

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1372-A)

RELAZIONE DELLA I^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORI AGRIMI e PREZIOSI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 7 ottobre 1965

(V. Stampato n. 2425)

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, CARCATERA, CAROCCI, CASTELLUCCI, CATALDO, CATTANEO PETRINI Giannina, CAVALARO 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, FIUMANO', 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, ISGRO', JACAZZI, 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, MINASI, MIOTTI CARLI Amalia, MONASTERIO, 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 e ZOBOLI

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 9 ottobre 1965*

Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 1965

Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento

ONOREVOLI SENATORI. — È certo argomento delicato e non agevole quello affrontato nella proposta presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole Abate, insieme con un numeroso gruppo di colleghi di tutte le parti politiche: proposta che, dopo l'approvazione da parte di quella Assemblea, viene ora all'esame del Senato.

Altrettanto delicato il compito che i vostri relatori si sono assunto, anche nella qualità di Segretari della 1^a Commissione permanente, cui è stato demandato, per Regolamento, l'esame del disegno di legge.

Si tratta tuttavia, per tutti noi, di adempiere ad un obbligo imprescindibile, che scaturisce da un mandato contenuto nell'articolo 69 della nostra Costituzione, il quale stabilisce che l'indennità spettante ai membri del Parlamento deve essere stabilita dalla legge.

Legiferare per tale oggetto su materia che personalmente li riguarda è, quindi, per i parlamentari, una assai scomoda necessità, che avrebbe potuto e potrebbe forse ancora essere evitata, soltanto con una diversa soluzione giuridico-costituzionale del problema.

Si deve proprio a queste obiettive condizioni di disagio la lunga serie di incertezze, di tergiversazioni, di polemiche che hanno fatto trascinare fin qui ogni iniziativa ed ogni decisione.

Il rinviare per anni il problema, tra un ramo e l'altro del Parlamento, in discussioni e contatti fra le Presidenze delle Camere, i Gruppi parlamentari ed i loro organi direttivi, lungi dall'agevolarne la soluzione ha, come spesso avviene quando sistematicamente si rinviano le questioni scabrose, contribuito a complicarlo e ad aggravarlo.

Essendo, infatti, rimasta immutata, in lire sessantacinquemila, la misura dell'indennità fissata per la prima volta con la legge 9 agosto 1948, n. 1102, si è dovuto man mano ricorrere, con decisioni degli organi responsabili dei due rami del Parlamento, ad un aumento, con sistema piuttosto discutibile, della somma da corrisponderci a titolo di rimborso spese.

Tali decisioni, di carattere interno, e prive, perciò, dell'essenziale requisito della pub-

blicità, hanno alimentato ogni sorta di fantasiose e non certo benevole illusioni sugli emolumenti dei parlamentari, costretti così a subire, oltre al danno del mancato adeguamento dell'indennità, quello, di gran lunga più grave, dell'ingiusto discredito derivante da supposti, arbitrari, esagerati compensi.

Col disegno di legge sottoposto al nostro esame, che ha già ottenuto nella seduta del 7 ottobre ultimo scorso il voto largamente favorevole della Camera dei deputati, i vari aspetti del problema sono ordinatamente affrontati, prendendo a base i risultati delle considerazioni e degli studi e le conclusioni di massima cui si era, in sede di contatti tra Gruppi, fin qui pervenuti.

La soluzione in definitiva adottata, potrà, forse, non essere ritenuta del tutto felice, o priva di inconvenienti per ogni aspetto della questione.

Nella sua complessiva formulazione, tuttavia, il provvedimento non rappresenta soltanto il positivo superamento di una situazione come quella attuale — in linea di fatto e di diritto assolutamente insostenibile — ma procede per la prima volta, in un contesto ordinato e completo, da una sistematica visione del problema.

Nell'articolo 1 si stabilisce l'ammontare dell'indennità, con riferimento al trattamento complessivo annuo lordo dei magistrati con funzioni di Presidente di Sezione della Corte di cassazione.

Col sistema proposto si tende ad ovviare alla eventualità di nuovi interventi legislativi in materia, mercè l'agganciamento, sia pure come limite massimo, ad un dato, necessariamente legato agli eventuali mutamenti delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

È da sottolineare che, riferendosi a tale parametro, i presentatori della proposta hanno riprodotto quanto indicato, fin dal 1958, nei progetti di aumento dell'indennità parlamentare, e confermato, per tale punto, nel noto elaborato conclusivo, predisposto da due nostri autorevoli colleghi nel 1962. È da notare altresì che in quell'epoca il trattamento dei predetti magistrati sopravanzava quello in atto per i parlamentari di circa novantamila lire. Oggi il divario è sensibilmente mag-

giore, perchè, essendo rimasti invariati gli emolumenti dei membri del Parlamento, quelli dei magistrati sono stati, con più provvedimenti di legge da noi, onorevoli colleghi, approvati, gradualmente adeguati alle crescenti necessità e all'aumentato costo della vita.

Nella relazione presentata all'altro ramo del Parlamento si è giustamente fatto notare che, con l'articolo 1, si è inteso operare un riferimento di carattere puramente economico, essendo le due funzioni (parlamentare e giudiziaria) fra loro incomparabili.

Ci sia consentito aggiungere che esiste una differenza sostanziale profonda fra lo stipendio del magistrato, destinato a fronteggiare soltanto le esigenze personali e familiari dell'interessato (e non certo a provvedere alle spese del suo ufficio) e l'emolumento, anche se di pari ammontare, corrisposto ai membri del Parlamento.

Il deputato e il senatore devono, con tale somma, provvedere, oltre che alle necessità familiari, aggravate dalla doppia residenza, e ad esigenze non certo minori di presenza, di rappresentanza, di personale decoro, anche, e soprattutto, alle spese per l'adempimento del loro ufficio (spese per locali, mezzo di trasporto, segreteria, posta, telegrafo, telefono, eccetera).

Si tratta, perciò, come si vede, e come opportunamente viene confermato dagli articoli 3 e 5 del disegno di legge, a proposito della cumulabilità e del trattamento tributario, di un agganciamento in termini puramente monetari, ben lontano da una parificazione sul piano economico sostanziale.

L'articolo 2 prevede, sempre in rapporto allo stesso parametro, la corresponsione di una diaria per le spese di soggiorno a Roma, calcolata sulla base di quindici giorni per ogni mese; si tenga presente, in proposito, che alla data odierna il Senato ha tenuto 351 sedute pubbliche e la Camera dei deputati 379, senza considerare le sedute di Commissioni anche in periodo di chiusura, mentre altri Parlamenti concentrano i loro lavori in brevi sessioni, così da lasciare ai loro componenti molti mesi dell'anno liberi da impegni parlamentari.

L'articolo 3 disciplina, in modo dettagliato e più preciso di quanto non facesse la precedente legge del 1948, il divieto di cumulo dell'indennità con altri proventi, direttamente o indirettamente a carico dello Stato o di enti pubblici.

Come già si è accennato, il divieto di cumulo è limitato ai quattro decimi dell'ammontare dell'indennità per i parlamentari che siano pubblici dipendenti, in tale proporzione essendo stata calcolata la parte di indennità destinata a soddisfare le esigenze di carattere personale e familiare.

Una più precisa e puntuale disciplina della posizione del pubblico dipendente eletto alla carica parlamentare è contenuta nell'articolo 4 del disegno di legge, che sostituisce i primi due commi dell'articolo 88 del testo unico del 1957, per l'elezione della Camera dei deputati.

L'articolo 5 affronta, infine, l'argomento, lungamente dibattuto, del trattamento tributario da riservare all'indennità parlamentare.

L'articolo 3 della legge 9 agosto 1948, numero 1102, sanciva, come è noto, la esenzione di tale indennità da ogni tributo al pari di quanto dispone, per quel che riguarda l'assegno personale del Presidente della Repubblica, l'articolo 10 della legge, di pari data, n. 1077; norma, quest'ultima, non modificata dalla legge 10 giugno 1965, n. 616, che ha tradotto, appunto, in provvedimento legislativo l'iniziativa dei senatori Gronchi, Segni, Paratore, Parri e Ruini, concernente l'adeguamento dell'assegno medesimo.

L'esenzione dell'indennità parlamentare ha costituito oggetto di polemiche e contrasti ed anche di proposte di legge tendenti a sopprimerla. Tuttavia, l'argomento non meritava, forse, i toni scandalistici con i quali è stato trattato.

Proprio il carattere del tutto particolare dell'indennità e la circostanza, alquanto delicata ed imbarazzante, di una legge che i membri del Parlamento sono chiamati ad emanare per se stessi, poteva consigliare la determinazione di una somma fissata, esplicitamente, al netto di ogni aggravio. Ne avrebbe probabilmente guadagnato, in lealtà e chiarezza, il rapporto, estremamente de-

licato, tra Parlamento ed opinione pubblica, essendo sempre possibile da parte di questa ultima nutrire qualche perplessità, di fronte ad emolumenti imprecisati nel loro netto ammontare.

Il disegno di legge ha creduto di seguire una via diversa, che non è, peraltro, quella pura e semplice dell'assoggettamento al normale trattamento tributario.

Si è creduto, infatti, di adottare una soluzione, non è del tutto nuova e neppure completamente estranea al nostro sistema tributario: quella di un'imposta unica, sostitutiva dei diversi tributi, statali e locali, afferenti all'indennità, per la parte, come già visto, avente natura e sostanza di personale emolumento.

A norma dell'articolo 5, infatti, l'indennità viene assoggettata ad un complessivo prelievo del 24 per cento: il 16 per cento per tributi erariali e l'8 per cento per imposta di famiglia, da devolversi al Comune nel quale ciascun parlamentare ha la residenza.

Si è ritenuto così di conciliare il criterio dell'assoggettamento a tributo con quello della distinzione, dal patrimonio personale del singolo, di un'indennità avente natura eccezionale e carattere transitorio, in quanto legata alla temporaneità del mandato. Ciò anche per sottrarla alle normali procedure di denuncia, di accertamento e ad un possibile contenzioso, particolarmente disdicevole perchè potrebbe portare in conflitto con la pubblica Amministrazione, e proprio in ragione della tassazione di una indennità connessa alla carica, coloro che sulla pubblica Amministrazione hanno, *pro tempore*, un alto compito di vigilanza.

La soluzione proposta, d'altra parte, può suscitare qualche perplessità, con riferimento al criterio generale di progressività che la Costituzione indica come informativo del nostro sistema tributario. Ciò, particolarmente, in rapporto ad una caratteristica imposta progressiva, qual è la complementare.

Queste diverse valutazioni, emerse nel corso della discussione in Commissione, hanno costituito anche oggetto di dibattito in seno alla Commissione finanze e tesoro, chiamata ad esprimere il proprio parere; quest'ultima ha concluso nel senso di non avere alcunchè da opporre all'ulteriore corso del provvedimento, non presentandosi, allo stato attuale, un problema di copertura.

La 1^a Commissione permanente ha conferito ai vostri relatori mandato di fiducia per una relazione favorevole all'approvazione del disegno di legge; ed essi ritengono di aver adempiuto, in piena lealtà e coscienza al non facile compito, riservandosi, nel corso della discussione dinanzi all'Assemblea, di fornire quegli ulteriori elementi di giudizio la cui necessità dovesse emergere nel corso del dibattito.

La Commissione ha infine approvato l'ordine del giorno, presentato dal senatore Nencioni, formulato come segue:

Il Senato,

ritenuto che la lettera e lo spirito dell'articolo 4 sono tesi a considerare i dipendenti dello Stato e di altre pubbliche Amministrazioni, agli effetti della determinazione del trattamento economico e di carriera, come effettivamente in servizio,

invita il Governo a diramare alle Amministrazioni dipendenti precise istruzioni perchè:

a) siano considerate incluse nel trattamento netto di attività, di cui al terzo comma dell'articolo 4, tutte le indennità che sono corrisposte al personale in servizio, nonchè la tredicesima mensilità;

b) sia considerato come superato per anzianità, man mano che ne maturino i termini, il periodo di prova;

c) sia mantenuto, durante il periodo di aspettativa per mandato parlamentare, il diritto ai trasferimenti.

AGRIMI e PREZIOSI, relatori

DISEGNO 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 massimo 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 lo ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore 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. 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 Province 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 parlamentare dipendente o pensionato 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'assistenza 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 detratte 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 ciascun membro del Parlamento ha la residenza.

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, o a qualsiasi altro effetto.

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

Art. 6.

Il trattamento tributario previsto dall'articolo 5 della presente legge si applica, per quanto compatibile, alle indennità ed agli assegni spettanti ai consiglieri delle Regioni a statuto speciale.

Art. 7.

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

Art. 8.

Le somme necessarie all'esecuzione della presente legge a decorrere dal 1° luglio 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'eventuale onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno 1965 si farà fronte con riduzione del capitolo 3522 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo, concernente il fondo di riserva per le spese impreviste.

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

Art. 9.

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