CAMERA DEI DEPUTATI N. 1794

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato LETTIERI

Presentata il 13 giugno 1980

Norme di attuazione degli articoli 65, 67 e 69 della Costituzione sullo 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 proposta di legge, n. 2773, da me presentata il 20 febbraio 1974, e riproposta nella scorsa legislatura (n. 91 del 15 luglio 1976) è ora rinnovata con il fondato convincimento che i problemi da essa sollevati verranno finalmente a soluzione.

Debbo anche ricordare che il 9 aprile 1974, intervenendo nel dibattito in assemblea alla Camera dei deputati, per illustrare l'unico emendamento presentato sulla proposta di legge Piccoli per il finanziamento pubblico dei partiti, ebbi a richiedere l'approvazione della proposta di legge n. 2773 sottolineando il pericolo che il solo provvedimento di finanziamento dei partiti « senza la emanazione urgente delle forme di garanzia della funzionalità parlamentare contenute nella ricordata proposta, possa non raggiungere ma anzi allontanare ancora di più lo scopo di moralizzazione politica e di correttezza costituzionale che giustamente si prefigge ».

Taluni dolorosi e non esemplari comportamenti, anche di recente intervenuti, sono la riprova della fondatezza di quelle preoccupazioni.

Sono intanto intervenuti nel frattempo alcuni fatti di grande importanza riguardanti lo *status* giuridico ed economico dei membri del Parlamento: l'approvazione dell'ordine del giorno Usellini in sede di esame del bilancio interno della Camera per il 1979, l'adozione di nuove norme sul regime fiscale delle indennità (legge finanziaria 1980), e, infine, sul piano politico, la presentazione di nuove proposte in questa complessa materia: tutto ciò dimostra, da una parte, l'attualità della mia iniziativa legislativa che può con qualche

leggerissima modifica, essere rinnovata (e ciò è ora reso possibile anche per la cessazione del mio mandato governativo); e, d'altra parte, l'esigenza che una questione di così rilevante importanza morale prima che giuridica e politica trovi finalmente un'equa definizione.

Per questi motivi, e non certo per certificare una priorità nella iniziativa, ma per contribuire alla auspicata soluzione della materia, ripeto, anche nelle motivazioni, il testo della proposta n. 91 della VII Legislatura.

La presente iniziativa legislativa 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, il presentatore della presente proposta di legge sostiene che è venuto finalmente il momento di affermare, e di applicare in modo concreto, l'assoluta impossibilità morale, oltre che politica, specialmente nell'attuale momento, per i membri del Parlamento, di ricoprire non soltanto cariche in enti o uffici già previsti dalla legislazione vigente, ma di svolgere con carattere continuativo qualsiasi lavoro dipendente o libere attività professionali. 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 noi. 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 incompetenze, 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 pubbliche e private. 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 sulle 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 gior-

nalistiche 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 e il loro regime fiscale previsto, con nuove norme, dalla legge finanziaria 1980, 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 Parlamento 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 usufruiscono) di un segretario proveniente 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 lo apprestamento o l'ampliamento dei mezzi essenziali (locali, uffici, servizi, ecc.) adeguati allo scopo: a questo proposito è noto che la Camera dei Deputati ha già compiuto un notevole sforzo organizzativo nel senso indicato. 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'assistenza del parlamentare da parte del « Segretario pubblico dipendente » con trattamento economico a carico della amministrazione di provenienza, 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 o professionale.

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 una 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 due o tre 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 una 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.

Il presentatore della presente proposta insiste 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, ma anzi tende a salvaguardare 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, ad 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 al presentatore della presente iniziativa legislativa 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.

Si richiede 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, sono certo 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, come modificato dall'articolo 4 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, 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 88 sono abrogati.

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, sulle 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 altri 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 1 sono abrogati.

ART. 3.

Dopo l'articolo 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, è inserito il seguente:

ART. 1-*bis*. – « L'ufficio di membro del Parlamento è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi libera attività professionale.

L'iscrizione ai relativi albi professionali è sospesa di diritto durante l'esercizio dell'ufficio di parlamentare. La sospensione cessa automaticamente al termine del mandato parlamentare ».

ART. 4.

È abrogato l'articolo 4 della legge 13 febbraio 1953, n. 60. Sono pure abrogate tutte le norme riguardanti i casi di incompatibilità e ineleggibilità, in contrasto con quelle della presente legge.

ART. 5.

Il secondo comma dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sulle indennità parlamentari, 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 ».

Allo stesso articolo è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Ciascun membro del Parlamento che non faccia parte del Governo o dell'ufficio di Presidenza di un'Assemblea legislativa, o che non sia Presidente di un gruppo o Commissione parlamentare, anche bicamerale, ha diritto, a domanda, all'assegnazione di un dipendente di amministrazioni statali e di enti pubblici con funzioni di segretario. Il dipendente assegnato deve avere qualifica inferiore a dirigente e mantiene, a carico dell'amministrazione o dell'ente di provenienza, il trattamento economico ordinario. 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 ».

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. 6.

Al regime fiscale delle indennità parlamentari, previsto dall'articolo 5 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e dall'articolo 9 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, si applicano le modificazioni previste dall'articolo 2, quarto comma, e 47, primo comma, della « legge finanziaria 1980 », legge 24 aprile 1980, n. 146.

ART. 7.

Le norme riguardanti i casi di incompatibilità dei membri del Parlamento, previste dalla legge 13 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.

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

1) i membri del Parlamento;
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 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 presente legge.

La sospensione automatica dagli albi professionali di cui all'articolo 3 ha effetto, per i deputati ed i senatori, con l'inizio della IX legislatura della Repubblica e, per i consiglieri regionali, dalla prima elezione dei consigli regionali successiva all'entrata in vigore della presente legge.

La dichiarazione di cui al precedente articolo 8 deve essere depositata per la prima volta, dai titolari che rivestano le relative cariche o ricoprano i relativi uffici alla data dell'entrata in vigore della presente legge, entro 90 giorni dalla stessa data.