CAMERA DEI DEPUTATI - N. 554

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati AMADEI GIUSEPPE e ORLANDI

Presentata il 10 ottobre 1963

Norme sull'indennità parlamentare

Onorevoli Colleghi! — Nel presentare una proposta di legge tendente ad una revisione delle norme sull'indennità parlamentare, sia consentito a chi ha l'onore di sottoporre alla Camera questa iniziativa di svolgere alcune considerazioni rese necessarie dall'attuale momento politico e dalla particolare natura della materia.

È innegabilmente diffusa nella classe dirigente politica del Paese, la tendenza a dibattere con impostazione più matura e cosciente alcuni problemi di politica costituzionale da tempo di fronte al legislatore italiano, la cui soluzione rinviata di anno in anno sembra ormai improcrastinabile.

Problemi che si possono riassumere tutti in quello più generale della riforma strutturale dello Stato, le cui grandi linee furono poste dall'Assemblea costituente e che deve ancora essere seriamente affrontata.

Il quesito generale di tale riforma, pone appunto problemi particolari di cui alcuni riguardano da vicino le Camere parlamentari e concernono oltre ad una revisione di fondo delle procedure anche un'attenta disamina delle forme di esplicazione delle funzioni dei membri del Parlamento.

L'avere inquadrato, dunque, il problema dell'indennità parlamentare nella cornice più vasta dell'attuale movimento di revisione istituzionale che tende a rendere il nostro Paese un'autentica democrazia moderna, spero valga a dimostrare che questa iniziativa è mossa soltanto dal preciso convincimento che l'opera lunga e gravosa che attende il legislatore nel campo che abbiamo indicato, deve avere come indispensabile premessa una considerazione sistematica anche dell'istituto dell'indennità parlamentare al quale la Costituzione dedica un'apposita norma: l'articolo 69 in cui è stabilito che i membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge.

Ci sia consentito un rapido richiamo ai precedenti storici della concessione della indennità parlamentare, che varranno a schiarire i motivi della proposta che ci onoriamo di sottoporre alla Camera.

Concependosi *ab initio*, fin dal sorgere dell'istituto parlamentare, la rappresentanza politica quale rapporto di diritto privato fra eletto ed elettori se ne trasse la debita conseguenza che gli elettori dovessero sostenere le spese che l'eletto avrebbe affrontato nel corso dell'esplicazione del mandato.

Benché fossero varie e singolari le misure di tali indennità (da barili di aringhe ad analoghe forme di compenso), la corresponsione diretta da parte degli elettori dell'indennità, indusse in Inghilterra i collegi poveri a rinunciare ad una apposita rappresentanza pur di non affrontare le relative spese.

Con l'avvento dello Stato liberale, il mandato parlamentare collegato all'espressione della volontà generale della nazione, fu inteso come *munus publicum* e pertanto da esplicarsi « per onore » e senza alcun com-

penso. Lo Statuto Albertino, all'articolo 50 stabiliva che «le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

Tuttavia fin dall'8 luglio 1848, il deputato Palluel propose che ai deputati fosse assegnata una indennità di lire 15 al giorno nel corso della sessione. Respinta la proposta, fra le approvazioni delle tribune, fu reiteratamente ripresentata. Nel 1852, il conte di Cavour, nel dichiararsi senz'altro contrario all'indennità ebbe ad affermare: « lo sono pienamente convinto che la Camera dei Deputati avrebbe un'influenza molto meno considerevole nel Paese se i suoi membri dovessero ricevere un'indennità ».

È certo però che i successivi allargamenti del suffragio e l'obiettiva constatazione che la gratuità del mandato contribuiva fondamentalmente ad imporre candidature per censo, indeboliva sempre più la posizione degli oppositori a qualunque forma di corresponsione di indennizzo ai deputati.

Così l'indennità parlamentare fu introdotta in Italia con la legge sulla riforma elettorale politica del 1912, in base al principio che, esteso il suffragio, fosse consentito agli elettori di scegliere i rappresentanti anche fra i cittadini non abbienti.

Nel corso della discussione del relativo progetto, riecheggiarono gli accorati accenti dei primi oppositori della concessione, particolarmente nelle parole con cui il senatore De Cesare manifestò la sua opposizione: « La indennità – egni disse – distrugge tutta la tradizione, tutta la poesia del nostro Risorgimento, questo fu compiuto in nome dell'idea morale sacrificando interessi materiali e personali ».

Ma a questa visione non certo retorica, ma in larga parte antistorica, fece riscontro la pacata e realistica precisazione di Giolitti che ebbe a rilevare: « ... L'indennità noi non la diamo per favorire il deputato, ma la diamo sotto un solo punto di vista: quello di mettere l'elettore nella condizione di poter mandare al Parlamento chiunque abbia la sua fiducia, in modo che questi abbia i mezzi necessari a poter vivere a Roma». Si manifestò inoltre decisamente contrario ad una proposta di Sonnino che suggeriva di sostituire in parte all'indennità prevista una medaglia di presenza per i deputati che fossero intervenuti alle sedute. Di fronte a tale proposta egli osservò:

« Dichiaro francamente che non mi sento di consigliare alla Camera di approvare questo sistema. Mi pare poco decoroso che il deputato entrando da una porta ed uscendo dall'altra, possa farsi registrare per prendere le 25 lire (*Benissimo*!). D'altronde, non dobbiamo arrivare al punto di supporre che il deputato sia indotto a venire a Roma a fare il suo dovere per le 25 lire, e che manchi a questo suo dovere, se le 25 lire non ci sono. Ciò, del resto, costituirebbe una contabilità così umiliante che molti di noi cercherebbero di entrare alla Camera senza essere visti, affinchè non si dica che vadano a prendere le 25 lire (*Approvazioni*) ».

L'articolo 11 della legge 30 giugno 1912 stabilì quindi:

« Ad ogni deputato è corrisposta, a decorrere dal giorno, in cui entra in funzione. la somma di annue lire duemila per compenso di spese di corrispondenza. A compenso per altri titoli, ai deputati, che non godono stipendio, retribuzione, assegno fisso o pensione sul bilancio dello Stato o sui bilanci ad esso allegati, su quello della lista civile o del Gran Magistero dell'Ordine Mauriziano, su quello delle Province, di Comuni, di Camere di commercio, di istituzioni pubbliche di beneficienza oppure di altri enti morali mantenuti col concorso dello Stato, delle Province, dei Comuni o delle Camere di commercio, è corrisposta la somma di annue lire quattromila a decorrere dal giorno in cui entrano in funzione.

I deputati che godono sui bilanci sopraindicati stipendio, retribuzione, assegno fisso o pensione inferiore alle lire quattromila, hanno diritto alla differenza.

È inscritto nel bilancio della Camera il fondo corrispondente all'ammontare degli anzidetti compensi, di quali non ammessa nè rinuncia o cessione da parte del deputato, nè sequestro.

Il deputato, che abbia rinunziato al posto di professore per tenere l'ufficio di deputato, deve quando cessa da questo ufficio, essere richiamato al precedente suo posto, al quale il ministro è in facoltà di provvedere interinalmente per supplenza.

Con apposito regolamento la Camera stabilirà le disposizioni di carattere esecutivo al presente articolo».

Successivamente l'indennità fu portata a lire 15.000 annue nel 1920 (per i senatori lire 10.000 annue) e nel 1925 fu parificata per i deputati e i senatori nella cifra di lire 15.000

La Camera nel 1929 e il Senato nel 1930, portarono poi l'indennità a lire 24.000 annue.

L'Assemblea Costituente, come ricordavamo, stabilì che l'indennità parlamentare fosse determinata con legge.

Ci sia perdonata questa esposizione storica, forse un po' troppo prolissa, ma ci è sembrato indispensabile richiamare con precisione i precedenti a cui solo dal punto di vista temporale si collega la legge 9 agosto 1948, n. 1102, che determina la misura dell'indennità spettante ai membri del Parlamento.

Diciamo solo dal punto di vista temporale perchè in verità essa non appare nella sostanza nè rispettosa dei precedenti di alto livello morale che abbiamo avuto l'onore di esporre, nè della precisa lettera dell'articolo 69 della Costituzione, testè citato.

L'articolo 1 di tale legge stabilisce infatti:

« Ai membri del Parlamento è corrisposta una indennità mensile di lire 65.000, nonchè un rimborso spese per i giorni delle sedute parlamentari alle quali essi partecipano. La misura di tale diaria sarà stabilita dagli Uffici di presidenza delle rispettive Camere, tenendo conto della residenza o meno nella Capitale di ciscun membro del Parlamento ».

Non è chi non veda come tale norma si ponga in netto contrasto con l'articolo 69 della Costituzione facultando gli Uffici di presidenza delle Camere a determinare la misura di un rimborso spese o diaria di cui non è traccia nel testo costituzionale.

Ovviamente la Costituzione, stabilendo che, la indennità fosse fissata per legge, volle soprattutto garantire che l'obbligo della procedura necessaria per l'approvazione della legge formale consentisse la tempestiva partecipazione della pubblica opinione ad un dibattito che non vi è alcun motivo di mantenere segreto.

Conseguenza di tale illegittima statuizione è il cristallizzarsi dell'indennità così detta fissa in lire 65.000 dal 1948 ad oggi e dei successivi adeguamenti della diaria, onde è che, oggi, l'indennità fissata per legge è in realtà un ottavo circa del complessivo indennizzo dei membri del Parlamento.

Tale norma che la maggioranza della dottrina giudica incostituzionale o di molto dubbia costituzionalità è alla origine delle ricorrenti polemiche sulle « prebende » dei deputati e dei senatori, che, di per sè mortificanti, ingenerano quella diffusa sfiducia verso le Camere che le Camere non meritano.

Anche l'articolo 2 stabilendo che con l'indennità parlamentare possano di fatto cumularsi le indennità corrisposte ai consiglieri comunali e provinciali e gli assegni derivanti da incarichi accademici attua una discriminazione ingiusta fra gli stessi membri del Parlamento.

L'articolo 3, poi, stabilisce che l'indennità mensile e la diaria sono esenti da ogni tributo

- e non possono comunque essere computate agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota di qualsiasi tributo dovuto sia allo Stato che ad altri enti.
- i. Per quanto riguarda l'assurdità di tale privilegio, non ho bisogno di dilungarmi in alcun modo, essendo indubbiamente presente alla mente degli onorevoli colleghi la proposta di legge presentata dall'onorevole Vicentini nella II Legislatura e presentata nuovamente nella III per l'abrogazione dell'esenzione: è comunque certo che le nobili aspirazioni alla base di tale proposta saranno più compiutamente soddisfatte nel contesto della nostra iniziativa.
- f Già nel corso della discussione della citata legge 9 agosto 1948, n. 1102, di fronte al testo del Governo che prevedeva il conferimento della facoltà di determinare la diaria agli Uffici di Presidenza delle Camere, la Commissione della Camera sostituì un proprio testo in cui, pur accettando il principio della diaria, la determinava in ragione di lire 1.500 al giorno per i deputati e i senatori residenti in Roma e di lire 3.000 per quelli residenti fuori Roma.
- Presidente della discussione, essendo stato proposto il ritorno al testo governativo, il Presidente della Commissione onorevole Tosato, nel precisare la portata delle modifiche introdotte al testo governativo ebbe a rilevare:
- « Se la Commissione è giunta alla proposta dell'emendamento sottoposto al vostro esame, ciò è dovuto semplicemente al fatto che noi abbiamo una Costituzione, alla quale dobbiamo obbedire e che dobbiamo osservare. Dura lex, sed lex. Che cosa dice la Costituzione? Articolo 69: « I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge ». (1).

E successivamente osservò:

« In secondo luogo, secondo il progetto che ci è stato presentato, la determinazione dell'indennità come diaria verrebbe rimessa alla Presidenza della camera.

Certamente, come soluzione del problema particolare che interessa noi direttamente, questa soluzione presenterebbe molti vantaggi, e si capisce come e perché il Governo abbia presentato una formulazione di questo genere. Ma anche in questo caso dobbiamo rilevare che c'è una Costituzione, e che bisogna osservarla ». (1).

⁽¹⁾ Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - Discussioni - Resoconto stenografico della seduta del 29 luglio 1948.

Aggiunse infine:

«... È da tener presente non soltanto la lettera, ma anche lo spirito della Costituzione. Che la Costituzione abbia stabilito che l'indennità è determinata per legge significa che in questa materia vi deve essere, come diceva precisamente il Ministro della giustizia, pubblicità di discussioni, senza possibilità, in ogni caso, di vie indirette o di sotterfugi ». (1).

Subito dopo tali nobili ed oneste considerazioni, la Camera inopinatamente approvò (ci sia consentito di dirlo, con non felice deliberazione) il ritorno al testo governativo.

* * *

A conclusione della disamina dei precedenti ci sembra si possa convenire sui segment punti:

- 1º) l'indennità parlamentare deve essere fissata con legge e correttamente deve essere rappresentata in un'unica voce; distinguerla in più voci (indennità e rimborso spese o diaria) dovendone determinare poi le varie componenti sempre con legge, non avrebbe alcun senso;
- 2º) vanno soppresse le discriminazioni relative ai cumuli ritornando in materia ai principi della precedente legge Giolitti;
 - 3º) l'esenzione tributaria va abolita.

Onorevoli colleghi, ci si perdoni quella che potrà sembrare una eccessiva spregiudicatezza nell'intervenire, meno esperti fra tutti, a trattare questioni che riguardano tanto da vicino ciascuno di noi: ovviamente la delicatezza e l'importanza della materia sono tali che quanto noi esponiamo varrà solo come base per la meditazione degli onorevoli colleghi.

È bene tuttavia che siano proprio alcuni fra i deputati più modesti a pregare la Camera di voler considerare che l'unica risposta possibile a certe avvilenti campagne indiscriminate contro i membri del Parlamento è l'aperta disamina del problema di cui si tratta.

Non ci sfugge il grave peso che costituirà per ciascuno di noi la pubblica discussione di problemi di per sé stessi di natura tanto intima e riservata che forse qualunque privato cittadino si rifiuterebbe di discutere in pubblico. Ma è la stessa alta dignità del mandato che esercitiamo a convincerci dell'opportunità che una volta per tutte sia schiarita la reale consistenza delle poste in entrata e in uscita del bilancio personale di un membro del Parlamento.

Con legge 9 agosto 1948, n. 1102, fu stabilito come sappiamo (articolo 1) che ai membri del Parlamento fosse corrisposta una indennità mensile di lire 65.000, nonché un rimborso spese per i giorni delle sedute. La misura di tale diaria sarebbe stata stabilita dagli Uffici di Presidenza delle rispettive Camere, tenendo conto della residenza o meno nella capitale di ciascun membro del Parlamento.

L'Ufficio di Presidenza della Camera, nelle riunioni del 16 febbraio e 28 aprile 1949, in forza della facoltà conferitagli dalla legge, stabilì l'indennità di presenza ai lavori della Camera in lire 5.000 giornaliere per i deputati residenti fuori Roma e in lire 3.000 per i deputati residenti a Roma. Con successive deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, l'indennità di presenza fu portata rispettivamente a lire 7.000 e a lire 4.500 giornaliere, e poi a lire 7.000 e a lire 5.500 giornaliere.

Tale disciplina restò in vigore fino al 31 dicembre 1950.

Dal 1º gennaio 1951, fu dato un nuovo assetto all'indennità di presenza che assunse la denominazione di « Indennità di rimborso spese », e venne forfetizzata mensilmente in lire 185.000 per i deputati residenti fuori Roma, e lire 135.000 per quelli residenti a Roma, con detrazione rispettivamente di lire 10.000 per i deputati residenti fuori Roma e lire 7.000 per i deputati residenti a Roma, per ogni giornata di assenza dai lavori parlamentari; detrazioni minori erano stabilite in caso di assenza ai soli lavori pomeridiani o ai soli lavori antimeridiani della Camera (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 15 febbraio 1951).

L'Ufficio di Presidenza nelle riunioni dell'8, 9, 10 aprile 1954, stabili con decorrenza 1º gennaio 1954, il trattamento complessivo annuo a titolo di rimborso spese dei deputati residenti fuori Roma o a Roma, da corrispondersi in rate mensili rispettivamente di lire 235.000 e 185.000, con un aumento quindi di lire 50.000 mensili rispetto alle misure precedentemente in vigore.

Däl 1º ottobre 1956 l'indennità di rimborso spese è stata aumentata di lire 50.000 mensili per tutti i deputati (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 1º marzo 1957).

La differenza di lire 50.000 mensili in meno della indennità di rimborso spese ai deputati eletti nella circoscrizione del Lazio

⁽¹⁾ Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – Discussioni – Resoconto stenografico della seduta del 29 luglio 1948.

e residenti a Roma, è stata eliminata dall'inizio della III Legislatura (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 19 giugno 1959).

Un aumento di lire 100.000 mensili sulla indennità di rimborso spese è stato deliberato con decorrenza 1º luglio 1959 nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 3 agosto 1960, e un ulteriore aumento di lire 50.000 è stato deliberato dal 1º gennaio 1962.

Attualmente l'indennità parlamentare « fissa » è di lire 65.000 e il rimborso spese o diaria è di lire 435.000.

In realtà, il totale delle due voci, lire 500.000 non corrisponde «mai» a quanto i deputati incassano mensilmente. Infatti, senza voler tener conto delle trattenute per assenza (lire 5.000 per l'assenza in Assemblea, lire 2.000 per l'assenza in Commissione) dalle 500.000 lire vanno detratte da lire 19.000 a lire 35.000 di contributo alla Cassa di previdenza: tenendo conto dell'età media si può considerare che la maggioranza dei parlamentari versa alla Cassa lire 27.000 mensili.

Vi è poi la cosiddetta trattenuta di partito, che varia a seconda dei gruppi e che va da un minimo di lire 15.000 ad un massimo che non siamo in condizione di precisare.

Considerando più diffusa la trattenuta di lire 70.000 arrivano a un totale in diminuzione di lire 97.000. Vanno ancora detratte lire 5.000 mensili per i deputati iscritti all'ente assistenziale e lire 500 per i deputati iscritti all'Unione interparlamentare. Le trattenute assommano quindi a circa lire 102.500, senza tener conto naturalmente delle trattenute a carico dei deputati membri di cooperative edilizie.

L'entrata effettiva del deputato che riesca ad essere sempre presente alle sedute può quindi considerarsi in media di circa lire 397.500.

A fronte di tale cespite vanno indicate le seguenti voci di spesa relativa all'esplicazione del mandato: spese di corrispondenza, telefoniche e telegrafiche lire 30.000; spesa

(non certo per un ufficio) per un recapito a Roma con un segretario (non *full time*) lire 50.000; mantenimento a Roma per i giorni di seduta lire 60.000 mensili; contributo alle federazioni, alle sezioni di partito e sussidi lire 20.000 mensili; spese per i contatti con il collegio lire 25.000 mensili; totale lire 185.000.

Se ora si detraggono dalle 397.500, lire 185.000 di spese relative all'esplicazione del mandato parlamentare rimangono lire 212.500 di cui il deputato dispone per il proprio mantenimento e per quello della famiglia.

* * *

Onorevoli colleghi, nel proporvi di determinare l'indennità parlamentare in lire 500.000 mensili cioè nell'attuale misura dell'indennità fissa sommata alla diaria e di assoggettare l'indennità all'imposizione tributaria, sappiamo di proporvi di ridurre ancora la somma residua che costituisce veramente il nostro assegno alimentare.

Vi proponiamo anche di sancire nuovamente che la indennità non è rinunciabile, nè cedibile, nè sequestrabile, nè pignorabile, lasciando naturalmente libero ciascuno di noi di esprimere la solidarietà al partito in una forma meno mortificante e illegittima dell'attuale trattenuta.

Sono prevedibili le conseguenze che potrà avere nell'opinione pubblica l'aperto dibattito di questa materia? Forse anche di fronte a così modesta realtà continuerà a circolare la leggenda delle laute prebende dei deputati.

Tuttavia affrontando con fermezza il problema della fedele attuazione dell'articolo 69 della Costituzione, sottoponendo, alla presenza delle tribune, ad aperto dibattito la materia dell'indennità noi potremo con serena coscienza affrontare quell'opera di riedificacazione delle strutture dello Stato e di risanamento della pubblica moralità a cui urge predisporsi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Ai membri del Parlamento è corrisposta un'indennità mensile di lire 500.000.

ART. 2.

Con l'indennità parlamentare non possono cumularsi assegni o indennità, medaglie o gettoni di presenza comunque derivanti da incarichi di carattere amministrativo conferiti dallo Stato, da enti pubblici, da banche di interesse nazionale, da istituti di credito di diritto pubblico, da enti privati concessionari di pubblici servizi, da enti privati con azionariato statale e da enti privati aventi rapporti di affari con lo Stato, le regioni, le province e i comuni.

Restano, comunque, escluse dal divieto di cumulo le indennità per partecipazione a Commissioni giudicatrici di concorsi, a missioni, a Commissioni di studio e a Commissioni d'inchiesta.

ART. 3.

L'indennità parlamentare non può formare oggetto di rinuncia o cessione, nè essere sequestrata o pignorata.

ART. 4.

La somma necessaria per la corresponsione dell'indennità parlamentare è iscritta nei capitoli del bilancio del Tesoro relativi alle dotazioni dei due rami del Parlamento.

ART. 5.

È abrogata la legge 9 agosto 1948, n. 1102.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.