

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 lucrativa<sup>1</sup>. 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 indipendenti<sup>2</sup>. 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 fissa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. DTF 98 V 235.

<sup>2</sup> Cfr. PETER BINSWANGER, 48.

<sup>3</sup> 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 retribuzione<sup>4</sup>.

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 Stato<sup>5</sup>. In modo analogo è stato giudicato dal TFA lo svolgimento di servizi di regolazione del traffico<sup>6</sup>. 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 specifico<sup>7</sup>. 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

---

<sup>4</sup> Espressamente così GIACOMETTI/FLEINER, 510.

<sup>5</sup> RCC 1950 316.

<sup>6</sup> RCC 1969 183.

<sup>7</sup> 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 equiparate<sup>8</sup>

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 parlamentare<sup>9</sup>. La LAVS si basa su un concetto estremamente ampio di attività lucrativa<sup>10</sup>. Le indennità per l'attività parlamentare sono considerate in linea di principio come un salario soggetto ai contributi AVS<sup>11</sup>. I parlamentari sono quindi considerati lavoratori dipendenti<sup>12</sup>. Dell'indennità corrisposta, una quota del 25 per cento può essere considerata come spese generali<sup>13</sup>. 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 variabile<sup>14</sup>.

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 salute<sup>15</sup>. Per entrambi i redditi, può entrare in linea di conto l'indennità per l'attività parlamentare e così

---

<sup>8</sup> Cfr. p. es. art. 29<sup>sexies</sup> 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.

<sup>9</sup> Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale federale 9C\_641/2017 consid. 5.

<sup>10</sup> Cfr. art. 4 LAVS.

<sup>11</sup> Sentenza del Tribunale federale 9C\_641/2017 consid. 5.

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

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

<sup>14</sup> Sentenza del Tribunale federale 9C\_641/2017 consid. 9.1.

<sup>15</sup> Cfr. art. 16 LPGA.

avviene anche nella prassi. In questo contesto, il Tribunale federale considera l'attività parlamentare un'attività permanente<sup>16</sup>.

### 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 lavoro<sup>17</sup>.

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).»<sup>18</sup>.*

---

<sup>16</sup> 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](http://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.»

<sup>17</sup> BSK Berufliche Vorsorge -HÜRZELER MARC, art. 2 LPP N 3.

<sup>18</sup> Cfr. FF 2005 5221.

Non esiste una normativa legale corrispondente sull'assoggettamento dei membri del Parlamento a PUBBLICA<sup>19</sup>.

#### 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»<sup>20</sup>.

#### 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 LAVS<sup>21</sup>. In linea di principio, le indennità per l'attività parlamentare rientrano in questo reddito precedente l'entrata in servizio<sup>22</sup>.

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 principio<sup>23</sup>. 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 stessa<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. riguardo alle disposizioni speciali della legge sulle indennità parlamentari il n. 6.

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

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Cfr. sentenza 9C\_469/2021, destinata alla pubblicazione nella Raccolta ufficiale.

<sup>24</sup> 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 Confederazione<sup>25</sup>.

#### 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 diritto<sup>26</sup>.

## 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 parlamentare<sup>27</sup>.

### 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Cfr. in merito le indicazioni nel FF 2019 5985.

<sup>27</sup> 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 vecchiaia<sup>28</sup>.

### 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 fase<sup>29</sup>.

### 5.4 Rischio di incapacità di guadagno/invalidità

In caso di invalidità un parlamentare riceve una prestazione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 4 LI<sup>30</sup>.

### 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 parlamentare<sup>31</sup>.

### 5.6 Rischio di malattia

Il rischio di malattia viene preso in considerazione per i parlamentari se ne deriva un'incapacità lavorativa rispettivamente un'invalidità<sup>32</sup>.

### 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'AVS<sup>33</sup> i membri del Parlamento hanno diritto alla relativa indennità.

---

<sup>28</sup> Cfr. in merito il n. 6.2.

<sup>29</sup> Cfr. in merito il n. 6.2.

<sup>30</sup> Cfr. in merito il n. 6.3.2.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> Cfr. in merito il n. 6.2, n. 6.3.2.

<sup>33</sup> 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 disoccupazione<sup>34</sup>.

# 6 Uno sguardo alla legge sulle indennità parlamentari<sup>35</sup>

## 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*

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

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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.*

<sup>4</sup> *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.*

<sup>5</sup> *L'ordinanza dell'Assemblea federale disciplina i dettagli.*

---

<sup>34</sup> Cfr. in merito il n. 4.3.7.

<sup>35</sup> 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*

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

(...)

<sup>3</sup> *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*

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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.*

<sup>4</sup> *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*

<sup>1</sup> *In caso di invalidità il parlamentare riceve una rendita.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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*

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

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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.*

<sup>4</sup> *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*

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

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

<sup>4</sup> *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*

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

<sup>2</sup> *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](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166_1166_1166/de - art 12) *Restrizioni*

<sup>1</sup> *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'invalidità<sup>36</sup>. 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

---

<sup>36</sup> 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 LAI<sup>37</sup> 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<sup>ter</sup> 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° pilastro<sup>38</sup>.

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.

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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»<sup>39</sup>. 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 specifico<sup>40</sup>. 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 inaspettati<sup>41</sup>.

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

<sup>40</sup> Cfr. p. es. DTF 134 V 369.

<sup>41</sup> 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 parlamentare<sup>42</sup>. 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:

---

<sup>42</sup> 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