

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 730

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ZOSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 1992

Disposizioni sul trattamento economico dei pubblici dipendenti che abbiano conseguito un mandato parlamentare

ONOREVOLI SENATORI. - Come sempre accade quando si legifera sotto l'incalzare di una campagna di stampa, vi è il pericolo di perdere di vista la complessità dei problemi. Così è accaduto durante il dibattito in Senato sul disegno di legge concernente «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale» (atto Senato n. 463).

Quando si è discusso del cosiddetto cumulo tra indennità parlamentare e stipendio dei pubblici dipendenti, si è messa in luce l'insostenibilità di una situazione che vede una sperequazione tra i pubblici dipendenti che conservano una parte del loro stipendio e i dipendenti privati e gli autonomi, i quali percepiscono solo l'indennità di carica.

Inoltre, in un momento di necessaria austerità, si è detto che pareva del tutto inopportuna l'erogazione di parte degli emolumenti a lavoratori che non prestavano più alcuna attività, essendo obbligatoriamente posti in aspettativa dalla legge vigente. Stipendio senza lavoro corrispondente, insomma.

E qui sta il punto. È completamente diversa la *ratio* della normativa vigente. L'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'articolo 4 della legge 3 ottobre 1965, n. 1261, recita testualmente: «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 dai

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 scala 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».

Questa norma, come si nota, definisce propriamente non un cumulo ma un conguaglio tra la parte dell'indennità parlamentare che si considera reddito e la parte che si considera spesa per la produzione del reddito stesso.

Ora è un principio solenne, introdotto negli ordinamenti ad opera dei grandi partiti popolari, che la funzione rappresentativa non sia gratuita, in modo da consentire anche alle classi meno abbienti di esprimere propri esponenti nelle assemblee rappresentative, e impedire che questa funzione sia appannaggio esclusivamente dei ceti ricchi della Nazione.

È questo un principio di democrazia, che nel corso dei decenni si è coniugato con quello altrettanto valido, anche se, ahimè, oggi meno facilmente sostenibile, che si prefigge di garantire al parlamentare una condizione economica tale da renderlo libero dai condizionamenti dei gruppi di pressione.

È evidente che obbligare un parlamentare ad abbandonare, sia pure temporaneamente, la sua professione, senza garantirgli una condizione economica pari a quella di cui godeva svolgendo la sua professione, equivale a contraddire il principio prima

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

richiamato e a pretendere che l'attività di rappresentanza sia svolta gratuitamente o addirittura con sacrificio di parte del reddito.

Non un privilegio, pertanto, ma una norma di salvaguardia era quella che consentiva nell'ordinamento l'erogazione di parte dello stipendio ai dipendenti pubblici, proprio in virtù dell'obbligatoria sospensione dell'attività lavorativa prevista dalla legge, sospensione che non è prevista, invece, per i dipendenti privati e per i lavoratori autonomi.

Senonchè, negli ultimi decenni, all'indennità parlamentare si sono aggiunte altre corresponsioni in denaro, sia sotto forma di rimborso spese per il soggiorno dei parlamentari lontano dalla propria residenza abituale, sia per garantire loro di poter sopportare l'onere della collaborazione di una o più persone, nell'ambito di una cifra stabilita, per svolgere la loro attività.

Inoltre, l'interpretazione data fin dall'inizio al citato secondo comma dell'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'articolo 4 della legge 3 ottobre 1965, n. 1261, secondo la quale le detrazioni ivi previste valevano sui quattro decimi e non sul totale dell'indennità parlamentare, ha finito per falsare anche l'intendimento di fondo che presiedeva alla norma. La parte considerata reddito dell'indennità parlamentare, pertanto, risulta del tutto sproporzionata alle sue reali dimensioni.

Le facilitazioni sopra ricordate e le considerazioni appena esposte comportano, obiettivamente la necessità di rivedere la percentuale dell'indennità che può essere considerata reddito. Anzi si può legittimamente sostenere che tutta l'indennità può essere considerata costitutiva del reddito. Del resto è in atto una revisione normativa destinata a portare al 100 per cento la tassabilità dell'indennità stessa.

Si ricorda a tal proposito che la parte imponibile dell'indennità parlamentare era originariamente fissata, per le stesse motivazioni di cui sopra, al 40 per cento. L'articolo 48 del testo unico delle imposte

sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la elevò al 70 per cento. La legge 11 agosto 1991, n. 268, l'ha ulteriormente elevata all'82 per cento, in presumibile affinità con la quota che l'articolo 50, comma 7 del citato testo unico delle imposte dei redditi prevedeva quale coefficiente di redditività da applicare ai compensi percepiti dai lavoratori autonomi qualora il contribuente avesse scelto tale meccanismo di determinazione del reddito, essendo stati i suoi compensi inferiori ai 18 milioni nel periodo di imposta precedente.

In sostanza, come i compensi percepiti dai suddetti lavoratori autonomi sono considerati reddito in misura pari all'82 per cento in quanto il rimanente 18 per cento rappresenta un riconoscimento forfettario dei costi sostenuti per la produzione del reddito medesimo, così anche l'ammontare dell'indennità parlamentare costituisce reddito in misura pari all'82 per cento, mentre il rimanente 18 per cento costituirebbe un riconoscimento forfettario delle spese di segreteria e di rappresentanza sostenute dal parlamentare. Ciò appare, del resto coerente con l'impostazione di fondo della legge n. 1261 del 1965, la quale, all'articolo 1, evidenzia la duplice natura dell'indennità parlamentare che, se da un lato ha natura retributiva, dall'altro ha, però, anche natura di rimborso delle maggiori spese che il parlamentare deve sostenere in connessione con l'esercizio del suo mandato.

Pertanto, se a livello di tassazione vi è stato il riconoscimento che la parte retributiva dell'indennità tende a coincidere col l'ammontare globale dell'indennità stessa, in quanto le spese, chiamiamole così, sia pure impropriamente, di produzione del reddito, hanno trovato altre coperture, è opportuno variare conseguentemente anche la quota di non cumulabilità tra indennità e redditi.

Con questo disegno di legge si intende, pertanto, stabilire che si eleva dal 40 per cento al 100 per cento la quota non cumulabile dell'indennità parlamentare, detratti i contributi previdenziali e fiscali.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In una parola, la parte non cumulabile equivale all'indennità netta percepita.

Resta stabilito, in ogni caso, che qualora il trattamento netto di attività dei dipendenti pubblici ecceda l'intero ammontare della indennità, il conguaglio deve essere comunque assicurato, onde non violare il principio della non gratuità della funzione rappresentativa.

Durante il dibattito parlamentare è stato altresì autorevolmente affermato, anche dal Presidente del Senato, che non pareva pertinente e consono alla dignità del Parlamento delegare al Governo la definizione di aspetti così delicati relativi alle competenze dei parlamentari.

Si è poi deciso di procedere alla votazione di un emendamento al fine di dare un opportuno segnale alla pubblica opinione che anche le Camere, in questo momento di necessaria austerità a cui sono chiamati tutti i cittadini, non si sottraevano al dovere di riconsiderare alcuni aspetti del trattamento dei deputati e senatori che alla pubblica opinione, non senza qualche ragione, erano stati presentati come privilegi.

Si è finito così col delegare al Governo una materia sulla quale è più opportuno che il Parlamento si pronunciasse direttamente e lo si è fatto misconoscendo il principio, più volte su richiamato, della non gratuità della funzione rappresentativa.

Durante il dibattito in aula sull'emendamento sopra citato è stato sollevato anche il problema della disparità di trattamento che si verrebbe a determinare con la norma di delega che è stata approvata e, in definitiva, anche con la norma che viene proposta con questo disegno di legge, tra i dipendenti pubblici e i dipendenti privati e soprattutto tra i primi e i lavoratori autonomi, liberi professionisti e imprenditori, che potrebbero continuare a svolgere la doppia attività.

Si sono ventilate norme restrittive, intese a regolamentare la questione nel senso o di stabilire delle incompatibilità tra mandato parlamentare e attività diverse dal pubblico impiego, o norme che prevedessero la riduzione o dell'indennità parlamentare o della diaria o del rimborso spese per i collaboratori per tutti coloro che non scegliessero di svolgere l'attività parlamentare a tempo pieno.

Pur apprezzando che tali proposte non sono peregrine e meritano approfondimento, si ritiene tuttavia che sia abbastanza pericoloso introdurre norme che limitino o scoraggino la presenza dei liberi professionisti nelle aule parlamentari.

Del resto, spetterà alle Camere prevedere, nel caso, norme più severe per coloro che ingiustificatamente trascurano il lavoro parlamentare per dedicarsi alle proprie private attività, ma nelle giornate in cui non è previsto il lavoro d'aula e di commissione, starà alla sensibilità di ciascuno decidere se dedicare il proprio tempo alla attività politica o alla attività di lavoro privato.

Va da sé che chi potrà impegnarsi nel dibattito politico, libero da qualsiasi altra attività, sarà avvantaggiato rispetto a chi dovrà lesinare il suo tempo perché altrimenti occupato.

In conclusione, pare di poter affermare che questo disegno di legge viene incontro alla esigenza di rigore che ha trovato riscontro in una opinione pubblica più attenta che nel passato e che non tollera più norme che appaiono ingiustificati privilegi; nello stesso tempo dà al Parlamento la possibilità di legiferare su una materia che pare improprio delegare al Governo, salvaguardando inoltre un principio fondamentale del nostro ordinamento, e cioè la non gratuità della funzione rappresentativa.

Per tutti questi motivi, si raccomanda il benevolo esame e la rapida approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 3 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è abrogato.

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'articolo 4 della legge 3 ottobre 1965, n. 1261, è sostituito dal seguente:

«Qualora il loro trattamento netto di attività risulti superiore all'ammontare dell'indennità parlamentare, detratti i contributi previdenziali e fiscali, è loro corrisposta, a carico dell'amministrazione presso cui erano in servizio al momento del collocamento in aspettativa, la parte eccedente. Ai fini del presente comma, per trattamento netto di attività si intende quello che risulta dall'insieme delle voci pensionabili».