

GIUNTA DELLE ELEZIONI

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE	5
GIUNTA PLENARIA:	
Esame delle cariche ricoperte dai deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare	5
AVVERTENZA	9

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE

Mercoledì 20 settembre 2017.

Il Comitato, che si è riunito dalle 13.50 alle 14.05, ha proseguito l'istruttoria sulle cariche ricoperte da deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

GIUNTA PLENARIA

Mercoledì 20 settembre 2017. — Presidenza del vicepresidente Nicola STUMPO.

La seduta comincia alle 14.05.

Esame delle cariche ricoperte dai deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

Nicola STUMPO, *presidente e coordinatore del Comitato per i profili attinenti alle incompatibilità*, avverte che l'ordine del giorno della seduta odierna reca comunicazioni sui lavori del Comitato per le incompatibilità in merito all'esame della carica di Commissario straordinario alla

spending review rivestita dall'onorevole Yoram Gutgeld.

Nella qualità di coordinatore del Comitato per le incompatibilità, riferisce dunque sui lavori del Comitato stesso.

Rileva come l'onorevole Yoram Gutgeld, con DPCM del 27 marzo 2015, sia stato nominato « Commissario straordinario per l'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 49-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, degli enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati » (articolo 1, comma 1, DPCM).

Si tratta del cosiddetto Commissario straordinario alla *spending review*.

In merito ai profili di compatibilità del predetto incarico, riassume l'orientamento maggioritario emerso nel corso dei lavori del Comitato.

Si è ritenuto, in primo luogo, di verificare se l'incarico in questione fosse o meno riconducibile all'articolo 1, comma

1, della legge n. 60 del 1953, secondo il quale: «I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato».

In quanto norma in materia di incompatibilità si tratta – come più volte ribadito dalla Giunta in questa legislatura –, di norma di stretta interpretazione. Con conseguente divieto di interpretazione analogica (cfr. articolo 14 delle disposizioni preliminari al codice civile).

Secondo l'opinione prevalsa nel Comitato, dal tenore letterale della norma si evincerebbe con chiarezza come l'incompatibilità sia prevista per il solo caso in cui il Governo, che è «organo» dell'Ente-Stato, nomini un parlamentare affinché egli rivesta una carica presso altri «enti», pubblici o privati: non, dunque, presso «organi» del medesimo ente che conferisce l'incarico. Secondo questa interpretazione la norma presuppone, in sostanza, che l'ente che conferisce l'incarico (lo Stato, tramite il Governo, che è suo organo) sia diverso dall'ente presso il quale l'incarico verrà svolto.

Per queste ragioni, si è ritenuto che l'articolo 1, comma 1, della legge n. 60 del 1953, non sia applicabile al caso di specie, in quanto la particolare figura di Commissario straordinario in questione assume i contorni di un qualificato incarico di consulenza, conferito sì dal Governo, ma che il Parlamentare non è chiamato a svolgere presso un ente diverso da quello conferente, bensì nell'ambito del Governo stesso.

Le considerazioni sinora espresse sono state ritenute assorbenti e tali da far ritenere l'incarico in esame compatibile con il mandato parlamentare.

Per completezza, si è fatto comunque presente come la nomina dell'interessato sia avvenuta con DPCM ai sensi dell'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Secondo l'opinione prevalsa nel Comitato, l'esame di tale disposizione – e del relativo al DPCM di nomina – fa infatti

emergere taluni profili sostanziali dell'incarico in questione che confermano la convinzione secondo la quale la specifica figura di Commissario straordinario non possa essere ritenuta incompatibile con il mandato parlamentare.

Si è sottolineato, in particolare, come l'interessato, che svolge il suo incarico a titolo gratuito, non abbia poteri gestionali, né il potere di impegnare direttamente l'Amministrazione verso l'esterno, ma svolga un'attività che, per quanto qualificata, appare comunque di natura esclusivamente propositiva e consulenziale.

Ciò sarebbe confermato dalla natura dei suoi compiti, che consistono essenzialmente nel formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, ad un apposito Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (commi 1 e 2 del citato articolo 49-bis).

Il Comitato interministeriale rimane il centro propulsivo di ogni valutazione preliminare in materia di spesa pubblica. Infatti, è il Comitato che svolge attività di indirizzo e di coordinamento in tema di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica, anche avvalendosi dell'apporto consulenziale del Commissario straordinario, mentre ogni potere decisionale e gestionale rimane direttamente in capo al Governo.

I poteri istruttori concessi al Commissario, pertanto, appaiono strettamente correlati e finalizzati alla raccolta degli elementi di valutazione necessari all'elaborazione di proposte da presentare al Comitato interministeriale.

In conclusione, secondo la prospettazione prevalsa in Comitato, il Commissario straordinario alla *spending review* rappresenta un nuovo organismo, creato con il decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, con compiti di

coordinamento, ricognizione, valutazione e suggerimento per l'assunzione di decisioni concernenti la spesa pubblica che sono e rimangono di competenza del Governo. Il Commissario straordinario non ha poteri di delibera e le sue valutazioni non hanno carattere vincolante.

Si è ritenuto, inoltre, che il Commissario straordinario alla « *spending review* » non costituisca un ente, né un'autorità indipendente, e neppure un organo di garanzia, ma sia configurabile come un organo ausiliario e consultivo del Governo, che resta in carica tre anni e non è soggetto al cosiddetto *spoil system*.

Sia dal punto di vista funzionale che dal punto di vista giuridico tale figura non ha alcuna attinenza con gli enti pubblici richiamati dall'articolo 1 della legge n. 60 del 1953.

Non ravvisando elementi di incompatibilità relativi alla legge n. 60 del 1953 propone, a nome del Comitato, che la Giunta accerti la compatibilità con il mandato parlamentare della carica di Commissario straordinario alla « *spending review* », ricoperta dal deputato Yoram Gutgeld.

Adriana GALGANO (MISTO-CIPI) osserva come le maglie della normativa in materia di incompatibilità siano molto ampie, ritenendo possibile ravvisare argomentazioni tecnico-giuridiche sia a favore che contro la tesi della compatibilità dell'incarico in esame con il mandato parlamentare.

A suo giudizio, tuttavia, esaminando la specifica normativa che istituisce e disciplina questa particolare figura di Commissario straordinario, nonché i poteri che ad essa sono attribuiti, esistono molte ragioni per ritenere politicamente inopportuno che un simile incarico sia svolto da un parlamentare. Sottolinea, in particolare, come il ruolo di deputato di maggioranza appaia inconciliabile con quanto previsto dall'articolo 49-bis, comma 3, del citato decreto-legge n. 69 del 2013, secondo il quale « Il Commissario straordinario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio ».

Preannuncia dunque il voto di astensione.

Davide CRIPPA (M5S) considera non condivisibili le argomentazioni elaborate dalla maggioranza in seno al Comitato permanente per le incompatibilità, le inleggibilità e le decadenze, sotto vari profili.

In primo luogo, contesta la linea interpretativa, assunta peraltro anche in altre occasioni, che considera le disposizioni di cui articolo 1, comma 1, della legge n. 60 del 1953 di stretta interpretazione con conseguente divieto di interpretazione analogica. A suo avviso, le predette disposizioni, seppure risalenti, troverebbero adeguata applicazione anche in relazione a enti o a cariche, quali il commissario straordinario alla *spending review*, di recente istituzione.

Ritiene non rilevante la circostanza che il deputato Gutgeld abbia rinunciato al compenso per le mansioni svolte, posto che all'articolo 49-bis, comma 4, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, è comunque prevista una indennità per la figura del commissario straordinario alla *spending review*.

Nel richiamare le disposizioni del comma 3 del sopra citato articolo 49-bis, in base alle quali il Commissario straordinario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è scelto tra persone, anche estranee alla pubblica amministrazione, considera che la figura del commissario straordinario alla *spending review* goda di margini di autonomia tali non poter essere ricondotta nell'alveo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si tratterebbe pertanto di un organo terzo con margini di autonomia di giudizio e gestionale nello svolgimento delle funzioni che ne comportano la separazione dall'organo conferente l'incarico.

Pone in evidenza la posizione privilegiata che il comma 5 del suddetto articolo 49-bis, attribuisce alla figura del commissario straordinario alla *spending review*, laddove allo stesso è consentito di accedere ad informazioni e alle banche dati

alimentate dalle amministrazioni pubbliche, nonché di disporre ispezioni e verifiche avvalendosi dell'Ispettorato per la funzione pubblica, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e della collaborazione della Guardia di finanza. Si tratta di poteri ispettivi enormemente superiori a quelli previsti per i deputati, limitati agli atti di sindacato ispettivo. Ne deriva che il deputato Gutgeld può fare leva sui poteri consentiti al Commissario nelle sue svariate attività, determinando una situazione di disparità in dissonanza con la finalità che l'articolo 1 della legge n. 60 del 1953 si propone di perseguire e che consistono nell'evitare che vi siano deputati di « Serie A » e deputati di « Serie B ».

Inoltre, nel far presente che il deputato Gutgeld è componente della Commissione finanze e che, ai sensi del comma 7 del citato articolo 49-*bis*, il Commissario straordinario, se richiesto, svolge audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari, pone in risalto la situazione paradossale per cui il soggetto uditore, come membro della Commissione, e il soggetto audito, in qualità di Commissario straordinario, possano essere rappresentati dalla medesima persona. Si tratta, con tutta evidenza, di una situazione non sostenibile e che non deve essere avallata in alcun modo.

Da ultimo, considera che il profilo curriculare dell'attuale commissario straordinario possa essere rinvenuto anche in numerosi altri soggetti e che il Governo, nel momento in cui ha ritenuto di conferire l'incarico all'onorevole Gutgeld, avrebbe dovuto nello stesso tempo richiedere al deputato di effettuare una scelta tra la carica elettiva di sostegno alla maggioranza o quella di sostegno all'azione di Governo.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, nel sottolineare che la nomina del Commissario straordinario alla *spending review* deve essere considerata una nomina governativa rientrante nella fattispecie disciplinata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 60 del 1953 e nel ribadire che tale incarico dovrebbe svolgersi al di

fuori dell'ambito parlamentare, preannuncia, a nome del suo gruppo parlamentare, il voto contrario alla proposta avanzata dal Comitato.

Ignazio ABRIGNANI (SC-ALA CLP-MAIE) osserva come il compito della Giunta delle elezioni consista nel valutare se sussistano o meno gli elementi tecnico-giuridici per ritenere che un determinato incarico rientri nell'ambito di applicazione di una norma in materia di incompatibilità, essendo irrilevante a tal fine ogni valutazione politica ed ogni considerazione di opportunità.

Osserva altresì come, a differenza di altre figure di Commissario straordinario disciplinate da altre normative, quella oggi in esame si avvicini molto ad un incarico di consulenza, da rendere all'apposito Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e, quindi, al Governo, il quale conserva ogni potere decisionale in materia di spesa pubblica.

Laddove la legge richiede che il Commissario straordinario operi in piena autonomia e con indipendenza di giudizio, non può che riferirsi alla terzietà con la quale il Commissario è tenuto a svolgere non compiti di amministrazione attiva, non essendone dotato, bensì la sua attività consulenziale.

Sottolinea come l'interessato abbia rinunciato all'indennità, svolgendo l'incarico a titolo gratuito.

Ritiene, in conclusione, che non sussistano ragioni d'incompatibilità, preannunciando quindi il voto favorevole sulla proposta formulata.

Giuseppe LAURICELLA (PD) precisa di ritenere condivisibili talune questioni di opportunità in ordine all'esercizio dell'incarico in questione da parte di un parlamentare. Osserva, tuttavia, come la Giunta sia tenuta a svolgere le proprie valutazioni sul diverso versante dell'interpretazione e applicazione di norme giuridiche in materia di incompatibilità e come, sotto il profilo tecnico-giuridico, tale incarico sia svolto in modo pienamente legittimo da parte dell'interessato.

Nel ribadire taluni concetti già espressi nel corso delle riunioni del Comitato, ricorda come la figura di Commissario straordinario in esame, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in base all'articolo 49-*bis* del citato decreto-legge n. 69 del 2013, sia profondamente diversa da altre figure di Commissario straordinario, in particolare da quelle nominate con decreto del Presidente della Repubblica sulla base di altre discipline che oggi non sono oggetto di esame da parte della Giunta.

La particolare figura di Commissario straordinario oggi in esame è infatti priva di poteri gestionali e svolge un'attività di tipo consulenziale nei confronti di un apposito Comitato interministeriale e, quindi, del Governo. Non può essere considerata un « ente », come invece richiesto ai fini dell'incompatibilità dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 60 del 1953 ma, eventualmente, un organo ausiliario e consultivo del Governo.

Nel condividere l'intervento del collega Abrignani, ritiene evidente che quando la legge richiede che il Commissario straordinario operi in piena autonomia e con indipendenza di giudizio, si riferisca alle modalità con le quali deve essere svolta la sua specifica attività, che è di natura consulenziale, non potendosi inferire da tale norma alcuna argomentazione contraria alla compatibilità dell'incarico con il mandato parlamentare.

Parimenti inconferente appare il richiamo al comma 7 del citato articolo

49-*bis*, secondo il quale il Commissario straordinario, se richiesto, svolge audizioni presso le competenti commissioni parlamentari. Sottolinea, in primo luogo, come qualsiasi commissione permanente possa teoricamente richiedere al Commissario di essere audito, non solo la Commissione finanze. E ricorda come i ministri e i sottosegretari di Stato – molti dei quali sono anche parlamentari, non sussistendo incompatibilità – siano continuamente auditi dalle commissioni parlamentari, senza che ciò abbia mai posto le questioni di compatibilità che oggi invece vengono sollevate per il Commissario straordinario alla *spending review*.

In conclusione, ritenendo compatibile l'incarico in esame, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta formulata.

La Giunta accerta la compatibilità con mandato parlamentare della carica di Commissario straordinario alla « *spending review* », ricoperta dal deputato Yoram Gutgeld.

La seduta termina alle 14.35.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI