



N. 28 - marzo 2014

L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali

1. Le nuove incompatibilità

Dopo un lungo esame parlamentare, il 22 febbraio 2014 l'Assemblea nazionale francese ha definitivamente approvato due leggi relative al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei: si tratta della [Loi organique n. 2014-125¹](#) e della [Loi n. 2014-126²](#).

Nello specifico, la legge organica vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o di senatore³ a decorrere dal 2017, anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale e il rinnovo parziale del Senato, mentre la legge ordinaria, di simile tenore, riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019.

La legge n. 125 introduce nel *Code électoral* l'articolo [LO 141-1](#), che prevede nuove fattispecie di incompatibilità del mandato di deputato con funzioni esecutive locali, in particolare con le funzioni di sindaco, di sindaco di *arrondissement*, di vice-sindaco, di presidente e vice-presidente degli enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI)⁴, di presidente e vicepresidente del consiglio dipartimentale, regionale, di

*syndicat mixte*⁵, di presidente, membro del consiglio esecutivo e presidente dell'assemblea regionale della Corsica, dell'assemblea della Guyana, della Martinica, della Nuova Caledonia, della Polinesia francese, delle Isole Wallis e Futuna, di Saint-Barthélemy, di Saint-Martin, di Saint-Pierre-et-Miquelon, di presidente o vice presidente di qualunque altro organo deliberante di ente locale che sarà istituito per legge, nonché di presidente o membro dell'ufficio di presidenza dell'Assemblea dei francesi all'estero.

Viene altresì introdotto l'articolo [LO 147-1](#), volto a rendere incompatibile con il mandato parlamentare la funzione di presidente o vice-presidente del consiglio di amministrazione - e in taluni casi anche del consiglio di sorveglianza - di una serie di enti pubblici, tra i quali gli istituti pubblici locali, il Centro nazionale della funzione pubblica territoriale e i centri di gestione territoriale, le società economiche miste locali, etc. Conseguentemente, viene modificato l'articolo [LO 151-1](#) del *Code électoral*, concernente l'obbligo di dimissioni dalle funzioni incompatibili ovvero, in caso di impiego pubblico, la richiesta di essere posto in posizione di fuori ruolo.

La nuova normativa (articolo [LO 151](#)) prevede poi che la scelta del mandato a cui rinunciare, da parte del deputato o senatore che si trova in una situazione di incompatibilità di cui agli articoli [LO 141](#) e [LO 141-1](#), non sia più libera, ma debba riguardare uno dei mandati detenuti anteriormente. Resta fermo, secondo quanto stabilito dalla previgente disciplina, che, in caso di mancata scelta, si decade automaticamente dal mandato più risalente.

Infine, viene resa più semplice - modificando gli articoli [LO 176](#), [LO 178](#) e [LO 319](#) - la sostituzione del deputato o del senatore dimissionario (che abbia optato per l'esercizio di funzioni esecutive locali), esten-

¹ *Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.*

² *Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.*

³ L'articolo [LO 297](#) del *Code électoral*, relativo alle incompatibilità con il mandato di senatore, rinvia alle disposizioni del capitolo IV del Titolo II del Libro I del *Code*, per cui l'insieme delle disposizioni relative alle incompatibilità con il mandato di deputato sono applicabili ai senatori.

⁴ Gli EPCI sono unioni di comuni che hanno per oggetto l'elaborazione di progetti comuni, per es., nel campo dei trasporti, della gestione del territorio e della protezione ambientale. Sono previsti dal *Code général des collectivités territoriales* (art. [L. 5210-1](#) e ssg.) ed hanno avuto particolare sviluppo con la [Loi n. 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale](#) (cd. Loi Chevènement).

⁵ Il *syndicat mixte* è un tipo di struttura di cooperazione intercomunale, prevista dal [Libro VII](#) del *Code général des collectivités territoriales* che riunisce in genere collettività territoriali fra di loro o con enti pubblici.

dendo a tale fattispecie la possibilità di essere sostituiti dal supplente contemporaneamente eletto (la precedente disciplina prevedeva invece il ricorso ad elezioni parziali). In tal modo si intende evitare il rischio di destabilizzare le assemblee legislative a causa dello svolgimento, nel corso della legislatura, di elezioni parziali, potenzialmente numerose, nei casi in cui il parlamentare opti a favore dell'esercizio delle funzioni esecutive locali.

Bisogna sottolineare che la nuova disciplina non impedisce al parlamentare di ricoprire un mandato locale semplice, per esempio di consigliere, ma il divieto di cumulo scatta solo per le funzioni esecutive.

La legge n. 2014-126 estende le incompatibilità di cui ai nuovi articoli LO 141-1 e LO 147-1 del *Code électoral* al mandato di rappresentante al Parlamento europeo.

2. L'iter della riforma

Il divieto di cumulo dei mandati figurava tra i [60 engagements pour la France](#) proposti da François Hollande durante la campagna presidenziale della primavera 2012. All'indomani della sua elezione, il neo-presidente aveva incaricato una Commissione, presieduta da Lionel Jospin, di elaborare delle proposte per un rinnovamento della vita democratica. Nel suo rapporto conclusivo, reso pubblico nel novembre 2012, ([Pour un renouveau démocratique](#)), fra le varie proposte avanzate, si trova anche quella dell'incompatibilità del mandato parlamentare con ogni mandato elettivo diverso da quello locale semplice. La Commissione Jospin ha analizzato la composizione delle assemblee parlamentari, constatando che i parlamentari che detengono uno o anche più mandati a livello locale sono largamente maggioritari nelle due assemblee⁶, giacché il regime precedente alla riforma non contemplava l'incompatibilità fra mandato parlamentare e esercizio di responsabilità esecutive locali.

Tale situazione, da una parte, è stata giudicata un ostacolo al pieno riconoscimento dell'importanza delle funzioni elettive locali e al rinnovamento del personale politico, e dall'altra, è stata considerata poco conciliabile con i compiti parlamentari, accresciuti a seguito della riforma costituzionale del 2008⁷.

I due progetti di legge governativi che hanno recepito le indicazioni della Commissione Jospin sono stati adottati dal [Consiglio dei Ministri del 2 aprile 2013](#) e contestualmente presentati all'Assemblea

Nazionale⁸: su entrambi, il Governo ha richiesto la procedura d'urgenza. L'approvazione della riforma ha avuto comunque un *iter* particolarmente sofferto: dopo il primo voto dell'Assemblea Nazionale (9 luglio 2013), il Senato ha votato - per due volte - un testo in base al quale i senatori venivano esclusi dal divieto assoluto di cumulo delle cariche, pur prevedendo il divieto di cumulo delle indennità⁹. Decidendo in ultima istanza, secondo quanto prevede lo schema della procedura legislativa¹⁰ francese, l'Assemblea Nazionale ha votato definitivamente l'ultimo testo approvato dalla stessa Assemblea.

In definitiva, fra le due opzioni, se applicare un regime differente a deputati e senatori in virtù dell'articolo [24](#) della Costituzione, per cui il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica o, viceversa, applicare il medesimo regime ad entrambi i rami del Parlamento, ha prevalso il secondo orientamento, in linea con le previsioni sia della Commissione Jospin, sia del Governo. A favore di tale interpretazione giovano la lettura ancora dell'articolo 24 Cost., che definendo i compiti del Parlamento non fa differenza tra quelli dell'Assemblea Nazionale e quelli del Senato, e quella dell'articolo [27](#) Cost., sul divieto di mandato imperativo. Ulteriore elemento a favore della non differenziazione è stata inoltre la convinzione che un *distinguo* avrebbe potuto comportare, alla lunga, una trasformazione del ruolo del Senato, da assemblea legislativa di pieno diritto a camera competente unicamente sulle materie relative alle collettività territoriali¹¹.

3. I precedenti della riforma

Per contrastare la pratica del cumulo dei mandati, la Francia si è progressivamente dotata di una legislazione in materia; malgrado ciò, dagli anni '70 ad oggi, la percentuale di deputati che non ricoprono altri mandati non è diminuita. Sull'argomento si sono poi

⁸ *Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen* (n. [886](#)) e *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* (n. [885](#)).

⁹ Si veda il testo adottato dal Senato in prima lettura (n. [216](#)) e quello votato in seconda lettura (n. [61](#)): in entrambi veniva modificato l'articolo LO 297 del *Code électoral*, nel senso di permettere alcune eccezioni al principio di incompatibilità per i senatori, ai quali era consentito mantenere sia la carica di senatore sia l'esercizio di un solo mandato esecutivo locale.

¹⁰ Si veda: <http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/schema.asp>

¹¹ Si veda, in merito, l'*Etude d'impact* predisposto dall'Assemblea Nazionale sul progetto di legge in prima lettura.

⁶ Si tratta dell'82% dei deputati e del 77% dei senatori: di questi, il 59% dei deputati e il 58% dei senatori esercitano funzioni esecutive negli enti locali.

⁷ *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*.

pronunciati sia la Commissione di Pierre Mauroy (2000)¹², sia il Comitato Balladur¹³ (2007).

Le prime norme in materia di divieto di cumulo di mandati risalgono al 1985, a seguito dell'approvazione delle prime leggi di decentralizzazione¹⁴: la legge organica n. 85-1405¹⁵ ha fatto divieto ai parlamentari di disporre di più di un mandato fra quelli di rappresentante all'assemblea delle Comunità europee, di consigliere regionale, generale¹⁶, di Parigi, di sindaco di un comune di oltre 20.000 abitanti o di vice-sindaco in comuni con oltre 100.000 abitanti. La successiva legge n. 85-1406¹⁷, intervenendo sui mandati locali, ha vietato il cumulo di oltre due dei mandati precedentemente descritti, nonché il cumulo fra le funzioni di presidente di consiglio generale e di consiglio regionale.

Tale legislazione è stata poi rafforzata dalla legge organica n. 2000-294¹⁸, relativa alle incompatibilità tra mandati elettorali e dalla legge n. 2000-295¹⁹, che precisa le incompatibilità applicabili agli eletti locali, ai rappresentanti al Parlamento europeo e le incompatibilità tra le funzioni esecutive locali.

4. Il quadro legislativo complessivo

Il quadro legislativo vigente - comprensivo delle innovazioni che entreranno in vigore per i parlamentari nazionali nel 2017 e per quelli europei nel 2019 - si può riassumere nel modo seguente²⁰:

¹² La Commissione, istituita nel 1999 dal Primo Ministro Lionel Jospin, ha concluso i suoi lavori con il rapporto dal titolo *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*.

¹³ *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, istituito dal presidente Nicolas Sarkozy per proporre una riforma delle istituzioni della V Repubblica: ha concluso i suoi lavori con un rapporto dal titolo *Une V^e République plus démocratique*.

¹⁴ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* e *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre)*.

¹⁵ *Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*.

¹⁶ Il consigliere generale è il consigliere elettivo dell'organo di amministrazione del dipartimento (*Conseil général*).

¹⁷ *Loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*.

¹⁸ *Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*.

¹⁹ *Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice*.

²⁰ Si veda, sul sito del Senato francese, il *Rapport d'information n° 365 (2011-2012) de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 14 février 2012*.

incompatibilità con funzioni ministeriali:

l'articolo [23](#) Cost. prevede l'incompatibilità fra le funzioni di membro del Governo ed esercizio del mandato parlamentare. Peraltro, in base all'articolo [25](#) della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. [2008-724](#), la sostituzione del parlamentare che abbia accettato un incarico ministeriale è solo temporanea, riacquistando il parlamentare stesso il proprio seggio non appena cessato dalle funzioni di governo. Non sono previste incompatibilità fra mandati locali e funzione ministeriale, anche se nella pratica, sia nei governi di sinistra come in quelli di destra, i ministri hanno rinunciato alle loro funzioni esecutive locali.

LIMITAZIONI AL CUMULO TRA MANDATO PARLAMENTARE E ALTRE FUNZIONI:

divieto assoluto di cumulo orizzontale:

l'articolo [LO 137](#) del *Code électoral* fa espresso divieto di ricoprire la carica di senatore e di deputato;

l'incompatibilità assoluta tra deputato o senatore e rappresentante al Parlamento europeo è invece statuita dagli articoli [LO 137-1](#) e [LO 297](#) dello stesso *Code*;

limite ad un solo mandato locale:

l'articolo [LO 141](#) del *Code électoral* dispone che il mandato di parlamentare - anche europeo - è incompatibile con l'esercizio di più di uno dei seguenti mandati locali: consigliere regionale, consigliere dell'assemblea della Corsica, consigliere generale, consigliere della città di Parigi, consigliere di un comune con oltre 3.500 abitanti;

divieto di cumulo con funzioni esecutive locali:

l'articolo [LO 141-1](#) del *Code*, da ultimo introdotto, ha previsto nuove incompatibilità con le funzioni esecutive locali (cfr. *supra*);

interdizione assoluta del cumulo con talune funzioni pubbliche non elettive

l'articolo [LO 132](#) del *Code électoral*, come modificato dalla legge organica n. 2011-410²¹ prevede una lista di funzioni che comportano ineleggibilità: nella circoscrizione in cui hanno esercitato nei

²¹ *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs*.

(ineleggibilità): tre anni precedenti le elezioni, i prefetti; nella circoscrizione in cui hanno esercitato nell'anno precedente i sotto-prefetti, i segretari generali di prefettura, i capi-gabinetto del prefetto e i direttori dei servizi di gabinetto; il segretario generale per gli affari regionali e per la Corsica; i direttori di prefettura, i capiufficio di prefettura e i segretari generali di sotto-prefettura; i direttori e i vicedirettori delle amministrazioni civili statali nella regione o nel dipartimento; i direttori regionali, dipartimentali o locali delle finanze; i rettori e gli ispettori di accademia; gli ispettori del lavoro, i responsabili della direzione territoriale degli enti pubblici statali; i magistrati di corte d'appello, dei tribunali e dei *juges de proximité*²², i presidenti e i magistrati delle corti amministrative d'appello, i presidenti e i magistrati della Corte dei Conti territoriale, i presidenti dei tribunali di commercio e dei *conseil de prud'hommes*²³, gli ufficiali e i sotto-ufficiali della gendarmeria, i funzionari di polizia, i militari; i direttori, vice-direttori e segretari generali delle agenzie regionali di sanità, degli enti pubblici sanitari, i direttori dipartimentali dei servizi anti-incendio; i direttori generali, i vice-direttori generali, i capiservizio del consiglio regionale, della collettività territoriale della Corsica, dei consigli generali, dei comuni con oltre 20.000 abitanti, delle comunità di comuni con oltre 20.000 abitanti, delle comunità urbane e metropolitane; i direttori generali e i vicedirettori di enti pubblici il cui organo deliberante è composto in maggior parte da rappresentanti delle collettività territoriali; i membri del gabinetto del presidente del consiglio regionale, del presidente dell'assemblea della Corsica, del presidente del consiglio generale, dei sindaci di comuni con oltre 20.000 abitanti, dei presidenti di comunità di comuni con oltre 20.000 abitanti, dei presidenti delle comunità urbane e dei presi-

incompatibilità di alcune funzioni con il mandato parlamentare:

denti delle metropoli;

l'articolo 57 della Costituzione prevede l'incompatibilità con la funzione di membro del Consiglio Costituzionale; gli articoli [LO 139](#) e [LO 297](#) del *Code électoral* dispongono l'incompatibilità con la funzione di membro del Consiglio economico, sociale e ambientale, mentre l'articolo [LO 140](#) prevede l'incompatibilità con le funzioni di magistrato. Infine, gli articoli [LO 145](#), [LO 146](#) e [LO 297](#) dello stesso *Code* prevedono l'incompatibilità con funzioni direttive o di controllo esercitate in talune imprese, tra le quali gli enti pubblici nazionali, le autorità amministrative indipendenti, le società o gli enti che godono di sovvenzioni pubbliche, o la cui attività consiste nell'esecuzione di lavori o servizi per conto o sotto controllo pubblico, o dedite alla compravendita di terreni o alla costruzione di immobili. L'articolo [LO 147-1](#), introdotto dalla legge 2014-125, ha esteso l'incompatibilità alle medesime funzioni esercitate in enti pubblici locali (cfr. *supra*).

a cura di R. Tutinelli
ha collaborato: E. Catalucci

L'ultima nota breve:

[*Disegni di legge sulle modalità delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro \(AA.SS. nn. 1409, 103, 183 e 203\)*](#)

(n. 27 - marzo 2014)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it

²² Istituto assimilabile al nostro giudice di pace.

²³ Giurisdizione di primo grado competente in materia di licenziamenti nel campo dell'impiego privato.