

## **L'incompatibilità tra mandato parlamentare e funzione governativa: una questione ancora attuale?**

di Fabio Ratto Trabucco\*

27 ottobre 2021

Sommario: 1. La sovrapposizione degli incarichi parlamentare e governativo. – 2. Le potenziali ragioni dell'incompatibilità. – 3. Gli effetti dell'incompatibilità. – 4. Conclusioni: incompatibilità *quaestio* superata?

### **1. La sovrapposizione degli incarichi parlamentare e governativo**

La recente attualità politica ci consegna il caso di un *ex* parlamentare europeo decaduto dall'incarico per la chiamata alla funzione governativa di Ministro dell'Economia e delle Finanze che, rimasto dunque senza uno scranno parlamentare con relative ineludibili prerogative, è stato prontamente ricandidato dal relativo partito d'appartenenza al primo turno elettorale utile. L'allettante occasione è costituita dall'elezione suppletiva per un collegio uninominale il cui seggio rappresentativo dei rioni storici di Roma Capitale<sup>1</sup> è rimasto vacante per l'intervenuta designazione del suo titolare – di poco posteriore alla suddetta nomina ministeriale – a membro della Commissione europea e dunque a sua volta incompatibile con il mandato parlamentare nazionale<sup>2</sup>.

Orbene, a prescindere dall'opportunità di una tale candidatura e dei discendenti risvolti di cd. casta (*rectius*, oligarchia) politico-partitocratica, laddove s'appalesa un'operazione artatamente preordinata al fine di una sorta di rotazione di seggi come se ai medesimi potesse applicarsi la proprietà commutativa, appare necessitato porsi alcune brevi domande circa l'opportunità d'introdurre nell'ordinamento costituzionale italiano la regola dell'incompatibilità tra il mandato parlamentare e la funzione governativa. Che un Ministro dell'Economia e delle Finanze possa legittimamente svolgere anche l'incarico parlamentare è fuori discussione ma che tali incarichi siano

---

\* Professore a contratto in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Padova.

<sup>1</sup> Collegio uninominale 01-Roma quartiere Trionfale della XV circoscrizione Lazio 1 comprendente i quartieri Monti, Prati, Testaccio, Trastevere e Trevi.

<sup>2</sup> Art. 5-*bis*, c. 1, lett. b), l. 24 gennaio 1979, n. 18, introdotto dall'art. 3, c. 2, l. 27 marzo 2004, n. 78.

fra loro sovrapponibili senza trascendere nel conflitto d'interesse ovvero nell'inconciliabilità spazio-temporale salvo "dono" dell'ubiquità, appare non certo implausibile.

Orbene, il nostro ordinamento costituzionale permette ai parlamentari di detenere anche incarichi governativi siano essi in qualità di Ministro, Viceministro ovvero Sottosegretario. Un doppio incarico che – pur prescindendo dalla presenza di diverse architetture di governo – in altri Paesi dell'Unione europea (UE), *in primis* la Francia, è al contrario rigorosamente inibito.

In materia, occorre anzitutto chiarire come la linea di demarcazione fra l'organo legislativo ed esecutivo in cui si consuma la politica dello Stato non è mai così lineare come a prima vista potrebbe apparire, soprattutto nelle forme di governo di tipo parlamentare come quella italiana.

Il nodo della compatibilità fra la funzione parlamentare e quella governativa è stato affrontato soprattutto dal punto di vista del Parlamento, e cioè della tutela della libertà dei parlamentari e dell'indipendenza della loro funzione<sup>3</sup>. Al contrario l'esecutivo non ha quasi mai formato oggetto di speciali attenzioni in rapporto all'attività parlamentare.

Tuttavia non può obliterarsi come in certi casi il Parlamento ed i suoi eccessi pongono in pericolo la funzionalità governativa ponendosi così una questione politica nuova che può esigere delle soluzioni di tipo istituzionale ma che non si risolve con la semplice protezione dell'indipendenza del Ministro verso il Parlamento. In realtà, il Ministro è sempre tenuto a rendere conto del suo operato al Parlamento e quest'ultimo non è certo meno libero nel valutare la condotta del Ministro se questi è anche deputato ovvero senatore. Al contrario, ogni collegio è in qualche modo giudice naturale della condotta dei suoi membri e proprio in materia d'incompatibilità ovvero d'ineleggibilità, compete al Parlamento giudicare la posizione del deputato o senatore che sia.

Le incompatibilità si profilano allorché vi sono le condizioni affinché un soggetto, investito di due distinte funzioni, tragga profitto dalla doppia appartenenza per sovrapporre a sua scelta l'interesse di uno dei corpi alla funzionalità dell'altro, turbando così l'ordine delle rispettive libertà o capacità. Ovvero sfrutti il doppio incarico per gestire a piacimento la propria condotta.

Nel diritto privato le incompatibilità nascono dalla probabilità del conflitto d'interessi. Non si può, infatti, ricoprire, per esempio, una carica sociale se sussiste contenzioso pendente con la società. Ma qualcosa di simile si trova anche nel diritto pubblico, dove, per esempio, l'ineleggibilità a membro del Parlamento può dipendere anche dall'aver rapporti economici. Tuttavia, non appare che possa farsi rientrare in questo quadro la doppia appartenenza al Parlamento ed al Governo. Né l'appartenenza all'esecutivo potrebbe farsi rientrare nel novero delle cariche di nomina governativa rispetto alle quali l'incompatibilità deriva dal rapporto fra controllore e controllato

---

<sup>3</sup> Cfr. G. BERTI, *Pro e contro una nuova incompatibilità tra incarico governativo e funzione parlamentare*, in «Vita e Pensiero», 1992, 12, 811-815.

laddove il Parlamento ben controlla la Pubblica Amministrazione. Infatti, la relazione tra il Parlamento ed il Governo è molto più intima e sofisticata, così da non far trapelare atti tesi a connotare l'esecutivo come un'istituzione controllata in una sorta di pudicizia istituzionale.

## **2. Le potenziali ragioni dell'incompatibilità**

In materia di cause d'incompatibilità ci si chiede anzitutto come potrebbero crearsi casi di conflitto tra Parlamento e Governo rilevanti al punto tale da giustificare la separazione totale fra le due cariche. Il problema si porrebbe non già in ragione di una protezione del Parlamento verso le possibili ingerenze di un'istituzione più forte, quale, all'inizio e nei primi tempi dello Stato di diritto, si reputava essere il Governo e con esso la Pubblica Amministrazione. Infatti, nei Paesi con sistema di governo parlamentare come l'Italia – ma lo stesso può dirsi anche per la Germania –, l'anello debole è divenuto il Governo che, per definizione ovvero per principio è dominato dall'istituzione parlamentare, che, attraverso la fiducia ne condiziona l'esistenza e la funzionalità.

Con riferimento al tema del conflitto d'interesse fra l'incarico ministeriale e parlamentare basti un riferimento a recente caso con riguardo alla richiamata elezione suppletiva in cui è stato candidato il Ministro dell'Economia e Finanze, già europarlamentare dimissionario per la nomina ottenuta a Roma. Orbene, se il ridetto Ministro non s'è sospeso nel periodo della competizione elettorale – ed alcuna norma certo glielo impone – non è mancato un discutibile tentativo di condizionamento del voto sfruttando l'incarico governativo. Infatti, nell'ambito della conversione del decreto legge cd. milleproroghe<sup>4</sup>, in corso d'esame parlamentare in coincidenza con la campagna elettorale per l'elezione suppletiva in esame, tra gli emendamenti dei relatori della maggioranza era previsto un rilevante contributo economico da fondi del dicastero del Ministro candidato ad un'associazione *no profit* legata all'area politica del medesimo Ministro<sup>5</sup>. Tale sodalizio svolge le proprie attività nel territorio in cui ricade lo stesso collegio destinato ad elezione suppletiva per seggio vacante in cui è candidato il citato boiardo di Stato. L'emendamento è stato poi dichiarato inammissibile in sede d'esame dalla Commissione Affari istituzionali di Montecitorio a seguito delle proteste

<sup>4</sup> D.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in l. 28 febbraio 2020, n. 8.

<sup>5</sup> Atto Camera 2325, recante «Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica», emendamento n. 7.56. all'articolo 7, in Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio e Tesoro, d'iniziativa dei relatori Baldino e Melilli, recante: «Dopo il comma 10 aggiungere i seguenti: 10-*bis*. Per la prosecuzione delle attività dell'associazione di promozione sociale Consorzio Casa Internazionale delle donne di Roma, alla medesima associazione è assegnato un ulteriore contributo di 900.000 euro per l'anno 2020. 10-*ter*. Agli oneri derivanti dal comma 10-*bis*, pari a 900.000 euro per l'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

delle opposizioni ed i malumori interni ad altro partito della maggioranza, al pari di quanto avvenuto per ulteriore subemendamento depositato in materia<sup>6</sup>. Tuttavia, appare evidente l'inopportunità del ridetto emendamento, peraltro in sede di mera elezione suppletiva, laddove non si possono utilizzare le istituzioni ed il potere – sia esso parlamentare o governativo ovvero ambedue come nel caso in esame – onde “acquisire” il consenso. Appare infatti un velato tentativo di violare la *par condicio* fra i *competitors* della mini-campagna elettorale suppletiva.

Orbene, nella migliore delle ipotesi, tra Parlamento e Governo dovrebbe intercorrere una sorta di mero dialogo perenne, interiore alla stessa forma di governo. Quindi, se il sistema di governo è parlamentare, la compagine governativa ne fa parte. Il rapporto fiduciario denota quindi una sorta di compenetrazione fra le due istituzioni, e la sfiducia del Parlamento non colpisce tanto il Governo in se stesso, quanto il contingente rapporto tra tali istituzioni. Il risultato della sfiducia è alla fine anche un'autocensura del Parlamento che riconosce di non poter più contare sul Governo che pure aveva in precedenza approvato. Se il conflitto è anteriore ad una data forma complessa, non ha neppure senso domandarsi chi vinca e chi perda tutte le volte che il rapporto fra i *partners* viene trasfuso in qualche modo all'esterno attraverso un voto ovvero una dichiarazione.

La struttura debole e meritevole di protezione resta il Governo anche nelle forme di governo semipresidenziali o caratterizzate da una diversa investitura del Parlamento e del Parlamento della Repubblica con il relativo corredo governativo. Pur attraverso diverse elezioni dei parlamentari e del Presidente, il corpo elettorale conferisce un'eguale legittimazione all'uno ed all'altro degli organi. In tal modo difettano quindi ragioni forti per distanziare tali istituzioni, le quali non possono esprimere interessi contrapposti, al di là di quelli di cui si fanno portatrici occasionali le forze politiche che risultano prevalere nelle competizioni elettorali. La sovranità popolare ed il suffragio universale contengono in sé la negazione della differenziazione e del conflitto d'interessi, quando di questi interessi si fanno portatori, sia pure con procedure ed in occasioni diverse, l'uno e l'altro degli organi.

Se assumiamo a riferimento la storia costituzionale francese il regime delle incompatibilità parlamentari è stato segnato da evidenti incertezze. L'incompatibilità fra il mandato parlamentare e l'esercizio della funzione ministeriale è stata talora imposta dalle Costituzioni, ma per lunghi periodi storiche negata. Per esempio, nell'arco della III e IV Repubblica non s'impose alcuna incompatibilità. Infatti quando essa fu

---

<sup>6</sup> Atto Camera 2325, cit., subemendamento n. 0.7.55.4. all'articolo 7, in Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio e Tesoro, d'iniziativa Piccoli Nardelli ed altri, recante: «Dopo il primo periodo aggiungere i seguenti: Ai medesimi fini di promozione dello sviluppo della cultura e per il potenziamento delle politiche in materia di occupazione giovanile e pari opportunità, il Fondo di cui all'articolo 2, comma 5-bis del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, è rifinanziato nella misura di 1 milione di euro annui per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, ed è assegnato all'associazione Consorzio Casa Internazionale delle donne di Roma, per assicurare il prosieguo delle proprie attività di promozione sociale, un contributo di 900.000 euro per l'anno 2020».

sancita aveva di mira la “salute” del Parlamento e la sua salvaguardia dalle prevaricazioni dell’esecutivo. Il presupposto era che il Governo s’impiantasse sulla monarchia o su un potere comunque estraneo alla sovranità popolare. Il contrario accade nell’ambito dell’odierna V Repubblica transalpina governo-centrica per cui al fine di limitare l’egemonia parlamentare che tende a sottomettere l’esecutivo e talora ad indebolirlo è stata prevista la stretta incompatibilità fra l’incarico parlamentare e governativo, *ex art. 23, Cost. 1958*.

Ma, a parte il caso francese e quello analogo del presidenzialismo americano, appare logico chiedersi se ed in che modo le incompatibilità entrino nel gioco della separazione dei poteri. Al riguardo emerge che le medesime incompatibilità sono tanto più flebili, sino quasi a scomparire, quanto più la separazione dei poteri e delle funzioni perde vigore e mostra una valenza prevalentemente formale, senza incidere sostanzialmente sulla supremazia parlamentare, di fronte alla quale il Governo, anche se formato da Ministri non appartenenti al Parlamento, è portato quasi naturalmente a cedere ovvero a soccombere.

La tutela dell’incarico governativo non riesce quindi a celare la persistente debolezza dell’esecutivo nei confronti del Parlamento che permane espressione della sovranità popolare e dunque organo centrale e predominante della scena istituzionale. La protezione dei membri del Governo, attraverso l’incompatibilità della carica col mandato parlamentare, potrebbe anche convertirsi in un maggiore indebolimento dell’istituzione governativa. Infatti, allorquando il Governo è responsabile verso le Camere e vive nell’orbita parlamentare, da cui trae legittimazione, la pretesa che i membri dell’esecutivo non siano appartenenti alle Camere potrebbe comportare un aumento della dipendenza del Governo dal Parlamento, dovuta proprio all’estraneità a questo dei componenti dell’esecutivo. D’altro canto un Ministro, Viceministro ovvero Sottosegretario non parlamentare potrebbe essere in grado di acquisire un maggiore prestigio sul campo laddove effettivamente preparato e competente sui temi del dicastero assegnato.

### **3. Gli effetti dell’incompatibilità**

È vero che l’incompatibilità, fermo tutto il resto – e cioè se il Governo continua a legittimarsi sul terreno parlamentare –, resterebbe confinata all’interno del gioco parlamentare e non muterebbe molto, almeno all’apparenza, quanto al rapporto istituzionale tra il collegio governativo e le Camere. Ma, proprio per questo, è lecito pensare che il distogliere per principio i membri del governo dalla rappresentanza parlamentare avrebbe il solo effetto di allentare il vincolo personale di responsabilità del singolo Ministro e poi dell’intero Governo nei confronti del Parlamento. In disparte il caso delle sanzioni penali, il singolo Ministro, privo della tutela parlamentare, non convertirebbe certo questa sua apparente indipendenza in un’obbligazione di fedeltà specifica alla volontà popolare che viene espressa dalle Camere. Affinché il distacco

dei Ministri dal Parlamento abbia un senso compiuto occorrerebbe ripensare il meccanismo di collegamento con la legittimazione popolare. Questo al fine di consentire che il Governo ed i singoli Ministri acquisiscano una loro specifica responsabilità politica e la loro differenziazione dal Parlamento venga controbilanciata da un altro rapporto di eguale portata.

In questo quadro è peraltro difficile formulare delle valutazioni e proporre delle soluzioni. Da un punto di vista esterno appare che quanto più v'è identificazione sul piano istituzionale tra Governo e Parlamento, tanto più si tornerebbe al gioco che i Ministri non fossero dei parlamentari. Si potrebbe in tal modo fare leva su una certa differenziazione interna con l'intento di rinsaldare all'esterno l'unità del governo parlamentare. Ma una misura costituzionale nel senso dell'incompatibilità, senza alcun'altra modifica nella struttura e nella legittimità del Governo, arrecherebbe soltanto apparenti risultati di distanziamento e di responsabilità. Se il Governo è debole e posticcio, resta tale anche se i suoi Ministri non provengono dalla Camera ovvero dal Senato. Anzi, come s'è detto, l'esecutivo non resterebbe forse maggiormente indebolito.

D'altra parte, se l'assetto fondamentale della struttura istituzionale permane caratterizzato dalla centralità del Parlamento, può sembrare corretto che anche il gioco delle responsabilità resti consegnato a rapporti interni, qualificati proprio dall'identica derivazione parlamentare. Ovvero per i quali il fatto che un Ministro sia parlamentare o meno può anche risultare indifferente almeno sino a quando non sia fissata un'incompatibilità di principio. Sarebbe quindi quest'incompatibilità ad incrinare di per se stessa la forma di governo. Ci si chiede tuttavia con quali effetti sull'assetto costituzionale.

#### **4. Conclusioni: incompatibilità questa superata?**

Sia la l. 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento dell'esecutivo, che i regolamenti parlamentari, pur nel riconoscimento di ampi poteri del Governo anche nella produzione normativa, oltre che nella formazione dell'indirizzo politico del momento, sembrano armonizzati nel confermare il primato parlamentare e nel togliere quindi significato costituzionale all'eventuale acquisto di maggiore autonomia da parte del Governo. Si può pensare, per esempio, al procedimento articolato e complesso, relativo alla formazione delle leggi delegate, dove si contempla la preoccupazione parlamentare di evitare che l'esecutivo approfitti della delega per costituirsi una posizione di autonomia sia pure in uno spazio materiale e temporale ridotto. Ma anche a proposito dei decreti legge non potrebbe certo concludersi per un acquisto d'indipendenza di decisione governativa.

In realtà, nella più recente disciplina sembra emergere la tendenza a moltiplicare le occasioni di collaborazione tra Parlamento e Governo mediante un'intensificazione dei loro rapporti procedurali. Questo significa che alla ricerca di un confronto tra le due

istituzioni ed alla differenziazione delle rispettive legittimazioni, s'è preferita la strada di una regolazione giuridica dei loro rapporti secondo un criterio di coordinazione procedimentale. A fronte di questo sembrerebbe quindi scemare l'importanza della previsione di un'incompatibilità del governo verso l'investitura parlamentare. Sarebbe forse più importante inventare delle formule adatte a meglio definire la posizione del parlamentare chiamato ad incarichi governativi. Per esempio rimuovendo temporaneamente le prerogative da parlamentare, pur salvaguardando il pieno rientro in Parlamento una volta che il Ministro si sia dimesso dall'incarico oppure non sia confermato dopo una crisi di governo senza termine anticipato della legislatura.

Del resto si badi che le incompatibilità riflettono sempre delle contrapposizioni e non è dato comprendere fino a che punto queste siano supportate dalla democrazia rappresentativa che esige, al contrario, la coordinazione.

Tuttavia, a fronte di una perenne instabilità del quadro governativo italiano fondato su coalizioni sempre disomogenee, conflittuali nonché prive di una *leadership* riconosciuta incondizionatamente dagli alleati (salvo forse i casi dei governi De Gasperi e Berlusconi), appare del tutto pleonastico pensare ad un'interpretazione razionale degli istituti incentrata sull'apprezzamento della sovranità parlamentare. In ogni caso, non può ritenersi peregrina l'ipotesi di realizzare una riduzione dell'influenza parlamentare rendendo incompatibile l'appartenere contemporaneamente al Governo ed al Parlamento. Tuttavia, dall'affermazione di quest'incompatibilità si dovrebbe passare a postulare una minore forza rappresentativa del parlamentare. Per esempio mediante l'abolizione integrale del sistema proporzionale ed il passaggio ad un sistema uninominale all'inglese. Operazione più volte preconizzata ma mai realizzata in Italia ed ancora da ultimo invocata per via referendaria abrogativa su iniziativa regionale nonostante la dichiarazione d'inammissibilità pronunciata dalla Corte costituzionale stante l'apparente assenza di una normativa di risulta direttamente applicabile<sup>7</sup>. In tal modo si potrebbe pervenire ad un nuovo equilibrio tra Parlamento e Governo del quale l'incompatibilità potrebbe rappresentare un effetto. Infatti, il legame del parlamentare con il suo collegio d'elezione ne uscirebbe, e di molto, rafforzato in termini di rappresentatività, per cui sarebbe dunque opportuno prevedere l'incompatibilità con l'incarico nell'esecutivo. D'altro canto, appare invece poco plausibile imporre un'incompatibilità di per se stessa, come se da questa potessero generarsi nuovi equilibri su una più vasta scala.

Tuttavia, come obliterare un dato concreto ineluttabile: appare impensabile ritenere che una persona, per quanto preparata e competente, possa svolgere due incarichi così rilevanti a un tempo. Risulta infatti ineludibile che avere un incarico di governo richiede un rilevante sforzo a tempo pieno e lo stesso vale per i parlamentari, di talché il nodo si pone anche e soprattutto con riguardo al mero tempo a disposizione.

---

<sup>7</sup> Corte cost.le, 31 gennaio 2020, n. 10.

Ci si chiede infatti quanto un componente dell'esecutivo che è anche parlamentare possa riuscire a partecipare ai lavori d'Aula e Commissioni.

Al riguardo bastino alcuni dati. Con riferimento a nove recenti Ministri, anche membri di una delle Camere, la loro partecipazione media ai lavori parlamentari sulla base delle votazioni elettroniche è stata solo dell'8,66%, meno di un decimo delle attività<sup>8</sup>. La punta di *stakanovismo*, nella migliore delle ipotesi censite, è arrivata al 36,48% con l'ex Ministra dell'Istruzione, Università e Ricerca Giannini del Governo Renzi. All'estremo opposto il caso dell'ex Ministro degli Affari Esteri Gentiloni Silveri del medesimo esecutivo che ha raggiunto l'infima partecipazione media dello 0,25% e nonostante ciò non ha lasciato lo scranno se non per quanto impostogli nella presente legislatura dalla norma che fissa l'incompatibilità con gli incarichi negli organi politici dell'UE, da cui l'elezione suppletiva nel relativo collegio maggioritario citata in *incipit*.

Tali dati sono eloquenti nell'attestare inconfutabilmente la realtà fattuale: un componente dell'esecutivo non è in grado di svolgere degnamente anche il contemporaneo incarico parlamentare. *Ergo*, al di là dei sofismi connessi al rafforzamento dell'istituzione parlamentare ovvero governativa nei confronti dell'altro organo costituzionale attraverso la regola dell'incompatibilità degli incarichi, appare evidente che per un componente del Governo lasciare l'incarico parlamentare a mezzo dimissioni sarebbe una doverosa dimostrazione di rispetto nei confronti delle istituzioni di cui si fa parte nonché dei cittadini rappresentati. Tuttavia, in oltre un settantennio di storia costituzionale repubblicana non si registrano casi di tal fatta!

---

<sup>8</sup> Si vedano a fini comparativi i dati riportati in *Parlamentare e ministro, il doppio incarico che non porta da nessuna parte*, 29 febbraio 2016, in <http://blog.openpolis.it/2016/02/29/parlamentare-ministro-doppio-incarico-non-porta-nessuna-parte/6146> (accesso del 20 gennaio 2021).