



*tecniche normative*

**Patrizia Magarò**

### **La rémunération des parlementaires en Italie\***

Le Colloque organisé par le Sénat français m'offre l'occasion de contribuer à une réflexion concernant un sujet aujourd'hui très important et de grand intérêt, sur lequel il n'existait aucune analyse comparative et de nature interdisciplinaire. Je me permets de proposer dans ma brève intervention quelques conclusions sur certains aspects de l'"anomalie" italienne, en me concentrant sur les élus au niveau national.

L'Italie est le Pays d'Europe qui compte le plus grand nombre de parlementaires (si l'on exclut le Royaume Uni, qui toutefois représente un cas spécial, en raison de la présence de la *House of Lords*, qui n'a pas un caractère électif) ; il faut observer toutefois que si l'on considère le rapport entre les sièges et la population, l'Italie occupe la sixième position (après l'Allemagne, les Pays Bas, l'Espagne, la France et la Pologne).

La vraie anomalie italienne dans le panorama comparé est représentée par la nature de son système bicaméral. Le Parlement est organisé en deux Chambres – la Chambre des députés de 630 membres et le Sénat, avec 315 sénateurs – qui disposent des mêmes pouvoirs, sur le plan de la législation, du contrôle, du rapport de confiance avec le Gouvernement, etc. (avec vraiment peu de différences concernant les modalités d'élection).

Il s'agit donc d'un bicaméralisme parfait, avec deux Chambres qui sont des jumeaux, au point qu'on pourrait même parler d'une forme de « monocaméralisme imparfait », un système qui a fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme (en dernier lieu en 2016), sans succès.

Une autre « spécificité » italienne est représentée par la structure de la rémunération des parlementaires. La recherche comparative montre que l'indemnité parlementaire de base (la véritable rémunération pour le travail accompli) est en ligne avec la moyenne européenne. C'est plutôt le montant global de l'indemnisation des élus nationaux qui résulte plus élevée que dans les autres Pays ; cela représente un phénomène qui mérite d'être approfondi, même à la lumière de l'évolution du système politique italien.

Il faut observer qu'au cours de la période pré-républicaine, la question de la rémunération des élus était en prévalence abordée par rapport à la conception dominante de la fonction parlementaire dans les systèmes politiques libéraux du XIX siècle : étant donné que le suffrage censitaire favorisait l'élection des représentants d'une élite économiquement aisée, il était convenu que les élus devaient se consacrer bénévolement à la vie publique.

Le Statut de 1848, qui s'inspirait des Constitutions françaises de 1814 et 1830, excluait toute forme de rémunération; une indemnité modeste a été reconnue à partir de 1912, en parallèle avec l'élargissement du droit de vote.

Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre Mondiale, lors du débat dans l'Assemblée Constituante, chargée de rédiger le texte de la Constitution républicaine, que la gratuité du mandat législatif a été rejetée.

L'art. 1 de la Constitution de 1947 affirme que « l'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail » ; dans le nouveau système démocratique et multi-classe, l'indemnisation devrait être considérée comme une condition préalable nécessaire pour garantir aux parlementaires

---

\* Relazione presentata al Convegno organizzato dal Senato francese, svoltosi al *Palais du Luxembourg* il 19 settembre 2019, sul tema "*La rémunération du travail politique*".



### *tecnica normativa*

l'indépendance économique et l'exercice du mandat avec dignité. L'art. 69 de la Constitution a ainsi établi que « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi ».

Une loi a été adoptée en 1948, ensuite abrogée en 1965, par une autre loi qui a confirmé l'originale structure duale de l'indemnité parlementaire (selon un modèle qui a été étendue à toutes les collectivités territoriales). L'indemnité a été en effet organisée dès l'origine en deux catégories distinctes : l'indemnité réelle (la rémunération mensuelle de la fonction parlementaire) et l'indemnité journalière, correspondant au remboursement des frais.

Aujourd'hui le montant net mensuel perçu par un député ou un sénateur (qui ne peut pas dépasser l'indemnité du premier président de la Cour de Cassation) s'élève à environ 5.000 euros, auxquels s'ajoutent d'éventuelles indemnités spécifiques pour ce qui occupent une fonction comme celle de président d'Assemblée, de membre du bureau de la présidence, de président ou vice-président de commission.

La loi de 1965 prévoit également une indemnité journalière au titre de « frais de séjour à Rome », siège du Parlement, dont le montant, fixé par les bureaux de présidence des deux Chambres, curieusement sans distinctions entre parlementaires résidents et non-résidents dans la capitale, régulièrement révisée pour tenir compte du coût de la vie, a été en 2018 de 3.500 euros à la Chambre des députés comme au Sénat.

Il a été observé que, compte tenu des différents régimes fiscaux, les indemnités de base des députés et des sénateurs italiens sont considérées tout à fait en ligne à celles qui sont payées aux membres des autres Parlements.

Cependant, il faut noter qu'en vertu de l'exercice du pouvoir d'autorégulation des Chambres, les modalités de financement de l'activité parlementaire ont suivi dans le temps une configuration plus complexe que la forme duale originelle.

Par le biais d'interventions successives des bureaux de présidence (donc non par une loi), des sommes supplémentaires ont été introduites, au titre de remboursement de frais, dont le montant n'est pas toujours facile à reconstruire.

Donc aujourd'hui on utilise, un peu improprement, le terme « indemnité parlementaire » pour indiquer non seulement l'indemnité de base et l'indemnité journalière mais, dans une acception plus large, « toute une série de montants, biens, services et prestations aux parlementaires, pour le travail réalisé ».

Il s'agit de remboursements forfaitaires des dépenses liées à l'exercice du mandat (dont une partie seulement doit faire l'objet d'un compte rendu), des frais de transport et de voyage (même si les parlementaires déjà bénéficient de cartes pour circuler sur le territoire national), des dépenses téléphoniques.

Grâce à l'ensemble de ces indemnités, la rémunération mensuelle des parlementaires italiens a augmenté considérablement au fil du temps et peut être estimée aujourd'hui entre 13.000 et 14.000 euros (sans compter les indemnités éventuelles de fonctions, dont les montants ne sont pas rendus publics) : c'est-à-dire 10 fois plus que le salaire moyen en Italie, qui est d'environ 1.500 euros net par mois.

Ce sont précisément ces émoluments, non prévus par la loi en 1965, qui ont fait l'objet ces dernières années d'une révision de la part des Chambres et qui ont été réduits légèrement, dans un contexte fortement marqué par les effets de la crise économique et par la nécessité de contenir les dépenses publiques, mais aussi comme réponse à un sentiment croissant de détachement des citoyens par rapport aux institutions nationales et de désaffection envers la classe politique « traditionnelle », considérée de plus en plus étrangère à la vie et aux difficultés des citoyens ordinaires, incapable d'en représenter efficacement les intérêts et bénéficiaire de privilèges jugés injustifiés.



### *tecnica normativa*

Un sentiment « antipolitique » généralisé et le déclin des partis traditionnels ont contribué à la consolidation de nouveaux mouvements (nationalpopulistes) qui réclament des formes plus directes de participation et soutiennent des interventions visant à rendre le travail des élus moins coûteux pour la collectivité.

Pour renforcer la relation avec les citoyens par rapport à ces mouvements « antisystème », même les partis traditionnels ont promu, au cours de la dernière décennie, une pluralité de réformes visant à limiter les « coûts de la politique » et du fonctionnement des institutions représentatives aux différents niveaux territoriaux de gouvernement. Par exemple, la réforme très problématique des provinces et la création des villes métropolitaine en 2014, à l'issue de laquelle les représentants de ces collectivités ne se sont plus élus directement et ne perçoivent plus aucune indemnité, s'inscrit dans ce contexte.

Les mouvements qui se sont affirmé plus récemment, au contraire, ont abordé d'une façon différente le thème des coûts de la politique, en visant à la réduction des rémunérations des parlementaires nationaux (et même de leur nombre). Cet objectif a toujours constitué l'un des leitmotivs du Mouvement 5 Étoiles, le « non-parti » (fondé en 2009 par le comédien Beppe Grillo et l'entrepreneur web Davide Casaleggio), qui a remporté la majorité relative des voix (32,68%) lors des élections nationales du 4 mars 2018 et qui a formé un Exécutif de coalition avec le parti de la Lega – démissionné le mois dernier, lors d'une crise extra(ou pseudo)parlementaire la plus bizarre de l'histoire républicaine italienne – et qui est a formé une autre coalition de gouvernement avec le Parti démocratique.

L'une des premières initiatives du Mouvement 5 Étoiles après la formation du Gouvernement en 2018 a été la réforme des pensions accordées aux parlementaires qui avaient cessé leur mandat avant 2012, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur d'une réforme importante qui avait abrogé, toujours moyennant des délibérations internes des deux Chambres, les « rentes » (en italien « vitalizi »), calculés sur la base d'un système plus favorable que l'actuel. Leur montant résultait très élevé et était perçus par l'opinion publique comme une sorte de « privilège ».

Moyennant deux délibérations des Bureaux de Présidence, les deux Chambres ont réduit en 2018 environ de 44% le montant de ces rentes, versés encore à presque 2.700 anciens parlementaires.

Plusieurs recours ont été présentés au Conseil de juridiction des Chambres et, à ce propos, il convient de souligner qu'en Italie, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays – y compris la France – les règlements parlementaires et, bien sûr, toute délibération interne des Chambres sont soustraits de la juridiction ordinaire, administrative et constitutionnelle. Ce sont donc les organes internes du Parlement qui doivent se prononcer sur la question.

La Cour de Cassation a récemment déclaré inadmissible un recours présenté pour faire reconnaître la juridiction du juge ordinaire ou subsidiairement du juge administratif au sujet des rentes (et des pensions) des parlementaires. La Cour a affirmé qu'il n'existe pas un juge compétent pour résoudre un tel contentieux : le seul juge reste le Parlement, en vertu du principe de non-justiciabilité des actes internes des Assemblées législatives nationales.

Cette question continue quand même à soulever des doutes, sur le plan juridique, puisque la réforme (qu'en vertu d'un accord, même les régions ont été forcée à transposer sur le plan territorial) concerne, d'une façon définitive, des « droits acquis » en créant ainsi un précédent qui ne manque pas d'inquiéter.

Sur un plan plus général, il faut observer qu'il n'existe pas en Italie même un mécanisme de supervision et de contrôle des indemnités parlementaires, comme c'est le cas dans d'autre pays européens, où par exemples des agences indépendantes sont chargées de fixer les rémunérations des



### *tecnica normativa*

élus et contrôler leurs dépenses. Ni ce dernier contrôle, d'ailleurs, a été confié à la Cour des Comptes, qui au contraire l'exerce sur les dépenses des groupes politiques au sein des conseils régionaux.

Le problème principal aujourd'hui, à bien y regarder, est représenté par l'absence d'une volonté réelle de traiter de manière objective et systématique la question de la rémunération des élus (à tous les niveaux de gouvernement), sans céder à la rhétorique de l'antipolitique ou tomber dans la démagogie.

Il est clair que la participation aux processus de prise de décisions collectives, l'élaboration de politiques publiques, le rôle de contrôle ont besoin de structures, d'analyses, de procédures : c'est le coût de la « politique » qui justifie les frais, même élevés, concernant les élus.

Cela devrait en outre s'accompagner d'un système de sélection rigoureux des candidats, basé sur la compétence et sur une formation spécifique, tâches confiées auparavant aux partis traditionnels, qui étaient solidement organisés, structurés et soutenus par un financement public.

Ce système n'existe plus depuis la fin de la soi-disant « Première République », dans la première moitié des années '90. A la personnalisation croissante des nouveaux partis italiens, tant au niveau national que périphérique, au militantisme désormais réduit et à la faiblesse financière de leur machine organisationnelle, à la fragilisation du rapport avec les corps intermédiaires de la société (comme par exemple les syndicats) correspond un changement profond dans les processus de sélection du personnel politique, qui maintenant en large mesure accède à des responsabilités périphériques et nationales par moyen de cooptation par le haut, sans l'apprentissage sur le terrain qui caractérisait le *cursus honorum* dans les décennies précédentes.

Il s'agit d'un aspect qui mériterait une réflexion plus approfondie et qui devient encore plus pertinente compte tenu du fait que la législature actuelle a établi un record dans l'histoire républicaine, avec environ 65% des parlementaires qui sont dans leur premier mandat et un tiers des élus qui n'a jamais exercé une fonction politique (avec des pourcentages dans le Mouvement 5 Étoiles quatre fois supérieurs à ceux des autres parties).

Il convient en outre de souligner une contradiction apparente par rapport au sujet de la rémunération des élus nationaux.

Au cours des dernières années presque tous les partis ont élaboré des projets de loi visant à réduire la partie fixe de l'indemnité de fonction parlementaire, l'allocation mensuelle aux députés et sénateurs pour résider à Rome ou le remboursement des frais, etc.

Il semble toutefois difficile que l'un de ces projets puisse terminer son parcours. Il faut rappeler que n'importe quelle réduction de la rémunération des parlementaires risque de réduire inévitablement les quotas mensuelles que les élus versent à leurs partis, privant certaines formations politiques d'une source économique devenue désormais vitale, après l'abolition, en 1994, du financement public et, en 2012, des remboursements électoraux aux partis et mouvement politiques (à la lumière de nombreuses enquêtes judiciaires sur des affaires de corruption et pour l'utilisation abusive de ces remboursements). Il reste la possibilité pour les parties, sous certaines conditions, d'obtenir la destination volontaire de 2 pour mille de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur l'option précise du contribuable. À cet égard, encore une fois le climat « antipolitique » permanent semble être confirmé par le fait que, en 2018, seulement 1.089.817 contribuables sur 41.211.336 - soit 2,64% - ont décidé d'allouer 2 pour mille de leur impôt sur le revenu à un parti (en 2016 2,38%, en 2017 3,01%).

Je voudrais enfin rappeler qu'un projet de loi constitutionnelle visant à réduire le nombre de parlementaires attend la dernière approbation par la Chambre des députés. Il convient de souligner qu'à cet égard il y a peu de voix critiques dans l'opinion publique, qui s'opposent avec des arguments rationnels à la suppression de 345 sièges parlementaires, dans une « bataille » qui semble un peu



### *tecniche normative*

démagogique, soutenue sous prétexte de contenir les dépenses publiques, même si en réalité on a estimé une réduction de 57 millions d'euro, correspondant à 0,007% de la dépense publique.

Il s'agit donc d'une réforme entraînant une épargne modeste, mais qui a de fortes retombées sur le système constitutionnel, en termes de rapport du Parlement avec le gouvernement, de l'égalité dans la représentation des territoires (surtout si l'on considère également que les représentants régionaux participent à l'élection du Président de la République) et surtout de la réduction de la densité démocratique du pays.

Compte tenu de ce que nous avons observé jusqu'ici, c'est donc vrai qu'en Italie il y a la possibilité de « vivre » de la politique. Cela est toutefois vrai seulement en ce qui concerne les élus au niveau national (et régional). L'argument de la rémunération des élus – qui représente pour beaucoup de gens presque un tabou – en réalité devrait être abordé d'une façon plus générale, puisque si l'on passe au niveau des collectivités locales, malheureusement il faut constater que l'engagement politique représente plutôt pour la plupart des élus une activité mal rétribuée, avec toutes les conséquences que cela implique.

Je me réfère notamment aux municipalités italiennes, qui sont très nombreuses et fragmentées (7954), dont 69,47% ont moins de 5 000 habitants et où – sur la base des catégories fixées par la loi – les maires ne reçoivent qu'un montant entre 1.162 e 1.952 euro (et encore moins s'ils sont employé ou s'ils sont à la retraite).

Pour les conseillers municipaux, une seule indemnité par séance est prévue, ce qui dans les municipalités jusqu'à 10.000 habitants équivaut à 16 euros par séance. Tout cela face à de nombreuses responsabilités, à la gestion des mêmes services et à l'exercice des mêmes compétences que dans les grandes municipalités.

Mais je crois que ce problème ne soit pas exclusivement italien...