

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4658

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato MANCUSO

Modifica dell'articolo 69 della Costituzione,
concernente la soppressione dell'indennità parlamentare

Presentata il 28 settembre 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Com'è noto a tutti noi, lo Statuto albertino del 1848, in ossequio alla concezione « elitaria » della rappresentanza politica allora predominante (per cui la selezione degli eletti e degli elettori avveniva in base al censo e all'istruzione), aveva optato per la gratuità del mandato parlamentare (articolo 50: « Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità »); la Costituzione repubblicana, in quanto espressione di una visione democratica della vita pubblica, sposò il principio opposto, ossia che l'esercizio della funzione parlamentare costituisse un doveroso costo per la collettività. L'articolo 69 della Costituzione per cui « I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge » non costituisce, peraltro, una disposizione isolata, ma fa sistema, in particolare, con l'articolo 51 (accesso dei cittadini alle cariche pubbli-

che elettive in condizioni di eguaglianza) e con l'articolo 67 (rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo), giacché l'onerosità del mandato elettivo serve a garantire, in concreto, il libero funzionamento del sistema democratico. Senonché il concetto di indennità parlamentare è andato man mano dilatandosi con l'introduzione di varie voci accessorie e di rimborsi forfettari (contributo per i « portaborse », tessera per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima e aerea nel territorio nazionale, spese telefoniche, assistenza sanitaria integrativa eccetera), cui si sono aggiunte altre prestazioni differite (come l'assegno di fine mandato e l'assegno vitalizio); di qui la trasformazione dell'indennità parlamentare in un vero e proprio trattamento economico complessivo. La dottrina, con il termine di indennità parlamentare, indica ormai unanimemente l'insieme di somme,

beni, servizi e benefici che, direttamente o indirettamente, sono attribuiti ai parlamentari per ricompensarli del lavoro posto in essere in funzione dell'appartenenza al Parlamento.

Sulla natura giuridica dell'indennità, ossia se essa sia da considerare come ristoro pecuniario per il tempo impiegato e per le spese effettuate nell'esercizio di una funzione onoraria, oppure come vera e propria retribuzione di un'attività parlamentare ormai professionalizzata, le opinioni sono discordi. Già all'Assemblea costituente, in sede di discussione dell'articolo 69, l'emendamento Calamandrei, volto a introdurre il principio che l'indennità potesse essere determinata in misura più alta per quanti fossero sforniti di altri redditi, aveva suscitato una forte opposizione. L'onorevole Ruini si era dichiarato contrario, affermando che «l'indennità non è uno stipendio, ma è un'indennità a rimborso di spese; ne deriva logicamente che dovrebbe essere conferita indipendentemente dalla situazione finanziaria di coloro cui è attribuita»; di parere diametralmente diverso è la dottrina prevalente, la quale ritiene che l'indennità parlamentare abbia ormai assunto una natura sostanzialmente retributiva, anche se ciò non significa che i componenti le Camere siano inquadrabili fra i pubblici impiegati, giacché per essi continua a sussistere con lo Stato un rapporto di servizio onorario desumibile dall'originalità delle funzioni svolte, dalla temporaneità dell'incarico e dal carattere elettivo del mandato.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, sul punto, è oscillante: inizialmente sembrava propendere per la natura mista dell'indennità (in parte retribuzione e in parte rimborso spese); nelle ultime pronunce ha invece assunto un indirizzo assolutamente contrario alla sua qualificazione retributiva, sottolineandone la finalità precipua di ristoro forfettario per le funzioni esercitate. La Suprema Corte di cassazione (sentenza sezione terza civile n. 13445 del 2004) si schiera invece, senza tentennamenti, per il carattere retributivo dell'indennità, così pronunciando: «Non occorre un lungo discorso per ricordare

che l'indennità corrisposta ai membri del Parlamento (pubblici funzionari elettivi i quali effettuano le loro prestazioni a titolo oneroso) ha funzione di corrispettivo, volto a garantire la loro indipendenza economica ed a metterli in condizione di provvedere anche e in primo luogo alle necessità personali e familiari, come qualsiasi altra retribuzione continuativa; con la conseguenza che, almeno nella parte in cui non è destinata a coprire le spese, detta indennità assume l'indubbio carattere di reddito lavorativo».

Fatte queste premesse non può non considerarsi il profondo disappunto da parte dell'opinione pubblica davanti a indennità o a stipendi, comunque denominati, dei parlamentari molto superiori alle retribuzioni medie dei lavoratori soprattutto dipendenti; monta la rabbia di chi vorrebbe che in momenti di crisi come quello che stiamo attraversando i soggetti deputati alla gestione della cosa pubblica dessero il buon esempio e mostrassero senso di sacrificio, invece di mostrarsi decisi a mantenere inalterato il loro «*status quo*» elitario e non in grado di comprendere, affrontare e risolvere i veri problemi del Paese, le vere necessità della gente.

Mai come oggi la figura del parlamentare è al centro di critiche e attacchi da parte dei *media*; invero, molto spesso essi traggono spunto da stereotipi o da notizie false e tendenziose, facendo della «*casta*» il capro espiatorio della crisi economico-finanziaria che sta colpendo tutto il mondo.

Innegabile è anche, però, che spesso gli stessi parlamentari sono portati a perdere di vista il senso della loro missione e della loro elezione; quello che nasce come un mandato a tempo determinato, un incarico affidato dal popolo al singolo perché si faccia voce delle esigenze di tutti, finisce spesso per essere interpretato, in maniera distorta, come un mestiere, un'occupazione a tempo pieno e, soprattutto, a tempo indeterminato; seguendo questa linea logica, l'indennità parlamentare viene vista non come una copertura dei costi sostenuti a causa della temporanea so-

spensione della principale attività lavorativa del parlamentare, ma come uno stipendio vero e proprio.

Se, infatti, la percezione di un emolumento, anche cospicuo, per il proprio impegno parlamentare e per la copertura dei costi legati all'attività politica, del deputato e di quella di partito, è giusta ed essenziale per potersi permettere di dedicare tutto il proprio tempo alla propria missione, essa non deve, però, diventare aspettativa di reddito permanente. La *ratio* per cui le indennità spettano proprio per rendere il parlamentare indipendente e lontano da tentazioni di corruttibilità viene capovolta e distorta in presenza di

un parlamentare che non abbia altra fonte di reddito che quella legata alla propria carica. In questo caso, infatti, per lui risulta di vitale importanza rimanere nella carica e può diventare facile preda di chi può decidere sulla sua rielezione.

Con la presente proposta di legge costituzionale, dunque, si intende eliminare ogni forma di remunerazione dei parlamentari, per riportare l'assunzione dell'incarico e delle mansioni a esso connesse sotto il profilo onorifico; fare il parlamentare diventa così una missione, e non un mestiere, che sceglieranno solo coloro che sono spinti da uno spirito di rinuncia per sé stessi in nome del bene collettivo.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 69 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 69. — I membri del Parlamento non ricevono alcuna indennità per l'esercizio delle loro funzioni ».

2. L'articolo 91 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e la legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono abrogati.

