

SULL'INDENNITA' DEI DEPUTATI DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

di Ignazio La Lumia *

(11 gennaio 2010)

1. Introduzione.

Lo Statuto Albertino del 1848, in ossequio alla concezione "elitaria" della rappresentanza politica allora predominante (nell'Ottocento la selezione degli eletti e degli elettori avveniva in base al censo e all'istruzione), aveva optato per la gratuità del mandato parlamentare (art. 50: "Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità")¹; la Costituzione repubblicana, in quanto espressione di una visione democratica della vita pubblica, sposa il principio opposto, ossia che l'esercizio della funzione parlamentare costituisce un doveroso costo per la collettività (art. 69: "I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge")².

Questo articolo non costituisce una disposizione isolata, ma fa sistema, in particolare, con l'art. 51 (accesso dei cittadini alle cariche pubbliche elettive in condizioni di eguaglianza) e con l'art. 67 (rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo), giacché l'onerosità del mandato elettivo serve a garantire, in concreto, il libero funzionamento del sistema democratico³.

All'art. 69 della Costituzione venne data una prima attuazione con la legge 9 agosto 1948, n. 1102, la quale strutturò l'indennità parlamentare in due voci distinte: la prima (indennità vera e propria) costituita da una quota fissa mensile di lire 65.000; la seconda da una diaria, a titolo di rimborso spese per la partecipazione alle sedute, il cui ammontare veniva demandato ad apposita deliberazione degli uffici di Presidenza delle rispettive Camere, tenendo conto della residenza o meno nella Capitale di ciascun membro del Parlamento. Entrambi gli emolumenti erano esenti da

ogni tributo.

La suddetta legge è stata abrogata dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, tutt'ora vigente, la quale, per ovviare all'assurda situazione che si era venuta a creare, ossia di una diaria diventata nel tempo di molto superiore alla cifra fissa così da costituire il vero compenso parlamentare ⁴, stabilisce, ferma restando la struttura dualistica prima descritta, che l'indennità spettante ai componenti le Camere consiste in "quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza", il cui ammontare è determinato dagli uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento in misura tale da non superare "il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate" (art. 1) ⁵; mentre, per quanto concerne la diaria, corrisposta "a titolo delle spese di soggiorno a Roma" (art. 2), detta i seguenti criteri: a) il suo importo è fissato, sempre ad opera degli uffici di Presidenza delle due Camere, sulla base di quindici giorni di presenza per ogni mese (senza distinguere tra parlamentari residenti e non nella Capitale) ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati di cui sopra; b) i medesimi organi interni hanno la possibilità di operare delle ritenute per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni, secondo proprie scelte discrezionali ⁶.

Viene, poi, introdotta la novità di assoggettare ad imposta l'indennità mensile, sia pure parzialmente e con modalità del tutto peculiari, mentre la diaria, proprio per la sua natura di rimborso spese, continua ad andare esente da ogni tributo (art. 5).

Attualmente l'indennità mensile, che è stata assimilata al reddito di lavoro dipendente dopo l'entrata in vigore della riforma tributaria (DPR n. 597/1973), è soggetta per intero a prelievo fiscale (IRPEF) al netto dei contributi obbligatori ⁷; mentre nulla è cambiato per la diaria ⁸.

Da sottolineare ancora che, sempre per garantire il libero espletamento del mandato, l'ultimo comma dell'art. 5 della legge n. 1261/1965 dispone l'insequestrabilità e la impignorabilità dell'indennità mensile e della diaria ⁹;

per esse, inoltre, non è consentita rinuncia o cessione (art. 91, DPR n. 361/1957) ¹⁰.

Ricordiamo, poi, che, nell'ambito di una politica volta al contenimento della spesa pubblica, la legge finanziaria per il 2006 (art. 1, c. 52, della l. 266/2005) ha disposto una riduzione del 10 per cento dell'ammontare massimo delle indennità mensili spettanti ai componenti di Camera e Senato. A tale disposizione hanno dato seguito gli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento con distinte deliberazioni assunte nel gennaio 2006.

A ciò aggiungasi che la legge finanziaria 2008 (art. 1, c. 375, della l. 244/2007) ha sospeso per cinque anni dall'entrata in vigore della stessa, nella determinazione delle quote mensili dell'indennità parlamentare, l'adeguamento automatico alle retribuzioni dei magistrati.

In ultimo, va precisato che la nozione di indennità parlamentare, così come delineata dalla vigente legislazione, si è andata progressivamente dilatando per effetto di provvedimenti interni delle Camere che hanno introdotto una serie di voci accessorie e rimborsi forfettari (contributo per i "portaborse", tessera per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima ed aerea nel territorio nazionale, spese telefoniche, assistenza sanitaria integrativa, ecc.); se a questi sommiamo le prestazioni differite (assegno di fine mandato e assegno vitalizio) ben si comprende allora come l'indennità parlamentare abbia assunto, nel tempo, la veste di trattamento economico complessivo¹¹. Al riguardo la dottrina ¹² ha coniato il termine di indennità parlamentare "in senso ampissimo" per indicare "il coacervo 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".

Occorre, infine, distinguere tra l'indennità parlamentare, che compete a tutti gli eletti, e l'indennità di carica (o d'ufficio) che viene corrisposta a chi ricopre un determinato incarico (Presidente di Assemblea, membro dell'Ufficio di Presidenza, Presidente, Vicepresidente o Segretario di Commissione).

2. Natura giuridica dell'indennità.

Sul punto (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'art. 69 (art. 66 del progetto), l'emendamento Calamandrei, volto ad 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; anche l'on. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, si era dichiarato contrario, affermando che "l'indennità non è uno stipendio, tanto è vero che non è soggetta a ricchezza mobile, è un'indennità a rimborso di spese; ne deriva logicamente che dovrebbe essere conferita indipendentemente dalla situazione finanziaria di coloro cui è attribuita" ¹³.

Sulla stessa lunghezza d'onda l'Associazione degli ex parlamentari, la quale, in una recente nota sui costi della politica ¹⁴, asserisce che "il mandato parlamentare non configura un rapporto di lavoro da cui discende una retribuzione, ma un indennizzo. E' pertanto del tutto improprio e fuorviante parlare di stipendio o pensione".

Di parere diametralmente diverso è la prevalente dottrina ¹⁵, la quale ritiene che l'indennità parlamentare abbia ormai assunto una natura sostanzialmente retributiva, alla luce dei seguenti elementi tratti dall'evoluzione legislativa e dall'esperienza quotidiana:

- a) sua totale sottoposizione a prelievo fiscale, eccezion fatta per la "diaria", essendo questa un rimborso spese;
- b) formazione di un sistema previdenziale, alimentato da contribuzione obbligatoria, che dà luogo a prestazioni (assegno vitalizio - assegno di fine mandato) simili a quelle erogate nel pubblico impiego (pensione - liquidazione);
- c) collocamento in aspettativa senza assegni per i dipendenti pubblici, i quali possono scegliere fra la corresponsione dell'indennità parlamentare e il mantenimento dello stipendio goduto presso

l'amministrazione di appartenenza ¹⁶;

d) carattere di marcata professionalità assunto progressivamente dall'impegno parlamentare.

Ciò tuttavia – precisa la medesima dottrina ¹⁷ - non significa che i componenti le Camere siano adesso 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 è oscillante: inizialmente sembrava propendere per la natura mista dell'indennità (in parte retribuzione ed 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.

Ripercorriamo brevemente tale iter giurisprudenziale:

- a) nella sentenza n. 24/1968 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge siciliana 23 giugno 1965 con la quale si voleva estendere ai deputati regionali lo stesso regime fiscale - esenzione tributaria - allora vigente per i membri del Parlamento) così è detto: "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 nell'esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal principio generale formulato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, sia la Costituzione (art. 69) sia alcuni Statuti speciali espressamente assicurano ai membri del Parlamento ed ai componenti dei Consigli regionali la corresponsione di un'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";
- b) nella sentenza n. 289/1994 (con la quale è stato eliminato il trattamento tributario privilegiato -consistente nell'abbattimento al 60

per cento della base imponibile ai fini IRPEF - riconosciuto dall'art. 2, comma 6 bis, l. 27 aprile 1989, n. 154, a favore degli assegni vitalizi degli ex parlamentari e delle categorie equiparate) la Corte, per motivare la differenza esistente fra assegno vitalizio e pensione ordinaria, osserva che il primo "viene a collegarsi ad un'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti 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";

- c) nella sentenza n. 245/1995 (che ha fatto venir meno il divieto di sequestro e pignoramento dell'indennità dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana derivante dal richiamo all'art. 5 della l. n. 1261/1965 operato dalla l.r. n. 44/1965) si rileva, incidentalmente, che nelle indennità di carica "è certo presente una funzione retributiva, insieme con le ulteriori connotazioni che si riconnettono al libero svolgimento del mandato elettivo";
- d) nella sentenza n. 52/1997 (che, con riferimento all'allora vigente art. 3, comma 2, l. n. 816/1985, come recepito in Sicilia dall'art. 1 l.r. n. 31/1986, ha riconosciuto legittimo il divieto di raddoppio dell'indennità di carica di sindaco, a prescindere dalla dimensione abitativa del comune, nel caso in cui l'eletto, essendo dipendente dello stesso comune, debba necessariamente essere collocato in aspettativa senza assegni, al fine di rimuovere la causa di ineleggibilità, senza la possibilità di permanere in servizio e di percepire la relativa retribuzione come invece avviene per gli altri pubblici dipendenti), la Consulta ha avuto modo di affermare, richiamando la sentenza n. 289/1994, che tale tipo di indennità è "regolata dal legislatore con criteri del tutto peculiari che, nell'escludere qualsiasi assimilazione alla retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego e qualsiasi riferimento, quanto alla commisurazione, al trattamento concretamente fruito in precedenza come stipendio, portano a configurare la stessa come un ristoro forfettario per le funzioni svolte";

- e) nella sentenza n. 454/1997 (che ha fatto salva la disposizione dell'art. 14, comma 2, legge n. 816/1985, - adesso recepito dall'art. 83 del D.leg. n. 267/2000 così come sostituito dall'art. 2, comma 26, della l. n. 244/2007, - nella parte in cui prevedeva il divieto di cumulo dell'indennità di carica degli assessori degli enti locali con quella spettante ai parlamentari nazionali od europei, nonché ai consiglieri regionali), la Corte ribadisce che le indennità in parola costituiscono un ristoro forfettario per le funzioni svolte e che sia da escludere qualsiasi loro assimilazione alla retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego, specie per quelle percepite dai parlamentari;
- f) in ultimo, nell'ordinanza n. 86/2007 (che dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche n. 23/1995, nella parte in cui prevede una ritenuta obbligatoria a titolo di contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio) la Sovrana Corte ribadisce l'orientamento espresso nella sent. n. 289/1994.

La Suprema Corte di Cassazione (sent. sez. III civ. n. 13445/2004) 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".

In conclusione, a noi sembra che, al di là di ogni disquisizione teorica, occorre attenersi al dato concreto che, nella fattispecie, emerge da due fattori:

- 1) che le spese connesse all'esercizio del mandato sono ormai coperte dalle varie utilità economiche introdotte nel tempo da deliberazioni degli Organi interni delle Camere;

- 2) che l'attività parlamentare è divenuta così impegnativa e complessa, da assorbire pressoché interamente le energie psico-fisiche dell'eletto; in questa situazione l'indennità si presenta, quindi, come l'unica (o principale) forma di sostentamento del parlamentare e dei suoi familiari ponendosi come provento di un lavoro svolto a tempo pieno.

3. Genesi e caratteristiche dell'indennità dei deputati dell'ARS.

Manca nello Statuto siciliano una norma di tenore analogo a quella di cui all'art. 69 della Costituzione ¹⁸, né la materia del trattamento economico dei deputati regionali risulta essere stata affrontata in sede di Consulta regionale nel dicembre 1945. Probabilmente i padri dell'autonomia – stante il clima politico-economico dell'epoca "non propizio" a siffatti argomenti – ritennero opportuno non dettare alcuna disciplina a livello statutario, preferendone il rinvio ad una fonte giuridica inferiore.

Questa tesi è suffragata dal fatto che l'Assemblea agli albori della sua costituzione, nell'adunanza segreta n. 1 del 18 giugno 1947, deliberò un'indennità mensile fissa per tutti i deputati di L. 30.000 ed un gettone di presenza giornaliero alle sedute di L. 2.000 per i residenti fuori Palermo e di L. 1.000 per i residenti a Palermo; nell'ottobre dello stesso anno – e sempre a porte chiuse – stabilì di uniformare il trattamento economico dei propri componenti a quello vigente per i deputati della Costituente; e ciò in modo automatico e con la medesima decorrenza. Veniva anche disposta l'esenzione da ogni ritenuta.

Ricostituitosi il Parlamento nazionale (l'8 maggio 1948 avvenne l'inaugurazione della I legislatura repubblicana), l'Assemblea, riunitasi in comitato segreto il 24 settembre 1948, approvò (con il voto contrario dell'on. Alessi) il seguente ordine del giorno:

"L'Assemblea decide di adeguare costantemente le indennità mensili spettanti ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana, nonché l'ammontare dei gettoni di presenza spettante agli stessi, ai componenti le Commissioni e le indennità di carica spettanti ai componenti il Consiglio di Presidenza, a quelle spettanti e corrisposte rispettivamente ai componenti

il Parlamento nazionale".

Il principio dell'allineamento con il Parlamento nazionale tanto sul piano giuridico quanto su quello economico (per prassi costante con il Senato della Repubblica) è stato sempre ribadito dal Consiglio di Presidenza dell'ARS¹⁹ e pacificamente applicato per atto interno²⁰ sino a quando non ha trovato riconoscimento formale nella legge regionale 30 dicembre 1965, n. 44.

L'articolo 1 della stessa così recita: "L'indennità spettante ai membri dell'Assemblea regionale siciliana e la diaria a titolo di rimborso spese di soggiorno a Palermo sono stabilite dal Consiglio di Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana nella misura pari a quella fissata dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261".

I deputati dell'ARS percepiscono il trattamento economico spettantegli²¹ dopo la prestazione del giuramento di rito prescritto dall'art. 5 dello Statuto regionale²²; dispone, infatti, l'art. 1 del Reg. int. dell'ARS che essi "entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni ed assumono diritti, doveri e prerogative derivanti dalla carica" a seguito dell'effettuazione di tale adempimento preliminare che viene, quindi, a configurarsi come condizione (*condicio iuris* a carattere potestativo) per l'espletamento dell'ufficio di deputato regionale, ossia come elemento che interviene nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento elettorale.

Per prassi mutuata dalle Camere nazionali la corresponsione degli emolumenti avviene sino al giorno precedente l'insediamento della nuova legislatura (che coincide con la seduta inaugurale convocata dal Presidente della Regione).

Nel caso in cui il deputato regionale venga sospeso dalla carica (ai sensi dell'art. 15, c. 4 ter, della l. n. 55/1990 e successive modifiche e integrazioni) la l.r. n. 20/1994 prevede che allo stesso spetti, con decorrenza dalla data della sospensione, "un assegno²³ pari all'indennità di carica ridotta di una percentuale stabilita dal Consiglio di Presidenza". In atto, tale riduzione è del 50 per cento.

Segnaliamo, infine, che, al fine di contrastare il fenomeno

dell'assenteismo, l'art. 160 quater del Reg. int. ARS autorizza il Consiglio di Presidenza a disciplinare l'erogazione della diaria in rapporto alla presenza dei deputati alle sedute d'Aula e di Commissione²⁴.

Effettuato questo breve inquadramento storico-giuridico, esaminiamo in sintesi le caratteristiche dell'indennità dei deputati regionali, evidenziandone le eventuali differenze rispetto a quella dei parlamentari nazionali:

- a) ha struttura dualistica, essendo composta da una quota fissa mensile e da una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Palermo; quest'ultima ha carattere mobile giacché su di essa viene operata una ritenuta giornaliera in relazione alle assenze dalle sedute d'Aula ²⁵;
- b) per i pubblici dipendenti (compresi i professori e ricercatori universitari) è alternativa con la retribuzione in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, potendo il deputato, all'atto dell'insediamento, optare per l'una o per l'altra ²⁶;
- c) non è cumulabile con altri compensi posti direttamente o indirettamente a carico dello Stato o di enti pubblici; restano comunque escluse dal divieto di cumulo le indennità per partecipazioni a commissioni giudicatrici di concorso, a missioni, a commissioni di studio e a commissioni di inchiesta ²⁷;
- d) non è cumulabile con le indennità ed i gettoni di presenza spettanti agli amministratori locali ²⁸;
- e) è sequestrabile e pignorabile, a differenza dell'indennità dei membri delle Camere per le quali vige il divieto sancito dal surrichiamato art. 5 della legge n. 1261/1965. Da segnalare in proposito che, nell'ordinamento regionale, manca una disposizione come quella dell'articolo 91 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati), secondo cui "non è ammessa rinuncia o cessione" dell'indennità parlamentare. Si tratta di una norma – come in precedenza evidenziato - motivata anch'essa, al pari di quella sulla insequestrabilità e impignorabilità, dall'esigenza di garantire il libero svolgimento del mandato elettorale, e posta "in applicazione di un principio vigente per tutte le remunerazioni

relative all'esercizio di pubbliche funzioni" ²⁹.

In tale ottica si spiega come il regime dell'indisponibilità abbia sempre trovato applicazione per l'indennità corrisposta ai membri dell'ARS.

4. Considerazioni finali.

Com'è noto, il trattamento economico dei parlamentari è questione che ha sempre suscitato accese discussioni tanto a livello politico, quanto nell'opinione pubblica; e i mass-media, ogni qualvolta si affronta l'argomento in sede di esame dei bilanci interni delle assemblee legislative, ovvero allorché ricorrano i presupposti per l'aggiornamento delle indennità, sogliono, con un tono fra l'ironico e l'indignato, esprimere forti critiche sulle cifre ritenute eccessive specie se poste in relazione all'operato degli "inquilini del Palazzo". A ciò aggiungasi che una recente pubblicistica sui costi della politica ³⁰, nel denunciare vizi, sprechi e privilegi delle varie "caste" del potere pubblico, ha messo ferocemente sotto accusa i compensi "faraonici" che, a vario titolo, si liquidano gli esponenti politici del sistema Italia.

Orbene, senza volere minimamente entrare nel merito di tali critiche (che oltretutto esula dall'oggetto del presente articolo), ci permettiamo però di osservare che un siffatto clima polemico non incoraggia certamente un dibattito sereno sullo status economico di chi riveste cariche elettive.

Al riguardo una semplice riflessione.

Se gli amministratori (i c.d. manager) di aziende o imprese di media e grande dimensione, le quali sono comparabili per dotazione di risorse economiche, per gestione di personale, per movimentazione di flussi finanziari, agli apparati pubblici (Stato, Regioni, Province, ecc.) preposti al governo delle rispettive comunità, percepiscono dei compensi adeguati al loro carico di lavoro e di responsabilità, non si vede perché lo stesso trattamento non debba essere riservato a coloro che sono titolari di funzioni ancor più delicate perché, sovrintendendo alla gestione della cosa pubblica, non devono certo realizzare profitti, bensì conseguire risultati nell'interesse generale.

In altri termini, non si comprende perché chi opera per fini di pubblica utilità lo debba fare con lo spirito del missionario. Anzi, proprio il non riconoscerli un'idonea remunerazione potrebbe allontanare dai pubblici incarichi gli elementi migliori della società e al contempo incoraggiare quei fenomeni di corruzione da tutti esecrati.

Ci sembra, quindi, di poter concludere osservando che la riduzione dei costi della politica e, più in generale, l'auspicata moralizzazione della vita pubblica del Paese non si raggiungono con denunce, di facile presa tra i cittadini, bensì riducendo il numero dei componenti degli organi collegiali di qualunque tipo (a cominciare dal Parlamento e via via scendendo; e i tempi dovrebbero essere ormai maturi per pervenire ad una riforma del genere che certamente sarà sofferta in ordine ai tagli da operare) ³¹ e, soprattutto, cercando di verificare (compito questo certamente arduo, che non può che essere rimesso alla "sensibilità" dei partiti, ovvero affidato ad un sistema di elezioni primarie) lo spessore ideale, morale e culturale di coloro che aspirano ad accedere ad un ufficio pubblico elettivo.

Puntando, quindi, su organismi meno numerosi e più snelli e su un personale politico più selezionato è da presumere che ne trarrà giovamento tanto l'erario pubblico quanto il funzionamento delle istituzioni rappresentative.

* Vice Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Siciliana.

¹ Sulla genesi dell'art. 50 St. Alb. e sulle accese discussioni che ne seguirono, tra favorevoli e contrari al principio di gratuità, fino all'età giolittiana, cfr. F. Musco, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, n. 2/2000, pag. 285 e ss.; di fatto, tale principio venne meno con la legge 30 giugno 1912, n. 665 (introduttiva del suffragio universale "maschile") la quale, all'art. 11 (trasfuso prima nell'art. 112 del T.U. n. 821/1913 e, poi, nell'art. 105 del T.U. n. 1495/1919 dettante la disciplina sulla rappresentanza proporzionale), prevedeva due forme di compenso:

- la prima, di lire 2.000 annue, a favore di tutti i deputati, per "spese di corrispondenza";
- la seconda, di lire 4.000 annue, per "altri titoli", a favore di quei deputati che non godessero di alcun emolumento posto a carico del bilancio dello Stato o di enti pubblici; mentre chi percepiva un tale tipo di emolumento aveva diritto alla relativa differenza.

Si stabiliva, inoltre, che di tali compensi, posti a carico del bilancio della Camera, non era "ammessa rinuncia o cessione da parte del deputato, né sequestro".

Successivamente, con la legge 5 aprile 1920, n. 395 (trasfusa poi nell'art. 103 del T.U. n. 2694/1923) vennero introdotte le seguenti novità:

- la formula "per compenso di spese di corrispondenza" venne sostituita con l'altra "a titolo di indennità e rimborso spese di corrispondenza";
- scomparve ogni distinzione tra deputati "autonomi" e percettori di assegni a carico dell'erario; - venne stabilita una somma annua per tutti di lire 15.000;
- fu consentito di assegnare ai senatori (fino a quel momento esclusi da ogni beneficio economico) "un'indennità di presenza per ciascuna delle sedute alle quali intervengono".

Infine, ogni differenza di trattamento tra Camera dei deputati e Senato del Regno cadde con la legge 24 maggio 1925, n. 790, recante "Regolarizzazione dell'indennità parlamentare", la quale, all'art. 1, commi 2° e 3°, così recitava: "A ciascun senatore ed a ciascun deputato, dal giorno del giuramento, è corrisposta senza alcuna distinzione la somma annua di lire 15.000 a titolo di rimborso spese inerenti al loro ufficio. Di tale somma non è ammessa né rinuncia o cessione da parte del senatore o deputato, né sequestro". Di indennità *sic et simpliciter* si tornò a parlare con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, che, all'art. 7, comma 2°, così disponeva: "Ai consiglieri nazionali (che avevano preso il posto dei deputati una volta soppressa la Camera elettiva, n.d.r.) spetta un'indennità annua, determinata con legge".

Dopo la caduta del fascismo e la fine dell'esperienza corporativa, il riferimento normativo più pertinente al tema in esame, durante il c.d. "periodo transitorio" (1943/47), si rinviene nell'art. 82 del d.leg. 10 marzo 1946, n. 74, (Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente), che stabiliva la corresponsione, a favore dei costituenti, di una somma mensile a titolo di indennità, e riprendeva il concetto che la stessa non fosse né rinunciabile, né cedibile, né sequestrabile. Da notare che venne aggiunto infine il divieto di "pignoramento".

La concreta determinazione dell'indennità - avverte la relazione al decreto - "sarà stabilita dalla stessa Assemblea Costituente, nell'atto in cui provvederà alla formazione del proprio bilancio interno".

Questa, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 27 giugno 1946, stabilì la somma di lire 25.000 mensili, successivamente aumentata (deliberazione del 25 febbraio 1947) a 30.000; venne inoltre prevista un'indennità di presenza (inizialmente di 1.000 lire) per le riunioni di Commissione convocate in giorni diversi da quelli di seduta dell'Aula.

Infine, l'Assemblea Costituente, riunitasi in Comitato segreto il 16 settembre 1947, deliberò di elevare a 50.000 mensili l'indennità fissa, mentre quella di presenza "pro die" fu fissata in 3.000 e 1.500 rispettivamente per i deputati residenti fuori Roma e per quelli residenti a Roma.

² Per un sintetico, ma esauriente commento cfr. Bartole-Bin, art. 69, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., Cedam, 2008, pagg. 632-635.

³ Cfr. L. Ciaurro, *Parlamentare (status di)* in Diz. Dir. pubb. diretto da Sabino Cassese, Milano, 2006, pag. 4098; cfr., altresì, I. Pivetti, *L'indennità parlamentare come garanzia costituzionale*, in *Dike*, n. 5/2002, pagg. 19-22.

⁴ Cfr. Zampetti, art. 69, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1986, pag. 246, nota 4, il quale riferisce che "alla fine del 1963 l'indennità parlamentare fissa era di L. 65.000, mentre il rimborso spese ammontava a L. 435.000".

⁵ Con delibera del 30 giugno 1993 il Senato della Repubblica ha determinato la quota mensile lorda dell'indennità parlamentare nella misura del 96 per cento del trattamento complessivo dei magistrati con funzioni direttive superiori (Presidente di Sezione). Analoga decisione è stata assunta dalla Camera dei Deputati.

- ⁶ La diaria viene ridotta giornalmente (€ 258,23 al Senato; € 206,58 alla Camera) ove il Senatore o il Deputato non partecipi ad almeno il 30 per cento delle votazioni effettuate in Aula con il procedimento elettronico nell'arco della giornata.
- ⁷ Cfr. art. 26, c. 1, lett. a, della l. 724/1994 e art. 50 del T.U.I.R. n. 917/1986, come modificato dall'art. 1 del d. leg. n. 344/2003. I contributi deducibili sono solamente quelli relativi all'assegno di fine mandato.
- ⁸ Cfr. art. 52 del T.U.I.R. n. 917/1986.
- ⁹ La Corte di Cassazione, sez. VI pen., sent. n. 1044/1995, ha dichiarato che "la norma dell'ultimo comma dell'art. 5 della legge n. 1261 deve considerarsi di stretta interpretazione non suscettibile di estendere il regime di impignorabilità ed insequestrabilità al diverso istituto dell'assegno vitalizio, il quale, non essendo per esso prevista una disciplina apposita in materia, deve, allo stesso modo di ogni altro emolumento dei dipendenti pubblici, considerarsi aggredibile nella misura del quinto ...".
- ¹⁰ Su tali aspetti cfr. Zampetti, op. cit., pagg. 252-254.
- ¹¹ L'entità del trattamento economico dei Parlamentari italiani è consultabile on-line:
www.camera.it/deputatism/4385/documentotesto.asp -
www.senato.it/composizione/21593/132051/genpagina.htm.
- ¹² Cfr. G. Contini, *Indennità parlamentare*, in Enc. dir., XXI, pag. 106.
- ¹³ Cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, Milano, 1987, pag. 206.
- ¹⁴ Cfr. la nota "Il Presidente, il Parlamento e la riduzione dei costi della politica" consultabile nel sito www.deputati.camera.it/exparlamentari/attività/news/costi-politica2.it.
- ¹⁵ Cfr. S. Tabacchi, *Indennità parlamentari*, in Rassegna parlamentare, 2008, n. 2, pag. 458; L. Giannitti – N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, pag. 66; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, pag. 260; Martines-Silvestri-De Caro-Lippolis-Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, pag. 72; L. Ciaurro, *Indennità parlamentare*, in Enc. giur. Treccani, 1996, pag. 2; Zanon, *Parlamentare (status di)* in Dig. Disc. Pubbl., 1995, pagg. 642-43; Zampetti, op. cit. pagg. 243-44; Contini, op. cit., pagg. 106-107; Furlani, *Indennità parlamentare*, in Nss. D. I. VIII, Torino, 1962, pag. 597.
- ¹⁶ Cfr. art. 71 del d.leg. n. 29/1993 adesso trasfuso nell'art. 68 del d.leg. n. 165/2001.
- ¹⁷ Ad eccezione di Contini, op. cit., pag. 107, il quale sostiene che i parlamentari siano da considerare "dei pubblici funzionari che sempre più vanno avvicinandosi alla categoria dei veri e propri dipendenti dello Stato"; mentre Manzella, op. cit., pag. 260, parla di "rapporto temporaneo di impiego pubblico".
- ¹⁸ Quanto alle Regioni a regime differenziato tace pure lo Statuto del Trentino-Alto Adige, mentre quelli della Sardegna (art. 26), della Valle d'Aosta (art. 25) e del Friuli-Venezia Giulia (art. 19) prevedono che i consiglieri ricevano un'indennità fissata con legge regionale. Per le Regioni di diritto comune l'art. 17 della l. n. 62/1953 prevedeva per i consiglieri regionali un'indennità di presenza per i giorni di seduta da stabilirsi con legge regionale. Tale principio, sia pure con diverse formulazioni, si trova adesso trasfuso in tutti gli statuti regionali.
- ¹⁹ Così, ad es., il Presidente dell'Assemblea, on. Giulio Bonfiglio, nella seduta del Consiglio di Presidenza n. 7 del 23 gennaio 1952, precisava che l'Assemblea, sin dall'inizio della prima legislatura, aveva stabilito che il trattamento economico dei deputati dovesse essere sempre uguale a quello dei componenti del Parlamento nazionale e, quindi, ne doveva seguire tutte le eventuali variazioni sia in aumento che in diminuzione.
- ²⁰ Vedi l'*obiter dictum* (sia pure relativamente alle indennità di carica) al punto 6 del considerato in diritto della sent. n. 187/1981 della Corte Costituzionale.
- ²¹ L'entità dello stesso è visionabile nel sito:
www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/altridoc/CompetenzeDeputati.pdf
- ²² La formula del giuramento è contenuta nell'art. 6 del D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204.
- ²³ La Corte dei Conti, sez. giuris. Reg. sic., nella sent. 3 marzo 1997, n. 51, in Gius. amm. sic. n. 3/97, pag. 875, usa la dizione "indennità alimentare".

²⁴ Ove il deputato regionale non partecipi alle sedute d'Aula è prevista una riduzione giornaliera della diaria nella misura di € 129,11.

²⁵ V. nota precedente.

²⁶ V. nota 16.

²⁷ Cfr. l'art. 3, commi primo ed ultimo, della legge n. 1261/1965, come richiamato dall'art. 1, comma secondo, della l.r. n. 44/1965.

²⁸ Cfr. l'art. 19 bis della l.r. 23 dicembre 2000, n. 30, introdotto dall'art. 6 della l.r. 22/2008.

²⁹ Cfr. Mortati, *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, 1991, pag. 502.

³⁰ Al riguardo cfr. Rizzo-Stella, *La casta*, Rizzoli, 2007; Salvi-Villone, *Il Costo della Democrazia*, nuova edizione, Milano, 2007; Cervi-Porro, *Spreco poli*, nuova edizione, Milano, 2007; C. Lo Papa, *Sparlamento*, Chiarelettere, 2008; Forbice-Mazzucca, *I Faraoni*, Piemme, 2009. Utili indicazioni, anche sotto l'aspetto propositivo, sono contenute in W. Bordon, *Perché sono uscito dalla Casta*, Ponte delle Grazie, 2008.

³¹ Un intervento – sia pure timido - in questo senso è disposto dalla legge finanziaria 2010 (l. 23 dicembre 2009, n. 191), la quale, all'art. 2, commi 183-186, prevede, in relazione alla riduzione triennale del contributo ordinario per gli enti locali, un taglio del 20 per cento dei consiglieri comunali (all'atto del loro rinnovo), mentre il numero massimo degli assessori comunali è determinato, per ciascun comune, in misura pari ad un quarto del numero dei consiglieri (in pratica, gli assessori saranno uno ogni quattro consiglieri, anziché uno ogni tre). Per le province viene solamente ridotto il numero degli assessori, i quali diventano uno ogni cinque consiglieri, anziché uno ogni quattro.

Si segnala, per completezza d'informazione che, all'Assemblea regionale siciliana, il disegno di legge n. 52 del 9 giugno 2008 (di iniziativa dell'on. G. Barbagallo) volto a proporre al Parlamento nazionale la riduzione del numero dei deputati regionali (art. 3, c. 1, dello Statuto speciale) da 90 a 70, è stato respinto dalla Commissione speciale per lo Statuto perché non facente parte di un disegno riformatore più complessivo.