

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4889

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOFFA, ANGELI, BARANI, BARBIERI, BELCASTRO, BIASOTTI, BOCCIARDO, BONINO, CASTELLANI, CATONE, CECCACCI RUBINO, CESARIO, CICCIOLETTI, D'ANNA, DE LUCA, DI CAGNO ABBRESCIA, DIMA, DIVELLA, VINCENZO ANTONIO FONTANA, ANTONINO FOTI, GALATI, GERMANÀ, GIAMMANCO, GIANNI, GIRLANDA, GIRO, GOLFO, GUZZANTI, IAPICCA, LAMORTE, LEHNER, LISI, MANCUSO, MAZZOCCHI, MOTTOLA, NIZZI, PAPA, ANTONIO PEPE, PIONATI, POLIDORI, PORCU, PORFIDIA, RAZZI, RUVOLO, SAMMARCO, SBAI, SCANDROGLIO, SCILIPOTI, TADDEI, TORRISI, TRAVERSA, VENTUCCI

Statuto dei componenti del Parlamento. Disposizioni per l'attuazione degli articoli 67 e 69 della Costituzione

Presentata il 19 gennaio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione ha definito (in particolare agli articoli 67 e 69) un preciso *status* dei membri del Parlamento, a presidio della sovranità popolare, che si esercita proprio attraverso le istituzioni rappresentative. È sufficiente, infatti, fare rinvio all'ampia giurisprudenza costituzionale consolidata in materia, che riguarda lo *status* dei parlamentari e il loro ruolo di garanzia nell'ambito della democrazia rappresentativa, per comprendere l'importanza delle norme costituzionali che hanno inteso disegnare l'architettura dei rapporti tra poteri dello

Stato e — in questo contesto — attribuire al Parlamento e ai suoi componenti una funzione di rappresentanza che è alla base della legittimazione democratica.

La fase di estrema difficoltà nella quale si trova il Parlamento, sotto l'attacco di spinte demagogiche che rischiano di far perdere la reale dimensione dei nostri pilastri costituzionali, basati sulla sovranità popolare che si esercita attraverso la rappresentanza parlamentare, dovrebbe inevitabilmente alzare il livello di preoccupazione: perché la retorica « anti-politica » può produrre un effetto

molto pericoloso, ossia la scomparsa dell'unica sede istituzionale di sintesi della rappresentanza.

Peraltro, occorre sempre rammentare che la tentazione di demolire le istituzioni rappresentative è databile agli albori della stessa Costituzione, tanto che già nella seduta dell'Assemblea costituente del 10 ottobre 1947, dedicata alla discussione dell'articolo 69 della Costituzione, l'onorevole Calamandrei avvertiva i colleghi dell'atmosfera di discredito e di sospetto nei confronti dell'esercizio del mandato parlamentare rilevata nell'opinione pubblica. Da allora, i processi economici e politici globali hanno imposto notevoli cambiamenti e oggi pretendono rapidità di decisione; ma questa celerità non può essere disgiunta dalla profondità delle conoscenze e dall'indipendenza di giudizio. Solo il Parlamento può costituire la sede per decisioni informate, per un dibattito serio e intenso e per una vera rappresentanza.

I membri delle Camere devono, dunque, poter competere con la crescita di altri rilevanti centri di decisione pubblica, in un contesto di rinnovate certezza e solidità istituzionali. È necessario, inoltre, ripristinare un principio di verità in ordine al ruolo e all'impegno del Parlamento italiano nei confronti degli altri Parlamenti europei. La peculiare forma di governo disegnata dalla Costituzione repubblicana assegna al nostro Parlamento una posizione centrale nel sistema istituzionale e politico, che non trova eguali nei sistemi di governo parlamentare degli altri Paesi europei né, a maggior ragione, nei sistemi di governo presidenziali o semi-presidenziali.

Dalla diversa natura delle funzioni e delle attività svolte dal Parlamento italiano rispetto agli altri Parlamenti discende anche il diverso impegno dei parlamentari in termini, ad esempio, di numero di sedute annue, di permanenza nella sede del Parlamento e di difficoltà di programmazione dei lavori. In termini di assoluta semplificazione, basti pensare che nel 2010 alla Camera dei deputati ci sono stati 152 giorni di sedute, a fronte

dei 114 giorni dell'Assemblea nazionale francese nella sessione 2009-2010, dei 66 giorni del *Bundestag* nell'anno 2010 e dei 53 giorni, sempre nel 2010, del Parlamento europeo.

In questo contesto, seguendo la traccia del nuovo Statuto del deputato del Parlamento europeo, che è entrato in vigore a partire dal rinnovo di tale Assemblea nel 2009, si è ritenuto opportuno fissare principi basilari per l'attività parlamentare: si è quindi pensato che fosse utile la predisposizione di uno statuto dei componenti del Parlamento, la cui unica finalità è quella di proporre le modalità di attuazione degli articoli della Costituzione che fanno riferimento al ruolo e alla funzione dei componenti delle Camere.

La presente proposta di legge intende, quindi, nel solco e nel pieno rispetto dei principi costituzionali, dare attuazione normativa alle prerogative che la stessa Costituzione attribuisce ai parlamentari. La scelta di intervenire con legge sulla materia discende dalla riserva di legge prevista direttamente dalla Costituzione (si pensi, in particolare, all'articolo 69 della Carta costituzionale). La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel sostenere che si tratta di una riserva di legge formale e, come tale, rimessa all'assoluta autonomia delle Camere e — pertanto — non soggetta all'intervento di altri poteri normativi diversi dal Parlamento.

Per questi motivi, la presente proposta di legge disciplina anzitutto le basi del mandato parlamentare (articolo 2), in conformità all'articolo 67 della Costituzione, e — al contempo — detta una nuova disciplina (articolo 3) dell'indennità parlamentare, la cui regolazione è attribuita alla legge dallo stesso articolo 69 della Costituzione, nel presupposto che essa non possa essere sottoposta a condizionamenti di tipo congiunturale e, men che meno, a ondate emotive. Il fondamento dell'indennità deve essere quello di mantenere una natura distintiva del ruolo del parlamentare, realizzando le condizioni per un accesso di tutte le classi sociali, anche meno abbienti, alle cariche pubbliche. Per questo motivo si è ritenuto preferibile

agganciare la misura dell'indennità a un dato quantitativo fisso, definito direttamente dalla legge, superando l'impostazione della legge n. 1261 del 1965, che è conseguentemente abrogata (articolo 9), per le parti incompatibili con la presente proposta di legge.

Si ricorda, peraltro, che, con la sentenza n. 24 del 1968, la Corte costituzionale ha affermato che «in un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal principio generale formulato nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, sia la Costituzione (articolo 69) sia alcuni Statuti speciali espressamente assicurano ai membri del Parlamento ed ai componenti dei consigli regionali la corresponsione di una indennità, demandandone alla legge la determinazione: sicché essa, almeno nella misura in cui non è destinata a coprire le spese, assume l'indubbio carattere di reddito».

La sentenza n. 454 del 1997, nel riferirsi all'indennità parlamentare e all'indennità di carica a livello regionale e locale, afferma inoltre che «Le indennità considerate costituiscono, infatti, un ristoro forfetario per le funzioni svolte, rimesso al legislatore sia nell'entità sia nei limiti in cui può consentirsene il cumulo, come confermano quei precedenti della giurisprudenza costituzionale che, a proposito dell'indennità di carica, hanno escluso qualsiasi assimilazione alla retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego (v. sentenza n. 52 del 1997, citata) ed hanno, del pari, rilevato che l'indennità percepita dai parlamentari ha sempre assunto, nei presupposti e nelle finalità, connotazioni distinte da detta retribuzione (v. sentenza n. 289 del 1994)». Secondo la sentenza da ultimo citata (la n. 289 del 1994), infatti, l'indennità, nei suoi presup-

posti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego.

L'impostazione della presente proposta di legge consente, altresì, una migliore trasparenza e una più agevole comparazione con gli altri Parlamenti europei, nei quali — com'è noto — il trattamento indennitario netto è maggiore rispetto a quello del Parlamento italiano (basti pensare che ai parlamentari europei compete un'indennità netta maggiore di circa 1.000 euro rispetto a quella dei parlamentari italiani e che la «fantasmagorica» cifra di oltre 11.000 euro mensili della nostra indennità parlamentare corrisponde in realtà — al netto delle ritenute contributive, previdenziali, assistenziali e fiscali e del taglio congiunturale straordinario deliberato per il triennio — a una cifra significativamente inferiore a 5.000 euro netti).

Con l'articolo 4 della proposta di legge, poi, si prevede di riconoscere ai componenti del Parlamento il diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esercizio del proprio mandato: ad essi spetterebbe un rimborso forfetario mensile per le spese di soggiorno a Roma, per le spese di viaggio e di trasferimento, per le spese postali e telegrafiche e per le spese di rappresentanza.

L'articolo 5 fissa, poi, il diritto alla corresponsione di un assegno di fine mandato e di un assegno vitalizio, secondo condizioni e modalità fissate dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera.

Di tutti gli emolumenti riconosciuti ai parlamentari è assicurata la massima pubblicità, secondo criteri di trasparenza, attraverso la loro pubblicazione nei siti *internet* delle Camere (articolo 8).

L'articolo 6 intende, poi, precisare che le Camere assicurano la copertura delle spese effettivamente sostenute per l'impiego degli assistenti dei parlamentari e per iniziative politiche sul territorio, demandando all'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera il compito di definirne le condizioni e le modalità.

Infine, una specifica norma intende fissare per legge il principio generale — desumibile dalla stessa Carta costituzionale — della funzione di controllo (articolo 7), riconoscendo ai parlamentari il diritto

di esercitare le funzioni di controllo secondo le norme del regolamento della Camera di appartenenza e di prendere visione di tutti i documenti in possesso della Camera di cui sono membri.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Fermo restando quanto previsto dai Regolamenti di ciascuna Camera, ai sensi dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione, la presente legge attua i principi di cui agli articoli 67 e 69 della Costituzione relativi allo *status* dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, di seguito denominati « componenti del Parlamento », in conformità a quanto previsto dalla sezione I del titolo I della parte seconda della Costituzione.

ART. 2.

(Mandato parlamentare).

1. In conformità all'articolo 67 della Costituzione, i componenti del Parlamento sono liberi e indipendenti nell'esercizio del proprio mandato. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere un mandato imperativo. Qualsiasi accordo sull'esercizio del mandato parlamentare, nonché sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza della legislatura, è nullo.

2. I componenti del Parlamento svolgono le proprie funzioni secondo i principi della democrazia rappresentativa, assicurando, nel proprio mandato, l'esercizio della sovranità popolare di cui all'articolo 1, secondo comma, della Costituzione.

ART. 3.

(Indennità parlamentare).

1. In attuazione dell'articolo 69 della Costituzione, i componenti del Parlamento

hanno diritto a un'indennità adeguata a garantire la loro indipendenza e il libero svolgimento del loro mandato.

2. L'indennità parlamentare di cui al comma 1 è costituita da dodici quote mensili di 6.200 euro, al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali e fiscali. Essa è aggiornata al 31 dicembre di ogni anno dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera in rapporto alla media degli incrementi delle indennità parlamentari del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali dei sei principali Stati membri dell'Unione europea, individuati in base al livello assoluto di prodotto interno lordo espresso in euro e calcolato annualmente dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (EUROSTAT).

3. L'indennità parlamentare di cui al presente articolo non è in alcun modo cumulabile con altri compensi, indennità, gettoni o somme, comunque denominati, corrisposti al componente del Parlamento da amministrazioni pubbliche di qualsiasi natura, da società o da enti con partecipazione azionaria dello Stato, da regioni, da enti locali o da altri enti che intrattengono rapporti di carattere economico con le amministrazioni pubbliche.

ART. 4.

(Rimborsi forfetari).

1. I componenti del Parlamento hanno diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esercizio del proprio mandato. A essi compete un rimborso forfetario mensile per le spese di soggiorno a Roma, per le spese di viaggio e di trasferimento, per le spese postali e telegrafiche e per le spese di rappresentanza.

2. La misura del rimborso di cui al comma 1 è determinata dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera, con proprie deliberazioni adottate secondo criteri di conformità, in misura non superiore al 70 per cento dell'indennità di cui all'articolo 3.

3. Il rimborso forfetario mensile di cui al presente articolo è onnicomprensivo e

assorbe ogni altro compenso o rimborso. Esso è esente da ogni forma di tributo o contribuzione e non è computato agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi imposta o tributo dovuti allo Stato o ad altri enti.

ART. 5.

(Assegni).

1. I componenti del Parlamento hanno diritto alla corresponsione di un assegno di fine mandato e di un assegno vitalizio, secondo condizioni e modalità fissate dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera secondo criteri di conformità.

ART. 6.

(Risorse strumentali e umane).

1. I componenti del Parlamento hanno diritto a utilizzare i servizi e le dotazioni strumentali messi a loro disposizione dalla Camera di appartenenza.

2. I componenti del Parlamento hanno diritto a essere assistiti da collaboratori personali da loro liberamente scelti. Le Camere assicurano la copertura delle spese effettivamente sostenute, in quota parte, per l'impiego di tali assistenti e, per la restante parte, per la disposizione di iniziative politiche sul territorio ai fini dell'esercizio del mandato parlamentare, secondo condizioni e modalità fissate dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera.

ART. 7.

(Controllo).

1. Salvi i limiti previsti dalla legge, i componenti del Parlamento hanno diritto di prendere visione di tutti i documenti detenuti dalla Camera di appartenenza, secondo le condizioni stabilite dai rispettivi Uffici di presidenza.

2. I componenti del Parlamento hanno diritto di esercitare le funzioni di controllo secondo quanto stabilito dai Regolamenti parlamentari.

ART. 8.

(Pubblicità).

1. Al fine di assicurare la massima trasparenza nei confronti dei cittadini, le Camere garantiscono, mediante pubblicazione nei propri siti *internet* istituzionali, la diffusione dei dati relativi agli emolumenti riconosciuti ai componenti del Parlamento ai sensi della presente legge.

ART. 9.

(Abrogazioni).

1. Gli articoli 1, 2 e 3, primo comma, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono abrogati.

