

Sulla legittimità della partecipazione dei ministri dimissionari del governo Attal all'elezione del Presidente dell'Assemblea nazionale francese

SALVATORE CURRERI*

Data della pubblicazione sul sito: 8 settembre 2024

Suggerimento di citazione

S. CURRERI, *Sulla legittimità della partecipazione dei ministri dimissionari del governo Attal all'elezione del Presidente dell'Assemblea nazionale francese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Scienze economiche e giuridiche dell'Università degli studi di Enna "Kore". Indirizzo mail: salvatore.curreri@unikore.it.

1. Lo scorso 18 luglio la deputata macronista Yaël Braun-Pivet è stata rieletta a scrutinio segreto Presidente dell'Assemblea nazionale al terzo scrutinio, con appena 220 voti sui 569 votanti, tredici in più rispetto al secondo piazzato, il leader del partito comunista André Chassaigne, dell'alleanza di sinistra Nuovo Fronte Popolare (NFP). In assenza di una chiara maggioranza parlamentare dopo le elezioni del 30 giugno-7 luglio, tale elezione risicata è stata resa possibile grazie all'articolo 9, comma 2, del Regolamento interno, secondo cui se nei primi due scrutini non si ottiene la maggioranza assoluta dei votanti, è sufficiente al terzo quella relativa, per cui basta prendere un voto più degli altri candidati per essere eletti Presidente. Tale scrutinio finale, da noi previsto nel solo Senato (art. 4 reg.) anche in considerazione della necessità di eleggere immediatamente il supplente del Presidente della Repubblica (art. 86.1 Cost.), risponde - in Francia come altrove¹ - primariamente alla necessità di assicurare subito una guida all'assemblea parlamentare, eventualmente anche in maniera indipendente dalla formazione della maggioranza di governo, anche se l'elezione del Presidente può costituire un'utile indicazione in tal senso.

2. La legittimità di tale elezione è stata però contestata² a causa della partecipazione al voto – presumibilmente decisiva, considerato il predetto stretto margine della vincitrice - del Primo ministro dimissionario Gabriel Attal e di altri diciassette ministri del suo Governo, nella loro qualità di deputati appena eletti. Secondo l'art. 23, comma 1, Cost. francese, infatti, “le funzioni di membro del Governo sono [*inter alia*] incompatibili con l'esercizio di ogni mandato parlamentare”.

L'incompatibilità tra mandato parlamentare e carica governativa fu introdotta nella Costituzione del 1958 per volere di De Gaulle e Debré al fine di scoraggiare le crisi di governo dovute al desiderio dei parlamentari di entrare nel Governo, com'era accaduto nella III e IV Repubblica. L'obiettivo era dunque impedire che i deputati ambissero a diventare ministri e, di contro, che i ministri fossero deputati, in base ad un principio di assoluta separazione tra legislativo e esecutivo, tipico dei regimi presidenziali.

Tale incompatibilità si ritrova però nel solo semipresidenzialismo francese e in alcuni regimi parlamentari (artt. 50 Cost. Belgio; 54.1 Cost. Lussemburgo, 57 Cost. Paesi Bassi, 2 cap. VI Cost. Svezia). Per il resto, infatti, di regola i ministri possono

¹ V. artt. 37, comma 1, reg. *Congreso de los diputados* e 7, comma 2, reg. *Senado* spagnoli e § 2, comma 2, reg. *Bundestag* tedesco.

² Cfr. G. DAGORN, *Les ministres députés ont-ils le droit de voter à l'Assemblée nationale?*, in *Le Monde*, 18 luglio 2024, disponibile all'indirizzo https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/07/18/les-ministres-deputes-ont-ils-le-droit-de-voter-a-l-assemblee-nationale_6252030_4355770.html

(artt. 28.7 Cost. Irlanda, 98.3 Cost. Spagna, 5 Legge Fondamentale Governo Israele; per consuetudine in Regno Unito, Italia, Germania, Canada) se non addirittura devono (almeno per la loro maggior parte: art. 68 Cost. Giappone) essere membri del Parlamento. In ragione di tale trasversalità, tale incompatibilità sembra più dovuta più all'esigenza di voler garantire la stabilità degli esecutivi che al tipo di forma di governo.

Come in Svezia, anche in Francia l'incompatibilità in questione è mitigata dalla previsione per cui il deputato entrato a far parte del governo è sostituito da un supplente eletto contestualmente. In origine, tale sostituzione si protraeva fino al termine della legislatura, per cui il ministro, qualora fosse cessato dal suo incarico prima del termine della legislatura, non poteva ritornare a ricoprire la carica di deputato. A seguito della riforma costituzionale dell'art. 25, comma 2, Cost, approvata il 23 luglio 2008, la sostituzione è oggi invece temporanea per cui al termine dell'incarico di governo, l'ex ministro ritorna ad essere deputato al posto del supplente che l'aveva fino ad allora sostituito. Il ritorno al seggio non è immediato perché il supplente rimane in carica fino al termine del mese successivo alla cessazione dell'incarico di governo (art. 176 *Code électoral*).

3. L'art. 23 Cost. francese è stato attuato dall'art. 153 *Code électoral* secondo cui "l'incompatibilità (...) tra il mandato di deputato e le funzioni di membro del governo ha effetto alla scadenza del termine di un mese a decorrere dalla sua nomina come membro del governo. Durante tale termine, il parlamentare membro del Governo non può partecipare ad alcuna votazione e non può percepire alcuna indennità di parlamentare. L'incompatibilità non ha effetto se il Governo si dimette prima della scadenza di detto termine".

L'interpretazione di tale disposizione ai fini della legittima partecipazione dei membri del governo all'elezione della Presidente dell'Assemblea nazionale è stato motivo di divisione tra i costituzionalisti francesi.

3.1 Secondo coloro³ che ritengono legittima l'elezione del Presidente dell'Assemblea, il predetto art. 153 esclude espressamente che l'incompatibilità tra mandato di deputato e carica di governo abbia effetto se il Governo si dimette entro un mese dalle elezioni; solo infatti dopo un mese dalle elezioni per il ministro eletto deputato scatta l'incompatibilità tra le due cariche.

³ Per una rassegna di tali posizioni v. O. CAILLA, *La participation des ministres démissionnaires à l'élection viole la Constitution? C'est trompeur*, 18 luglio 2024, disponibile in <https://factuel.afp.com/doc.afp.com.364L2BP>.

Poiché il Governo Attal si è formalmente dimesso il 16 luglio⁴, appena nove giorni dopo il secondo turno elettorale del 7 luglio, e dunque ben prima della scadenza del termine previsto di un mese, l'incompatibilità tra membro del governo e carica di deputato non ha più effetto per cui la partecipazione di Attal e degli altri diciassette ministri del suo governo all'elezione della Presidente dell'Assemblea deve ritenersi legittima. A ciò si aggiunge che nel caso in specie i membri del governo sono dimissionari, come tali non più nel pieno esercizio dei loro poteri, per cui ci troviamo di fronte ad una incompatibilità dovuta ad una situazione temporanea che non merita un'interpretazione rigida dell'art. 23 Cost. Infine, a favore della legittimità della loro partecipazione si cita il precedente del 1988, quando, una volta rieletto, François Mitterrand nominò Michel Rocard alla carica di Primo Ministro. Non avendo ottenuto la maggioranza nelle successive elezioni legislative del 5-12 giugno, Rocard rassegnò le dimissioni che furono accettate da Mitterrand solo dieci giorni dopo (22 giugno), il giorno prima dell'elezione di Laurent Fabius a Presidente dell'Assemblea (23 giugno), alla quale lo stesso Rocard da Primo ministro dimissionario prese parte. Il giorno dopo (24 giugno) Rocard fu nominato Primo ministro del suo secondo governo.

3.2 Tale interpretazione è stata recisamente contestata – con argomenti invero più convincenti - da quanti⁵ invece considerano illegittima la partecipazione all'elezione presidenziale dei diciotto membri del Governo.

Innanzitutto, si è esattamente osservato che, sotto il profilo strettamente letterale, il citato art. 153 disciplina l'ipotesi del deputato nominato ministro e non quella opposta del ministro eletto deputato, presente nel caso in specie. Come detto, esso infatti impone al deputato nominato membro del governo di optare entro un mese dalla nomina per una delle due cariche tra loro incompatibili, fermo restando che tale incompatibilità non si applica se durante tale termine il Governo si dimette. Nulla invece, tale articolo prevede circa l'ipotesi inversa del già ministro eletto poi deputato, per cui siamo dinanzi ad un vuoto legislativo. Tant'è che il termine di trenta giorni entro cui le dimissioni del Governo fa venire meno l'incompatibilità tra le due cariche non decorre, come sostenuto, dall'elezione del ministro a deputato (e quindi dal 7 luglio) ma dalla nomina del deputato a ministro (e quindi dal 9 gennaio, data di nascita del Governo Attal).

⁴ *Décret du 16 juillet 2024 relatif à la cessation des fonctions du Gouvernement*, disponibile in <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050000932>.

⁵ Oltre ai costituzionalisti citati da O. CAILLA, *La participation*, cit., v. J.P. DEROSIER, *On ne peut préserver la démocratie par des mesures antidémocratiques*, in *La Constitution décodée*, 24 luglio 2024, disponibile in <https://constitutiondecodee.fr/blog/670-on-ne-peut-preserver-la-democratie-par-des-mesures-antidemocratiques>.

Per colmare tale vuoto, occorre allora risalire all'art. 23 Cost., dalla cui interpretazione teleologica emerge l'evidente *ratio* di voler stabilire una separazione così assoluta tra legislativo e esecutivo da non tollerare alcuna possibile deroga all'incompatibilità tra le cariche di deputato e membro del governo, nemmeno in via temporanea. Difatti, al deputato diventato (Primo) ministro, nei trenta giorni dalla nomina entro cui deve rimuovere la situazione d'incompatibilità, l'art. 23 Cost. fa comunque espresso divieto di partecipare alle votazioni parlamentari e financo, con un'aggiunta approvata nel 2013, di percepire alcuna indennità parlamentare. Tale rigida separazione va dunque mantenuta nell'ipotesi – inversa a quella espressamente disciplinata - del ministro eletto deputato. Di conseguenza, anche in caso di governo dimissionario, il ministro eletto deputato rimane comunque in carica, quale membro del governo, per il disbrigo dei c.d. affari correnti; come tale, egli non può partecipare alle votazioni parlamentari finché, trascorso un mese dalle elezioni, sarà nominato il suo supplente, al posto del quale potrà tornare a ricoprire la carica di deputato allorquando, con la nomina del nuovo governo, sarà sostituito nelle sue funzioni. In forza di tali considerazioni, l'invocato isolato precedente Rocard non può che essere considerato *contra Constitutionem*.

4. Contro la legittimità dell'elezione della Presidente dell'Assemblea nazionale la capogruppo della *France Insoumise* Mathilde Panot, insieme ad altri settantuno deputati, ha presentato ricorso al Consiglio costituzionale, ai sensi dell'art. 61, comma 2 Cost. Una decisione subito ritenuta dettata più da ragioni di propaganda politica che da fondate motivazioni giuridiche, dato che lo stesso Consiglio, in due precedenti sentenze, prima nel 1986⁶ e poi nel 1988⁷ si era dichiarato incompetente in materia di elezione del Presidente dell'Assemblea, giacché “nessuna disposizione della Costituzione attribuisce al Consiglio costituzionale la competenza per pronunciarsi su una richiesta tendente a mettere in dubbio la regolarità dell'elezione del Presidente dell'Assemblea nazionale”.

In effetti, come previsto, il Consiglio costituzionale, con decisione del 31 luglio 2024⁸, ha rigettato il ricorso con identica stringata motivazione, affermando la propria incompetenza a pronunciarsi su casi diversi da quelli espressamente previsti dalla Costituzione o dalla legge organica.

⁶ Decision n° 86-3 ELEC del 16 aprile 1986, disponibile in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/863elec.htm>

⁷ Decision n° 88-7 ELEC del 13 luglio 1988, disponibile in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/887elec.htm>

⁸ Decision n° 2024-58/59 ELEC del 31 luglio 2024, disponibile in https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/202458_59ELEC.htm

5. Il rigetto del ricorso da parte del Consiglio costituzionale non deve indurre a ritenere che le eventuali questioni in materia d'incompatibilità tra le cariche di deputato e membri del governo non possono essere oggetto di controllo e, eventualmente, impugnazione. Difatti, secondo l'art. 7.3 del regolamento dell'Assemblea nazionale, "quando un deputato ha accettato di assumere funzioni governative, il Presidente chiede al Governo di conoscere il nome della persona eletta in sostituzione. Nel momento in cui prende effetto l'incompatibilità tra il mandato di deputato e le funzioni di membro del Governo, il Presidente, nel corso della prima seduta intervenuta dopo l'evento, informa l'Assemblea della sostituzione del deputato, conformemente alle disposizioni previste nel secondo comma dell'articolo L.O. 176 del codice elettorale⁹". Spetta, dunque, al Presidente dell'Assemblea gestire tali casi d'incompatibilità e le conseguenti sostituzioni. Il punto è che, di fatto, il Presidente avrebbe dovuto esercitare tale competenza in riferimento alla legittimità della propria elezione! Egli, infatti, avrebbe dovuto pronunciarsi sulla contestata partecipazione dei membri del governo ritenuti incompatibili, eventualmente dichiarando nulla la propria elezione e inibendo a costoro, fintantoché non sostituiti, qualunque ulteriore attività parlamentare: un'ipotesi assolutamente inverosimile. Ed infatti, come prevedibile, la Presidente dell'Assemblea nazionale, giudice in causa propria, si è guardata bene dal contestare la legittimità della propria elezione, invocando a suo favore il fatto che il Governo si era dimesso entro trenta giorni dalle elezioni¹⁰ (v. § 3.1).

6. Al momento in cui scriviamo (agosto 2024) non sono ancora maturate le condizioni politiche perché il Presidente Macron nomini un Governo in grado di non essere subito sfiduciato dall'Assemblea nazionale. Ciò significa che i ministri dimissionari continuano ad essere deputati in attesa che, trascorso un mese dalla loro elezione, vengano sostituiti dai rispettivi supplenti. Il che, se l'attività parlamentare non fosse stata sospesa (al momento l'ultima seduta dell'Assemblea nazionale risale al 19 luglio), avrebbe sollevato il problema dell'opportunità politica della temporanea presenza dei ministri dimissionari nell'Assemblea nazionale.

Nel nostro sistema, i ministri parlamentari, se non collocati in missione perché impegnati nell'esercizio delle loro funzioni (artt. 108.2 reg. Sen. e 46.2 reg. Cam.),

⁹ "I deputati che accettano funzioni di governo sono sostituiti, fino allo spirare del termine di un mese successivo alla cessazione di tali funzioni, dalle persone elette contestualmente a loro.

¹⁰ V. le dichiarazioni della Presidente in replica ai richiami al regolamento circa la legittimità della sua elezione sollevati nella seduta del 19 aprile 2024 (in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-de-droit-de-2024/premiere-seance-du-vendredi-19-juillet-2024>).

partecipano pienamente all'attività parlamentare, anche in occasione delle votazioni fiduciarie poiché, come si suol dire, sono i primi che devono avere fiducia in loro stessi. Anzi, a tal proposito va evidenziato come, dopo la riduzione del numero dei parlamentari, la presenza dei parlamentari ministri, per quanto spesso difficoltosa, si rivela sempre più numericamente decisiva per assicurare al Governo la maggioranza in Aula e in Commissione. Solo ragioni di opportunità possono sconsigliare lo svolgimento di tale attività qualora ciò comporti, specie in commissione, una impropria coincidenza tra controllore e controllato.

Nel sistema francese, invece, caratterizzato come detto dall'assoluta incompatibilità tra carica parlamentare e governativa, la presenza di deputati-ministri, seppur temporanea, potrebbe rivelarsi motivo di grave imbarazzo, qualora ad esempio partecipino, nella loro veste di membri delle commissioni parlamentari, all'attività di controllo da loro svolta nei confronti del governo di cui fanno parte. Ancorché a ciò non obbligati, sarebbe dunque opportuno che in futuro, finché non sostituiti, essi si astengano dal prendere parte ai lavori parlamentari, in osservanza della lettera e, ancora prima, della *ratio* dell'art. 23 Cost.