Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2719

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori AGOSTINI, FINOCCHIARO, ZANDA, ANTEZZA, BARBOLINI, CARLONI, CECCANTI, CHIAROMONTE, DELLA SETA, FERRANTE, Marco FILIPPI, Mariapia GARAVAGLIA, GIARETTA, LEDDI, MARITATI, MICHELONI, MUSI, PASSONI, PIGNEDOLI, SANNA, TONINI, VITA, DE LUCA, DE SENA, DELLA MONICA, FOLLINI, MONACO e FONTANA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2011

Modifiche alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di cumulo tra indennità parlamentare ed altri redditi

TIPOGRAFIA DEL SENATO (30)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge intende dare una risposta normativa all'ampio dibattito, sviluppatosi nell'opinione pubblica, sui costi della politica e, più in generale, sui costi del funzionamento delle Istituzioni democratiche.

Lo scopo è quello di contribuire ad una azione più ampia, di carattere politico, culturale e comportamentale, volta a restituire al Parlamento il rilievo e persino la dignità che recenti comportamenti hanno colpito. Un'insufficiente funzionalità (nell'attività di indirizzo e di controllo) e un inadeguato prestigio della più alta funzione rappresentativa sono sempre sintomi di un deterioramento della qualità della democrazia.

L'obiettivo specifico è l'introduzione, sull'esempio della normativa in vigore negli Stati Uniti, di un limite alla possibilità per i membri del Parlamento di cumulare l'indennità parlamentare con altre fonti di reddito derivanti da attività lavorative extra parlamentari. La *rule XXV – Limitations On Outside Earned Income And Acceptance Of Gift* – del Congresso degli Stati Uniti d'America prevede che «*a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House may not have outside earned income attributable to a calendar year that exceeds 15 percent of the annual rate of basic pay for level II of the Executive Schedule* (...)» (un Membro, Delegato, Commissario Residente, funzionario, o dipendente della Camera non può percepire un reddito esterno annuale che superi il 15 per cento della retribuzione base prevista per il secondo livello dell'*Executive Schedule*). La locuzione *Executive Schedule*, tipica dell'ordinamento americano, fa riferimento ai funzionari di rango più elevato del ramo esecutivo del Governo statunitense.

Si ritiene che tale proposta non contrasti con i dettami costituzionali e, in particolare, con quanto disposto dall'articolo 69 della Costituzione.

Dall'analisi di questa disposizione, che riconosce ai membri delle Camere un'indennità stabilita con legge, emergono con chiarezza due precetti sostanziali:

1. solo la legge può stabilire le forme e l'ammontare dell'indennità spettante ai parlamentari (riserva di legge);

2. deve essere garantita l'uniformità di trattamento economico fra deputati e senatori, tenuto conto che l'articolo 69 della Costituzione fa riferimento unitario ai «membri del Parlamento», senza discriminazione alcuna tra senatori e deputati.

L'introduzione di un limite alla possibilità di cumulo è in linea con i suddetti precetti, in quanto lascia impregiudicato il diritto di tutti i parlamentari di percepire la medesima indennità stabilita per legge.

Inoltre, ad ulteriore sostegno del presente disegno di legge, si ricorda che la nobile *ratio* sottesa al riconoscimento della citata indennità è rappresentata dalla necessità di garantire che ciascun cittadino eletto come senatore o deputato sia posto nella condizione effettiva di esercitare liberamente le proprie funzioni, senza pressioni esterne (soprattutto economiche), tenendo conto del carattere completamente assorbente che l'attività parlamentare dovrebbe avere rispetto ad ogni altra attività lavorativa.

In altre parole, la ragione fondante dell'istituto dell'indennità parlamentare è l'esigenza di consentire a deputati e senatori di dedicare tutto il tempo e l'impegno necessari all'esercizio del mandato parlamentare. In questo senso, dunque, l'indennità non è sol-

tanto posta a garanzia del singolo deputato o senatore, ma – in un'ottica più generale – è strumentale al buon funzionamento dell'Istituzione cui egli appartiene.

Alla luce di quanto premesso, non sembrano dunque configurarsi divieti costituzionali alla possibilità di introdurre un limite al cumulo dell'indennità parlamentare con ulteriori forme di reddito esterne derivanti da attività di lavoro autonomo o dipendente, preservando, in questo modo, anche quel carattere assorbente che l'attività parlamentare dovrebbe avere.

L'introduzione del suddetto limite non solo non presenta profili di incompatibilità costituzionale ma appare anzi, per più versi, opportuna.

In Italia, come è noto, i parlamentari non hanno restrizioni rispetto alla possibilità di percepire redditi da attività lavorative esterne che, nella maggior parte dei casi, sono rappresentate da quelle stesse attività che essi svolgevano prima di essere eletti.

Una simile possibilità genera però degli effetti negativi sia sull'impegno assunto in Parlamento, sia sulla stessa decisione di candidarsi. Tali effetti possono essere sintetizzati dalla formula «conflitto di tempo e conflitto di interessi».

Infatti, lo svolgimento di attività extraparlamentari influisce negativamente, in primo luogo, sul tasso di partecipazione alle attività del Parlamento («conflitto di tempo»). Da una ricerca scientifica di un gruppo di economisti, Antonio Merlo (Università della Pennsylvania), Vincenzo Galasso (IGIER – Università Bocconi), Massimiliano Landi (*Singapore Management University*), Andrea Mattozzi (*California Institute of Technology*), intitolata «*The labor Market of ltalian Politicians*», presentato alla X Conferenza europea della Fondazione Rodolfo De Benedetti su «La selezione della classe dirigente», emerge che il tasso di partecipazione in Parlamento si riduce, in media, dell'1 per cento ogni 10.000 euro di reddito extra percepito. È facile intuire, quindi, che – in linea generale – i parlamentari che esercitano professioni con più elevati redditi presentano anche un maggiore grado di assenteismo nelle Aule parlamentari.

Se si volge lo sguardo al campo dell'attività economica, è facile notare come il fenomeno del cosiddetto «cumulo delle cariche» sia da lungo tempo al centro dell'attenzione e della regolazione privatistica. Specifiche disposizioni normative (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, società quotate, Consob) e disposizioni in sede di autoregolamentazione stabiliscono modalità e limiti per l'assunzione di incarichi in più società.

In secondo luogo, la possibilità di continuare a percepire redditi aggiuntivi all'indennità parlamentare, con conseguente aumento del reddito totale, finisce con l'incentivare la candidatura soprattutto di quanti sono mossi da interessi economici («conflitto di interessi»), a discapito di coloro che sono invece ispirati da ragioni ideali.

L'introduzione del limite al cumulo dei redditi consentirebbe di riequilibrare la situazione, ridimensionando il descritto fenomeno di «selezione avversa».

Alla luce di tali considerazioni, si propone l'introduzione di due nuovi commi nel testo dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in modo da prevedere:

1. il divieto per i membri del Parlamento di percepire un reddito extra rispetto all'indennità parlamentare annuale, derivante sia da lavoro autonomo sia dipendente, superiore al 15 per cento del trattamento complessivo massimo annuo lordo riconosciuto ai magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate;

2. la devoluzione agli Uffici di Presidenza delle Camere delle competenze necessarie per:

– la determinazione delle modalità attraverso cui rendere effettivo il divieto proposto;

– l'individuazione di opportuni controlli e sanzioni per garantirne il rispetto;

– l'applicazione delle sanzioni in caso di inosservanza del divieto stesso.

La materia oggetto del presente disegno di legge dovrebbe completarsi e coordinarsi con una più ampia normativa di regolamentazione del conflitto di interessi fondata su istituti del tipo «*blind trust*» adottati dal modello USA.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Ai membri del Parlamento è fatto divieto di percepire un reddito ulteriore rispetto all'indennità di cui al primo comma, derivante da lavoro autonomo o dipendente, superiore al 15 per cento del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate.

Gli uffici di Presidenza delle due Camere determinano le modalità e i controlli necessari per rendere effettivo il divieto di cumulo, definiscono il regime sanzionatorio in caso di inosservanza del divieto e provvedono all'applicazione delle sanzioni».

€ 1,00