



PAOLA PICIACCHIA*

QUATTRO MESI E DUE GOVERNI: LA V REPUBBLICA A TRAZIONE PRIMO MINISTERIALE SI SCOPRE INSTABILE (O FORSE NO...)**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. L'*affaire* degli assistenti parlamentari, i guai giudiziari di Marine Le Pen e del *Rassemblement National* e il rischio ineleggibilità. – **2. Parlamento.** – 2.1. Il tentativo di abrogazione della legge sulle pensioni e l'affossamento della proposta de LFI nell'ambito della *niche parlementaire*. – 2.2. La legge organica di finanziamento dell'audiovisivo pubblico. – 2.3. La legge speciale per l'approvazione del bilancio prevista dall'art. 45 della LOLF. – **3. Governo.** – 3.1. Nascita e tramonto del Governo Barnier. – 3.2. La formazione del Governo Bayrou. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Il Presidente della Repubblica di fronte all'instabilità governativa. – 4.2. La decisione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi dell'Assemblea Nazionale sulla procedura di destituzione del Presidente. – 4.3. Macron, Notre Dame e la potenza dei simboli. – 4.4. Gli auguri ai Francesi per il 2025 e il richiamo alla figura del Presidente garante. – **5. Corti.** – 5.1. Riforma del finanziamento dell'audiovisivo pubblico. – 5.2. Il Consiglio di Stato si pronuncia sul regime di incompatibilità dell'art. 23 della Costituzione riconoscendo al Governo dimissionario eletto in Parlamento il potere di firmare decreti. – 5.3. La Corte Amministrativa di Appello di Parigi e il principio di laicità: il caso della "tabâa". – **6. Autonomie.** – 6.1. La legge organica sul rinvio delle elezioni generali in Nuova Caledonia e la rimessa in discussione della riforma costituzionale sull'elettorato attivo. – 6.2. La caduta del Governo in Nuova Caledonia e l'arresto del processo di riforme fiscali.

INTRODUZIONE

Mai come negli ultimi mesi ci si è interrogati sulla natura della crisi che sta attraversando la V Repubblica. Grave crisi politica o irreversibile crisi istituzionale? Crisi determinata dalle scelte (sbagliate) della politica oppure crisi di un modello istituzionale ormai non più in grado di garantire stabilità ed efficienza al sistema Paese?

Sullo sfondo di questi interrogativi ormai ricorrenti dal 2022, dall'inizio del secondo mandato di Macron, si sono sviluppate le vicende che hanno accompagnato l'ultimo scorcio del 2024, le quali, seppur con sfumature diverse, hanno riproposto alla riflessione della dottrina e degli osservatori istituzionali il tema della tenuta del modello francese in un contesto di profonda trasformazione del panorama politico nazionale, ma anche nel

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

contesto delle trasformazioni geopolitiche che inevitabilmente finiscono per riverberarsi sulle questioni interne e, soprattutto, sulla polarizzazione delle posizioni politiche.

In effetti, è senza precedenti nella storia della V Repubblica che due Governi si siano succeduti a distanza di neanche quattro mesi (v. *infra*), con il primo, il Governo Barnier - nominato il **21 settembre** a distanza di sedici giorni dalla nomina del suo Primo Ministro avvenuta il **5 settembre** - e sfiduciato il **5 dicembre** con i voti congiunti delle opposizioni estreme (LFI e FN) e con l'appoggio di tutte le altre componenti del *Nouveau Front Populaire* compreso il Partito Socialista, a loro volta non in grado di esprimere un'alternativa - , e con il secondo, il Governo Bayrou, - nominato il **23 dicembre** a distanza anch'esso di diversi giorni dalla nomina del suo Primo Ministro del **13 dicembre** – oggi appeso al filo del “parlamentarismo negativo”.

Così come è senza precedenti nella V Repubblica che la caduta di un Governo abbia impedito l'approvazione della più importante legge di indirizzo, quella finanziaria, costringendo a ripiegare sulla procedura di emergenza della legge speciale prevista dall'art. 45 della LOLF per garantire, almeno, l'approvazione di un bilancio che garantisca il funzionamento di tutti gli apparati statali.

Sicuramente segno della fragilità di un compromesso (politico) che le forze politiche non intendono accettare, dietro la crisi francese si cela qualcosa di più profondo che investe un po' tutte le grandi democrazie, e che è anche segno di un momento storico dove i partiti politici sono travolti dal vento populista del XXI secolo che soffia nel mondo, spazzando via gli ideali della politica del XX secolo e lasciando tra le macerie l'inasprimento e l'irrigidimento delle posizioni, il rifiuto di ogni dialogo, in sintesi la perdita del senso dell'importanza stessa della convivenza civile e del rispetto istituzionale.

Al netto di questa considerazione, appare indubbio come questi ultimi mesi stiano lasciando tracce molto nette sulla dinamica dei rapporti tra poteri ed evidenti segni sull'evoluzione della forma di governo al momento irrimediabilmente condizionata, come mai prima d'ora, dalla fine del *fait majoritaire* conseguenza a sua volta della fine della bipolarizzazione del sistema politico, dunque dalla frammentazione e polarizzazione delle forze politiche, come abbiamo ripetutamente sottolineato nelle pagine di questa Rivista.

Questi mesi, infatti, più di quelli che li hanno preceduti, hanno segnato il passaggio – se transitorio o permanente sarà la storia a dirlo – dalla V Repubblica a trazione presidenziale alla V Repubblica a trazione primo ministeriale, un passaggio che ha svelato una V Repubblica certamente più instabile anche se non irrimediabilmente destinata all'impotenza.

Il primo segnale di questo passaggio deriva dal ridimensionamento della Presidenza che mai come ora mostra di aver perso quella capacità di essere “la chiave di volta” del sistema, il *centre de gravité* delle istituzioni, il polo di attrazione, connotato che era mai veramente venuto meno neanche durante le coabitazioni. Che riguardi solo la persona dell'attuale Presidente o una tendenza destinata a stabilizzarsi nella V Repubblica a causa del superamento di tutti quei fattori su cui si è andato costruendo il suo regime, anche questo sarà la storia a dirlo, quello che tuttavia appare chiaro rispetto al recente passato è che, nelle

condizioni attuali, con un consenso presidenziale in discesa libera, arrivato intorno al 20% il più basso dal 2017 e dall'inizio del secondo mandato, il Presidente ha ben pochi margini per dettare la linea. E se con il Governo Barnier, il **17 settembre** il Presidente ha potuto ancora bocciare la lista di Ministri presentata dal Primo Ministro incaricato perché non rappresentava adeguatamente il suo partito, esigendo una compagine governativa a forte connotazione macronista, già il **27 settembre** il Primo Ministro Barnier ha riunito la compagine governativa a Matignon per un *Séminaire gouvernemental* – esperienza poi ripetuta anche il **4 novembre** per la legge di bilancio - in vista della preparazione della dichiarazione di politica generale, ma senza il Presidente come durante la coabitazione.

Una ridefinizione del ruolo della Presidenza che lo stesso Macron non ha mancato di sottolineare in occasione della caduta del Governo Barnier quando nella dichiarazione che ne è seguita in vista della nomina del successore, è sembrato voler individuare il perimetro degli ultimi trenta mesi del suo secondo mandato nel solco della lettera dell'art. 5 della Costituzione: "...le mandat – ha infatti detto - que vous m'avez démocratiquement confié est un mandat de cinq ans, et je l'exercerai pleinement jusqu'à son terme. Ma responsabilité exige de veiller à la continuité de l'Etat, au bon fonctionnement de nos institutions, à l'indépendance de notre pays, et à votre protection à tous. Je le fais depuis le début, à vos côtés, à travers les crises sociales, l'épidémie de Covid 19, le retour de la guerre, l'inflation et tant d'épreuves que nous avons partagé... ”.

Un cambio di passo certo imposto dalle circostanze, dall'inedita situazione mai verificatasi nella V Repubblica ma che concorre a spostare sempre più l'asse verso la figura del Primo Ministro che – lo ricordiamo - secondo l'articolo 21 della Costituzione dirige l'azione del Governo, il quale, a sua volta, ai sensi dell'art. 20 determina e dirige la politica della Nazione. Uno spostamento che sembra partire proprio dalle consultazioni per la formazione del Governo affidate direttamente al Primo Ministro, il quale diventa protagonista di questa fase. E proprio in tal senso si è espresso il Presidente nella stessa dichiarazione dopo la caduta del Governo Barnier: “je nommerai donc dans les prochains jours un Premier ministre. Je le chargerai de former un gouvernement d'intérêt général représentant toutes les forces politiques d'un arc de gouvernement, qui puissent y participer ou à tout le moins qui s'engagent à ne pas le censurer. Le Premier ministre aura à mener ces consultations et former un gouvernement resserré à votre service”.

Una nuova centralità della figura del Primo Ministro, dunque, assicurata in questo momento da quella flessibilità della Costituzione del 1958 che sembra oggi garantire un “atterraggio” più morbido di quanto non sia lecito pensare in una situazione di crisi senza precedenti come quella che sta attraversando la Francia.

Un riconoscimento del ruolo che, non a caso, l'ex Primo Ministro Gabriel Attal non ha mancato di enfatizzare già il **5 settembre** in una dichiarazione resa in occasione della nomina di Barnier: “Être Premier ministre, - ha infatti detto - c'est un honneur parce que c'est une immense responsabilité. Il y a ici 50 décisions à prendre chaque jour, bien souvent des décisions qui ne font pas la une de l'actualité, mais qui pourtant sont tout à fait structurantes pour les Français. Être Premier ministre, c'est être confronté tout à la fois au

meilleur et au pire. C'est être confronté au pire quand vous êtes auprès de nos compatriotes qui ont vécu un drame, qui souffrent, qui ont vécu l'innommable. Mais c'est aussi la chance, je le crois profondément, de voir toujours le meilleur, y compris dans le pire”.

Queste affermazioni si inseriscono nel solco di un rafforzamento di Matignon e dello stesso Primo Ministro il quale dimostra che - al di là dell'effettiva evoluzione dei rapporti di forza instauratisi tra le due teste dell'Esecutivo a partire dai primi anni dell'esperienza della V Repubblica - “rien ne peut se faire sans lui”, e quanto il suo ruolo si sia accresciuto anche in relazione agli altri Ministri per il numero di dossier sempre più importanti trattati a Matignon e per l'aumento dei servizi posti sotto la propria autorità. La numerosità delle funzioni portate avanti dalla macchina governativa e dal Primo Ministro concernenti l'indirizzo politico fanno di lui un'istituzione chiave nell'ambito delle istituzioni francesi, una realtà che in un contesto come quello attuale di indebolimento della figura presidenziale e di crisi della lettura presidenzialistica della Costituzione, può certamente comportare un'oscillazione a suo favore quanto a determinazione dell'indirizzo politico. Ciò comporta per il Primo Ministro un maggiore riconoscimento di quello che è sempre stato, ovvero uno strumento essenziale della comunicazione con le forze politiche e sociali del Paese ma anche strumento della comunicazione con le altre istituzioni, al centro delle complesse dinamiche della funzione pubblica dove egli può esercitare l'importante funzione di coordinamento e d'*arbitrage*.

L'attuale crisi non sembra dettata da un disfunzionamento istituzionale quanto piuttosto dall'incapacità delle forze politiche e degli attori istituzionali di adattarsi ad una situazione politica inedita, alla frammentazione, - in questo caso alla tripartizione - dell'Assemblea Nazionale. Ciò comporta la necessità per tutti gli attori istituzionali, Presidente compreso, di inaugurare e radicare nuove pratiche nei rapporti istituzionali. In primo luogo quella del compromesso e la fase inaugurata dal Governo Bayrou potrebbe in tal senso essere utile ad un'evoluzione.

Lo smarcamento del Primo Ministro dal Presidente della Repubblica compiutosi con la nomina il **13 dicembre** di Bayrou, il quale si è imposto al Capo dello Stato al termine di un braccio di ferro pur non ricadendo su di lui la sua preferenza, dimostra che l'approccio pragmatico nell'affrontare una crisi inedita potrebbe traghettare la V Repubblica oltre l'ostacolo. Potrebbe ovvero accompagnarla fino al luglio prossimo quando, se le condizioni politiche lo permetteranno, sarà possibile per il Presidente sciogliere nuovamente l'Assemblea Nazionale e andare ad elezioni.

Al momento l'afflato centrista del Primo Ministro Bayrou e la sua tendenza alla “convergence” e al “rassemblement”, rilevato dalla dottrina (Garrigues), la visione di poter dialogare con la destra, con la sinistra e il centro rappresenta la chiave per uscire da un'*impasse* istituzionale dove l'approvazione del bilancio per il 2025 appare la prima vera sfida per il Governo.

D'altronde, proprio la nomina di Bayrou è stata frutto anch'essa, di un attento compromesso ed è maturata con l'obiettivo di garantire una sorta di patto di non belligeranza tra le forze politiche e di non esporla al rischio di un voto di censura, come nel

caso del Primo Ministro Barnier. Ciò ha favorito una certa apertura del *Rassemblement National* e della parte più moderata della *NFP*, seppure segnate dalla precarietà, che hanno comunque permesso al Primo Ministro un minimo margine di movimento.

Anche la formazione dell'intera compagine governativa la cui nomina è stata fatta il **23 dicembre**, è avvenuta all'insegna della ricerca dell'equilibrio soprattutto tra centro e destra e con una dose di tolleranza della sinistra, come dimostra la composizione del nuovo Governo nella quale tuttavia figurano soprattutto ministri appartenenti al partito del Presidente, *Renaissance* e molti *ex* Ministri, tra i quali figurano Èlisabeth Borne, Manuel Valls, Gérald Darmanin, Rachida Dati.

La politica di non chiusura nei confronti del RN e l'apertura al dialogo, può consentire un atteggiamento di astensione e non censura da parte del partito della Le Pen, così come maggiore apertura a sinistra può comportare un dislocamento delle forze del *NFP*, in particolare del PS.

Ed è quello che in questa primissima fase sembra essere successo. Il Primo Ministro Bayrou ha aspettato l'inizio del nuovo anno, il 14 gennaio, - ne parleremo diffusamente nel prossimo numero della Rivista - per presentarsi all'Assemblea Nazionale con una dichiarazione di politica generale nella quale si è mostrato disponibile ad una modifica della riforma sulle pensioni.

Questa apertura ha di fatto scongiurato un nuovo voto di sfiducia dopo la presentazione della mozione di censura votata il 16 gennaio che ha visto l'astensione del Partito Socialista e del *Rassemblement National* e dell'Unione delle destre per la Repubblica (UDR).

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. *L'affaire* degli assistenti parlamentari, i guai giudiziari di Marine Le Pen e del *Rassemblement National* e il rischio ineleggibilità

Il **13 novembre** il parquet dell'11^a Camera correzionale di Parigi che si occupa dei delitti finanziari ha chiesto per Marine Le Pen cinque anni di prigione di cui tre con sospensione della pena, 300.000 euro di multa e cinque anni di ineleggibilità esecutivi anticipati nell'ambito del procedimento per il reato di distrazione di fondi pubblici relativamente al caso dei presunti lavori fittizi degli assistenti degli eurodeputati del Fronte nazionale commesso secondo l'accusa tra il 2004 e il 2016. Oltre a Marine Le Pen sono 24 gli altri coimputati che sono comparsi tra il **30 settembre** e il **27 novembre** in aula. La decisione è attesa per il 31 marzo 2025. La pena relativa all'ineleggibilità potrebbe così abbattersi come una scure sulle aspirazioni presidenziali della leader del *Rassemblement National*.

2. PARLAMENTO

2.1 Il tentativo di abrogazione della legge sulle pensioni e l'affossamento della proposta de LFI nell'ambito della *niche parlementaire*

La seduta parlamentare all'Assemblea Nazionale del **28 novembre** è stata teatro di uno scontro molto duro tra forze politiche durante la cosiddetta *niche parlementaire*, la giornata che, dopo la riforma dell'art. 48 Cost. operata dalla legge costituzionale del 2008, mensilmente viene assegnata dall'o.d.g. all'esame delle proposte dell'opposizione o dei gruppi minoritari.

Oggetto dello scontro è stata la [proposta di legge n. 438 relativa all'abrogazione dell'età pensionabile a 64 anni](#), presentata il **15 ottobre** all'Assemblea Nazionale da *La France Insoumise*. La proposta di legge, dopo essere stata esaminata dalla Commissione Affari sociali, era approdata in Aula il **28 novembre**. In quell'occasione il testo è stato raggiunto da un numero elevatissimo di emendamenti, circa 600, da parte dei gruppi di centro della coalizione presidenziale e di destra, in particolare *Les Républicains* con lo scopo di rallentare il dibattito e di affossare il testo che avrebbe messo in discussione una delle riforme chiave del secondo mandato di Macron. Il dibattito sui numerosi emendamenti è infatti andato avanti fino alla mezzanotte del **28 novembre** impedendo di fatto di far approvare il testo prima della fine della giornata. Vivissime le tensioni in Aula attraversate dalla prospettiva del voto di censura a Barnier della settimana successiva, circostanza che ha inasprito ancora di più il confronto.

2.1. La legge organica di finanziamento dell'audiovisivo pubblico

Il **13 dicembre** è stata promulgata la [legge organica n. 2024-1177](#) di finanziamento dell'audiovisivo pubblico. La legge ha stabilizzato l'attuale modalità di finanziamento che era stata introdotta in via provvisoria dal 2022 e che consiste in una percentuale delle entrate del gettito dell'Iva. Nel 2022 era stato anche soppresso il canone televisivo e senza modifica della LOLF (la legge organica relativa alle leggi di bilancio) non sarebbe stato possibile mantenere questo tipo di finanziamento. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2024-873 DC](#) del **12 dicembre**.

2.3. La legge speciale per l'approvazione del bilancio prevista dall'art. 45 della LOLF

Il **20 dicembre** è stata promulgata la [legge speciale](#) prevista dall'art. 45 della legge organica del 2001 sulle leggi finanziarie (LOLF) che consente di approvare speciali disposizioni per garantire l'indispensabile continuità e funzionamento degli apparati dello Stato, delle collettività territoriali e degli organismi di previdenza sociale in attesa dell'approvazione di una legge di bilancio.

L'approvazione di questo progetto di legge si è reso necessario in seguito alla caduta del Governo Barnier colpito da un voto di sfiducia il **4 dicembre** che ha impedito al Parlamento l'approvazione definitiva della legge di bilancio per il 2025.

3. GOVERNO

3.1. Nascita e tramonto del Governo Barnier

A tre mesi dalle dimissioni del Governo Attal in seguito agli esiti delle elezioni legislative, e dopo un'estate di stallo per la formazione di uno nuovo, il **5 settembre** è stato nominato dal Presidente Macron il Primo Ministro Michel Barnier, il quale solo dopo sedici giorni dalla sua nomina, il **21 settembre**, ha annunciato la composizione della [nuova compagine governativa](#) nominata all'insegna di un delicato equilibrio tra il blocco macronista e *Les Républicains*.

Frutto di un delicato compromesso condizionato dai veti incrociati - da un lato, da parte della coalizione di sinistra del *Nouveau Front Populaire* che aveva invece proposto già in agosto Lucie Castet, dall'altro, da parte dello stesso Presidente che non aveva accolto tale candidatura suscettibile di essere immediatamente censurata da tutte le altre forze politiche dall'Assemblea Nazionale - e sostenuto dalla coalizione presidenziale *Ensemble* e dal partito *Les Républicains*, uniti da un "socle commun" ma senza godere dell'appoggio di una solida maggioranza assoluta (ma solo di una maggioranza relativa tra i 220 e i 230 deputati), la nomina del Primo Ministro ha mostrato sin dall'inizio tutta la sua fragilità. Il lungo lasso di

tempo intercorso per la formazione del Governo è derivato dal carattere inedito della coalizione tra le forze del campo presidenziale (Renaissance, MoDem e Horizons) e il gruppo *La Droite républicaine* de *Les Républicains*, gruppo di 47 Deputati ma maggioritari al Senato destinato ad accrescere il proprio ruolo.

Il **1° ottobre** Barnier si è presentato davanti all'Assemblea Nazionale con una [dichiarazione di politica generale](#), senza tuttavia sottoporla al voto di fiducia, consapevole della mancanza della maggioranza assoluta di 289, grazie alle previsioni sulla fiducia implicita dell'art. 49, 1° c. Cost.

Già il **4 ottobre** il Governo Barnier è stato raggiunto da una mozione di sfiducia, presentata dalla coalizione di sinistra in reazione alla mancata nomina di Lucie Castet, ma che non raggiunge la maggioranza richiesta.

La debolezza del Governo si è manifestata in tutta la sua gravità durante l'iter di approvazione della legge finanziaria. Infatti, dopo settimane di dibattiti all'Assemblea Nazionale, Michel Barnier ha deciso il **2 dicembre** di far ricorso all'applicazione dell'art. 49, 3° c. Cost. ponendo la questione di fiducia con lo scopo di far passare il testo senza voto. In reazione, le opposizioni hanno presentato due distinte mozioni di censura, una del *NFP* e una del *Rassemblement National*, quest'ultimo dichiarandosi pronto a votare anche la mozione del *NFP*.

Il **4 dicembre** il Governo Barnier è stato sfiduciato grazie ai voti del *NFP* e da quelli del *RN*, che ha raggiunto 331 voti a favore, risultato che ha reso non necessaria la sottoposizione al voto della mozione di censura presentata dal *Rassemblement National*. Il **5 dicembre** il Primo Ministro Barnier ha formalmente presentato le sue dimissioni al Presidente della Repubblica che le ha accettate.

Michel Barnier è stato così l'ottavo Governo meno longevo della V Repubblica, il secondo colpito da un voto di sfiducia - dopo il precedente del I Governo Pompidou nel 1962 - e il primo Governo in assoluto ad essere stato censurato in applicazione dell'art. 49, 3° c. Cost.

3.2. La formazione del Governo Bayrou

Dopo la caduta del Governo Barnier, il **13 dicembre** il Capo dello Stato ha nominato Primo Ministro François Bayrou, leader del Mo.Dem (Movimento democratico) il partito centrista alleato da sempre del blocco presidenziale e componente della coalizione *Ensemble*.

La nomina [dell'intero Governo](#) è poi avvenuta il **23 dicembre**.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. Il Presidente della Repubblica di fronte all'instabilità governativa

Negli ultimi quattro mesi oltre ad un'intensa attività nell'ambito delle relazioni internazionali e del tradizionale *domaine réservé*, il Capo dello Stato ha dovuto affrontare il delicato momento della formazione di due Governi in appena quattro mesi segno di una evidente crisi politico-istituzionale senza precedenti.

In occasione della nomina a Capo del Governo di Michel Barnier, il **5 settembre**, il Presidente Macron si è affidato ad un comunicato dell'Eliseo in cui si legge che l'incarico al nuovo Primo Ministro è stato fatto dal Capo dello Stato assicuratosi che “le Premier ministre et le gouvernement à venir réuniraient les conditions pour être les plus stables possibles et se donner les chances de rassembler le plus largement”.

Il **5 dicembre** il Capo dello Stato Macron, in seguito alla censura del Primo Ministro Barnier, che aveva posto la questione di fiducia sulla legge di bilancio per il 2025, ed in seguito alle sue dimissioni, è intervenuto sulla questione sottolineando di averne preso atto e ringraziando il Primo Ministro dimissionario e il suo compagine governativa per il lavoro svolto e per essersi mostrati all'altezza del momento quando altri non lo sono stati. Il Presidente ha poi rivendicato la bontà, anzi la necessità, della scelta di aver sciolto l'Assemblea Nazionale dopo le elezioni europee: “Le 9 juin dernier, je me suis adressé à vous pour annoncer la dissolution de l'Assemblée Nationale. Cette décision était à mes yeux en effet inéluctable. D'abord car le vote aux élections européennes avait donné une large avance au Rassemblement national et plaçait les extrêmes en tête. Ensuite, car de nombreux responsables politiques annonçaient déjà la censure pour cet automne”. Il Presidente ha poi ammesso che “cette décision n'a pas été comprise” assumendosene la piena responsabilità: “Beaucoup me l'ont reprochée – ha infatti aggiunto - et je sais beaucoup continuent de me le reprocher. C'est un fait et c'est ma responsabilité. Cependant, nul ne peut dire qu'en faisant cela, je ne vous ai pas redonné la parole. Je crois que c'était nécessaire”.

Macron ha poi ricordato le tappe che hanno portato all'attualità e il voto popolare che non ha prodotto la formazione di una maggioranza chiara: “Aucun parti, aucune coalition présentée aux électeurs en effet ne peut prétendre avoir seul la majorité. et cette situation exige une nouvelle organisation politique. C'est inédit mais c'est ainsi. Alors durant cet été, j'ai largement consulté, d'abord pour tenter de convaincre les forces politiques de travailler ensemble, comme cela se fait chez beaucoup de nos voisins, puis pour choisir un Premier ministre qui ne soit pas censuré dès sa nomination”. Il Presidente ha continuato difendendo anche la scelta di Barnier “un responsable d'expérience jusqu'alors dans l'opposition” intorno al quale riunire diverse forze politiche: “...il était en effet susceptible de rassembler la majorité la plus large à l'Assemblée et au Sénat, de la droite républicaine au centre, en passant par les radicaux et les forces indépendantes et des territoires”.

Il Presidente ha quindi fortemente criticato la sfiducia al Governo Barnier - cosa che non succedeva in Francia da 60 anni - da parte di un fronte anti-repubblicano, quello di estrema

destra e di estrema sinistra, al quale si sono unite forze politiche “qui hier encore gouvernaient la France ont choisi de les aider”, con una non troppo velata critica al Partito Socialista.

Macron non ha risparmiato il suo disappunto contro il *Rassemblement National* e contro la *Nouveau Front Populaire* che hanno agito per “Non pas pour faire, mais pour défaire, pour créer le désordre”, respingendo ogni responsabilità: “Je sais bien que certains sont tentés de me rendre responsable de cette situation, c’est beaucoup plus confortable. Mais si j’ai toujours assumé toutes mes responsabilités, une bonne chose comme parfois les erreurs que j’ai pu faire, je n’assumerai jamais l’irresponsabilité des autres, et notamment des parlementaires qui ont choisi en conscience de faire tomber le budget et le gouvernement de la France, à quelques jours des fêtes de Noël”.

4.2. La decisione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi dell’Assemblea Nazionale sulla procedura di destituzione del Presidente

L’**8 ottobre** la Conferenza dei Presidenti dei gruppi dell’Assemblea Nazionale ha deciso di non iscrivere all’ordine del giorno la [proposta di risoluzione](#) volta ad avviare la procedura di destituzione del Presidente della Repubblica (v. n. 2/2024 di questa Rivista), prevista dall’art. 68 Cost., annunciata da LFI il **26 agosto**, presentata il **4 settembre** da Matilde Panot (LFI) e altri 80 deputati.

La proposta di destituzione faceva leva sul presunto *manquement* del Presidente “à des devoirs manifestement incompatible avec l’exercice de son mandat” che sarebbe risultato dal non aver nominato un Primo Ministro espressione della forza politica arrivata in testa alle elezioni legislative del 30 giugno e del 7 luglio; dall’assenza di reali consultazioni del Primo Ministro e dei Presidenti delle Camere prima dello scioglimento anticipato del 9 giugno; dall’arco di tempo eccessivo trascorso per la nomina del Primo Ministro e dalla violazione del principio di separazione dei poteri a causa del mantenimento in carica prolungata del governo dimissionario i cui membri esercitavano il mandato di deputato.

La proposta di risoluzione era stata giudicata ricevibile il **17 settembre** dall’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea Nazionale ed era stata inviata alla Commissione Affari Costituzionali dell’Assemblea Nazionale la quale, a sua volta, il **2 ottobre** l’aveva rigettata. Con questa decisione la Conferenza di Presidenti dei gruppi ha messo la parola fine su una vicenda surreale arrestando la procedura che, comunque, non avrebbe avuto scarsissime possibilità di risolversi con la destituzione del Presidente.

4.3. Macron, Notre Dame e la potenza dei simboli

Il **7 dicembre** nel corso della solenne cerimonia di riapertura della Cattedrale di Notre-Dame devastata dalle fiamme nel 2019, il Presidente Macron è intervenuto con un toccante discorso con il quale ha ripercorso i momenti terribili dell’incendio della cattedrale simbolo di Parigi e della Francia, ma anche le reazioni del mondo intero, la gara di solidarietà, la

fraternità, l'impegno profuso ad ogni livello, con un commovente ringraziamento a tutti coloro che hanno lavorato incessantemente per la ricostruzione e per ritornare all'antico splendore.

Un momento in cui la potenza dei simboli è stata avvertita in tutta la sua pienezza e non a caso il Presidente ha parlato di metafora: "Nous avons redécouvert ce que les grandes Nations pouvaient faire : réaliser l'impossible. Cette cathédrale fut ainsi la métaphore heureuse de ce qu'est une Nation, et ce que devrait être le monde. Fraternité d'un peuple déterminé à faire de grands choix ; fraternité universelle et entraide. Notre-Dame nous dit que nos rêves, même les plus audacieux, ne sont possibles que par la volonté de chacun, et l'engagement de tous. Notre cathédrale nous rappelle que nous sommes les héritiers d'un passé plus grand que nous, qui peut chaque jour disparaître, et les acteurs d'une époque que nous avons à transmettre. Notre cathédrale nous dit combien le sens, la transcendance, nous aident à vivre dans ce monde. Transmettre, et espérer. Tel est le sens de ce travail, et de notre présence ce soir. Nous nous inscrivons à notre tour dans ce cortège de bâtisseurs, nous révélant à nous-mêmes face à l'adversité. Les cloches vont sonner, l'orgue va s'éveiller, les fidèles bientôt viendront prier. Le monde retrouvera la cathédrale rebâtie et embellie. Et nous, il nous faudra garder comme un trésor cette leçon de fragilité, d'humilité et de volonté, et n'oublier jamais combien chacun compte, et combien la grandeur de cette cathédrale est inséparable du travail de tous. Ce soir, ensemble, nous pouvons partager la joie et la fierté".

4.4. Gli auguri ai Francesi per il 2025 e il richiamo alla figura del Presidente garante

Il **31 dicembre** il Presidente Macron si è rivolto ai Francesi durante il tradizionale discorso di auguri per il Nuovo Anno restituendo l'immagine di un Capo dello Stato garante della Nazione. È stata l'occasione per ripercorrere il lavoro fatto, i successi francesi dai Giochi Olimpici alla riapertura di Notre Dame, le vicende politiche degli ultimi mesi, per ringraziare tutti i Primi Ministri del suo secondo mandato, Borne, Attal, Barnier e Bayrou, e per rilanciare la Francia nelle sfide interne ed internazionali incoraggiando ad andare avanti nel momento di crisi: "Mes chers compatriotes, les grandes Nations sont celles qui, dans les moments de crise, de doute, savent voir loin, se détacher des polémiques du quotidien pour bâtir l'avenir et prendre un temps d'avance. Nous y sommes. C'est pourquoi, en 2025, nous tiendrons le cap. Nous sommes à un quart de siècle. Une partie des promesses de l'an 2000 ont été tenues mais tant de désordres, de déséquilibres sont apparus aussi. Alors pour le quart de siècle qui vient, je veux que nous puissions décider et agir, avec 2050 en ligne de mire. Nous aurons des choix à faire pour notre économie, notre démocratie, notre sécurité, nos enfants. Oui, l'espérance, la prospérité et la paix du quart de siècle qui vient dépendent de nos choix, aujourd'hui. C'est pour cela qu'en 2025 nous continuerons de décider et je vous demanderai aussi de trancher certains de ces sujets déterminants. Car chacun d'entre vous aura un rôle à jouer. Chacun d'entre vous sera nécessaire pour réussir ce projet que je

viens rapidement de brosser devant vous. Oui, comme pour les grands chantiers qui ont fait notre Histoire, et encore l'année qui vient de s'écouler, chacun d'entre vous est nécessaire pour bâtir une Nation et une République plus belles encore”.

5. CORTI

5.1. Riforma del finanziamento dell'audiovisivo pubblico

Con la decisione [n. 2024-873](#) del **12 dicembre**, il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge organica di riforma del finanziamento dell'audiovisivo pubblico.

Il *Conseil* ha esaminato l'articolo unico della legge che prevede che un determinato importo di una tassa di qualsiasi natura possa essere direttamente destinato agli enti del settore pubblico della comunicazione audiovisiva, su riserva delle disposizioni previste al paragrafo III dell'articolo preso in esame articolo e agli articoli da 34 a 51 della legge organica del 10 agosto 2001 relativa alle leggi di finanze. Dalle disposizioni cui si fa riferimento risulta che l'assegnazione totale o parziale a terzi di una risorsa stabilita a beneficio dello Stato può risultare soltanto da una disposizione di una legge finanziaria, che la riscossione di tale imposta deve essere autorizzata dalla legge finanziaria e che il progetto di legge finanziaria dell'anno deve essere accompagnato da un allegato esplicativo con l'elenco e la valutazione, per beneficiario o categoria di beneficiari, risorse assegnate a persone giuridiche diverse dallo Stato.

Il Consiglio costituzionale ha ricordato nella sua ricostruzione che nessuna regola né alcun principio di valore costituzionale vieta di destinare il prodotto di un'imposta a un ente pubblico o a una persona privata incaricata di una missione di servizio pubblico.

Alla luce di ciò, ha rilevato il *Conseil* era lecito per il legislatore prevedere l'assegnazione di talune risorse agli organismi del settore pubblico della comunicazione audiovisiva in ragione delle missioni di servizio pubblico loro affidate. Inoltre, la garanzia delle risorse del settore dell'audiovisivo pubblico costituisce un elemento della sua indipendenza, che contribuisce all'attuazione della libertà di comunicazione.

Il Consiglio costituzionale ha così dedotto da questo ragionamento che l'articolo unico della legge organica deferita non abbia violato gli articoli 13 e 14 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 né alcun altro requisito costituzionale, e che quindi è conforme alla Costituzione.

5.2. Il Consiglio di Stato si pronuncia sul regime di incompatibilità dell'art. 23 della Costituzione riconoscendo al Governo dimissionario eletto in Parlamento il potere di firmare decreti

Con la sentenza [n. 496101](#) dell' **8 novembre** le camere riunite (4^a e 1^a) del Consiglio di Stato si sono pronunciate in tema di incompatibilità tra la funzione di parlamentare e quella

di membro del Governo. La questione era stata sollevata in seguito al ricorso contro un decreto dell'**8 luglio** - che modifica la *Contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)* - firmato dal Primo Ministro Attal eletto deputato il giorno prima, al secondo turno delle elezioni legislative del **7 luglio**.

Il Consiglio di Stato è intervenuto così su un tema classico del diritto costituzionale della V Repubblica relativo al regime di separazione tra carica di ministro e quella di deputato, incompatibilità voluta fortemente da de Gaulle e uno dei caratteri distintivi dell'attuale regime francese. Il Consiglio di Stato ha ammesso la legittimità del decreto del Ministro Attal facendola derivare dall'art. LO153 del Codice elettorale – previsto dall'articolo 1 dell'ordinanza del 17 novembre 1958 - che istituisce un meccanismo transitorio il quale garantisce la continuità governativa e prevede che l'incompatibilità abbia effetto, “à l'expiration d'un délai de un mois à compter de la nomination comme membre du Gouvernement”. Tale disposizione mira ad evitare la repentina interruzione dell'azione di Governo nei momenti di transizione conciliando il principio di incompatibilità con quello di continuità dell'azione governativa.

Una disciplina d'altronde avallata anche dallo stesso Consiglio costituzionale che già nel 1976 nella decisione del 28 gennaio, [n. 75-821/822 AN](#), aveva respinto l'argomentazione secondo la quale la presenza nel governo del candidato eletto avrebbe dovuto comportare l'immediata proclamazione del suo sostituto, affermando al contrario che il ministro eletto all'Assemblea nazionale disponeva di un termine di un mese per scegliere tra le sue due funzioni.

Sebbene tale vicenda abbia comunque sollevato dei dubbi in dottrina sui limiti pratici dell'incompatibilità parlamentare dell'art. 23 in periodi di transizione, è stato affermato il principio secondo il quale finché le dimissioni dal Governo non sono formalmente presentate, come nel caso del Governo Attal che le ha presentate il 16 luglio, i membri del governo conservano la totalità delle loro prerogative, compresa la possibilità di firmare atti amministrativi che vanno oltre la semplice gestione degli affari correnti.

5.3 La Corte Amministrativa di Appello di Parigi e il principio di laicità: il caso della “tabâa”

Il **18 ottobre** la Corte Amministrativa di Appello di Parigi ha emesso una sentenza che ha, ancora una volta, contribuito a riaprire il dibattito sulla laicità in Francia.

La sentenza ha avuto origine da un caso relativo all'utilizzo del segno religioso “tabâa”, la cui ostensione era stata alla base del rifiuto da parte del Prefetto di polizia dell'accettazione di una persona che aveva presentato la propria candidatura per l'impiego di agente di polizia nel Dipartimento di Parigi. La “tabâa”, infatti, è una forma di ipercheratosi (cioè un ispessimento dell'epidermide) che compare sulla fronte di una persona in caso di frequente attrito su un tappeto di preghiera, durante le prostrazioni e che naturalmente non può essere rimosso in caso di assunzione. Tale vicenda ha quindi suscitato dubbi sull'ammissibilità della “tabâa”, ponendo l'interrogativo se il suo utilizzo

violasse o meno il principio di laicità e il principio di neutralità che vieta ai pubblici funzionari segni religiosi “ostentatoires”.

L’interessato si era visto negare l’autorizzazione necessaria per l’esercizio della professione di agente di polizia aggiunto, dopo essere stato sottoposto ad un colloquio nell’ambito di un’indagine amministrativa volta a verificare che il suo comportamento non fosse incompatibile con l’esercizio delle sue future funzioni ai sensi dell’articolo L. 114-1 del codice della sicurezza interna. Proprio tale colloquio - nel corso del quale egli stesso aveva dichiarato che il segno sulla fronte era il frutto di una regolare pratica religiosa che egli esercitava sin dal liceo - aveva sollevato interrogativi quanto all’indispensabile dovere di neutralità di un agente di polizia ed era stato all’origine del diniego.

In un primo momento, il Tribunale amministrativo di Parigi – in linea con una consolidata giurisprudenza che riconosce che i mezzi che concorrono al funzionamento dei servizi dell’amministrazione devono rimanere improntati ad una certa neutralità – aveva respinto con una sentenza del 21 aprile 2023 il ricorso dell’interessato accogliendo le osservazioni del Prefetto ovvero che la “tabâa” poteva essere vista come una “manifestation ostensible de l’appartenance religieuse (de l’intéressé) révélant un possible risque de repli identitaire incompatible avec le principe de neutralité”.

Con la sentenza [n. 23PA02755](#), il giudice amministrativo di appello ha, invece, ribaltato, annullandola, la precedente sentenza del Tribunale Amministrativo di Parigi, ritenendo che la “tabâa” non sia altro che la “conseguenza fisica di una pratica religiosa esercitata nel contesto privato” e che quindi questa non possa essere “regardée en tant que telle comme traduisant la volonté de l’intéressé de manifester ses croyances religieuses dans le cadre du service public”.

Per la Corte amministrativa di appello dunque, il Prefetto non poteva legalmente rifiutare l’autorizzazione e la sola circostanza che il ricorrente presenti un segno o che tale segno riveli una pratica religiosa assidua, non è di per sé sufficiente a stabilire che la sua candidatura sarebbe per questo motivo incompatibile con il principio di laicità e neutralità e che non presenterebbe le garanzie necessarie all’esercizio delle funzioni previste.

6. AUTONOMIE

6.1. La legge organica sul rinvio delle elezioni generali in Nuova Caledonia e la rimessa in discussione della riforma costituzionale sull’elettorato attivo

Il **15 novembre** è stata approvata la legge organica [n. 2024-1026](#) relativa al rinvio delle elezioni generali per il rinnovo dei membri del Congresso e delle Assemblee della provincia in Nuova Caledonia. Presentata al Senato il **16 settembre**, con ricorso del Governo alla procedura accelerata, la proposta di legge organica era stata adottata in prima lettura il **23 ottobre**. Trasmessa all’Assemblea Nazionale, era stata approvata a larga maggioranza, senza

modifiche, il **6 novembre**. La legge ha rinviato le elezioni generali dal **15 dicembre 2024** al **25 dicembre 2025**.

Il rinvio, su cui tutte le parti e le forze politiche sono state d'accordo, si è reso necessario al fine di consentire alla Nuova Caledonia di riprendersi dalla crisi politica ed economica nella quale è piombata dal maggio scorso. In seguito, infatti, all'avvio del processo di [riforma costituzionale del 29 gennaio 2024](#) sull'elettorato attivo che avrebbe portato alla modifica dell'art. 77 Cost. e all'introduzione dell'art. 77-1 Cost. e che avrebbe esteso ai nati in Nuova Caledonia e ai domiciliati da almeno dieci anni il diritto di voto per le elezioni del Congresso e delle assemblee della Provincia, il Paese è stato travolto da durissime proteste di piazza da parte del popolo Kanak e dai residenti che hanno portato disordini e devastazione e che hanno indotto il Governo di Parigi a proclamare lo stato di emergenza dal **15 al 25 maggio** scorsi.

Il rinvio delle elezioni in Nuova Caledonia era già stato deciso una prima volta il **15 aprile** con la [legge organica n. 2024-343](#) per consentire l'applicazione della riforma costituzionale in corso di approvazione in Parlamento. Tuttavia la riforma approvata in prima lettura da Senato e Assemblea Nazionale, rispettivamente il 2 aprile e il 14 maggio, è stata sospesa da Macron il 12 giugno in seguito allo scioglimento dell'Assemblea Nazionale in attesa di essere poi sottoposta al Parlamento riunito in Congresso per l'approvazione definitiva.

Tuttavia il Primo Ministro Barnier il **1° ottobre** ha annunciato che quel progetto non sarebbe stato sottoposto al Parlamento in seduta comune per l'approvazione finale per consentire di ricostruire un consenso tra le forze indipendentiste e lealiste sul futuro istituzionale della collettività d'Oltremare.

6.2. La caduta del Governo in Nuova Caledonia e l'arresto del processo di riforme fiscali

Il **24 dicembre** il gruppo di *Calédonie Ensemble* (legato al partito di Macron *Reinassance*) che sosteneva la coalizione di governo in Nuova Caledonia si è dimesso causando la caduta dell'esecutivo.

La caduta del Governo ha provocato l'arresto del processo di riforme fiscali chieste dallo Stato (sono state approvate solo due su tre) per il versamento degli aiuti finanziari promessi per la ricostruzione del Paese dopo le devastazioni del maggio scorso. Un protocollo d'intesa, firmato tra la Nuova Caledonia e il Governo di Parigi, prevede infatti il versamento di 231 milioni di euro a condizione che il Paese adotti prima del 31 dicembre tre riforme fiscali: la creazione di un giorno di aspettativa in caso di congedo per malattia nella funzione pubblica; l'aumento del contributo di solidarietà della Caledonia e l'aumento dell'imposta generale sui consumi (TGC, equivalente dell'IVA). Se le prime due erano state approvate agevolmente il 23 dicembre, la terza è rimasta in sospeso.

L'attuale Primo Ministro Bayrou e il Ministro dell'Oltremare Manuel Valls hanno tuttavia annunciato in un comunicato congiunto che l'"application stricte du protocole d'accord aurait dû conduire à remettre en cause le versement" ma che il rischio di un arresto dei

servizi pubblici ha spinto il Governo a decidere di sbloccare i due terzi del versamento per le riforme già approvate, ovvero per l'importo di 154 milioni.

La caduta del Governo è stata dell'epilogo di un periodo di tensioni iniziato nella scorsa primavera con l'avvio della riforma dell'elettorato attivo per le elezioni del Congresso della Nuova Caledonia. Nella lettera di dimissioni inviata al Presidente del Governo Louis Mapou del partito indipendentista, il partito *Calédonie Ensemble* ha denunciato la mancata coesione delle istituzioni, Governo e Congresso, in un momento così delicato per il Paese: "En pareilles circonstances, la solidarité entre les institutions, au premier rang desquels le gouvernement et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, constitue une ardente obligation", si legge nel testo. Jérémie Katidjo-Monnier, membro dimissionario del Governo ha sottolineato nella lettera di aver constatato come non sia stato questo il caso e di rammaricarsene: "Au contraire même" - ha denunciato - "le gouvernement qui procède du Congrès, qui est l'exécutif du pays, s'est transformé, au fil du temps, en une instance indépendante, et particulièrement des groupes politiques du Congrès dont il est issu, qu'ils soient d'ailleurs indépendantistes comme non indépendantistes".

Calédonie Ensemble ha inoltre proseguito nella denuncia sottolineando quanto "Cette indépendance gouvernementale autoproclamée - contraria agli Accordi di Noumea e alla legge organica - vous a ainsi conduit, Monsieur le Président, à décider d'endetter le pays à hauteur de 120 milliards de francs Pacifique (1 milliard d'euros), sans l'autorisation de quiconque, à tenter d'infliger 15 milliards (125,5 milliards d'euros) d'impôts nouveaux aux Calédoniens et, de manière plus générale, à pratiquer la politique du fait accompli devant le Congrès, sous la houlette diligente de Bercy".

In seguito a questa crisi il Governo dimissionario ha continuato a portare avanti gli affari correnti fino all'elezione a scrutinio di lista dei membri del nuovo Governo avvenuta il **7 gennaio**, che ha visto prevalere con 19 voti e quattro membri al Governo la lista dell'inter gruppo *Les Loyalistes et Rassemblement*. Successivamente è stato eletto il nuovo Presidente del Governo, Alcide Ponga espressione dello stesso gruppo interparlamentare.