



PAOLA PICIACCHIA\*

**SENZA LEGGE DI BILANCIO PER IL SECONDO ANNO CONSECUTIVO:  
LE CONSEGUENZE INFINITE DELLA FRAGILITÀ DEI GOVERNI NELLA  
XVII LEGISLATURA E IL PERSISTENTE SCOLLAMENTO TRA  
DISFUNZIONI ISTITUZIONALI INTERNE E POSTURA INTERNAZIONALE DEL  
CAPO DELLO STATO\*\***

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Le elezioni municipali alle porte e gli scenari all’orizzonte. – **2. Parlamento.** – 2.1. Le Risoluzioni sulla proposta di destituzione del Presidente della Repubblica de LFI – 2.2. L’abrogazione della riforma dell’Iva. – 2.3. La legge contro la frode bancaria. – 2.4. La legge di modifica della definizione penale di stupro e aggressione sessuale. – **3. Governo.** – 3.1. L’Assemblea Nazionale respinge la fiducia a Bayrou e lo costringe alle dimissioni. – 3.2. Dal Governo Lecornu I al Governo Lecornu II. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Macron e la guerra russo-ucraina. – 4.2. Macron e la questione mediorientale. – 4.3. L’annuncio di Macron sul servizio nazionale militare volontario. – 4.4. Le dichiarazioni di Macron sulla Groenlandia. – **5. Corti.** – 5.1. Il *Conseil* si pronuncia sulla legge organica relativa al rinvio delle elezioni in Nuova Caledonia. – 5.2. La pronuncia sulla modifica della legge organica sulla Polinesia francese. – **6. Collettività territoriali.** – 6.1. Il futuro istituzionale della Nuova Caledonia e l’ulteriore rinvio delle elezioni per il rinnovo del Congresso e delle assemblee delle province. – 6.2. La modifica della legge organica sulla Polinesia francese. – 6.3. Il rapporto del Senato trasmesso al Primo Ministro in vista del “grande atto di decentramento”. – 6.4. Il pacchetto di leggi sulle collettività territoriali del 22 dicembre: dallo statuto dell’eletto locale alla gestione delle infrastrutture portuali.

---

## INTRODUZIONE

---

In mancanza di un accordo tra deputati e senatori sul budget per il 2026, il **23 dicembre** è stata approvata all’unanimità e promulgata il **26 dicembre**, per il secondo anno consecutivo, [la legge speciale](#) – prevista dall’art. 47, c. 4 Cost. e dall’art. 45 della legge n. 2001-692 (la cosiddetta LOLF) dell’ 1 agosto 2001 che consente al Governo, in assenza di una legge di bilancio entro il 31 dicembre (e la sua promulgazione entro il 1° gennaio dell’anno successivo), di depositare un progetto di legge finanziaria speciale d’urgenza, con ricorso alla procedura accelerata, per ricevere l’autorizzazione a percepire le imposte – grazie alla quale si potrà garantire il finanziamento delle amministrazioni pubbliche, evitare

---

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

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

la paralisi delle attività dello Stato e assicurare la continuità dei servizi pubblici fino all'adozione della legge di bilancio che dovrà avvenire entro i primi mesi del 2026.

Come già accaduto lo scorso anno dopo la caduta del Governo Barnier, l'attuale Primo Ministro Lecornu si è apprestato a ricorrere a questo strumento dopo che il **19 dicembre** era fallito l'accordo tra i due rami del Parlamento nella Commissione mista paritetica ed era ormai chiaro che sarebbe stata impossibile l'adozione del budget entro i tempi previsti. La legge, di soli tre articoli, contiene un'autorizzazione al Governo a prelevare le imposte esistenti senza possibilità di introdurne di nuove; il rinnovo dei prelievi sulle entrate dello Stato a beneficio delle collettività territoriali; l'autorizzazione delle operazioni di prestito, di gestione del debito e di tesoreria dello Stato per le operazioni di finanziamento dello Stato a partire dal 1° gennaio 2026; mentre, contrariamente alla legge approvata nel 2024 non contiene autorizzazioni sulla previdenza sociale dal momento che la legge di finanziamento della previdenza sociale era stata già approvata il **16 dicembre**.

L'approvazione della legge speciale - che ha semplicemente rinviato, ma non ha risolto i problemi legati all'approvazione del bilancio 2026 il quale dovrà comunque vedere la luce entro i primi mesi del nuovo anno con la ripresa a gennaio del dibattito parlamentare - è solo l'epilogo di un quadrimestre complesso il quale, una volta di più, ha messo in luce le difficoltà in cui versa attualmente il sistema francese caratterizzato dall'assenza di una maggioranza in Assemblea Nazionale. Un contesto che ha finora determinato la formazione di Governi fragili, retti da instabili compromessi, il più delle volte basati su patti impliciti di non censura e da strategie messe in campo da forze politiche talmente contrapposte e polarizzate da costringere i Governi ad una navigazione a vista senza fine.

Così come accaduto ai Governi Bayrou e Lecornu protagonisti indiscussi della scena politica francese degli ultimi mesi.

Quanto a Bayrou, come era prevedibile dopo l'annuncio del **26 agosto** con cui aveva dichiarato che in vista dell'approvazione del bilancio si sarebbe recato all'Assemblea Nazionale per richiedere un voto e verificare, ai sensi dell'art. 49,1° c. Cost., l'esistenza di una maggioranza, l'**8 settembre** non ha ottenuto la fiducia e ha rimesso le proprie dimissioni il **9 settembre** nelle mani del Presidente Macron.

Bayrou è così diventato il primo Capo del Governo della V Repubblica a cadere non su una mozione di censura ma sulla verifica di una fiducia che, come è noto, in Francia è implicita e che avrebbe potuto anche non richiedere. Una manovra sicuramente azzardata, una sorta di cronaca di una crisi annunciata, alla quale però l'ex inquilino di Matignon è sembrato volere ricorrere spinto, non da un atteggiamento distruttivo ma dall'impellente necessità di fare un ultimo disperato appello, come estrema *ratio*, al senso di responsabilità delle forze politiche in campo per scuotere le loro coscienze, richiamandole alla consapevolezza della gravità del problema dei conti pubblici da affrontare per il futuro del Paese in vista dell'approvazione della legge di bilancio.

Che questo fosse l'intento si comprende bene leggendo alcuni passaggi della dichiarazione di politica generale con la quale si è presentato di fronte all'Assemblea Nazionale, laddove ha detto, ricordando di avere deciso con il consenso del Presidente della

Repubblica: *“Cette épreuve de vérité comme chef de gouvernement,...je l’ai voulue. J’ai voulu ce rendez-vous et certains d’entre vous, les plus nombreux, les plus sensés, probablement, ont pensé que c’était déraisonnable, que c’était un trop grand risque. Or, je pense exactement le contraire. Le plus grand risque était de ne pas en prendre, de laisser continuer les choses sans que rien ne change, de faire de la politique comme d’habitude, de faire durer sans prendre les décisions qui s’imposent, jusqu’au moment où l’irréparable est là et où l’on arrive au bord de la falaise. Car ce dont nous traitons aujourd’hui, ce n’est pas une question politique, c’est une question historique. Les questions politiques, ce sont celles qui concernent les partis, les rivalités des uns avec les autres, et les questions de pouvoir. Les questions historiques, ce sont celles qui concernent les peuples et les nations.... Les questions politiques, ce sont les questions pour la prochaine élection, mais les questions historiques, ce sont les questions pour la prochaine génération, des questions pour demain qui se jouent aujourd’hui”*.

E ancora, quando, dopo aver elencato tutte le urgenze del Paese, ha continuato: *“Mais tout cela, toutes ces questions sont aujourd’hui soumises... à la question dont tout dépend, à la question vitale, d’urgence vitale, où notre pronostic vital est engagé, dont dépend notre État, notre indépendance, nos services publics, notre modèle social. C’est la question de la maîtrise de nos dépenses, la question du surendettement. Votre soutien, l’accord minimal sans lequel je ne pourrais pas poursuivre ma mission, je le demande à l’Assemblée nationale sur un seul point, mais décisif, le constat de la situation du pays”*.

L’appello di Bayrou alla responsabilità non è stato tuttavia sufficiente e le sue dimissioni hanno riaperto l’ennesima crisi di governo, apparentemente ricomposta con l’immediata nomina come suo successore il **9 settembre** di Sébastien Lecornu – fedelissimo del Presidente, più volte ministro sin dal 2017 e dal 2022 Ministro della Difesa - cui Macron ha affidato l’incarico di formare un Governo di missione con l’obiettivo di tessere accordi indispensabili per le decisioni da prendere in vista dell’adozione del budget 2026.

Ma anche la nomina di Lecornu – che peraltro non è parsa casuale vista la volontà del Capo dello Stato di aumentare le spese militari per far fronte alle numerose minacce derivanti dal mutato scenario internazionale - non ha impedito il riprodursi delle medesime dinamiche dei suoi predecessori.

L’incarico di Lecornu ha portato dopo settimane di negoziazioni alla formazione il **5 ottobre** di un Governo durato, tuttavia, appena quattordici ore. Lecornu, che si è presentato con una compagine pressoché quasi identica rispetto a quella di Bayrou, è stato contestato sia a sinistra, dai Socialisti che avevano minacciato la sfiducia ma anche a destra, da parte de *Les Républicains* (partito di cui Lecornu aveva fatto parte fino al 2017 prima di passare al partito presidenziale LREM, oggi *Renaissance*), facendo maturare così la scelta di dimettersi non ritenendo ci fossero le condizioni per proseguire con il suo mandato.

Le dimissioni di Lecornu hanno aperto una fase delicatissima per la Presidenza della Repubblica, - incarnata da un’immagine che rimarrà nella storia, quella di Macron che cammina solitario (seguito dalla scorta) lungo la Senna volto a meditare - alle prese con una scelta non facile a causa dei ristretti margini di manovra.

Macron, cogliendo di sorpresa tutti ha deciso di riconfermare cinque giorni dopo, il **10 ottobre**, lo stesso Lecornu alla carica di Primo Ministro nonostante gli appelli ad un nuovo scioglimento anticipato e addirittura alle sue stesse dimissioni, richieste anche dal suo *ex*

Primo Ministro, Édouard Philippe, in carica del 2017 al 2020 quando fu poi sostituito in piena pandemia da Castex, oggi leader di *Horizons* uno dei principali alleati di *Renaissance*. Prima di respingere le dimissioni di Lecornu e di rinominarlo, il Presidente non aveva mancato di convocare i rappresentanti dei maggiori partiti politici (ad eccezione dell'estrema destra e dell'estrema sinistra, *Rassemblement National* e *La France Insoumise*) in una sorta di riunione all'Eliseo, considerata una farsa, intesa a certificare l'impossibilità per tutte le forze politiche di formare un nuovo Governo in assenza dei numeri per farlo. La nomina di Lecornu, vista come l'ultimo tentativo di tenuta del macronismo, ancora una volta ha suscitato reazioni contrastanti con attacchi da parte dell'estrema destra e dell'estrema sinistra.

Lecornu ha nuovamente accettato l'incarico per "spirito di servizio" cosa che ha portato pochi giorni dopo, il **12 ottobre**, alla formazione del suo II Governo che da allora si è retto su un fragile e precario accordo di non censura tra le forze del "socle commun" (*Renaissance*, MoDem, *Horizons* e *Les Républicains*), da una parte, e il Partito Socialista, dall'altro.

Sul fronte Socialista, tale accordo è stato subordinato all'accettazione da parte del Primo Ministro di due condizioni essenziali e fortemente stringenti, accettate comunque dal Primo Ministro nella [dichiarazione di politica generale pronunciata](#) il **14 ottobre**: da un lato, la promessa di non ricorrere all'utilizzo dell'art. 49,3°, l'odiata questione di fiducia, che in Francia, come è noto, permette sostanzialmente di approvare un testo senza voto a patto che si riesca a resistere ad un'eventuale mozione di censura, e alla quale invece nella XVI legislatura la Borne era dovuta ricorrere ben 23 volte; dall'altro, l'impegno alla sospensione della riforma della pensioni, il cavallo di battaglia del secondo mandato di Macron nella XVI legislatura, approvata nel 2023 con il ricorso a questa e ad altre armi di procedura (come il voto bloccato dell'art. 44, 3° c. Cost.), le quali, come è noto, costituiscono l'ossatura del parlamentarismo razionalizzato della V Repubblica e in mancanza delle quali la V Repubblica perde gran parte della propria forza.

Queste due condizioni accettate da Lecornu hanno posto sin dall'inizio il Governo Lecornu in una posizione di fragilità senza precedenti vista dagli analisti politici come una vera e propria sfida alla logica della V Repubblica. La maggioranza su cui Lecornu può contare è al massimo di 234 voti contro i 264 delle opposizioni al netto dell'astensione dei Socialisti che politicamente si è ritenuto non potessero votare a favore ma solo astenersi.

Un quadro assolutamente in bilico molto pericoloso per lo stesso partito Socialista in vista dell'adozione della legge di bilancio e di finanziamento della previdenza sociale che senza l'approvazione in Assemblea Nazionale rischiava di perdere – una volta approdato in Senato il testo - anche le conquiste ottenute con i singoli voti, ivi compresa la sospensione della riforma delle pensioni. Una sorta di vicolo cieco in cui i Socialisti come è stato rilevato "*se sont en réalité piégés eux-mêmes*" (v. J.-P. Derosier, *Budget 2026* in *La Constitution décodée*, 3 novembre 2025)

Questo quadro complesso non ha impedito, anche se a fatica, l'approvazione il 15 dicembre della [legge di finanziamento della previdenza sociale](#) promulgata il **30 dicembre**.

Nonostante l'approvazione della legge, l'iter parlamentare ha dimostrato una volta di più l'insanabile contrasto - con particolare riferimento all'impianto complessivo del bilancio sociale e alla sospensione della riforma delle pensioni - tra i due rami Parlamento, con un'Assemblea Nazionale, come noto, estremamente divisa e polarizzata e un Senato a maggioranza conservatrice e centrista.

Infatti, dopo la prima lettura in cui il testo, approvato il **14 ottobre** dall'Assemblea Nazionale, era stato adottato con modifiche dal Senato il **13 novembre**, il progetto era giunto nella Commissione mista paritetica dove le posizioni inconciliabili tra Assemblea Nazionale e Senato non avevano consentito una sintesi. Registrata quindi il **26 novembre** l'assenza di un accordo nella Commissione mista paritetica il progetto era tornato, conformemente all'art. 45 Cost., all'Assemblea Nazionale che lo aveva approvato in nuova lettura, ma una volta ritornato al Senato, questo era stato respinto in via preliminare dal Senato francese nella seduta del **12 dicembre**, mediante l'approvazione di una *question préalable*, che aveva precluso l'esame nel merito del testo. La relatrice generale del progetto in Senato, Elisabeth Doineau, aveva motivato il rigetto rilevando l'inutilità di proseguire la *navette* parlamentare, riferendosi al testo non come al frutto di un compromesso, ma all'espressione di una scelta politica unilaterale, incentrata prevalentemente sull'aumento delle entrate piuttosto che sul contenimento della spesa per far fronte al deficit.

Le palesi disfunzionalità istituzionali sul piano interno non sembrano, al contrario, aver minimamente scalfito la postura internazionale del Presidente Macron in questi mesi. Il Capo dello Stato, ormai fortemente delegittimato politicamente dalle tornate elettorali del 2024, non più in grado di dettare completamente "*le cap*" in assenza di una maggioranza, neanche relativa, di sostegno all'Assemblea Nazionale, e sempre più al centro di pesanti contestazioni – al punto da essere stato destinatario per la seconda volta in un anno dell'avvio della procedura di destituzione ex art. 68 Cost. con ben due risoluzioni presentate a tal fine da LFI – ha continuato a manifestare la ferrea volontà di far giocare alla Francia un ruolo di primo piano piano nei tentativi di risoluzione delle maggiori crisi internazionali, dalla guerra russo-ucraina al conflitto israelo-palestinese, senza mancare di fare dichiarazioni sulle più recenti vicende europee legate alle mire di Trump sulla Groenlandia.

Così mentre la litigiosità e la rigidità dei partiti politici sul piano interno ha impedito per il secondo anno consecutivo l'approvazione del bilancio, - con danni reputazionali ed economici tutt'altro che trascurabili, in primis per l'ulteriore aumento del deficit - il Capo dello Stato, nonostante la sua debolezza in termini di legittimazione, ha cercato in questi mesi di rilanciare più volte a livello internazionale e di politica di difesa agendo nell'ambito di un *domaine réservé* gelosamente custodito (ma da nessuno mai messo in discussione) che ha consentito al Presidente Macron, di continuare ad assicurare alla Francia una posizione strategica essenziale nello scacchiere internazionale.

Dopo aver lasciato in secondo piano le questioni interne, Macron, più di recente, ha tentato di recuperare terreno, anche se con poco successo, anche in questo ambito. La prima occasione è stato il rilascio di una lunga intervista a *La Dépêche du Midi* il **12 novembre** a Tolosa allo scopo di riprendersi la scena. Nella tipografia del quotidiano il Presidente si è

concesso, per due ore e mezza, ad un dibattito serrato con i lettori del giornale regionale sul tema “la democrazia ai tempi dei social network”.

In altre occasioni, il Presidente non ha poi mancato di manifestare la sua posizione sul problema dell'agricoltura schierandosi insieme al suo Primo Ministro contro l'accordo sul Mercosur e sul tema della difesa annunciando l'introduzione del servizio militare volontario.

Anche il discorso di fine anno – un breve intervento durato dieci minuti - è stata l'occasione per Macron oltre che per ribadire che rimarrà al lavoro fino all'ultimo giorno del suo mandato prima delle presidenziali 2027 – che ha promesso di difendere da qualsiasi ingerenza straniera – per annunciare anche una serie di misure che impegneranno il Governo. Macron nel rassicurare sul fatto che il “Paese tiene”, ha dichiarato che il 2026 sarà “un anno utile”, concentrandosi su progetti come l'avvio del servizio nazionale per l'impegno giovanile; la protezione di bambini e adolescenti dai rischi dei social network e l'approvazione della legge sul fine vita, testo già adottato dall'Assemblea Nazionale e ancora in attesa di esame da parte del Senato.

I commentatori politici non hanno mancato di sottolineare però che con questo programma il Presidente sembra, di fatto, aver ammesso la propria impotenza.

Alla luce degli scenari sopra descritti, sempre più marcate appaiono le contraddizioni attuali della V Repubblica, segno evidente di uno scollamento tra disfunzioni istituzionali interne e ancoraggio alle prerogative internazionali e di difesa del Capo dello Stato le uniche oggi in grado di non decretare la fine della V Repubblica così come l'abbiamo conosciuta fino al 2022.

Il dibattito tra coloro che considerano questo quadro frutto di una crisi di regime in atto e coloro che lo considerano esito solo di una grave crisi politica rimane a tutt'oggi aperto in Francia come all'estero. Certo è che l'attuale “*deconnexion entre vie politique et chose publique relève d'une dynamique de long terme, la fragilisation de la puissance d'agir de l'Etat démocratique – aux prises avec des évolutions qui le débordent, qu'elles soient démographiques, géopolitiques ou climatiques*” (A. Dujin, *Esprit*, Décembre 2025, p. 34).

---

## SEZIONI

---

### 1. PARTITI ED ELEZIONI

#### 1.1. Le elezioni municipali alle porte e gli scenari all'orizzonte

In questi mesi un altro fronte aperto della politica interna è stato quello relativo alle sfide dei partiti in vista delle elezioni municipali che si svolgeranno il 15 e 22 marzo prossimi. Il 26 febbraio sarà l'ultimo giorno in cui sarà possibile depositare le liste e già sono cominciate ad arrivare le prime candidature ufficiali. Con l'avvicinarsi delle date, il dibattito politico locale è tornato al centro dell'attenzione in tutti i comuni francesi, in particolare nelle più grandi città come Parigi, Lione e Marsiglia le uniche tre città francesi suddivise in *arrondissements* e per le quali l'**11 agosto** era stata approvata la legge [n. 2025-795](#) che ha previsto l'introduzione di due scrutini distinti ma simultanei: uno per eleggere i membri dei consigli municipali e un altro per i consigli di *arrondissement*.

Normalmente le elezioni municipali sia per livello di consultazione, che per livello di partecipazione e di rilevanza politica sono molto sentite in Francia perché da esse dipendono le politiche pubbliche che saranno portate avanti a livello comunale ed intercomunale. Un sondaggio dell'IFOP pubblicato a metà novembre riporta che le principali preoccupazioni degli elettori a livello locale riguardano la sicurezza pubblica, le finanze locali, la sanità, la pulizia urbana e la lotta alla droga. In particolar quest'anno l'esito elettorale costituirà un importante indicatore dei rapporti di forza politici a poco più di un anno dalle elezioni presidenziali. Inoltre, esso è destinato ad avere un impatto, da un lato, a livello politico sulle strategie dei partiti destinate a confrontarsi a destra come a sinistra con il gioco delle alleanze, con la loro efficacia o fragilità; e, dall'altro, a livello istituzionale. Infatti ben il 95% del collegio elettorale che elegge ogni tre anni la metà dei senatori francesi è rappresentato da consiglieri comunali. Pertanto i risultati elettorali andranno ad incidere a medio termine sulla composizione del Senato stesso in occasione del suo prossimo rinnovo.

Sul finire dell'anno molte città sono entrate in una logica di duello annunciato sia pure in assenza di liste elettorali ufficiali. Diverse le dinamiche dei partiti: se la maggioranza presidenziale mira a difendere le città simboliche, la destra tradizionale cerca la via per un rilancio a livello locale, mentre il RN punta a trasformare il consolidamento nazionale anche a livello locale. I commentatori politici prevedono la presenza di una forte frammentazione al primo turno in vista di alleanze molto decisive tra primo e secondo turno.

Quanto alle candidature, a Marsiglia, passata alla sinistra nel 2020, il deputato Sébastien Delogu de *La France Insoumise* ha ufficialmente annunciato la sua candidatura e l'assemblea plenaria del partito ha confermato il **15 novembre** che sarà il capolista della lista degli *insoumis* con un programma centrato su casa, salute e ambiente, nella speranza di capitalizzare la grande notorietà nei quartieri popolari e mobilitare gli elettori e i voti ottenuti

da LFI a livello nazionale, in uno scontro che sembra ineludibile con il *Rassemblement National* molto forte a Marsiglia. Il deputato Franck Allisio del *Rassemblement National*, aveva già annunciato la sua candidatura a sindaco di Marsiglia il **18 giugno** e punta su temi quali la sicurezza, l'ordine cittadino, scuole e trasporti. Martine Vassal, presidente di area centrodestra del consiglio dipartimentale delle Bouches-du-Rhône e della metropoli Aix-Marseille-Provence (AMP), ha annunciato la sua candidatura a sindaco di Marsiglia sabato **13 settembre**.

A Parigi la candidata del centro destra è Rachida Dati, mentre Anne Hidalgo sindaca uscente del Partito Socialista ha annunciato che non si ripresenterà alle elezioni.

A Lione, Jean-Michel Aulas, storico *ex* presidente dell'Olympique Lyonnais, ha ufficializzato la sua candidatura alle elezioni municipali il 25 settembre 2025. Pur definendosi indipendente, è supportato da figure della destra locale come Laurent Wauquiez. A sinistra, l'attuale sindaco Grégory Doucet, esponenti dei Verdi è pronto a correre per un altro mandato.

## 2. PARLAMENTO

### 2.1. Le Risoluzioni sulla proposta di destituzione del Presidente della Repubblica de LFI

Il **9 e 11 settembre** alcuni deputati di *La France insoumise* (LFI) hanno presentato all'Assemblea nazionale due proposte di risoluzione, la [n. 1777](#) e la [n. 1780](#) dal contenuto molto simile, volte ad avviare la procedura di destituzione del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione e convocare così il Parlamento in Alta Corte cui sottoporre il giudizio contro il Capo dello Stato al quale è stata contestata l'incapacità di garantire la stabilità delle istituzioni, il rispetto della sovranità popolare e il regolare funzionamento dei poteri pubblici.

Si è trattato del secondo tentativo di avviare la procedura di destituzione del Presidente in un anno da parte de *La France Insoumise*. Ma come lo scorso anno le proposte di risoluzione non hanno avuto seguito perché l'Ufficio di Presidenza l'**8 ottobre** le ha dichiarate irricevibili respingendole con 10 voti contrari e 5 favorevoli.

### 2.2. L'abrogazione della riforma dell'Iva

Il **3 novembre** è stata promulgata [la legge n. 2025-1044](#) che mira a garantire un quadro fiscale stabile, equo e trasparente per i micro-imprenditori e le piccole imprese. La legge ha abrogato la riforma della franchigia in base IVA, in particolare per gli autoimprenditori, prevista dalla legge di bilancio per il 2025 e nel frattempo sospesa dal governo.

### 2.3. La legge contro la frode bancaria

Il **6 novembre** è stata promulgata [la legge n. 2025-1058](#) relativa al rafforzamento della lotta alla frode bancaria.

La legge rafforza i dispositivi di contrasto alla frode nei pagamenti SEPA e alla frode tramite assegno. Al fine di prevenire frodi sui bonifici e sugli addebiti diretti, la legge prevede la creazione del FNC-RF, che consentirà lo scambio di informazioni tra i prestatori di servizi di pagamento. Il fascicolo raccoglierà le coordinate bancarie dei conti identificati come sospetti dai sistemi di controllo interno. Il FNC-RF sarà gestito dalla Banque de France e interamente finanziato dai contributi dei prestatori di servizi di pagamento.

### 2.4. La legge di modifica della definizione penale di stupro e aggressione sessuale

Il **6 novembre** è stata promulgata anche in un'altra legge la [n. 2025-1057](#) relativa alla modifica della definizione penale di stupro e aggressione sessuale. La proposta di legge era stata presentata il **21 gennaio** scorso in seguito alle conclusioni di una missione parlamentare d'informazione, istituita alla fine del 2023, con l'obiettivo di fornire nuove risposte al dibattito sulla definizione penale dello stupro, riaperto nel contesto dell'esame di una direttiva europea sulla lotta alle violenze contro le donne. La legge chiarisce il concetto di consenso e rende più efficace l'accertamento e la repressione delle aggressioni sessuali. Infatti, la riforma introduce nel codice penale una definizione esplicita del non consenso come elemento centrale dei reati di stupro e aggressione sessuale. Il consenso è qualificato come libero, informato, specifico, previo e revocabile e non può mai essere presunto dal silenzio o dall'inerzia della vittima.

La valutazione del reato si sposta così dal comportamento della vittima a quello dell'autore, soprattutto nei contesti di vulnerabilità. Resta escluso il consenso in presenza di violenza, costrizione, minaccia o sorpresa, in qualsiasi forma, ampliando la portata repressiva della norma.

## 2.2. GOVERNO

### 3.1. L'Assemblea Nazionale respinge la fiducia a Bayrou e lo costringe alle dimissioni

Come annunciato il 25 agosto, Bayrou l'**8 settembre** si è presentato all'Assemblea Nazionale con una [dichiarazione di politica generale](#) per verificare la fiducia ai sensi dell'art. 49, 1° c. Cost. e questa è stata respinta con 364 voti contrari, 194 favorevoli e 15 astensioni.

Il **9 settembre** Bayrou ha quindi rimesso il proprio mandato nelle mani del Capo dello Stato rimanendo insieme al suo Governo per il solo disbrigo degli affari correnti in attesa della nomina di un nuovo Primo Ministro, alla quale secondo un comunicato della

Presidenza della Repubblica dello stesso **8 settembre** si sarebbe proceduto nei giorni successivi.

### 3.2. Dal Governo Lecornu I al Governo Lecornu II

Le dimissioni di Bayrou hanno dato inizio ad una lunga e complessa fase di gestazione per la formazione del nuovo Governo che ha visto la luce poco più di un mese dopo. Il Presidente Macron ha deciso di agire in fretta nominando il **9 settembre** il Ministro della Difesa del Governo uscente Sèbastien Lecornu come Primo Ministro. Lecornu ha presentato il proprio Governo il **5 ottobre** ma si è dimesso dopo appena quattordici ore.

Il Capo dello Stato ha deciso di riconfermare la nomina a Lecornu a Primo Ministro che il 12 ottobre ha finalmente presentata un'altra compagine governativa con la quale affrontare il nodo dell'approvazione della legge di finanziamento della previdenza sociale e della legge bilancio.

## 4. CAPO DELLO STATO

### 4.1. Macron e la guerra russo-ucraina

Negli ultimi mesi diverse sono state le dichiarazioni Macron sul conflitto russo-ucraino.

In una intervista del **25 novembre** su RTL Macron è tornato sui principali dossier internazionali, con particolare riferimento alla guerra in Ucraina. Pur apprezzando il piano di pace proposto dagli Stati Uniti, Macron ha sottolineato che la pace non può tradursi in una capitolazione per l'Ucraina e che ogni concessione territoriale spetta esclusivamente agli ucraini. Ha inoltre evidenziato la necessità di garantire una pace durevole, evitando il rischio di una futura aggressione russa, e ha posto l'accento sul rafforzamento dell'esercito ucraino come principale garanzia di sicurezza.

Quanto all'invio di truppe francesi in Ucraina, Macron ha chiarito che eventuali "*forces de réassurance*" – composte da soldati francesi, britannici e turchi – sarebbero dispiegate solo dopo la firma di un accordo di pace, con funzioni addestrative e di deterrenza, non in un contesto di conflitto aperto. Il Presidente ha poi richiamato l'attenzione sulla minaccia russa anche per il territorio francese, citando i rischi di "guerre ibride" e l'importanza del rafforzamento del legame tra cittadini e forze armate, confermando la trasformazione del Servizio nazionale universale verso una forma di servizio militare volontario. Infine, ha escluso l'ipotesi di inviare giovani cittadini francesi in Ucraina, chiarendo le parole del Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate.

Più di recente in una dichiarazione rilasciata a margine della sua visita di Stato in Cina il **5 dicembre** il Capo dello Stato ha ribadito la necessità di mantenere il sostegno all'Ucraina, proseguendo "l'impegno di guerra" e aumentando la pressione economica sulla Russia, sottolineando al contempo l'importanza dell'unità transatlantica tra Stati Uniti ed Europa.

Ha evidenziato che una pace duratura richiede cooperazione e fiducia reciproca, e ha espresso preoccupazione sul rischio che gli Stati Uniti possano negoziare concessioni territoriali all'Ucraina senza garanzie di sicurezza solide.

#### **4.2. Macron e la questione mediorientale**

Il **22 settembre** nel corso del suo intervento dalla tribuna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) a New York, Emmanuel Macron ha formalizzato il riconoscimento francese dello Stato di Palestina, riaffermando il sostegno alla soluzione dei due Stati e il quadro di riferimento per una pace duratura.

Tale presa di posizione si è collocata in un contesto fortemente instabile, segnato dal deterioramento della situazione nei territori palestinesi che sembravano compromettere concretamente la fattibilità di una soluzione negoziata del conflitto israelo-palestinese.

Quattro giorni prima, il **18 settembre**, nel corso di una intervista televisiva accordata alla televisione israeliana, il Capo dello Stato Macron aveva difeso la propria volontà di riconoscere lo Stato palestinese come strumento politico volto a marginalizzare Hamas, mantenendo al tempo stesso un approccio pragmatico nei confronti del governo israeliano. Pur criticando apertamente la strategia di Tel Aviv, il presidente francese ha ribadito la volontà di preservare il dialogo con Benjamin Netanyahu, riservandosi tuttavia la possibilità di ricorrere a sanzioni economiche in caso di ulteriore escalation militare a Gaza.

#### **4.3. L'annuncio di Macron sull'istituzione del servizio nazionale militare volontario**

Il **27 novembre** Macron in visita presso la 27<sup>a</sup> brigata di fanteria di montagna (BIM) di Varcès, nell'Isère, ha annunciato l'istituzione un servizio militare nazionale volontario di dieci mesi. Emmanuel Macron ha specificato che i volontari serviranno esclusivamente il territorio nazionale e che il nuovo dispositivo, denominato semplicemente "servizio nazionale", sarà avviato progressivamente a partire dalla prossima estate, con l'inizio della selezione dei candidati volontari a metà gennaio.

Secondo il progetto, il servizio avrà una durata complessiva di dieci mesi, articolati in un mese di formazione e nove mesi di impiego nelle forze armate. Il programma sarà introdotto gradualmente con 3.000 giovani volontari nella fase iniziale, a partire dall'estate 2026; 10.000 volontari all'anno entro il 2030 e 50.000 partecipanti entro il 2035. Il nuovo servizio nazionale militare riguarderà esclusivamente giovani volontari, con un nucleo principale composto da donne e uomini tra i 18 e i 19 anni che in caso di crisi grave, il Parlamento potrà autorizzare a rendere in via eccezionale il servizio militare obbligatorio.

Il progetto sarà finanziato dall'aggiornamento della legge di programmazione militare per gli anni 2026-2030 attraverso la legge di bilancio, che prevede oltre 2 miliardi di euro aggiuntivi destinati al servizio nazionale. Secondo il Presidente, si tratta di uno sforzo rilevante ma indispensabile. Macron ha inoltre affermato che il nuovo servizio contribuirà alla costruzione di un "nuovo modello di esercito", fondato su un nucleo permanente di

forze armate professionali, già rafforzate e un sostegno profondo all'interno della nazione, costituito da una forza derivante dalla gioventù e dal servizio nazionale.

Nel suo discorso, il Capo dello Stato ha sottolineato che, in un contesto internazionale caratterizzato da instabilità e ritorno della guerra, la Francia non può permettersi impreparazione o divisioni, ribadendo che la sicurezza si fonda sulla preparazione.

Il nuovo dispositivo comporterà la fine del *Service national universel* (SNU), introdotto nel 2019 e destinato ai minori tra i 15 e i 17 anni, mai realmente generalizzato e ormai ritenuto inadeguato al contesto strategico attuale.

#### 4.4. Le dichiarazioni di Macron sulla Groenlandia

Il **23 dicembre** Macron su X di fronte alle pressioni statunitensi sulla Groenlandia ha confermato l'impegno della Francia a fianco del Paese a difesa della sovranità danese e groenlandese, una volontà già emersa con la visita a Nuuk lo scorso giugno segna dell'intento della Francia di rafforzare la solidarietà europea e proteggere l'integrità territoriale della regione.

### 5. CORTI

#### 5.1. Il *Conseil* si pronuncia sulla legge organica relativa al rinvio delle elezioni in Nuova Caledonia

Il **6 novembre** il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2025-897 DC](#) si è pronunciato sulla conformità alla Costituzione della legge organica relativa all'ulteriore rinvio (v. prossima sezione infra) delle elezioni per il rinnovo generale dei membri del Congresso e delle Assemblee delle province della Nuova Caledonia al fine di consentire l'attuazione degli Accordi del 12 giugno scorso sul suo futuro istituzionale.

Il *Conseil* ha rilevato che il rinvio ha carattere eccezionale e transitorio, e che considerato l'interesse generale perseguito, esso non viola il principio costituzionale dell'art. 3 della Costituzione. Tuttavia, ha chiarito che non sarà possibile un ulteriore rinvio oltre il 28 giugno 2026, poiché sarebbe contrario alla Costituzione.

#### 5.2. La pronuncia sulla modifica della legge organica sulla Polinesia francese

Il **30 dicembre** il Consiglio costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 2025-898 DC](#) sulla legge organica di modifica della legge organica n. 2004-192 del 27 febbraio 2004 relativa allo statuto di autonomia della Polinesia francese.

Il Consiglio costituzionale ha rilevato che le disposizioni della legge – che consentono rispetto al passato ai comuni polinesiani e agli enti pubblici intercomunali di intervenire in materie di competenza della Polinesia francese senza necessità di una *loi du pays* preventiva – ma tramite delibera trasmessa alle autorità competenti realizzata solo nel rispetto della

normativa locale e dopo un periodo minimo di sei mesi – hanno carattere organico e non sono contrarie alla Costituzione.

Esse infatti, riguardano i rapporti tra la Polinesia francese e i comuni o enti pubblici intercomunali, il loro unico scopo è consentire ai comuni polinesiani e ai loro enti di cooperazione intercomunale di agire in modo complementare alla Polinesia francese in materie di sua competenza, quindi non violano la Costituzione.

## 6. COLLETTIVITÀ TERRITORIALI

### 6.1. Il futuro istituzionale della Nuova Caledonia e l'ulteriore rinvio delle elezioni per il rinnovo del Congresso e delle assemblee delle province

Il **6 novembre** è stata promulgata [la legge organica n. 2025-1055](#) relativa al rinvio delle elezioni per il rinnovo del Congresso e delle assemblee delle province della Nuova Caledonia in vista dell'approvazione della legge costituzionale di attuazione dell'accordo relativo al suo futuro istituzionale firmato il **12 luglio** a Bougival dalle forze politiche caledoniane e dal ministro per i territori d'oltremare e approvato da tutte le parti coinvolte, ad eccezione del FLNKS. La legge del 6 novembre nello specifico proroga, in via eccezionale, i mandati degli eletti in carica e le funzioni degli organi del Congresso fino alla prima riunione delle nuove assemblee e stabilisce l'entrata in vigore immediata della legge il giorno successivo alla pubblicazione. Le nuove elezioni dovranno svolgersi entro il 28 giugno 2026. I mandati degli attuali rappresentanti risalgono alle ultime elezioni del 12 maggio 2019. Il voto, inizialmente previsto per maggio 2024, è già stato rinviato due volte: la prima ad aprile 2024, fino al 15 dicembre 2024, nel contesto della riforma costituzionale sul corpo elettorale; la seconda, a novembre 2024, fino al 30 novembre 2025, a causa della grave crisi sociale ed economica seguita al voto parlamentare sulla riforma, che non è poi stata sottoposta al Congresso.

Per dare concreta attuazione all'accordo, il Parlamento deve adottare le necessarie modifiche costituzionali e organiche; a tal fine, [un progetto di legge costituzionale](#) è stato depositato in Senato il **14 ottobre**. Il Congresso della Nuova Caledonia aveva espresso parere favorevole sul progetto il **15 settembre**.

Il progetto di legge costituzionale mira a recepire nella Costituzione francese l'accordo di Bougival, firmato il 12 luglio 2025 e pubblicato il 6 settembre 2025, frutto di mesi di negoziati tra lo Stato e le delegazioni caledoniane. L'accordo si colloca nel solco della continuità con gli accordi di Matignon-Oudinot del 1988 e di Nouméa del 1998, che avevano già riconosciuto la specificità della Nuova Caledonia, il ruolo centrale del popolo kanak e l'obiettivo di un destino comune.

Il progetto prevede innanzitutto l'organizzazione, entro il 26 aprile 2026, di una consultazione popolare per l'approvazione dell'accordo da parte degli elettori iscritti alla lista speciale per l'accesso alla piena sovranità (LESC). In secondo luogo, il testo istituisce lo Stato della Nuova Caledonia e ne definisce lo statuto costituzionale, riscrivendo il Titolo

XIII della Costituzione. Vengono costituzionalizzati gli orientamenti degli accordi di Bougival e di Nouméa, mantenendo il valore costituzionale del preambolo di Nouméa e delle sue disposizioni compatibili con l'accordo di Bougival per garantire la continuità dei principi fondanti legati all'identità kanak, all'obiettivo di un destino comune e allo sviluppo economico e sociale. Il progetto prevede il rinvio ad una legge organica che dovrà definire la ripartizione delle competenze tra Stato e istituzioni caledoniane, i trasferimenti delle competenze sovrane residue, le competenze fiscali e il trasferimento delle competenze in materia di relazioni internazionali che Nuova Caledonia dovrà esercitare nell'ambito delle proprie competenze. La modifica del Titolo XIII comporterà, inoltre, l'introduzione di una capacità di auto-organizzazione, con la possibilità per la Nuova Caledonia di adottare una propria Legge fondamentale, che definirà istituzioni, valori, segni identitari e cittadinanza; il ricorso alla legge ordinaria per le misure di attuazione non costituzionali o organiche; la creazione di una nazionalità caledoniana, che si aggiunge a quella francese, garantendo in ogni caso il mantenimento della nazionalità francese; la definizione del corpo elettorale per le elezioni provinciali e dell'assemblea del nuovo Stato.

Le nuove disposizioni entreranno in vigore solo in caso di approvazione dell'accordo tramite consultazione. Il Primo ministro Lecornu aveva qualificato il testo come urgente, auspicandone l'adozione entro la fine del 2025; cosa che tuttavia non è avvenuta, essendo il testo rimasto fermo al Senato.

## **6.2. La modifica della legge organica sulla Polinesia francese**

Il **10 dicembre** è stata approvata in via definitiva [la legge organica n. 2026-6](#) (poi promulgata il 7 gennaio 2026 dopo la decisione del Consiglio costituzionale del 30 dicembre) che ha modificato la legge organica n. 2004-192 del 27 febbraio 2004 relativa allo statuto di autonomia della Polinesia francese. La legge, in particolare, ha riformato una disposizione della legge quella dell'articolo 43 che definisce le materie in cui i comuni o gli enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI) possono intervenire, quali sviluppo economico, aiuto sociale, urbanistica, cultura e sport. In precedenza, l'Assemblea della Polinesia francese doveva adottare una "legge del Paese", atto di natura legislativa, per autorizzare e regolamentare tali interventi. Con la riforma l'obbligo di una "legge del Paese" preventiva è soppresso per tutte le materie indicate nell'articolo contribuendo in questo modo a semplificare l'attuazione di azioni di prossimità. Le azioni e le modalità di esecuzione saranno determinate tramite deliberazione del consiglio comunale o dell'organo deliberante dell'EPCI, nel pieno rispetto della normativa della Polinesia francese e con un termine minimo di sei mesi prima della loro attuazione.

## **6.3. Il rapporto del Senato trasmesso al Primo Ministro in vista del "grande atto di decentramento"**

In seguito all'annuncio del Primo Ministro di presentare prossimamente un "grande atto di decentramento", il Presidente del Senato, Gérard Larcher ha trasmesso a Lecornu il **31**

**ottobre** un rapporto intitolato [\*“Un nouvel acte de décentralisation : pour redonner aux élus locaux la liberté d’agir !”\*](#)

Il documento, di 52 pagine, frutto del lavoro dei gruppi della “piattaforma comune” del Senato, riprende i principi già definiti in precedenti lavori parlamentari e integra le proposte avanzate dalle associazioni di amministratori locali. Le osservazioni dei gruppi di minoranza e di opposizione sono state allegate al rapporto, secondo lo spirito di trasparenza del Senato.

Il rapporto propone una legge chiara, concreta e a breve termine, tesa a facilitare l’attività quotidiana degli eletti locali i cui obiettivi principali sono: restituire la libertà d’agire agli enti locali, fondando l’azione sui principi di libera amministrazione delle collettività territoriali; sussidiarietà, differenziazione; garantire strumenti concreti di autonomia, attraverso una vera autonomia finanziaria e fiscale delle collettività; rafforzare la concertazione con lo Stato, prevedendo decentramento e rafforzamento dei prefetti, attraverso un maggiore coordinamento dei servizi statali sul territorio.

Uno degli obiettivi principali è rappresentato dalla semplificazione normativa e amministrativa per rendere le istituzioni più efficaci al servizio dei cittadini.

#### **6.4. Il pacchetto di leggi sulle collettività territoriali del 22 dicembre: dallo statuto dell’eletto locale alla gestione delle infrastrutture portuali**

Il **22 dicembre** è stata promulgata [la legge n. 2025-1249](#) relativa alla creazione dello statuto dell’eletto locale. La proposta di legge che era stata presentata il 18 gennaio 2024, dopo una lunga gestazione, è stata approvata in seconda lettura all’Assemblea Nazionale all’unanimità, con la sola astensione della LFI. La legge disciplina in modo organico lo statuto dell’eletto locale, anche nell’ottica di incoraggiare l’impegno degli eletti locali in vista delle elezioni municipali del marzo 2026, intervenendo sulle tre fasi fondamentali del mandato: l’accesso alle funzioni elettive, il loro esercizio e la fase successiva alla cessazione dell’incarico. Il testo legislativo si inserisce nel solco dei lavori condotti dal Senato francese, in particolare del rapporto del luglio 2023 del gruppo di lavoro sulla decentralizzazione, della missione d’informazione sul futuro del comune e del sindaco in Francia, nonché di tre rapporti pubblicati a fine 2023 relativi al regime indennitario degli eletti, alle condizioni di esercizio del mandato locale e alla valorizzazione del periodo successivo alla fine del mandato.

Attraverso la definizione di un quadro giuridico più solido in relazione al rafforzamento dei diritti e dei doveri dell’eletto locale la legge ha lo scopo di modernizzarne la funzione rendendola più attrattiva per i cittadini.

Il **22 dicembre** è stata promulgata anche [la legge n. 2025-1251](#) relativa alla protezione sociale complementare per gli agenti pubblici territoriali. La legge recepisce nell’ordinamento l’accordo collettivo nazionale dell’11 luglio 2023 sulla protezione sociale complementare di previdenza per gli agenti degli enti locali, oggi coperti da tali garanzie solo in misura minoritaria. L’accordo, che completa la riforma avviata nel 2021, introduce

la generalizzazione dei contratti collettivi a adesione obbligatoria e definisce una partecipazione minima del datore di lavoro al loro finanziamento.

In particolare, la legge inserisce queste regole nel Codice generale della funzione pubblica, prevedendo l'adesione obbligatoria ai contratti collettivi di previdenza (con eventuali esoneri definiti da decreto) e fissando il contributo del datore di lavoro ad almeno la metà del costo della garanzia minima, stimata in 70 euro, riducendo così l'onere a carico degli agenti. Dal 1° gennaio 2025 è già previsto un contributo minimo di 7 euro mensili.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni è rinviata al 1° gennaio 2029 per gli enti che non dispongono ancora di un contratto collettivo, mentre sono adeguate le scadenze per quelli già coperti. La legge rafforza infine la tutela degli agenti in caso di successione di contratti o di assenza per malattia, introducendo un regime transitorio per chi è in congedo al momento dell'attivazione del primo contratto obbligatorio e imponendo ai datori di lavoro specifici obblighi di informazione.

Sempre il **22 dicembre** è stata promulgata [la legge n. 2025-1250](#) che amplia la possibilità per le collettività territoriali e le loro associazioni di ricorrere al modello della società portuale per la gestione dei loro porti. Si tratta di una misura che rafforza la decentralizzazione e la modernizzazione amministrativa ed economica nel settore portuale francese. Infatti, la legge mira a semplificare la governance e lo sviluppo delle infrastrutture portuali locali modernizzando la gestione portuale e consentendo agli enti locali di adottare strutture più adeguate ed efficienti. In tal modo essa tende a rafforzare la capacità delle collettività territoriali di gestire le proprie infrastrutture strategiche aiutando a stimolare le attività economiche regionali.