CAMERA DEI DEPUTATI N. 2425

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ABATE, ABBRUZZESE, ABENANTE, ACCREMAN, ALBA, ALESSI CATALANO MARIA, ALINI, ALMIRANTE, AMASIO, AMBROSINI, AMODIO, ANGELINI GIUSEPPE, ANTONINI, ARMANI, ARMAROLI, ARNAUD, ASSENNATO, AVERARDI, AVOLIO, AZZARO, BALCONI MARCELLA, BALDANI GUERRA, BALDI, BARBACCIA, BARCA, BARDINI, BASTIANELLI, BATTISTELLA, BAVETTA, BEMPORAD, BERAGNOLI, BERLINGUER MARIO, BERNETIC MARIA, BIAGINI, BIANCANI, BIMA, BISANTIS, BOLOGNA, BORRA, BOSISIO, BOVA, BRANDI, BRIGHENTI, BUFFONE, BO, CACCIATORE, CAIAZZA, CALVARESI, CANESTRARI, CARADONNA, CARCATERRA, CAROCCI, CASTELLUCCI, CATALDO, CATTANEO PETRINI GIANNINA, CAVALLARO NICOLA, CERAVOLO, CERVONE, CETRULLO, COCCIA, CORGHI, CORONA GIACOMO, CORRAO, CRAPSI, CURTI AURELIO, DAGNINO, DALL'ARMELLINA, D'ANTONIO, D'AREZZO, DARIDA, DE FLORIO, DEGAN, DELLA BRIOTTA, DELL'ANDRO, DE GRAZIA, DE LEONARDIS, DE MARZI, DE MEO, DE MITA, DE PASCALIS, DE PASQUALE, DIAZ LAURA, DI BENEDETTO, DI GIANNANTONIO, DI LEO, DI LORENZO, DI MAURO ADO GUIDO, DI MAURO LUIGI, DI NARDO, DI PIAZZA, DI PRIMIO, DI VAGNO, DI VITTORIO BERTI BALDINA, FABBRI FRANCESCO, FASOLI, FERRARI VIRGILIO, FERRARIS GIUSEPPE, FIUMANÒ, FOLCHI, FORTINI, FORTUNA, FRANCO PASQUALE, FRACASSI, FUSARO, GAGLIARDI, GAMBELLI FENILI, GASCO, GATTO, GELMINI, GERBINO, GESSI NIVES, GIGLIA, GIORGI, GIUGNI LATTARI JOLE, GIACHINI, GOLINELLI, GOMBI, GRAZIOSI, GREZZI, GUERRINI RODOLFO, GUIDI, ILLUMINATI, ISGRÒ, JACAZZI, LANDI, LATTANZIO, LENOCI, LEONE RAFFAELE, LEVI ARIAN GIORGINA, LIZZERO, LOMBARDI RUGGERO, LOPERFIDO, LORETI, MALFATTI FRANCESCO, MALFATTI FRANCO, MANCINI ANTONIO, MANCO, MANENTI, MARCHIANI, MARIANI, MARICONDA, MAROTTA MICHELE, MARTINI MARIA ELETTA, MASCHIELLA, MATARRESE, MATTEOTTI, MAULINI, MAZZONI, MENCHINELLI, MERENDA, MESSINETTI, MICHELI, MINASI, MIOTTI CARLI AMALIA, MONASTERIO, MONTANTI, MORELLI, MORO DINO, MOSCA, NAPOLI, NAPOLITANO LUIGI, NAPOLITANO FRANCESCO, NEGRARI, NICOLAZZI, OGNIBENE, OLMINI, ORIGLIA, PAGLIARANI, PASQUALICCHIO, PELLEGRINO, PELLICANI, PIETROBONO, PICCIOTTO, PIERANGELI, PIGNI, PIRASTU, PREARO, PUCCI ERNESTO, QUARANTA, RE GIUSEPPINA, REALE GIUSEPPE, RACCHETTI, RINALDI, ROMANATO, ROMANO, ROMEO, ROMUALDI, ROSSI PAOLO MARIO, ROSSINOVICH, RUSSO SPENA, RUSSO VINCENZO MARIO, SABATINI, SANTAGATI, SARTI, SCIONTI, SEMERARO, SERBANDINI, SFORZA, SOLIANO, SPAGNOLI, SPECIALE, STELLA, SULLO, TAGLIAFERRI, TANTALO, TEMPIA VALENTA, TESAURO, TODROS, TOROS, USVARDI, VALIANTE, VESTRI, VILLA, VILLANI, VINCELLI, VIVIANI LUCIANA, ZANTI TONDI CARMEN, ZOBOLI.

Presentata il 3 giugno 1965

Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Può sembrare impopolare la presentazione di una proposta di legge volta ad adeguare le norme relative alla corresponsione dell'indennità parlamentare. Noi riteniamo doveroso assumere questa iniziativa per il rispetto che abbiamo nei confronti della funzione che esercitiamo, rispetto che ci ha imposto di prendere coscienza delle

esigenze reali ed obiettive che tutti sentiamo e che vanno soddisfatte, se vogliamo che il mandato parlamentare sia svolto in modo aderente alla stessa previsione costituzionale.

La ragione dell'istituto « indennità parlamentare » è da individuarsi, infatti, nella necessità – costituzionalmente riconosciuta dall'articolo 69 Cost. – di assicurare ai membri del Parlamento l'indipendenza economica. Se ne può, pertanto, dedurre la conseguenza che l'indennità parlamentare, per corrispondere alle finalità per le quali risulta prevista, debba essere disciplinata secondo un sistema che, in concreto, assicuri a ciascun parlamentare un trattamento economico adeguato alle funzioni che svolge. Per misurare e verificare l'adeguatezza di tale trattamento è necessario, ovviamente, tener conto dei seguenti dati:

a) costo della vita;

b) esigenze obiettive e comuni cui deve soddisfare ciascun parlamentare per l'esercizio del suo mandato (dimora duplice: nella capitale e nel collegio; spese telefoniche, telegrafiche e postali; acquisto pubblicazioni; contributo alle organizzazioni periferiche e centrali dei Partiti, ecc.).

I dati obiettivi di cui sopra vanno considerati, specie quello indicato *sub a*), alla stregua del valore medio delle retribuzioni delle categorie dei dirigenti, sia perché la funzione parlamentare è obiettivamente la più alta in una società civilmente progredita, sia per evitare che la composizione delle due Camere sia depauperata delle migliori energie nazionali, ovvero non venga reintegrata con il reclutamento di personale che per capacità, cultura ed esperienza arricchisca la classe politica nazionale.

L'ammontare attuale dell'indennità parlamentare, determinata alla stregua di quanto prescrive la legge 9 agosto 1948, n. 1102, non corrisponde a nessuno dei dati obiettivi cui va fatto riferimento per misurare e verificare l'adeguatezza del trattamento economico dei membri del Parlamento. Basti pensare che nel quinquennio 1959-1964 mentre l'indice ISTAT del costo della vita è aumentato nella misura pari al 29,57 per cento, si è avuto un incremento pari solo all'11,11 per cento della somma corrisposta ai membri del Parlamento a titolo di diaria per i giorni di seduta. Immobile è rimasta, invece, l'indennità mensile, di lire 65.000, come prescritto dall'articolo 1 della suddetta legge 9 agosto 1948, n. 1102.

Confronti altrettanto significativi è possibile fare rapportando alla media generale di incremento delle retribuzioni dei dipendenti statali (secondo i dati dell'ISTAT), la percentuale di aumento delle somme corrisposte ai parlamentari a titolo di diaria per i giorni di seduta. Dal 1948 al 1959 mentre l'incremento delle retribuzioni degli statali è espresso dall'indice 130,40 per cento per i celibi (e dall'indice 123,13 per cento per gli ammogliati con due figli), la diaria dei parlamentari è aumentata soltanto del 37,59 per cento; per il successivo periodo 1959-1964 gli indici rispettivi sono pari al 65 per cento (58,04 per gli ammogliati con due figli) ed al 29,57 per cento. Per tutto il periodo 1948-1964 l'incremento delle retribuzioni degli statali è stato pari al 280,16 per cento, mentre la diaria dei parlamentari è aumentata del solo 78,28 per cento

Un approfondito esame delle norme contenute nella legge 9 agosto 1948, n. 1102, esclude che si possa correttamente tentare di adeguare il trattamento economico dei membri del Parlamento, utilizzando il sistema attualmente vigente, nella parte che consente agli Uffici di Presidenza delle due Camere di stabilire nuove misure di corresponsione della diaria giornaliera. Non vogliamo usare metodi surrettizi per soddisfare esigenze giuste sul piano morale e politico.

È necessario perciò sostituire la legge attualmente vigente con norme nuove, volte a creare un sistema razionale ed obiettivo di determinazione dell'indennità parlamentare che consenta l'adeguamento del trattamento economico dei membri del Parlamento.

Nel contempo teniamo a disporre che la indennità parlamentare sia sottoposta a trattamento fiscale per il rispetto più rigoroso che riteniamo dover avere per il principio costituzionale della generalità delle imposte, sancito dall'articolo 53 della Costituzione. È evidente che, pur nel rispetto di detto principio, è necessario che venga garantito, in concreto e nelle sue implicazioni, l'altro principio, costituzionalmente sancito, dell'indipendenza dei membri del Parlamento. Perciò, abbiamo l'onore di proporre che l'indennità parlamentare venga sottoposta a tassazione mediante trattenuta diretta, onde evitare che il libero svolgimento del mandato parlamentare possa essere compromesso da eventuali azioni illegali dell'Amministrazione delle imposte.

Onorevoli Colleghi, la proposta di legge che abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra approvazione si compone di 8 articoli.

L'articolo 1, richiamandosi all'articolo 69 della Costituzione, ribadisce il principio per il quale l'indennità parlamentare è strumentalmente ordinata al fine di garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare.

La parte dispositiva di detto articolo stabilisce che l'indennità è costituita da quote mensili che comprendono anche il rimborso spese di segreteria e di rappresentanza il cui ammontare è determinato dagli Uffici di Presidenza in misura tale da non superare il dodicesimo del trattamento complessivo annuo lordo dei magistrati di Cassazione che esercitano le funzioni di Presidente di sezione. Detto sistema non è certo diretto ad equiparare l'indennità parlamentare agli stipendi dei magistrati di Cassazione, ma tende a stabilire un parametro massimo al quale è necessario rapportare le somme da corrispondere a titolo di indennità parlamentare. In tal modo pur assicurando che la indennità parlamentare sia ancorata ad un indice obiettivo, si evita una equiparazione inopportuna, per la peculiarità della funzione che esercitano i membri del Parlamento, rappresentanti della comunità nazionale.

Alla stessa esigenza di ancorare ad un parametro obiettivo la determinazione della diaria per il rimborso spese nei giorni di soggiorno a Roma si ispira l'articolo 2. Questo prevede che gli Uffici di Presidenza delle due Camere individueranno la somma da corrispondere quale rimborso spese di soggiorno nella capitale sulla base di quindici giorni di presenza al mese (quanti presuntivamente sono quelli nei quali si svolgono le attività parlamentari) ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati che svolgono la stessa funzione considerata all'articolo 1. Trattasi di un sistema coerente con le premesse sopra enunciate.

L'articolo 3 stabilisce, al primo comma, il divieto di cumulo dell'indennità parlamentare con altri proventi la cui corresponsione è incompatibile con le funzioni di membro del Parlamento. Detto comma riproduce la norma corrispondente della legge n. 1102 del 1948. Il secondo comma, collegato con il disposto del successivo articolo 4, detta una nuova disciplina delle situazioni relative ai membri del Parlamento che siano impiegati dello Stato. Detta disciplina è diretta a porre su di un piede di uguaglianza sostanziale oltre che formale – ai fini del trattamento economico e dell'indennità parlamentare – i cittadini che vengono eletti membri del Parlamento e che siano impiegati dello Stato rispetto ai membri del Parlamento che svolgono altre attività professionali e risolve così un problema per il quale le norme attualmente in vigore hanno determinato e determinano non poche perplessità.

L'articolo 5 contiene le norme sul trattamento fiscale dell'indennità parlamentare. Esso innova la disciplina della legge del 1948 che, com'è noto, sottrae l'indennità parlamentare alla imposizione fiscale.

Il sistema che si propone, da una parte consente di sottoporre l'indennità parlamentare ad imposizione tributaria, ma d'altra parte, individua la quota dell'indennità stessa che, per sua natura, può essere assoggettata a trattamento fiscale. Detto sistema tiene conto dei criteri cui si informa la determinazione dell'indennità e la sua natura.

L'espressione tradizionale « indennità », recepita dalla Carta Costituzionale, sta ad indicare il concetto di reintegrazione nella situazione economico-patrimoniale delle spese che si incontrano per l'esercizio del mandato. È bene ribadire, a questo proposito, che l'impegno intensissimo che importa la funzione parlamentare è ormai diventato tale da dover far considerare che la reintegrazione deve essere intesa non soltanto con riferimento agli svantaggi di ordine economico derivanti dall'assunzione dei doveri che comportano il mandato parlamentare, ma anche come misura atta a far sì che la stessa situazione economico-patrimoniale del cittadino eletto alla carica di membro del Parlamento venga, in una certa misura, reintegrata anche rispetto a quanto di certo essa risulterà carente per il fatto che via via, il membro del Parlamento è costretto ad abbandonare, in misura totale o parziale, l'attività professionale svolta prima dell'elezione.

Ma altre considerazioni sembrano necessarie per chiarire i presupposti della disciplina proposta. Bisogna partire dalla caratteristica essenziale della posizione che nel sistema costituzionale risulta attribuita ai membri del Parlamento. Questi sono definiti come termini di riferimento di un rapporto rappresentativo politico che intercorre, infatti, tra essi stessi e la comunità nazionale, alla stregua di quanto dispone l'articolo 67 della Costituzione.

Ne deriva (per quanto attiene alle conseguenze da trarsi in ordine al trattamento fiscale dell'indennità) che, sostanzialmente, essa costituisce il corrispettivo di una funzione di tramite continuo tra la comunità nazionale ed il vertice dell'organizzazione statuale. Detta funzione importa, evidentemente, sul piano personale, per ciascuno dei membri del Parlamento, un collegamento permanente tra le sedi nelle quali si localizzano fisicamente, da una parte, le istanze da rappre-

sentare e da esprimere e, d'altra parte, le esigenze politiche rappresentate.

Il primo e più immediato collegamento si determina tra il collegio elettorale e la capitale, ma essendo i parlamentari rappresentanti della nazione e poiché è garantita la rappresentanza nazionale dalla organizzazione dei partiti, anch'essa articolata su scala nazionale, evidentemente, non può essere considerato come sede della localizzazione degli interessi politici e delle istanze da rappresentare il solo collegio nel quale si è eletti.

Per compensare questa attività, di tramite per la rappresentazione e l'espressione di istanze che partono da sedi diverse di localizzazione, l'ordinamento legislativo italiano prevede – ovviamente, per casi diversi – l'istituto della indennità di trasferta.

Solo a questo istituto è possibile far riferimento nel disciplinare il trattamento fiscale dell'indennità, dato che solo ad esso è comparabile, sotto questi aspetti, l'indennità parlamentare stessa. Poiché la disciplina vigente (Testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 64, decreto ministeriale 11 dicembre 1963) sottopone l'indennità di trasferta a trattamento fiscale nella misura dei quattro decimi, si è, pertanto, ritenuto di adottare lo stesso criterio per la regolazione della disciplina fiscale dell'indennità parlamentare. Ciò, evidentemente, al fine di mutuare un sistema che l'ordinamento legislativo italiano già prevede come disciplina generale per funzioni ed attività che, sebbene sul piano di un'ampia analogia, possono compararsi con le funzioni e le attività dei rappresentanti della Nazione.

Evidentemente, non possono essere sottoposte al trattamento fiscale le quote corrisposte come rimborso spese di segreteria, di rappresentanza e di soggiorno nella capitale, trattandosi di una reintegrazione dovuta al danno emergente derivante dagli aspetti più evidenti dell'esercizio della funzione statuale svolta dai parlamentari.

Gli articoli 6, 7 e 8 concernono, rispettivamente, l'abrogazione esplicita della legge 9 agosto 1948, n. 1102, l'iscrizione delle somme necessarie per l'esecuzione della legge nei capitoli dello stato di previsione della spesa relativi alla dotazione dei due rami del Parlamento, l'entrata in vigore della legge.

Onorevoli Colleghi ! Le ragioni che ci inducono a presentare questo progetto di legge, le caratteristiche del sistema che proponiamo per disciplinare la materia dell'indennità parlamentare, soprattutto, la coscienza che in tal modo contribuiamo ad assicurare la libertà dell'esercizio del mandato parlamentare, ci fanno confidare nella vostra approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'articolo 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza.

Gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo annuo lordo dei magistrati con funzioni di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate.

ART. 2.

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 non superiore alla 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. 3.

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 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 Provincie ed i Comuni.

L'indennità di cui all'articolo 1, fino alla concorrenza dei quattro decimi del suo ammontare, detratti i contributi per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica, non è cumulabile con stipendi, assegni o indennità derivanti da rapporti di pubblico impiego, secondo quanto disposto dal successivo articolo 4.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano anche alle indennità e agli assegni derivanti da incarichi accademici,

quando i rispettivi titolari siano stati posti in aspettativa.

Restano in ogni caso escluse dal divieto di cumulo le indennità per partecipazione a commissioni giudicatrici di concorso, a missioni, a commissioni di studio e a commissioni di inchiesta.

ART. 4.

I commi primo e secondo dell'articolo 88 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono sostituiti dai seguenti:

« 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.

Qualora il loro trattamento netto di attività, escluse le quote di aggiunta di famiglia, risulti superiore ai quattro decimi dell'ammontare dell'indennità parlamentare, detratti i contributi per la Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica e detratte altresì l'imposta unica sostitutiva di quelle di ricchezza mobile, complementare e relative addizionali e l'imposta sostitutiva dell'imposta di famiglia, è loro corrisposta, a carico dell'Amministrazione presso cui erano in servizio al momento del collocamento in aspettativa, la parte eccedente. Sono comunque sempre corrisposte dall'Amministrazione le quote di aggiunta di famiglia.

Il dipendente collocato in aspettativa per mandato parlamentare non può, per tutta la durata del mandato stesso, conseguire promozioni se non per anzianità. Allo stesso sono regolarmente attribuiti, alla scadenza normale, gli aumenti periodici di stipendio.

Nei confronti del dipendente che non ha potuto conseguire promozioni di merito a causa del divieto di cui al comma precedente, è adottato, all'atto della cessazione, per qualsiasi motivo, dal mandato parlamentare, provvedimento di ricostruzione di carriera con inquadramento anche in soprannumero.

Il periodo trascorso in aspettativa per mandato parlamentare è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio ed è computato per intero ai fini della progressione in carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza e di previdenza. Durante tale periodo il dipendente conserva inoltre, per sé e per i propri familiari a carico, il diritto all'assisten-

za sanitaria e alle altre forme di assicurazione previdenziale di cui avrebbe fruito se avesse effettivamente prestato servizio ».

ART. 5.

L'indennità mensile prevista dall'articolo 1 della presente legge, limitatamente ai quattro decimi del suo ammontare e detratti i contributi per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica, è soggetta ad un'imposta unica, sostitutiva di quelle di ricchezza mobile, complementare e relative addizionali, con aliquota globale pari al 16 per cento alla cui riscossione si provvede mediante ritenuta diretta.

L'indennità mensile è altresì assoggettata, nei limiti e con le detrazioni di cui al comma precedente, ad un'imposta sostitutiva dell'imposta di famiglia per la quota di reddito imponibile corrispondente al suo ammontare netto, alla cui riscossione si provvede mediante ritenuta diretta, con aliquota forfettaria pari all'8 per cento; l'importo corrispondente è devoluto ai comuni presso i quali risulta eletto il domicilio fiscale di ciascun membro del Parlamento.

L'indennità mensile e la diaria per il rimborso delle spese di soggiorno prevista dall'articolo 2 sono esenti da ogni tributo e non possono comunque essere computate agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi imposta o tributo dovuti sia allo Stato che ad altri Enti.

L'indennità mensile e la diaria non possono essere sequestrate o pignorate.

ART. 6.

La legge 9 agosto 1948, n. 1102, è abrogata.

ART. 7.

Le somme necessarie all'esecuzione della presente legge a decorrere dal 1° gennaio 1965 sono iscritte nei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro relativi alla dotazione dei due rami del Parlamento per l'anno 1965.

All'onere derivante dalla applicazione della presente legge per l'anno 1965 si farà fronte con riduzione del capitolo 5323 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo, concernente il fondo per gli oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

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

ART. 8.

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