



Venerdì, 05 maggio 2023 16h00

COMUNICATO STAMPA

MIGLIORARE LA CONCILIABILITÀ TRA MANDATO PARLAMENTARE, PROFESSIONE E FAMIGLIA

Una regolamentazione coerente delle assicurazioni sociali dei parlamentari e più sostegno mediante collaboratori personali: con queste misure l'Ufficio del Consiglio nazionale intende rafforzare il sistema di milizia su cui si fonda l'Assemblea federale. A tal fine ha formulato due iniziative parlamentari.

In adempimento del postulato Feri «Verificare la conciliabilità del lavoro parlamentare con professione, famiglia e politica» (**18.4252**), una sottocommissione dell'Ufficio ha affidato alla società econcept il mandato di redigere uno studio approfondito. Il rapporto finale e uno studio sulla situazione dei parlamentari relativa al diritto in materia di assicurazione sono ora disponibili.

L'Ufficio del Consiglio nazionale ha discusso dei risultati in occasione di diverse sedute. Ritiene che sia necessario intervenire in particolare su due punti e ha pertanto deciso di presentare due iniziative parlamentari:

1. Sistema coerente di assicurazioni sociali per i parlamentari

Il rapporto ha mostrato chiaramente che nella copertura assicurativa dei parlamentari vi sono lacune, ma anche doppioni, e che manca un coordinamento coerente tra le varie prestazioni delle assicurazioni sociali.

2. Rafforzare il Legislativo con collaboratori personali per i parlamentari

Soprattutto in base al sondaggio svolto tra i parlamentari, il rapporto ha evidenziato che i dossier in Parlamento sono sempre di più e sempre più complessi. Un maggiore sostegno ai parlamentari da parte di collaboratori personali può elevare la qualità del lavoro, ma anche portare a un rafforzamento del Legislativo.

Entrambe le iniziative parlamentari riguardano il diritto parlamentare e quindi rientrano fondamentalmente nella sfera di competenze delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP). Per questo motivo l'Ufficio trasmetterà i due progetti di iniziativa alla CIP-N per il coordinamento degli ulteriori lavori.

AUTORE



Bu-N
Segreteria dell'Ufficio del Consiglio nazionale
CH-3003 Berna
www.parlament.ch
buero.bureau@parl.admin.ch

INFORMAZIONE



Benjamin Roduit
Presidente della sottocommissione
079 607 79 56

Edith Graf-Litscher
Membro della sottocommissione
079 347 08 93

Tiana Moser
Membro della sottocommissione
076 388 66 81

DOKUMENTE

RAPPORTO FINALE

STUDIO

Ufficio del Consiglio nazionale

Conciliabilità tra politica, professione e famiglia: verifica e ottimizzazioni

Rapporto finale

4 novembre 2022

In collaborazione con

Institut für Rechtswissenschaft
und Rechtspraxis



Universität St.Gallen

Prof. Dr. Ueli Kieser

Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis

Università di San Gallo

Bodanstrasse 4

9000 San Gallo

+41 71 224 24 24

A cura di

econcept AG / Gerechtigkeitsgasse 20 / 8001 Zurigo
www.econcept.ch / info@econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autori

Jasmin Gisiger, MA ETH UZH in Comparative and International Studies
Ethan Gertel, MA of International Political Economy
Stephanie Bade, lic. oec. publ., economista
Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. sc. pol., pianificatrice territoriale ETH/NDS
Ueli Kieser, Prof. Dr. iur.

Indice

Management Summary	4
1 Situazione iniziale e impostazione del progetto	6
1.1 Motivo dello studio	6
1.2 Questioni esaminate nello studio	6
1.3 Procedura metodologica	8
2 Sfide e ostacoli alla conciliabilità	12
2.1 Mandato parlamentare e sue implicazioni	12
2.2 Attività parlamentare e sue condizioni quadro	15
2.3 Panoramica degli aspetti relativi al diritto delle assicurazioni sociali	20
3 Organizzazione personale dei parlamentari per garantire la conciliabilità	23
4 Possibili soluzioni per migliorare la conciliabilità con l'attività parlamentare	27
4.1 Possibilità di supplenza alle sedute plenarie	27
4.2 Modifica del ritmo e della durata delle sessioni	34
4.3 Possibilità di partecipare digitalmente alle sedute plenarie	40
4.4 Modifica degli orari delle sedute	46
4.5 Collaboratori personali	52
4.6 Retribuzioni più alte / supplementari	60
4.7 Offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale	65
4.8 Altre proposte per il miglioramento della conciliabilità	71
4.9 Misure attuate a livello federale	74
5 Panoramica delle possibili soluzioni	75
5.1 Efficacia e accettazione	75
5.2 Conseguenze a livello di oneri e costi	76
6 Conclusioni e prospettive	82
6.1 Sfide ricorrenti e rilevanza	82
6.2 Sguardo alle possibili soluzioni	83
6.3 Valutazione riassuntiva delle misure discusse	83
6.4 Prospettive di miglioramento della conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia	85
6.5 Prospettive relative ad aspetti del diritto delle assicurazioni sociali	87
Bibliografia	89
Allegato	92
A-1 Panoramica: sfide e ostacoli per la conciliabilità	92
A-2 Analisi della situazione: Parlamenti presi in esame	93
A-3 Panoramica dei focus group e delle interviste svolte	94
A-4 Criteri di valutazione dell'efficacia e dell'accettazione	95

Management Summary

Negli ultimi anni la conciliabilità tra un mandato parlamentare nazionale, la professione e la famiglia all'interno del sistema di milizia svizzero è stata ripetutamente oggetto di interventi parlamentari e di dibattiti in seno al Parlamento federale. Secondo quanto dichiarato dai parlamentari, diventa via via più difficile conciliare la trattazione di affari sempre più complessi, diversificati e con scadenze ravvicinate, nonché le numerose sedute con la vita professionale e familiare. Il presente studio è stato commissionato per individuare le sfide e gli ostacoli alla conciliabilità del mandato parlamentare con la professione e la famiglia e per individuare e valutare misure volte a migliorare la situazione.

Lo studio ha esaminato le questioni da diversi punti di vista metodologici e conclude che la percezione delle sfide e degli ostacoli legati alla conciliabilità non è praticamente cambiata negli ultimi 20 anni. L'analisi del periodo in esame mostra che molti aspetti di tale conciliabilità, come per esempio l'elevato carico di lavoro che il mandato comporta o la presenza richiesta durante le sessioni, sono stati regolarmente discussi secondo modalità simili. Gli ostacoli diventano problematici dal profilo sociale e democratico se rappresentano criteri di esclusione a priori per una candidatura e producono quindi un effetto selettivo. Visto che un Parlamento svolge il ruolo centrale di rappresentare il Popolo nel sistema democratico, l'accesso al Parlamento non dovrebbe essere reso eccessivamente difficoltoso per determinate cerchie o essere limitato a specifiche categorie di popolazione e professioni.

Certamente sono già state adottate misure per migliorare la conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia, ma le analisi mostrano chiaramente che, anche in presenza di una buona pianificazione individuale, con l'assunzione di un mandato parlamentare spesso occorre lavorare per la propria professione durante la sessione oppure ridurre o abbandonare del tutto la propria attività professionale e/o affidare ad altri la custodia dei figli. La cerchia degli attuali parlamentari rappresenta quindi un gruppo di persone che possono permettersi di organizzare la propria vita professionale e familiare dal profilo finanziario e temporale secondo le modalità summenzionate o che possono contare su un ambiente familiare che garantisce una certa flessibilità temporale. Rispetto alla questione dell'accesso al Parlamento, tuttavia, non dovrebbero essere prese misure solo a livello individuale, ma bisognerebbe adottare approcci strutturali che intervengano a livello dei lavori parlamentari.

Le indagini si sono concentrate sul potenziale di diverse misure che potrebbero migliorare (o peggiorare) la situazione individuale dei parlamentari o di alcune categorie di persone, sull'accettazione e sull'apertura nei confronti di tali misure e sugli effetti della loro attuazione. Sulla base dei risultati ottenuti, raccomandiamo di approfondire le seguenti quattro prospettive:

- La *struttura delle sessioni*, consolidata da molti decenni, deve essere riesaminata. Sia la durata delle singole settimane di sessione che la durata totale di tre settimane sono considerate onerose.
- Si dovrebbe valutare *un aumento dei contributi per i collaboratori personali*. Le questioni relative al contenuto dei complessi dossier parlamentari sono state regolarmente ritenute come una sfida nel quadro di questa valutazione. I collaboratori personali possono assistere i parlamentari in questa attività, rafforzando così la qualità complessiva del lavoro parlamentare. Un aumento delle retribuzioni per i collaboratori personali potrebbe consentire un grado di occupazione adeguato per questi collaboratori. In alternativa, le *retribuzioni dei*

parlamentari potrebbero essere aumentate senza fare riferimento in modo specifico all'impiego di collaboratori personali. Questa alternativa ridurrebbe la necessità di una regolamentazione.

- Una *soluzione che prevede delle supplenze* o la possibilità *di partecipare temporaneamente alle sessioni plenarie in modalità digitale* dovrebbero essere esaminate come misure da adottare in situazioni eccezionali. Diversi eventi possono rendere la presenza fisica in Parlamento temporaneamente impossibile o quantomeno molto difficile. Si pensi, per esempio, al periodo immediatamente successivo alla nascita di un figlio, ai soggiorni all'estero per motivi di lavoro o di studio, ai servizi militari o alla malattia.
- Sulla base dell'analisi esaustiva del diritto delle assicurazioni sociali, si raccomanda di chiarire le questioni ancora aperte. In primo piano occorre stabilire se, nell'ottica della protezione garantita dal diritto delle assicurazioni, l'attività parlamentare debba essere *equiparata a un'attività lavorativa dipendente*. Raccomandiamo di rispondere a questa domanda in modo affermativo e di provvedere ai necessari adeguamenti delle basi legali.

1 Situazione iniziale e impostazione del progetto

1.1 Motivo dello studio

Negli ultimi anni la conciliabilità tra il lavoro parlamentare all'interno del sistema di milizia svizzero a livello nazionale e la professione e la famiglia è stata ripetutamente oggetto di interventi parlamentari e di dibattiti in seno al Parlamento federale. Secondo quanto dichiarato dai parlamentari, diventa via via più difficile conciliare gli affari sempre più complessi, diversificati e con scadenze ravvicinate, nonché le numerose sedute, con la vita professionale e familiare. Questo tema è anche oggetto del postulato 18.4252 della consigliera nazionale Yvonne Feri, adottato dal Consiglio nazionale nel giugno 2019.

In adempimento di questo postulato si doveva elaborare uno studio che individuasse le sfide e gli ostacoli alla conciliabilità del mandato parlamentare con la professione e la famiglia e che analizzasse misure per migliorare la situazione. Il destinatario del rapporto è l'Ufficio del Consiglio nazionale per il tramite della sua sottocommissione responsabile. Il rapporto funge da base per la risposta al postulato Feri 18.4252.

1.2 Questioni esaminate nello studio

Le principali questioni esaminate nello studio possono essere così riassunte:

- *Ostacoli e difficoltà*: quali ostacoli e difficoltà si riscontrano in relazione alla conciliabilità tra politica, professione e famiglia per i membri delle Camere federali? Come si classificano la portata e la rilevanza di questi ostacoli?
- *Idee per eventuali misure*: quali misure si possono individuare per migliorare la conciliabilità tra politica, professione e famiglia nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati?
- *Fattibilità e impatto*: in che misura sono attuabili le misure tese a migliorare la conciliabilità tra politica, famiglia e professione? Che impatto (finanziario) avranno?
- *Raccomandazioni*: quali misure risultano promettenti, tenendo conto di tutti gli aspetti (efficacia, efficienza, fattibilità, impatto (finanziario))?

I quesiti dettagliati affrontati nello studio sono riportati nella tabella seguente. Le risposte si basano su approcci metodologici diversi, che sono stati combinati in modo mirato.

N.	Quesiti
1.	Individuazione degli ostacoli: quali ostacoli e difficoltà riscontrano i parlamentari in materia di conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia?
2.	Portata e importanza degli ostacoli: che portata hanno gli ostacoli rilevati nell'ambito della conciliabilità tra politica, professione e famiglia? Con quale frequenza i parlamentari devono affrontarli? Quanta importanza viene loro attribuita?
3.	Status quo in materia di conciliabilità: oggi in che misura si riesce a conciliare la politica, la professione e la famiglia? Quali misure adottano i parlamentari a questo proposito nell'ambito professionale o privato?
4.	Differenze: ci sono differenze tra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati per quanto riguarda gli ostacoli e le leve per la conciliabilità tra politica, professione e famiglia?
5.	Vantaggi del sistema attuale: in che misura l'attuale organizzazione dell'attività parlamentare nazionale presenta anche dei vantaggi per la conciliabilità tra politica, professione e famiglia?
6.	Situazione giuridica: come si configura la situazione giuridica nell'ambito della conciliabilità tra politica, famiglia e/o professione? Come si presenta la situazione in materia di diritto delle assicurazioni? In che misura esistono delle particolarità nella protezione assicurativa per l'attività parlamentare (maternità, disoccupazione, morte, invalidità, vecchiaia)?
7.	Misure comparative: quali misure sono state adottate in altri Parlamenti (nazionali) per facilitare la conciliabilità tra politica, professione e famiglia?
8.	Leve: quali sono le leve più importanti che si possono individuare per risolvere i problemi rilevati?
9.	Misure: attraverso quali misure si potrebbe migliorare la conciliabilità tra politica, professione e famiglia per entrambi i Consigli? Come vengono valutate queste misure in termini di a) attuabilità e b) potenziali effetti sui costi?
10.	Raccomandazioni: quali raccomandazioni si possono formulare per interventi successivi sulla base delle analisi effettuate?

Tabella 1: Quesiti dettagliati.

1.3 Procedura metodologica

1.3.1 Panoramica

In questo studio sono stati utilizzati i seguenti metodi di ricerca (cfr. Tabella 2).

Metodo	Indicazioni relative agli obiettivi e agli approcci metodologici
Analisi degli interventi parlamentari	<p>Obiettivo: individuare le sfide e gli ostacoli relativi alla conciliabilità tra il lavoro parlamentare nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati e la vita professionale e/o familiare (cfr. cap. 2). Una sintesi delle sfide rilevate con le ricerche condotte è fornita nell'allegato A-1.</p> <p>Procedura: gli affari parlamentari rilevanti a questo scopo sono stati indagati utilizzando la banca dati del Parlamento («Curia Vista»). La ricerca è stata effettuata in modo sistematico utilizzando parole chiave idonee o tenendo conto di combinazioni adeguate di parole chiave¹. Ha coperto il periodo a partire dall'anno 2000.</p>
Analisi della situazione in altri Parlamenti	<p>Obiettivo: individuare le soluzioni discusse e le misure implementate per migliorare la conciliabilità tra politica, professione e famiglia.</p> <p>Procedura: innanzitutto sono state condotte una ricerca e un'analisi della bibliografia per i Cantoni e i (Länder dei) Paesi selezionati. In una seconda fase sono stati organizzati colloqui con i rappresentanti delle Segreterie dei Parlamenti cantonali e sono state poste domande scritte ai rappresentanti dei Parlamenti internazionali (cfr. l'allegato A-2 per una panoramica della selezione dei Cantoni/(Länder dei) Paesi e dei colloqui condotti).</p>
Analisi della bibliografia	<p>Obiettivo e procedura: si è inoltre fatta una ricerca mirata della bibliografia sul tema della conciliabilità tra un mandato parlamentare (nazionale), la professione e la famiglia. I risultati sono stati esposti nei punti appropriati.</p>
Analisi giuridica	<p>Obiettivo: analisi delle basi legali relative alle sfide e alle possibili misure tese a migliorare la conciliabilità tra il mandato parlamentare, la professione e la famiglia.</p> <p>Procedura: vengono esaminate le basi legali, in particolare per quanto riguarda il coordinamento dal punto di vista del diritto delle assicurazioni. La disamina giuridica è allegata a parte; alcuni risultati sono inclusi nel corpo principale di questo rapporto.</p>
Sondaggio online tra i parlamentari	<p>Obiettivo: valutazione delle sfide e degli ostacoli individuati in materia di conciliabilità tra politica, professione e famiglia, in relazione alla loro portata e rilevanza; valutazioni di possibili soluzioni.</p> <p>Procedura: il questionario per i parlamentari (cfr. allegato separato) è stato elaborato sulla base delle analisi effettuate fino a quel momento e sottoposto alla sottocommissione per la validazione. Il sondaggio si è svolto, dopo un posticipo, dal 22 aprile al 17 maggio 2022. Circa due terzi di tutti i parlamentari hanno risposto al sondaggio. Per ulteriori informazioni sul sondaggio, sul tasso di risposta e sulle categorie/differenziazioni della valutazione si rimanda al capitolo Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.</p>
Focus group	<p>Obiettivo: esaminare e approfondire i risultati dell'indagine quantitativa tra i Parlamentari.</p> <p>Procedura: si sono svolti due focus group: in giugno (attuali parlamentari) e nel luglio del 2022 (ex parlamentari). Ai partecipanti alla discussione è stato inviato in anticipo un documento di input con risultati selezionati sugli ostacoli alla conciliabilità, possibili soluzioni e domande. Le discussioni si sono concentrate sulle possibili soluzioni che, secondo quanto emerso dal sondaggio online, erano adatte a migliorare la conciliabilità individuale tra professione e famiglia e/o avevano riscosso un maggiore consenso tra i parlamentari che avevano risposto. Nell'invitare i partecipanti si è prestata attenzione a una composizione equilibrata in termini di gruppi parlamentari e Consigli di appartenenza, sesso e regione linguistica. L'allegato A-3 fornisce informazioni sulla composizione dei gruppi di discussione.</p>

Tabella 2: Panoramica degli approcci metodologici.

¹ Le parole chiave erano, per esempio: «conciliabilità», «famiglia», «professione*», «milizia*», «Parlamento*», «genitori*», «madre*», «padre*», «seduta*», «tempo*», «media*», «previdenza», «figlio*». Sono state combinate utilizzando gli operatori booleani («AND», «OR», «NOT»), in alcuni casi si è applicato il filtro «Parlamento» e/o «politica dello Stato» anche nella sezione «Temi».

1.3.2 Informazioni aggiuntive sul sondaggio online

Invio del link al sondaggio e ripetizione del sondaggio

Il sondaggio online tra i parlamentari è stato lanciato in una prima tornata, come previsto, il 3 marzo 2022, data in cui la Presidente del Consiglio nazionale e il Presidente del Consiglio degli Stati hanno mandato via e-mail dall'indirizzo della segreteria generale dei Servizi del Parlamento i link del sondaggio (in D/F/I) ai membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Dal momento che l'invio era stato programmato per l'inizio della sessione primaverile, la Presidente del Consiglio nazionale e il Presidente del Consiglio degli Stati hanno potuto anche rinnovare a voce nei Consigli l'invito a partecipare. La durata prevista del sondaggio era di poco meno di un mese.

Nel periodo precedente lo svolgimento del sondaggio, l'incaricato e la segreteria della sotto-commissione, in rappresentanza del committente, ne avevano definito le modalità di invio. Le opzioni erano inviare un link generale al sondaggio, ovvero identico per tutti i destinatari, oppure inviare 246 link personalizzati, cioè un link per parlamentare. Per varie ragioni, ma soprattutto per tutelare l'anonimato dei partecipanti, era stata scelta la prima opzione.

Si era discusso della possibilità che il link generale venisse inoltrato ad altri o che una persona partecipasse più volte da diversi dispositivi. Il rischio di abusi, tuttavia, era stato ponderato e considerato accettabile sulla base dei seguenti aspetti: le 246 persone contattate svolgono una funzione pubblica, di Stato, sono rappresentanti eletti del Popolo ed è nel loro interesse ottenere risultati seri dal sondaggio. Inoltre, l'invito al sondaggio era stato inviato esclusivamente agli indirizzi ufficiali e sicuri, @parl.admin.ch, che vengono utilizzati anche per inviare i documenti classificati delle commissioni e altri documenti. Di conseguenza, si poteva presumere che i parlamentari gestissero il sondaggio in modo responsabile. Sinora econcept non ha mai riscontrato abusi con la procedura scelta.

Il 14 marzo 2022 (in serata), è apparso un articolo sul Nebelspalter, che presentava i lavori del progetto e allo stesso tempo rendeva pubblico il link al sondaggio tra i parlamentari. Il 15 marzo 2022 il link è stato pubblicato anche sulla Weltwoche. La conseguenza è stata che anche persone non appartenenti al gruppo dei destinatari hanno partecipato al sondaggio. Grazie all'attento monitoraggio delle risposte, econcept lo ha scoperto velocemente e il sondaggio è stato chiuso già il 15 marzo 2022 (a mezzogiorno).

Sono stati dunque valutati due modi di procedere: una valutazione delle risposte pervenute fino al momento precedente la divulgazione pubblica o una ripetizione del sondaggio utilizzando link personalizzati. Dopo un'attenta riflessione, il committente ha scelto la seconda opzione. I parlamentari sono stati contattati di nuovo, questa volta con un link al sondaggio individuale, utilizzabile una sola volta. Il secondo sondaggio si è svolto tra il 22 aprile 2022 e il 17 maggio 2022.

Tasso di risposta

Complessivamente hanno risposto al secondo sondaggio circa due terzi di tutti i parlamentari. A seconda della domanda, il numero delle risposte varia leggermente. Da un lato non vi erano pressoché domande obbligatorie, vale a dire i parlamentari potevano saltare delle domande, dall'altro erano presenti domande filtro che non venivano poste a tutti i parlamentari. Per questo motivo, per ogni domanda viene indicato il numero dei rispondenti.

La tabella sottostante fornisce indicazioni sul tasso di risposta in base al gruppo parlamentare e al Consiglio di appartenenza, al sesso e all'età, e fa un confronto con la situazione reale nelle due Camere al momento del sondaggio (cfr. Tabella 3).

Tema (totale delle risposte)	Dettagli	Sondaggio		Reale	
		Nu- mero	Per- cen- tuale	Nu- mero	Per- cen- tuale
Gruppo parlamen- tare (n=161)	Gruppo dell'Unione democratica di Centro (V)	40	25%	62	25%
	Gruppo socialista (S)	30	19%	47	19%
	Il gruppo del Centro. Alleanza del Centro. PEV. (M-E)	24	15%	45	18%
	Gruppo liberale radicale (RL)	26	16%	41	17%
	Gruppo dei Verdi (G)	28	17%	35	14%
	Gruppo verde liberale (GL)	13	8%	16	7%
Consiglio di appar- tenenza (n=163)	Consiglio nazionale	135	83%	200	81%
	Consiglio degli Stati	28	17%	46	19%
Sesso (n=163)	Femminile	70	43%	97	40%
	Maschile	93	57%	149	60%
Età (n=162)	Fino a 33 anni	5	3%		2 ² %
	Da 34 a 43 anni	42	26%		17%
	Da 44 a 53 anni	39	24%		25%
	Da 54 a 63 anni	62	38%		38%
	Da 64 anni	14	9%		19%

Tabella 3: Caratterizzazioni del tasso di risposta e rapporto con la situazione reale

² Situazione l'1.1.2016 e con categorie di età leggermente diverse: fino a 30 anni, da 31 a 40, da 41 a 50, da 51 a 60, da 61 a 70, da 71 anni ([Das Durchschnittsalter der Ratsmitglieder \(parlament.ch\)](#)) (disponibile in tedesco).

Le distinzioni precedenti e seguenti (cfr. Tabella 4), riferite alle persone, sono riprese anche nella presentazione dei risultati³.

Variabile	Caratteristiche	Capitolo
Figli	<ul style="list-style-type: none"> – Almeno un figlio minorenni nell'economia domestica, alla cui custodia si provvede – Nessun figlio minorenni nell'economia domestica 	Tutti
Situazione professionale	<ul style="list-style-type: none"> – Indipendente – Dipendente 	Tutti
Grado d'occupazione	<ul style="list-style-type: none"> – Grado d'occupazione inferiore al 50 % – Grado d'occupazione uguale o superiore al 50 % 	Tutti
Viaggio	<ul style="list-style-type: none"> – Pendolare abituale – Pendolare occasionale – Non pendolare 	Tutti
Collaboratori personali	Distinzione tra: <ul style="list-style-type: none"> – Impiega collaboratori personali – Non impiega collaboratori personali e <ul style="list-style-type: none"> – Impiega collaboratori personali fino al 20 % – Impiega collaboratori personali per oltre il 20 % 	4.5
Numero di figli	<ul style="list-style-type: none"> – Un figlio – Più di un figlio 	4.7
Figlio (più giovane)	<ul style="list-style-type: none"> – Meno di cinque anni di età – Età uguale o superiore a 5 anni 	4.7

Tabella 4: Ulteriori differenziazioni nelle valutazioni.

³ Non è stato chiesto da quanto tempo un parlamentare fosse in carica. È stata però chiesta l'età (o la categoria d'età). I due indicatori dovrebbero essere strettamente correlati.

2 Sfide e ostacoli alla conciliabilità

I successivi sottocapitoli illustrano le sfide e gli ostacoli individuati in vari studi in materia di conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia. Possono essere collocati su tre livelli: 1) quelli che derivano dall'attività parlamentare vera e propria e dalle mansioni ad essa associate, 2) quelli che derivano specificamente dalle condizioni quadro del lavoro parlamentare e 3) quelli che si manifestano anche a livello giuridico.

2.1 Mandato parlamentare e sue implicazioni

Diversi interventi e iniziative parlamentari degli ultimi anni affrontano gli aspetti dell'elevato carico di lavoro e del grande impegno in termini di tempo che il ruolo di parlamentare federale comporta. A livello nazionale i parlamentari si occupano spesso di questioni complesse e impegnative, che si traducono in dossier voluminosi. Non di rado mancano il tempo e/o le risorse a livello di personale per affrontare gli affari parlamentari in modo attento e approfondito. Il fatto che via sia stata un'accelerazione nel ritmo delle attività politiche ordinarie si riflette anche nel numero di interventi parlamentari: il loro numero totale è aumentato negli ultimi anni e nel 2021 è quasi raddoppiato rispetto al 2008⁴.

Anche se continua a prevalere il principio del Parlamento di milizia, le indagini empiriche confermano quanto richiesto nei vari interventi e iniziative parlamentari degli ultimi anni. Per esempio, un'indagine dell'Università di Ginevra, alla quale ha partecipato circa la metà di tutti i parlamentari della 49a legislatura (2011-2015), ha evidenziato che il tempo medio dedicato da un membro del Consiglio nazionale alle sedute e alla preparazione delle stesse è paragonabile a un'attività professionale al 50 per cento; per il Consiglio degli Stati la percentuale è del 51 per cento. Se si includono le attività direttamente collegate al mandato parlamentare (p. es. le riunioni di partito, le attività di rappresentanza o i contatti con il pubblico, l'elettorato e i media), queste cifre salgono in media all'87 per cento per il Consiglio nazionale e al 71 per cento per il Consiglio degli Stati (Sciarini et al. 2017).

Bundi et al. (2018) giungono quindi alla conclusione unanime che l'impegno come parlamentare a livello nazionale corrisponde ormai almeno a un lavoro part-time di mezza giornata e al massimo si può parlare di un miscuglio tra Parlamento a tempo parziale e Parlamento di professionisti. Il sito web ufficiale del Parlamento svizzero spiega anche infatti che solo una piccola parte dei membri delle Camere federali può essere definita «parlamentare di milizia»⁵. Solo il 10 per cento circa dei membri del Consiglio nazionale afferma di impiegare meno di un terzo del proprio tempo di lavoro per il mandato parlamentare. Nel Consiglio degli Stati questo è ancora più marcato; la maggioranza dei membri del Consiglio degli Stati dedica più di due terzi del proprio tempo lavorativo al mandato parlamentare e, secondo uno studio, nella 47a legislatura ormai nessuno dedicava meno di un terzo del proprio tempo di lavoro al mandato (Hug et al. 2008)⁶.

⁴ Il Parlamento svizzero: Fatti e cifre (<https://www.parlament.ch/it/%C3%BCber-das-parlament/fatti-e-cifre/cifre-oggetti> [stato URL: 12.01.2022]).

⁵ Il Parlamento svizzero: Glossario del Parlamento (<https://www.parlament.ch/it/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=141> [stato URL: 12.01.2022]).

⁶ Indagini precedenti sul carico di lavoro associato a un mandato parlamentare a livello nazionale forniscono informazioni meno precise e spesso non distinguono in modo specifico tra i due Consigli. Uno studio di Kerr (1981) sulla 39a legislatura (1975-1979) rivela che già negli anni Settanta un quarto circa del totale dei parlamentari investiva più di due terzi del proprio tempo lavorativo nel mandato e meno di un quarto gli dedicava meno di un terzo. Nel 1990 circa l'80 % dei parlamentari della 43a legislatura (1987-1991) partecipò a un sondaggio di Riklin e Möckli (1991): un terzo di loro dichiarò che il mandato occupava due terzi del loro tempo lavorativo. L'indagine di Krüger et al. (2001) dimostrò che un mandato parlamentare occupava in media due terzi del tempo lavorativo annuale e che il 60 % di tutti i parlamentari dedicava più di 60 ore la settimana al mandato.

La conciliabilità del mandato con la vita professionale e familiare deve essere considerata in questo contesto. Il carico di lavoro da gestire a causa del mandato può diventare impegnativo sia per l'esercizio della professione che per la vita familiare. Una possibile via d'uscita è quella di ridurre la propria attività professionale, ma non è fattibile in tutte le situazioni lavorative. In alcuni casi, a causa dell'inconciliabilità, i parlamentari decidono di abbandonare la propria attività professionale o di cercarne o intraprenderne una nuova, che sia più compatibile con il mandato. E ciò in particolare se, parallelamente al mandato di parlamentare, ci si deve prendere anche cura di figli e/o familiari. In questo caso vale lo stesso per un'altra figura di riferimento genitoriale o un'altra persona che presta assistenza. Uno studio mostra che circa il 70 per cento dei parlamentari federali ha ridotto il proprio grado d'occupazione prima di assumere il mandato (Assanti et al. 2019)⁷.

Per compensare eventuali carenze a livello di carriera professionale in vista di un ritorno alla vita professionale e rimanere al passo con le richieste del mercato del lavoro, le attività di formazione e formazione continua assumono sempre più importanza se il mandato dura a lungo. Le opportunità di formazione e di formazione continua sono fondamentali soprattutto per i giovani parlamentari, che hanno acquisito poca esperienza professionale prima di assumere il mandato e difficilmente hanno potuto far decollare la loro carriera professionale. Le molteplici incombenze parlamentari, familiari e professionali, così come le assenze prolungate, distribuite in modo atipico rispetto alle condizioni di lavoro usuali, possono rendere difficile l'accesso alla formazione e alla formazione continua. A tale proposito, tuttavia, emerge anche che circa la metà dei parlamentari federali era convinta che l'attività parlamentare rappresentasse per loro un vantaggio a livello professionale (Assanti et al. 2019). Circa la stessa percentuale riteneva di non aver mancato alcuno sviluppo importante in campo professionale a causa del mandato. Circa due terzi hanno inoltre affermato che era stato semplice ritornare alla vita professionale dopo il mandato politico. Sul fronte opposto, un partecipante su cinque pensava di essersi perso sviluppi importanti e un terzo riteneva che la transizione fosse stata difficile, quando dieci anni fa questa percentuale era ancora del 25 per cento (ibid.).

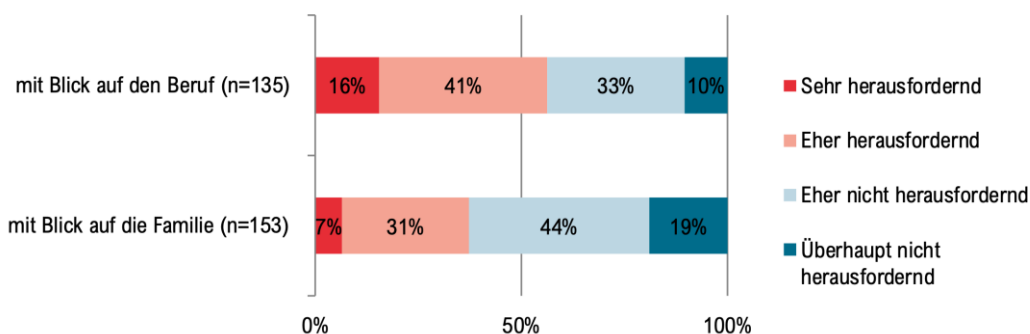
Inoltre, l'esposizione dei politici derivante dal mandato può rivelarsi un ostacolo professionale, sebbene l'attenzione dei media possa anche comportare vantaggi per la professione. Per quanto riguarda i media, può essere particolarmente impegnativa l'esigenza, che il mandato di parlamentare implica, di essere quasi sempre reperibili, anche nei fine settimana e durante le vacanze, circostanza che fa sfumare i confini tra la sfera privata e quella lavorativa e limita il tempo di riposo dal punto di vista della sua durata e qualità⁸.

Nel sondaggio online, la maggioranza dei parlamentari che hanno partecipato valuta l'elevato *carico di lavoro dovuto agli affari parlamentari* come (piuttosto) impegnativo per quanto riguarda la conciliabilità con la professione (cfr. Figura 1). Per quanto riguarda la conciliabilità con la famiglia, più della metà ritiene che tale carico di lavoro sia «poco» o non sia «per niente» impegnativo. La differenziazione in base ai diversi gruppi di indagine nella tabella sotto il diagramma mostra per quali categorie di persone il carico di lavoro dovuto agli affari parlamentari sia (particolarmente) impegnativo.

⁷ In relazione alla riduzione di un'attività professionale, ci si può chiedere in che misura questo comporti degli svantaggi per il titolare del mandato. Sul mercato del lavoro svizzero, per esempio, un lavoro a tempo parziale comporta generalmente degli svantaggi in termini di carriera e di ricerca di un impiego (NZZamSonntag del 19.06.2021), [https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/teilzeitjobs-firmen-benachteiligen-maenner-deutlich-staerker-als-frauen-id.1631313 \[stato URL: 21.01.2022\]](https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/teilzeitjobs-firmen-benachteiligen-maenner-deutlich-staerker-als-frauen-id.1631313 [stato URL: 21.01.2022]).

⁸ Sondaggio Rundschau ([https://www.srf.ch/news/schweiz/politikerinnen-unter-druck-kann-man-als-junge-mutter-parlamentarierin-sein \[stato URL: 20.01.2022\]](https://www.srf.ch/news/schweiz/politikerinnen-unter-druck-kann-man-als-junge-mutter-parlamentarierin-sein [stato URL: 20.01.2022])).

Bewertung der durch die parlamentarischen Geschäfte entstehenden Arbeitsbelastung innerhalb der gegebenen Fristen



Bewertung der durch die parlamentarischen Geschäfte entstehenden Arbeitsbelastung innerhalb der gegebenen Fristen = Valutazione del carico di lavoro derivante dagli affari parlamentari nel rispetto delle scadenze previste

mit Blick auf den Beruf = rispetto alla professione
 mit Blick auf die Familie = rispetto alla famiglia

Sehr herausfordernd = molto impegnativo
 Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo
 Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo
 Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Valutazione	...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Molto/ piuttosto impegnativo	– Situazione professionale: dipendenti (+) / indipendenti (-) ⁹	– Sesso: donne (+) / uomini (-) – Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) ¹⁰ – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (+) / uguale o superiore al 50 % (-)

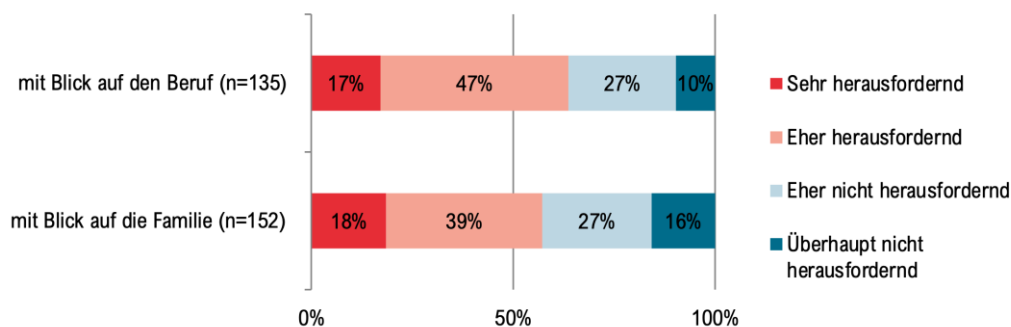
Figura 1: Valutazione dell'aspetto «Carico di lavoro derivante dagli affari parlamentari nel rispetto delle scadenze previste». La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. La panoramica, in forma tabellare sotto il diagramma, evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online dei parlamentari, 2022.

L'ulteriore carico di lavoro derivante dal mandato, dovuto alle relazioni con i media, alle attività associative o di partito, è percepito come (piuttosto) impegnativo dalla totalità dei parlamentari rispondenti, sia rispetto alla professione (64 %) sia rispetto alla famiglia (57 %). Anche in questo caso, la tabella sotto il diagramma indica per quali categorie di persone questo risultato è più o meno impegnativo.

⁹ Un «+» indica il limite superiore dell'intervallo, un «-» il limite inferiore. *Esempio di lettura:* i rispondenti che svolgono un'attività lucrativa come dipendenti oltre al mandato parlamentare considerano questo aspetto più impegnativo rispetto al totale di tutti i rispondenti. Le persone che lavorano come indipendenti sono meno frequentemente propense a ritenere che questo sia molto o piuttosto impegnativo rispetto al totale di tutti i rispondenti.

¹⁰ Con una terminologia semplificata, la domanda era la seguente: «Vivono con lei nella stessa economia domestica, sempre o in parte, dei figli minorenni, verso i quali lei ha obblighi di assistenza?».

Bewertung der durch die parlamentarische Verpflichtung entstehende weitere Arbeitsbelastung (z.B. Medien; Arbeit in Partei, NGO, Verbänden etc.)



Bewertung der durch die parlamentarische Verpflichtung entstehende weitere Arbeitsbelastung (z.B. Medien; Arbeit in Partei, NGO, Verbänden etc.)

= Valutazione dell'ulteriore carico di lavoro derivante dall'impegno parlamentare (p. es. relazioni con i media, lavoro nel partito, ONG, associazioni ecc.)

mit Blick auf den Beruf = rispetto alla professione
mit Blick auf die Familie = rispetto alla famiglia

Sehr herausfordernd = molto impegnativo
Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo
Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo
Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Valutazione	...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Molto / piuttosto impegnativo	– Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-)	– Sesso: donne (+) / uomini (-) – Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) – Situazione professionale: dipendenti (+) / indipendenti (-)

Figura 2: Valutazione dell'aspetto «Ulteriore carico di lavoro derivante dall'impegno parlamentare (p. es. relazioni con i media, lavoro nel partito, ONG, associazioni ecc.)». La domanda sulla conciliabilità con la professione è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. La panoramica, presentata in forma tabellare sotto il diagramma, evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

2.2 Attività parlamentare e sue condizioni quadro

L'attività parlamentare a livello nazionale è organizzata per sessioni in presenza a Berna. Ogni anno si tengono quattro sessioni ordinarie di tre settimane ciascuna e di norma, nel Consiglio nazionale, anche una sessione speciale, che dura fino a una settimana, per diminuire l'onere dei lavori parlamentari. Inoltre, su domanda di un quarto dei membri di una Camera o del Consiglio federale, si possono convocare sessioni straordinarie. Gli orari delle sedute durante le sessioni variano leggermente a seconda della Camera. In genere durano mezza giornata o un'intera giornata, tra le 08.00 e le 19.00, nel Consiglio nazionale e tra le 08.15 e le 20.00 nel Consiglio degli Stati. Se gli affari e l'urgenza lo richiedono, si tengono sessioni notturne, tra le 19.00 e le 22.00 nel Consiglio nazionale e «open end» nel Consiglio degli Stati¹¹.

Oltre alle sedute durante le sessioni, i parlamentari devono partecipare alle sedute dei gruppi e delle commissioni. Durante la sessione, il martedì pomeriggio è riservato alle sedute dei

¹¹ Il Parlamento svizzero: Le Sessioni (<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/sessioni> [stato URL: 27.01.2022]).

gruppi parlamentari. Di regola, un membro del Consiglio nazionale siede in una o due commissioni, mentre un membro del Consiglio degli Stati in tre o quattro. Le commissioni si riuniscono principalmente tra una sessione e l'altra, ma possono anche riunirsi durante la sessione per finalizzare gli affari. Inoltre, una settimana prima delle sessioni, il venerdì/sabato, si tengono le riunioni preparatorie dei gruppi parlamentari. Si aggiungono poi le sedute di chiusura annuali dei gruppi parlamentari che di solito si svolgono anche di venerdì/sabato e perlopiù non a Berna.

Queste condizioni quadro possono comportare degli ostacoli specifici per la conciliabilità con la vita professionale e/o familiare.

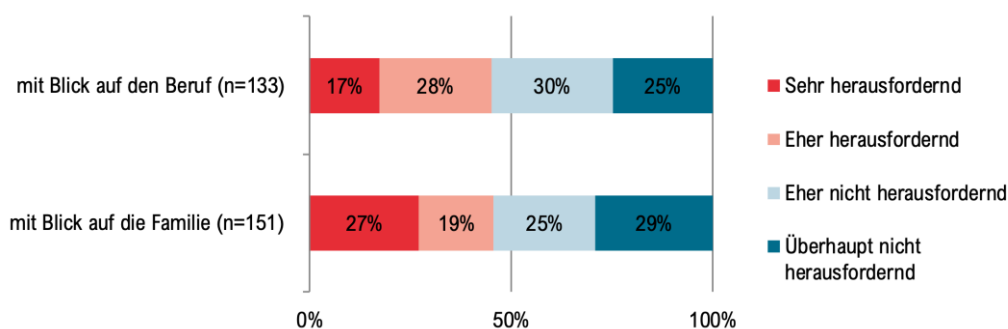
2.2.1 Ritmo e durata delle sessioni nonché orari delle sedute

In diversi interventi e iniziative parlamentari l'agenda poco flessibile, il numero eccessivo di trattande all'ordine del giorno, le scadenze brevi per sbrigare i lavori e le numerose sedute che accompagnano le attività correnti della sessione o la durata e la frequenza delle sessioni sono considerate come una sfida per la conciliabilità con la vita professionale e familiare. A seconda dell'attività professionale, assentarsi (fisicamente) dal posto di lavoro per tre settimane quattro volte l'anno può rappresentare un'impresa erculea dal punto di vista organizzativo: all'occorrenza bisognerà trovare un sostituto al lavoro durante la sessione, spostare il lavoro nelle ore serali, nei fine settimana e nei periodi in cui non ci sono sessioni, oppure lavorare in parallelo durante la sessione. Non tutti i datori di lavoro sono disposti a mettere a disposizione il tempo necessario, per cui potrebbe essere necessario utilizzare giorni di vacanza per il lavoro parlamentare. In casi estremi può risultare impossibile portare avanti la precedente attività professionale.

Per i parlamentari dai quali non si può ragionevolmente pretendere che facciano ogni giorno i pendolari tra il loro domicilio e Palazzo federale, per esempio per via della distanza eccessiva, degli orari delle sedute o dei collegamenti ferroviari, la loro presenza a Berna durante una sessione significa assentarsi da casa quasi costantemente per tre settimane. Se il parlamentare condivide la responsabilità o ha la responsabilità principale della custodia dei figli e/o dell'assistenza a familiari, dovrà organizzarsi con soluzioni di custodia o assistenza aggiuntive o più flessibili.

Secondo i risultati del sondaggio online, la *durata delle sessioni* è attualmente considerata da quasi la metà dei rispondenti (molto o piuttosto) impegnativa dal punto di vista della conciliabilità professionale o familiare (cfr. Figura 3). Se si differenzia in base alle categorie di persone, si nota che la durata attuale delle sessioni risulta impegnativa soprattutto per le parlamentari, per i giovani parlamentari e per i parlamentari con (un) figli(o).

Bewertung der Dauer der Sessionen



Bewertung der Dauer der Sessionen = Valutazione della durata delle sessioni

mit Blick auf den Beruf = rispetto alla professione
 mit Blick auf die Familie = rispetto alla famiglia

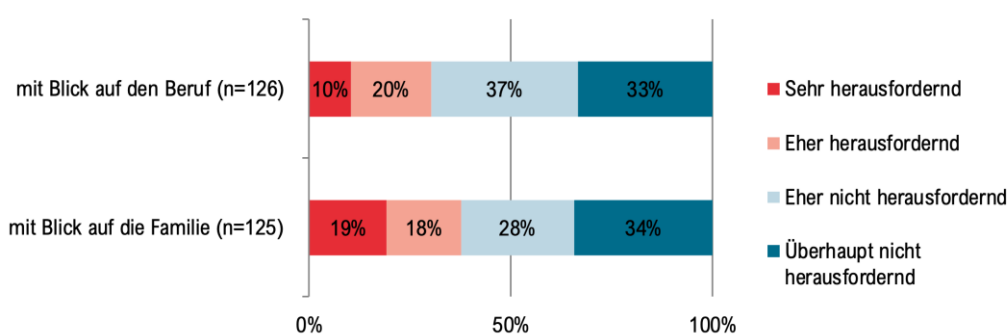
Sehr herausfordernd = molto impegnativo
 Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo
 Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo
 Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Valutazione	...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Molto / piuttosto impegnativo	<ul style="list-style-type: none"> - Sesso: donne (+) / uomini (-) - Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) - Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) - Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) - Viaggio: pendolari abituali, pendolari occasionali (+) / non pendolari (-) 	

Figura 3: Valutazione dell'aspetto «Durata delle sessioni». La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. La panoramica, in forma tabellare sotto il diagramma, evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Il sondaggio online mostra anche che la *durata delle giornate di sessione* non costituisce un ostacolo molto rilevante alla conciliabilità per la totalità dei parlamentari che hanno risposto (cfr. Figura 4): sia per la professione che per la famiglia, la percentuale è inferiore al 40 per cento di tutti i rispondenti. La differenziazione in base alle categorie di persone mostra che, riguardo alla conciliabilità generale, la durata delle giornate di sessione è più impegnativa per le parlamentari donne, per i giovani parlamentari e per i genitori rispetto agli altri parlamentari.

Bewertung der Länge der Sessionstage



Bewertung der Länge der Sessionstage = Valutazione della durata dei giorni di sessione

mit Blick auf den Beruf = rispetto alla professione

mit Blick auf die Familie = rispetto alla famiglia

Sehr herausfordernd = molto impegnativo

Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo

Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo

Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Valutazione	...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Molto / piuttosto impegnativo	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (+) / uomini (-) – Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (+) / uomini (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-)

Figura 4: Valutazione dell'aspetto «Durata delle giornate di sessione». La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. La panoramica, in forma tabellare sotto il diagramma, evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

2.2.2 Nessuna possibilità di supplenza nelle sedute plenarie

Sia la disamina degli interventi e delle iniziative parlamentari che l'analisi della situazione in altri Parlamenti mostrano che l'impossibilità per i parlamentari di farsi rappresentare nelle sessioni plenarie dà costantemente adito a discussione a tutti i livelli politici¹². I candidati o i deputati eletti sembrano essere in grado di organizzarsi più facilmente con l'agenda di parlamentare per quanto riguarda gli obblighi professionali che per quelli familiari. Le date delle sedute o delle sessioni sono note con largo anticipo e quindi, almeno teoricamente, è possibile riprogrammare e spostare le attività o comunicare le assenze dal posto di lavoro. Tuttavia, obblighi professionali imprevisti, in particolare nel caso in cui si abbiano delle responsabilità direttive¹³, possono rendere difficile partecipare (di persona) alle sedute. Lo stesso vale in linea di principio per le assenze dovute ad attività di formazione o formazione continua, come le date di esami, che sono difficili o impossibili da conciliare con un mandato parlamentare a causa dell'impossibilità della supplenza. Questo pone in primo piano la questione della definizione delle priorità.

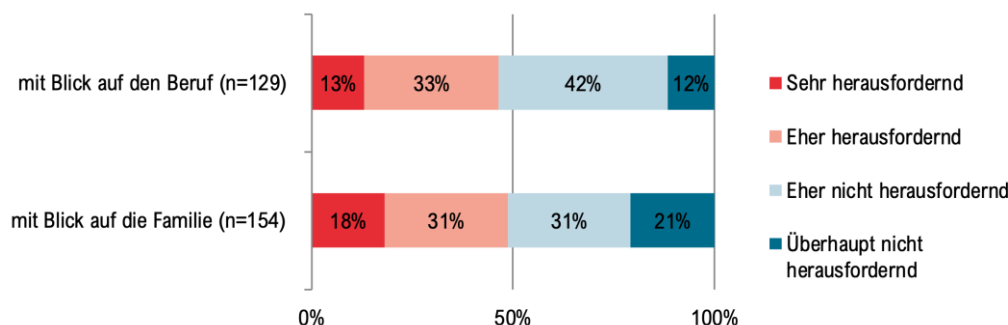
L'impossibilità di farsi sostituire in Parlamento viene affrontata negli interventi e nelle iniziative parlamentari soprattutto in relazione al sopraggiungere della genitorialità, che solitamente rappresenta l'«incognita» maggiore, più precisamente nelle prime settimane dopo la nascita di un figlio, in particolare durante il congedo di maternità. In questo caso, un'assenza prolungata dal Consiglio è spesso inevitabile per motivi giuridici (cfr. cap. 2.3) e pratici.

La rappresentazione grafica sottostante mostra in che misura, nel sondaggio online, la *presenza richiesta* è considerata un ostacolo alla conciliabilità dagli attuali parlamentari (cfr. Figura 5). Emerge un rapporto quasi equilibrato, con la maggioranza dei parlamentari che considera questo aspetto della conciliabilità poco impegnativo o per niente impegnativo. Se le risposte vengono distinte in base alle categorie di persone, si conferma ancora una volta che la situazione attuale, per quanto riguarda la conciliabilità con la vita familiare, è difficile soprattutto per le parlamentari e per i giovani parlamentari.

¹² Un **parlamentare a livello nazionale** può farsi sostituire alle sedute di commissione. Per le commissioni del Consiglio nazionale il rispettivo gruppo parlamentare designa il sostituto del membro impossibilitato a partecipare, mentre nelle commissioni del Consiglio degli Stati è il parlamentare stesso a decidere chi lo sostituisce (Glossario del Parlamento, <https://www.parlament.ch/it/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=377> [stato URL: 20.1.2022]).

¹³ P. es. udienze per gli avvocati; presentazioni di offerte per i lavoratori indipendenti; emergenze per i medici.

Bewertung der durch die parlamentarische Arbeit geforderten Präsenz in Bern



Bewertung der durch die parlamentarische Arbeit geforderte Präsenz in Bern = Valutazione della presenza richiesta a Berna a causa del lavoro parlamentare

mit Blick auf den Beruf = rispetto alla professione
 mit Blick auf die Familie = rispetto alla famiglia

Sehr herausfordernd = molto impegnativo
 Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo
 Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo
 Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Valutazione	...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Molto / piuttosto impegnativo	– Viaggio: pendolari occasionali (+)	– Sesso: donne (+) / uomini – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Viaggio: pendolari abituali, pendolari occasionali (+) / non pendolari (-)

Figura 5: Valutazione dell’aspetto «Presenza richiesta a Berna a causa del lavoro parlamentare». La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. La panoramica, in forma tabellare sotto il diagramma, evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

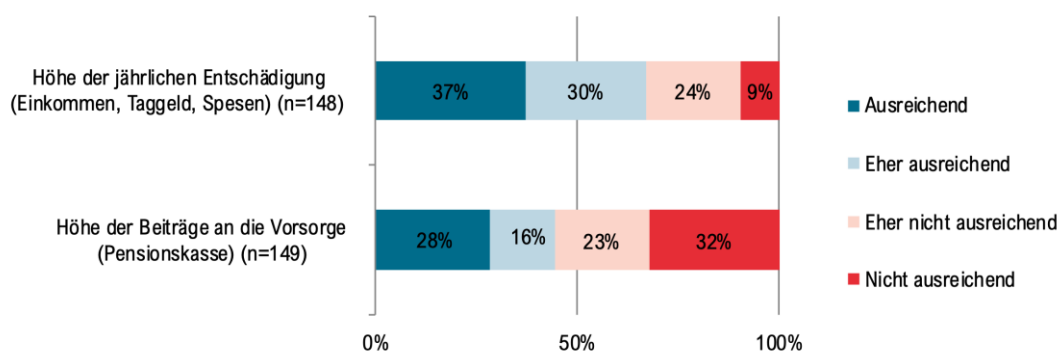
2.2.3 Potenziali rapporti di dipendenza

In passato, almeno un’iniziativa parlamentare ha mosso critiche anche alla retribuzione associata al mandato parlamentare, affermando che l’indennità sarebbe modesta e che questo farebbe sì che «molti membri del Parlamento debbano dipendere da entrate supplementari [...] che possono creare rapporti di dipendenza»¹⁴. Questo potrebbe compromettere i processi democratici. Vi sarebbe inoltre il rischio che molte professioni siano incompatibili con un mandato in seno all’Assemblea federale.

Gli attuali parlamentari valutano *l’importo della loro indennità annua* adeguato rispettivamente (abbastanza) adeguato (cfr. Figura 6). Appena il 9 per cento dei parlamentari ritiene che l’indennità annua sia inadeguata. I *contributi di previdenza*, invece, sono giudicati dalla maggioranza dei parlamentari come poco adeguati o inadeguati; quasi un terzo è dell’opinione che i contributi di previdenza siano inadeguati. La differenziazione in base alle categorie prese in esame indica che sono soprattutto i giovani parlamentari e i membri del Consiglio degli Stati ad essere insoddisfatti delle attuali strutture delle indennità.

¹⁴ Iniziativa parlamentare Hans Widmer (10.434).

Bewertung finanzieller Aspekte des Parlamentsmandats



Bewertung finanzieller Aspekte des Parlamentsmandats = Valutazione degli aspetti finanziari del mandato parlamentare

Höhe der jährlichen Entschädigung (Einkommen, Taggeld, Spesen) = Importo dell'indennità annua (reddito, diaria, spese)

Höhe der Beiträge an die Vorsorge (Pensionskasse) = Importo dei contributi di previdenza (cassa pensioni)

Ausreichend = sufficiente

Eher ausreichend = più che sufficiente

Eher nicht ausreichend = appena sufficiente

Nicht ausreichend = insufficiente

Valutazione	...riguardo all'importo dell'indennità annua	...riguardo ai contributi di previdenza
Appena sufficiente / insufficiente	<ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (+) / oltre (-) – Impiego: dipendenti (+) / indipendenti (-) – Consiglio: Consiglio degli Stati (+) / Consiglio nazionale (-) 	<ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Consiglio: Consiglio degli Stati (+) / Consiglio nazionale (-)

Figura 6: Valutazione degli aspetti finanziari. La panoramica in forma tabellare sotto il diagramma evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

2.3 Panoramica degli aspetti relativi al diritto delle assicurazioni sociali

Nota: le osservazioni che seguono riassumono una selezione di punti emersi dall'approfondita analisi giuridica effettuata, che costituisce un allegato a sé stante, e la arricchiscono con i risultati del sondaggio.

Quando ci si appresta a chiarire gli aspetti del diritto delle assicurazioni sociali rilevanti per la conciliabilità si deve affrontare una questione abbastanza delicata e cioè se un mandato parlamentare nazionale costituisca o meno un'attività lucrativa dal punto di vista giuridico. Un mandato parlamentare a livello nazionale non costituisce un rapporto di impiego, ma nel diritto delle assicurazioni (sociali) è equiparato, almeno parzialmente, a un'attività lucrativa dipendente. Ciò vale per l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, l'assicurazione per l'invalidità, l'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, l'assicurazione contro la disoccupazione e gli assegni familiari. L'attività parlamentare, invece, non è assoggettata alla previdenza professionale, all'assicurazione contro gli infortuni e all'assicurazione malattie¹⁵. Nelle osservazioni che seguono si fa riferimento in modo specifico a due rami della sicurezza sociale:

¹⁵ L'assoggettamento dipende dal domicilio. La questione dell'assoggettamento è quindi particolarmente rilevante per gli Svizzeri all'estero che vengono eletti nel Parlamento nazionale.

- *Ordinamento delle indennità per perdita di guadagno*: in relazione all'indennità di perdita di guadagno vanno citati in particolare il congedo di maternità o l'indennità di maternità¹⁶, tema che recentemente è stato oggetto anche di interventi parlamentari¹⁷ e di iniziative cantonali¹⁸ (cfr. anche cap. 4.8). Secondo l'attuale prassi amministrativa, con il versamento di un'indennità per l'attività parlamentare (p. es. la diaria per la partecipazione a una seduta di commissione o la partecipazione a una votazione nel plenum) decade definitivamente per il futuro l'indennità di maternità. Questo vale in generale e comprende quindi anche altri eventuali redditi da lavoro. Questa prassi si basa sull'articolo 16d LIPG. Il Tribunale federale ha confermato questa prassi amministrativa in una recente sentenza di principio nel caso di una consigliera nazionale in congedo di maternità (cfr. sentenza 9C_469/2021, destinata alla pubblicazione nella Raccolta ufficiale).
- *Previdenza professionale*: visto che i membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono considerati lavoratori dipendenti ai fini della contribuzione AVS, in linea di principio dovrebbero sottostare anche alla previdenza professionale. A livello federale non è tuttavia prevista un'assicurazione dei parlamentari presso l'istituto di previdenza PUBBLICA. La Confederazione versa un contributo (art. 7 cpv. 2 LI), che comporta una prestazione di vecchiaia¹⁹. L'indennità di previdenza ammonta annualmente al 16 per cento dell'importo massimo di cui all'articolo 8 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Il parlamentare finanzia tale indennità di tasca propria in ragione di un quarto.

Per quanto riguarda la protezione dal punto di vista del diritto delle assicurazioni, si può affermare in linea di massima che essa può migliorare o peggiorare quando si intraprende un'attività parlamentare. Questo dipende principalmente dal reddito complessivo di una persona: se con l'assunzione del mandato esso risulta più alto, nonostante una possibile riduzione dell'attività professionale, allora la situazione del parlamentare migliorerà. Se il reddito complessivo sarà invece più basso, la protezione prevista dal diritto delle assicurazioni in genere peggiora. Per quanto riguarda la conciliabilità tra mandato, attività professionale e lavoro familiare, ci sono alcune questioni irrisolte dal punto di vista giuridico, nonché aspetti poco chiari e contraddittori che devono essere chiariti.

Secondo i risultati del sondaggio online, l'attuale normativa sul congedo di maternità rappresenta un ostacolo alla conciliabilità per meno del 40 per cento delle donne che siedono nel Consiglio (cfr. Figura 7). Quasi la metà di tutte le parlamentari che hanno risposto ritiene che non sia affatto una sfida. In base alla differenziazione per categorie di età, le norme sul congedo di maternità rappresentano una sfida per circa la metà delle madri in Parlamento e per le giovani parlamentari.

Per quanto riguarda le norme sull'incompatibilità, oltre tre quarti di tutti i parlamentari affermano che esse non pregiudicano affatto la conciliabilità. A questo proposito, dalla distinzione in base alle categorie prese in esame non emergono differenze significative.

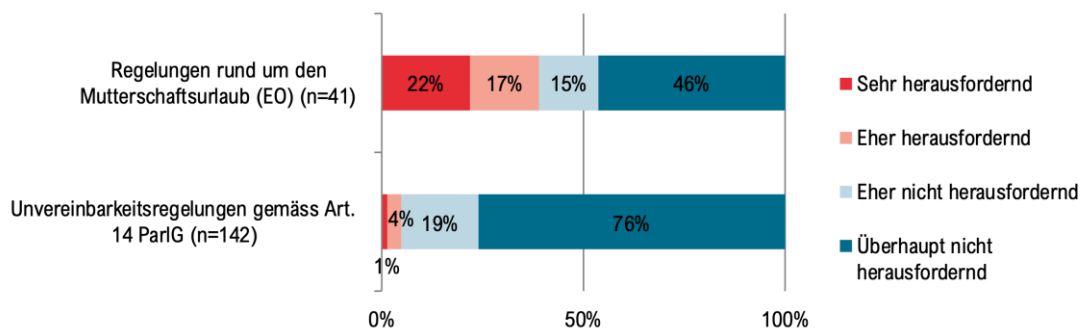
¹⁶ A partire dal 1° gennaio 2021, è stato introdotto un congedo di paternità di due settimane, finanziato mediante le IPG. Può essere preso in modo flessibile nei sei mesi successivi alla nascita del figlio. Pertanto, contrariamente a quanto accade con l'indennità di maternità, il diritto all'indennità di paternità non si estingue con la ripresa dell'attività lucrativa (UFAS: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-80729.html> [stato URL: 20.01.2022]).

¹⁷ P. es. interpellanza Sibel Arslan (18.4390).

¹⁸ Cantone di Zugo (19.311), su questa base i Cantoni di Basilea Campagna (20.313), Lucerna (20.323), Basilea Città (21.311).

¹⁹ Il secondo pilastro è oggetto almeno di un'iniziativa parlamentare (Hans Widmer, 10.434) in cui si afferma che «prestazioni del secondo pilastro piuttosto carenti» rendono un mandato parlamentare «per molti talenti politici tutt'altro che attrattivo».

Bewertung rechtlicher Aspekte des Parlamentsmandats



Bewertung rechtlicher Aspekte des Parlamentsmandats = Valutazione degli aspetti giuridici del mandato parlamentare

Regelungen rund um den Mutterschaftsurlaub (EO) (n=41) = Norme concernenti il congedo di maternità (IPG) (n=41)

Unvereinbarkeitsregelungen gemäss Art.14 ParlG = Disposizioni in materia di incompatibilità secondo l'art. 14 LParl (n=142)

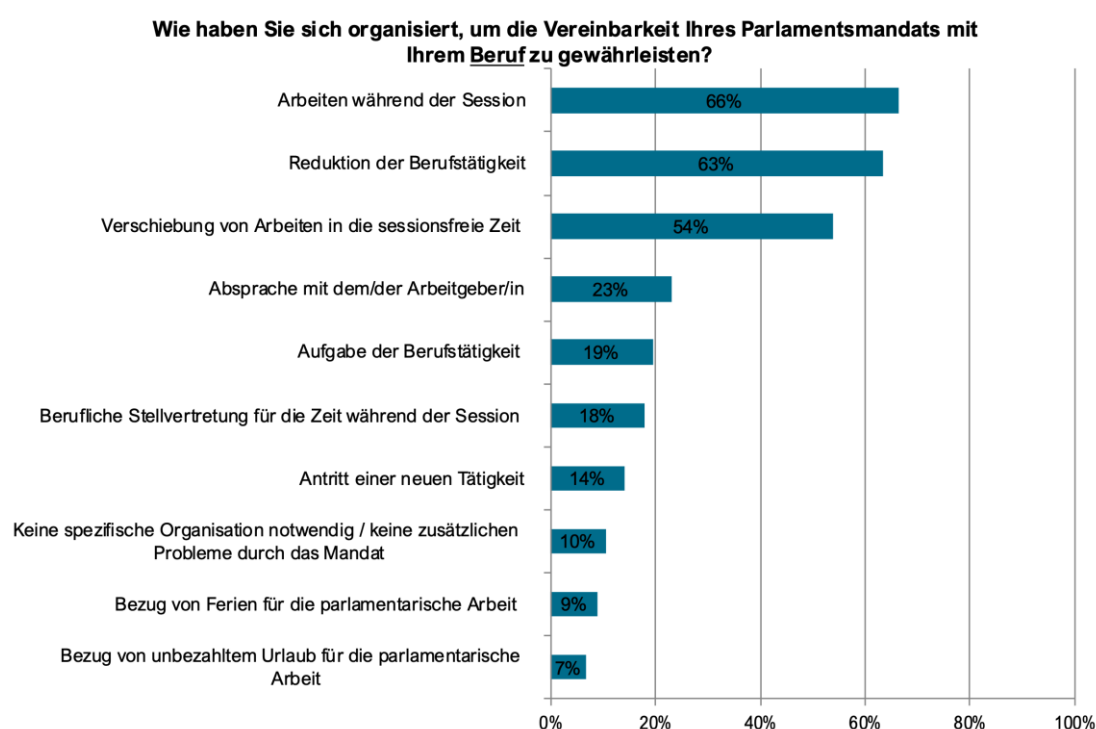
- Sehr herausfordernd = molto impegnativo
- Eher herausfordernd = piuttosto impegnativo
- Eher nicht herausfordernd = poco impegnativo
- Überhaupt nicht herausfordernd = per niente impegnativo

Figura 7: Valutazione degli aspetti giuridici. La domanda sul congedo di maternità è stata posta solo alle parlamentari. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

3 Organizzazione personale dei parlamentari per garantire la conciliabilità

Per garantire la conciliabilità del mandato parlamentare con la professione e la famiglia, i parlamentari spesso si attivano a livello personale. Si organizzano in modo tale da adattare la loro vita professionale e familiare all'attività parlamentare. Le riflessioni che seguono mostrano in che misura gli attuali parlamentari si organizzano personalmente per garantire la conciliabilità con la professione e con la custodia dei figli²⁰.

Per conciliare il mandato e la professione (cfr. Figura 8), perlopiù si lavora anche durante la sessione (66 % dei rispondenti) e/o si riduce l'attività professionale (63 %). La maggioranza dei rispondenti sposta inoltre il lavoro legato alla professione nel periodo in cui non ci sono sessioni (54 %). Altre misure in ambito professionale vengono adottate molto meno frequentemente.



Wie haben Sie sich organisiert, um die Vereinbarkeit Ihres Parlamentsmandats mit Ihrem Beruf zu gewährleisten? = Come Si è organizzato per garantire la conciliabilità tra il mandato parlamentare e la sua professione?

Arbeiten während der Session = Lavoro durante la sessione

Reduktion der Berufstätigkeit = Riduzione dell'attività professionale

Verschiebung von Arbeiten in die sessionsfreie Zeit = Spostamento del lavoro nei periodi in cui non ci sono sessioni

Absprache mit dem/der Arbeitgeber/in = Accordi con il datore di lavoro

Aufgabe der Berufstätigkeit = Abbandono dell'attività professionale

Berufliche Stellvertretung für die Zeit während der Session = Sostituzione al lavoro per il periodo della sessione

Antritt einer neuen Tätigkeit = Inizio di una nuova attività

²⁰ È stato chiesto inoltre come si organizzino i parlamentari per garantire la conciliabilità del loro mandato con l'attività di formazione/formazione continua e con l'assistenza ai familiari o alle persone vicine. Il numero delle risposte fornite a queste domande è basso per cui non viene mostrato in forma di grafico. Per quanto riguarda la formazione e la formazione continua si può affermare, dal punto di vista qualitativo, che spesso viene portata a termine in modalità part-time per garantire la conciliabilità con il mandato. Nel caso dell'assistenza ai familiari, il più delle volte vengono coinvolte altre persone (p. es. partner) per garantirla in concomitanza con il mandato.

Keine spezifische Organisation notwendig / keine zusätzlichen Probleme durch das Mandat = Nessuna organizzazione specifica necessaria / nessun problema aggiuntivo causato dal mandato

Bezug von Ferien für die parlamentarische Arbeit = Giorni di vacanza per il lavoro parlamentare

Bezug von unbezahltem Urlaub für die parlamentarische Arbeit = Congedo non pagato per il lavoro parlamentare

Figura 8: Organizzazione personale per garantire la conciliabilità del mandato con la professione (n=134). La domanda è stata posta solo alle persone occupate. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Di seguito viene sintetizzata in forma tabellare una differenziazione delle risposte al sondaggio online in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari presi in esame (cfr. Tabella 5). Si evidenziano differenze in particolare tra i sessi per quanto riguarda l'organizzazione con la professione, con una quota notevolmente maggiore di parlamentari uomini (70 %) con un grado d'occupazione superiore al 50 per cento rispetto alle parlamentari (44 %), mentre una percentuale maggiore di donne parlamentari ha rinunciato a un'attività professionale o persino abbandonato la vita professionale. Inoltre tutti i padri che siedono in Parlamento sono aiutati dai loro partner per quanto riguarda la (organizzazione della) custodia dei figli, mentre questa quota scende a meno di tre quarti per le madri.

Misura personale	Categorie di persone
Lavoro durante la sessione	<ul style="list-style-type: none"> – Figli: con (un) figli(o) (+) / senza (-) – Situazione professionale: dipendenti (+) / indipendenti (-) – Grado d'occupazione: uguale o superiore al 50 % (+) / inferiore al 50 % (-) – Viaggio: pendolari abituali (+) – Età: fino a 43 anni (+) – Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) – Gruppi parlamentari: PLR, PVL (+) / Centro (-)²¹
Riduzione dell'attività professionale	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: uomini (+) / donne (-) – Viaggio: pendolari abituali (+) / non pendolari (-) – Età: fino a 43 anni (+) – Consiglio: Consiglio nazionale (+) / Consiglio degli Stati (-) – Gruppi parlamentari: PLR, PVL, Verdi (+) / UDC (-)
Spostamento del lavoro nei periodi in cui non ci sono sessioni	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: uomini (+) / donne (-) – Situazione professionale: dipendenti (+) / indipendenti (-) – Gruppi parlamentari: PLR, Verdi (+) / Centro (-)
Accordi con il datore di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: uomini (+) / donne (-)
Abbandono dell'attività professionale	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (+) / uomini (-) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (+) / uguale o superiore al 50 % (-) – Viaggio: nessun pendolarismo (+)
Sostituzione al lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: uomini (+) / donne (-) – Figli: senza (un) figli(o) (+) / con (-)

Tabella 5: Differenziazione dell'organizzazione personale per garantire la conciliabilità con la professione. La tabella evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Per quanto riguarda la custodia dei figli (cfr. **Wie haben Sie sich organisiert, um die Vereinbarkeit Ihres Parlamentsmandats mit der Betreuung des Kindes/der Kinder gewährleisten?** = Come Si è organizzato per garantire la conciliabilità tra il mandato parlamentare e la custodia dei figli?

²¹ Per semplicità e per agevolare la lettura, si utilizzano le abbreviazioni dei partiti.

Weitere Personen (p.es. Elternteil der Kinder, Partner/in, Grosseltern etc.) stellen generell oder während der Session die Kinderbetreuung (teilweise) sicher = Altre persone (p. es. l'altro genitore, partner, nonni ecc.) si occupano della custodia (parziale) dei figli in generale o durante la sessione.

Reduktion der Berufstätigkeit = Riduzione dell'attività professionale

(Zusätzliche) institutionelle Betreuung (z.B. zusätzliche Kita-/Horttage, Wechsel in Tagesschule) = Custodia istituzionale (aggiuntiva) (p. es. più giorni all'asilo nido/doposcuola, passaggio alla scuola a tempo pieno)

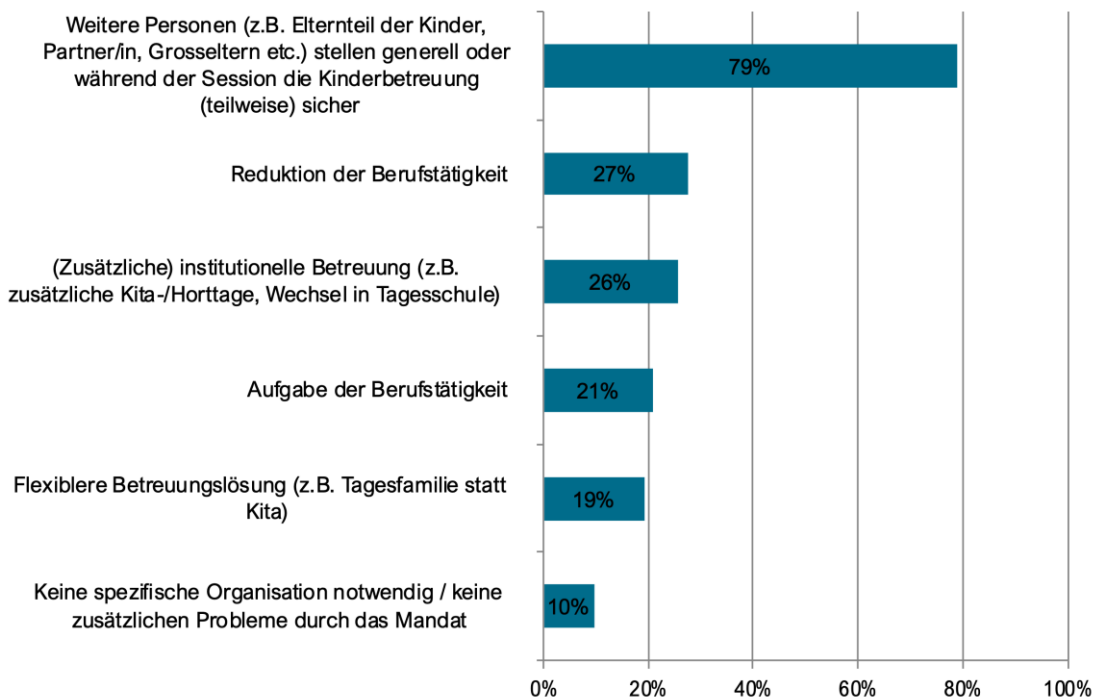
Aufgabe der Berufstätigkeit = Abbandono dell'attività professionale

Flexiblere Betreuungslösung (z.B. Tagesfamilie statt Kita) = Soluzione per la custodia più flessibile (p. es. famiglia diurna al posto dell'asilo nido)

Keine spezifische Organisation notwendig / keine zusätzlichen Probleme durch das Mandat = Nessuna organizzazione specifica necessaria / nessun problema aggiuntivo causato dal mandato

Figura 9), più di tre quarti (79 %) dei parlamentari che hanno almeno un figlio minorenni si affidano a persone a loro vicine (genitore, partner, nonni ecc.) per garantire la conciliabilità della vita familiare con il mandato parlamentare. È di gran lunga la misura adottata con maggiore frequenza, altre svolgono un ruolo notevolmente meno rilevante. La riduzione della propria attività professionale si colloca al secondo posto ma sono relativamente pochi i parlamentari che la indicano, circa un quarto dei rispondenti (27 %).

Wie haben Sie sich organisiert, um die Vereinbarkeit Ihres Parlamentsmandats mit der Betreuung des Kindes/der Kinder gewährleisten?



Wie haben Sie sich organisiert, um die Vereinbarkeit Ihres Parlamentsmandats mit der Betreuung des Kindes/der Kinder gewährleisten? = Come Si è organizzato per garantire la conciliabilità tra il mandato parlamentare e la custodia dei figli?

Weitere Personen (p.es. Elternteil der Kinder, Partner/in, Grosseltern etc.) stellen generell oder während der Session die Kinderbetreuung (teilweise) sicher = Altre persone (p. es. l'altro genitore, partner, nonni ecc.) si occupano della custodia (parziale) dei figli in generale o durante la sessione.

Reduktion der Berufstätigkeit = Riduzione dell'attività professionale

(Zusätzliche) institutionelle Betreuung (z.B. zusätzliche Kita-/Horttage, Wechsel in Tagesschule) = Custodia istituzionale (aggiuntiva) (p. es. più giorni all'asilo nido/doposcuola, passaggio alla scuola a tempo pieno)

Aufgabe der Berufstätigkeit = Abbandono dell'attività professionale

Flexiblere Betreuungslösung (z.B. Tagesfamilie statt Kita) = Soluzione per la custodia più flessibile (p. es. famiglia diurna al posto dell'asilo nido)

Keine spezifische Organisation notwendig / keine zusätzlichen Probleme durch das Mandat = Nessuna organizzazione specifica necessaria / nessun problema aggiuntivo causato dal mandato

Figura 9: Organizzazione personale per garantire la conciliabilità tra il mandato e la custodia dei figli (n=62). La domanda è stata posta solo alle persone con almeno un figlio minorenni nell'economia domestica, della cui custodia sono corresponsabili. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La tabella sottostante mostra i risultati del sondaggio online, suddivisi in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari (cfr. Tabella 6). La modalità con cui si organizza la custodia dei figli dipende fortemente dall'età dei parlamentari rispettivamente dei figli da accudire. La differenziazione in base al viaggio evidenzia che né una riduzione dell'attività professionale né un posto all'asilo nido sono sufficienti per compensare l'assenza dei parlamentari nel lavoro di accudimento. Durante la sessione, restano a Berna soprattutto coloro i quali possono dare i figli in custodia ad altri.

Misura individuale	Categorie di persone
Altre persone	<ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Grado d'occupazione: uguale o superiore al 50 % (+) / inferiore al 50 % (-) – Viaggio: non pendolari(+) / pendolari occasionali (-) – Gruppo parlamentare: UDC, PS (+) / Centro, PLR (-)
Riduzione dell'attività professionale	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: uomini (+) / donne (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Impiego: indipendenti (+) / dipendenti (-) – Grado d'occupazione: uguale o superiore al 50 % (+) / inferiore al 50 % (-) – Viaggio: pendolari abituali (+) / non pendolari (-) – Gruppo parlamentare: Verdi, PS (+) / UDC (-)
Custodia istituzionale (aggiuntiva)	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (+) / uomini (-) – Età: fino a 43 anni (+) / oltre i 43 anni (-) – Viaggio: pendolari abituali (+) / non pendolari (-) – Gruppo parlamentare: PS (+) / UDC, Centro (-)
Abbandono dell'attività professionale	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (+) / uomini (-) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % / uguale o superiore al 50 % (-) – Gruppo parlamentare: Verdi (+) / UDC, Centro, PLR (-)
Soluzione più flessibile per la custodia	<ul style="list-style-type: none"> – Viaggio: pendolari abituali, pendolari occasionali (+) / non pendolari (-) – Gruppo parlamentare: PS, Verdi, PLR (+) / UDC, PVL, Centro (-)

Tabella 6: Differenziazione dell'organizzazione personale per garantire la cura dei figli. La tabella evidenzia le differenze più marcate per le categorie di persone prese in esame (scostamenti di oltre 10 punti percentuali). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

4 Possibili soluzioni per migliorare la conciliabilità con l'attività parlamentare

Viste le misure adottate da molti parlamentari eletti e in carica, a livello personale, per garantire la conciliabilità tra il mandato parlamentare, la professione e la famiglia, di seguito vengono presentate delle possibili soluzioni relative all'attività parlamentare.

I successivi sottocapitoli sono suddivisi in base a queste diverse misure, che possono contribuire potenzialmente a migliorare la conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia. Per ogni misura vengono presentati i risultati di varie indagini e al termine di ogni sottocapitolo viene presentata una valutazione delle possibili soluzioni in relazione alla loro efficacia e accettazione dal punto di vista del gruppo di progetto. Questa valutazione viene effettuata separatamente per ogni misura. L'Allegato **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** offre una panoramica dei criteri di valutazione.

4.1 Possibilità di supplenza alle sedute plenarie

4.1.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

L'analisi degli interventi e delle iniziative parlamentari rivela che si discute dell'introduzione della possibilità di farsi sostituire nelle sedute plenarie dei Consigli, in particolare riguardo alle assenze inevitabili, soprattutto in caso di maternità rispettivamente genitorialità. Un disciplinamento delle supplenze è visto anche come una possibile soluzione per contrastare il crescente onere lavorativo e di tempo per i parlamentari. Un disciplinamento di questo tipo favorirebbe quindi, in particolare, gli imprenditori e i liberi professionisti e potrebbe portare a una maggiore pluralità di professioni all'interno del Parlamento nazionale. In alcuni casi si auspica che i giovani e le donne, in particolare, riescano fare il loro ingresso nella politica nazionale come supplenti.

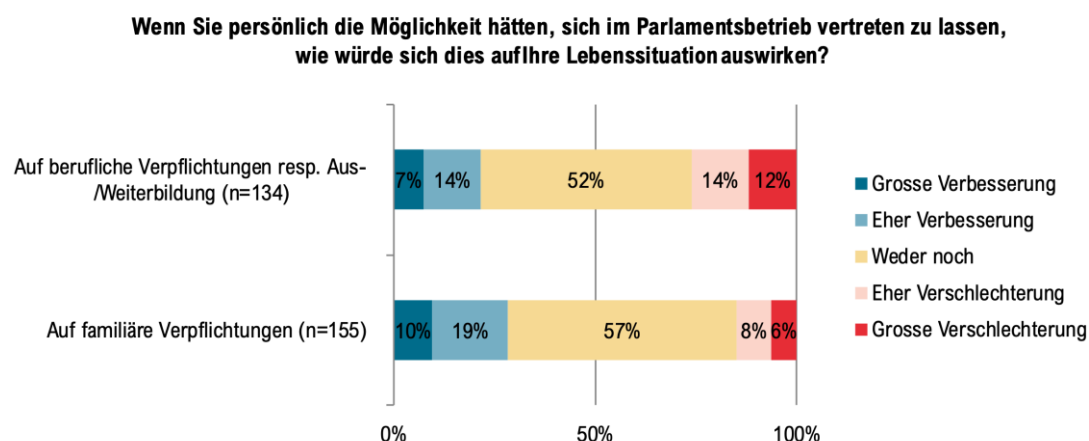
4.1.2 Risultati delle indagini

Considerazioni relative ad altri Parlamenti: in vari Parlamenti cantonali e nel Parlamento del Liechtenstein, i parlamentari hanno la possibilità di farsi sostituire. I modelli di supplenza sono in parte fondamentalmente diversi tra loro per quanto riguarda l'elezione e la convocazione dei supplenti, i motivi ammessi per una supplenza e la durata consentita della stessa. Ciò che li accomuna è, in linea di principio, il fatto che il Parlamento può sempre lavorare contando sul numero completo dei suoi membri e con un equilibrio delle forze costante. I colloqui con i rappresentanti dei Parlamenti cantonali dimostrano anche che queste discussioni sono già avvenute quasi ovunque. I colloqui con i rappresentanti dei Cantoni di Neuchâtel e dei Grigioni, che conoscono un tale sistema, dimostrano che quest'ultimo è sostanzialmente ritenuto soddisfacente.

Excursus sui diversi modelli di supplenza: si presentano di seguito i modelli di supplenza già implementati rispettivamente discussi in vari luoghi.

Modello	Elezione del supplente	Modalità di supplenza	Durata della supplenza
Vallese	Elezione dei supplenti su liste separate	<ul style="list-style-type: none"> – Supplenza senza indicare le ragioni. – La convocazione viene fatta teoricamente dalla persona assente, di fatto dal gruppo parlamentare. – Il supplente non deve necessariamente provenire dallo stesso distretto o appartenere allo stesso partito. 	La supplenza può riguardare singole sedute, fino all'intera durata della sessione
Grigioni	Nessuna elezione; i candidati non eletti della stessa lista fungeranno da supplenti secondo l'ordine dei voti ottenuti.	<ul style="list-style-type: none"> – Supplenza senza indicare il motivo. – La convocazione viene fatta dall'amministrazione del circondario. 	La supplenza può protrarsi per l'intera durata della sessione
Liechtenstein	Nessuna elezione; i candidati non eletti della stessa lista fungeranno da supplenti secondo l'ordine dei voti ottenuti.	<ul style="list-style-type: none"> – Supplenza solo in caso di eventi imprevisti o inevitabili come malattia, decesso in famiglia o appuntamenti professionali importanti; non è necessario fornire alcuna prova. – La convocazione viene fatta dal gruppo parlamentare. 	La supplenza può riguardare singole sedute, fino all'intera durata della sessione

Sondaggio online tra i parlamentari: per la totalità dei rispondenti l'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze difficilmente rappresenta un miglioramento a livello individuale (cfr. Figura 10): solo il 21 per cento e il 29 per cento circa dei parlamentari che hanno risposto ritiene che si tratti di un grande/lieve miglioramento per quanto riguarda rispettivamente i loro obblighi professionali e gli obblighi familiari²². La maggioranza dei rispondenti ritiene che non si tratti né di un miglioramento né di un peggioramento della situazione individuale. Circa il 26 per cento e il 14 per cento lo considerano un peggioramento per quanto riguarda la conciliabilità rispettivamente con la loro situazione professionale e familiare.



²² Alla fine del questionario è stato anche chiesto: «Se pensa a persone del Suo ambiente o del Suo partito che potrebbero essere interessate a un mandato parlamentare ma che devono affrontare il problema della conciliabilità con la professione e la famiglia, quali possibili soluzioni potrebbero essere interessanti per loro?». L'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze riscuote valori di assenso elevati quanto quelli relativi alla situazione individuale: il 28 % lo ritiene interessante per quanto riguarda la conciliabilità con gli obblighi professionali, il 32 % per quanto riguarda gli obblighi familiari.

Wenn Sie persönlich die Möglichkeit hätten, sich im Parlamentsbetrieb vertreten zu lassen, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se avesse personalmente la possibilità di farsi sostituire nell'attività parlamentare, questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o su formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

Figura 10: Effetti per la situazione individuale dell'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Se si distingue in base alle categorie di persone prese in esame e ai gruppi parlamentari, si evidenzia chi percepisce l'introduzione di una normativa sulle supplenze soprattutto come un miglioramento rispettivamente come un peggioramento (cfr. Tabella 7):

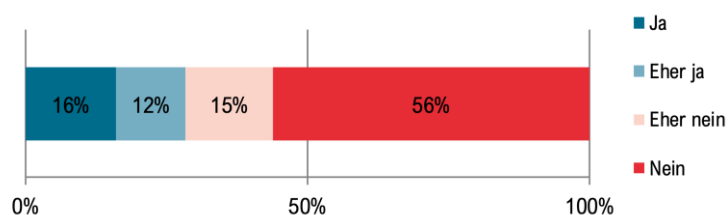
Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	---	– Figli: con (un) figli(o) (47 %) – Età: fino a 43 anni (45 %)
	Gruppi parlamentari	Verdi (56 %)	Verdi (65 %)
Peggioramento	Categorie di persone	---	---
	Gruppi parlamentari	UDC (49 %)	---

Tabella 7: Differenziazione per categorie relativamente alla valutazione delle ripercussioni di un disciplinamento sulle supplenze per la situazione individuale. Sono riportate le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso uguale o superiore al 45 per cento²³ secondo i quali si tratterebbe di un grande/lieve miglioramento o di un grande/lieve peggioramento. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Chiedendo ai parlamentari in che misura siano in linea di principio aperti a questa misura, a prescindere dalla loro situazione individuale, emerge un quadro chiaro (cfr. Figura 11): quasi i tre quarti dei rispondenti sono decisamente o piuttosto contrari. Poco più di un quarto di chi ha risposto si dichiara (piuttosto) ben disposto nei confronti della misura. Anche differenziando in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari, la tabella sotto il diagramma mostra poca apertura rispetto all'introduzione di una soluzione di supplenza o apertura esclusivamente tra singoli gruppi parlamentari a sinistra del centro.

²³ La percentuale di assenso del 45 % è stata scelta perché mostra quali gruppi sarebbero (quasi) in maggioranza d'accordo sul fatto che si tratterebbe di un miglioramento o di un peggioramento. Per quanto riguarda i gruppi parlamentari, in combinazione con la figura/domanda successiva, essa fornisce informazioni sulle potenziali maggioranze dietro una possibile soluzione.

Stehen Sie der Einführung einer Stellvertretungsregel grundsätzlich offen gegenüber?



Stehen Sie der Einführung einer Stellvertretungsregel grundsätzlich offen gegenüber? = È aperto all'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze?

Ja = Sì

Eher ja = piuttosto sì

Eher nein = piuttosto no

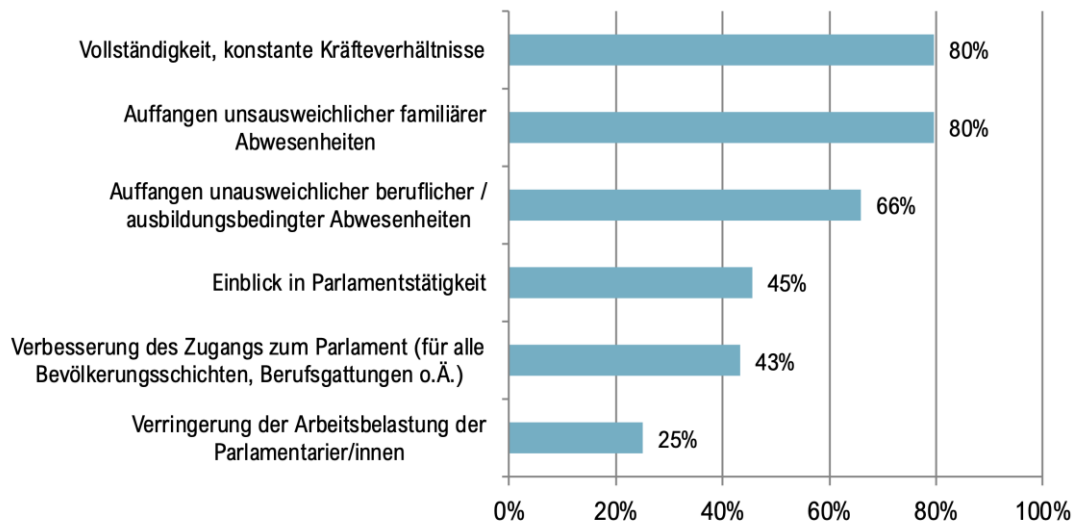
Nein = No

Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari
	Categorie di persone: ---
	Gruppi parlamentari: Verdi (73 %), PS (48 %).

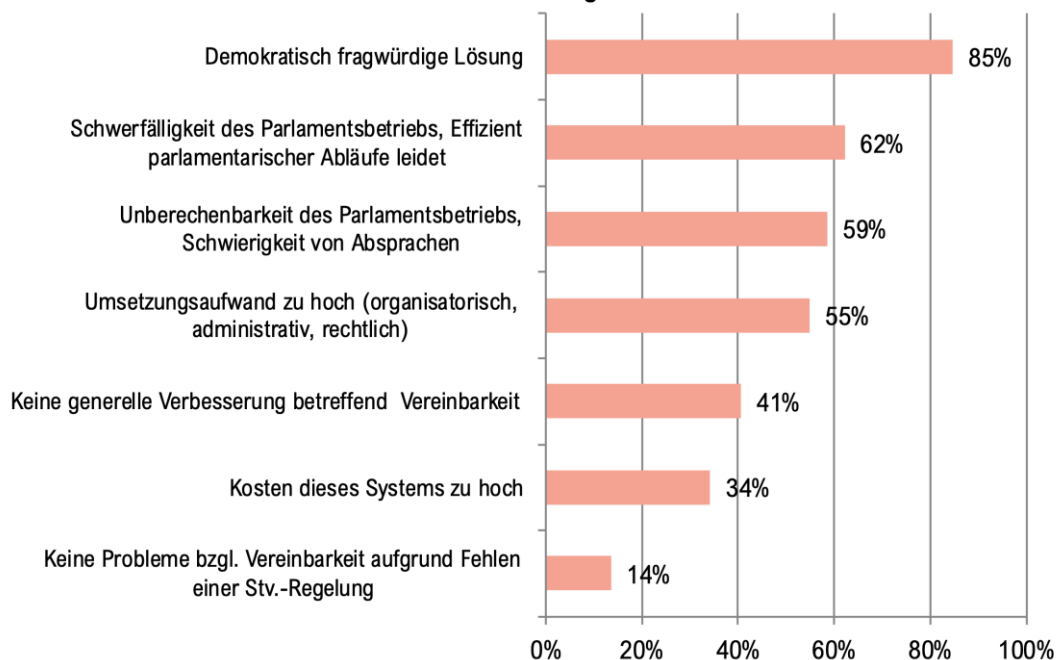
Figura 11: Apertura all'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze (n=155). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso uguale o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti a favore e contro l'introduzione di un disciplinamento sulle supplenze (cfr. Figura 12).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Vollständigkeit, konstante Kräfteverhältnisse = Completezza numerica, rapporti tra le forze costanti

Auffangen unsausweichlicher familiärer Abwesenheiten = Rimedio alle assenze inevitabili per motivi familiari

Auffangen unausweichlicher beruflicher / ausbildungsbedingter Abwesenheiten = Rimedio alle assenze inevitabili per motivi professionali/di formazione

Einblick in Parlamentstätigkeit = Sguardo alle attività parlamentari

Verbesserung des Zugangs zum Parlament (für alle Bevölkerungsschichten, Berufsgattungen o.Ä.) = Miglioramento dell'accesso al Parlamento (per tutte le fasce di popolazione, le professioni ecc.)

Verringerung der Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen = Riduzione del carico di lavoro per i parlamentari

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Demokratisch fragwürdige Lösung = Soluzione discutibile dal punto di vista della democrazia

Schwerfälligkeit des Parlamentsbetriebs, Effizienz parlamentarischer Abläufe leidet = Appesantimento dell'attività parlamentare, peggioramento dell'efficienza dei processi parlamentari

Unberechenbarkeit des Parlamentsbetriebs, Schwierigkeit von Absprachen = Imprevedibilità dei lavori parlamentari, difficoltà di accordarsi

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi del sistema eccessivi

Keine Probleme bzgl. Vereinbarkeit aufgrund Fehlen einer Stv.-Regelung = Nessun problema per la conciliabilità causato dalla mancanza di un disciplinamento sulle supplenze

Figura 12: Argomenti favorevoli (n=44) e contrari (n=111) a una soluzione basata sulle supplenze. Sono stati chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) favorevoli alla misura e gli argomenti contrari se i rispondenti erano (piuttosto) contrari alla stessa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

4.1.3 Sintesi e valutazione della misura

Possibilità di supplenze alle sedute plenarie	
Idea della misura	
Descrizione	I parlamentari devono avere la possibilità di farsi sostituire alle sedute plenarie. In caso di attuazione, si dovranno stabilire la procedura di elezione dei supplenti, le modalità di sostituzione (motivi ammessi, convocazione) e i periodi di sostituzione ammessi.
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Completezza numerica e rapporti tra le forze: il Parlamento può sempre lavorare al completo, i rapporti tra le forze restano costanti. – Miglioramento della conciliabilità: si mitigano le conseguenze di assenze inevitabili per motivi legati al lavoro, alla formazione, alla famiglia e alla salute. – Partecipazione politica: a seconda delle modalità di supplenza scelte, il lavoro parlamentare diventa accessibile a una gamma più ampia di professioni e situazioni individuali. Inoltre, chi aspira a un mandato/gli interessati potranno scoprire l'attività parlamentare.
(Potenziali) effetti secondari	<ul style="list-style-type: none"> – Peggioramento dell'efficacia e dell'efficienza del Parlamento: i partecipanti meno esperti e temporanei possono rendere l'attività parlamentare più laboriosa (coordinamento, scambio), più imprevedibile e più costosa. – Peggioramento della conciliabilità: un'attenuazione dell'obbligo di presenza può comportare un aumento delle pretese avanzate nei confronti dei parlamentari nella professione o in famiglia.
Esempi pratici	Vari Parlamenti cantonali (tra cui Vallese e Grigioni) e il Parlamento del Liechtenstein prevedono la possibilità delle supplenze.
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)	
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 22 % Situazione familiare: 29 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	--- <ul style="list-style-type: none"> – Figli: parlamentari con (un) figli(o) – Età: parlamentari fino a 43 anni
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 28 %
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Categorie di persone: --- – Gruppi parlamentari: Verdi, PS
Attuazione e relativo onere	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale e implementazione di norme e processi nei partiti, gruppi parlamentari, Consigli e organi per individuare, inserire e convocare i supplenti a livello federale e cantonale (incl. l'adeguamento delle basi legali, in particolare della legge sul Parlamento). – Impostazione concettuale e implementazione di norme e processi nei Servizi del Parlamento per l'accesso dei supplenti ai locali e alle informazioni, nonché per la retribuzione (incl. l'adeguamento delle basi legali, in particolare della legge sul Parlamento). – Ulteriore onere organizzativo e amministrativo per tutti i soggetti coinvolti.
Attori competenti	Parlamento, unità amministrative competenti, Servizi del Parlamento, Cantoni, partiti
Bilancio	
Efficacia	Bassa. La misura è classificata come (lieve) miglioramento della situazione personale da meno di un terzo di tutti i parlamentari che hanno risposto e da nessuna delle categorie di persone prese in esame.
Accettazione	Bassa. Meno di un terzo di tutti i parlamentari che hanno risposto si dice (piuttosto) aperto nei confronti della misura.

Tabella 8: Sintesi e valutazione dell'introduzione della possibilità di supplenze alle sedute plenarie.

4.2 Modifica del ritmo e della durata delle sessioni

4.2.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

Anche la modifica del ritmo delle sessioni è periodicamente oggetto di interventi e iniziative parlamentari. Questa idea si rivela opportuna in particolare quando il ritmo attuale o la durata sono percepiti come impegnativi per i parlamentari con figli in età (pre)scolare o quando le ripetute assenze dal posto di lavoro o dalle attività di formazione e formazione continua, in pratica per tre settimane, sono ritenute problematiche. Con un cambiamento, e nel corso del tempo sono state proposte diverse frequenze e durate delle sessioni, si potrebbe garantire meglio la conciliabilità tra il mandato e gli obblighi professionali e familiari. Inoltre, secondo gli autori di diversi interventi e iniziative, si potrebbe incrementare la qualità del lavoro parlamentare.

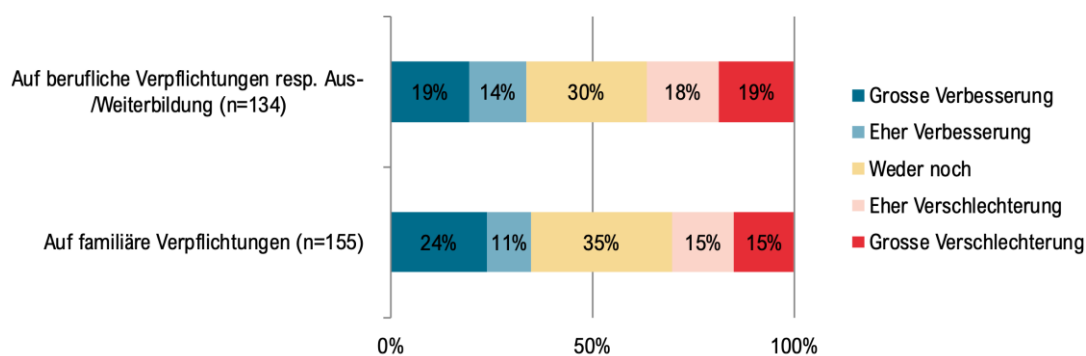
4.2.2 Risultati delle indagini

Considerazioni relative ad altri Parlamenti: nei Parlamenti presi in esame esistono diversi modelli di seduta o sessione e non si utilizza in modo univoco il termine sessione. Fondamentalmente, le indagini condotte presso i Parlamenti cantonali indicano che, a seconda della modalità applicata, si riscontrano diversi vantaggi e svantaggi nel proprio sistema o nell'altro. Per esempio, in un Parlamento cantonale organizzato per sessioni, con un modello di sedute settimanali, si intravede il rischio di non esaurire tutti i punti all'ordine del giorno e che i dibattiti debbano protrarsi per più sedute. Inoltre si ridurrebbero le interazioni informali, tra gruppi parlamentari diversi, davanti a una birra o in occasione di un evento sportivo oppure, a seconda dell'impostazione, scomparirebbero del tutto. D'altra parte, i blocchi di sedute brevi sono meno faticosi e questo consente di restare più concentrati e motivati. Un vantaggio importante è certamente rappresentato dal fatto che questo tipo di organizzazione è la più compatibile con le strutture del mondo del lavoro e quindi anche con numerose altre infrastrutture orientate al mondo del lavoro, come quelle per la custodia dei figli complementare alla famiglia. Anche il lavoro che deve essere svolto a casa può essere suddiviso meglio che nel caso di quattro o cinque periodi di lavoro parlamentare intensivo in un anno. Questo aspetto viene sottolineato anche nei colloqui con i rappresentanti dei Cantoni che prevedono sedute più frequenti: la possibilità di pianificare è buona e ci sono svariate opportunità organizzative in relazione agli obblighi professionali e familiari. Tuttavia, la situazione personale dei parlamentari (domicilio, professione, situazione familiare ecc.) è decisiva per stabilire quale sia il modello preferito nel singolo caso.

Sondaggio online tra i parlamentari: la valutazione di una modifica del ritmo delle sessioni passando a sessioni più brevi e più frequenti mostra una gamma equilibrata di effetti attesi per la situazione individuale (cfr. Figura 13). La misura è percepita dalla totalità dei rispondenti in percentuali simili come un miglioramento per la conciliabilità (34 % riguardo alla professione, 35 % riguardo alla famiglia), come un peggioramento (37 % riguardo alla professione, 30 % riguardo alla famiglia) o né un miglioramento né un peggioramento (30 % riguardo alla professione, 35 % riguardo alla famiglia)²⁴.

²⁴ Per quanto riguarda la valutazione degli effetti di una modifica del ritmo delle sessioni, con sessioni più brevi e più frequenti, per le persone che potrebbero immaginarsi titolari di un mandato parlamentare federale, si rileva che il 39 % degli attuali parlamentari lo considera interessante per quanto riguarda la conciliabilità con gli obblighi professionali o con quelli familiari.

Falls der Sessionsrhythmus zu kürzeren, dafür häufiger stattfindenden Sessionen geändert würde, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?



Falls der Sessionsrhythmus zu kürzeren, dafür häufiger stattfindenden Sessionen geändert würde, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se il ritmo delle sessioni venisse modificato passando a sessioni più brevi e più frequenti, come influirebbe questo sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o sulla formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

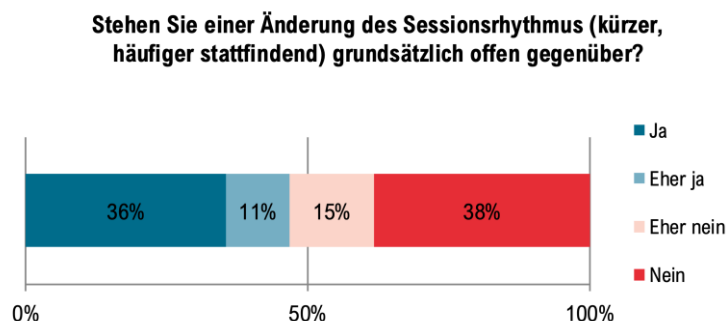
Figura 13: Effetti della modifica del ritmo delle sessioni sulla situazione individuale. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La differenziazione in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari analizzati evidenzia nel dettaglio la moltitudine di valutazioni personali, positive o negative, di una modifica del ritmo delle sessioni (cfr. Tabella 9).

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	<ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (50 %) – Figli: con (un) figli(o) (48 %) – Sesso: donne (47 %). 	<ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (52 %) – Figli: con (un) figli(o) (51 %) – Sesso: donne (46 %).
	Gruppi parlamentari	Verdi (72 %), PS (60 %), PVL (58 %).	Verdi (73 %), PS (55 %), PVL (54%).
Peggioramento	Categorie di persone	<ul style="list-style-type: none"> – Consiglio: consiglieri agli Stati (50 %) – Situazione professionale: indipendenti (48 %) – Grado d'occupazione: uguale o superiore al 50 % (47 %) – Sesso: uomini (45 %). 	<ul style="list-style-type: none"> – Età: da 64 anni (50 %).
	Gruppi parlamentari	UDC (66 %), Centro (65 %).	UDC (62 %).

Tabella 9: Differenziazione per gruppi relativamente alla valutazione degli effetti di una modifica del ritmo delle sessioni per la situazione individuale. Si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %, ritengono che si tratti di un grande/lieve miglioramento o di un grande/lieve peggioramento. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La rappresentazione grafica sottostante mostra in che misura la totalità dei parlamentari rispondenti sia o non sia aperta nei confronti di una modifica del ritmo delle sessioni (cfr. Figura 14). Solo una piccola minoranza è (piuttosto) favorevole alla misura (47 %), mentre poco più della metà (53 %) è (piuttosto) contraria. Un'ulteriore differenziazione in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari presi in esame mostra chiaramente chi è (piuttosto) aperto nei confronti di una modifica del ritmo delle sessioni.



Stehen Sie einer Änderung des Sessionsrhythmus (kürzer, häufiger stattfindend) grundsätzlich offen gegenüber? = In linea di principio è aperto a una modifica del ritmo delle sessioni (più brevi, più frequenti)?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

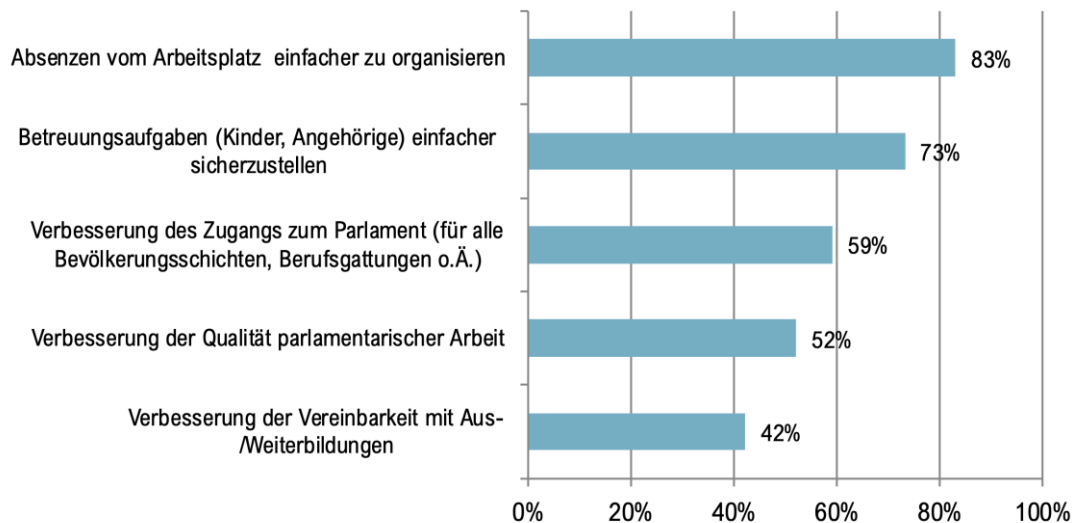
Nein = No

Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari
	<p>Categorie di persone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Età: fino a 43 anni (63 %) – Sesso: donne (60 %) – Figli: con (un) figli(o) (56 %) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (55 %) – Viaggio: pendolari abituali (55 %) e pendolari occasionali (51 %) – Consiglio: consiglieri nazionali (51 %) – Gruppi parlamentari: PS (86 %), Verdi (85%), PVL (69 %).

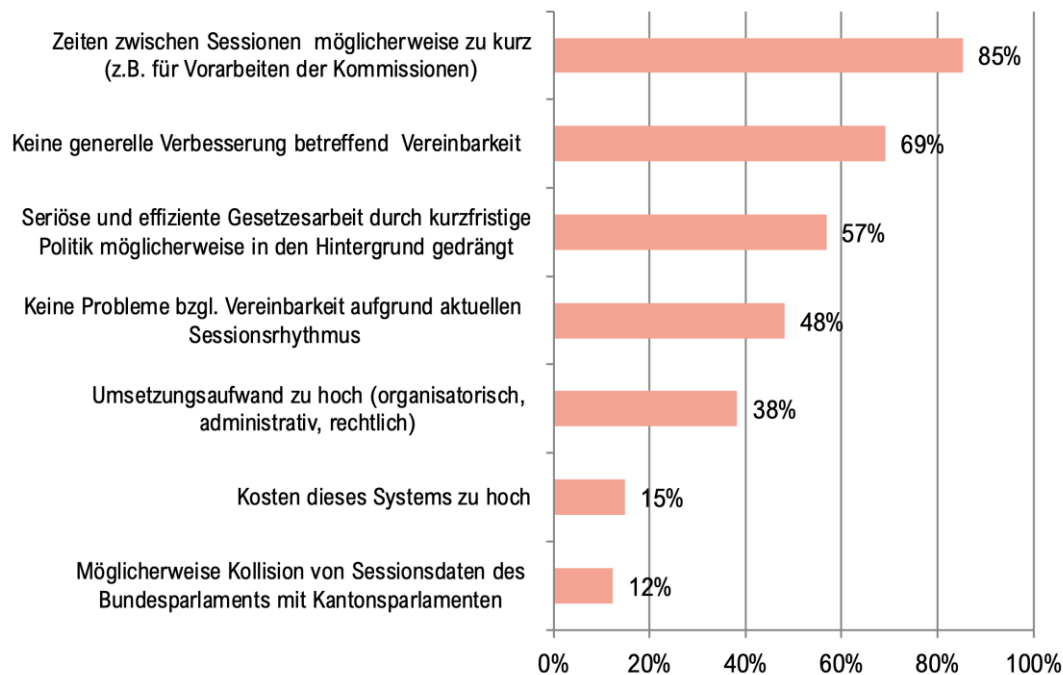
Figura 14: Apertura nei confronti di una modifica del ritmo delle sessioni (n=152). Differenziazione per categorie: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La figura sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari a una modifica del ritmo delle sessioni (cfr. Figura 15).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Absenzen vom Arbeitsplatz einfacher zu organisieren = Organizzazione più semplice delle assenze dal posto di lavoro

Betreuungsaufgaben (Kinder, Angehörige) einfacher sicherzustellen = Adempimento più semplice dei compiti di custodia e assistenza (figli, familiari)

Verbesserung des Zugangs zum Parlament (für alle Bevölkerungsschichten, Berufsgattungen o.Ä.) = Miglioramento dell'accesso al Parlamento (per tutte le fasce di popolazione, le professioni ecc.)

Verbesserung der Qualität parlamentarischer Arbeit = Miglioramento della qualità del lavoro parlamentare

Verbesserung der Vereinbarkeit mit Aus-/Weiterbildungen = Miglioramento della conciliabilità con l'attività di formazione/formazione continua

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Zeiten zwischen Sessionen möglicherweise zu kurz (z.B. für Vorarbeiten der Kommissionen) = Tempi forse troppo brevi tra le sessioni (p. es. per i lavori preliminari delle commissioni)

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Seriöse und effiziente Gesetzesarbeit durch kurzfristige Politik möglicherweise in den Hintergrund gedrängt = Lavoro legislativo serio ed efficiente forse in secondo piano rispetto alla politica a breve termine

Keine Probleme bzgl. Vereinbarkeit aufgrund aktuellen Sessionsrhythmus = Nessun problema per la conciliabilità causato dall'attuale ritmo delle sessioni

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi del sistema eccessivi

Möglicherweise Kollision von Sessionsdaten des Bundesparlaments mit Kantonsparlamenten = Possibile sovrapposizione delle date delle sessioni del Parlamento federale con quelle dei Parlamenti cantonali

Figura 15: Argomenti favorevoli (n=71) e contrari (n=81) a sessioni più brevi e più frequenti. Si sono chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) contrari alla stessa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Focus group con (ex) parlamentari: l'attuale modello delle sessioni è ampiamente criticato, asserendo che, dalla fondazione dei Consigli, non sarebbe mai stato adeguato alle dinamiche sociali, politiche, tecnologiche e lavorative, né alle mutate esigenze. Sarebbe stato concepito "da uomini anziani senza obblighi familiari per uomini anziani senza obblighi familiari" e sarebbe quindi da tempo obsoleto. Inoltre, le sessioni di tre settimane sarebbero molto stancanti. Quasi tutti i partecipanti ai focus group sono quindi favorevoli a modifiche, mantenendo però la concentrazione dei lavori. Alcuni sono favorevoli a sessioni complessivamente più brevi e più frequenti, che sarebbero anche in linea con il maggiore dinamismo globale (COVID-19, guerra ecc.). Altri sono comunque favorevoli a sessioni di tre settimane ma con settimane di sessione più brevi: settimane di sessioni di tre o quattro giorni ciascuna consentirebbero infatti di avere più tempo per la professione e per la famiglia durante le sessioni. Si potrebbe ottenere una riduzione delle settimane di sessione, per esempio, accorciando le pause pranzo, riducendo le attività lobbistiche, con giornate di sessione più intense e/o più lunghe, mantenendo invariati i punti all'ordine del giorno. Certamente si capisce l'importanza attribuita al tempo per cenare insieme, ma la questione della conciliabilità con la famiglia e la professione e quindi dell'accessibilità ai Consigli dovrebbe avere un peso maggiore. I principali ostacoli a un cambiamento dell'attuale modello delle sessioni sarebbero il conservatorismo o il mantenimento delle abitudini del passato e il conformarsi alle stesse, l'organizzazione delle sedute delle commissioni e le diverse vie per raggiungere il luogo delle sedute.

4.2.3 Sintesi e valutazione della misura**Modifica del ritmo e della durata delle sessioni**

Idea della misura

Descrizione	Cambiamento della modalità delle sessioni e passaggio a sessioni meno intense rispetto al sistema attuale (tre settimane quattro volte l'anno). A seconda dell'impostazione, la durata della sessione può essere ridotta e il numero delle sessioni aumentato, oppure si possono accorciare le settimane delle sessioni mantenendone invariato il numero.
-------------	---

Modifica del ritmo e della durata delle sessioni	
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Miglioramento della conciliabilità: migliore conciliabilità con le esigenze di presenza sul posto di lavoro, nonché maggiore compatibilità con i ritmi del mondo del lavoro e le possibilità di una custodia dei bambini complementare alla famiglia. – Partecipazione politica: a seconda del ritmo delle sessioni scelto, il lavoro parlamentare può diventare accessibile a una gamma più ampia di professioni e situazioni di vita.
(Potenziali) effetti secondari	<ul style="list-style-type: none"> – Peggioramento dell'efficacia e dell'efficienza del Parlamento: a causa del rinvio di temi e dibattiti alla sessione successiva o alla successiva settimana di sessione. – Partecipazione politica: event. minore accesso al Parlamento per categorie di persone e professioni alle quali va bene il sistema attuale o che si sono adattate ad esso.
Esempi pratici	<ul style="list-style-type: none"> – Ct. Berna: massimo cinque sessioni di due settimane ciascuna – Ct. Grigioni: sei sessioni di massimo tre giorni ciascuna – Ct. Vallese: sei sessioni di quattro giorni ciascuna – Ct. Zurigo: sedute settimanali
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)	
Miglioramento della propria vita	Professione e formazione: 34 % Situazione familiare: 35 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Età: parlamentari fino a 43 anni – Figli: parlamentari con (un) figli(o) – Sesso: donne
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 47 %
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Età: parlamentari fino a 43 anni – Sesso: donne – Figli: parlamentari con (un) figli(o) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % – Viaggio: pendolari abituali e pendolari occasionali – Consiglio: consiglieri nazionali – Gruppi parlamentari: PS, Verdi, PVL.
Attuazione e onere attuativo	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale tenendo conto di altri processi (p. es. Consiglio federale, partiti) incl. adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento. – Implementazione di un nuovo ritmo nei Consigli, nelle commissioni e nei gruppi parlamentari con fase di preparazione. – Adeguamenti delle condizioni di lavoro dei Servizi del Parlamento – Adeguamenti nell'organizzazione delle assenze dal posto di lavoro, nelle attività formative e in famiglia da parte degli attuali parlamentari.
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento
Bilancio	
Efficacia	Incerta. Dal sondaggio online risulta che percentuali identiche tra tutti i parlamentari che hanno risposto percepiscono la misura come un (lieve) miglioramento o come un (lieve) peggioramento della loro situazione personale. I focus group hanno però valutato la misura (a seconda dell'impostazione) come piuttosto efficace.
Accettazione	Media. Meno della metà dei parlamentari che hanno risposto è aperta alla misura.

Tabella 10: Sintesi e valutazione della modifica del ritmo e della durata delle sessioni.

4.3 Possibilità di partecipare digitalmente alle sedute plenarie

4.3.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

Mentre le commissioni parlamentari possono tenere le loro sedute in videoconferenza a determinate condizioni, questo non è possibile per le sedute plenarie delle due Camere federali. La questione della partecipazione digitale alle sedute plenarie delle Camere federali viene sollevata in particolare in interventi e iniziative parlamentari recenti e in relazione alla pandemia. Questa possibilità, tuttavia, viene discussa anche come possibile soluzione allo svantaggio subito dai titolari di mandati quando è inevitabile una loro assenza fisica dal plenum, come per esempio durante il congedo di maternità o il congedo parentale non pagato²⁵.

4.3.2 Risultati delle indagini

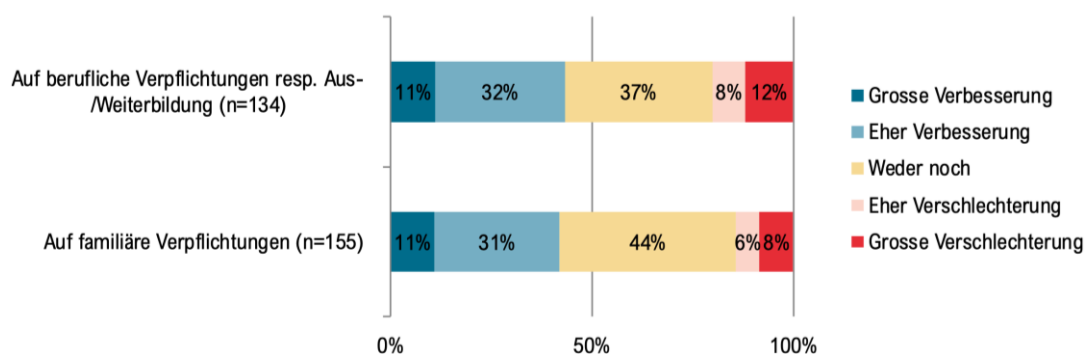
Considerazioni relative ad altri Parlamenti: la digitalizzazione di riunioni di ogni tipo e il telelavoro hanno subito un'importante accelerazione a causa della pandemia di COVID-19. Tecnologie come MS Teams, Zoom o Skype sono state ulteriormente sviluppate e adattate meglio alle esigenze del lavoro a domicilio e i loro standard di sicurezza sono stati notevolmente aumentati. Ne consegue che il telelavoro è ormai diventato di uso corrente in molte professioni, senza che la produttività ne abbia risentito, contrariamente ai timori iniziali. Anche in alcuni Parlamenti cantonali almeno le sedute delle commissioni e dei gruppi parlamentari hanno avuto luogo in modalità virtuale o ibrida. Nel Cantone di Friburgo, i deputati al Gran Consiglio che erano assenti a causa del COVID-19 o appartengono a gruppi a rischio hanno la possibilità di partecipare ai dibattiti tramite MS Teams e di votare online. Il Parlamento della Lettonia ha completamente digitalizzato il proprio lavoro e, all'inizio della pandemia di COVID-19, ha sviluppato in poche settimane la piattaforma e-Saeima, che consente ai parlamentari di partecipare virtualmente e di votare elettronicamente e permette al pubblico di seguire le sedute (Servizi del Parlamento 2021; IPU 2021). Anche il Consiglio d'Europa e i suoi organi, come l'Assemblea parlamentare, si sono riuniti virtualmente o con modalità ibride durante la pandemia di COVID-19, con la possibilità di votare solo tramite il software/la piattaforma KUDO sia per chi era fisicamente presente sia per chi partecipava virtualmente.

Sondaggio online tra i parlamentari: la possibilità della partecipazione digitale alle sedute plenarie viene percepita da meno della metà del totale dei rispondenti come un (lieve) miglioramento della situazione personale in termini di conciliabilità del mandato con gli obblighi professionali (43 %) e familiari (42 %) (cfr. Figura 16)²⁶. Un numero simile di rispondenti ritiene che non si tratti né di un miglioramento né di un peggioramento (37 % per la professione, 44 % per la famiglia). Una percentuale più esigua la considera un (lieve) peggioramento (20 % per la professione, 14 % per la famiglia).

²⁵ Per esempio nell'iniziativa parlamentare Katja Christ (20.425). Altri interventi/iniziative con lo stesso orientamento non collegano direttamente la partecipazione virtuale a questioni inerenti alla conciliabilità.

²⁶ La valutazione di quali misure potrebbero rivelarsi utili per il gruppo dei potenziali parlamentari è simile: il 35 % di tutti i rispondenti ritiene che la possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie sia interessante per quanto riguarda la conciliabilità professionale, il 34 % per gli obblighi familiari.

Sofern Sie persönlich die Möglichkeit hätten, auf digitalem Wege an Plenarsitzungen teilzunehmen, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?



Sofern Sie persönlich die Möglichkeit hätten, auf digitalem Wege an Plenarsitzungen teilzunehmen, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se avesse personalmente la possibilità di partecipare alle sessioni plenarie secondo modalità digitali, questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o sulla formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

Figura 16: Effetti sulla situazione individuale dell'introduzione di una partecipazione digitale alle sedute plenarie. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

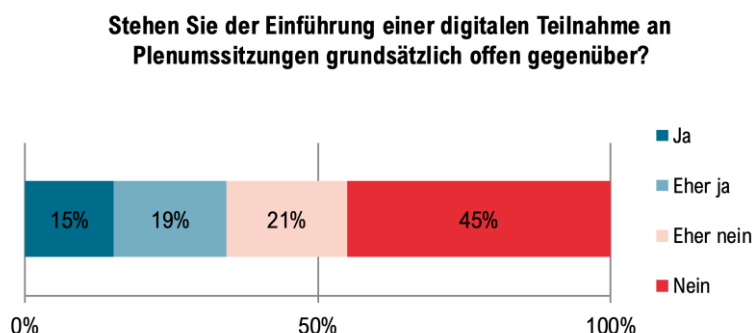
Un'analisi più dettagliata della possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie mostra che sarebbe percepita dalla maggioranza di singole categorie di persone e gruppi parlamentari come un miglioramento, mentre non sarebbe percepita dalla maggioranza di nessuno dei gruppi studiati come un peggioramento (cfr. Tabella 11).

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (57 %) – Età: fino a 43 anni (53 %) – Figli: con (un) figli(o) (50 %) – Viaggio: Pendolari occasionali (50 %) – Consiglio: consiglieri nazionali (49 %). 	<ul style="list-style-type: none"> – Figli: con (un) figli(o) (65 %) – Età: fino a 43 anni (55 %) – Viaggio: pendolari abituali (53 %) – Sesso: donne (52 %) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (52 %).
	Gruppi parlamentari	PVL (92 %), Verdi (72 %), PS (48 %).	Verdi (73 %), PVL (69 %), PLR (46 %).
Peggioramento	Categorie di persone	---	---
	Gruppi parlamentari	---	---

Tabella 11: Differenziazione per gruppi in relazione alla valutazione degli effetti sulla situazione individuale della possibilità di partecipare virtualmente alle sedute plenarie. Si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore

al 45 %, ritengono che si tratti di un miglioramento grande/lieve o di un peggioramento grande/lieve. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La maggioranza risulta (piuttosto) chiusa nei confronti della possibilità di introdurre una partecipazione digitale alle sessioni plenarie (cfr. Figura 17). Circa due terzi dei rispondenti sono (piuttosto) contrari; un terzo è (piuttosto) aperto nei confronti di questa possibilità.



Stehen Sie der Einführung einer digitalen Teilnahme an Plenumssitzungen grundsätzlich offen gegenüber? = È aperto in linea di principio alla possibilità di introdurre la partecipazione digitale alle sessioni plenarie?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

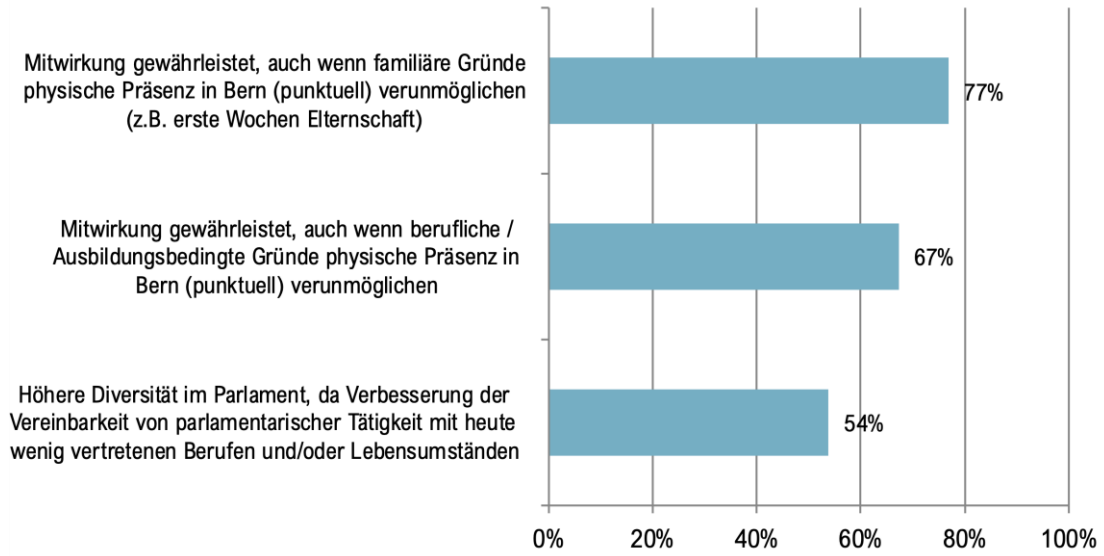
Nein = No

Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari
	Categorie di persone: <ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (46 %) – Viaggio: pendolari occasionali (46 %). – Gruppi parlamentari: PVL (83 %), Verdi (67 %), PS (54 %).

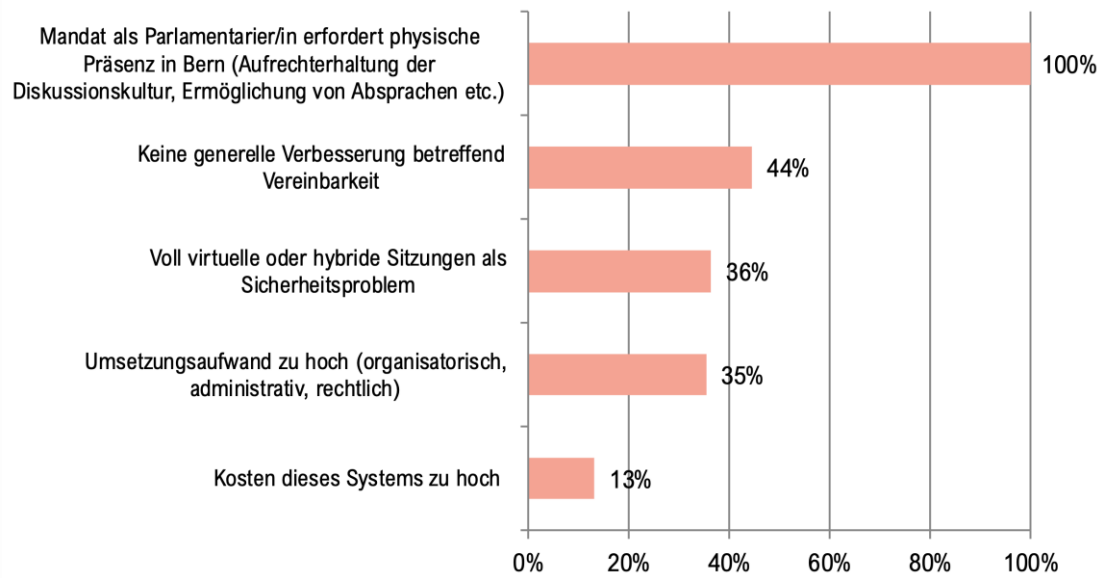
Figura 17: Apertura nei confronti della possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie (n=151). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari alla possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie (cfr. Figura 18).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Mitwirkung gewährleistet, auch wenn familiäre Gründe physische Präsenz in Bern (punktuell) verunmöglichen (z.B. erste Wochen Elternschaft) = È garantita la partecipazione, anche se per motivi familiari la presenza fisica a Berna è (talvolta) impossibile (p. es. nelle prime settimane di genitorialità)

Mitwirkung gewährleistet, auch wenn berufliche / Ausbildungsbedingte Gründe physische Präsenz in Bern (punktuell) verunmöglichen = È garantita la partecipazione, anche se per motivi professionali/di formazione la presenza fisica a Berna è (talvolta) impossibile

Höhere Diversität im Parlament, da Verbesserung der Vereinbarkeit von parlamentarischer Tätigkeit mit heute wenig vertretenen Berufen und/oder Lebensumständen = Maggiore pluralità in Parlamento dal momento che viene migliorata la conciliabilità tra l'attività parlamentare e professioni e/o situazioni personali oggi poco rappresentate

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Mandat als Parlamentarier/in erfordert physische Präsenz in Bern (Aufrechterhaltung der Diskussionskultur, Ermöglichung von Absprachen etc.) = Il mandato di parlamentare richiede la presenza fisica a Berna (preservare la cultura della discussione, consentire accordi ecc.)

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Voll virtuelle oder hybride Sitzungen als Sicherheitsproblem = Le sedute interamente virtuali o ibride sono un problema per la sicurezza

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi del sistema eccessivi

Figura 18: Argomenti favorevoli (n=52) e contrari (n=99) a una partecipazione digitale alle sedute plenarie del Consiglio. Sono stati chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) chiusi rispetto ad essa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Focus group con (ex) parlamentari: la possibilità di partecipare virtualmente alle sedute plenarie non comporterebbe alcun miglioramento della conciliabilità, poiché si verrebbe assorbiti dalla seduta plenaria anche da casa e non si potrebbe, per esempio, badare ai figli o lavorare. Questa opzione potrebbe addirittura indebolire la posizione dei genitori (e in particolare delle madri) nel Consiglio, perché chi partecipa digitalmente sarebbe fortemente escluso dalla «torta politica» e perderebbe quindi influenza nel Consiglio. Inoltre, la possibilità di una partecipazione digitale non sarebbe costruttiva per l'attività politica: un Parlamento è anche «intelligenza collettiva» e la modalità digitale precluderebbe importanti scambi interpersonali informali. Per esempio, non sarebbe possibile rivolgersi ai colleghi in modo semplice e veloce in caso di dubbi quando si trattano affari complessi. Durante la pandemia di COVID-19, le sedute delle commissioni sono state condotte in parte secondo modalità digitali, ma si sarebbero verificati ripetutamente dei malintesi. Semmai la partecipazione digitale dovrebbe essere possibile solo in casi eccezionali, quando non è possibile una partecipazione fisica, per esempio dopo la nascita di un figlio o in caso di infortunio. Tuttavia, questo non avrebbe alcun effetto sulla conciliabilità generale. Sono stati menzionati possibili effetti positivi per quanto riguarda il voto digitale (p. es. si ridurrebbe «l'indegno precipitarsi» dentro la sala del Consiglio nazionale e forse anche il rumore).

4.3.3 Sintesi e valutazione della misura

Possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie	
Idea della misura	
Descrizione	Si offre la possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie.
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Completezza numerica e rapporti tra le forze: la possibilità di una partecipazione digitale riduce le assenze dalle sedute e dalle votazioni dovute a maternità/genitorialità e/o a obblighi professionali o familiari improrogabili. – Miglioramento della conciliabilità: la presenza digitale può migliorare la conciliabilità perché elimina i tempi di viaggio e introduce una certa flessibilità geografica.
(Potenziali) effetti secondari	<ul style="list-style-type: none"> – Peggioramento dell'efficacia e dell'efficienza del Parlamento: se si ricorre molto spesso alla possibilità di una partecipazione digitale, le opportunità di scambi personali si riducono. Questo toglie spazio allo sviluppo di idee e soluzioni trasversali oltre i confini di partito. – Perdita di influenza: è possibile che la posizione dei partecipanti secondo modalità virtuali sia indebolita se non sono presenti sul posto.
Esempi pratici	<ul style="list-style-type: none"> – Il Ct. Friburgo ha permesso di partecipare e votare digitalmente durante la pandemia di COVID-19. – Il Parlamento della Lettonia lavora in modalità digitale. – Il Consiglio d'Europa e i suoi organi si sono riuniti in modalità ibrida durante la pandemia di COVID-19.
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)	
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 43 % Situazione familiare: 45 % <i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne – Età: parlamentari fino a 43 anni – Figli: parlamentari con (un) figli(o) – Viaggio: pendolari occasionali – Consiglio: consiglieri nazionali <ul style="list-style-type: none"> – Figli: parlamentari con (un) figli(o) – Età: parlamentari fino a 43 anni – Viaggio: pendolari abituali – Sesso: donne – Grado d'occupazione: inferiore al 50 %
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 34 %
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i> <ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne – Viaggio: pendolari occasionali – Gruppi parlamentari: PVL, Verdi, PS
Attuazione e onere attuativo	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale, acquisizione/sviluppo, implementazione di soluzioni tecniche (incl. adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento). – Cura e manutenzione della soluzione tecnica. – Sforzo a livello di moderazione per coinvolgere i partecipanti digitali durante le sedute. – Istruzione dei parlamentari.
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento
Bilancio	
Efficacia	Media. Meno della metà di tutti i parlamentari che hanno risposto e diverse categorie di persone ritengono che la misura migliori (lievemente) la loro situazione personale. Nei focus group la misura viene giudicata inadatta ad essere usata nella quotidianità.
Accettazione	Media. Circa un terzo dei parlamentari rispondenti e singole categorie di persone nonché gruppi parlamentari sono aperti a questa misura.

Tabella 12: Sintesi e valutazione dell'introduzione della possibilità di partecipazione digitale alle sedute plenarie.

4.4 Modifica degli orari delle sedute

4.4.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

Gli orari delle sedute durante le sessioni sono stati esposti più dettagliatamente al capitolo 2.2. In passato, occasionalmente si è proposto di iniziare, per esempio, più tardi al mattino, in modo da rendere possibile lo spostamento dal proprio domicilio. È ipotizzabile anche concludere prima la seduta la sera.

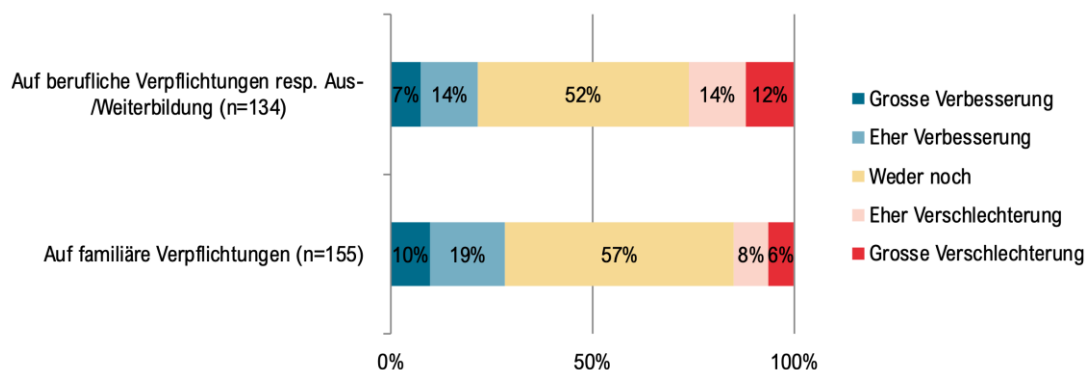
4.4.2 Risultati delle indagini

Considerazioni relative ad altri Parlamenti: nei colloqui con i rappresentanti cantonali è stata sottolineata più volte l'importanza della pianificabilità, che presuppone la prevedibilità degli orari delle sedute. Tuttavia, la durata delle stesse nel modello delle giornate di seduta settimanali dipende spesso dal carico di lavoro. Nei Parlamenti cantonali, invece, il modello di sessione tiene maggiormente conto del tempo da dedicare la sera alla famiglia o del tempo libero e anche degli orari di apertura delle strutture di custodia dei bambini, come gli asili nido. Nei Parlamenti con sessioni che durano più giorni, ci si preoccupa anche di garantire che le sedute delle commissioni possano tenersi prima, tra o dopo le riunioni del Consiglio. L'obiettivo è quello di concentrare gli obblighi parlamentari.

Sondaggio online tra i parlamentari: gli effetti sulla situazione individuale di una modifica degli orari delle sedute sono percepiti in modo ambivalente ed è stato fatto notare che nel sondaggio si è lasciato volutamente imprecisato *il modo* in cui gli orari delle sedute dovrebbero o potrebbero essere concretamente spostati (cfr. Figura 19)²⁷. Un'alta percentuale di rispondenti non lo considera né un miglioramento né un peggioramento (52 % per quanto riguarda la conciliabilità con la professione, 57 % per quella con la famiglia). Il 21 per cento di chi ha risposto ritiene che questo rappresenti un (lieve) miglioramento per quanto riguarda la professione, il 29 per cento per quanto riguarda la famiglia. La situazione peggiorerebbe (lievemente) per il 26 per cento dei rispondenti per quanto riguarda la professione e per il 14 per cento per la famiglia.

²⁷ Per quanto riguarda la valutazione degli effetti di una modifica degli orari delle sedute per le persone che potrebbero immaginarsi titolari di un mandato parlamentare federale, si rileva che il 23 % degli attuali parlamentari lo ritiene interessante per quanto riguarda la conciliabilità con gli obblighi professionali, il 34 % per gli obblighi familiari.

Falls die Sitzungszeiten während der Sessionen verschoben würden, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?



Falls die Sitzungszeiten während der Sessionen verschoben würden, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se gli orari delle sedute durante le sessioni venissero modificati, questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

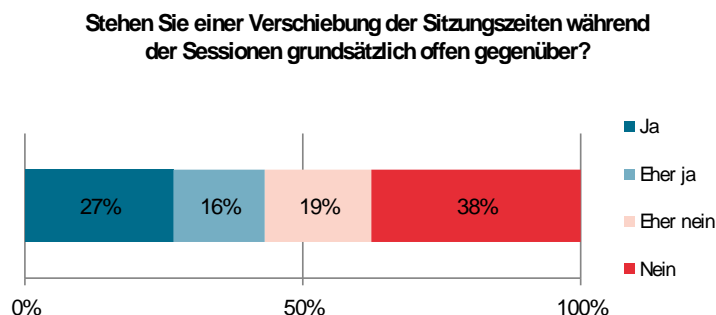
Figura 19: Effetti sulla situazione individuale di una modifica degli orari delle sedute. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La panoramica che segue mostra ancora una volta che singole categorie di persone e gruppi parlamentari considerano spesso una modifica degli orari delle sedute come un (lieve) miglioramento (cfr. Tabella 13). Nessuna categoria di persone ma singoli gruppi parlamentari giudicano la misura un (lieve) peggioramento.

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	– Viaggio : pendolari abituali (52 %).	– Età : fino a 43 anni (50 %) – Viaggio : pendolari abituali (50 %) – Figli : con (un) figli(o) (47 %)
	Gruppi parlamentari	PS (52 %).	Verdi (62 %), PS (52 %).
Peggioramento	Categorie di persone	---	---
	Gruppi parlamentari	Centro (50 %), UDC (49 %).	UDC (46 %).

Tabella 13: Differenziazione per gruppi relativamente alla valutazione degli effetti sulla situazione individuale di una modifica degli orari delle sedute. Si riportano le categorie di persone e i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %, ritengono che si tratti di un miglioramento grande/lieve o di un peggioramento grande/lieve. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Se si chiede ai parlamentari in che misura siano aperti a una modifica degli orari delle sedute durante le sessioni, si nota una tendenza (piuttosto) negativa sul totale dei rispondenti (cfr. Figura 20): circa il 57 per cento è (piuttosto) contrario mentre complessivamente il 43 per cento è (piuttosto) favorevole. La tabella sotto il diagramma offre ancora una volta una panoramica di quali sottogruppi esaminati, in particolare, si mostrano (piuttosto) aperti nei confronti della misura.



Stehen Sie einer Verschiebung der Sitzungszeiten während der Sessionen grundsätzlich offen gegenüber? = In linea di principio è aperto alla possibilità di modificare gli orari delle sedute durante le sessioni?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

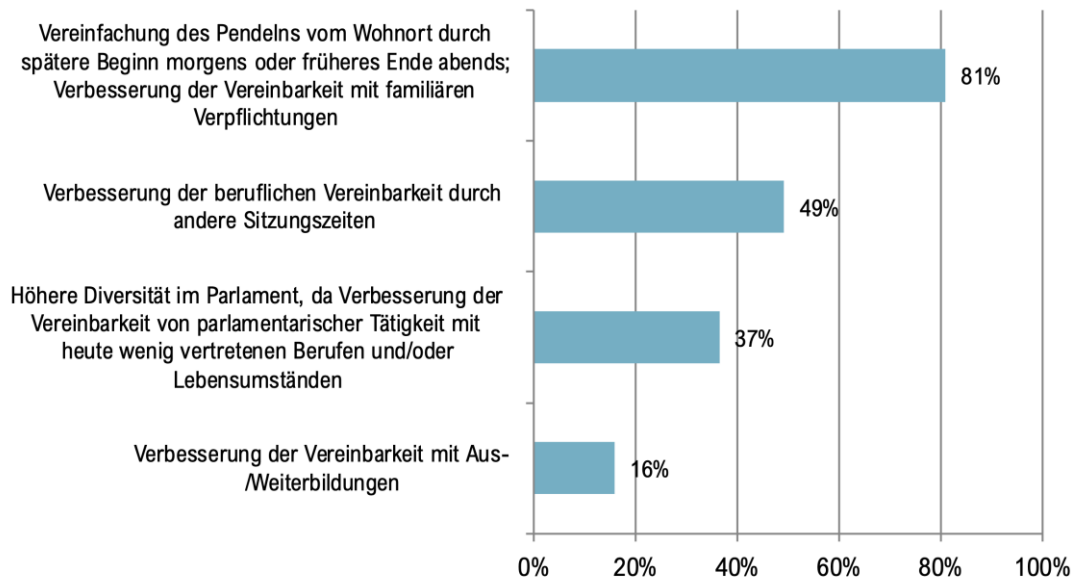
Nein = No

Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari
	<p>Categorie di persone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Viaggio: pendolari abituali (61 %) e occasionali (58 %) – Età: fino a 43 anni (60 %) – Sesso: donne (58 %) – Consiglio: consiglieri nazionali (48 %) – Gruppi parlamentari: Verdi (79 %), PS (75 %), PVL (50 %).

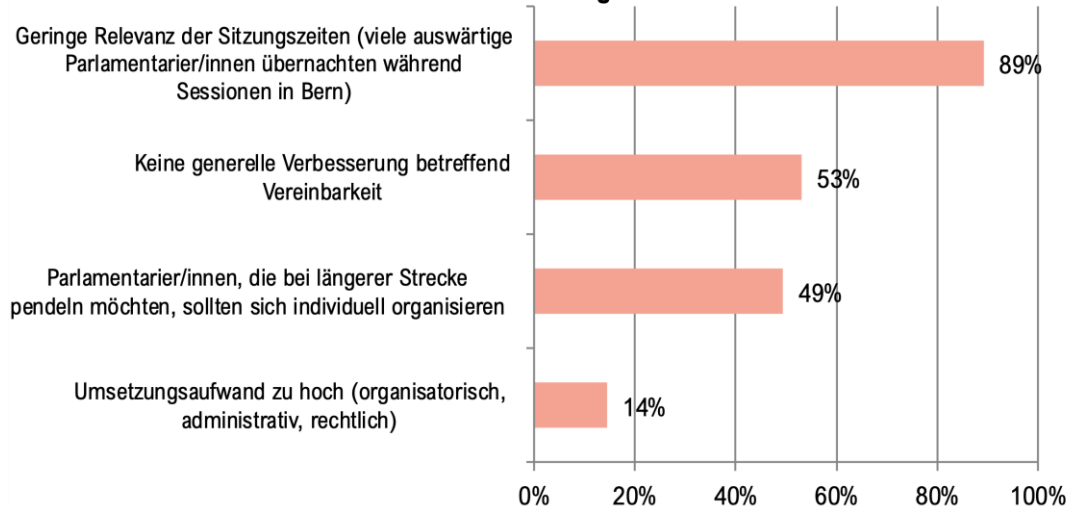
Figura 20: Apertura nei confronti di una modifica degli orari delle sedute (n=146). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari a una modifica degli orari delle sedute (cfr. Figura 21).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Vereinfachung des Pendelns vom Wohnort durch spätere Beginn morgens oder früheres Ende abends; Verbesserung der Vereinbarkeit mit familiären Verpflichtungen = Semplificazione del pendolarismo dal domicilio iniziando più tardi al mattino o finendo prima la sera; miglioramento della conciliabilità con gli obblighi familiari

Verbesserung der beruflichen Vereinbarkeit durch andere Sitzungszeiten = Miglioramento della conciliabilità professionale grazie a orari diversi delle sedute

Höhere Diversität im Parlament, da Verbesserung der Vereinbarkeit von parlamentarischer Tätigkeit mit heute wenig vertretenen Berufen und/oder Lebensumständen = Maggiore pluralità in Parlamento dal momento che viene migliorata la conciliabilità tra l'attività parlamentare e professioni e/o situazioni individuali oggi poco rappresentate

Verbesserung der Vereinbarkeit mit Aus-/Weiterbildungen = Miglioramento della conciliabilità con attività di formazione/formazione continua

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Geringe Relevanz der Sitzungszeiten (viele auswärtige Parlamentarier/innen übernachten während Sessionen in Bern) = Minore rilevanza degli orari delle sedute (molti parlamentari che vengono da fuori pernottano a Berna durante le sessioni)

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Parlamentarier/innen, die bei längerer Strecke pendeln möchten, sollten sich individuell organisieren = I parlamentari che desiderano fare i pendolari su distanze significative dovrebbero organizzarsi individualmente

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 21: Argomenti favorevoli (n=63) e contrari (n=83) a una modifica degli orari delle sedute. Sono stati chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) chiusi rispetto ad essa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Focus group con (ex) parlamentari: la proposta di ridurre di un'ora la pausa pranzo è già stata discussa al capitolo 4.2. Inoltre, in relazione agli orari delle sedute, è stata discussa l'opportunità di introdurre orari fissi per le votazioni. Attualmente le votazioni avverrebbero in modo molto irregolare e, per esempio, spesso al di fuori degli orari di apertura degli asili nido. Con orari fissi per le votazioni, come avviene nel Parlamento svedese, si potrebbero conciliare meglio gli impegni professionali e familiari con il mandato, anche durante le sessioni.

4.4.3 Sintesi e valutazione della misura

Modifica degli orari delle sedute	
Idea della misura	
Descrizione	Inizio più tardi delle sedute al mattino per consentire lo spostamento dal proprio domicilio, eventualmente in combinazione con una conclusione anticipata delle sedute la sera. Nei focus group è stata avanzata l'idea di accorciare la pausa pranzo.
Effetti auspicati	– Miglioramento della conciliabilità : semplificazione del pendolarismo dal domicilio iniziando più tardi al mattino e/o finendo prima la sera; in particolare aumento del tempo da dedicare alla famiglia.
(Potenziali) effetti secondari	– Aumento delle pendenze : accorciando le sedute, rischio che aumentino le pendenze.
Esempi pratici	I Cantoni che applicano i modelli delle sessioni hanno orari/blocchi di sedute diversi. I livelli cantonali e nazionali non sono direttamente comparabili in questo caso (p. es. a causa dei diversi carichi di lavoro di un mandato parlamentare).
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)	
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 25 % Situazione familiare: 30 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Viaggio: pendolari abituali – Età: parlamentari fino a 43 anni – Viaggio: pendolari abituali – Figli: parlamentari con (un) figli(o)
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 43 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Viaggio: pendolari abituali e occasionali – Età: parlamentari fino a 43 anni – Sesso: donne – Consiglio: consiglieri nazionali – Gruppi parlamentari: Verdi, PS, PVL
Attuazione e onere attuativo	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale tenendo conto di altri processi (p. es. partiti). – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento – Implementazione di nuovi orari delle sedute o elaborazione dei programmi delle sessioni.
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento
Bilancio	
Efficacia	Media. Meno di un terzo di tutti i parlamentari che hanno risposto considera la misura un (lieve) miglioramento della propria situazione personale. Tuttavia, per singole categorie di persone, la maggioranza ritiene che si tratti di un (lieve) miglioramento. Molti partecipanti ai focus group ritengono efficace accorciare la pausa pranzo ai fini di una migliore conciliabilità.
Accettazione	Media. Meno della metà di tutti i parlamentari che hanno risposto e diverse categorie di persone e gruppi parlamentari si mostrano (piuttosto) aperti nei confronti dell'introduzione della misura.

Tabella 14: Sintesi e valutazione della modifica degli orari delle sedute.

4.5 Collaboratori personali

4.5.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

In passato era stato proposto che i parlamentari potessero assumere collaboratori personali finanziati dalla Confederazione. In base all'articolo 3a della legge sulle indennità parlamentari, già ora è possibile assumere collaboratori personali: ogni parlamentare riceve un'indennità annua di 33 000 franchi a copertura delle spese per il personale e il materiale derivanti dall'adempimento del mandato parlamentare²⁸. Tuttavia, i sostenitori di pertinenti interventi vedono nell'aumento di queste risorse una possibilità di ridurre significativamente gli ostacoli alla conciliabilità²⁹.

4.5.2 Risultati delle indagini

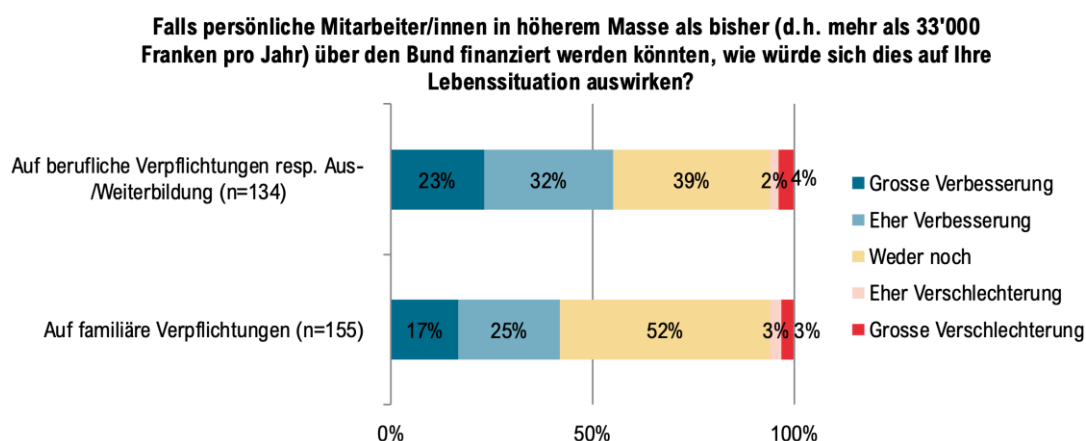
Considerazioni relative ad altri Parlamenti: nei Parlamenti cantonali la discussione sulla possibilità di avere collaboratori personali finanziati con fondi pubblici non ha avuto finora grande risonanza. Il motivo risiede probabilmente nel fatto che il carico di lavoro appare gestibile con il sostegno dei Servizi del Parlamento.

Sondaggio online tra i parlamentari: un aumento dell'indennità per i collaboratori personali ha un effetto (piuttosto) positivo secondo la maggioranza di tutti i rispondenti, almeno per quanto riguarda la conciliabilità del mandato con la professione (55 %), mentre poco meno della metà di loro lo considera un (lieve) miglioramento per quanto riguarda gli obblighi familiari (42 %) (cfr. Figura 22). Per quanto riguarda la conciliabilità con la vita familiare, la maggioranza del totale dei rispondenti non ritiene che si tratti né di un miglioramento né di un peggioramento (52 %). Solo alcuni rispondenti considerano personalmente la misura un (lieve) peggioramento per la conciliabilità tra il mandato e la professione/famiglia (6 % in entrambi i casi)³⁰.

²⁸ Su proposta della CIP-N (02.400) è stata effettuata una revisione della legge sulle indennità parlamentari. La proposta della CIP-N riguardava il miglioramento degli strumenti a disposizione dei membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati nell'esercizio del loro mandato parlamentare. L'innovazione più importante è la possibilità per i parlamentari di impiegare collaboratori personali. L'obiettivo è quello di potersi concentrare sui compiti politici essenziali e continuare a garantire la conciliabilità tra professione e lavoro parlamentare nel sistema di milizia.

²⁹ Si trattava in questo caso esplicitamente di un sostegno individuale, legato alla persona, e non di contributi a partiti o gruppi parlamentari (p. es. per collaboratori scientifici).

³⁰ Per quanto riguarda la valutazione degli effetti della misura per le persone che potrebbero immaginarsi titolari di un mandato parlamentare federale, si rileva che il 43 % degli attuali parlamentari la ritiene interessante per la conciliabilità con gli obblighi professionali, il 35 % con quelli familiari.



Falls persönliche Mitarbeiter/innen in höherem Masse als bisher (d.h. mehr als 33'000 Franken pro Jahr) über den Bund finanziert werden könnten, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se i collaboratori personali potessero essere finanziati dalla Confederazione in misura maggiore rispetto a quella attuale (cioè con più di 33 000 franchi l'anno), questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o sulla formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

Figura 22: Effetti sulla situazione individuale dell'aumento delle indennità per i collaboratori personali. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

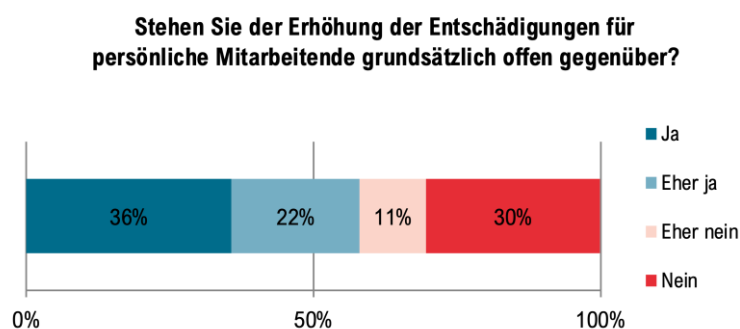
La panoramica che segue mostra quali categorie di persone e gruppi parlamentari, in particolare, considerano un aumento dell'indennità per i collaboratori personali come un grande o lieve miglioramento della loro situazione individuale (cfr. Tabella 15). In linea con il diagramma riportato sopra, tale aumento è percepito da un'esigua parte di rispondenti nei sottogruppi esaminati come un (lieve) peggioramento.

È stato anche analizzato se e in che misura la situazione differisca per i parlamentari a seconda che impieghino o meno collaboratori personali e, in caso affermativo, con quale grado d'occupazione. Innanzitutto, occorre precisare il quadro di riferimento: poco più della metà di tutti i rispondenti (55 %) dichiara di impiegare uno o più collaboratori personali nell'ambito del mandato. I gradi d'occupazione (totali) variano dal 5 al 130 per cento, con una media pari al 20 per cento. Anche a fronte di queste differenze e a prescindere dal fatto che già si impieghino collaboratori personali o meno e, in caso affermativo, con quale grado d'occupazione, un aumento dell'indennità viene percepito come un (lieve) miglioramento per la conciliabilità tra mandato parlamentare e famiglia. Questo si verifica soprattutto quando i collaboratori personali sono impiegati con un grado d'occupazione superiore al 20 per cento (74 %). Il quadro relativo alla conciliabilità con la vita familiare è meno accentuato; i valori sono riportati nella tabella che segue.

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	Tutte le categorie esaminate	<ul style="list-style-type: none"> – Collaboratori personali: parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione superiore al 20 % (60 %), parlamentari in generale con coll. pers. (50 %), parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione pari o inferiore al 20 % (47 %) – Figli: con (un) figli(o) (55 %) – Età: fino a 43 anni (55 %) – Sesso: donne (48 %) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (46 %).
	Gruppi parlamentari	Verdi (94 %), PVL (83 %), PS (72 %), PLR (58 %), Centro (45 %).	Verdi (85%), PVL (69 %), PS (52 %).
Peggioramento	Categorie di persone	---	---
	Gruppi parlamentari	---	---

Tabella 15: Differenziazione per gruppi relativamente alla valutazione degli effetti sulla situazione individuale di un aumento delle indennità per i collaboratori personali. Si riportano le categorie di persone e i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %, ritengono che si tratti di un miglioramento grande/lieve o di un peggioramento grande/lieve. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

La maggioranza di tutti i parlamentari che hanno risposto, segnatamente circa il 58 per cento, è (piuttosto) aperta nei confronti di un aumento dell'indennità per i collaboratori personali (cfr. Figura 23). Lo stesso vale se si differenzia in base alle categorie di persone e ai gruppi parlamentari: solo pochi tra questi gruppi si dimostrano chiusi o (piuttosto) chiusi; quelli che sono (piuttosto) favorevoli sono elencati con i corrispondenti valori di assenso nella tabella sotto il diagramma.



Stehen Sie der Erhöhung der Entschädigungen für persönliche Mitarbeitende grundsätzlich offen gegenüber? = In linea di principio è aperto nei confronti di un aumento delle indennità per i collaboratori personali?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

Nein = No

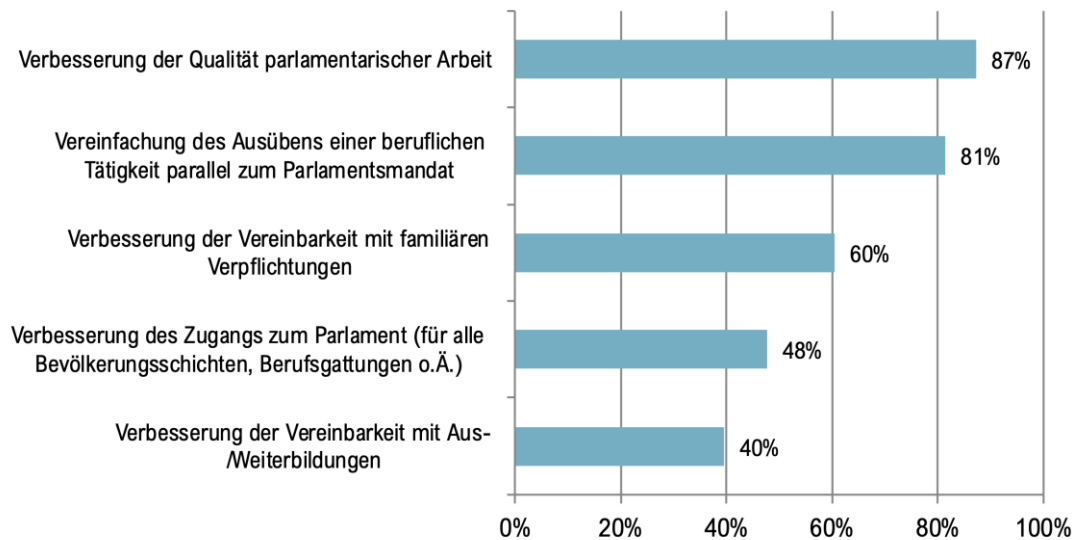
Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari
	<p>Categorie di persone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Collaboratori personali: indipendentemente dal fatto che se ne impieghino già o meno: parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione superiore al 20 % (84 %), parlamentari in generale con coll. pers. (67 %), parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione pari o inferiore al 20 % (62 %), parlamentari senza coll. pers. (48 %) – Grado d'occupazione: indipendentemente dal grado d'occupazione: inferiore al 50 % (70 %), uguale o superiore al 50 % (47 %) – Viaggio: indipendentemente dalla situazione di pendolarismo: pendolari occasionali (63 %), parlamentari non pendolari (59 %), pendolari abituali (50 %), – Età: fino a 43 anni (62 %), da 43 a 63 anni – Figli: indipendentemente se con o senza (un) figli(o): con (un) figli(o) (60 %), senza (un) figli(o) (56 %) – Consiglio: indipendentemente dal Consiglio: consiglieri nazionali (59 %), consiglieri agli Stati (54 %) – Situazione professionale: dipendenti (53 %) – Gruppi parlamentari: Verdi (100 %), PVL (92 %), PS (86 %), PLR (54 %).

Figura 23: Apertura nei confronti dell'aumento delle indennità per i collaboratori personali (n=148). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

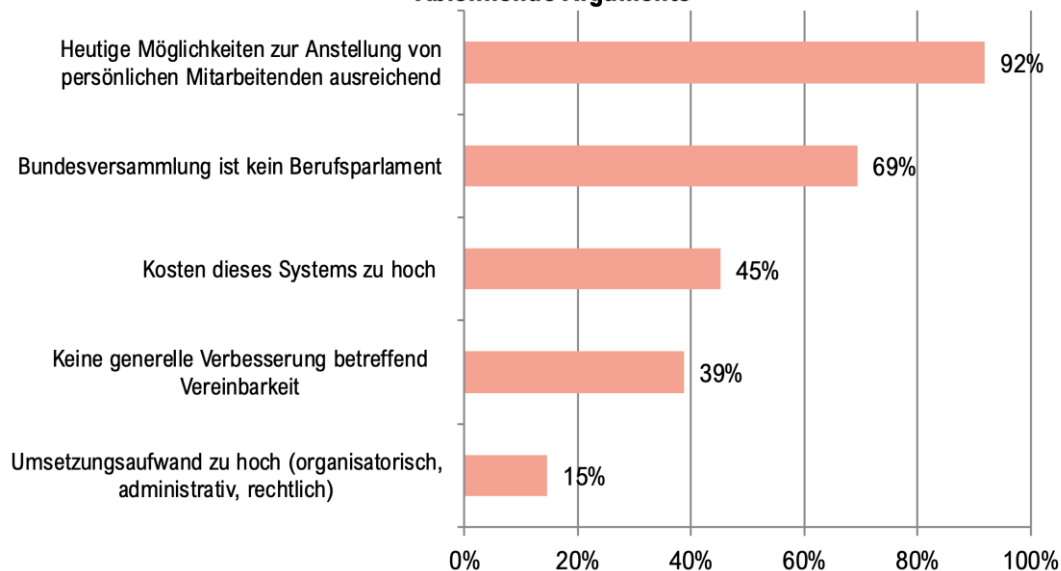
La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari a un aumento dell'indennità per i collaboratori personali (cfr. Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 24).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Verbesserung der Qualität parlamentarischer Arbeit = Miglioramento della qualità del lavoro parlamentare

Vereinfachung des Ausübens einer beruflichen Tätigkeit parallel zum Parlamentsmandat = Semplificazione dell'esercizio dell'attività professionale in parallelo al mandato parlamentare

Verbesserung der Vereinbarkeit mit familiären Verpflichtungen = Miglioramento della conciliabilità con gli impegni familiari

Verbesserung des Zugangs zum Parlament (für alle Bevölkerungsschichten, Berufsgattungen o.Ä.) = Miglioramento dell'accesso al Parlamento (per tutte le fasce di popolazione, le professioni ecc.)

Verbesserung der Vereinbarkeit mit Aus- /Weiterbildungen = Miglioramento della conciliabilità con attività di formazione/formazione continua

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Heutige Möglichkeiten zur Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden ausreichend = Le attuali possibilità di impiego di collaboratori personali sono sufficienti

Bundesversammlung ist kein Berufsparlament = L'Assemblea federale non è un Parlamento professionale

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi eccessivi del sistema

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 24: Argomenti favorevoli (n=86) e contrari (n=62) a un aumento dell'indennità per i collaboratori personali. Sono stati chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) chiusi rispetto ad essa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Un ulteriore argomento avanzato dai sostenitori, che si riscontra occasionalmente nelle risposte aperte, è la valutazione che il Parlamento potrebbe risultare rafforzato nei confronti dell'Amministrazione e, in parte, anche delle associazioni grazie a una riduzione del vantaggio informativo di queste ultime.

Focus group con (ex) parlamentari: un aumento dei contributi per i collaboratori personali sarebbe accolto con favore dalla maggior parte dei partecipanti alla discussione. I collaboratori personali fornirebbero un aiuto importante, perché potrebbero assistere nei lavori di ricerca, nell'amministrazione, nella redazione di interventi, nella stesura di rapporti o nell'organizzazione delle attività quotidiane. Ma ciò presuppone l'assunzione di collaboratori altamente qualificati, con un grado d'occupazione del 50 per cento circa, e questo costerebbe più dei 33 000 franchi disponibili ogni anno. Visto che il Parlamento svizzero è relativamente poco costoso, un aumento di questi contributi sarebbe accettabile. Tuttavia, l'aumento dovrebbe essere tale da non danneggiare la reputazione della politica. In ogni caso, secondo alcuni, le strutture delle indennità andrebbero adeguate perché attualmente ci sarebbe una «terribile mancanza di trasparenza». Molti parlamentari riceverebbero rimborsi spese e retribuzioni ma non le utilizzerebbero per il loro scopo effettivo. Alcuni richiederebbero i contributi per collaboratori personali al fine di «ottimizzare» il loro reddito esentasse, invece di assumere personale di supporto. Questi «furbetti delle spese» danneggerebbero la reputazione della politica.

Molti sostengono una professionalizzazione e la definizione di standard per i collaboratori personali. Quanto prima e meglio i (potenziali) collaboratori personali conosceranno i processi parlamentari, tanto più efficace sarà il loro supporto. Dato che l'amministrazione del personale è molto dispendiosa, potrebbe essere centralizzata e coordinata per il tramite della Confederazione e si potrebbe costituire un pool di collaboratori personali attraverso la Confederazione, al fine di semplificare la ricerca di personale. In generale, tuttavia, un maggior numero di collaboratori personali non porterebbe necessariamente a una migliore organizzazione; per questo, è sempre necessario anche spirito di iniziativa personale.

4.5.3 Sintesi e valutazione della misura**Aumento dei contributi per i collaboratori personali**

Idea della misura

Descrizione	Aumento dei contributi per i collaboratori personali, event. in combinazione con la possibilità di assumerli attraverso l'Amministrazione federale, per ridurre l'onere amministrativo.	
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Miglioramento della conciliabilità: l'impiego di collaboratori qualificati, in grado di farsi carico di attività di ricerca o amministrative, permette di avere più tempo per lo svolgimento del mandato parlamentare, per la professione e per la famiglia. Se questi collaboratori vengono assunti dalla Confederazione viene meno anche l'onere relativo all'amministrazione del personale. – Aumento della qualità del lavoro parlamentare: un maggiore supporto da parte dei collaboratori personali significa più tempo per le cose essenziali, con un conseguente possibile miglioramento della qualità del lavoro parlamentare. 	
(Potenziali) effetti secondari	– Maggiori costi: aumentano i costi dell'attività parlamentare.	
Esempi pratici	Non a livello cantonale, solo in Parlamenti all'estero.	
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)		
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 55 %	Situazione familiare: 42 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>	
	Tutte le categorie esaminate	<ul style="list-style-type: none"> – Collaboratori personali: parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione superiore al 20 % (60 %), parlamentari in generale con coll. pers. (50 %), parlamentari con coll. pers. con un grado d'occupazione pari o inferiore al 20 % (47 %) – Figli: con (un) figli(o) (55 %) – Età: fino a 43 anni (55 %) – Sesso: donne (48 %) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (46 %).
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 58	
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>	
	Categorie di persone: <ul style="list-style-type: none"> – Collaboratori personali: indipendentemente dal fatto che se ne impieghino già o meno. – Grado d'occupazione: indipendentemente dal grado d'occupazione. – Viaggio: indipendentemente dal pendolarismo. – Età: parlamentari fino a 43 anni, tra 43 e 63 anni – Figli: indipendentemente se con o senza (un) figli(o) – Consiglio: indipendentemente dal Consiglio – Situazione professionale: dipendenti – Gruppi parlamentari: Verdi, PVL, PS, PLR 	
Attuazione e onere attuativo		
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della misura – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento – Preventivazione e rimborso dei costi supplementari – A seconda dell'impostazione: costituzione di un pool di personale (per gruppo parlamentare) – A seconda dell'impostazione: sostegno per l'amministrazione del personale 	
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento	
Bilancio		
Efficacia	Alta. La maggioranza di tutti i parlamentari che hanno risposto considera la misura un (lieve) miglioramento per la conciliabilità professionale, meno della metà invece per quanto riguarda quella familiare. Molte categorie di persone considerano la misura un (lieve) miglioramento della conciliabilità (professionale e familiare). Anche nei focus group la maggioranza considera la misura efficace.	

Accettazione	Alta. Oltre la metà di tutti i rispondenti e quasi tutte le categorie di persone e gruppi parlamentari si mostrano (piuttosto) aperti nei confronti della misura.
--------------	--

Tabella 16: Sintesi e valutazione dell'aumento dei contributi per i collaboratori personali.

4.6 Retribuzioni più alte / supplementari

4.6.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

Disporre di ulteriori risorse finanziarie potrebbe sostenere i titolari del mandato, con l'obiettivo di aumentare la conciliabilità tra il mandato parlamentare, la professione e la famiglia. Questo potrebbe riguardare, per esempio, la custodia dei figli o l'assistenza ad altri familiari e l'organizzazione di una sostituzione al lavoro³¹.

4.6.2 Risultati delle indagini

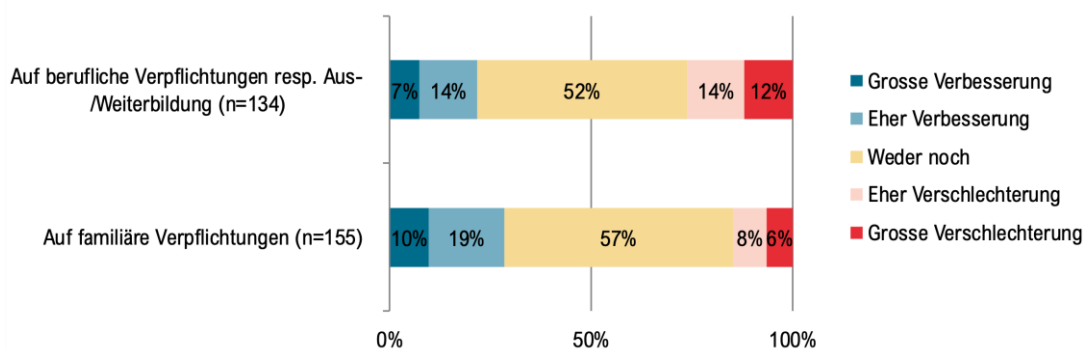
Considerazioni relative ad altri Parlamenti: l'importo delle indennità è un tema trattato più volte dai Parlamenti cantonali. Il fatto che le indennità siano rilevanti per la conciliabilità è dimostrato dal fatto, per esempio, che si può ridurre il grado di occupazione senza grossi timori o esternalizzare il lavoro di custodia, retribuendolo, senza compromettere la sicurezza finanziaria a breve e a lungo termine. Una possibilità sarebbe quella di aumentare le attuali indennità (p. es. indirettamente attraverso un'esenzione parziale dalle imposte). Un'altra possibilità è quella di prevedere nuove indennità supplementari (p. es. sotto forma di contributi destinati a uno scopo specifico, come buoni di custodia, o di contributi liberamente utilizzabili). Nel Cantone di Zurigo l'indennità annua è stata aumentata per tutti, con l'idea che i parlamentari possano utilizzare l'indennità nel modo più adatto alle loro esigenze personali (organizzazione della custodia dei figli, sostituzione al lavoro ecc.). Nel Cantone di Lucerna i parlamentari possono beneficiare degli stessi contributi per compiti d'assistenza che il Cantone offre ai suoi dipendenti.

Sondaggio online tra i parlamentari: la domanda sugli effetti di un aumento delle retribuzioni attuali (p. es. reddito annuo) o dell'introduzione di retribuzioni o indennità supplementari (p. es. buoni di custodia, somme forfettarie per la sostituzione al lavoro) è stata volutamente formulata in termini ampi nel sondaggio. Non si trattava di chiedere gli effetti o l'accettazione di singole retribuzioni, ma che cosa avrebbe comportato in generale una loro estensione, vale a dire un aumento del denaro. Le risposte devono essere intese in questo contesto. Più della metà dei rispondenti è dell'opinione che tale aumento non comporterebbe un miglioramento o un peggioramento per loro personalmente, né per la conciliabilità del mandato con la professione (52 %) né per quella con la famiglia (57 %)³².

³¹ In passato è stata depositata un'iniziativa parlamentare (Ufficio CN, 18.403) che chiedeva di passare dal disciplinamento attuale delle retribuzioni a un disciplinamento forfettario e intendeva pertanto modificare le basi legali. Il nuovo modello doveva dare maggior margine di manovra e responsabilità ai parlamentari nella gestione finanziaria del loro mandato e non doveva inoltre incidere sui costi. L'iniziativa parlamentare è stata però alla fine ritirata.

³² Per quanto riguarda la valutazione degli effetti della misura per le persone che potrebbero immaginarsi titolari di un mandato di parlamentare federale, si rileva che il 34 % degli attuali parlamentari la ritiene interessante per la conciliabilità con gli obblighi professionali, il 29 % per quella con gli obblighi familiari.

Falls die Bezüge (z.B. Sitzungstaggeld, Jahreseinkommen) erhöht oder zusätzliche spezifische Entschädigungen (z.B. Betreuungsgutscheine, Pauschale für berufliche Stellvertretung) eingeführt würden, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?



Falls die Bezüge (z.B. Sitzungstaggeld, Jahreseinkommen) erhöht oder zusätzliche spezifische Entschädigungen (z.B. Betreuungsgutscheine, Pauschale für berufliche Stellvertretung) eingeführt würden, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se le retribuzioni (p. es. diaria di seduta, reddito annuo) venissero aumentate o se venissero introdotte indennità supplementari specifiche (p. es. buoni di custodia, somme forfettarie per la sostituzione al lavoro), questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o su formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

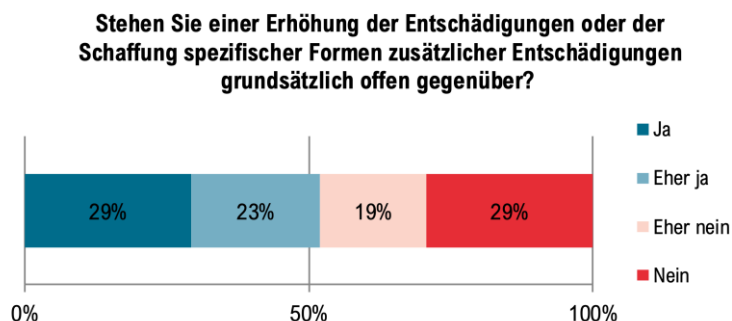
Figura 25: Effetti sulla situazione individuale dell'aumento delle retribuzioni attuali o dell'introduzione di retribuzioni supplementari. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Una differenziazione della domanda di cui sopra in base ai gruppi presi in esame evidenzia che un aumento delle retribuzioni attuali o l'introduzione di retribuzioni supplementari rappresenta un (lieve) miglioramento (cfr. Tabella 17) in particolare per singole categorie di persone e gruppi parlamentari. In nessuno dei sottogruppi esaminati è percepito in gran parte come un (lieve) peggioramento della situazione individuale.

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	...riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone	– Età: fino a 43 anni (47%).	– Età: fino a 43 anni (48 %) – Figli: con (un) figli(o) (48%).
	Gruppi parlamentari	PS (64 %), Verdi (56 %), PVL (50 %), Centro (45 %).	PS (59 %), Verdi (54 %).
Peggioramento	Categorie di persone	---	---
	Gruppi parlamentari	---	---

Tabella 17: Differenziazione per gruppi relativamente alla valutazione degli effetti sulla situazione individuale dell'aumento delle retribuzioni attuali o dell'introduzione di retribuzioni supplementari. Si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %, ritengono che si tratti di un miglioramento grande/lieve o di un peggioramento grande/lieve. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Quando si chiede in che misura i rispondenti siano aperti in linea di principio nei confronti di questa misura, risulta (piuttosto) favorevole poco più della maggioranza (52 %) (cfr. Figura 26). Si registrano anche valori di assenso più elevati nei sottogruppi presi in esame, come illustra la tabella sotto il diagramma.



Stehen Sie einer Erhöhung der Entschädigungen oder der Schaffung spezifischer Formen zusätzlicher Entschädigungen grundsätzlich offen gegenüber? = In linea di principio, è aperto nei confronti di un aumento delle indennità o della creazione di forme specifiche di indennità supplementari?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

Nein = No

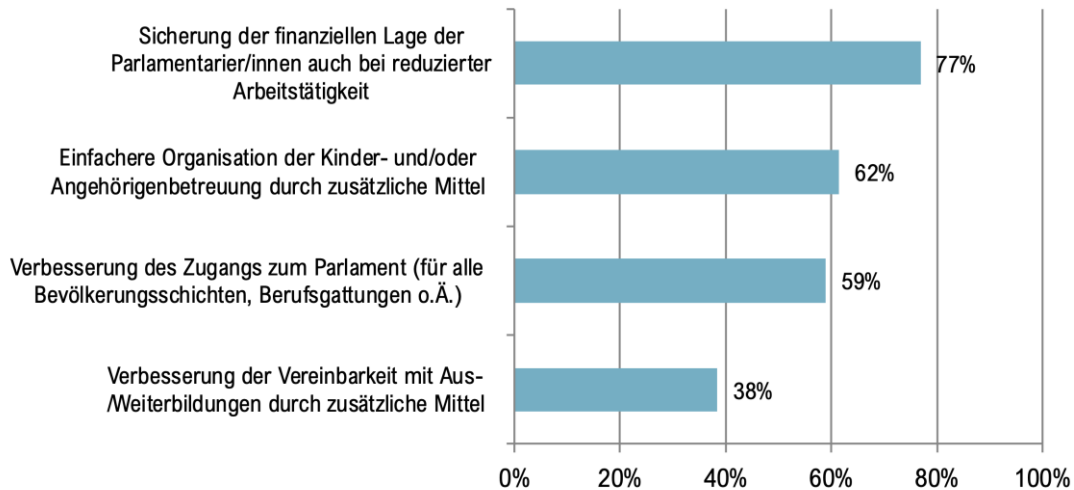
Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari (incl. valori di assenso)
	<p>Categorie di persone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sesso: indipendentemente dal sesso: donne (61 %), uomini (45 %) – Consiglio: indipendentemente dal Consiglio: Consiglio nazionale (53 %), Consiglio degli Stati (48 %) – Età: fino a 43 anni (57 %), da 43 a 63 anni (51 %) – Grado d'occupazione: superiore al 50 % (59 %) – Viaggio: indipendentemente dal pendolarismo: pendolari occasionali (54 %), pendolari abituali (52 %), non pendolari (51 %) – Situazione professionale: dipendenti (47 %) – Gruppi parlamentari: Verdi (88 %), PS (86 %), PVL (85 %), Centro (45 %).

Figura 26: Apertura nei confronti dell'aumento delle retribuzioni attuali o dell'introduzione di retribuzioni supplementari (n=150). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

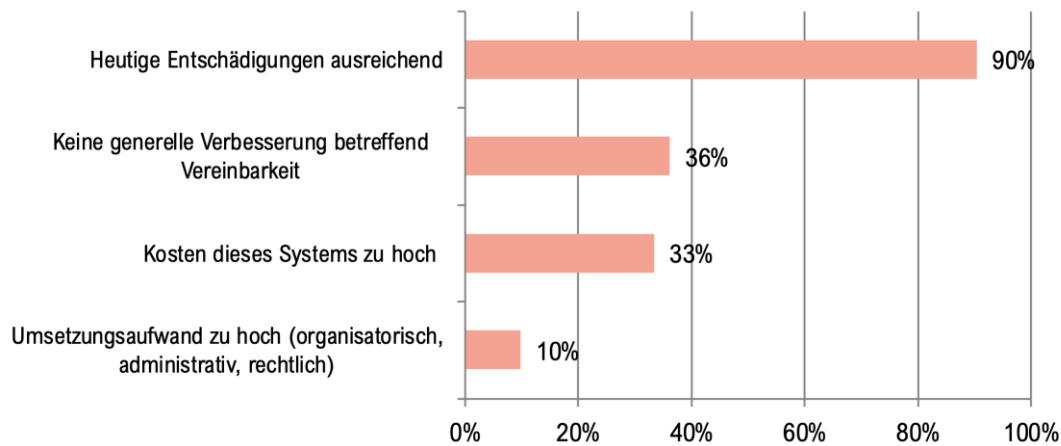
La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari a un aumento delle retribuzioni attuali o all'introduzione di retribuzioni supplementari (cfr. Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 27).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Sicherung der finanziellen Lage der Parlamentarier/innen auch bei reduzierter Arbeitstätigkeit = Salvaguardia della situazione finanziaria dei parlamentari anche a fronte di una riduzione dell'attività lavorativa

Einfachere Organisation der Kinder- und/oder Angehörigenbetreuung durch zusätzliche Mittel = Organizzazione più semplice della custodia dei figli e/o dell'assistenza ai familiari grazie alle risorse aggiuntive.

Verbesserung des Zugangs zum Parlamento (für alle Bevölkerungsschichten, Berufsgattungen o.Ä.) = Miglioramento dell'accesso al Parlamento (per tutte le fasce di popolazione, le professioni ecc.)

Verbesserung der Vereinbarkeit mit Aus-/Weiterbildungen durch zusätzliche Mittel = Miglioramento della conciliabilità con attività di formazione/formazione continua grazie alle risorse aggiuntive

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Heutige Entschädigungen ausreichend = Indennità attuali sufficienti

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi eccessivi del sistema

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 27: Argomenti favorevoli (n=78) e contrari (n=72) all'aumento delle retribuzioni attuali o all'introduzione di retribuzioni supplementari. Si sono chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti

si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) chiusi rispetto ad essa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Nelle risposte aperte a questa domanda, alcuni sostenitori affermano che un aumento delle retribuzioni potrebbe migliorare la situazione relativa alla previdenza. Gli oppositori sostengono, in singoli casi, che è pericoloso introdurre privilegi per i parlamentari mediante indennità specifiche, che non sono accessibili al resto della popolazione.

Focus group con (ex) parlamentari: la domanda relativa alle retribuzioni supplementari o più alte è stata discussa in particolare in relazione alla custodia dei figli. Chi deve organizzare una soluzione di custodia esterna per più di un bambino (piccolo) durante le sessioni e gli altri giorni obbligatori, difficilmente riesce a finanziarla con l'attuale struttura delle indennità. Non si dovrebbe né si può pretendere che subentrino sempre le persone vicine, anch'esse occupate. E non tutti possono contare su quattro nonni. Accadrebbe costantemente che alcuni genitori non siano presenti al Consiglio perché non riescono a organizzare la custodia dei figli. I buoni di custodia potrebbero essere d'aiuto in questo senso ma un aumento generale dei contributi garantirebbe una maggiore libertà per quanto riguarda l'organizzazione della custodia. A seconda della situazione e del numero di figli, per esempio, potrebbe risultare più conveniente impiegare un(a) babysitter che aiuti anche nelle faccende domestiche.

4.6.3 Sintesi e valutazione della misura

Aumento delle retribuzioni attuali o introduzione di ulteriori retribuzioni		
Idea della misura		
Descrizione	Aumento delle attuali retribuzioni (p. es. reddito annuo) o creazione di nuove indennità (p. es. buoni di custodia, indennità per una sostituzione al lavoro ecc.)	
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Salvaguardia della situazione finanziaria: la situazione finanziaria dei parlamentari potrebbe essere tutelata anche in caso di riduzione dell'attività professionale, di ricorso a soluzioni aggiuntive extra-familiari per la custodia dei bambini o di altri costi legati al mandato parlamentare. – Miglioramento della conciliabilità: un aumento delle attuali retribuzioni o la creazione di nuove indennità potrebbero offrire soluzioni individuali per il miglioramento della conciliabilità. 	
(Potenziali) effetti secondari	– Maggiori costi: aumentano i costi dell'attività parlamentare.	
Esempi pratici	– Cantone di Zurigo: ha aumentato l'indennità di base per l'attività parlamentare anche sostenendo che ciò migliora la conciliabilità.	
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)		
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 40 % Situazione familiare: 37 %	
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> – Età: parlamentari fino a 43 anni – Figli: parlamentari con (un) figli(o) 	
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 52 %	
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i> <ul style="list-style-type: none"> – Sesso: indipendentemente dal sesso – Consiglio: indipendentemente dal Consiglio – Età: fino a 43 anni, da 43 a 63 anni – Grado d'occupazione: superiore al 50 % – Viaggio: indipendentemente dal pendolarismo – Situazione professionale: dipendente – Gruppi parlamentari: Verdi, PS, PVL, Centro 	

Attuazione e onere attuativo	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della/e misura/e – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento e della legge sulle indennità parlamentari – Preventivazione e rimborso dei costi supplementari
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento
Bilancio	
Efficacia	Media. Da un terzo alla metà di tutti i parlamentari che hanno risposto e singole categorie di persone ritengono che la misura rappresenti un (lieve) miglioramento della loro situazione personale in relazione alla conciliabilità del mandato parlamentare con la famiglia o con la professione. Nei focus group la misura è in parte giudicata efficace, a seconda del tipo di retribuzione.
Accettazione	Alta. Oltre la metà di tutti i rispondenti e molte categorie di persone nonché gruppi parlamentari si mostrano (piuttosto) aperti nei confronti dell'attuazione della misura.

Tabella 18: Sintesi e valutazione dell'aumento delle retribuzioni attuali o dell'introduzione di retribuzioni supplementari.

4.7 Offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale

4.7.1 Ostacolo alla conciliabilità affrontato

In risposta a singoli interventi e a un accertamento delle esigenze dei parlamentari, nel 2011 è stato lanciato un progetto pilota che consentiva ai parlamentari di far custodire i loro figli da servizi esterni (a Berna o presso il loro domicilio) durante le sessioni e nei giorni delle sedute delle commissioni. Il servizio è stato interrotto nel 2016 a causa della mancanza di domanda. I sostenitori di un'offerta di servizi per la custodia dei bambini destinata ai parlamentari argomentano che la mancanza di domanda fosse dovuta principalmente all'impostazione dell'offerta. Sarebbe infatti maggiormente richiesto un servizio interno di custodia, specificamente orientato alle esigenze dei genitori che svolgono un mandato parlamentare.

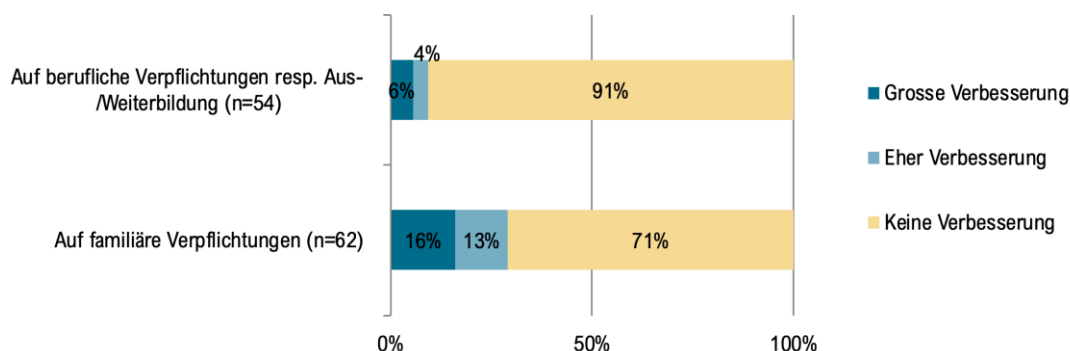
4.7.2 Risultati delle indagini

Considerazioni relative ad altri Parlamenti: nessuno dei Parlamenti cantonali ha un proprio asilo nido. Alcuni offrono però un sostegno finanziario. I membri del Nationalrat austriaco possono affidare i figli all'asilo nido dell'amministrazione. Il Landtag di Brema offre la possibilità di far accudire i figli da personale specializzato esterno in una sala giochi a misura di bambino nell'edificio del Parlamento, durante le sedute. Ad Hannover il Landtag ha un proprio asilo.

Sondaggio online tra i parlamentari: la domanda relativa agli effetti sulla situazione individuale dell'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia dei bambini presso Palazzo federale è stata posta esclusivamente ai parlamentari che vivono, sempre o in parte, nella stessa economia domestica con almeno un figlio minore alla cui custodia provvedono. Questa misura è considerata da pochissimi come un miglioramento grande o lieve, per cui occorre fare una differenziazione a seconda che si intenda la conciliabilità professionale o familiare: per quanto riguarda la prima, il 91 per cento dei rispondenti è dell'opinione che non costituisca un miglioramento; per quanto riguarda la seconda, il 71 per cento³³.

³³ Per quanto riguarda la valutazione degli effetti della misura per le persone che potrebbero immaginarsi titolari di un mandato di parlamentare federale, si rileva che il 19 % degli attuali parlamentari la ritiene interessante per la conciliabilità con gli obblighi professionali, mentre il 39 % con gli obblighi familiari.

Falls ein Kinderbetreuungsangebot im Bundeshaus (während Sessionen und an Kommissionssitzungstagen) eingeführt würde, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?



Falls ein Kinderbetreuungsangebot im Bundeshaus (während Sessionen und an Kommissionssitzungstagen) eingeführt würde, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken? = Se si offrisse un servizio di custodia di bambini presso Palazzo federale (durante le sessioni e in occasione delle sedute delle commissioni), questo come influirebbe sulla Sua situazione personale?

Auf berufliche Verpflichtungen resp. Aus-/Weiterbildung = Sugli obblighi professionali o su formazione/formazione continua

Auf familiäre Verpflichtungen = Sugli obblighi familiari

Grosse Verbesserung = Grande miglioramento

Eher Verbesserung = Lieve miglioramento

Weder noch = Né miglioramento né peggioramento

Eher Verschlechterung = Lieve peggioramento

Grosse Verschlechterung = Grande peggioramento

Figura 28: Effetti sulla situazione individuale dell'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale. La domanda è stata posta esclusivamente ai parlamentari con figli minorenni nell'economia domestica, alla cui custodia provvedono. La domanda sulla conciliabilità professionale è stata inoltre posta esclusivamente alle persone occupate/in formazione. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

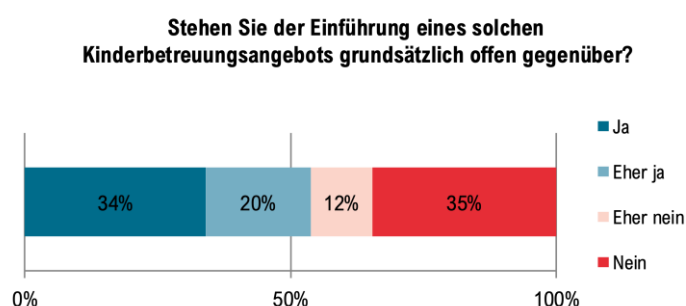
Una suddivisione delle risposte alla domanda sugli effetti sulla situazione individuale fornisce ulteriori indicazioni su chi sarebbe particolarmente favorito da un servizio di custodia durante le sessioni e le sedute delle commissioni (cfr. Tabella 19). Dal momento che la domanda non è stata posta a tutti i parlamentari, ma solo a quelli con figli minorenni, viene fatta una distinzione leggermente diversa per quanto riguarda le categorie di persone prese in esame.

Anche in questo caso, occorre innanzitutto procedere a una caratterizzazione dei risultati per meglio contestualizzarli: meno della metà di tutti i rispondenti (40 %) vive, sempre o in parte, con uno o più figli minorenni nella stessa economia domestica. Si va da un figlio a cinque figli, in media due. Se si tratta di un figlio, in media ha un'età di 3,5 anni. Nel caso di più figli, è stata chiesta l'età del figlio più giovane, che in media è un po' più grande, vale a dire 7 anni. La tabella sottostante mostra che l'introduzione della misura in particolare per quanto riguarda la conciliabilità del mandato parlamentare con la vita familiare è percepita come un (lieve) miglioramento della situazione individuale e che questo vale principalmente per i parlamentari il cui figlio (più giovane) ha meno di 5 anni.

Valutazione		...riguardo alla conciliabilità con la professione	... riguardo alla conciliabilità con la vita familiare
Miglioramento	Categorie di persone ³⁴	---	– Figlio (più giovane): meno di 5 anni (50 %).

Tabella 19: Differenziazione per gruppi relativamente alla valutazione degli effetti sulla situazione individuale di un'offerta in sede di servizi di custodia di bambini. Si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari che, con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %, ritengono che si tratti di un miglioramento grande/lieve o di un peggioramento grande/lieve. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

È stato chiesto a tutti i parlamentari, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno figli (minorenni), in che misura siano aperti in linea di principio all'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini (cfr. Figura 29). La maggioranza (54 %) si dice (piuttosto) favorevole e questo vale anche per quasi tutte le categorie prese in esame.



Stehen Sie der Einführung eines solchen Kinderbetreuungsangebots grundsätzlich offen gegenüber? = In linea di principio è aperto nei confronti dell'introduzione di questa offerta di servizi di custodia di bambini?

Ja = Sì

Eher ja = Piuttosto sì

Eher nein = Piuttosto no

Nein = No

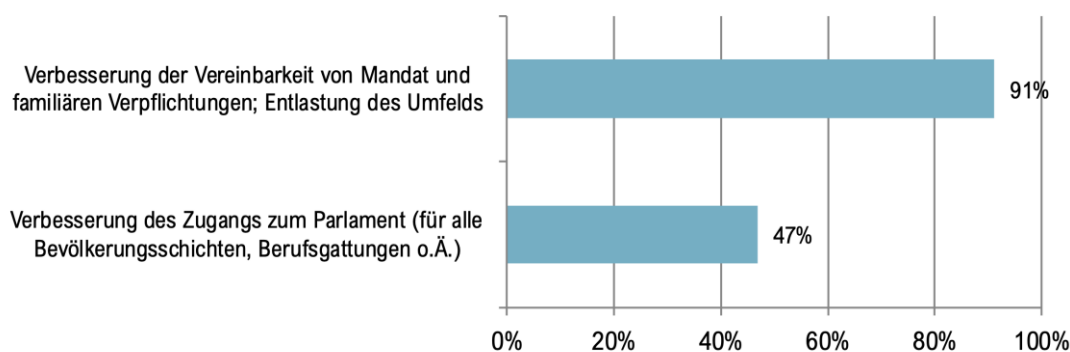
Apertura	Per categorie di persone / gruppi parlamentari (incl. valori di assenso)
	<p>Categorie di persone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne (67 %) – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % (66 %) – Figlio (più giovane): meno di 5 anni (64 %) – Età: indipendentemente dall'età: da 64 anni (66 %), tra 43 e 63 anni (53 %), fino a 43 anni (52 %) – Viaggio: indipendentemente dal pendolarismo: pendolari occasionali (64 %), pendolari abituali (52 %), non pendolari (50 %) – Numero di figli: indipendentemente dal numero di figli: un figlio (59 %), più di un figlio (48 %) – Consiglio: Consiglio nazionale (56 %) – Figli: indipendentemente da ev. figli: senza (55 %) e con (un) figli(o) (51 %) – Gruppi parlamentari: Verdi (92 %), PVL (90 %), PS (89 %), Centro (48 %).

Figura 29: Apertura nei confronti dell'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale (n=147). Differenziazione per gruppi: si riportano le categorie di persone o i gruppi parlamentari con una percentuale di assenso pari o superiore al 45 %. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

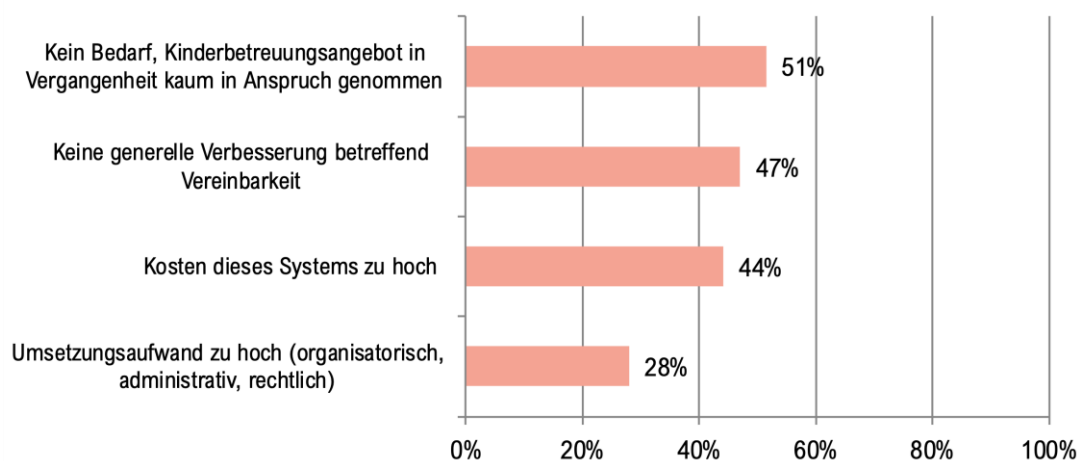
³⁴ Nessuna differenziazione per gruppi parlamentari, perché i numeri dei casi sono (in parte) troppo bassi.

La rappresentazione grafica sottostante offre una panoramica degli argomenti favorevoli e contrari a un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale (cfr. Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico) Figura 30).

Befürwortende Argumente



Ablehnende Argumente



Befürwortende Argumente = Argomenti a favore

Verbesserung der Vereinbarkeit von Mandat und familiären Verpflichtungen; Entlastung des Umfelds = Miglioramento della conciliabilità del mandato con gli obblighi familiari; alleggerimento per le persone vicine

Verbesserung des Zugangs zum Parlament (für alle Bevölkerungsschichten, Berufsgattungen o.Ä.) = Miglioramento dell'accesso al Parlamento (per tutte le fasce di popolazione, le professioni ecc.)

Ablehnende Argumente = Argomenti contrari

Kein Bedarf, Kinderbetreuungsangebot in Vergangenheit kaum in Anspruch genommen = Nessun bisogno, in passato i servizi di custodia di bambini non sono stati quasi usati

Keine generelle Verbesserung betreffend Vereinbarkeit = Nessun miglioramento generale della conciliabilità

Kosten dieses Systems zu hoch = Costi del sistema eccessivi

Umsetzungsaufwand zu hoch (organisatorisch, administrativ, rechtlich) = Onere attuativo eccessivo (a livello organizzativo, amministrativo, giuridico)

Figura 30: Argomenti favorevoli (n=79) e contrari (n=68) a un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale. Sono stati chiesti gli argomenti a favore se i rispondenti si mostravano (piuttosto) aperti nei confronti della misura e gli argomenti contrari se erano (piuttosto) chiusi rispetto ad essa. Erano possibili più risposte. Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Dalle risposte aperte emergono ulteriori argomenti, in particolare contrari: si tratterebbe soprattutto di una soluzione praticabile per i parlamentari della regione di Berna. Altri ritengono tale soluzione difficilmente realizzabile perché non porterebbero con sé il figlio o i figli in un lungo

viaggio. Inoltre, questo potrebbe funzionare per i bambini in età prescolare ma difficilmente per quelli in età scolare. Inoltre, i figli non potrebbero essere semplicemente «piazziati» (in modo irregolare). C'è infatti un motivo per cui negli asili nido sono previste fasi di inserimento. Alcuni parlamentari ritengono che varrebbe la pena verificare l'estensione dell'offerta di servizi per la custodia di bambini anche ai collaboratori dei Servizi del Parlamento ed eventualmente ad altri gruppi, se il fabbisogno risultasse troppo limitato. Anche in questo caso, alcuni rispondenti ritengono che sarebbe più sensato finanziare servizi decentrati presso il domicilio, mentre altri sono dell'idea che ci si debba organizzare in modo del tutto privato.

4.7.3 Sintesi e valutazione della misura

Introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale	
Idea della misura	
Descrizione	Introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini destinata ai parlamentari durante le sessioni e le sedute delle commissioni.
Effetti auspicati	<ul style="list-style-type: none"> – Alleggerimento per le persone vicine: in caso di introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini vi sarebbe event. una minore necessità di ricorrere a persone vicine e questo comporterebbe per le stesse un alleggerimento. – Miglioramento della conciliabilità: per i parlamentari con figli (piccoli) diventa più facile partecipare alle sedute se la custodia dei figli è assicurata.
(Potenziali) effetti secondari	<ul style="list-style-type: none"> – Privilegio per singoli parlamentari: è probabile che beneficino della misura in particolare i parlamentari della zona di Berna con bambini piccoli (in età prescolare). – Necessità incerta: c'è il rischio che l'offerta resti quasi inutilizzata. Anche i parlamentari con figli piccoli si mostrano scettici nei confronti di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale. – Maggiori costi: aumentano i costi dell'attività parlamentare.
Esempi pratici	– Estero: Austria, Brema, Hannover
Valutazioni degli attuali parlamentari (percentuale di assenso)	
Miglioramento della propria situazione personale	Professione e formazione: 9 % Situazione familiare: 29 %
	<i>Per categorie di persone (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>

	– Figlio (più giovane): meno di 5 anni
Accettazione	Apertura nei confronti della misura: 54 %
	<i>Per categorie di persone/gruppi parlamentari (percentuale di assenso pari o superiore al 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Sesso: donne – Grado d'occupazione: inferiore al 50 % – Figlio (più giovane): meno di 5 anni – Età: indipendentemente dall'età – Viaggio: indipendentemente dal pendolarismo – Numero di figli: indipendentemente dal numero di figli – Consiglio: Consiglio nazionale – Figli: indipendentemente da ev. figli – Gruppi parlamentari: Verdi, PVL, PS, Centro.
Attuazione e onere attuativo	
Misure attuative	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della misura – Preventivazione dei costi supplementari – Implementazione: a livello di spazi (bisogna trovare, allestire ecc. spazi idonei, event. coordinarsi con altri attori) e di personale (reclutamento, gestione del personale ecc.).
Attori competenti	Parlamento, Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Servizi del Parlamento

Bilancio	
Efficacia	Bassa. Solo per una bassa percentuale di parlamentari con (un) figli(o) questa misura implicherebbe un (lieve) miglioramento.
Accettazione	Alta. Oltre la metà di tutti i rispondenti e quasi tutte le categorie di persone nonché vari gruppi parlamentari si mostrano (piuttosto) aperti nei confronti della misura.

Tabella 20: Sintesi e valutazione dell'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale.

4.8 Altre proposte per il miglioramento della conciliabilità

Altre proposte di soluzione

Altre misure riguardanti il miglioramento della conciliabilità tra il mandato parlamentare e la professione e la famiglia sono attualmente all'esame o lo sono state in passato. Sono elencate in questa sede in forma sintetica, ma non sono state esaminate in modo più approfondito perché erano già oggetto di trattazione al momento delle analisi o perché non hanno in sé il potenziale di migliorare la conciliabilità degli aspetti citati.

Tema	Contenuti e riflessioni
Modifica della legislazione federale relativa all'indennità di maternità	Ostacolo affrontato (secondo l'Allegato A-1): indennità di maternità
	<p>Richieste e argomenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Si chiede che la legislazione federale venga adeguata in modo tale «che le donne, dopo la nascita di un figlio, durante il congedo di maternità possano adempiere i propri mandati a tutti i livelli legislativi politici, senza per questo perdere il diritto all'indennità in caso di maternità e alla protezione della maternità dall'attività professionale». Si critica il fatto che la prassi attuale non si concilia con il sistema di milizia «considerato che, di fatto, alle giovani madri si impedisce di adempiere il mandato conferito dal Popolo e di essere presenti in Parlamento»³⁵. – Colloqui con rappresentanti dei Servizi dei Parlamenti cantonali dimostrano che la problematica è nota e sottolineano che dovrebbe essere risolta a livello federale, come proposto da diverse iniziative cantonali. Attualmente le donne parlamentari nei Cantoni non avrebbero altra scelta se non quella di rinunciare all'attività parlamentare o non percepire alcuna indennità relativa alla stessa, se non vogliono perdere il diritto all'indennità di maternità. <p>Stato:</p> <ul style="list-style-type: none"> – È stato dato seguito a diverse iniziative cantonali che riprendevano questo aspetto, anche se non sono ancora state trattate dai Consigli. – Una sentenza del Tribunale federale (sentenza 9C_469/2021) ha ribadito l'attuale prassi amministrativa secondo la quale l'esercizio del mandato parlamentare (anche la sola partecipazione a singole sedute di commissione o a giornate di sessione) comporta il decadere completo e totale del diritto all'indennità di maternità. Contro la sentenza è stato poi presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).
Modifica del diritto delle obbligazioni/congedo pagato per i mandati politici	<p>Ostacolo affrontato: carico di lavoro complessivo</p> <p>Richieste e argomenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Per i dipendenti i cui datori di lavoro si rifiutano di concedere il tempo necessario per esercitare una funzione politica (a tutti i livelli federali) o che dovrebbero prendere giorni di vacanza per esercitare tale mandato, l'accesso a tale incarico risulterà più difficile. Il congedo pagato dovrebbe contrastare questo fenomeno; in passato si parlava di 15 giorni lavorativi l'anno³⁶, nella versione attuale di 10 giorni lavorativi. – Anche nei colloqui con i rappresentanti dei Parlamenti cantonali è stata sollevata la questione del congedo pagato o è stato sottolineato che viene già concesso dai datori di lavoro su base volontaria in vari casi. Ne sono esempi l'Amministrazione federale, che concede ai suoi dipendenti un massimo di 15 giorni di congedo pagato per l'eser-

³⁵ Iniziativa cantonale di Zugo (19.311).

³⁶ Mozione Didier Berberat (00.3555).

	<p>cizio di funzioni pubbliche, o il Cantone di Basilea Città, che concede ai suoi dipendenti fino a un massimo di 15 giorni per l'esercizio dell'attività parlamentare federale e fino a 20 giorni per l'attività parlamentare cantonale.</p>
	<p>Stato:</p> <ul style="list-style-type: none"> – L'introduzione di un congedo pagato per l'esercizio di una «carica politica ufficiale» è stata proposta (di nuovo) in una recente mozione³⁷. – Il Consiglio federale rimanda alla normativa vigente, in base alla quale la richiesta avanzata dalla mozione è già stata realizzata. La mozione è stata ritirata nella primavera del 2022.
<p>Aumento progressivo della gestione elettronica degli affari parlamentari</p>	<p>Ostacolo affrontato: carico di lavoro complessivo</p>
	<p>Richieste e argomenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – In passato il disbrigo sempre più elettronico degli affari parlamentari (in relazione a documenti, informazioni, supporto elettronico ecc.) è stato considerato un potenziale miglioramento in relazione alla conciliabilità con la professione³⁸. – Il funzionamento del Parlamento deve conservare il suo carattere di milizia. L'obiettivo è rendere possibile lo svolgimento di una professione contemporaneamente al mandato.
<p>Riconoscimento formale dell'attività parlamentare come perfezionamento</p>	<p>Ostacolo affrontato: carico di lavoro complessivo</p>
	<p>Richieste e argomenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Negli ultimi anni la politica si è fortemente ringiovanita. La carriera politica non segue più necessariamente quella professionale ma, in alcuni casi, la precede. Pertanto si pone la questione del passaggio dalla politica alla professione⁴¹. – Svolgere un mandato parlamentare significherebbe, tra l'altro, rendere più difficile o impossibile assolvere formazioni continue per motivi di tempo e a causa delle scadenze. Allo stesso tempo, le formazioni iniziali perdono costantemente di valore. Secondo l'autrice dell'iniziativa, l'attività politica è impegnativa e utile per l'attività professionale, ma non è formalmente riconosciuta come formazione continua. Per questo motivo è stato proposto che il lavoro svolto e l'esperienza acquisita durante molti anni di attività governativa e parlamentare siano (formalmente) riconosciuti come formazione professionale continua.
<p>Trasformazione del Parlamento</p>	<p>Ostacolo affrontato: carico di lavoro complessivo, potenziali rapporti di dipendenza</p>
	<p>Richieste e argomenti:</p>

³⁷ Mozione Franziska Roth (20.3865).

³⁸ Mozione Ruedi Noser (06.3313).

³⁹ Iniziativa parlamentare Ufficio del Consiglio nazionale (06.436).

⁴⁰ Mozione Sebastian Frehner (17.4026). Le riflessioni non erano primariamente legate alla conciliabilità ma di natura finanziaria.

⁴¹ Iniziativa parlamentare Jacqueline Fehr (13.474).

- In singoli interventi si è chiesta una riorganizzazione come Parlamento professionale⁴².
- Come motivazioni si indicano l'elevato onere lavorativo che implica il mandato in termini di tempo, la scarsa conciliabilità del mandato parlamentare con molte tipologie di professioni e conflitti di interesse nonché potenziali rapporti di dipendenza.

Stato:

- Alla richiesta non è stato dato seguito nei Consigli.
- Nel quadro dei focus group il concetto di milizia viene sostenuto esplicitamente da più parti.

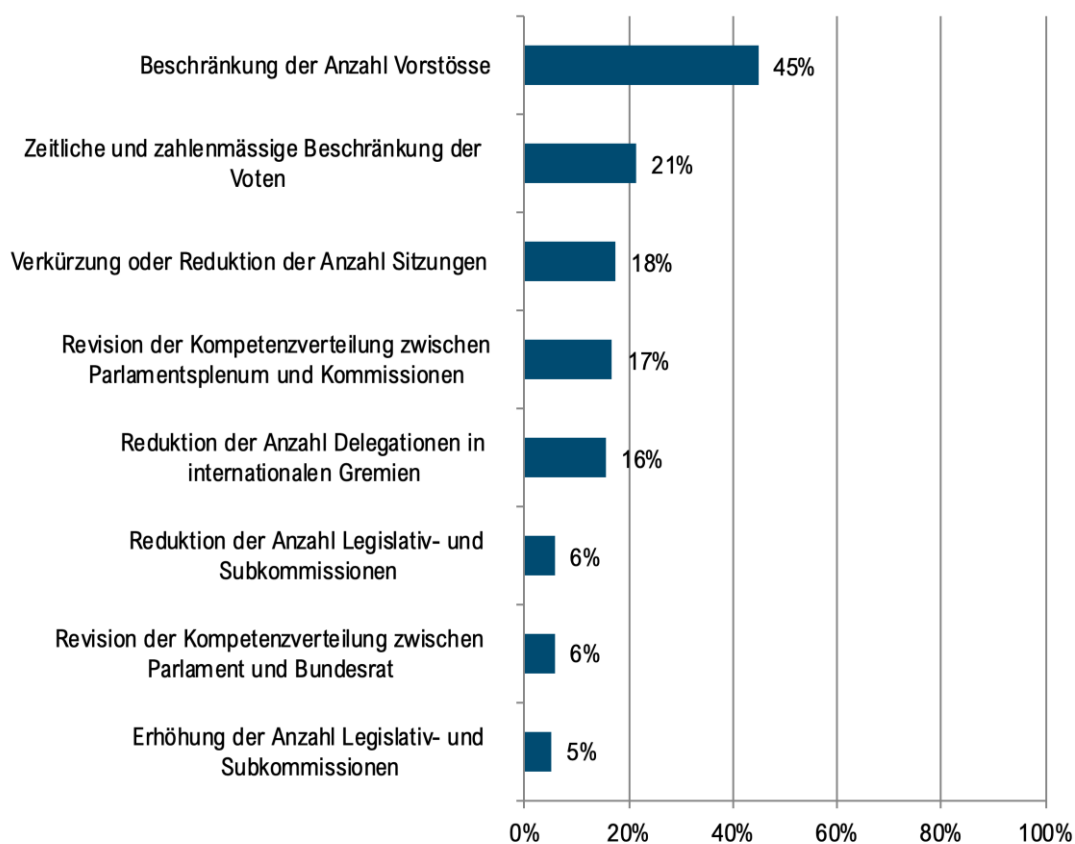
Tabella 21: Altre proposte di soluzione

Possibilità di ridurre il carico temporale del mandato per i parlamentari

Oltre alle proposte di soluzioni già presentate, è stato suggerito di analizzare maggiormente nel dettaglio, nel quadro del presente lavoro, le cause dell'elevato carico di lavoro che il mandato parlamentare comporta rispettivamente, in alternativa, di esaminare il modo in cui l'attività parlamentare potrebbe essere resa più efficiente.

Nel sondaggio online tra i parlamentari è stato quindi chiesto loro dove ravvisassero modalità utili per ridurre il dispendio di tempo richiesto dal mandato parlamentare (cfr. Figura 31). Si ritiene che la misura più efficace sia la limitazione del numero di interventi; quasi la metà dei rispondenti (45 %) è di questa opinione. Seguono la limitazione dei tempi e del numero delle votazioni (21 %) e l'abbreviazione delle sedute o la riduzione del loro numero (18 %).

Möglichkeiten zur Reduktion der zeitlichen Belastung des Parlamentsmandats



⁴² Iniziativa parlamentare Hans Widmer (10.434).

Möglichkeiten zur Reduktion der zeitlichen Belastung des Parlamentsmandats = Possibilità di ridurre il carico temporale del mandato parlamentare

Beschränkung der Anzahl interveni = Limitazione del numero di interventi

Zeitliche und zahlenmässige Beschränkung der Voten = Limitazione temporale e numerica delle votazioni

Verkürzung oder Reduktion der Anzahl Sitzungen = Abbreviazione o riduzione del numero delle sedute

Revision der Kompetenzverteilung zwischen Parlamentsplenum und Kommissionen = Revisione della ripartizione delle competenze tra il plenum e le commissioni

Reduktion der Anzahl Delegationen in internationalen Gremien = Riduzione del numero di delegazioni negli organismi internazionali

Reduktion der Anzahl Legislativ- und Subkommissionen = Riduzione del numero delle commissioni legislative e delle sottocommissioni

Revision der Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Bundesrat = Revisione della ripartizione delle competenze tra Parlamento e Consiglio federale

Erhöhung der Anzahl Legislativ- und Subkommissionen = Aumento del numero delle commissioni legislative e delle sottocommissioni

Figura 31: Possibilità di ridurre il carico temporale del mandato parlamentare (n=154). Fonte: Sondaggio online tra i parlamentari, 2022.

Alcuni parlamentari dichiarano nelle loro risposte alle domande aperte che nessuna delle possibilità menzionate contribuirebbe effettivamente a ridurre il carico temporale del mandato parlamentare.

4.9 Misure attuate a livello federale

Per quanto riguarda il Parlamento nazionale, i parlamentari hanno proposto e attuato altre idee per risolvere i problemi di conciliabilità. La tabella sottostante offre una breve panoramica di tali idee (cfr. Tabella 22).

Misura	Descrizione
Coordinamento fra pianificazione delle sessioni e periodo delle vacanze e dell'Avvento	Facendo seguito al postulato di Franziska Teuscher (06.3844), la sessione autunnale e quella invernale sono state anticipate di una settimana per ridurre le sovrapposizioni con le vacanze scolastiche autunnali e per consentire un periodo dell'Avvento meno stressante e più congeniale alla famiglia.
Allestimento di un locale per l'allattamento con fasciatoio	Nel 2019 presso Palazzo federale è stato allestito un locale per l'allattamento con fasciatoio. In questo modo si è tenuto conto del bisogno di tranquillità e privacy dei genitori.
Verifica delle strutture	Diversi interventi e iniziative parlamentari hanno proposto studi per conoscere meglio la composizione del Parlamento o hanno chiesto di esaminare l'adeguatezza delle strutture attuali. Sebbene diverse richieste siano state respinte, un postulato più recente di Yvonne Feri (18.4252) ha condotto ai lavori del presente studio.

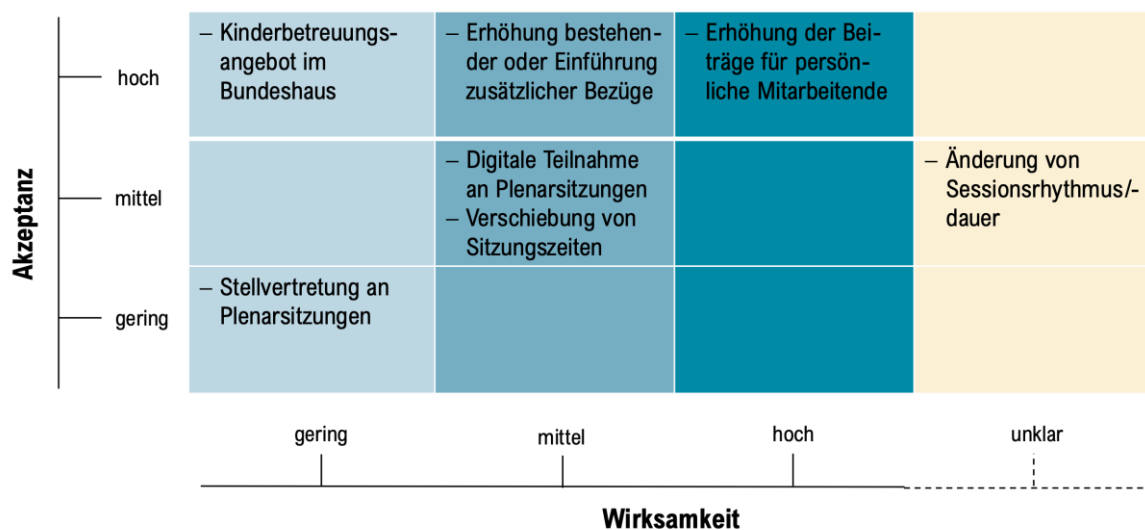
Tabella 22: Misure attuate allo scopo di migliorare la conciliabilità tra mandato, professione e famiglia.

5 Panoramica delle possibili soluzioni

5.1 Efficacia e accettazione

Nel presente rapporto sono state esaminate in modo più dettagliato diverse misure che riguardano il livello dell'attività parlamentare, tese a migliorare la conciliabilità tra il mandato parlamentare, la professione e la famiglia: l'introduzione di un disciplinamento delle supplenze alle sedute plenarie, la modifica del ritmo e della durata delle sessioni, la possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie, la modifica degli orari delle sedute, un aumento delle retribuzioni in generale e per i collaboratori personali nello specifico, nonché l'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale durante le sessioni e in occasione delle sedute di commissione.

La rappresentazione grafica che segue illustra in modo sintetico dove si collocano le misure esaminate rispetto a due dimensioni (cfr. Figura 32): una dimensione è quella della «efficacia» e riguarda il potenziale delle singole misure di migliorare la situazione individuale dei parlamentari in relazione alla conciliabilità tra il mandato, la professione e la famiglia. La seconda dimensione è quella dell'«accettazione» politica. Le valutazioni seguono i criteri indicati nell'Allegato **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, che sono stati anche utilizzati nelle tabelle dei rispettivi capitoli dedicati alle possibili soluzioni.



Akzeptanz = Accettazione

hoch = alta
mittel = media
gering = bassa

Kinderbetreuungs- anbot im Bundeshaus = Offerta di servizi di custodia di bambini presso Palazzo federale

Erhöhung bestehender oder Einführung zusätzlicher Bezüge = Aumento delle retribuzioni attuali o introduzione di retribuzioni supplementari

Erhöhung der Beiträge für persönliche Mitarbeitende = Aumento dei contributi per i collaboratori personali

Digitale Teilnahme an Plenarsitzungen = Partecipazione digitale alle sedute plenarie

Verschiebung von Sitzungszeiten = Modifica degli orari delle sedute

Änderung von Sessionsrhythmus/- dauer = Modifica del ritmo/della durata delle sessioni

Stellvertretung an Plenarsitzungen = Supplenza alle sedute plenarie

gering = bassa

mittel = media

hoch = alta

unklar = incerta

Wirksamkeit = Efficacia

Figura 32: Valutazione sintetica delle misure in relazione alle dimensioni «efficacia» e «accettazione» politica dal punto di vista degli (ex) parlamentari.

In particolare, un aumento delle risorse finanziarie è visto dagli (ex) parlamentari come un potenziale miglioramento della conciliabilità del mandato parlamentare con la professione e la famiglia nella vita di ogni giorno: i collaboratori personali possono ridurre il carico di lavoro dei parlamentari oppure le retribuzioni possono essere utilizzate in modo da promuovere la conciliabilità individuale (p. es. custodia flessibile dei bambini, sostituzione al lavoro ecc.). Si intravede un'opportunità anche nella modifica degli orari delle sedute: se, per esempio, la pausa pranzo viene accorciata e di conseguenza le settimane delle sessioni diventano più brevi, questo rappresenta un potenziale alleggerimento per i sistemi familiari e professionali. Un'offerta di custodia dei figli presso Palazzo federale è giudicata complessivamente meno efficace ai fini di un miglioramento della conciliabilità.

In più ci sono misure che sono in parte considerate utili per situazioni eccezionali ma non per la normale attività parlamentare. Non si tratta solo di situazioni in cui entrano in gioco questioni relative alla conciliabilità. Per esempio, si potrebbe ricorrere eccezionalmente a un disciplinamento delle supplenze o alla partecipazione digitale alle sedute plenarie, nelle prime settimane di maternità/genitorialità, in caso di malattia (prolungata), in caso di assenze dovute a impieghi militari ecc.

5.2 Conseguenze a livello di oneri e costi

Negli ultimi due anni le spese per il Parlamento nazionale sono ammontate a ben 44 milioni di franchi, di cui circa 36 milioni riguardavano spese per il personale e circa 8 milioni spese per beni e servizi e spese d'esercizio (cfr. Amministrazione federale delle finanze 2021). Queste cifre non includono le spese sostenute dai Servizi del Parlamento.

Le tabelle sottostanti offrono una panoramica degli oneri o delle conseguenze finanziarie dell'implementazione delle misure. Si tratta di stime effettuate dal gruppo di progetto. La valutazione dell'onere viene effettuata per approssimazione in base all'entità delle fasi del processo necessarie per la realizzazione, alla successiva implementazione della misura (incl. questioni come: quante sono le fasi di implementazione? È necessario adeguare le basi legali?) e al numero degli attori coinvolti. Se è possibile fare una stima, si indicano le conseguenze a livello di costi o esempi di calcolo. La valutazione viene espressa attraverso categorie semi-quantitative. Ogni misura viene considerata separatamente.

L'implementazione di un disciplinamento delle supplenze per le sedute plenarie richiede misure attuative a livello nazionale nonché infine cantonale e il coinvolgimento di vari gruppi di attori (cfr. Tabella 23). Riteniamo che implementare tale disciplina sia oneroso, in quanto i sistemi esistenti dovrebbero essere analizzati in modo più approfondito per determinarne l'applicabilità a livello federale e in seguito si dovrebbe presentare una soluzione che sia accettabile per la

maggioranza. Per questo motivo reputiamo che l'onere iniziale sia elevato. Una volta implementato, risulteranno ulteriori spese a livello nazionale rispetto alla situazione attuale, visto che anche ai supplenti dovranno essere garantiti l'accesso alle strutture, alle infrastrutture tecniche, ai documenti ecc. nonché l'assistenza dei Servizi del Parlamento. Inoltre questi supplenti dovrebbero essere pagati e potrebbe risultare necessario aumentare i contributi ai gruppi parlamentari. In caso di uscita del parlamentare titolare, una parte dei costi (p. es. diaria delle sedute) viene a cadere. Occorre verificare nel dettaglio in che misura ciò si applichi anche ad altre retribuzioni. Per questo motivo ipotizziamo un livello medio di oneri ricorrenti rispetto alla situazione attuale.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Possibilità di supplenza alle sedute plenarie	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale e implementazione di regole e processi nei partiti, gruppi parlamentari, Consigli e organi per individuare, inserire e convocare i supplenti a livello federale e cantonale (incl. l'adeguamento delle basi legali, in particolare della legge sul Parlamento). – Impostazione concettuale e implementazione di regole e processi nei Servizi del Parlamento per l'accesso dei supplenti ai locali e alle informazioni, nonché per la retribuzione (incl. l'adeguamento delle basi legali, in particolare della legge sul Parlamento). – Ulteriore onere organizzativo e amministrativo per tutti i soggetti coinvolti. 	alto	medio

Tabella 23: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente nel caso dell'introduzione di una soluzione che prevede supplenze.

Una modifica del ritmo delle sessioni, eventualmente in combinazione con una variazione della loro durata, richiede un'impostazione concettuale attenta (cfr. Tabella 24), in cui si tenga conto degli effetti su altri processi, per esempio nei partiti. Riteniamo che ristrutturare un sistema che esiste in questa forma da molti decenni sia concettualmente e politicamente impegnativo e che l'onere iniziale per implementarlo sia di conseguenza elevato. Crediamo che l'onere ricorrente, ad implementazione avvenuta di una nuova pianificazione delle sessioni, sia leggermente maggiore di quello attuale, almeno fino a quando tutti i partecipanti si saranno abituati al nuovo sistema.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Modifica del ritmo e della durata delle sessioni	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale tenendo conto di altri processi (p. es. Consiglio federale, partiti) incl. adeguamento delle basi legali soprattutto della legge sul Parlamento. – Implementazione di un nuovo ritmo nei Consigli, nelle commissioni e nei gruppi parlamentari con fase di preparazione. – Adeguamenti delle condizioni di lavoro dei Servizi del Parlamento – Adeguamenti nell'organizzazione delle assenze dal posto di lavoro, nelle attività formative e in famiglia degli attuali parlamentari. 	alto	basso

Tabella 24: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente in caso di modifica del ritmo e della durata delle sessioni.

La possibilità di una partecipazione digitale alle sedute plenarie esiste già in altri Parlamenti (cfr. Tabella 25), ma i relativi dati possono essere applicati al contesto svizzero solo in misura

limitata. Mentre le commissioni, come già detto, possono già riunirsi virtualmente, si sta ancora lavorando in questa direzione per le due Camere federali. La base sono le iniziative parlamentari CIP-N 20.437 e 20.438, a cui, al momento del presente lavoro, è stato dato seguito e che sono ora in trattazione. Non è ancora stato chiarito in quali situazioni (p. es. solo in periodi di crisi o anche nelle prime settimane dopo la nascita di un figlio) si debba permettere la partecipazione digitale, che va esplicitamente oltre il diritto di voto. Nel caso in cui si decida che ragioni di ampia portata giustificano una partecipazione virtuale (temporanea) nel Consiglio, questa misura potrebbe beneficiare dei lavori già in corso. Riteniamo che l'onere iniziale sia elevato a causa dello sviluppo e dell'implementazione di soluzioni tecniche sicure e della necessaria istruzione. I costi di acquisizione variano notevolmente a seconda che si sviluppi un sistema ex novo proprio o che si utilizzino sistemi già esistenti. A seconda dell'impostazione, l'onere ricorrente è leggermente o mediamente superiore a quello attuale, perché le soluzioni tecniche dovranno essere sottoposte a manutenzione e aggiornate, dovranno essere pagati i diritti di licenza e forse dovranno essere acquistati nuovi dispositivi per i parlamentari, come laptop personali.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Possibilità di partecipazione digitale alle sedute plenarie	<ul style="list-style-type: none"> – Concessione, acquisizione/sviluppo, implementazione di soluzioni tecniche (incl. adeguamento delle basi legali soprattutto della legge sul Parlamento). – Cura e manutenzione della soluzione tecnica – Sforzo a livello di moderazione per coinvolgere i partecipanti digitali durante le sedute. – Istruzione dei parlamentari 	alto	da basso a medio, a seconda dell'impostazione
	<ul style="list-style-type: none"> – Il Consiglio d'Europa ha investito circa 5,4 milioni di euro nel 2020 solo per ristrutturare le sale delle sedute in modo che si possano tenere ovunque riunioni ibride, incl. le infrastrutture per la traduzione (Consiglio d'Europa 2021). – Il Parlamento lettone ha investito 48 000 euro l'anno nella manutenzione della tecnologia per lo svolgimento di sedute plenarie virtuali. Tuttavia i parlamentari lettoni disponevano già di un'eID e di laptop di proprietà del Parlamento prima che si svolgessero le sessioni virtuali (Delfi 2022). Inoltre, i costi salariali in Lettonia sono notevolmente inferiori a quelli della Svizzera. 		

Tabella 25: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente se si introduce la possibilità della partecipazione digitale alle sedute plenarie.

Nel caso di una modifica degli orari delle sedute, riteniamo che l'onere iniziale sia basso (cfr. Tabella 26). Esso dovrebbe derivare in particolare dalla necessità di accordarsi sugli orari concreti. Non appena gli orari delle sedute saranno implementati o la struttura delle sedute sarà impostata e ben roduta, il gruppo di progetto ritiene che non ci sarà alcun onere ricorrente significativo.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Modifica degli orari delle sedute	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale tenuto conto di altri processi (p. es. partiti). – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento – Implementazione di nuovi orari delle sedute o elaborazione dei programmi delle sessioni. 	basso	nessuno

Tabella 26: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente in caso di modifica degli orari delle sedute.

Per le misure che prevedono un aumento delle risorse finanziarie per i parlamentari, cioè un aumento dei contributi per i collaboratori personali così come retribuzioni più alte o supplementari, valutiamo da basso a medio l'onere iniziale a livello di attuazione (cfr. Tabella 27 e Tabella 28). I probabili aspetti critici saranno, in particolare, l'impostazione concettuale (importo dei contributi, tipo di retribuzione ecc.) e l'ottenimento delle maggioranze necessarie⁴³. Per quanto riguarda gli oneri ricorrenti, invece, è determinante l'entità dei contributi ovvero le condizioni per percepirli. Ad esempio, l'indennità di 33 000 franchi per i collaboratori personali è attualmente assegnata in modo forfettario; si tratta della voce più consistente tra tutte le indennità dei parlamentari e rappresenta in media circa il 20 per cento (Schmidli & Misticic 2017). Tuttavia, se le indennità per i collaboratori personali non venissero pagate forfettariamente ma soltanto in base al grado d'occupazione dei collaboratori personali, gli oneri supplementari dovuti a un aumento dei contributi per i collaboratori personali non sarebbero necessariamente molto più alti.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Collaboratori personali	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della misura – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento – Preventivazione e rimborso dei costi supplementari – A seconda dell'impostazione: costituzione di un pool di personale (per gruppo parlamentare) – A seconda dell'impostazione: sostegno per l'amministrazione del personale 	da basso a medio	da basso ad alto, a seconda dell'impostazione
	<ul style="list-style-type: none"> – Situazione attuale: con un'indennità di 33 000 fr. all'anno per parlamentare destinata a coprire le spese per il personale e per beni e servizi, risultano ben 8 mio. di fr. Tutti i parlamentari ricevono questa indennità senza dover fornire giustificativi. – Scenario 1: l'indennità è compresa tra 40 000 e 50 000 franchi all'anno per parlamentare. Tutti i parlamentari ricevono questa indennità, senza dover fornire giustificativi <u>OPPURE</u> tutti i parlamentari conteggiano in futuro i contributi per i collaboratori personali o assumono collaboratori personali. Costi: circa 10 – 12,5 mio. di fr.⁴⁴. – Scenario 2: la retribuzione è compresa tra 40 000 e 50 000 fr. all'anno per parlamentare. Circa la metà dei parlamentari conteggia in futuro contributi per i collaboratori personali o assume collaboratori personali. Costi: circa 5 – 6,5 mio. di fr.. 		

Tabella 27: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente legato all'aumento dei contributi per i collaboratori personali.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Retribuzioni più alte / supplementari	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della/e misura/e – Adeguamento delle basi legali, soprattutto della legge sul Parlamento e della legge sulle indennità parlamentari – Preventivazione e rimborso dei costi supplementari 	basso	da medio a basso, a seconda dell'impostazione
	<ul style="list-style-type: none"> – Situazione attuale: con un reddito annuo di 26 000 fr. per parlamentare, risultano costi per circa 7 mio di fr. (tenuto conto anche dei contributi AVS/AI/IPG/AD da parte della Confederazione). 		

⁴³ Attualmente sono in atto anche tentativi di ridurre fortemente le retribuzioni per i parlamentari.

⁴⁴ Calcolo: importo annuo dell'indennità presunta (40 000 o 50 000 fr.) moltiplicato per il numero di parlamentari (246). I calcoli non tengono conto di eventuali spese aggiuntive da parte dei Servizi del Parlamento per quanto riguarda l'amministrazione associata (p. es. verifica dei giustificativi dell'assunzione dei collaboratori personali o amministrazione del personale nel caso di un "pool di personale" o di un'assunzione tramite la Confederazione).

– **Scenario:** il reddito annuo è compreso tra 34 000 fr. e 40 000 fr. l'anno per parlamentare. Tenuto conto dei contributi alle assicurazioni sociali da parte della Confederazione, risultano circa da 9 a 10,5 mio. di fr.⁴⁵.

Tabella 28: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente in caso di retribuzioni più alte/supplementari.

⁴⁵ Calcolo: reddito annuo presunto (34 000 o 40 000 fr.) moltiplicato per il numero di parlamentari (246) tenuto anche conto dei contributi per AVS/AI/IPG (5,3 %) e AD (1,1 %) da parte della Confederazione.

Se dovessero essere introdotti servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale (cfr. Tabella 29) bisognerebbe capire in quali occasioni dovrebbero essere offerti (durante le sessioni, nei giorni delle sedute di commissione ecc.). Sono potenzialmente onerosi gli aspetti relativi agli spazi (p. es. trovare e allestire i locali) e al personale (p. es. reclutamento), motivo per cui ipotizziamo un onere iniziale medio. La gestione del personale e i salari dovrebbero essere le voci di spesa più consistenti.

Misura	Misure attuative (onere iniziale)	Valutazione	
		Iniziale	Ricorrente
Custodia di bambini presso Palazzo federale	<ul style="list-style-type: none"> – Impostazione concettuale della misura – Preventivazione dei costi supplementari – Implementazione: a livello di spazi (necessità di trovare, allestire ecc. spazi idonei, event. coordinamento con altri attori) e di personale (reclutamento, gestione del personale ecc.). 	media	media

Tabella 29: Valutazione dell'onere iniziale e ricorrente in caso di introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini presso Palazzo federale.

6 Conclusioni e prospettive

6.1 Sfide ricorrenti e rilevanza

La percezione delle sfide e degli ostacoli legati alla conciliabilità tra il mandato parlamentare nazionale, la professione e la famiglia non è praticamente cambiata negli ultimi 20 anni. L'analisi del periodo in esame mostra che si sono regolarmente affrontati, con modalità simili, molti aspetti, come l'elevato carico di lavoro che il mandato comporta o la presenza richiesta durante le sessioni, che possono creare difficoltà in relazione agli impegni professionali e/o familiari.

Il fatto che si affrontino in modo ricorrente sempre le stesse sfide evidenzia la difficoltà di attuare cambiamenti radicali. Le ragioni possono essere diverse: dal momento che le situazioni individuali o l'organizzazione personale possono essere in alcuni casi molto varie, i parlamentari percepiscono anche in misura diversa gli aspetti tematizzati come ostacoli. Lo status quo non è quindi considerato impegnativo da tutti, alcuni temono piuttosto che i cambiamenti comportino nuove sfide, perché non è chiaro fino a che punto vi sia da attendersi miglioramenti o invece effetti (secondari) negativi, oppure perché i costi e gli oneri sono giudicati troppo elevati. La maggior parte dei candidati, inoltre, è probabilmente consapevole di quanto impegno richieda un mandato parlamentare, paragonabile a quello di una posizione dirigenziale in una professione. È plausibile che molti (potenziali) parlamentari conoscano già in anticipo queste sfide e si organizzino di conseguenza; in fondo, si sa già a cosa si va incontro. Inoltre, candidarsi per un mandato parlamentare nazionale riflette un coinvolgimento politico intrinseco e rappresenta un modo per realizzarsi individualmente come politici. Molti accetteranno consapevolmente delle limitazioni (temporanee) in altri ambiti della loro vita.

Gli ostacoli diventano problematici dal punto di vista sociale e democratico se rappresentano criteri di esclusione a priori per una candidatura e se producono quindi un effetto selettivo. A differenza delle posizioni dirigenziali o equivalenti nelle aziende, a cui si è accennato, la questione dell'accesso a un mandato parlamentare è di interesse per la società nel suo complesso: un Parlamento svolge il ruolo centrale di rappresentare il Popolo nel sistema democratico. Ci si aspetta quindi che l'impostazione delle condizioni quadro per l'esercizio di un mandato parlamentare non renda eccessivamente difficoltoso l'accesso al Parlamento per determinate cerchie di soggetti o che non limiti lo stesso a determinate fasce della popolazione e a specifiche professioni.

6.2 Sguardo alle possibili soluzioni

Così come le sfide vengono percepite in modo diverso a seconda della propria situazione personale, anche i vantaggi e gli svantaggi del sistema attuale e alcune misure considerate in questa sede per superare gli ostacoli alla conciliabilità sono giudicati in modi differenti. Tuttavia, questo lavoro mostra chiaramente che l'assunzione di un mandato parlamentare presuppone spesso una buona pianificazione individuale: si lavora per la propria professione anche durante la sessione oppure si riduce o abbandona del tutto la propria attività professionale. Per assicurare la custodia dei figli ci si affida maggiormente ad altri (p. es. nonni, partner) in generale o durante le sessioni oppure ci si avvale di ulteriori forme di assistenza. La cerchia degli attuali parlamentari rappresenta quindi un gruppo di persone per le quali è possibile organizzare la propria vita professionale e familiare in termini finanziari e temporali o contando sulle persone loro vicine. Rispetto alla questione dell'accesso al Parlamento, tuttavia, non dovrebbero essere adottate misure solo a livello individuale, ma bisognerebbe anche adottare o verificare approcci rivolti al livello del lavoro parlamentare.

In passato sono già state adottate singole misure in relazione al funzionamento del Parlamento per migliorare la conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia. È stata così creata la possibilità di assumere collaboratori personali o di ammortizzare in una certa misura le spese per i collaboratori personali; le sessioni sono state spostate per evitare sovrapposizioni con le vacanze scolastiche ed è stata allestita una sala per l'allattamento presso Palazzo federale. Altre idee o misure, che erano state proposte per risolvere gli ostacoli alla conciliabilità riscontrati, tuttavia, non sono state in grado di ottenere il sostegno della maggioranza: per esempio l'introduzione di un disciplinamento delle supplenze, come esiste in parte a livello cantonale⁴⁶, o cambiamenti importanti nel funzionamento/ritmo delle sessioni, che esiste nella forma attuale da molti decenni.

6.3 Valutazione riassuntiva delle misure discusse

Il presente rapporto ha esaminato un'ampia gamma di possibili soluzioni istituzionali, utilizzando diversi approcci metodologici e considerando varie categorie di persone. L'attenzione si è concentrata sul rispettivo potenziale di miglioramento (o peggioramento) della situazione individuale dei parlamentari o di determinate categorie di persone, sull'accettazione o sull'apertura nei confronti delle misure e sugli effetti di una loro implementazione.

Per quanto riguarda la *fattibilità*, nel senso di attuabilità, delle misure esaminate, si può affermare che tutte le possibili soluzioni prese in esame sono sostanzialmente fattibili ovvero attuabili a livello istituzionale (dal punto di vista giuridico, tecnico, organizzativo ecc.): alcune misure sono già state implementate nei Cantoni (p. es. il disciplinamento delle supplenze) o erano già in vigore a livello federale (p. es. le sedute digitali durante le passate ondate di COVID-19). Altre misure discusse in questa sede non sono (ancora) in vigore, ma ciò non dipende da una sostanziale impossibilità di implementarle. L'attuazione o meno delle misure dipende piuttosto dall'accettazione politica e, in relazione a ciò, dalle valutazioni di costi e benefici.

Le fasi di lavoro per l'attuazione delle singole misure sono state delineate nei rispettivi capitoli. In linea di principio, si può affermare in sintesi che più numerose sono le fasi di implementazione necessarie o più a lungo dura l'implementazione, maggiore sarà l'*onere attuativo*. Quindi,

⁴⁶ Nell'ambito delle indagini è emerso che le sfide e le soluzioni individuate per una migliore conciliabilità sono per lo più le stesse per i Parlamenti cantonali e per il Parlamento federale. Si differenziano per entità e potenziale in ragione dei diversi carichi di lavoro connessi al mandato e delle diverse indennità, delle differenti strutture delle sedute, della distanza geografica o dei margini di manovra di cui eventualmente già si dispone per superare le sfide.

per quanto riguarda l'onere attuativo, si devono considerare le seguenti domande: le basi legali devono essere adeguate? Se sì, quali e quante? Quali attori sono coinvolti nell'attuazione? Con quali processi deve essere coordinato il cambiamento? A quanto ammontano i costi del cambiamento o dell'introduzione di una misura?

Se si dovesse introdurre un disciplinamento delle supplenze, per esempio, le basi legali dovrebbero essere adeguate e, oltre agli attori a livello federale, anche i Cantoni sarebbero interessati in modo significativo, in quanto l'elezione dei supplenti dovrebbe essere regolamentata a livello cantonale. Non sorprende che il 55 per cento dei parlamentari che sono (piuttosto) contrari all'introduzione di un disciplinamento delle supplenze ritenga che l'onere attuativo (organizzativo, amministrativo, giuridico) sia troppo elevato. Anche altre misure qui esaminate sono respinte da una parte degli attuali parlamentari (tra l'altro) perché la loro attuazione è ritenuta troppo onerosa: la modifica del ritmo delle sessioni (così stima il 38 % dei contrari), la partecipazione digitale al plenum (così stima il 35 % dei contrari) o l'introduzione di un'offerta di servizi per la custodia di bambini (così stima il 28 % dei contrari). Queste misure comporterebbero importanti modifiche al sistema.

Se invece si spostano gli orari delle riunioni o si accorcia la pausa pranzo durante le sessioni, bisogna certamente ponderare con attenzione i possibili effetti sugli organi o sui processi, ma l'attuazione potrebbe essere relativamente semplice. Solo il 14 per cento dei contrari a questa misura nel sondaggio online ritiene infatti che l'onere attuativo sia eccessivo. Anche un aumento delle retribuzioni in generale, l'introduzione di nuove indennità o l'aumento dei contributi per i collaboratori personali si accompagnano a un minore onere attuativo. Così pensa anche chi è contrario a tali misure, visto che rispettivamente solo il 15 e il 10 per cento ritiene che il relativo onere attuativo sia eccessivo.

6.4 Prospettive di miglioramento della conciliabilità tra mandato parlamentare, professione e famiglia

Sulla base del lavoro approfondito di valutazione, emergono le seguenti prospettive per le discussioni future.

Una normativa sostenibile favorisce un vasto impegno: un mandato del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati costituisce un vasto impegno e richiede un corrispondente coinvolgimento da parte del titolare del mandato. Il mandato richiede una grande quantità di risorse intellettuali e di tempo a causa della complessità e della portata dei temi e dei dossier da trattare. Inoltre, vi sono gli impegni associati al mandato nei confronti del gruppo parlamentare, del partito e del pubblico. Negli ultimi decenni, tuttavia, le esigenze poste all'esercizio del mandato parlamentare sono ancor più aumentate. Anche se si mantiene il principio del sistema di milizia, la forma e la consistenza di un mandato parlamentare si avvicinano sempre di più all'impostazione di un'attività professionale con responsabilità dirigenziali. Il valore del mandato assume un'importanza centrale nel portafoglio professionale dei parlamentari. Deve essere quindi garantita la sostenibilità delle condizioni quadro per l'esercizio del mandato. Questo riguarda sia le questioni organizzative che gli aspetti legati al coordinamento delle norme di politica sociale.

Conciliabilità tra mandato, professione e famiglia per un Parlamento dalla composizione più eterogenea: non solo aumentano le esigenze poste al mandato parlamentare, anche nel mondo professionale si chiede sempre di più alle persone che lavorano e non solo a quelle con funzioni dirigenziali. A questo si aggiunge il fatto che in Parlamento siedono sempre più genitori. È quindi giustificato valutare fino a che punto gli attuali regolamenti delle attività parlamentari siano sostenibili e se le prestazioni dei parlamentari, e quindi in ultima analisi anche la qualità del loro lavoro, possano essere migliorate attraverso degli adattamenti. Ciò è tanto più importante se si vuole mantenere un Parlamento di milizia. Bisogna chiarire quali condizioni possono garantire la continuità del sistema di milizia quando cambiano le esigenze di conciliabilità tra mandato, professione e famiglia. Le condizioni quadro del mandato parlamentare non devono escludere l'accesso per determinati gruppi.

Adeguamenti individuali e sistemici: negli ultimi decenni, a parte i continui aggiustamenti delle indennità, gli adeguamenti dell'attività parlamentare sono avvenuti principalmente a livello individuale. Sono stati i parlamentari stessi a organizzarsi con i loro compiti professionali e familiari in modo tale da poter esercitare il mandato parlamentare. Alla luce dell'aumento del numero dei parlamentari che, oltre al mandato parlamentare, svolgono compiti professionali e familiari, appare legittimo pensare anche ad adeguamenti a livello sistemico per consentire a una popolazione nuova, più eterogenea rispetto ai decenni precedenti, di esercitare un mandato parlamentare nel quadro del sistema di milizia.

Non solo un tema della conciliabilità tra mandato, professione e famiglia: questo studio è stato lanciato e condotto alla luce delle richieste di conciliabilità tra mandato, professione e famiglia. Tuttavia, nuove prospettive per l'attività parlamentare possono anche offrire nuove opzioni per tutti i parlamentari e per altre situazioni specifiche, come le assenze prolungate per malattia.

Sulla base delle analisi e delle conclusioni di questa valutazione, raccomandiamo di portare avanti le prospettive che seguono.

- **Verifica della struttura delle sessioni:** la struttura dell'anno parlamentare, con le sue quattro sessioni di tre settimane e le sedute delle commissioni tra di esse, integrate eventualmente da sessioni speciali più brevi per gli affari urgenti, si è consolidata nel corso di decenni. Questo lavoro mostra che, da una parte, la durata delle singole settimane di sessione è percepita come impegnativa. Ridurre le settimane di sessione da quattro/cinque giorni a tre, accorciando per esempio le pause pranzo e mantenendo le tre settimane, farebbe diminuire le assenze dal posto di lavoro e dalla famiglia. Dall'altra parte, la durata di tre settimane delle sessioni può gravare molto sulla conciliabilità tra mandato, professione e famiglia. Una riduzione delle singole sessioni a due settimane, in combinazione con sessioni aggiuntive (p. es. sei sessioni di due settimane), potrebbe rappresentare un'alternativa. Nel caso di tale cambiamento, si dovrebbero anche chiarire gli effetti sui processi dei gruppi parlamentari e dei partiti o i relativi adeguamenti. Si potrebbe affidare tale compito a un gruppo di lavoro dell'Ufficio del Consiglio nazionale.
- **Aumento delle retribuzioni per i collaboratori personali:** le questioni inerenti ai contenuti dei complessi dossier parlamentari sono state sistematicamente segnalate come una sfida nel contesto di questa valutazione. I collaboratori personali possono assistere i parlamentari in questo e quindi migliorare anche la qualità del lavoro parlamentare nel suo complesso. L'aumento delle retribuzioni per i collaboratori personali potrebbe consentire un grado d'occupazione adeguato per questi collaboratori, forse anche per alcuni parlamentari. Sarebbe anche ipotizzabile assistere i parlamentari per quanto riguarda l'impiego dei collaboratori personali con un servizio di consulenza che fornisca contratti tipo, indicazioni salariali e consigli sulla gestione amministrativa delle assunzioni. In alternativa si potrebbero aumentare le retribuzioni dei parlamentari senza un riferimento specifico all'impiego di collaboratori personali. Questa alternativa ridurrebbe la necessità di una regolamentazione.
- **Ulteriori misure per situazioni eccezionali:** diversi eventi possono rendere la presenza fisica in Parlamento temporaneamente impossibile o quantomeno molto difficile. Si pensi, per esempio, al periodo immediatamente successivo alla nascita di un figlio, a soggiorni all'estero per motivi di lavoro o studio, servizio militare o malattia. Dovrebbero essere esaminate misure in grado di tamponare queste situazioni, come le supplenze o la possibilità temporanea di una partecipazione digitale alle sessioni plenarie.

6.5 Prospettive relative ad aspetti del diritto delle assicurazioni sociali

Per quanto riguarda la conciliabilità di un mandato parlamentare con le attività professionali e familiari, dal profilo giuridico si pone la questione fondamentale di stabilire se l'attività parlamentare debba essere classificata come attività lucrativa ai sensi del diritto delle assicurazioni sociali. La giurisprudenza del Tribunale federale ha chiarito in proposito che dal punto di vista del diritto delle assicurazioni sociali si tratta di un'attività lucrativa dipendente. Tuttavia, il sistema delle assicurazioni sociali svizzero non considera in modo coerente l'attività parlamentare. Il reddito derivante dall'attività parlamentare non è infatti coperto dall'assicurazione contro gli infortuni e non esiste un'assicurazione presso un istituto di previdenza, almeno a livello federale.

Ciò solleva anche la questione se il reddito derivante dall'attività parlamentare debba essere obbligatoriamente considerato come guadagno assicurato dall'assicurazione contro gli infortuni e dalla previdenza professionale. Se la risposta a questa domanda è affermativa, la tutela dell'attività parlamentare a livello di diritto delle assicurazioni sociali è pienamente garantita. Tale decisione richiede una revisione delle disposizioni del diritto in materia di assicurazione contro gli infortuni e di previdenza professionale.

Se, come finora, il reddito derivante dall'attività parlamentare non è coperto dall'assicurazione contro gli infortuni e dalla previdenza professionale, si pone la questione di chiarire se la copertura esistente in base alle disposizioni della legge sulle indennità parlamentari (LI) sia sufficiente e se essa soddisfi le aspettative dei parlamentari verso una protezione adeguata. In particolare, si tratta di considerare le disposizioni attuative nell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari. Da un lato sarebbe necessario verificare le prestazioni previste; dall'altro, si pone la questione dell'opportunità di prevedere contributi più elevati.

- *Verifica delle prestazioni:* l'analisi delle relative disposizioni dell'ordinanza evidenzia che non è stato attuato in modo pienamente soddisfacente un coordinamento coerente e convincente con le prestazioni dei sistemi delle assicurazioni sociali (in particolare AVS e AI) e con gli altri sistemi di previdenza (secondo pilastro volontario o obbligatorio, pilastri 3a e 3b). Le prestazioni previste dalla LI possono essere piuttosto elevate in alcuni casi (p. es. in caso di morte di un deputato giovane), ma restano aperte ancora molte questioni relative all'applicazione. Per esempio, è irrisolta la questione se debba esistere un certo nesso temporale tra l'attività parlamentare e il successivo verificarsi del rischio o se, per esempio, le prestazioni siano concesse anche se trascorrono alcuni anni tra l'insorgere di una malattia oncologica per la prima volta durante l'attività parlamentare e il successivo decesso. Anche la normativa relativa all'indennità di previdenza non è conclusiva, perché non è chiaro se, con riferimento a determinate persone, sia necessaria o meno una dichiarazione dei beneficiari. Inoltre, come dimostra l'esame di singole questioni, il coordinamento delle prestazioni risultanti dall'indennità di previdenza è disomogeneo e spesso difficile da comprendere.
- *Contributi più alti:* l'indennità di previdenza secondo l'articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari è piuttosto bassa. La prestazione annua ammonta al 16 per cento dell'importo massimo di cui all'articolo 8 capoverso 1 LPP e quindi a un importo annuo di 13 766 franchi. Se si confronta questo contributo con i contributi di risparmio di PUBBLICA per il piano standard per il personale impiegato fino alla classe di stipendio 23 inclusa, si può notare che il contributo previdenziale si trova nella fascia più bassa; presso PUBBLICA tale contributo aumenta con l'aumentare dell'età, passando dal 12,75 al 34,25 per cento.

In sintesi, va chiarito quanto segue per quanto riguarda le condizioni quadro giuridiche del mandato parlamentare: supponendo un reddito derivante da un'attività lucrativa dipendente, la copertura assicurativa in caso di attività parlamentare dovrebbe essere estesa all'assicurazione contro gli infortuni e alla previdenza professionale?

- *Se sì*: la tutela dei parlamentari dal profilo del diritto delle assicurazioni sociali è completa. Ciò comporterebbe una revisione delle disposizioni del diritto in materia di assicurazione contro gli infortuni e di previdenza professionale.
- *Se no*: si pone la seguente domanda: la tutela esistente secondo le disposizioni della LI è sufficiente o soddisfa le aspettative dei parlamentari riguardo a una protezione adeguata?

Sulla base del lavoro svolto, il gruppo di progetto raccomanda di equiparare integralmente l'attività parlamentare a un'attività lucrativa dipendente per quanto riguarda il diritto delle assicurazioni sociali. Questo malgrado tale passaggio richieda delle integrazioni nella LAINF e nella previdenza professionale. Da un punto di vista organizzativo, il disciplinamento delle prestazioni attraverso la legge sulle indennità parlamentari è in effetti più semplice rispetto alla copertura da parte delle casse pensioni e delle assicurazioni contro gli infortuni. La procedura di accertamento prevista dal diritto delle assicurazioni sociali, invece, è strutturata in modo complicato e spesso richiede tempi molto lunghi. Ciononostante, riteniamo che questa sia la strada giusta da percorrere, vista la chiarezza della normativa. Se tale equiparazione non viene effettuata, è imperativo adeguare in modo radicale il sistema di finanziamento e delle prestazioni secondo la legge sulle indennità parlamentari.

Bibliografia

Aschwanden E. (2021): Die Unternehmen sind begeistert vom Milizsystem, fördern aber ihre Mitarbeiter in politischen Ämtern nur ungenügend. *Neue Zürcher Zeitung*. Data di consultazione: 09.11.2021. URL: <https://www.nzz.ch/schweiz/milizsystem-firmen-foerdern-milizpolitiker-nur-mangelhaft-ld.1653775>.

Assanti S., Gobet M., Mabillard V., Pasquier M. (2019): Vereinbarkeit von Politik und Beruf, Übergang und berufliche Wiedereingliederung von Abgeordneten. Eine Befragung der ehemaligen Mitglieder der Bundesversammlung und der kantonalen Exekutiven. Losanna: Universität Lausanne, IDHEAP.

Berger E., Güdemann N. (2019): Kanton Aargau – Grossrätinnen im Mutterschaftsurlaub dürfen sich vertreten lassen – findet die Regierung. *Aargauer Zeitung*. Data di consultazione: 23.11.2021. URL: <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/grossratinnen-im-mutterschaftsurlaub-durfen-sich-vertreten-lassen-findet-die-regierung-ld.1375401>.

Blaser N. (2019): Politikerinnen unter Druck – Kann man als junge Mutter Parlamentarierin sein? *Schweizer Radio und Fernsehen SRF*. Data di consultazione: 19.11.2021. URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/politikerinnen-unter-druck-kann-man-als-junge-mutter-parlamentarierin-sein>.

Bühlmann M., Frick K. (2021): Eine Ersatzbank für das Parlament? *Neue Zürcher Zeitung*. Data di consultazione: 09.11.2021. URL: <https://www.nzz.ch/schweiz/ein-stellvertretersystem-fuer-das-parlament-ld.1627556>.

Bundi P., Eberli D., Bütikofer S. (2018): Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten, in: Vatter, A. (ed.): Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. Zurigo: NZZ Libero.

Bussjäger P. (2010): Freistellung von Abgeordneten für Betreuungszwecke. Zeitgemäße Neuerung oder eine verpönte Form des Mandats auf Zeit? *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*. Heft 1/2010, pag. 42.49. Data di consultazione: 30.11.2021. URL: <https://www.jstor.org/stable/24240176>.

Delfi (2021). Par 48 000 eiro uzturēs attālinātājām parlamenta sēdēm izstrādāto rīku 'eSaeima'. Data di consultazione: 19.10.2022. URL: <https://www.delfi.lv/bizness/tehnologijas/par-48-000-eiro-uztures-attalinatajam-parlamenta-sedem-izstradato-riku-esaeima.d?id=54834556>.

Derungs C., Müller A., Wellinger D. (2021): PoliWork: Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und politischen Milizämtern, Studie. *Fachhochschule Graubünden Verlag, Chur*. Data di consultazione: 09.11.2021. URL: https://poliwork.fhgr.ch/wp-content/uploads/sites/5/2021/11/FHGR_PoliWork_Studie-Web-final-DE.pdf.

Amministrazione federale delle finanze (2021): Consuntivo. Volume 2A, Parte II. Data di consultazione: 25.10.2022. URL: <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

Europarat (2021). Programme et budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe. Data di consultazione: 19.10.2022. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a4d5dd>.

Flick Witzig M., Freitag M., Bundi P. (2021): Ausländer, Amtszwang oder Anstellung? Reformen des Milizwesens aus Sicht der Beteiligten. *De Facto*. Data di consultazione: 09.11.2021. URL: <https://www.defacto.expert/2019/05/21/reform-miliz/>.

Geissler Z. (2021): Stellvertretung im Parlament: Nur einen Vorschlag unterstützt. *Neue Zürcher Zeitung*. Data di consultazione: 24.11.2021. URL: <https://www.nzz.ch/zuerich/stellvertretung-im-parlament-nur-einen-vorschlag-unterstuetzt-ld.1641737>.

Golder L., Huth P. (2019): Stellvertretende in den Parlamenten von Gemeinden, Städten, Kantonen – Eine Ent- oder Belastung für das schwächelnde Milizsystem? *DeFacto*. Data di consultazione: 24.11.2021. URL: <https://www.defacto.expert/2019/07/04/stellvertreter-milizsystem/>.

Hug, S. et al. (2008). Hauptergebnisse Parlamentarierbefragung. Universität Zürich. Zurigo: Institut für Politikwissenschaft.

Inter-Parliamentary Union IPU (2021). Latvia's move towards an electronic parliament: The e-Saeima. Blogbeitrag *Innovation tracker, Issue 9*. Data di consultazione: 19.10.2022. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/latvias-move-towards-electronic-parliament-e-saeima>.

Kaiser C., Steiner R. Reichmuth L. (2016): Vereinbarkeit von öffentlichen Ämtern und Beruf im Kanton Aargau. Ergebnisse einer Befragung der Aargauer Unternehmen. *Schweizerisches Institut für öffentliches Management, Bern*. Data di consultazione 24.11.2021. URL: https://www.researchgate.net/publication/310447923_Vereinbarkeit_von_offentlichen_Amtern_und_Beruf_im_Kanton_Aargau_Ergebnisse_einer_Befragung_der_Aargauer_Unternehmen.

Kerr, H. H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Genève: Editions Georgi.

Krüger, P. et al. (2001). Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit. Studie im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats. Genf: Eco'Diagnostic.

Lüthi R. et al. (2006): Sitzungssysteme der Parlamente. *Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. März 2006 – Nr. 1 – 9. Jahrgang. Data di consultazione: 09.11.2021. URL: <http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2006-1.pdf>.

Parlamentsdienste (2021). Digitales Parlament: Was, wenn die Ratsmitglieder online debattieren wollen? Blogbeitrag *Im Fokus*. Data di consultazione 19.10.2022. URL: <https://www.parlament.ch/blog/Pages/digitales-parlament.aspx>.

Council of Europe (2021). Hybrid winter plenary session 2021. *Newsroom*. Data di consultazione: 19.10.2022. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hybrid-winter-plenary-session-2021>.

Riklin Alois und Silvano Möckli (1991). Milizparlament?, in: Parlamentsdienste (ed.). *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?* Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Berna: Haupt.

Schmidt S. (2014): Vereinbarkeit von politischer Karriere und Familie. Untersucht anhand einer Umfrage von Mitgliedern des Deutschen Bundestages der 16. Legislaturperiode. Dissertation. *Freie Universität Berlin*. Data di consultazione: 24.11.2021. URL: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/12009/Promotion_SabineSchmidt_Vereinbarkeit-politische-Karriere-Familie_Juni2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Sciarini P., Varone F., Ferro-Luzzi G., Cappelletti F., Gariban V., Müller I. (2017): Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier. Ginevra: Université de Genève.

Schmidli J., Mistic V. (2017): So viel kosten unsere Parlamentarier. Data di consultazione: 19.10.2022. URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/so-viel-kosten-unsere-parlamentarier>.

Schön-Bühlmann J. (2020): Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Schweiz und im europäischen Vergleich 2018. Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Neuchâtel: Ufficio federale di statistica UST.

Vögele A. (2021): Jungparteien fordern Stellvertretungen im St.Galler Kantonsrat. *Tagblatt*. Data di consultazione: 24.11.2021. URL: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/politische-mitsprache-junge-sind-heute-im-parlament-schlecht-repraesentiert-stgaller-jungparteien-verlangen-stellvertretungssystem-fuer-den-kantonsrat-ld.2197781>.

Wellinger D., Derungs C. (2019): Promo 35 – Politisches Engagement von jungen Erwachsenen in der Gemeindeexekutive – Analysen und Stossrichtungen (Studie). *HTW Chur, Zentrum für Verwaltungsmanagement*. Data di consultazione: 19.11.2021. URL: https://www.researchgate.net/publication/331096542_PROMO_35_-_Politisches_Engagement_von_jungen_Erwachsenen_in_der_Gemeindeexekutive_-_Analysen_und_Stossrichtungen_Studie.

Winkler-Hermaden R. (2015): Schwangere Abgeordnete sollen Parlament fernbleiben dürfen. *Der Standard*. Data di consultazione: 29.11.2021. URL: <https://www.derstandard.at/story/2000011236938/schwangere-abgeordnete-sollen-parlament-fern-bleiben-duerfen>.

Allegato

A-1 Panoramica: sfide e ostacoli per la conciliabilità

Sfide e ostacoli	
Compiti propri del mandato parlamentare in sé e ad esso legati	
Carico di lavoro complessivo	–Aumento del carico di lavoro/tempo da dedicare al mandato parlamentare, a causa di temi complessi e impegnativi, di dossier voluminosi e dell'accelerazione del ritmo degli affari politici quotidiani.
Richieste dei media	–Esposizione a causa del mandato come possibile ostacolo professionale o familiare. –La richiesta di essere quasi costantemente reperibili limita il tempo e la qualità del riposo.
In relazione all'attività parlamentare e alle sue condizioni quadro	
Ritmo/durata delle sessioni, orari delle sedute	–A seconda dell'attività professionale, l'organizzazione è molto impegnativa (p. es. l'organizzazione di sostituti, lo spostamento del lavoro alla sera, nei fine settimana o nei periodi in cui non ci sono sessioni). –Per molti parlamentari, in particolare per quelli che non possono fare ogni giorno i pendolari per via della distanza eccessiva, degli orari delle sedute o dei collegamenti ferroviari, un'assenza quasi costante di tre settimane da casa rende più difficile l'eventuale assistenza ai figli/familiari.
Nessuna possibilità di supplenza nel plenum	–La partecipazione (di persona) può essere resa difficile da obblighi professionali imprevisti o impegni legati alla formazione/formazione continua. –Tema sollevato in particolare in relazione alle prime settimane dopo la nascita di un figlio e il congedo di maternità, durante il quale non si può evitare un'assenza prolungata dal Consiglio per motivi giuridici e pratici.
Potenziati rapporti di dipendenza	–Un'indennità modesta comporta che si debba fare affidamento su salari/indennità supplementari, con possibili effetti negativi sui processi democratici.
In relazione ad aspetti propri del diritto delle assicurazioni sociali	
Indennità di maternità	–Il versamento di un'indennità per l'attività parlamentare comporta attualmente il venir meno totalmente dell'indennità di maternità.
Protezione dal punto di vista del diritto delle assicurazioni in generale	–Quando si inizia l'attività parlamentare, la tutela dal punto di vista del diritto delle assicurazioni può peggiorare se il reddito complessivo diminuisce con il mandato rispetto a prima.

Tabella 30: Sintesi delle sfide e degli ostacoli in relazione alla conciliabilità tra politica, professione e famiglia.

A-2 Analisi della situazione: Parlamenti presi in esame

Parlamento	Risposta alle ulteriori domande il	Altre indicazioni
Cantoni		
Basilea Città	14.12.2021	Ricerche, colloquio
Berna	16.12.2021	Ricerche, colloquio
Grigioni	21.12.2021	Ricerche, colloquio
Lucerna	21.12.2021	Ricerche, colloquio
Neuchâtel	13.12.2021	Ricerche, risposte scritte e colloquio
San Gallo	15.12.2021	Ricerche, colloquio
Vallese	13.12.2021	Ricerche, risposte scritte
Zurigo	21.12.2021	Colloquio
Altri Paesi/Länder		
Austria	23.12.2021	Ricerche, risposte scritte
Liechtenstein	07.01.2022	Ricerche, risposte scritte
Brema (DE)	03.01.2022	Ricerche, risposte scritte
Amburgo (DE)	-	(Ricerche)

Tabella 31: Panoramica degli altri Parlamenti presi in esame nel quadro dell'analisi della situazione.

A-3 Panoramica dei focus group e delle interviste svolte

La tabella sottostante elenca i partecipanti alle discussioni (cfr. Tabella 32). La disponibilità degli attuali parlamentari a partecipare è stata accertata indicando tre possibili date nel sondaggio online. Nel caso degli ex parlamentari, il primo contatto è avvenuto tramite la Presidente del Consiglio nazionale e gli interessati hanno potuto registrarsi per gli appuntamenti proposti con un sondaggio via Doodle. In questo modo sono stati organizzati due focus group, uno con gli attuali parlamentari e uno con gli ex parlamentari. Con gli ex parlamentari sono stati organizzati anche due colloqui individuali perché le persone in questione avevano dichiarato la loro disponibilità di massima a partecipare, ma non erano poi più disponibili nella data stabilita.

Le discussioni si sono concentrate sulle possibili soluzioni per superare gli ostacoli alla conciliabilità. Gli ex parlamentari sono stati inclusi perché erano di particolare interesse le esperienze di persone che avevano (temporaneamente) gestito la situazione di parlamentare, ma che si erano dimesse o non si erano ricandidate (perlomeno anche) per motivi legati alla conciliabilità.

In entrambi i focus group l'obiettivo era quello di ottenere la massima rappresentatività possibile in termini di gruppi parlamentari e Consigli di appartenenza, sesso e origine geografica/linguistica. Questo è stato sostanzialmente garantito. Tuttavia, a seguito delle cancellazioni con breve preavviso o della mancanza di un riscontro dopo aver segnalato la propria disponibilità di massima a partecipare, è stato più complicato riuscire ad assicurare una composizione equilibrata.

Focus group/data	Partecipanti	Gruppo parlamentare	Consiglio e inizio/durata del mandato
Parlamentari attuali, 9 giugno 2022 a Berna	Diana Gutjahr	V	Consiglio nazionale, dal 2017
	Yvonne Feri	S	Consiglio nazionale, dal 2011
	Marie-France Roth Pasquier	M-E	Consiglio nazionale, dal 2019
	Patricia von Falkenstein	RL	Consiglio nazionale, dal 2021
	Lisa Mazzone	G	Consiglio degli Stati, dal 2019 (Consiglio nazionale, 2015-2019)
	Kathrin Bertschy	GL	Consiglio nazionale, dal 2011
Ex parlamentari, 14 luglio 2022 via Zoom	Barbara Schmid-Federer	M-E	Consiglio nazionale, 2007-2018
	Raphaël Comte	RL	Consiglio degli Stati, 2010-2019
	Corina Eichenberger-Walther	RL	Consiglio nazionale, 2007-2019
	Alec von Graffenried	G	Consiglio nazionale, 2007-2015
Ex parlamentari, colloqui individuali via Zoom e per telefono	Jean-Christophe Schwaab	S	Consiglio nazionale, 2011-2017
	Christoph Blocher	V	Consiglio nazionale, 1979-2014

Tabella 32: Panoramica dei focus group (o delle interviste) svolti incl. i partecipanti.

A-4 Criteri di valutazione dell'efficacia e dell'accettazione

Criterio di valutazione	Valutazione	Dettagli
Efficacia	Incerta	<ul style="list-style-type: none"> -La misura viene percepita come un (lieve) miglioramento o un (lieve) peggioramento da un numero circa identico di parlamentari tra tutti quelli che hanno risposto, <u>oppure</u> -Ci sono sia categorie di persone che considerano la misura un (lieve) miglioramento sia categorie che la ritengono un (lieve) peggioramento, <u>e/o</u> -<i>Se discusso nel/nei focus group</i>: il potenziale di migliorare la conciliabilità tra mandato, lavoro e famiglia è valutato come incerto.
	Bassa	<ul style="list-style-type: none"> -La misura viene considerata un (lieve) miglioramento della propria situazione personale da meno di un terzo di tutti i parlamentari che hanno risposto al sondaggio online, <u>oppure</u> -Nessuna delle <i>categorie di persone</i> prese in esame considera a maggioranza la misura un (lieve) miglioramento della propria situazione, <u>e/o</u> -<i>Se discusso nel/nei focus group</i>: il potenziale di migliorare la conciliabilità tra mandato, lavoro e famiglia è valutato come basso.
	Media	<ul style="list-style-type: none"> -La misura viene considerata un (lieve) miglioramento da circa un terzo fino a quasi la metà di tutti i parlamentari che hanno risposto, <u>oppure</u> -<i>Varie categorie di persone</i> tra i parlamentari che hanno risposto classificano a maggioranza la misura come un (lieve) miglioramento, <u>e/o</u> -<i>Se discusso nel/nei focus group</i>: il potenziale di migliorare la conciliabilità tra mandato, lavoro e famiglia è valutato come medio.
	Alta	<ul style="list-style-type: none"> -La maggioranza di tutti i parlamentari che hanno risposto al sondaggio online giudica la misura un (lieve) miglioramento della situazione personale, <u>e/o</u> -<i>Se discusso nel/nei focus group</i>: il potenziale di migliorare la conciliabilità tra mandato, lavoro e famiglia è valutato come alto.
Accettazione	Bassa	<ul style="list-style-type: none"> -Meno di un terzo dei rispondenti è (piuttosto) aperto nei confronti della misura, <u>oppure</u> -Nessuna delle <i>categorie di persone</i> o nessuno dei <i>gruppi parlamentari</i> si mostra a maggioranza (piuttosto) aperto nei confronti della misura.
	Media	<ul style="list-style-type: none"> -Da circa un terzo a poco meno della metà di tutti i rispondenti è (piuttosto) aperto nei confronti dell'introduzione della misura <u>oppure</u> -<i>Varie categorie di persone</i> o <i>vari gruppi parlamentari</i> tra i parlamentari che hanno risposto sono a maggioranza (piuttosto) aperti nei confronti della misura.
	Alta	<ul style="list-style-type: none"> -La maggioranza di tutti i parlamentari che hanno risposto al sondaggio online si mostra (piuttosto) aperta nei confronti dell'introduzione della misura.

Tabella 33: Criteri di valutazione dell'efficacia e dell'accettazione delle misure

Studio

sulla conciliabilità tra attività parlamentare,
professione e famiglia

di

Prof. Dr. iur. Ueli Kieser, Zurigo

Indice

1	Mandato.....	4
2	Osservazione preliminare	4
3	Struttura.....	4
3.1	Situazione iniziale.....	4
3.2	Struttura	5
4	L'attività parlamentare come attività lucrativa/non lucrativa – considerazioni fondamentali	6
4.1	Problematica	6
4.2	Definizione di attività parlamentare in relazione al diritto delle assicurazioni.....	6
4.2.1	Situazione iniziale.....	6
4.2.2	Risultato intermedio.....	7
4.3	Considerazione dell'indennità per l'attività parlamentare nei singoli rami delle assicurazioni sociali	8
4.3.1	AVS.....	8
4.3.2	AI	8
4.3.3	Previdenza professionale	9
4.3.4	Assicurazione infortuni	10
4.3.5	Indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio/assicurazione per la maternità e la paternità.....	10
4.3.6	Assegni familiari.....	11
4.3.7	Assicurazione contro la disoccupazione	11
5	Conseguenze del verificarsi di un rischio assicurato	11
5.1	Situazione iniziale.....	11
5.2	Rischio di vecchiaia	11
5.3	Rischio di incapacità lavorativa.....	12
5.4	Rischio di incapacità di guadagno/invalidità	12
5.5	Rischio di infortunio.....	12
5.6	Rischio di malattia	12
5.7	Rischio di maternità/paternità	12
5.8	Rischio di morte	13
5.9	Rischio di disoccupazione	13
6	Uno sguardo alla legge sulle indennità parlamentari	13
6.1	Base legale.....	13
6.2	Basi nell'ordinanza	14
6.3	Quadro di riferimento.....	16
6.3.1	Sistema	16

6.3.2	Prestazioni in caso di invalidità.....	17
6.3.3	Prestazioni in caso di morte	20
7	Sintesi dal punto di vista giuridico.....	22
7.1	Struttura	22
7.2	L'attività parlamentare come attività lucrativa: disciplinamento non uniforme nel diritto delle assicurazioni	22
7.3	L'attività parlamentare come attività normalmente limitata nel tempo	24
7.4	L'attività parlamentare come fattore d'impatto sulla copertura assicurativa precedente	24
7.5	L'attività parlamentare come fattore d'impatto sulla copertura assicurativa successiva	25
7.6	Copertura assicurativa durante l'attività parlamentare	25
7.7	Attività parlamentare e impatto sulle prestazioni assicurative godute	26
7.8	Sintesi e proposte di soluzione	26
7.8.1	Sintesi	26
7.8.2	Proposte di soluzione.....	27

1 Mandato

Questo studio fa parte di un progetto di ricerca approfondito di econcept. Esso esamina la conciliabilità tra politica, professione e famiglia, all'attenzione dell'Ufficio del Consiglio nazionale. Si tratta di analizzare la situazione attuale e di elaborare eventuali ottimizzazioni. Lo studio si basa sul concetto e sull'offerta presentati il 13 ottobre 2021 all'Ufficio del Consiglio nazionale.

2 Osservazione preliminare

Questo studio è stato realizzato in piena autonomia. Cita tutte le fonti utilizzate e indica eventuali incertezze presenti nella valutazione di determinate questioni.

3 Struttura

3.1 Situazione iniziale

Lo studio si basa su una compilazione delle aree tematiche da trattare. Nell'offerta all'attenzione dell'Ufficio del Consiglio nazionale, l'oggetto dello studio è stato descritto come segue:

«3.2.2 Analisi giuridica

Lo studio si prefigge di analizzare la situazione giuridica, in particolare per quanto riguarda gli aspetti definiti dalla sottocommissione dell'Ufficio del Consiglio nazionale, e di esaminare i diritti e i doveri dei parlamentari in relazione alla conciliabilità tra politica, professione e famiglia.

Situazione giuridica, giurisprudenza: viene effettuata un'analisi approfondita della situazione giuridica, includendo tutta la giurisprudenza sulle questioni oggetto d'interesse. In particolare, deve essere chiarita la posizione dei membri del Parlamento dal profilo del diritto delle assicurazioni. A questo proposito si pongono difficili interrogativi (sinora non ancora definitivamente chiariti) sulla conciliabilità tra politica, professione e famiglia. Si tratta segnatamente di:

- chiarire la seguente domanda: l'attività parlamentare è un'attività lucrativa?*
- definire il tipo di attività: è un'attività dipendente o indipendente?*
- determinare il reddito lavorativo: come si determina il reddito lavorativo (spese, contributi ai partiti ecc.)?*

In questo contesto occorre chiarire nel dettaglio se, ed eventualmente in quale misura, sussistano delle particolarità per l'attività parlamentare quando si verifica un rischio assicurato:

– *maternità: in che misura esiste una copertura assicurativa per maternità durante l'attività parlamentare?*

– *Incapacità lavorativa: come si configura la protezione finanziaria qualora subentri un'incapacità lavorativa?*

– *Assicurazione infortuni: in che misura si è coperti dall'assicurazione infortuni?*

– *Assicurazione contro la disoccupazione: quando viene interrotta l'attività parlamentare si ha diritto all'assicurazione contro la disoccupazione?*

L'analisi giuridica si prefigge di indicare in modo concreto se, ed eventualmente in quale misura, sussistano delle particolarità quando convivono politica, attività professionale e attività familiare. Al momento mancano queste analisi, come dimostrano gli attuali dibattiti sulle conseguenze giuridiche della maternità per l'attività parlamentare.

Analisi della bibliografia: viene fatta anche una valutazione della bibliografia. Risulta tuttavia evidente che sinora mancano ricerche concrete sulla conciliabilità tra politica, famiglia e professione.

Risultato: l'analisi della situazione giuridica relativa alla conciliabilità tra lavoro parlamentare, professione e famiglia confluisce nella sintesi e nel rapporto finale. Singoli aspetti sono anche funzionali all'elaborazione del questionario online.»

Il presente studio viene strutturato partendo da queste finalità.

3.2 Struttura

Nella prima parte l'attività parlamentare viene descritta nei suoi aspetti fondamentali. Si tratta di stabilire se sia un'attività lucrativa e, in caso di risposta affermativa, se sia un'attività lucrativa dipendente o indipendente. Inoltre viene mostrato come viene assoggettata l'attività parlamentare alle assicurazioni (sociali) d'interesse; in particolare si chiariscono le fattispecie della concomitanza tra l'attività parlamentare, da un lato, e la professione/famiglia, dall'altro (n. 4). Nella seconda parte dello studio vengono esaminati gli effetti dell'attività parlamentare e dell'attività professionale/familiare al verificarsi di un rischio assicurato (n. 5).

Nella terza parte si fa riferimento alla copertura dell'attività parlamentare prevista nella legge sulle indennità parlamentari (n. 6).

Nella quarta parte viene esposta una sintesi dal punto di vista giuridico; si tratta di verificare se vi siano lacune, incoerenze o doppioni. Su tale base saranno presentate e discusse proposte di soluzione (n. 7).

4 L'attività parlamentare come attività lucrativa/non lucrativa – considerazioni fondamentali

4.1 Problematica

Per la questione posta in questa sede rappresentata dalla conciliabilità giuridica tra attività parlamentare, professione e famiglia è decisivo il modo in cui l'attività parlamentare viene definita in relazione alle diverse forme di attività lucrativa/non lucrativa. Per chiarire nel dettaglio la questione della conciliabilità tra attività parlamentare, professione e famiglia occorre dapprima illustrare in modo completo e approfondito tale problematica. Contestualmente si considerano a titolo di esempio anche attività simili presso altre autorità (p. es. Parlamenti cantonali), fermo restando che ci si focalizzerà però sull'attività in seno al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati.

4.2 Definizione di attività parlamentare in relazione al diritto delle assicurazioni

4.2.1 Situazione iniziale

Chi esercita un mandato politico in quanto eletto assume una funzione politica. Si tratta di esercitare un diritto politico e, in base all'articolo 136 Cost., gli stessi diritti politici spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera. Secondo l'articolo 148 capoverso 1 Cost. l'Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione. L'attività politica nell'Assemblea federale non è finalizzata al conseguimento di un reddito lavorativo ma comporta l'esercizio dei diritti e dei doveri democratici. I consiglieri nazionali e i consiglieri agli Stati svolgono il mandato politico senza istruzioni e non possono farsi rappresentare nel mandato politico.

Occorre chiedersi in particolare se il reddito dei membri di un'assemblea legislativa vada considerato in linea di principio come un reddito. Si tratta dunque di stabilire se l'esercizio di una funzione pubblica costituisca di per sé un'attività lucrativa. A questo proposito è significativo che l'esercizio di una funzione pubblica in quanto tale non rappresenti un'attività lucrativa¹. Anche nella bibliografia si sottolinea che non tutti i rapporti di diritto pubblico fanno presumere automaticamente l'esistenza di un'attività lucrativa; al riguardo vanno escluse, in particolare, le attività di persone che sono attive principalmente quali indipendenti². L'articolo 7 lettera i OAVS considera membri di un'autorità solo le persone che fanno parte di un esecutivo, di un tribunale o di una commissione con poteri giudiziari; vanno inclusi poi i membri di altri organismi con funzioni di diritto pubblico, se hanno competenze decisionali e ricevono un'indennità fissa³.

¹ Cfr. DTF 98 V 235.

² Cfr. PETER BINSWANGER, 48.

³ Cfr. BINSWANGER, 48.

La questione deve porsi invece diversamente per i membri di un Parlamento, poiché devono avere segnatamente la possibilità di esercitare la funzione parlamentare in modo libero e indisturbato. L'attività parlamentare, e quindi il compito del legislatore, si caratterizza per il fatto che ci si impegna a beneficio dell'intera popolazione, a prescindere da finalità di lucro e nell'ambito di un'attività liberamente strutturata. Le numerose disposizioni di inconciliabilità in caso di assunzione di un mandato parlamentare testimoniano che, secondo l'interpretazione svizzera, l'attività in Parlamento deve essere svolta nell'ottica del servizio alla collettività. Di conseguenza anche nella bibliografia sul diritto dello Stato federale si sottolinea che le indennità corrisposte ai membri del Parlamento non sono considerate una retribuzione⁴.

In tal senso, dal momento che non si può presumere un reddito vero e proprio e quindi un'attività professionale, si deve ritenere che l'impegno nei Parlamenti rappresenti l'adempimento di un dovere civico. Ciò è importante perché il legislatore ha sottolineato espressamente che la remunerazione relativa all'assolvimento di un dovere civico non deve essere considerata reddito soggetto all'obbligo contributivo. Conseguentemente, l'(ex) Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) sottolinea che la remunerazione corrisposta a una persona assicurata per l'adempimento di un dovere civico pubblico non costituisce un reddito lavorativo. Così è stato deciso in riferimento al soldo versato al membro di un corpo dei pompieri riconosciuto dallo Stato⁵. In modo analogo è stato giudicato dal TFA lo svolgimento di servizi di regolazione del traffico⁶. Infine è anche significativo che la remunerazione per l'assolvimento di un dovere civico pubblico non possa essere considerata in linea di principio un reddito lavorativo, indipendentemente dall'importo nel caso specifico⁷. Anche il servizio militare viene giudicato allo stesso modo del servizio nei pompieri, poiché si presume che l'adempimento di un dovere civico generale, che in essi trova espressione, non possa essere considerato un'attività a scopo lucrativo.

Anche l'esercizio di un mandato parlamentare rappresenta indubbiamente l'attuazione di un dovere civico pubblico. Naturalmente in vari luoghi si organizzano campagne elettorali e i mandati parlamentari sono ambiti ma ciò non cambia il principio in base al quale l'assunzione di un mandato parlamentare costituisce un dovere civico pubblico.

4.2.2 Risultato intermedio

Si può osservare che, per quanto riguarda i rispettivi presupposti, un'attività parlamentare non equivale a un'attività lucrativa. Ciò solleva l'ovvia questione della parità di trattamento tra attività parlamentare e attività lucrativa nel diritto delle assicurazioni sociali. La questione

⁴ Espressamente così GIACOMETTI/FLEINER, 510.

⁵ RCC 1950 316.

⁶ RCC 1969 183.

⁷ Cfr. RCC 1972 50.

si pone, in particolare, anche perché in determinati ambiti del diritto delle assicurazioni sociali l'attività familiare e l'attività lucrativa sono equiparate⁸

È quindi necessario illustrare di seguito come viene classificata l'indennità derivante dall'attività parlamentare nel diritto delle assicurazioni sociali in vigore.

4.3 Considerazione dell'indennità per l'attività parlamentare nei singoli rami delle assicurazioni sociali

4.3.1 AVS

L'AVS presuppone un reddito lavorativo in relazione alle indennità per l'attività parlamentare⁹. La LAVS si basa su un concetto estremamente ampio di attività lucrativa¹⁰. Le indennità per l'attività parlamentare sono considerate in linea di principio come un salario soggetto ai contributi AVS¹¹. I parlamentari sono quindi considerati lavoratori dipendenti¹². Dell'indennità corrisposta, una quota del 25 per cento può essere considerata come spese generali¹³. Per quanto riguarda le spese generali, esse non comprendono i contributi ai partiti, che in ultima analisi secondo il Tribunale federale devono essere versati volontariamente e sono di importo variabile¹⁴.

Occorre aggiungere che, oltre ai contributi AVS, sono dovuti anche i contributi all'AI, all'IPG, alle casse per gli assegni familiari e all'AD.

4.3.2 AI

Nel caso dell'AI, le indennità per l'attività parlamentare sono considerate fermo restando che occorre stabilire il grado d'invalidità. In questo caso si deve determinare quale sarebbe il reddito che si conseguirebbe senza un danno alla salute (= reddito senza invalidità). Questo reddito viene confrontato con il reddito che può essere ancora ragionevolmente percepito in un mercato del lavoro equilibrato, tenendo conto di tutte le restrizioni alla salute¹⁵. Per entrambi i redditi, può entrare in linea di conto l'indennità per l'attività parlamentare e così

⁸ Cfr. p. es. art. 29^{sexies} LAVS concernente gli accrediti per compiti educativi, art. 27 seg. OAI concernente la considerazione dell'attività nell'ambito delle mansioni consuete per la valutazione del grado d'invalidità, art. 2 OMAI concernente i mezzi ausiliari AI.

⁹ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale federale 9C_641/2017 consid. 5.

¹⁰ Cfr. art. 4 LAVS.

¹¹ Sentenza del Tribunale federale 9C_641/2017 consid. 5.

¹² Sentenza del TFA del 2 agosto 2004, H 274/03, con riferimento al Parlamento della Città di Berna.

¹³ Sentenza del TFA del 2 agosto 2004, H 274/03, con riferimento al Parlamento della Città di Berna.

¹⁴ Sentenza del Tribunale federale 9C_641/2017 consid. 9.1.

¹⁵ Cfr. art. 16 LPGA.

avviene anche nella prassi. In questo contesto, il Tribunale federale considera l'attività parlamentare un'attività permanente¹⁶.

4.3.3 Previdenza professionale

In base all'articolo 2 capoverso 1 LPP i lavoratori che hanno più di 17 anni e riscuotono da un datore di lavoro un salario annuo di oltre 21 510 franchi (valore 2022) sottostanno all'assicurazione obbligatoria. L'assoggettamento al regime obbligatorio LPP dipende quindi essenzialmente da tre fattori:

- la qualità di lavoratore dipendente;
- l'età;
- il salario annuo versato da un datore di lavoro¹⁷.

I membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono considerati, come illustrato, lavoratori dipendenti ai fini della contribuzione all'AVS e quindi, in linea di principio, sottostanno anche alla previdenza professionale. A livello federale non è tuttavia prevista l'assicurazione di questa cerchia di persone presso PUBLICA.

«La cerchia del personale assicurato presso PUBLICA corrisponde al vigente articolo 1 della legge sulla CPC come pure al campo d'applicazione della LPers (art. 2), ad esclusione della Posta, delle FFS e delle organizzazioni affiliate. Dunque, anche le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata, con e senza personalità giuridica propria, sottostanno all'obbligo di assicurazione a PUBLICA, nella misura in cui una legge speciale non disponga altrimenti. Per i nuovi Tribunali federali di prima istanza (Tribunale amministrativo federale e Tribunale penale federale) il cui personale è parimenti assicurato presso PUBLICA, è periodicamente adeguato l'articolo 2 capoverso 1 lettera f della LPers. L'ultimo di questi adeguamenti è avvenuto il 1° agosto 2003, quando il Tribunale penale federale ha assunto la sua funzione (n. 5 legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale; RS 173.71).»¹⁸.

¹⁶ Cfr. sentenza del Tribunale federale 9C_311/2009, consid. 3.2.1: «Le recourant a été élu en juin 2006 pour une durée minimale de quatre ans, de sorte que son argumentation tirée du caractère provisoire de son statut de député tombe à faux. Au demeurant, comme l'a retenu à juste titre la juridiction précédente, son mandat présente de solides garanties sur le plan financier puisque le salaire d'un député du Conseil national de la République slovaque représente le triple du salaire mensuel nominal d'un salarié dans l'économie nationale du pays en question, soit à l'époque actuelle, 2009 EUR (cf. www.nrsr.sk). De ces constatations, il y a lieu de déduire que l'activité de député exercée encore aujourd'hui par le recourant est stable et qu'elle ne contient pas d'élément de salaire social. Dans la mesure où le recourant peut exercer son mandat sans restriction du point de vue de son état de santé, du moins n'allègue-t-il pas le contraire, il y a lieu d'en conclure que cette activité met pleinement en valeur sa capacité de travail résiduelle. Vu ce qui précède, il convient de prendre en compte le revenu effectivement réalisé par le recourant en sa qualité de député au Parlement slovaque pour fixer son revenu d'invalide.»

¹⁷ BSK Berufliche Vorsorge -HÜRZELER MARC, art. 2 LPP N 3.

¹⁸ Cfr. FF 2005 5221.

Non esiste una normativa legale corrispondente sull'assoggettamento dei membri del Parlamento a PUBBLICA¹⁹.

4.3.4 Assicurazione infortuni

L'articolo 2 capoverso 1 lettera h OAINF sancisce che «le persone che esercitano un'attività d'interesse pubblico, a condizione che non vi sia un contratto di lavoro, come in particolare membri di Parlamenti, autorità e commissioni, per quest'attività» non sono soggette all'obbligo assicurativo. Il mancato assoggettamento viene così motivato: «Dal momento che queste persone in Svizzera, per effetto del sistema di milizia, sono per lo più assicurate altrimenti contro gli infortuni (nell'ambito di un'attività lucrativa autonoma o dipendente), esse sono esentate dall'assicurazione obbligatoria per la suddetta attività»²⁰.

4.3.5 Indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio/assicurazione per la maternità e la paternità

L'indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio è calcolata sulla base del reddito precedente l'entrata in servizio, per il quale sono stati riscossi i contributi in conformità con la LAVS²¹. In linea di principio, le indennità per l'attività parlamentare rientrano in questo reddito precedente l'entrata in servizio²².

Nel caso dell'indennità di maternità, il versamento di un'indennità per l'attività parlamentare (p. es. la diaria per la partecipazione a una seduta di commissione) comporta (secondo l'attuale prassi amministrativa) il decadere dell'indennità di maternità nel suo complesso (cioè anche per altri redditi del lavoro) per il futuro. Questa prassi amministrativa si basa sull'articolo 16*d* LIPG. Il Tribunale federale ha confermato questa prassi amministrativa in una recente sentenza di principio²³. Contro la sentenza è stato interposto ricorso in appello e, dopo la trasmissione della sentenza alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si attende tuttora una decisione da parte della stessa²⁴.

¹⁹ Cfr. riguardo alle disposizioni speciali della legge sulle indennità parlamentari il n. 6.

²⁰ BSK UVG-MANZ LAURA/GROB MILENA, art. 1*a* N 28.

²¹ Cfr. art. 11 cpv. 1 LIPG. Per le disposizioni più dettagliate cfr. art. 5– 8 OIPG.

²² Cfr. per l'esecuzione amministrativa le Direttive [dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali] sull'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno per le persone che prestano servizio, in caso di maternità e paternità (DIPG), n. marg. 5001–5066.

²³ Cfr. sentenza 9C_469/2021, destinata alla pubblicazione nella Raccolta ufficiale.

²⁴ Per meglio comprendere la sentenza del Tribunale federale occorre tener conto in questa sede delle seguenti riflessioni: il fatto che si presuma un reddito lavorativo facendo riferimento alle indennità versate in base alla legge sui contributi AVS non può portare a un risultato diverso, perché non esiste alcun parallelismo tra la considerazione come attività lucrativa nell'ambito della LAVS e l'interpretazione di attività lucrativa secondo l'art. 16*d* LIPG. La LAVS parte da un concetto estremamente ampio di attività lucrativa e fondamentalmente diverso dall'eccezione disciplinata nell'art. 16*d* LIPG. La cessazione di un diritto alle prestazioni di per sé dato può avvenire solo in un ambito ristretto e non quando si esercita un'attività definita in senso ampio secondo la LAVS. Ciò

4.3.6 Assegni familiari

Quali lavoratori dipendenti i membri del Parlamento possono avere diritto ad assegni familiari. Ciò si basa sull'articolo 11 LAFam. Ci sono poi ulteriori supplementi della Confederazione²⁵.

4.3.7 Assicurazione contro la disoccupazione

Dopo la cessazione dell'attività parlamentare è dato in linea di principio il diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione; in relazione alle indennità per l'attività parlamentare sussiste un reddito da lavoro dipendente, che fonda un corrispondente diritto²⁶.

5 Conseguenze del verificarsi di un rischio assicurato

5.1 Situazione iniziale

In questa parte si illustrano le conseguenze del verificarsi di un rischio assicurato. Vengono presi in considerazione i principali rischi sociali e sono indicate le conseguenze del verificarsi del rischio, ponendo l'accento sulla concomitanza tra l'attività parlamentare e l'attività professionale/familiare. Al riguardo si fa riferimento a come si configura l'assoggettamento alle singole assicurazioni sociali quando si esercita un'attività parlamentare²⁷.

5.2 Rischio di vecchiaia

Al raggiungimento del limite di età sono dovute le rendite da parte dell'AVS e, in caso di assoggettamento, da parte della previdenza professionale. L'AVS tiene conto di tutti i versamenti contributivi e dei periodi assicurativi tra l'età di 20 anni e il raggiungimento dell'età di pensionamento. Dal momento che le indennità per l'attività parlamentare contano come reddito soggetto all'AVS, la rendita di vecchiaia AVS viene aumentata di conseguenza. Nell'ambito della previdenza professionale l'attività parlamentare non è coperta di per sé ma,

dimostra che la partecipazione a sedute parlamentari e di commissioni non può essere equiparata a un'attività lucrativa ai sensi dell'art. 16d LIPG.

Bisogna aggiungere che il risultato di cui sopra deriva anche da altre riflessioni. In relazione all'indennità di maternità è stato sancito infatti che si tratta in particolare di garantire la compatibilità tra famiglia e «carriera» (cfr. FF 2002 6729). Quando nel progetto dell'art. 16d LIPG si afferma che «il diritto all'indennità si estingue in ogni caso» se la madre riprende l'attività lucrativa (FF 2002 6738), ciò va inteso con riferimento al termine precedentemente scelto di "attività professionale". L'esercizio di un mandato politico non è invece un'attività professionale in questo senso.

²⁵ Art. 6a LI; art. 31 cpv. 1 della legge sul personale federale (LPers); art. 51 seg. dell'ordinanza sul personale federale (OPers); art. 44 cpv. 2 lett. h OPers.

²⁶ Cfr. in merito le indicazioni nel FF 2019 5985.

²⁷ Cfr. in merito il n. 4.3.

in base all'articolo 7 capoverso 2 LI, la Confederazione versa un contributo che porta a una corrispondente prestazione di vecchiaia²⁸.

5.3 Rischio di incapacità lavorativa

Per incapacità lavorativa si intende una restrizione temporanea dell'attività svolta in precedenza per motivi di salute. L'articolo 8 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari prevede un'indennità per tale fase²⁹.

5.4 Rischio di incapacità di guadagno/invalidità

In caso di invalidità un parlamentare riceve una prestazione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 4 LI³⁰.

5.5 Rischio di infortunio

I membri del Parlamento non sono soggetti obbligatoriamente all'assicurazione contro gli infortuni e quindi non esiste una relativa copertura assicurativa. Bisogna naturalmente tenere conto del fatto che un'assicurazione infortuni esistente per un'altra attività (p. es. per l'esercizio di un'altra attività come dipendente) copre anche le conseguenze di un infortunio che si verifica durante l'attività parlamentare³¹.

5.6 Rischio di malattia

Il rischio di malattia viene preso in considerazione per i parlamentari se ne deriva un'incapacità lavorativa rispettivamente un'invalidità³².

5.7 Rischio di maternità/paternità

In caso di maternità/paternità è concessa un'indennità se la persona interessata era o è soggetta all'AVS secondo determinate modalità. Poiché l'indennità corrisposta per l'attività parlamentare è soggetta all'AVS³³ i membri del Parlamento hanno diritto alla relativa indennità.

²⁸ Cfr. in merito il n. 6.2.

²⁹ Cfr. in merito il n. 6.2.

³⁰ Cfr. in merito il n. 6.3.2.

³¹ Ciò non si applica tuttavia se l'assicurazione infortuni altrimenti esistente copre esclusivamente le conseguenze di un infortunio professionale; cfr. in merito l'articolo 7 capoverso 2 LAINF (limite: attività settimanale di otto ore lavorative; art. 13 OAINF).

³² Cfr. in merito il n. 6.2, n. 6.3.2.

³³ Cfr. in merito il n. 4.3.1.

5.8 Rischio di morte

In caso di rischio di morte può essere richiesta una prestazione ai sensi dell'articolo 7b dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari.

5.9 Rischio di disoccupazione

Il venir meno dell'attività parlamentare comporta di per sé il diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione³⁴.

6 Uno sguardo alla legge sulle indennità parlamentari³⁵

6.1 Base legale

Il punto di partenza è rappresentato dalla legge federale del 18 marzo 1988 sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi (Legge sulle indennità parlamentari, LI; RS 171.21). Sono rilevanti le seguenti disposizioni:

Art. 7 Previdenza

¹ *Fino all'età di 65 anni compiuti, il parlamentare riceve un contributo per la previdenza vecchiaia, invalidità e morte.*

² *La Confederazione versa il contributo a:*

a. un istituto di previdenza designato dal parlamentare e riconosciuto ai sensi della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; o

b. un istituto della previdenza individuale vincolata.

³ *Se il contributo non può essere versato in tutto o in parte a un istituto di cui al capoverso 2, la parte corrispondente è trasferita a una cassa di previdenza designata dal Parlamento presso un istituto di previdenza non registrato.*

⁴ *Il parlamentare riceve prestazioni in caso di invalidità e morte, per quanto non possa ottenere prestazioni equivalenti da altri istituti della previdenza professionale o, se esercita un'attività indipendente, da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute.*

⁵ *L'ordinanza dell'Assemblea federale disciplina i dettagli.*

³⁴ Cfr. in merito il n. 4.3.7.

³⁵ Queste osservazioni sono tratte da una perizia che (in un altro contesto) è stata presentata ai Servizi del Parlamento (perizia del 7 gennaio 2022).

Art. 14 Esecuzione della legge

¹ *L'esecuzione della presente legge è disciplinata in un'ordinanza dell'Assemblea federale.*

(...)

³ *In caso di dubbio circa il diritto a una retribuzione o a un'indennità, o di contestazione dell'esattezza di un conteggio, decide definitivamente la Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale.*

6.2 Basi nell'ordinanza

Va considerata l'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 marzo 1988 concernente la legge sulle indennità parlamentari (RS 171.211), di cui sono rilevanti le seguenti disposizioni:

Art. 7 Indennità di previdenza

¹ *L'indennità di previdenza ammonta annualmente al 16 per cento dell'importo massimo di cui all'articolo 8 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Il parlamentare finanzia tale indennità in ragione di un quarto.*

² *La prestazione della cassa di previdenza di cui all'articolo 7 capoverso 3 LI è versata come segue:*

a. se il parlamentare lascia il Parlamento prima dei 60 anni, il suo avere è trasferito all'istituto di libero passaggio da lui designato;

b. se il parlamentare lascia il Parlamento tra i 60 e i 65 anni, il suo avere è esigibile ed è versato a titolo di capitale di vecchiaia; se il parlamentare continua ad esercitare un'attività lucrativa, il suo avere può essere trasferito a titolo di prestazione d'uscita all'istituto di previdenza presso cui è assicurato;

c. dopo il compimento dei 65 anni, l'aver è versato al parlamentare a titolo di capitale di vecchiaia;

d. in caso di morte, l'aver è versato a titolo di capitale di decesso ai beneficiari secondo l'articolo 7b capoverso 4 della presente ordinanza.

³ *I contributi del parlamentare alla cassa di previdenza di cui all'articolo 7 capoverso 3 LI sono deducibili dal reddito per le imposte dirette federali, cantonali e comunali. Le prestazioni versate dalla cassa di previdenza costituiscono un reddito imponibile della previdenza.*

⁴ *Mediante l'indennità di previdenza, sia la Confederazione sia il parlamentare soddisfanno l'obbligo di contribuzione alla previdenza professionale per il reddito derivante dall'esercizio del mandato parlamentare.*

Art. 7a Previdenza in caso di invalidità

¹ *In caso di invalidità il parlamentare riceve una rendita.*

² *Per stabilire il grado di invalidità e l'inizio del diritto alla rendita sono determinanti gli articoli 28 e 29 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità e le relative disposizioni di esecuzione.*

³ *La rendita intera di invalidità ammonta annualmente al 250 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS). Sono computate eventuali prestazioni di invalidità versate da istituti di previdenza professionale o, se il parlamentare esercita un'attività indipendente, da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute (pilaastro 3a).*

Art. 7b Previdenza in caso di decesso

¹ *In caso di decesso del parlamentare, le persone da lui designate ricevono una prestazione in capitale.*

² *Il capitale garantito in caso di decesso è pari all'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 LAVS moltiplicato per il numero di anni corrispondenti alla differenza tra il 65° anno di età e l'età del parlamentare il giorno del decesso. L'età il giorno del decesso corrisponde alla differenza tra l'anno civile in corso e l'anno di nascita.*

³ *Se il parlamentare esercita un'attività indipendente, sono computate le prestazioni versate da istituti di previdenza professionale o da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute (pilaastro 3a). Le prestazioni di rendita sono prese in considerazione al loro valore capitalizzato.*

⁴ *L'ordine dei beneficiari è retto dall'articolo 15 capoversi 1 lettera b e 2 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.*

Art. 8a Importo sostitutivo della diaria

¹ *Il diritto all'importo sostitutivo della diaria persa nasce all'insorgenza della malattia o al verificarsi dell'infortunio e sussiste per 730 giorni civili al massimo. Si estingue al sorgere del diritto a una rendita di invalidità.*

² *Durante i primi 30 giorni civili il parlamentare ha diritto a un importo pari al 100 per cento della diaria persa. Dal 31° giorno civile ha diritto all'80 per cento della diaria persa.*

³ *La parlamentare in congedo maternità ha diritto a un importo pari al 100 per cento della diaria persa.*

⁴ *Il parlamentare che fa valere un diritto al versamento di un importo sostitutivo di più di cinque diarie deve produrre un certificato medico.*

Art. 8b Aiuto transitorio

¹ *L'aiuto transitorio non può superare il 100 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 LAVS.*

² *Il reddito del mandato parlamentare secondo l'articolo 8a capoverso 1 lettera a della legge federale del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari si determina in base alla retribuzione annua e alla somma media delle diarie versate ai parlamentari durante l'anno civile precedente.*

Art. 12 https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166_1166_1166/de - art 12 *Restrizioni*

¹ *Le retribuzioni, le indennità e i contributi di cui agli articoli 2 e 3a della legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari e agli articoli 7, 9 e 10 della presente ordinanza sono proporzionalmente aumentate o ridotte in caso di entrata in funzione o di dimissioni nel corso dell'anno parlamentare.*

6.3 Quadro di riferimento

6.3.1 Sistema

La legge sulle indennità parlamentari è incentrata sul pagamento ai parlamentari di contributi. L'articolo 7 capoversi 1–3 della legge stabilisce gli elementi fondamentali. L'articolo 7 capoverso 4 sancisce inoltre che «Il parlamentare riceve prestazioni in caso di invalidità e morte, per quanto non possa ottenere prestazioni equivalenti da altri istituti della previdenza professionale o, se esercita un'attività indipendente, da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute». L'ordinanza disciplina gli aspetti rimanenti, come previsto dall'articolo 7 capoverso 5 della legge.

A livello di ordinanza, la prestazione di cui all'articolo 7 capoverso 4 della legge sulle indennità parlamentari viene disciplinata nel dettaglio, in quanto l'articolo 7a è dedicato al caso di invalidità e l'articolo 7b al caso di decesso. Inoltre l'articolo 8a prevede i diritti alla diaria.

Se si considerano queste disposizioni nel loro contesto, si evince che sono previsti veri e propri diritti alle prestazioni. La disposizione della legge è estremamente sintetica e anche la disposizione dell'ordinanza, come verrà mostrato di seguito, lascia aperte delle questioni centrali.

6.3.2 Prestazioni in caso di invalidità

6.3.2.1 *Base*

L'articolo 7 capoverso 4 LI prevede per il «parlamentare» prestazioni in caso di invalidità «per quanto non possa ottenere prestazioni equivalenti da altri istituti della previdenza professionale o, se esercita un'attività indipendente, da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute». A livello di ordinanza sono disciplinati il principio del diritto alla prestazione (art. 7a cpv. 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari), il carattere determinante della LAI per stabilire il grado di invalidità e l'inizio del diritto alla rendita di invalidità (art. 7a cpv. 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari), l'ammontare della rendita di invalidità (art. 7a cpv. 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari) e il coordinamento delle prestazioni (art. 7a cpv. 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari). Non ci sono ulteriori disposizioni per il caso di invalidità.

6.3.2.2 *Superamento di lacune normative*

Evidentemente la LI e l'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari contengono norme estremamente sintetiche, che lasciano in sospeso una serie di questioni. Si tratta di aspetti che vanno obbligatoriamente chiariti in relazione al rischio di invalidità; ne sono un esempio le questioni relative alla delimitazione temporale della copertura assicurativa, alla durata del diritto alla rendita, all'adeguamento al rincaro delle rendite o alla pignorabilità dei diritti alla rendita.

Pertanto, per colmare le corrispondenti lacune normative, è necessario considerare l'applicabilità per analogia di una disciplina assicurativa esistente. Si possono prendere in considerazione le norme della LAI o della LPP. Il riferimento alla normativa LPP appare più indicato; il diritto da considerare in questo caso è un diritto legato a un'attività lucrativa (dipendente) (attività parlamentare); inoltre, per quanto riguarda il coordinamento con altri atti normativi, rispettivamente nell'articolo 7 capoverso 4 LI e nell'articolo 7a capoverso 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari si fa riferimento ad istituti della previdenza professionale e si indicano le relative prestazioni come prioritarie. Nel complesso, la prestazione da ritenere in questo caso non appare tanto come una prestazione di base come quella della LAI, bensì come una prestazione aggiuntiva, dovuta nell'eventualità che venga meno la capacità di guadagno. Naturalmente si dovrà comunque esaminare per ogni singola questione se vi siano altri modi più convincenti per colmare le lacune rispetto al rinvio alle disposizioni della LPP.

6.3.2.3 *Chiarimento di questioni centrali (non disciplinate nella LI né nell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari)*

Di seguito vengono affrontate le questioni che devono comunque essere chiarite qualora si verifichi un caso di invalidità. Per ogni caso viene indicata la modalità che appare pertinente per colmare la lacuna; se sono possibili vie diverse, ciò viene indicato.

Copertura temporale del rischio di invalidità: l'articolo 7 capoverso 4 LI si riferisce ai «parlamentari»; lo stesso vale per l'articolo 7a capoverso 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari. La peculiarità del rischio di invalidità è il periodo d'attesa (12 o 24 mesi rispettivamente a conclusione della cura medica), che va regolarmente compiuto prima che sia riconosciuta l'invalidità. La questione delle prestazioni obbligatorie dell'istituto di assicurazione è spesso controversa, soprattutto nei regimi di previdenza professionale; al riguardo si fa riferimento di volta in volta alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo la quale deve esistere un nesso temporale e materiale tra l'insorgenza dell'incapacità lavorativa e la successiva insorgenza dell'invalidità³⁶. Risulta ovvio applicare questa pratica per analogia. Essa implica quindi che un parlamentare il quale, per esempio, diventa inabile al lavoro durante un mandato, ma il periodo di attesa ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1 LAI sussiste solo dopo il mandato (e il parlamentare non viene rieletto), ha diritto a un'indennità di invalidità.

Momento di insorgenza dell'incapacità lavorativa determinante: si deve presumere che vi sia una copertura assicurativa durante l'intero mandato, vale a dire anche al di fuori delle sessioni. Questo si può dedurre dal fatto che le disposizioni citate utilizzano il termine «parlamentari» e questo attributo resta in essere per tutta la durata del mandato.

Grado d'invalidità: l'articolo 7a capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari rimanda alle disposizioni della LAI per la determinazione del grado d'invalidità. Per motivi di congruenza è necessario specificare che può essere determinante solo un'invalidità che riguarda l'attività parlamentare. Se, per esempio, l'AI constata una limitazione di un'attività indipendente (p. es. come agricoltore o avvocato), ma ritiene possibile la continuazione dell'attività parlamentare, il grado di invalidità stabilito dall'ufficio AI non può essere determinante.

Rendite per i figli: l'articolo 7 LI e l'articolo 7a dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari non sanciscono il diritto a una rendita per i figli. In questo la copertura assicurativa derivante dall'AI si distingue da quella della

³⁶ Cfr. in merito la giurisprudenza del Tribunale federale in relazione all'art. 23 LPP; per un esempio recente si rimanda alla sentenza del 14 ottobre 2021 (9C_93/2021) e alla sentenza del 5 novembre 2021 (9C_378/2021).

previdenza professionale obbligatoria, dove è previsto il diritto alla rendita per i figli. Chiaramente questo diritto non è presente in tutto il diritto delle assicurazioni sociali. In particolare, manca nella previdenza professionale estesa, che presuppone un corrispondente regolamento affinché sussista un diritto. Neanche l'assicurazione infortuni obbligatoria prevede la rendita per i figli in caso di invalidità.

Importo e graduazione della rendita d'invalidità: l'articolo 7a capoverso 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari stabilisce che la rendita d'invalidità ammonta annualmente al 250 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 LAVS. Attualmente (2021) ciò si traduce in una prestazione annua di 71 700 franchi. Si pone la questione se, ed eventualmente come, applicare una graduazione in caso di invalidità parziale. L'articolo 28 capoverso 2 LAI (nella versione valida fino al 31 dicembre 2021) prevede una graduazione per i gradi d'invalidità del 40, 50, 60 e 70 per cento; a partire dal 1° gennaio 2022 questa graduazione viene sostituita da una determinazione più precisa della percentuale. Visto che l'articolo 7a capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari rimanda all'articolo 28 LAI, si presume che si applichi la relativa graduazione in base alla LAI in vigore, includendo anche l'eventuale adeguamento delle rendite correnti alle nuove normative (come p. es. quella in vigore dal 1° gennaio 2022).

Durata del diritto alla rendita: occorre chiarire se la rendita d'invalidità sia limitata nel tempo o meno. Secondo l'articolo 30 LAI³⁷ il diritto alla rendita si estingue con l'inizio del diritto a una rendita di vecchiaia dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti o con la morte dell'avente diritto; la previdenza professionale obbligatoria, invece, non prevede un limite temporale per le rendite (cfr. art. 26 cpv. 3 LPP); nella previdenza professionale estesa, ci si basa sul regolamento; nell'assicurazione obbligatoria infortuni, la rendita d'invalidità è concessa a vita e al raggiungimento del limite di età si procede a un ricalcolo delle rendite (art. 20 cpv. 2^{ter} LAINF). Si presentano quindi diverse soluzioni per la rendita d'invalidità secondo l'articolo 7 capoverso 4 LI. È piuttosto ovvio non prevedere un limite temporale, perché l'articolo 7a dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari non rimanda all'articolo 30 LAI, dal momento che l'attività parlamentare non è vincolata al limite di età e il coordinamento delle prestazioni si riferisce anche (piuttosto) alle rendite di vecchiaia del 2° e 3° pilastro³⁸.

Prescrizione: la normativa non prevede un termine di prescrizione. Verosimilmente, in base all'articolo 24 capoverso 1 LPGa, si deve ipotizzare un termine (di prescrizione) di cinque anni.

³⁷ L'art. 7a dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari rimanda solo agli art. 28 e 29 LAI ma non all'art. 30 LAI.

³⁸ Ciò vale comunque per il caso in cui il 2° o il 3° pilastro concedano una rendita d'invalidità a vita.

6.3.3 Prestazioni in caso di morte

6.3.3.1 *Base legale*

L'articolo 7 capoverso 4 LI stabilisce che «il parlamentare riceve prestazioni in caso di invalidità e morte, per quanto non possa ottenere prestazioni equivalenti da altri istituti della previdenza professionale o, se esercita un'attività indipendente, da forme di previdenza individuale vincolata riconosciute».

L'articolo 7b dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari disciplina più nel dettaglio le prestazioni in relazione a singoli aspetti. In base all'articolo 7b capoverso 1 si tratta di una prestazione in capitale che va alle «persone designate» dal parlamentare. Secondo il capoverso 4 «l'ordine dei beneficiari è retto dall'articolo 15 capoversi 1 lettera b e 2 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità». Il capoverso 2 stabilisce l'importo del capitale garantito in caso di decesso. Il capoverso 3 disciplina aspetti in materia di coordinamento delle prestazioni.

6.3.3.2 *Superamento di lacune normative*

È evidente che la LI e l'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari, come già detto a proposito del caso di invalidità, contengono delle norme estremamente sintetiche che lasciano aperte diverse questioni. Pertanto, anche in questo caso, per colmare le corrispondenti lacune normative, è necessario considerare l'applicabilità per analogia di una disciplina assicurativa esistente. Si possono prendere in considerazione le norme della LAVS o della LPP. Il riferimento alla normativa LPP appare più indicato; il diritto da considerare in questo caso è un diritto legato a un'attività lucrativa (dipendente) (attività parlamentare); inoltre, per quanto riguarda il coordinamento con altri atti normativi, nell'articolo 7 capoverso 4 LI e nell'articolo 7b capoverso 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari rispettivamente si fa riferimento ad istituti della previdenza professionale e si indicano le prestazioni come prioritarie. Nel complesso la prestazione che entra in linea di conto in questo caso non appare tanto come una prestazione di base come quella della LAVS, quanto una prestazione aggiuntiva dovuta nell'eventualità del decesso. Naturalmente si dovrà esaminare per ogni singola questione se esistano altri modi più convincenti per colmare le lacune rispetto al rinvio alle disposizioni della LPP.

6.3.3.3 *Chiarimento di questioni centrali (non disciplinate nella LI e nell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari)*

Di seguito vengono affrontate le questioni che devono comunque essere chiarite qualora si verifici un decesso. Per ogni caso viene indicata la modalità che appare pertinente per colmare la lacuna; se sono possibili vie diverse, ciò viene indicato.

Copertura temporale del rischio di decesso: l'articolo 7 capoverso 4 LI si riferisce ai «parlamentari»; lo stesso vale per l'articolo 7b capoverso 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari. La peculiarità del rischio di morte risiede nel fatto che il decesso può avvenire dopo una fase prolungata di un danno alla salute e quindi anche solo dopo la fine dell'attività parlamentare. Per questo motivo, nel diritto delle assicurazioni sociali, è spesso controverso se sussista l'obbligo di pagare le prestazioni da parte di un'assicurazione sociale in caso di decesso. La questione dell'obbligo di pagamento delle prestazioni da parte dell'istituto assicurativo è talora delicata, soprattutto nell'assicurazione infortuni. L'articolo 28 LAINF stabilisce che il decesso deve avvenire in seguito ad infortunio. «Si chiarisce così che il diritto alla rendita per superstiti ai sensi della LAINF [...] segue il principio di causalità e che il pagamento avviene solo se il decesso della persona assicurata è dovuto a un evento assicurato ai sensi della LAINF. [...] Segnatamente, non è determinante il fatto che il decesso della persona assicurata avvenga subito dopo l'infortunio o solo dopo anni o decenni. [...] Ciò che è decisivo, in ultima analisi, è che la morte della persona assicurata sia riconducibile in modo naturale e sufficientemente causale all'evento assicurato»³⁹. Questo approccio sembra corretto anche per la prestazione in capitale ai sensi della LI, il che significa che durante l'attività parlamentare deve essersi verificato un evento che porta al decesso. Spesso, tuttavia, la distinzione risulterà difficile; per esempio, un danno alla salute rilevato per la prima volta durante l'attività parlamentare, che causa il decesso anni dopo, non potrà tradursi automaticamente in una prestazione in capitale. È necessario che l'evento determinante e scatenante abbia un certo impatto e in generale causi, al suo verificarsi, un danno permanente alla salute.

Designazione dei beneficiari: in base all'articolo 7b capoverso 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari, il parlamentare «designa» i beneficiari. Si pone la questione di come procedere nel caso in cui i beneficiari non vengano designati. Si può considerare il relativo disciplinamento come condizione formale per la prestazione oppure si può ipotizzare una prescrizione d'ordine. Nella previdenza professionale il Tribunale federale ritiene ammissibile che, quale condizione per la prestazione, l'istituto di previdenza compili la dichiarazione dei beneficiari su un modulo specifico⁴⁰. Nell'articolo 7b dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari non ci sono ulteriori disposizioni che rendano la designazione esplicita dei beneficiari un requisito obbligatorio. Al riguardo si può probabilmente presumere che, in assenza della designazione esplicita di un beneficiario, si segua l'ordine previsto dall'articolo 15 capoverso 1 lettera b OLP. Al contempo, però, non si può tralasciare il fatto che questa applicazione «automatica» di un disciplinamento dei beneficiari possa anche portare a risultati ingiusti e inaspettati⁴¹.

³⁹ Cfr. HÜRZELER MARC/CADERAS CLAUDIA, KOSS UVG, Berna 2018, art. 28 N 3 e 4.

⁴⁰ Cfr. p. es. DTF 134 V 369.

⁴¹ Esempio: un parlamentare di 45 anni convive con un/a partner da 4 anni; non ci sono figli. Alla sua morte sussiste il diritto a un capitale di 573 600 franchi. Non è stato designato alcun beneficiario. Ai

Cerchia dei beneficiari: l'articolo 7b capoverso 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari stabilisce che il parlamentare designi i beneficiari. Allo stesso tempo, l'articolo 7b capoverso 4 della stessa ordinanza rimanda all'articolo 15 capoversi 1 lettera b e 2 OLP. Viene così stabilito, in modo limitativo, che non tutte le persone possono essere beneficiarie ma solo quelle indicate nell'articolo 15 capoverso 1 lettera b OLP. La formulazione aperta dell'articolo 7b capoverso 1 viene quindi circoscritta da quanto disposto all'articolo 7b capoverso 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari.

Importo della prestazione in capitale: in base all'articolo 7b capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari, il capitale garantito in caso di decesso è pari all'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 LAVS moltiplicato per il numero di anni corrispondenti alla differenza tra il 65° anno di età e l'età del parlamentare il giorno del decesso. Si stabilisce così anche che il decesso dopo i 65 anni non dà mai diritto a una prestazione. Nel caso di parlamentari che muoiono precocemente, le prestazioni in capitale possono essere significative; per esempio, se il parlamentare muore all'età di 35 anni, la prestazione in capitale sarà di 860 400 franchi.

Prescrizione: il disciplinamento non stabilisce un termine di prescrizione. Probabilmente si deve ipotizzare un termine (di prescrizione) di cinque anni in conformità con l'articolo 24 capoverso 1 LPGA.

7 Sintesi dal punto di vista giuridico

7.1 Struttura

Le indicazioni che seguono non sono esaustive e necessitano di ulteriori approfondimenti da vari punti di vista. L'obiettivo è quello di individuare gli ambiti che sono stati riconosciuti essenziali e indicare in che misura vi sono lacune o sovrapposizioni.

7.2 L'attività parlamentare come attività lucrativa: disciplinamento non uniforme nel diritto delle assicurazioni

Le precedenti riflessioni indicano che l'attività parlamentare non è considerata in generale come un'attività lucrativa dipendente nel diritto delle assicurazioni. In forma tabellare, i risultati possono essere così riassunti:

sensi dell'art. 15 cpv. 1 lett. b OLP, il capitale spetta ai genitori del parlamentare o, se i genitori sono già deceduti, ai fratelli del parlamentare. La convivenza non comporta alcun diritto perché non dura da cinque anni.

Ramo delle assicurazioni sociali	L'attività parlamentare comporta/non comporta l'assoggettamento alla relativa assicurazione sociale	Osservazioni
AVS	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento	La giurisprudenza respinge l'ipotesi di un'attività non lucrativa o di un'attività lucrativa indipendente
AI	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento
PC	-	
Previdenza professionale	Non c'è assoggettamento = nessun assoggettamento	L'assoggettamento presupporrebbe che l'istituto di previdenza pubblica stabilisca il relativo assoggettamento assicurativo
Assicurazione malattie	L'assoggettamento deriva dal domicilio svizzero	Non è chiaro se, p. es nel caso degli svizzeri all'estero, l'esercizio di un mandato parlamentare in Svizzera potrebbe comportare l'assoggettamento perché si presume un'attività lucrativa in Svizzera (cfr. art. 1 cpv. 2 OAMal)
Assicurazione infortuni	Non c'è assoggettamento = nessun assoggettamento	L'art. 2 cpv. 1 lett. h OAINF sancisce espressamente che i membri di Parlamenti non sono assicurati
Assicurazione militare	-	
Indennità di perdita di guadagno	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento	Poiché il reddito derivante dall'attività parlamentare è considerato come reddito da attività lucrativa dipendente soggetto all'AVS, c'è assoggettamento (prestazione di servizio, maternità, paternità)
Assegni familiari	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento	Poiché il reddito derivante dall'attività parlamentare è considerato come reddito da attività lucrativa dipendente soggetto all'AVS, c'è assoggettamento

Assicurazione contro la disoccupazione	L'attività parlamentare è considerata attività lucrativa dipendente = assoggettamento	Poiché il reddito derivante dall'attività parlamentare è considerato come reddito da attività lucrativa dipendente soggetto all'AVS, c'è assoggettamento
--	---	--

7.3 L'attività parlamentare come attività normalmente limitata nel tempo

Normalmente un mandato parlamentare viene esercitato solo per un periodo di tempo limitato. Viene così a crearsi, temporaneamente, una particolare situazione iniziale: il mandato parlamentare comporta un cambiamento nella ripartizione dell'(eventuale) attività professionale e dell'(eventuale) lavoro familiare; al contempo, il mandato parlamentare prevede una propria copertura assicurativa. A fronte di questa situazione iniziale, si pongono delle questioni particolari per quanto riguarda la conciliabilità tra professione, famiglia e Parlamento dal profilo del diritto delle assicurazioni. Di seguito si illustrerà come l'attività parlamentare influisca su una precedente copertura assicurativa, quali siano gli effetti sulla copertura assicurativa successiva, come si configuri la copertura assicurativa durante l'attività parlamentare e quali effetti produca l'attività parlamentare (se del caso) sulle prestazioni assicurative già godute in precedenza.

7.4 L'attività parlamentare come fattore d'impatto sulla copertura assicurativa precedente

L'inizio di un'attività parlamentare può avere degli effetti su una copertura assicurativa già in essere. Il motivo può essere la riduzione di un'attività lucrativa esistente o la limitazione del precedente lavoro familiare. In linea di principio, l'attività parlamentare è considerata un'attività lucrativa. Visto che il sistema di assicurazione sociale svizzero copre in particolare l'attività lucrativa (e meglio del lavoro familiare), il fatto di iniziare un'attività lucrativa comporta piuttosto un'estensione della copertura assicurativa esistente.

Ovviamente il risultato summenzionato è solo provvisorio. In vari casi, infatti, l'indennità per l'attività parlamentare sarà inferiore al reddito derivante dall'attività lucrativa ridotta. Per alcuni parlamentari, l'inizio dell'attività parlamentare implicherà così un peggioramento della copertura assicurativa in termini quantitativi.

Allo stesso tempo, però, bisogna considerare che un (eventuale) peggioramento della copertura assicurativa a livello quantitativo sarà almeno parzialmente compensato dal sistema di protezione sociale previsto dalla legge sulle indennità parlamentari che si applicherà a causa dell'attività parlamentare.

Se si valuta il suddetto sistema nel suo complesso, si vede che l'attività parlamentare determina normalmente un cambiamento della copertura esistente con assicurazioni private e

sociali. Tali variazioni sono totalmente o parzialmente compensate dalle prestazioni previste dalla legge sulle indennità parlamentari. Il sistema di prestazioni previsto dalla legge sulle indennità parlamentari non è tuttavia sufficientemente coordinato con il sistema delle assicurazioni sociali in generale e con la copertura assicurativa esistente del singolo parlamentare, il che solleva difficili questioni di coordinamento.

In generale, si nota che la problematica trattata in questa sede è risolta solo parzialmente e in modo complessivamente insoddisfacente dal diritto vigente.

7.5 L'attività parlamentare come fattore d'impatto sulla copertura assicurativa successiva

Dal momento che, come illustrato in precedenza, l'attività parlamentare influisce sulla copertura assicurativa precedente, è necessario chiarire in questa sede che cosa accade alla copertura assicurativa esistente al termine dell'attività parlamentare.

Anche in questo caso, è decisivo il fatto che l'attività parlamentare è considerata un'attività lucrativa. Nel diritto delle assicurazioni sociali, quindi, si tiene conto dell'esistenza di un'attività lucrativa anche durante l'esercizio dell'attività parlamentare. In questo senso lo svolgimento di un mandato parlamentare non comporta, in linea di principio, un peggioramento della successiva copertura assicurativa.

Occorre tuttavia fare un'eccezione per quei rami delle assicurazioni sociali che, al verificarsi di un rischio, fanno riferimento ai contributi versati durante l'intera fase lucrativa (in particolare AVS/AI, previdenza professionale). In questo caso, per esempio, possono verificarsi svantaggi finanziari al raggiungimento del limite di età, se il reddito è troppo basso.

Possono però risultare anche dei vantaggi se il reddito derivante dall'attività parlamentare supera il reddito percepito in altro modo. In questo caso è particolarmente rilevante la previdenza professionale; tuttavia, secondo la legge sulle indennità parlamentari, viene corrisposto un contributo (cfr. art. 7 LI), che attenua o elimina completamente un possibile svantaggio e si traduce quindi in un vantaggio. Questo contributo è fissato però in modo forfettario e quindi non può compensare eventuali circostanze particolari (p. es. un reddito precedente elevato).

7.6 Copertura assicurativa durante l'attività parlamentare

Se si analizza, indipendentemente dagli effetti sulla copertura assicurativa esistente prima e dopo il mandato parlamentare, come si configura la copertura assicurativa durante il mandato parlamentare, risulta evidente l'importanza della protezione offerta dalla legge sulle indennità parlamentari. Tuttavia, in questo caso la protezione è solo parziale ed è anche caratterizzata da contingenze; inoltre, l'ordinamento stabilito lascia aperte questioni importanti.

Visto che si può presumere che la questione della protezione assicurativa durante l'attività parlamentare non è fondamentale per il parlamentare (ma lo diventa quando si verifica un rischio), è necessario creare una normativa che soddisfi le aspettative esistenti. Questo oggi non avviene con la protezione prevista dalla legge sulle indennità parlamentari.

7.7 Attività parlamentare e impatto sulle prestazioni assicurative godute

Non va trascurato il fatto che l'inizio di un'attività parlamentare può incidere sulle prestazioni percepite in precedenza. Si pensi a una persona con problemi di salute avente diritto a una rendita d'invalidità che inizia un'attività parlamentare⁴². Il fatto che possano esserci adeguamenti delle prestazioni assicurative percepite in precedenza è in linea di principio convincente. È però difficile chiarire in che modo la successiva cessazione dell'attività parlamentare influisca sul diritto alle prestazioni. In particolare, si tratta di stabilire se la prestazione precedentemente percepita, ridotta o annullata durante il mandato parlamentare, venga nuovamente erogata al termine dell'attività parlamentare. Ad oggi tali questioni non sono state pressoché chiarite nella prassi.

7.8 Sintesi e proposte di soluzione

7.8.1 Sintesi

Se si analizza il modo in cui l'attività parlamentare, l'attività professionale e l'attività familiare vengono intese nell'ambito del diritto delle assicurazioni, la constatazione che l'attività parlamentare è considerata un'attività lucrativa dipendente costituisce il punto di partenza. Al contempo ciò dimostra che, nell'ottica delle assicurazioni sociali, l'attività parlamentare comporta una copertura dell'assicurazione sociale. Esistono però delle eccezioni in singoli rami delle assicurazioni sociali, come l'assicurazione infortuni.

Nel caso dell'attività parlamentare rappresenta una peculiarità il fatto che in alcuni ambiti venga fornita una protezione mediante prestazioni ai sensi della legge sulle indennità parlamentari. Tuttavia, queste prestazioni non sono sempre strutturate in modo definitivo. Manca inoltre un coordinamento coerente con altre prestazioni delle assicurazioni sociali.

Il coordinamento dell'attività parlamentare con l'attività professionale non presenta problemi di principio dal profilo del diritto delle assicurazioni. Ciò si spiega in particolare con il fatto che anche l'attività parlamentare è considerata un'attività lucrativa, per cui un'eventuale restrizione dell'attività professionale è compensata dalla concomitanza dell'attività parlamentare. In numerosi punti, tuttavia, si riscontra solo una compensazione approssimativa. Nella copertura assicurativa vi sono pertanto lacune o doppioni. Vanno citati in particolare i seguenti ambiti:

⁴² Cfr. l'esempio concreto al n. 4.3.2.

- nessun assoggettamento dell'attività parlamentare alla legge sull'assicurazione contro gli infortuni;
- redditi diversi comportano una diversa copertura assicurativa; se il reddito complessivo diminuisce a causa dell'attività parlamentare, diminuisce anche la protezione assicurativa;
- possono esserci delle lacune nella previdenza professionale nonostante i contributi previsti dalla legge sulle indennità parlamentari;
- manca un coordinamento tra le prestazioni previste dalla legge sulle indennità parlamentari e le altre prestazioni delle assicurazioni sociali.

In linea di principio il coordinamento fra attività parlamentare e lavoro familiare non pone alcun problema per quanto riguarda le assicurazioni sociali. Per vari aspetti la copertura garantita dal diritto delle assicurazioni sociali al lavoro familiare è peggiore rispetto a quella di cui gode l'attività lucrativa; dal momento che il lavoro parlamentare è considerato un'attività lucrativa, con il mandato parlamentare interviene a questo proposito un miglioramento per quanto riguarda la tutela da parte delle assicurazioni sociali in relazione al coordinamento in questione.

7.8.2 Proposte di soluzione

L'analisi che precede mostra che non ci sono problemi di fondo per quanto riguarda la conciliabilità tra mandato parlamentare, attività professionale e lavoro familiare. Per contro vi sono numerosi punti, anche essenziali, che risultano poco chiari, non definiti o contraddittori. È fondamentale chiarirli.

Al primo posto occorre definire le prestazioni della legge sulle indennità parlamentari nel contesto del sistema assicurativo. Inoltre è necessario chiarire alcuni punti nel diritto delle assicurazioni sociali (in particolare l'assoggettamento all'assicurazione infortuni e alla previdenza professionale).

Zurigo, 22 agosto 2022

Prof. Dr.iur. Ueli Kieser

Bibliografia

RETRIBUZIONE DEI PARLAMENTARI, Scheda informativa Biblioteca del parlamento (Stato primavera 2021)

BINSWANGER PETER, Kommentar zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Zurigo 1950

BSK Berufliche Vorsorge, Basilea 2021

BSK UVG, Basilea 2019

GIACOMETTI/FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949/ristampa senza modifiche 1976