CAMERA DEI DEPUTATI N. 1230

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GALLONI, BODRATO, SALVI, ANDREONI, BONALUMI, BORRI, CABRAS, CARELLI, FIORET, LUCCHESI, PADULA, PICANO, PISANU, RUBBI EMILIO, TASSONE, TESINI GIANCARLO, VERNOLA, ZURLO

Presentata il 4 gennaio 1980

Norme di attuazione degli articoli 65, 67 e 69 della Costituzione in materia di stato giuridico ed economico dei membri del Parlamento e disposizioni sulla pubblicità dei redditi e dei patrimoni di titolari di cariche elettive e di uffici amministrativi e giudiziari

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente iniziativa legislativa, che ripropone con alcune modifiche una analoga proposta di legge n. 91 presentata alla VII legislatura, tende innanzitutto a chiarire e a regolare definitivamente, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, la posizione dei membri del Parlamento, in applicazione rigorosa e concreta degli articoli 65, 67 e 69 della Costituzione.

Tali articoli, infatti, dettano le garanzie principali per l'esercizio dell'ufficio di deputato o senatore secondo i seguenti princìpi fondamentali:

a) determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità. È evidente che la Costituzione affida al legislatore ordinario la valutazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità e che, pertanto, lo stesso legislatore ordinario ben può variare tale valutazione a seconda della situazione politica, psicologica e anche di costume di un determinato periodo storico, salvi alcuni princìpi irrinunciabili stabiliti dalla Carta fondamentale (divieto di esercizio contemporaneo del mandato presso entrambi i rami del Parlamento, incompatibilità con attività presso altri organi costituzionali ecc.). Ora, i presentatori della presente proposta di legge sostengono che è venuto finalmente il momento di affermare, e di applicare in modo concreto, la assoluta impossibilità morale, oltre che politica, specialmente nell'attuale momento, per i membri del Parlamento, di ricoprire cariche in enti e uffici già previsti dalla legislazione vigente, e di svolgere

con carattere continuativo qualsiasi lavoro dipendente. Ciò infatti contrasta, da una parte, col ritmo dei lavori parlamentari sempre più intenso e impegnativo, e implica, dall'altra, una serie di difficoltà e di doveri di ordine politico e morale ben presenti alla coscienza di ognuno di voi. In un momento di grave crisi delle istituzioni, in cui si può dire che nessuno dei poteri fondamentali dello Stato è immune da critiche, da sospetti di parzialità e di incompetenza, dal Parlamento deve partire un solenne monito per un ritorno deciso e definitivo alla esaltazione della funzione parlamentare che deve essere assolutamente liberata da qualsiasi ombra di interferenze in altri settori di attività. Non poche sono state le deroghe, fino ad oggi, di questo fondamentale principio che vuole il parlamentare dedito alla sua altissima funzione di legislatore e di controllore dell'attività dell'esecutivo: occorrono in questo difficile momento chiarezza di propositi e coerenza di determinazioni per il rigido rispetto di queste norme. Ciò si può ottenere eliminando dalla normativa in vigore la possibilità di pretestuose scappatoie e la elusione di essenziali doveri. La proposta di legge, modificando a tale scopo le norme sulla ineleggibilità e incompatibilità, raggiunge l'obiettivo di una definitiva chiarificazione: essa è un atto di coraggio e una sfida, davanti all'opinione pubblica, circa la effettiva volontà del Parlamento di diventare il centro del rilancio democratico per la moralizzazione della vita nazionale;

b) il principio, altrettanto importante, dell'articolo 67 della Costituzione, secondo il quale ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita la sua funzione senza vincolo di mandato, deve essere finalmente applicato secondo alcuni criteri direttivi che non ne rendano vana e retorica l'attuazione. Tali criteri possono essere considerati i seguenti:

1) estrema chiarezza nella determinazione dell'indennità parlamentare prevista dall'articolo 69 della Costituzione; abolizione di qualsiasi potere discrezionale che abbia la facoltà di variare tale indennità a seconda del momento contingente e di eventuali polemiche politiche e giornalistiche che possano eccitare un superficiale senso di sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti della funzione parlamentare. Pertanto la presente proposta di legge, lasciando inalterate le norme principali della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sulle indennità, si limita a fissare l'importo delle indennità medesime senza possibilità di varianti rispetto al parametro scelto dalla normativa in vigore;

2) adeguamento dei servizi a disposizione del parlamentare per consentirgli lo svolgimento del suo ufficio secondo i princìpi costituzionali, indipendentemente dall'inserimento del deputato o del senatore nel seno dei gruppi parlamentari di partito – che naturalmente mantengono inalterata la loro rilevanza politica e costituzionale – e senza alcun aggravio per le finanze dello Stato, che in questo momento apparirebbe obiettivamente controproducente da ogni punto di vista. La proposta di legge si limita pertanto a prevedere la possibilità del distacco presso ciascun parlamentare (ad eccezione di quelli che già, a causa delle loro cariche politiche o governative, ne usufruiscano) di due segretari provenienti dalla amministrazione dello Stato o da enti pubblici. Questo provvedimento non esaurisce, ovviamente, i mezzi effettivi per consentire al parlamentare di assolvere pienamente le sue funzioni, ma costituisce la premessa per una razionalizzazione del sistema.

Una volta approvata la presente proposta di legge, sarà infatti compito delle singole Assemblee – nella loro autonomia regolamentare – coordinare tali norme con altre, di carattere interno, che rendano concretamente operante l'istituzione del « segretario parlamentare » attraverso l'apprestamento o l'ampliamento dei mezzi essenziali (locali, uffici, servizi, ecc.) adeguati allo scopo. Ma, mentre è naturale che l'emanazione delle norme interne di carattere regolamentare potrà avvenire con la necessaria gradualità e con congegni tecnici opportuni, il principio dell'assisten-

za del parlamentare da parte del « segretario-pubblico dipendente » con trattamento economico a carico della Amministrazione dello Stato, rappresenta un punto di riferimento irrinunciabile, strettamente connesso con le rigide norme stabilite per il deputato o senatore – secondo i princìpi prima esposti – circa il divieto dell'esercizio di qualsiasi altra attività di lavoro dipendente.

A questo punto si potrebbero citare, con dovizia di particolari, tutti i provvedimenti che presso altri Parlamenti europei sono stati adottati in merito allo stesso problema, e che darebbero un'ampia giustificazione della richiesta avanzata con la presente proposta di legge. Essi vanno dall'organizzazione della Camera dei Comuni (uffici per singoli deputati o al massimo per 2 o 3 per locale), a quella della Camera dei deputati belga (servizi di segreteria per i singoli parlamentari assicurati dalla Assemblea tramite i gruppi; scala mobile per le retribuzioni); dalla Danimarca (150 uffici per 179 parlamentari) alla Francia (dove è in corso l'allestimento di un ufficio e di una segreteria per ogni singolo parlamentare); dalla Germania federale (dove già esiste l'« assistente » del deputato, retribuito con un'indennità supplementare versata al parlamentare, e dove tutti i membri del Bundestag dispongono di appositi uffici) ad altri Parlamenti nazionali dove l'una o l'altra di tali agevolazioni è già da tempo attuata.

I presentatori della presente proposta insistono soltanto, in questa materia, sul concetto fondamentale secondo il quale i provvedimenti richiesti non portano alcun aggravio al bilancio dello Stato e potranno essere integrati successivamente e gradualmente con misure tecnico-regolamentari di competenza delle Assemblee parlamentari.

* * *

La presente iniziativa legislativa vuole poi perseguire l'altro fondamentale obiettivo di creare le condizioni per una effettiva e concreta moralizzazione della vita pubblica, da realizzarsi attraverso le seguenti misure che, nella loro semplicità, possono considerarsi perfettamente aderenti allo scopo:

a) estensione, per quanto possibile, delle incompatibilità stabilite per i parlamentari, ai consiglieri delle regioni a statuto ordinario o speciale;

b) pubblicità dei redditi e dei patrimoni di tutti coloro che possono considerarsi al vertice della vita pubblica, sia in campo parlamentare, sia nella magistratura e nella pubblica amministrazione, nonché negli enti statali o comunque sovvenzionati dallo Stato. Spesso misure di questo genere sono state proposte nel corso delle passate legislature ma in forma frammentaria e disorganica, e comunque non nel contesto di una iniziativa unica che, come la presente, estende il suo campo d'azione in tutti i rami della vita pubblica.

La proposta non parte affatto da un senso di sfiducia per i responsabili dei vari settori della vita del paese, anzi al contrario tende a salvaguardarne il prestigio contro le facili e qualunquistiche accuse di deviazione, corruzione e malgoverno rivolte indiscriminatamente in tutte le direzioni. Sembra opportuno, proprio nel contesto di un provvedimento che incide profondamente nei diritti e nello *status* dei membri del Parlamento, e che parte dallo stesso Parlamento, inserire le suddette norme di tutela e di garanzia delle principali funzioni pubbliche.

Un criterio di elementare giustizia distributiva sui sacrifici personali e sui limiti apportati allo *status* dei responsabili di tutti i settori della vita nazionale, si unisce, così, a una richiesta pressante e generale di moralizzazione, fondamentale presupposto per il superamento di qualsiasi crisi economica e sociale, e garanzia di solidità e di credibilità delle istituzioni.

Onorevoli colleghi! Spesso le più consistenti e avanzate riforme sono attuate da provvedimenti apparentemente limitati che possono anche sembrare legati a esigenze contingenti. Tuttavia, non sfugge ai presentatori della presente iniziativa legi-

slativa che il primo tentativo che oggi va fatto in difesa della credibilità del Parlamento, e per rivendicare la sua fondamentale funzione di centro democratico dell'ordinamento, fulcro dell'equilibrio dei poteri stabilito dalla Costituzione, consiste proprio nel restituire allo *status* del singolo deputato e senatore la sua effettiva indipendenza non tanto economica, quanto morale e funzionale.

Elevare e difendere l'« ufficio » del deputato e del senatore non significa d'altra parte diminuire l'importanza e la funzionalità dei Gruppi parlamentari di partito che rappresentano un pilastro del sistema costituzionale e parlamentare. I rapporti tra Gruppi e singoli deputati non vengono assolutamente toccati dalla presente proposta di legge, la quale si limita a dettare le garanzie indispensabili – e, correlativamente, a sancire i necessari sacrifici personali – per l'attività dei singoli membri del Parlamento.

Infine, è opportuno tornare sul concetto della contemporaneità delle norme sullo *status* di membro del Parlamento con quelle di tutela e di moralizzazione delle altre funzioni pubbliche. È necessario che questi due gruppi di disposizioni abbiano vigore nello stesso momento, allo scopo di evitare qualsiasi sospetto di un trattamento differenziato ai vertici dei vari settori della vita nazionale.

Richiediamo con umiltà, ma anche con fermezza, un atto di coraggio al Parlamento italiano; l'accettazione di gravi limitazioni personali alla attività dei singoli suoi membri; la definizione concreta di problemi di grande importanza, che, mai risolti con chiarezza, minacciano di coinvolgere il Parlamento e gli altri poteri dello Stato nella crisi delle istituzioni.

A questo gesto di fiducia per l'istituto e per la sensibilità dei suoi membri, siamo certi che corrisponderà la cosciente approvazione della Camera dei deputati.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Il primo comma dell'articolo 88 del testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

« I dipendenti dello Stato e di altre pubbliche Amministrazioni nonché i dipendenti degli Enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, che siano eletti deputati o senatori, sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare. Il collocamento in aspettativa, salvo il mantenimento del posto di lavoro, è ugualmente applicato ai dipendenti di imprese private e a tutti i titolari di rapporti di lavoro dipendente disciplinati dalla legge o da contratti collettivi ».

Gli ultimi due commi dello stesso articolo sono abrogati.

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, concernente le incompatibilità parlamentari è sostituito dal seguente:

« I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato. I membri del Parlamento non possono mantenere rapporti di lavoro dipendente in amministrazioni statali, pubbliche e in imprese private, salva sempre la garanzia prevista dall'articolo 51, terzo comma, della Costituzione. Il collocamento in aspettativa per l'esercizio dell'ufficio di deputato o senatore si applica secondo le norme dell'articolo 88 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni ».

Il secondo e il terzo comma dello stesso articolo sono abrogati.

ART. 3.

L'articolo 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, è abrogato. Sono pure abrogate tutte le norme riguardanti i casi di incompatibilità e ineleggibilità, in contrasto con quelle della presente legge.

ART. 4.

Il secondo comma dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è sostituito dal seguente:

« Gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'ammontare di dette quote in misura identica al dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate ».

ART. 5.

Dopo il secondo comma dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è aggiunto il seguente:

« Ciascun membro del Parlamento che non faccia parte del Governo o dell'ufficio di Presidenza di una Assemblea legislativa, o che non sia Presidente di un Gruppo parlamentare o di una Giunta o Commissione parlamentare permanente, ha diritto, a domanda, all'assegnazione di non più di due dipendenti di amministrazioni statali o di enti pubblici con funzioni di segretario. I dipendenti assegnati devono avere qualifica inferiore a dirigente e mantenere a carico dell'amministrazione statale di provenienza, il trattamento economico ordinario. Per i dipendenti da Amministrazioni o enti pubblici diversi dallo Stato il trattamento economico continua

ad essere corrisposto dalle amministrazioni o dagli enti di provenienza i quali hanno diritto ad ottenere il rimborso dalla Amministrazione del tesoro. Al termine dell'incarico, il dipendente riprende servizio nella stessa amministrazione ed il servizio prestato come segretario del deputato o senatore è valido a tutti gli effetti giuridici ed economici ».

ART. 6.

L'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è sostituito dal seguente:

« Ai membri del Parlamento è corrisposta inoltre una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura identica all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni ».

ART. 7.

Le norme riguardanti i casi di incompatibilità dei membri del Parlamento, previste dalla legge 15 febbraio 1953, n. 60, con le modifiche disposte dai precedenti articoli 2 e 3, sono estese, in quanto applicabili, ai membri dei consigli delle regioni a statuto speciale e ordinario, nonché ai membri italiani del Parlamento europeo.

ART. 8.

Al momento di assumere i relativi incarichi o uffici, devono depositare una formale dichiarazione riguardante tutti i redditi soggetti a imposizione fiscale, e l'indicazione analitica dei beni patrimoniali, propri, della moglie e dei figli, in quan-

to facenti parte, ai fini tributari, dello stesso nucleo familiare:

1) i membri del Parlamento nazionale ed europeo;

2) i consiglieri regionali;

3) i sindaci dei comuni con oltre 100.000 abitanti ed i presidenti delle amministrazioni provinciali;

4) i magistrati dell'ordine giudiziario con qualifica di consigliere di cassazione o equiparata, o superiore;

5) i magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti con qualifica di consigliere, o superiore;

6) i funzionari dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici con qualifica di dirigente generale, o equiparata, o superiore;

7) i Presidenti, vicepresidenti e i membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici, istituti di diritto pubblico, imprese a partecipazione statale o comunque sovvenzionate dallo Stato.

Le dichiarazioni sono depositate presso l'amministrazione, l'ente o l'istituto presso i quali le cariche o gli uffici sono assunti per la prima volta e sono pubbliche a tutti gli effetti. Esse devono essere aggiornate dagli interessati ogni tre anni e, comunque, alla cessazione dalla carica o dall'ufficio ricoperto.

ART. 9.

(Norme transitorie).

Per i deputati, i senatori, i membri del Parlamento europeo e i consiglieri regionali in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il divieto di mantenimento di rapporti di lavoro dipendente ha effetto dopo 180 giorni dalla entrata in vigore della legge stessa.

La dichiarazione di cui al precedente articolo 6 deve essere depositata per la prima volta, dai titolari che rivestano le

relative cariche o ricoprano i relativi uffici al momento dell'entrata in vigore della presente legge, entro 90 giorni dalla stessa entrata in vigore del provvedimento.

ART. 10.

(*Copertura finanziaria*).

Alla copertura dell'onere finanziario derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1980 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.