

CAMERA DEI DEPUTATI

Giovedì 6 settembre 2012

XVI LEGISLATURA

BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)

COMUNICATO

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 6 settembre 2012. — Presidenza del presidente [Isabella BERTOLINI](#).

La seduta comincia alle 13.05.

Omissis

SEDE REFERENTE

Giovedì 6 settembre 2012. — Presidenza del presidente [Donato BRUNO](#). — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Saverio Ruperto.

La seduta comincia alle 14.20.

Omissis

Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, a norma dell'articolo 23, commi 16 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

C. 5210 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 giugno 2012.

[Giuseppe CALDERISI](#) (PdL), *relatore*, richiama le relazioni introduttive già svolte in precedenza dai relatori e richiama quanto stabilito dal recente articolo 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», che reca una procedura di riordino delle province molto complessa, con un intreccio di competenze tra Governo e regioni.

Ricorda, in proposito, come anche nel parere espresso dal Comitato permanente per i pareri della I Commissione sia stato segnalato come i termini dell'intero procedimento di riordino delle province contengano oltretutto alcune discrasie temporali.

Si tratta quindi di elementi di particolare rilevanza di cui occorre tenere conto. Per tali ragioni, prospetta l'opportunità di svolgere, non appena possibile, un'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, affinché la Commissione possa disporre di un quadro completo ed aggiornato del tema in questione, quale presupposto

fondamentale di chiarezza per poter procedere alla definizione del sistema elettorale del Consiglio provinciale e del presidente della provincia.

[Donato BRUNO](#), *presidente*, ritiene che la proposta del collega Calderisi debba essere valutata in seno all'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

[David FAVIA](#) (IdV) ricorda che il 6 novembre prossimo è prevista la decisione della Corte Costituzionale sui ricorsi presentati in merito alle disposizioni di cui all'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, riguardanti il riordino delle province, con il rischio di un «travolgimento» dell'intero percorso delineato dal Governo.

Ribadisce quindi l'opportunità di tenere conto di quanto previsto dalle proposte di legge, tra cui quella di iniziativa popolare, volte a sopprimere direttamente dalla Carta Costituzionale il riferimento all'ente provincia, così da superare eventuali profili di incostituzionalità di leggi ordinarie.

[Donato BRUNO](#), *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Adeguamento alla media europea degli stipendi, emolumenti, indennità degli eletti negli organi di rappresentanza nazionale e locale.

C. 5105 d'iniziativa popolare.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

[Pierluigi MANTINI](#) (UdCpTP), *relatore*, ricorda che la proposta di legge di iniziativa popolare, di cui la Commissione inizia oggi l'esame, consta di un solo articolo, che prevede che i parlamentari, il Presidente del Consiglio dei ministri, i consiglieri e gli assessori regionali, provinciali e comunali, i governatori delle regioni, i presidenti delle province, i sindaci, i funzionari nominati nelle aziende a partecipazione pubblica e i soggetti equiparati non possano percepire, a titolo di stipendi, emolumenti o indennità, tenuto conto del costo della vita e del potere reale di acquisto nell'Unione europea, somme superiori alla media europea degli stipendi, emolumenti e indennità percepiti negli altri Paesi membri dell'Unione per incarichi equivalenti. Pag. 42

Fa presente che la proposta di legge nasce da una esigenza sentita e condivisa, quella di contenere la spesa pubblica e di conformare le retribuzioni pubbliche a un principio etico. Si tratta di una proposta di legge che è doveroso, a suo avviso, prendere in considerazione, valutando se sia possibile in qualche punto migliorare il testo per renderlo più adatto allo scopo che persegue.

Ciò premesso, ricorda che nella materia dei limiti dei trattamenti economici erogati per cariche elettive, per cariche oggetto di nomina o per rapporti di lavoro a carico della finanza pubblica sono già intervenuti diversi provvedimenti, tra cui la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006, articolo 1, comma 593), la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007, articolo 3, commi 44-52-*bis*), il decreto-legge 97 del 2008 (articolo 4-*quater*, comma 52-*bis*), il regolamento recante determinazione dei limiti massimi del trattamento economico onnicomprensivo a carico della finanza pubblica per i rapporti di lavoro dipendente o autonomo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195.

Le discipline citate non dicono nulla in merito alla perdurante vigenza o, di contro, all'abrogazione delle discipline precedenti, fatta eccezione per l'articolo 1, comma 593, della legge 296 del 2006, che abroga la disciplina previgente sulla stessa materia.

Con l'articolo 9 del decreto-legge 78 del 2010 sono state poi disposte misure di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, tra cui la riduzione della misura di specifici trattamenti

economici.

Tra le fonti normative più recenti, con riferimento anche ai trattamenti economici per cariche elettive, vi sono l'articolo 1 del decreto-legge n. 98 del 2011, poi modificato dall'articolo 1, comma 33, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, nonché l'articolo 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011.

In particolare, l'articolo 1 del decreto-legge n. 98 del 2011, al comma 1, primo periodo, stabilisce che il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o ai componenti degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, elencati nell'allegato A del provvedimento, non può superare la media, ponderata rispetto al PIL, degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di omologhe cariche negli altri sei principali Stati dell'area euro.

Il comma 1, secondo periodo, stabilisce che, fermo il principio costituzionale di autonomia delle Camere, il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto a ciascun parlamentare in funzione della carica ricoperta non può superare la media del costo relativo ai componenti dei Parlamenti nazionali. Il comma 2 dispone che il tetto di cui sopra si applica anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti generali e ai titolari degli uffici a questi equiparati, definendo, ai soli fini del comma de quo, il trattamento economico onnicomprensivo come il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare delle predette cariche, ivi compresi quelle erogate dalle amministrazioni di appartenenza.

Ai sensi del comma 4, le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 costituiscono norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Le Regioni sono quindi tenute a adeguare la propria legislazione alle previsioni suddette. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome devono adeguare la propria legislazione alle disposizioni di cui ai commi precedenti, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. Il comma 6, infine, stabilisce che le suddette disposizioni, ad eccezione del comma 3, si applicano a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano stati ancora determinati alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

L'articolo 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011 ha previsto l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio Pag. 43dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, per definire il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

In attuazione di tale previsione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012 ha fissato il limite di trattamento economico annuale complessivo in euro 293.658,95, cifra equivalente a quella spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione nell'anno 2011.

In materia di compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni è intervenuto l'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011 e successive modificazioni. Tale articolo, oltre a rinviare a un decreto del Ministro dell'economia una classificazione delle società non quotate finalizzata alla limitazione dei compensi erogabili, da emanare entro il 31 maggio 2012, al comma 5-*bis*, ha disposto che il compenso stabilito ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile dai consigli di amministrazione delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, non può comunque essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione; inoltre, al comma 5-*ter*, ha previsto che il trattamento economico annuo onnicomprensivo dei dipendenti delle società non quotate di cui al comma 5-*bis* non può comunque essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

Con specifico riferimento agli enti territoriali, si ricordano gli interventi normativi previsti dall'articolo 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, che, a fini di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, ha previsto che ciascuna regione definisca l'importo degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, ivi compresi l'indennità di funzione, l'indennità di carica, la diaria, il rimborso spese, a qualunque titolo percepiti dai consiglieri regionali in virtù del loro mandato, in modo tale che, ove siano maggiori, non eccedano complessivamente, in alcun caso, l'indennità massima spettante ai membri del Parlamento.

L'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, per il quale «a decorrere dal 1° gennaio 2011, le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Infine va ricordato l'articolo 14 del decreto-legge 138 del 2011, che ha disposto anche una riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, disponendo che le regioni prevedano che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale.

[Isabella BERTOLINI](#) (PdL), *relatore*, sottolinea preliminarmente come, per affrontare seriamente la questione, occorra tenere conto delle previsioni normative vigenti sulla materia e di eventuali profili di incostituzionalità che potrebbero riguardare precetti specifici e dettagliati nei confronti di enti dotati di una propria autonomia.

È altresì necessario definire maggiormente l'ambito di applicazione dell'intervento Pag. 44normativo, specificando in particolare se questo debba riguardare i rapporti giuridici in essere o anche quelli non ancora costituiti.

Richiama, quindi, la giurisprudenza costituzionale sul divieto di *reformatio in peius* ed invita tutti ad una discussione non demagogica ma tale da poter dare le risposte che il Paese chiede, con il necessario approfondimento e con una grande serietà.

Occorre altresì considerare che le difficoltà incontrate dalla Commissione Giovannini, dimostrano come il lavoro in questione non sia molto semplice. È quindi a suo avviso opportuno «fare tesoro» del lavoro finora svolto da tale Commissione e riflettere sugli aspetti che sono mancati per portare avanti tale procedura.

Ribadisce come ci si trovi di fronte ad un tema importante, che è utile affrontare, al fine di dare le necessarie risposte al Paese. Invita quindi tutti i gruppi ad un atteggiamento che possa essere di ausilio all'obiettivo che si intende raggiungere, anche se teme che sarà un lavoro tutt'altro che facile da svolgere.

Ciò premesso, ricorda che, sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, la proposta di legge, in quanto pone un limite ai trattamenti economici erogabili da parte degli enti territoriali, anche con riferimento a cariche elettive, appare riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Il coordinamento della finanza pubblica – insieme con quello del sistema tributario e l'armonizzazione dei bilanci pubblici – è materia di legislazione concorrente, rispetto alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, in questa materia le disposizioni statali possono solo prevedere criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali (*e plurimis* sentenze n. 157 e 95 del 2007, n. 449 del 2005 e n. 390 del 2004).

In questa prospettiva, secondo la Corte, risulta quindi decisivo verificare se «la norma statale, emanata nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia di principio ovvero di dettaglio, dovendosi considerare soltanto in quest'ultimo caso

illegittima. Né, ove fosse di principio, sarebbe necessaria la previsione di un meccanismo di coinvolgimento regionale nella scelta dei contenuti della relativa disciplina». Come è noto, «la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia [...] nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende» (sentenza n. 139 del 2009).

Occorre per altro verso rilevare che la proposta di legge non specifica l'ambito temporale di applicazione della norma, vale a dire se ai rapporti giuridici in essere o solo a quelli non ancora costituiti. In tema di lavoro pubblico è stato d'altra parte elaborato dalla giurisprudenza il principio del divieto di *reformatio in peius*, sulla base della disposizione di cui all'articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, recante il testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Questo principio trova riscontro, nel rapporto di lavoro privato, nell'articolo 2103 del codice civile (sulle mansioni del lavoratore), nel quale si ritiene generalmente fondato il principio di irriducibilità della retribuzione, interpretato in sede giurisprudenziale nel senso che «la retribuzione concordata al momento dell'assunzione non è riducibile neppure a seguito di accordo tra il datore e il prestatore di lavoro ed ogni patto contrario è nullo in ogni caso in cui il compenso pattuito anche in sede di contratto individuale venga ridotto»: in questi termini si esprime la Cassazione civile Sezione lavoro nella sentenza 27 ottobre 2003 n. 16106; ma si vedano anche Cassazione civile Sezione Pag. 45 lavoro 7 dicembre 2000 n. 15517; e Cassazione civile Sezione lavoro 8 settembre 1997 n. 87049.

In merito all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del suddetto principio, si rileva che esso – nato storicamente per i soli dipendenti di amministrazioni statali – è stato successivamente esteso dalla giurisprudenza ai dipendenti delle aziende autonome statali e di altri enti pubblici e alla generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, tanto da far affermare alla stessa Corte costituzionale, con riferimento al trattamento economico di dipendenti di enti regionali, che «il divieto di una siffatta *reformatio* è ormai talmente consolidato che non occorre neppure menzionarlo nelle disposizioni di legge che hanno ad oggetto il trattamento medesimo: si tratta di un principio generale elaborato e costantemente affermato dalla giurisprudenza» (Corte costituzionale 6 maggio 1985, n. 153).

Questo orientamento è rimasto sostanzialmente confermato dalla giurisprudenza successiva, tanto che, quando la Corte costituzionale non ha ritenuto di accogliere questioni di legittimità relative al mutamento di profili attinenti allo stato economico di lavoratori, ha sempre fatto riferimento a questioni peculiari dei casi scrutinati.

In particolare, da alcune successive pronunce della giurisprudenza costituzionale, risulta che la possibilità di ridurre unilateralmente la retribuzione in atto non corrisponde ad un discrezionale *ius variandi*, ma è collegata ad una oggettiva modificazione della prestazione lavorativa o a una nuova (non arbitraria) valutazione della qualità di essa o a scelte lavorative operate dallo stesso lavoratore (nella fattispecie la libera attività professionale) o, ancora, al carattere del tutto temporaneo dei sacrifici richiesti (Corte Costituzionale 19 giugno 1998, n. 219, e 20 luglio 1999, n. 330; nonché sentenza n. 245 del 1997 e ordinanza n. 299 del 1999).

Non mancano, inoltre, pronunce della Corte costituzionale nelle quali è evidenziato nella materia de quo il profilo del legittimo affidamento. Infatti, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 271 del 2011 ha ribadito – cassando la norma regionale che ridefiniva, riducendola, un'indennità prevista per dipendenti titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato – che il legittimo affidamento nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (tra le altre si vedano le sentenze n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009) non violabile in modo irragionevole a meno di lesione dell'articolo 3 della Costituzione.

Per le misure di riduzione di trattamenti economici previste dall'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, già citate, si fa presente che pende davanti alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale delle norme citate, a seguito di ordinanze di rimessione del giudice amministrativo (Tar Umbria ordinanza n. 155 del 2011 e Tar Salerno ordinanza n. 1162 del 2011).

Quanto al coordinamento con la normativa vigente, va ribadito che il provvedimento interviene in una materia in cui già dispongono altre fonti normative, come l'articolo 1 del decreto-legge 98 del 2011. In particolare il comma 3 di tale articolo ha previsto l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame, di una Commissione, presieduta dal Presidente dell'ISTAT e composta da quattro esperti, che durano in carica quattro anni, la quale, entro il 1° luglio di ciascun anno e con provvedimento pubblicato in Gazzetta Ufficiale, deve provvedere alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici di cui sopra riferiti all'anno precedente e aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel documento di economia e finanza. La ricognizione e l'individuazione riferite all'anno 2010 dovevano essere provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012.

Dal comunicato stampa del 4 aprile del 2012 pubblicato sul sito della Presidenza Pag. 46 del Consiglio risulta che «Il 30 marzo 2012 la Commissione governativa presieduta da Enrico Giovannini ha trasmesso al Governo il rapporto finale per l'anno 2011, rimettendo il mandato affidatole dal Parlamento nel luglio 2011. Alla Commissione Giovannini erano state affidate due funzioni: realizzare un'attenta ricognizione dei trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di cariche e incarichi pubblici nei sei principali Stati dell'Area Euro; e, sulla base dei risultati ottenuti, calcolarne la media ponderata rispetto al PIL. Il rapporto – che segue e completa il primo rapporto, pubblicato a dicembre 2011 – ha tuttavia posto in evidenza le criticità che, secondo la Commissione, hanno impedito di portare a compimento la ricognizione determinando la sua decisione di rimettere il mandato ricevuto. Il Governo prende atto del lavoro svolto dalla Commissione e proseguirà la propria azione nell'obiettivo di giungere ad una razionalizzazione dei trattamenti retributivi in carico alle amministrazioni pubbliche, tenendo conto dell'indisponibilità dei dati di riferimento negli altri paesi europei. Il Governo è consapevole della necessità di completare nel più breve tempo possibile il percorso avviato nel luglio 2011 e proseguito con l'attuazione delle norme contenute nel decreto Salva Italia per il contenimento delle retribuzioni dell'alta dirigenza nei limiti del tetto previsto».

Infine è utile ricordare che la materia dei limiti dei trattamenti economici erogati a carico delle finanze pubbliche è oggetto delle proposte di legge C. 4901 e C. 5035, all'esame delle Commissioni I e XI, limitatamente ai trattamenti inerenti rapporti di lavoro autonomo e dipendente.

[Roberto ZACCARIA](#) (PD) nel prendere atto favorevolmente della decisione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della I Commissione di dare seguito alle richieste di iscrizione all'ordine del giorno della Commissione del provvedimento in titolo, evidenzia preliminarmente come, a suo avviso, le proposte di legge di iniziativa popolare pongano in capo ai parlamentari una responsabilità particolare per cui, a prescindere dal numero dei cittadini che le ha sottoscritte, è il principio che è alla base che conta ed occorre farsene carico.

È quindi importante esaminare con attenzione il tema posto dalla proposta di legge di iniziativa popolare, a prescindere dalla necessità di modifiche alla formulazione del testo che sarà necessario apportare.

Ricorda che la Costituzione stabilisce espressamente, all'articolo 69, che «i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge». Vi è quindi l'esigenza di rispondere al dettato costituzionale definendo una legge quanto più possibile chiara e trasparente in materia, anziché prevedere rinvii a delibere dell'Ufficio di presidenza o ad altro. La Costituzione chiede infatti che i rappresentanti dei cittadini ricevano un'indennità fondata su una previsione legislativa facilmente «leggibile».

Ritiene tuttavia, come evidenziato anche dai relatori, che la proposta di legge in discussione «metta insieme» troppi soggetti distinti tra loro, con il rischio di vanificarne l'obiettivo di fondo: in primo luogo, il testo fa riferimento a coloro che ricevono indennità in base a cariche elettive; più complesso è invece riferirsi agli organi rappresentativi delle autonomie locali dove la

giurisprudenza costituzionale richiede più cautele al legislatore statale e ancora più complesso applicare le norme in questione a funzionari e dipendenti pubblici, riguardo ai quali il Parlamento ha comunque di recente discusso specifiche disposizioni.

Evidenzia pertanto l'opportunità, in primo luogo, di delimitare il parametro dei destinatari ai rappresentanti della Camera, del Senato e ai membri del Governo, prevedendo eventualmente l'applicazione del principio di fondo anche alle autonomie locali.

In secondo luogo, è opportuno giungere all'unicità della fonte regolatrice della materia e ritiene che l'attuale fase di fine Pag. 47 legislatura possa paradossalmente essere la migliore condizione per intervenire con «neutralità» sulla materia.

Infine, è a suo avviso importante definire come parametro di riferimento un elemento oggettivo che possa risultare effettivamente praticabile, nel momento in cui si riscontrasse effettivamente l'impossibilità di assumere come riferimento la media europea. Ricorda come l'importante sia raggiungere la necessaria chiarezza e trasparenza su questa materia.

Invita quindi tutti ad un serio lavoro rispetto ad una proposta di legge di iniziativa popolare.

[Daniela SBROLLINI](#) (PD) avverte di aver presentato una proposta di legge di contenuto identico a quella in esame, la quale si limita ad aggiungere i ministri all'elenco dei destinatari della norma, i quali, nel testo della proposta di iniziativa popolare, certo per una dimenticanza, non sono menzionati.

A parte questo, ritiene che il tema affrontato dalla proposta in esame sia importante e che debba essere discusso senza demagogia, nell'ottica di una battaglia di civiltà finalizzata a riavvicinare la politica ai cittadini. Il provvedimento offre l'occasione per fare chiarezza sul ruolo dei parlamentari e degli amministratori locali, il cui lavoro non è forse sempre ben conosciuto da tutti, e per far capire all'opinione pubblica che forse le retribuzioni della classe politica italiana sono già equiparate alla media europea, tenendo conto non solo del dato degli emolumenti, ma del complesso dei servizi, che in alcuni Paesi sono erogati ai parlamentari direttamente dal Parlamento e in altri, come l'Italia, sono a carico del parlamentare, che vi provvede con le speciali indennità erogategli a questo scopo. In definitiva, la discussione della proposta di legge può offrire al Parlamento l'occasione per mostrare al Paese che la politica riflette seriamente sui costi delle istituzioni e di una democrazia, che deve comunque essere il più trasparente possibile.

[Salvatore VASSALLO](#) (PD) ritiene che la proposta di legge della quale la Commissione inizia oggi l'esame affronti una materia sulla quale il Parlamento avrebbe dovuto da tempo intervenire di propria iniziativa, senza attendere lo stimolo della richiesta popolare.

Premesso che il suo ragionamento si concentrerà, per le ragioni che avrà modo di chiarire, soprattutto sul capitolo delle retribuzioni dei parlamentari, sottolinea come il difetto principale di queste ultime stia nel fatto che derivano non da una chiara norma di legge, come prescrive la Costituzione, ma dalla combinazione di una pluralità di fonti, non sempre rese pubbliche o adottate con trasparenza, e per di più difformi nei due rami del Parlamento, nonostante le funzioni svolte da deputati e senatori siano identiche.

Rileva come la proposta di legge in esame abbia il merito di richiamare l'attenzione sul fatto che la disciplina in materia di indennità dei parlamentari deve essere stabilita dalla legge con l'indicazione di parametri certi e trasparenti. Teme tuttavia che la norma proposta rischi di restare inattuata come altre norme su questa materia, sia perché, come ha già rilevato il deputato Zaccaria, riguarda una platea di destinatari troppo eterogenea, sia perché individua come parametro di riferimento per la definizione delle retribuzioni un indice che è di fatto indeterminabile, come dimostra l'esperienza della Commissione Giovannini, vale a dire la «media europea degli stipendi, emolumenti e indennità percepiti negli altri Paesi membri dell'Unione per incarichi equivalenti». Si tratta di un parametro indeterminabile perché le modalità di retribuzione dei parlamentari dei diversi Stati membri dell'Unione europea sono differenti sotto molti profili, compreso il regime di tassazione, e risultano quindi molto difficilmente comparabili.

Esprime quindi l'avviso che la formulazione normativa contenuta nella proposta di legge di iniziativa popolare sia inadeguata a raggiungere l'obiettivo che si prefigge, quello del contenimento e della trasparenza delle retribuzioni, e che, per conseguire tale obiettivo, che è senz'altro meritevole di essere conseguito, occorrono alcuni correttivi. In primo luogo, è necessario circoscrivere la platea dei destinatari del provvedimento: a suo giudizio, un intervento nel campo delle retribuzioni pubbliche dovrebbe prendere le mosse da quelle dei parlamentari. In secondo luogo, occorre prevedere una disciplina che stabilisca con chiarezza e trasparenza non soltanto il «quanto» della retribuzione, ma anche il «come» e il «per cosa»: occorre infatti anche superare le storture dell'attuale sistema, nel quale alcune somme sono corrisposte in modo generalizzato e senza alcun controllo, formalmente a copertura di spese che in effetti sono sostenute soltanto dai parlamentari che svolgono fino in fondo la loro funzione, con il risultato paradossale che questi ultimi, al netto delle spese di lavoro, guadagnano meno di altri colleghi, pur essendo al pari di loro oggetto della generalizzata riprovazione dell'opinione pubblica, che accusa tutti i parlamentari indistintamente di guadagnare troppo. Questo meccanismo consente allo stesso tempo ad altri di incamerare come reddito personale risorse che dovrebbero essere utilizzate per l'esercizio del mandato parlamentare, e tollera dunque una forma di evasione fiscale legalizzata oltre alla istituzione di rapporti di lavoro illegali in quanto non coperti da regolari contratti: tutte pratiche che andrebbero apertamente combattute.

In terzo luogo, è necessario assumere un diverso parametro di riferimento, che potrebbe essere quello dei parlamentari europei. Il regime previsto per i parlamentari europei può fungere da modello riguardo alla rigorosa disciplina prevista per la trasparenza e il controllo sulle spese sostenute per l'esercizio dell'attività parlamentare, prevedendo una decurtazione proporzionale degli importi, che risulterebbero altrimenti troppo alti. Infine, è necessario che la disciplina in questione sia adottata nella forma della legge.

Conclude preannunciando la presentazione, da parte sua e di altri colleghi, di una proposta di legge su questa materia a cui aveva già lavorato in passato e che aveva poi deciso di non depositare avendo constatato con rammarico che il tema non sarebbe entrato nell'agenda dei lavori parlamentari. Considera dunque meritoria l'iniziativa dei cittadini che hanno depositato la proposta di legge in esame stimolando il Parlamento a riaprire la discussione sull'argomento.

[Mauro LIBÈ](#) (UdCpTP), ricorda di essere tra coloro che hanno richiesto di inserire nel calendario dei lavori della Commissione l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare all'ordine del giorno.

E questo non per motivi di soggezione di fronte al numero di cittadini che hanno firmato la proposta di legge, in quanto non ritiene che il Parlamento debba giustificarsi e spiegare il motivo delle indennità dei parlamentari. Se esiste questa richiesta formulata da una buona parte dell'opinione pubblica, è perché il Parlamento attuale non svolge la propria iniziativa politica. Quando sussisteva tale iniziativa, non veniva posto il problema di cosa facessero i parlamentari e di quanto fossero retribuiti. È la politica che deve riprendere la propria iniziativa e fornire una risposta.

Il motivo per cui a nome del suo gruppo ha chiesto l'inizio dell'esame del provvedimento è un motivo di equità. Concorda infatti col collega Vassallo che esiste una differenza di trattamento tra i parlamentari che spendono l'indennità loro assegnata per svolgere la propria attività e i parlamentari che al contrario non la spendono. È necessaria un'operazione di equità e di trasparenza.

Ritiene quindi urgente un'equiparazione alla media europea, anche se non è detto che da questa nascano necessariamente risparmi, come credono in buona fede molti cittadini che firmano iniziative in tal senso. Si aspettava dalla relazione dei due relatori un maggior cenno critico all'operato e alla mancanza di risultati della Commissione presieduta dal presidente dell'ISTAT. Tale Commissione poteva fare di più e prendere ad esempio come parametro la retribuzione dei parlamentari solo di alcuni Paesi; in tutti i casi non poteva giungere alla conclusione di non essere in grado di fornire un risultato, lasciando esposta la classe politica di fronte all'opinione pubblica.

L'obiettivo di una legge su questa materia deve essere, quindi, a suo avviso, una diversa modalità di erogazione dei contributi che assicuri criteri di trasparenza ed equità, sostituendo le indennità attuali. Va posta anche la questione dei collaboratori dei parlamentari, spesso più bravi di loro e meritevoli di formarsi una carriera pensionistica e di crearsi un adeguato *curriculum*. L'approvazione di una legge in materia è un importante appuntamento sul piano etico.

Si dichiara infine d'accordo sull'ipotesi di limitare l'applicazione della disciplina ai soli parlamentari.

[Mario TASSONE](#) (UdCpTP) rileva come il dibattito finora svolto e l'analisi dei relatori dimostrino come l'argomento in discussione non sia di carattere prettamente tecnico ma coinvolga in primo luogo un dato di fondo: il procedimento in atto di sfiducia verso i rappresentanti del popolo nelle istituzioni. Ritiene, infatti, che di fronte ad un ipotetico *referendum* sul mantenimento del Parlamento e degli organi di rappresentanza vi sarebbe una risposta netta da parte dei cittadini, come avvenuto nel 1993 quando, seppure con riferimento al sistema elettorale, il giudizio fu fondamentalmente nei confronti dei partiti politici.

Rileva come, in questi anni, il Parlamento abbia perso la sua vigoria e sia sempre più considerato un elemento «estraneo». Ricorda inoltre come in passato l'indennità parlamentare fosse di entità più contenuta ed era agganciata a quella del primo presidente della Corte di Cassazione. Nel 2006 l'indennità dei parlamentari fu poi ridotta del 10 per cento; a questa seguirono poi ulteriori misure.

Sottolinea, in proposito, come sia stata sottolineata da più parti la disponibilità ad una riduzione dell'indennità a fronte però di un aumento dei servizi.

Per quanto riguarda le autonomie territoriali, evidenzia come i rilevanti «buchi» nei bilanci regionali non vengano rappresentati con la necessaria chiarezza nonostante questi abbiano una forte ripercussione sul bilancio pubblico complessivo.

Ricorda come la previsione costituzionale in base alla quale «i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge» sia stata introdotta per consentire a tutti di svolgere tale funzione.

Rileva, peraltro, come vi sia un'attenzione nei confronti del Parlamento pari a nessun altro settore del paese, nella convinzione che sia un ente inutile nei confronti del quale non si vede per quale motivo prevedere il pagamento di un'indennità. Di fatto non vi è più la centralità del Parlamento quanto piuttosto di grandi poteri che si sono sostituiti nel tempo agli organi di democrazia rappresentativa. Questo è a suo avviso il cuore della questione, anche perché altrimenti non si spiegherebbe per quale ragione tutte le polemiche sono concentrate sui membri del Parlamento quando vi sono *grand commis* dello Stato, come avviene per Finmeccanica, che ricevono remunerazioni molto elevate e nessuno obietta nulla.

Esprime, quindi, la piena disponibilità ad approfondire i contenuti della proposta di legge in titolo e delle altre che saranno abbinata, valutando in particolare la possibilità di prevedere, a fronte di una riduzione dell'indennità, servizi almeno pari a quelli che ricevono i consiglieri regionali, che dispongono ad esempio di quattro collaboratori e del rimborso delle spese di viaggio in macchina in base al chilometraggio.

Ribadisce pertanto come la questione attenga in primo luogo al tema della centralità del Parlamento e su questo una riflessione è quanto mai necessaria, da parte di tutti.

[David FAVIA](#) (IdV), esprime soddisfazione per l'avvio della discussione di una proposta di legge che nasce da un'iniziativa popolare; ricorda che, a nome del suo gruppo, ne ha sollecitato l'inserimento nel calendario di lavori della Commissione. Avrebbe auspicato che questo fosse avvenuto Pag. 50 anche per la proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare in materia di soppressione delle province, la cui approvazione avrebbe risolto, a suo avviso, le contraddizioni della situazione delineatasi con l'approvazione dei provvedimenti del Governo in materia.

Ricorda che dal prossimo mese di ottobre l'Italia dei Valori inizierà la raccolta delle firme per

promuovere un *referendum* per l'abrogazione delle indennità dei parlamentari. Ritiene molto proficuo il dibattito odierno e sensati tutti gli interventi svolti dai colleghi, che dimostrano la necessità di agire in tempi rapidi. Per avere quindi un quadro completo al fine di equiparare i contributi dei parlamentari italiani alla media europea, chiede che la Commissione acquisisca, per quanto possibile, in tempi rapidi i dati degli altri paesi europei, perlomeno i più significativi.

Probabilmente da un'indagine in tal senso si ricaverà che le retribuzioni dei parlamentari italiani sono al di sotto della media europea, ma il dato più significativo che ne risulterà è la carenza di servizi. Mette infatti ad esempio a confronto la sua esperienza di consigliere regionale delle Marche con quella attuale di deputato: come consigliere regionale svolgeva un'attività nettamente maggiore, ma aveva la possibilità di attingere in modo adeguato alle risorse e all'ufficio legislativo del proprio gruppo e disponeva di un'assistente pagato dalla Regione Marche, oltre a potere usufruire di servizi postali e telefonici. Per un deputato non sussistono tutti questi servizi. La sua proposta è quindi di azzerare le indennità, adeguare le contribuzioni alla media europea, fornendo servizi, ridisegnando un quadro funzionale analogo a quello delle regioni più virtuose.

Ribadisce l'importanza di accelerare l'esame del provvedimento per poterlo portare in poche settimane all'esame dell'Assemblea. Solo in questo modo si potrà fornire una risposta a quei cittadini che in perfetta buona fede ritengono che in Parlamento predomini una casta.

[Giorgio Clelio STRACQUADANIO](#) (Misto) rileva che la proposta di legge in esame sostanzialmente ribadisce, ma in termini meno precisi, quanto già previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 98 del 2011, che, al comma 3, ha disposto l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di una Commissione composta da quattro esperti presieduta dal Presidente dell'ISTAT che, entro il 1° luglio di ciascun anno e con provvedimento pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, deve provvedere alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici onnicomprensivi annualmente corrisposti ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o ai componenti degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, elencati nell'allegato A del provvedimento, negli altri sei principali Stati dell'area euro. Come ha già ricordato la relatrice Bertolini, la Commissione Giovannini ha rimesso il proprio mandato affermando di non essere in condizione di eseguirlo.

A suo avviso, in un Paese normale, se una norma non è applicata dal Governo, il Parlamento non decide di ribadirla un'altra volta, e per di più in una formulazione meno precisa, ma chiama il Governo a rispondere della mancata attuazione della norma stessa. Fa presente che la mancata attuazione della norma richiamata del decreto-legge n. 98 ricade nella responsabilità del Governo, e non in quella del Parlamento. È il Governo infatti a nominare la commissione di esperti, a parte il presidente dell'ISTAT, che presiede l'organo in ragione delle sue competenze tecniche.

Si aggiunga che la disposizione del decreto citato non prevede che la commissione definisca una sola volta la media delle retribuzioni, ma che lo faccia con cadenza periodica. È quindi ancor più inaccettabile che il Governo, quando la commissione Giovannini ha rimesso il proprio incarico, non abbia provveduto a ricostituirla, con altri componenti, ed abbia di fatto mandato in desuetudine una norma del Parlamento. Pag. 51

Ricorda che dal 2005 le retribuzioni dei parlamentari sono diminuite, per effetto di vari tagli, del 20 per cento circa in valore nominale, ossia senza tenere conto della perdita di potere di acquisto. In questa situazione, è assurdo che il Parlamento, anziché chiamare il Governo a rispondere della mancata attuazione di una disposizione che già esiste nell'ordinamento, discuta di approvarla un'altra volta, con una formulazione più generica, solo per compiacere una parte dell'opinione pubblica.

Conclude chiedendo che nella prossima seduta il Governo riferisca dettagliatamente sulle ragioni della mancata attuazione dell'articolo 1 del decreto-legge n. 98 del 2011.

[Maurizio TURCO](#) (PD), premesso che non è sua intenzione semplificare un quadro che appare complesso, osserva però che esiste già un parametro di riferimento a livello europeo: si tratta delle

retribuzioni dei parlamentari europei, elaborate dal Parlamento europeo dopo cinque anni di lavoro. Era un'esigenza nata dalla presenza di forti sperequazioni, come quella che vedeva i parlamentari spagnoli percepire dal proprio Paese una retribuzione inferiore a quella del proprio assistente al Parlamento europeo.

Sono sicuramente retribuzioni più alte, anche perché comprendono già i servizi forniti ai parlamentari europei.

È un parametro inoltre che potrebbe essere applicato anche per gli alti funzionari dello stato, alla stregua di quanto stabilito dalla Commissione europea per i propri dirigenti.

Naturalmente, nell'applicare tale parametro retributivo a parlamentari ed alti funzionari statali italiani, non andrebbero prese in considerazione le indennità di viaggio e di trasferimento, queste ultime talaltro non più attuali e legate a un momento storico passato.

I risultati di tale equiparazione potrebbero portare a suo avviso ad interessanti risultati come una notevole riduzione della retribuzione di alcuni alti funzionari.

Esiste quindi un punto di riferimento che potrebbe permettere un rapido esame del provvedimento. Infatti, pur condividendo l'analisi svolta dal collega Tassone, ritiene necessario trovare un momento di sintesi.

[Donato BRUNO](#), *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.10.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 6 settembre 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.10 alle 16.15.