

PRESSES  
UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE

Bernard Gaudillère

# Le Régime politique italien

020599793

32

QUE SAIS-JE ?

INTRODUCTION

# *Le régime politique italien*

**BERNARD GAUDILLÈRE**

Maitre de conférences  
à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Le régime politique italien pendant presque un demi-siècle l'image de la force : au 19<sup>e</sup> siècle, l'unité nationale, l'existence d'un État moderne, les comportements des milieux politiques, les processus de décision parlementaire, les institutions politiques intangibles, l'absence d'alternance - le parti se maintenant cinquante ans au pouvoir - les alliances les plus diverses - BERNARD GAUDILLÈRE, Maitre de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Ces jugements sont en fait très contestés : diverses institutions (Cour constitutionnelle, collectivités locales, régions, d'autres connaissent des évolutions discrètes mais régulières. Mais globalement, la permanence l'emportait incontestablement sur le changement, et les premières questions auxquelles tente de répondre ce livre découlent de ce constat. En quoi l'histoire du régime politique italien explique-t-elle les traits dominants de cette République ? Qu'étaient voulu les constituants de 1947 ? Comment ont-elles fonctionné et se sont infléchies ces institutions ? Pourquoi une telle longévité du régime politique dans une société qui, au lieu de lui, évoluait rapidement ?

Les événements des années 50 ne sont pas moins importants. En quelques années, un mode de scrutin « ininterrompue » disparut, la plupart des partis politiques furent éliminés ou bouleversés, le personnel politique fut renouvelé, les institutions furent modifiées, les changements furent nombreux.



D2

1999 - 60793



DL 21 MAI 99 22544

DU MÊME AUTEUR

*Les institutions de l'Italie*, Documentation française, 2<sup>e</sup> éd., 1994.  
*Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Droz, 1995.

BERNARD CAUDILLÈRE

Maître de conférences  
à l'Institut d'Études Politiques de Paris

ISBN 2 13 049787 X

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1999, mai

© Presses Universitaires de France, 1999

108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



## INTRODUCTION

Le régime politique italien a présenté pendant presque un demi-siècle l'image de la fixité : ni les institutions ni les forces politiques ne semblaient se modifier. L'instabilité ministérielle, le faible renouvellement des élus, l'inextricable complexité des comportements des milieux politiques et la lenteur des processus de décision paraissaient des caractéristiques intangibles. L'absence d'alternance – un parti se maintenant cinquante ans au pouvoir grâce aux alliances les plus diverses – ajoutait à cette impression d'immobilisme. Ces jugements étaient pour partie injustes : diverses institutions introduisaient des éléments de changement (Cour constitutionnelle, référendum, régions autonomes), d'autres connurent des évolutions discrètes mais réelles. Mais globalement, la permanence l'emportait incontestablement sur le changement, et les premières questions auxquelles tente de répondre ce livre découlent de ce constat. En quoi l'histoire du régime politique italien explique-t-elle les traits dominants de cette République ? Qu'avaient voulu les constituants de 1947 ? Comment ont concrètement fonctionné et se sont infléchies ces institutions ? Pourquoi une telle longévité du régime politique dans une société qui, autour de lui, évoluait rapidement ?

Les événements des années 90 ne sont pas moins surprenants. En quelques années, un mode de scrutin « intangible » disparut ; la plupart des partis politiques furent éliminés ou bouleversés, le personnel politique fut renouvelé. Ce livre tentera d'expliquer l'enchaînement de ces modifications et de distinguer les changements irréversibles et les éléments hérités du passé, toujours installés au cœur du régime.

DL 21 MAI 99 22544

INTRODUCTION

## Chapitre I

### LES ANCIENS RÉGIMES POLITIQUES ITALIENS

La Constitution italienne de 1947 a succédé à trois régimes : le Statut albertin, le fascisme et la transition postfasciste. Tous trois ont influé sur les institutions et la vie politique républicaines.

#### I. — Le Statut albertin (1848-1922)

1. **Une Constitution octroyée.** — Devant le mouvement révolutionnaire qui le menaçait, le roi Charles-Albert de Piémont-Sardaigne promulgua le 4 mars 1848 le « Statut du royaume », communément appelé Statut albertin. Des textes analogues apparurent au même moment dans d'autres États italiens, mais disparurent dans le reflux révolutionnaire de 1849. Dans l'Italie des années 1850-1860, le Piémont disposa donc seul d'une constitution libérale, fédérant autour de lui les aspirations à l'unité nationale. Au fur et à mesure que se construisit celle-ci, le Statut fut étendu aux régions annexées par le Piémont, puis au royaume d'Italie (17 mars 1861).

Le Statut s'inspirait de la Charte française de 1830, dont il reprenait le caractère ambigu : compromis entre légitimité royale et souveraineté parlementaire, ce texte court et imprécis se prêtait à des interprétations diverses. Il subit au fil du temps de profondes mutations par la pratique et par de nombreuses lois modificatrices.

2. **Le roi** assumait les fonctions traditionnelles d'un monarque parlementaire. Les ministres, contre-signant tous ses actes, en endossaient la responsabilité. Mais il disposait de pouvoirs originaux : possibilité de repousser l'adoption d'une loi à la session suivante, commandement effectif des armées – par exemple lors des conflits de 1848-1849, 1859, 1866 et 1915-1918, enfin tradition d'intervention dans la conduite de la diplomatie. Les progrès du parlementarisme accentuèrent le pouvoir des ministres au détriment des pouvoirs du roi, mais celui-ci conserva une influence supérieure à celle d'un monarque britannique. Aucun d'eux n'en abusa : Charles-Albert abdiqua après les défaites de 1849 ; Victor-Emmanuel II (1849-1878), après quelques conflits avec Cavour, accepta la notion de gouvernement issu de la majorité parlementaire ; Humbert I<sup>er</sup> (1878-1900) intervint peu dans le choix des ministres ou la conduite des affaires ; Victor-Emmanuel III (à partir de 1900), conservateur, effacé, respecta les traditions parlementaires.

3. **Les Chambres** étaient en principe égales. La Chambre des députés (508 membres de 1870 à 1919) était élue pour cinq ans par un électorat censitaire : alors que les électeurs français représentaient environ 27 % de la population sous la III<sup>e</sup> République, les électeurs italiens atteignaient 2 % de la population en 1861, 7 % en 1882, 23 % en 1912 (électorat quasi universel) et 29 % en 1918 (suffrage universel). Le mode de scrutin était uninominal à 2 tours, sauf en 1882, 1886, 1890 (scrutin de liste majoritaire) et 1919 (représentation proportionnelle).

Les sénateurs étaient nommés par le roi sur proposition du gouvernement, parmi 21 catégories : anciens députés ou ministres (30 % des nominations), propriétaires acquittant un cens élevé (25 %), magistrats, officiers, hauts fonctionnaires. Les princes de Savoie étaient sénateurs de droit. Les « fournées » de sénateurs permettaient au roi et aux gouvernements successifs de conserver le contrôle de la Chambre haute. L'effectif du Sénat, de 100 environ à l'origine, atteignit 200 à l'unité, 400 durant l'après-guerre, 500 vers 1940. Au total, cette Chambre docile laissa à la Chambre des députés le rôle principal dans le vote des lois et le contrôle du gouvernement.

4. **La vie politique** statutaire se résume en quatre caractéristiques principales : une classe politique étroite, un déclin de l'influence royale sur le gouvernement, des coalitions centristes, un pouvoir gouvernemental ambigu.

Étroitesse du corps électoral<sup>1</sup>, abstentionnisme – 42 % en moyenne – et scrutin de circonscription favorisaient localisme et clientélisme. La classe politique, restreinte, était socialement homogène : juristes (les avocats représentaient 40 % de la Chambre), fonctionnaires et magistrats pour l'essentiel. Son émiettement en nombreux groupes faisait de la vie parlementaire un fourmillement d'intrigues byzantines, ressemblant aux Chambres françaises de la III<sup>e</sup> République. Ces causes d'instabilité ne trouvaient aucune contrepartie du côté du pouvoir royal. De 1848 aux années 1880, s'opéra un glissement d'un régime orléaniste – où le gouvernement cumule la confiance du roi et celle des Chambres – à un régime parlementaire classique. Dans la période suivante et jusqu'à 1914, crises et nominations gouvernementales résultaient d'intrigues complexes, où la Couronne n'était qu'un acteur parmi d'autres, faisant de moins en moins jouer ses préférences.

Contrairement au régime parlementaire britannique, la vie politique statutaire n'instaura pas le bipartisme. Les groupes affichaient des dénominations de gauche ou de droite, mais les majorités gouvernementales étaient centristes. Cavour avait inauguré cette pratique par le *connubio* (mariage) entre le centre-droit et le centre-gauche, contre républicains et catholiques. Depretis théorisa en 1876 la formule du *transfor-*

1. En outre, de 1874 au début du xx<sup>e</sup> siècle, le *non expedit* pontifical interdisait aux catholiques de voter comme de briguer un mandat (« ni électeurs ni élus »). Une large fraction du pays se trouvait ainsi éloignée de la vie politique. En 1913, devant les progrès socialistes et l'instauration du suffrage universel, les mouvements catholiques obtinrent la levée de cet interdit et conclurent avec les libéraux le « pacte Gentiloni », alliance électorale à peine déguisée.

*misme* : coalition empruntant à la gauche et à la droite, étouffant les conflits politiques par un partage subtil du pouvoir, rejetant les extrêmes, et vouée à la pure gestion plutôt qu'aux réformes. Le *néo-transformisme* de Giolitti, au début du siècle, élargit ce système à d'autres clientèles, mais en conserva la philosophie.

5. **Le gouvernement**, synthèse de ces rapports de force, disposait d'un pouvoir ambigu.

Ses bases étaient apparemment solides, notamment l'autonomie progressivement conquise vis-à-vis de la Couronne. Il exerçait une influence notable sur les élections à la Chambre, par pressions administratives, et contrôlait les nominations au Sénat. La fonction de président du Conseil s'était peu à peu construite grâce à l'autorité politique et au prestige national de certains de ses titulaires : Cavour, Depretis, Crispi et Giolitti. Divers textes codifièrent sa suprématie, dont bénéficiait par ricochet le gouvernement face aux Chambres. Celles-ci acceptaient fréquemment de se dessaisir du pouvoir législatif par des lois de pleins pouvoirs, par exemple en 1859, 1864, 1899 et 1915, ou en acceptant que le gouvernement prenne des « décrets d'urgence » empiétant sur le domaine de la loi. Enfin, la conduite des affaires extérieures négligeait souvent le Parlement : les interventions en Éthiopie (1896) et en Libye (1911) furent décidées sans son aval ; l'entrée en guerre de 1915, qui n'avait pas la faveur de la majorité, résulta d'une décision du président du Conseil et du ministre des Affaires étrangères, acceptée par le roi.

Cette autorité connaissait pourtant deux limites importantes. La procédure parlementaire multipliait les obstacles : obstruction facile, absence d'influence ministérielle sur l'ordre du jour, fréquence du vote secret permettant l'expression des frondes parlementaires. Surtout, l'instabilité des forces politiques, des législatures et des gouvernements a dominé la période. L'absence de grands partis rendait libre le jeu des groupes centristes, créant et détruisant les majorités successives. De 1848 à 1922, 70 gouvernements se succédèrent pour une durée moyenne de treize mois, et les dissolutions furent très fréquentes : 26 législatures, seule celle de 1913 allant à son terme.

6. **Fragilité et chute du régime.** — Le régime statutaire, fondé sur une classe politique évoluant en vase clos, ne disposait pas d'une légitimité démocratique

reconnue. L'adoption du suffrage quasi universel (1912) fut trop tardive pour la lui conférer. Les secousses politiques, économiques et sociales provoquées par la guerre ébranlèrent un État inapte aux choix tranchés ou à la résistance à l'autoritarisme. Le laxisme gouvernemental vis-à-vis des violences fascistes annonçait l'acceptation de son arrivée au pouvoir par une majorité de parlementaires. Le roi refusa de proclamer l'état de siège avant la marche sur Rome (28 octobre 1922) et d'utiliser contre le fascisme son influence sur l'armée ; cette abdication devant la force était partagée par une fraction importante de la classe politique : le gouvernement Mussolini fut investi par 57 % des députés.

7. **L'héritage.** — Évidemment fondée sur des bases très différentes, la République italienne n'en a pas moins reçu du régime statutaire un double héritage institutionnel et politique. Le premier est le moins important : de cette époque datent le bicamérisme, une part des lourdes et lentes procédures parlementaires, la persistance du vote secret des parlementaires, l'existence d'un chef d'État effacé mais tirant de l'instabilité gouvernementale quelque pouvoir d'influence, enfin l'adaptation de la Constitution par des lois votées par les parlementaires et contredisant parfois l'esprit du texte fondamental.

La filiation entre la vie politique d'avant 1922 et celle d'après 1947 est encore plus patente. La classe politique, en majorité de culture juridique, divisée en multiples groupes et courants, a construit dans les deux cas un monde parlementaire et gouvernemental souvent coupé de l'opinion. La lutte politique et les rivalités personnelles ont conduit à une même instabilité ministérielle, doublée d'une grande permanence du personnel politique. La Démocratie chrétienne a réuni autour d'elle des coalitions d'inspiration centriste, aux antipodes de l'alternance droite-gauche, identiques aux formules de Cavour, Depretis et Giolitti.

## II. — Le fascisme (1922-1943)

1. **Un statut vidé de son sens.** — Durant tout le *ventennio* (double décennie) fasciste, le Statut est resté formellement la Constitution de l'Italie. Mussolini n'a jugé ni indispensable ni opportun de l'abroger. Mais si les principales institutions furent conservées, leurs rôles furent bouleversés et des institutions concurrentes leur furent opposées.

La vie politique ne s'inscrivait évidemment plus dans le cadre libéral que l'Italie avait fini par construire après divers tâtonnements. La liberté de la presse fut sévèrement limitée (juillet 1923) avant sa suppression de fait (décembre 1924). Dès les élections d'avril 1924, l'opposition au régime se heurta à la violence des fascistes, appuyée par l'État et culminant avec l'assassinat du leader socialiste G. Matteotti (10 juin). Le régime acheva la destruction des dernières libertés par les lois *fascitissimes* de novembre 1926 : dissolution des partis politiques, intégration aux forces de l'ordre de la Milice (police fasciste créée en janvier 1923), organisation du tribunal spécial de défense de l'État, composé de militaires fascistes.

2. **Le Duce.** — Institution centrale du régime, il cumulait la conduite du gouvernement et celle du Parti fasciste. Il obtint dès 1925 des pouvoirs élargis et le titre nouveau de *Chef du gouvernement, Premier ministre* : en fait, les ministres ne dépendaient plus que de Mussolini, titulaire en outre de plusieurs portefeuilles. A partir de 1926, il assumait d'importants pouvoirs militaires, battant en brèche les pouvoirs traditionnels du souverain. Le Parti fasciste dépendait totalement de lui : une loi de 1928 le plaça de droit à la tête du Grand Conseil du fascisme, dont la composition et l'ordre du jour étaient à sa discrétion.

L'exemple le plus accompli de ce pouvoir personnel fut l'entrée dans la Seconde Guerre mondiale,

arrêtée par Mussolini contre les souhaits du roi, de l'armée et d'une grande partie des fascistes et de l'opinion publique.

3. **Le gouvernement**, ainsi subordonné à son chef, vit ses pouvoirs renforcés vis-à-vis du Parlement, qui vota une loi de « pleins pouvoirs » pour un an (novembre 1922). A partir de décembre 1925, le gouvernement ne fut responsable — de manière théorique — que devant le roi. Une loi de 1926 étendit tant le pouvoir réglementaire que le domaine de la loi devint presque négligeable : définition d'un pouvoir réglementaire « autonome » (exécution des lois, organisation de l'Administration), possibilité de lois de délégations très larges du Parlement au gouvernement, extension de la procédure des « décrets d'urgence ». Au total, la loi émanait davantage du gouvernement que du Parlement, une application de ces nouveaux principes étant l'autorisation donnée au gouvernement de légiférer dans tous les domaines de la Charte du travail, c'est-à-dire pratiquement toute la politique économique et sociale (janvier 1928).

4. **Le Parti fasciste**. — Non seulement la politique suivie était évidemment conforme à l'idéologie et aux programmes fascistes, mais les instances dirigeantes du Parti étaient étroitement imbriquées dans celles de l'État, caractéristique commune des régimes totalitaires. Le Grand Conseil du fascisme fut lié aux structures étatiques dès sa création (1922) : c'est lui, et non le Parlement, qui vota la Charte du travail (1927). Il devint (1928) un organe constitutionnel, obligatoirement consulté dans plusieurs domaines fondamentaux : matières constitutionnelles, succession au trône, ordre corporatif, rapports avec le Saint-Siège. En outre, il statuait — sur proposition du Duce — sur toutes les grandes décisions politiques. Une obligation d'appartenance au Parti fut édictée pour les membres du Sénat (1932), puis de la Chambre (1939). Le secrétaire national du Parti eut rang de ministre à partir de 1937.

5. **Le Parlement** fut domestiqué par étapes. La loi Acerbo (juillet 1923) créa un scrutin de liste national, octroyant une prime exorbitante à la liste arrivée en tête et recueillant au mini-

mum 25 % des voix : deux tiers des 535 sièges. Les élections de 1924 conférèrent au Parti fasciste et à ses alliés 65 % des voix et 70 % des sièges. En novembre 1926, 123 députés opposants – un quart de la Chambre – furent déchus de leur mandat. Afin d'éliminer toute opposition, une loi de 1928 imagina une procédure complexe : syndicats et organisations fascistes proposaient 1 000 noms au Grand Conseil du fascisme, qui établissait une liste de 400 « candidats » (sans être tenu par les 1 000 propositions) soumise pour ratification aux citoyens. Les Chambres « élues » en 1929 et 1934 ne comprenaient donc aucun opposant. La dernière étape de l'évolution fut la loi du 19 janvier 1939, fusionnant la Chambre des députés et le Conseil national des corporations (créé en 1926 et doté d'attributions consultatives) dans la Chambre des faisceaux et des corporations, rassemblant environ 650 hiérarques fascistes, qui siégeaient à raison de leurs fonctions dans le parti et l'administration. Le Sénat, remodelé par des « fournées », ne manifesta aucune velléité d'opposition durant vingt ans, bien que fût resté en son sein un certain nombre d'antifascistes.

Les attributions des Chambres déclinèrent rapidement : outre la suppression de toute responsabilité gouvernementale et la réduction du domaine de la loi, un encadrement strict des travaux fut mis en place. L'ordre du jour dépendait du gouvernement ; il pouvait représenter tout projet rejeté – hypothèse improbable – par les Chambres ; enfin les lois purent être votées à partir de 1939 par les commissions, c'est-à-dire de manière expéditive et discrète.

**6. Le roi en sursis.** — Le souverain restait le premier personnage de l'État, et théoriquement le seul pouvoir dont la légitimité ne venait pas de Mussolini. En réalité, il était à la fois marginalisé et utilisé : son information sur la politique suivie était de pure forme, le pouvoir empiétait sans cesse sur ses responsabilités traditionnelles – notamment militaires –, et il accepta non seulement de signer sans résistance les nombreux décrets qui traduisaient la politique du Duce, mais encore d'accomplir divers actes symboliques liés à la propagande fasciste.

Cette absence de réactions s'expliquait avant tout par la conscience aiguë d'un rapport de forces défavorable. « Il a craint de payer de sa couronne une résistance incertaine » : cette formule de P. Milza sur la

## Chapitre XI

### CRISE ET CHANGEMENT

Le régime italien a fait preuve d'une exceptionnelle longévité malgré ses dysfonctionnements. Sa mutation brutale des années 90 n'en est que plus surprenante. Que peut-on supputer des évolutions à venir ?

#### I. — Une durée exceptionnelle

1. **Les dysfonctionnements** du régime politique sont en Italie un thème ancien et récurrent. Si les institutions d'un pays ont pour fonctions principales de traduire en actes l'opinion des citoyens, de permettre de trancher les problèmes posés à l'État et à la société et de protéger l'État de droit, il est tôt apparu que seul le troisième objectif était atteint. Deux jugements, portés en 1981 par un homme politique et un universitaire, résument le point de vue d'une grande partie de l'opinion depuis plusieurs décennies. « La Constitution ne donna pas au pays un appareil de décisions, c'est-à-dire une forme de gouvernement où aurait prévalu l'exigence de stabilité et d'efficacité gouvernementales ; elle donna un cadre très lâche qui permettait des équilibres, mais surtout de néfastes consensus » (G. Amato). « L'organisation des pouvoirs est certainement aujourd'hui dans un état misérable : des gouvernements qui gouvernent peu et en retard, des parlements qui ne choisissent pas, des autonomies sans potentiel » (A. Predieri). Le jugement sévère porté par les citoyens sur le fossé creusé entre eux et

la classe politique, le byzantinisme de la vie parlementaire, l'instabilité gouvernementale et l'aboulie du système était déjà perceptible dans des sondages d'opinion des années 50-60, oscillant entre un total désintérêt et un certain mépris. Le parallèle déjà esquissé avec l'opinion des Français sur la IV<sup>e</sup> République paraît pertinent.

L'impopularité des milieux politiques s'accrut dans les années 80 : grand retentissement des attaques des présidents Pertini et Cossiga, montée des abstentions, sondages plus sévères. Les raisons de cette aggravation sont sans doute complexes, mais l'une des plus décisives était le décalage croissant, insupportable entre l'élévation du niveau culturel des citoyens depuis 1948 et un mode de fonctionnement des institutions politiques obsolète. Les Italiens se satisfaisaient de moins en moins d'un système où leur capacité de choix était si mince, surtout par comparaison avec le reste de l'Europe. De ces années datent les tableaux apocalyptiques – dans la presse et les congrès des partis – prédisant à brève échéance la fin du régime, et la floraison de projets constitutionnels. Pourquoi ces derniers n'ont-ils pas abouti ?

2. **L'évolution sans la réforme** : ainsi pourrait-on définir l'histoire du régime républicain italien. Évoluant lentement sur de nombreux points, il n'a fait l'objet d'aucune réforme fondamentale jusqu'à 1993.

Il serait en effet inexact de soutenir qu'aucune évolution n'est survenue. Les *attuazioni* des années 50-60 étaient importantes : la Cour constitutionnelle, le référendum et les régions constituaient autant de facteurs d'ébranlement du régime et contribuèrent à ébrécher le monopole du pouvoir parlementaire. D'autres changements apportèrent des améliorations non négligeables : réforme des règlements parlementaires pour mieux encadrer les débats, restriction du vote secret, accélération de la procédure budgétaire,

création de la loi communautaire, etc. Mais ces innovations laissèrent intact le fonctionnement d'ensemble du régime.

Les milieux politiques refusaient à la quasi-unanimité toute réforme touchant – même de loin – trois points fondamentaux : la suprématie du Parlement sur le gouvernement, la représentation proportionnelle, l'impossibilité pour les citoyens d'effectuer eux-mêmes certains choix importants (élection directe du président de la République ou du président du Conseil, scrutin majoritaire pour les assemblées). Outre un souci commun à tous les partis de sauvegarder les bases de leur pouvoir, certaines formations avaient une motivation particulière : répugnance de la DC à envisager un système de démocratie fondé sur un choix binaire – et donc susceptible de lui ôter à terme le pouvoir –, méfiance des petits partis envers tout mécanisme majoritaire, hostilité de principe du PCI à un renforcement de l'autorité gouvernementale.

L'échec des deux premières commissions chargées de rechercher des réformes institutionnelles symbolisait parfaitement l'attitude de la classe politique : admettre les réformes en paroles, les refuser en actes. La Commission bicamérale Bozzi (avril 1983 -janvier 1985), après une analyse pourtant lucide des défauts du régime, n'émettait aucune proposition notable ; elle réaffirmait l'intangibilité de la RP et souhaitait rendre le référendum plus difficile. La Commission De Mita-Iotti (*1<sup>re</sup> Bicamérale* : 1992-1993) se montra plus aveugle encore sur l'état de l'opinion : alors que la campagne référendaire sur les modes de scrutin battait son plein, elle ne put engager une réforme de ceux-ci ; son seul résultat fut un accord sur le principe du fédéralisme. Dans ces conditions, nul ne pouvait prévoir un changement profond des institutions politiques.

## II. — Une mutation brutale

1. **Une conjonction de facteurs** a accéléré la crise. Le plus connu est une série d'actions judiciaires (*Mani Pulite*, c'est-à-dire *Mains propres*) contre la corruption de certains milieux politiques, aboutissant à partir de 1992-1993 à des centaines d'inculpations et à une exaspération accrue des Italiens envers les élus. D'autres événements intervinrent : les succès (1992) de la Ligue du Nord, mouvement de contestation radicale de l'État et de la Nation ; une politique d'austérité (à partir de 1992) sans précédent, exacerbant les aspirations au changement ; enfin la disparition du communisme, qui ébranlait la position centrale de la DC. Toutefois, il n'est pas certain que l'ensemble de ces facteurs aurait suffi à bousculer des milieux politiques fermement décidés à maintenir la pérennité du système : *Mani Pulite* n'était pas le premier scandale de corruption en Italie ; la réponse à la Ligue du Nord pouvait être le fédéralisme sans aucun changement dans l'exercice du pouvoir romain ; d'autres peuples européens ont connu des politiques d'austérité sans bouleverser leurs institutions ; la DC pouvait s'adapter à un nouveau contexte.

La réforme est venue d'un groupe conduit par M. Segni, animé par deux convictions : donner aux citoyens une prise directe sur le pouvoir politique supposait un mode de scrutin majoritaire ; conduire cette réforme n'était possible qu'en dehors du Parlement. Or la seule procédure susceptible de « contourner » ce dernier était le référendum. Les premières initiatives, datant de 1990, visaient la réduction du nombre des *préférences* et un mode de scrutin majoritaire au Sénat<sup>1</sup>.

1. Pour des raisons juridiques, ce référendum ne concernait que le Sénat, pour lequel la loi prévoyait un mode de scrutin alternatif : soit majoritaire (si le candidat atteignait 65 % des voix), soit à défaut proportionnel. Il suffisait que le référendum d'abrogation fit disparaître de la loi l'exigence des 65 % pour que soit élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Le Comité Segni rassemblait des individualités de tous les horizons politiques, mais la réaction des partis fut aussitôt hostile à la perspective du scrutin majoritaire. La Cour constitutionnelle n'autorisa que la consultation sur les préférences : son résultat (95 % de « oui ») prouva une volonté profonde de réforme, dépassant de beaucoup le seul objet du scrutin (juin 1991). Avec obstination, le Comité revint à la charge et obtint de la Cour l'autorisation du référendum sur le mode de scrutin sénatorial, auquel s'étaient ralliés le PDS et d'autres formations. Malgré un résultat particulièrement net (82 % de « oui »), le Parlement maintint dans les nouveaux modes de scrutin une proportion importante de RP (25 %).

La suite des événements est suffisamment connue pour ne justifier qu'une rapide chronologie. Les premières élections au scrutin majoritaire (mars 1994) connurent un bouleversement identique à celui de la France en 1958 : un quart seulement des parlementaires fut réélu, un parti créé trois mois auparavant (FI) arriva au pouvoir, les principaux anciens partis furent presque tous décimés. La coalition de droite gouverna pendant à peine quelques mois, minée par les conflits d'intérêts publics-privés de son chef (S. Berlusconi), de lourdes maladresses (mainmise sur la RAI, réforme impopulaire de la détention préventive) et *in fine* la fuite de la Ligue. Le président Scalfaro, comme au lendemain du référendum de 1993, nomma un gouvernement d'affaires (Dini) chargé de réaliser quelques indispensables réformes. Enfin les élections d'avril 1996 amenèrent la gauche au pouvoir.

2. **La situation actuelle** est complexe, mêlant éléments traditionnels et comportements novateurs.

Les équilibres entre les principales institutions politiques n'ont pas été bouleversés : aucune d'entre elles n'a profondément changé de rôle par rapport aux analyses de ce livre. De même, une fraction impor-

tante des milieux politiques conserve de vives réticences à solliciter l'arbitrage populaire. Lors de la chute du gouvernement Berlusconi, la rupture de la coalition vainqueur des élections de 1994 aurait pu – dû ? – conduire à de nouvelles élections, afin de rendre les Italiens arbitres de ce conflit ; le président Scalfaro et une majorité de parlementaires s'y refusèrent et préférèrent qu'un nouveau gouvernement s'appuyât, pour l'essentiel, sur les partis battus en 1994. Les projets constitutionnels actuels proposent de rendre la dissolution et le référendum encore plus difficiles. Enfin, la tentation du transformisme et le goût du consensus n'ont pas disparu : majorités changeantes du Cabinet Dini (1995), tentatives avortées d'un gouvernement de large union (1996), essais de rassembler une très large majorité autour de la révision de la Constitution (1998) décalage de la majorité vers la droite (1998).

Au-delà de ces permanences, de profondes innovations sont intervenues, et d'abord le bouleversement introduit par le scrutin majoritaire, qu'il serait irréaliste de minimiser. Certes, les groupes parlementaires sont restés nombreux : 9 à la Chambre, 11 au Sénat. Mais la plupart des forces politiques se sont pliées à la bipolarisation, et celles qui s'y sont refusées (le Centre en 1994, la Ligue en 1996) y ont beaucoup perdu. L'intégration dans l'un des deux cartels est aujourd'hui inévitable en termes de survie politique. Les élections passées, les jeux autonomes de chacun peuvent-ils reprendre ? La Ligue l'a cru, et s'est marginalisée (1995). R. C., après avoir maintenu son soutien au Gouvernement sous la menace d'une dissolution, s'est résolu à le renverser mais au prix d'une scission (1998). En d'autres termes, depuis 1994, les « démons de la division » n'ont pas désarmé, mais semblent mieux tenus en respect : la longévité du Cabinet Prodi et sa capacité à trancher de délicats problèmes plaident en ce sens. Enfin, la désignation

quasi directe du président du Conseil par les Italiens, à deux reprises, a instauré une coutume difficilement réversible.

### III. — Une Seconde République ?

Cette expression, souvent utilisée pour l'Italie actuelle, correspondrait sans doute mieux à l'avenir qu'au présent. Elle pourrait s'appliquer à deux situations différentes : une nouvelle Constitution, ou de nouveaux comportements sans changements constitutionnels.

1. **Un projet de révision** a été préparé par la 2<sup>e</sup> *Commission Bicamérale*, créée comme la précédente par une loi constitutionnelle (24 janvier 1997) et présidée par M. D'Alema. Son texte, présenté en novembre 1997 aux Chambres, devait être soumis à référendum après son adoption au Parlement. La rupture de l'accord gauche-droite sur ses dispositions a abouti à un échec (juin 1998), mais ce projet, représentatif du monde politique italien actuel, mérite une brève analyse.

- L'Italie deviendrait un État fédéral, le Parlement national ne conservant que deux types de compétences : exclusives pour certaines matières, d'encadrement des régions pour d'autres. L'autonomie fiscale de toutes les collectivités locales serait mieux garantie.

- Le président de la République, élu au suffrage universel pour six ans, ne verrait pas pour autant ses compétences très accrues : ses pouvoirs sans contre-seing seraient rares (pour l'essentiel nomination du *Premier ministre*, référendum, dissolution) et leur usage dépendrait surtout d'autres autorités : le chef du gouvernement serait toujours responsable (mais seulement devant les députés), le référendum découlerait toujours d'un jugement de la Cour, la dissolution ne pourrait intervenir que si le Premier ministre démissionne.

- Le gouvernement ne pourrait être renversé que par la majorité absolue des députés.

- Le Parlement (entre 400 et 500 députés, 200 sénateurs) voterait par accord entre les deux Chambres les lois sur les organes de l'État et des collectivités locales, les modes de scrutin, les droits fondamentaux, la justice et la communication. Pour les autres lois, la Chambre déciderait seule après une lecture au Sénat. Ce dernier s'adjoindrait, pour voter les lois sur les collectivités locales, 200 représentants de celles-ci. Les droits des oppositions au Parlement seraient largement renforcés.

- Les référendums ne seraient déclenchés que par 5 Conseils régionaux ou 800 000 électeurs, et ne dépasseraient un nombre maximal annuel.

- La Cour constitutionnelle verrait augmenter la proportion des juges désignés par le monde politique : 5 juges nommés par le président de la République, 5 élus par la magistrature, 5 par le Sénat et 5 par les collectivités locales.

## 2. L'alternative : révision ou changement ? —

L'échec du projet de révision n'est peut-être pas définitif, tant la politique italienne est sujette à rebondissements. Si ces propositions sont finalement retenues, elles entraîneront deux modifications fondamentales — fédéralisme et bicamérisme inégalitaire — et une autre plus incertaine : l'élection du président de la République au suffrage universel. Le fédéralisme devrait en principe être un élément de clarification, contraignant l'État à transférer massivement compétences et financements à l'échelon régional, sous réserve de résoudre le problème délicat des péréquations entre régions de développement inégal. On peut espérer d'autre part de la suprématie de la Chambre des députés sur le Sénat une accélération de la procédure parlementaire, et donc une meilleure capacité du régime à élaborer des décisions. En revanche, élire le

chef de l'État au suffrage universel ne suffit pas à transformer son rôle ; des exemples européens contrastés le montrent : Président puissant en France, sauf en période de cohabitation, Présidents plutôt effacés en Autriche et au Portugal. L'intention de la classe politique italienne n'est sûrement pas de construire une institution présidentielle puissante, puisque l'exercice des pouvoirs théoriquement dispensés du contreseing dépendrait en fait d'autres autorités que le Président. L'Italie pourrait-elle connaître, en quelque sorte « par surprise », un Président appuyé sur l'autorité du suffrage universel, auréolé d'un prestige personnel, et faisant élire par les Italiens une majorité de députés décidée à soutenir un gouvernement qui lui soit étroitement lié – c'est-à-dire à le laisser diriger l'État ? Ce schéma « français » n'est guère vraisemblable en l'état actuel des forces et des leaders politiques. En tout cas, la révision proposée ne change pas les données italiennes traditionnelles des rapports entre gouvernement et Parlement.

Si aucune révision constitutionnelle n'intervient, les institutions italiennes n'en resteront pas pour autant figées. Le scrutin majoritaire a en effet introduit un puissant levier de restructuration dans ce régime politique. Le scepticisme de nombreux observateurs sur les conséquences du changement de 1993 n'a pas été ratifié par l'événement. Il est probable que ce mode de scrutin – s'il n'est pas remis en cause<sup>1</sup> – accentuera progressivement ses effets, selon un mécanisme identique à celui des vingt premières années de la V<sup>e</sup> République, sur le paysage des partis politiques, le comportement des électeurs, la discipline majoritaire et au-delà l'ensemble des équilibres institutionnels.

1. Les discussions actuelles sur ce thème font apparaître des divergences entre les partisans de l'accentuation du caractère majoritaire (par ex. sous forme d'un scrutin à 2 tours du type français, pour l'ensemble des sièges) et certains partis qui s'y refusent (notamment R. C.).

## CONCLUSION

Le régime politique italien plonge ses racines dans un lointain passé : plus que d'autres, il est fondé sur des règles, coutumes et comportements antérieurs même à sa naissance (1947) et qu'il a prolongés et développés. De là est venue la force exceptionnelle et la pérennité de ses traits fondamentaux : méfiance envers l'autorité gouvernementale, recherche permanente du compromis et donc éloignement des choix tranchés, priorité des logiques de pouvoir sur toute autre considération. Il serait certes injuste de nier une éclatante réussite : l'enracinement de la démocratie à travers un État de droit incontestable. Mais les caractéristiques centrales du régime étaient le fonctionnement « clos » de la classe politique et sa distance vis-à-vis des citoyens : elles lui ont permis de durer, mais non d'évoluer à temps, d'où la lame de fond des années 90.

Si les prédictions n'ont pas manqué sur une modification profonde des institutions et comportements, personne n'avait prévu d'où viendrait ce changement, quelle forme il prendrait et quelles seraient ses limites. Ce rappel incite à la prudence dans toute évaluation de l'avenir du régime italien. Un retour en arrière n'est certainement pas crédible : la remise en cause d'un mode de scrutin donnant un choix réel aux citoyens ne serait pas acceptée par ceux-ci, et une partie de la classe politique semble attachée à cette nouvelle règle du jeu, soit par intérêt politique, soit par conviction, soit par lucidité sur l'état de

l'opinion publique. Mais au-delà de cette certitude, la place exacte des institutions futures, les rapports entre elles et les citoyens, et surtout l'ampleur des modifications de comportement des milieux politiques sont pour l'heure autant d'insolubles questions.



## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Chapitre I — <b>Les anciens régimes politiques italiens</b>	4
I. Le Statut albertin, 4 — II. Le fascisme, 9 — III. La transition, 12.	
Chapitre II — <b>La Constitution</b>	16
I. L'élaboration, 16 — II. Les droits fondamentaux, 19 — III. Le schéma institutionnel, 22 — IV. Application et révision de la Constitution, 23.	
Chapitre III — <b>Le Parlement</b>	26
I. Les élections, 26 — II. Organisation des Chambres, 32 — III. Le bicamérisme, 36.	
Chapitre IV — <b>La vie politique</b>	39
I. Les partis, 39 — II. Les rapports de forces, 46 — III. Le financement de la vie politique, 50 — IV. Classe politique et compromis, 52.	
Chapitre V — <b>Le gouvernement</b>	56
I. Formation, 56 — II. Composition, 57 — III. Les majorités gouvernementales, 58 — IV. Le président du Conseil, 60 — V. L'instabilité gouvernementale, 63.	
Chapitre VI — <b>Le Président de la République</b>	67
I. Le Président dans la Constitution, 67 — II. Les présidents, 69 — III. L'influence des présidents, 72.	
Chapitre VII — <b>L'activité parlementaire et gouvernementale</b>	76
I. Le contrôle parlementaire sur le gouvernement, 76 — II. La procédure législative, 80 — III. Le budget, 84 — IV. La loi communautaire, 85 — V. Décrets et décrets-lois, 86.	
Chapitre VIII — <b>Le référendum</b>	90
I. Une création difficile, 90 — II. Une procédure complexe, 91 — III. Un développement inattendu, 93 — IV. Fonctions, 96.	