

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Directeur de la rédaction : Michaël BARDIN, docteur en droit

Sous l'égide du CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUES COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318)

ÉDITORIAL

par Maryse Baudrez,

Directeur du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318)

Professeur à l'Université du Sud Toulon-Var

La Lettre d'Italie que ses rédacteurs nous livrent aujourd'hui est née d'une constatation et d'un pari.

Une constatation, tout d'abord, celle de l'intérêt d'une information ciblée, utile, accessible, sur ce qui est la spécialité, depuis sa création, du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS : le droit comparé franco-italien, source d'inspiration de nombreuses thèses réalisées au sein du centre de recherches et la vie politique italienne, souvent complexe et qui, par certains de ses aspects, trouble souvent l'observateur français.

Un pari, ensuite, celui de la recherche collective et de sa richesse. Si la nécessité de *La Lettre d'Italie* était bien comprise, il fallait convaincre, néanmoins, de sa faisabilité. Ce fut le pari de Michaël Bardin, docteur en droit, profondément investi dans les recherches de droit comparé. Dans le plus pur esprit du CDPC depuis ses origines, ce jeune docteur a réuni de jeunes membres de l'équipe et les a convaincus. À la rentrée universitaire, le premier numéro de *La Lettre d'Italie* était né.

L'actualité italienne est le cœur de *La Lettre d'Italie* : Catherine Tzutziano fait le point sur une question de société très sensible d'autant qu'elle s'inscrit dans le contexte de la prochaine échéance électorale en Italie : la reconnaissance juridique des couples homosexuels sous la forme du mariage. En 2010, la Cour constitutionnelle se prononce et, comme le relève Catherine Tzutziano, tout en se référant aux travaux préparatoires de la Constitution de 1947, elle laisse au législateur le soin de choisir entre les possibilités qui s'offrent à lui. Question de société aussi, avec le Billet d'humeur de Julien Giudicelli. Le parcours de Silvio Berlusconi est l'occasion pour le chercheur de s'interroger sur la transformation néolibérale de l'État. Brillamment, il nous livre ses réflexions sur le phénomène Berlusconi, phénomène observable dans d'autres contrées, qui n'est peut-être pas un phénomène éphémère mais l'archétype de sociétés en déclin où règnent la confusion des genres, « la substitution de l'annonce de l'action à sa concrétisation, du message à la raison, de l'émotion compassionnelle à la réflexion ».

Il n'était pas inutile, dans le contexte

Sommaire :

- . La reconnaissance juridique des couples homosexuels
- . Rencontre avec les partis politiques italiens
- . Focus sur la justice administrative
- . Portraits : Marta Cartabia, Mario Monti
- . La réforme de la carte judiciaire
- . Pression fiscale et politique de rigueur
- . Le mouvement 5 étoiles
- . Réorganisation des provinces
- . Nominations par le Parlement et controverses
- . Point de vue du chercheur français : Silvio Berlusconi



politique d'aujourd'hui, que Véronique Fumaroli retrace l'évolution des partis politiques italiens et nous rappelle la composition actuelle de la Chambre des députés et du Sénat. Ce Parlement qui, dans sa quasi-totalité (exception faite de la Ligue du Nord), a accordé sa confiance au nouveau gouvernement formé par Mario Monti.

Bien évidemment, ce premier numéro se devait de dresser le portrait du *Professore* Mario Monti. Thierry Santolini fait le bilan de l'année d'exercice du pouvoir par l'universitaire, le néophyte en politique qui, nommé Président du Conseil en novembre 2011, a obtenu devant les deux Chambres le plus large vote de confiance de toute l'histoire de la République italienne. Impressionné, Thierry Santolini l'est indéniablement lorsqu'il observe comment l'universitaire froid a séduit l'opinion publique italienne, a réussi la réforme des retraites, s'est lancé dans une réduction drastique des dépenses publiques, vise la redynamisation du marché du travail par l'introduction de la « flexisécurité ». Comme l'observe Thierry Santolini, « l'ampleur de la crise a porté les Italiens à une certaine résignation » mais il n'en demeure pas moins que la manière de présenter la politique gouvernementale a permis à Mario Monti de « conserver la confiance de l'opinion publique ». Ajoutons avec Sylvie Schmitt qui nous livre les mesures radicales adoptées par le gouvernement Monti, que le décret *Salva Italia* de décembre 2011 est d'autant mieux accepté que le gouvernement démontre aux Italiens que l'effort est partagé par tous.

Portrait aussi, réalisé par Michaël Bardin, celui de Marta Cartabia, la plus jeune des juges nommés à la Cour constitutionnelle et que les membres du CDPC connaissent bien car elle a souvent participé aux manifestations scientifiques organisées par le CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS. Si ses connaissances et ses travaux en matière constitutionnelle ont motivé largement sa nomination, ses prises de position sur la famille et le mariage n'ont pas laissé indifférente une partie de la population italienne.

L'Italie d'aujourd'hui c'est aussi, encore et toujours, l'Italie des réformes. Céline Maillafet retrace le parcours chaotique de la juridiction administrative et fait le bilan des réformes tendant progressivement à moderniser cet ordre de juridiction : des réformes qui débutent véritablement dans les années soixante-dix, puis se multiplient de manière quelque peu désordonnée pour aboutir par voie de décrets législatifs à une harmonisation des règles du procès administratif. Michaël Bardin, quant à lui, fait le point sur la réforme de 2011 visant à redessiner la carte judiciaire par la suppression de tribunaux et sur la réforme de 2012 tendant à la « réorganisation des provinces et de leurs fonctions » vocable bien connu pour conduire doucement à la suppression de plus de soixante provinces...

Ce premier numéro de *La Lettre d'Italie* contient bien d'autres informations sur la vie politique italienne. Il atteste de la vigueur du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS et ses directeurs ne peuvent qu'en être heureux.

Félicitations aux rédacteurs et plus particulièrement à Michaël Bardin qui a lancé et conçu ce premier numéro de *La Lettre d'Italie*. ■

■ Société

La reconnaissance juridique des couples homosexuels au cœur de la campagne électorale

Le 9 juin dernier, a eu lieu, à Bologne, le défilé annuel de la Gay Pride. Cette manifestation n'a pas seulement mobilisé la communauté homosexuelle, elle fut l'occasion de démarrer la campagne électorale en vue des élections de 2013. Les revendications de la communauté homosexuelle, et notamment la demande de reconnaissance juridique de leur couple, ont engendré des réactions politiques passionnées.

À cette occasion, le leader du parti démocrate (PD) Pier Luigi Bersani a lancé : « il est inacceptable qu'il n'ait pas encore été élaboré en Italie une loi qui fasse sortir du "Far West" le concubinage stable entre personnes de même sexe, en leur assurant une dignité sociale et une protection juridique ». Cette déclaration retentissante n'a pas manqué de susciter de vives remarques notamment de l'Union des démocrates chrétiens et des démocrates du centre (Udc) mais également des membres du PD. Il faut dire que la question de la reconnaissance juridique des couples homosexuels, sous la forme du mariage, constitue l'une des questions de société les plus sensibles qui soit comme en attestent les réactions politiques qui ont suivi cette proposition.

Au sein de l'Udc, les voix défavorables à cette reconnaissance se sont fait entendre notamment en la personne de Louisa Santolini, parlementaire Udc, prévenant que la famille est « une valeur non négociable » ou encore par l'intervention de Rocco Buttiglione, président du parti, qui assure aux italiens que « si Bersani entend parler, au Pays, de la défense de l'union homosexuelle, nous, nous continuerons de parler au Pays de la défense de la famille ».

Le sujet n'est pas nouveau. Il refait régulièrement surface notamment en période électorale, eu égard à sa teneur hautement politique, mais pas seulement. Dernièrement, c'est devant la Cour constitutionnelle que le sujet s'est présenté. Saisie de deux questions préjudicielles soulevées par le Tribunal de Venise et par la Cour d'appel de Trente, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer dans un arrêt n° 138 en date du 14 avril 2010 sur la conformité des dispositions du code civil relatives au mariage aux articles 2, 3, 29 et 117 alinéa 1^{er} de la Constitution.

D'une manière générale, il faut constater que si rien n'est expressément prévu en

matière de mariage homosexuel, rien n'est expressément interdit. En effet, aucune condition d'altérité sexuelle entre les conjoints ne figure expressément au sein de la Constitution. Le mariage n'est pas explicitement défini comme étant l'union d'un homme et d'une femme. Dès lors se pose la question de savoir si

Le mariage entre personnes de même sexe s'accompagne nécessairement de la reconnaissance de l'homoparentalité

l'impossibilité pour les personnes de même sexe de pouvoir contracter mariage n'est pas contraire à la Constitution.

L'article 29 de la Constitution de 1947 énonce « *La République reconnaît les droits de la famille comme société naturelle fondée sur le mariage. Le mariage est fondé sur l'égalité morale et juridique des conjoints, avec les limites établies par la loi comme garantie de l'unité familiale* ». En se référant aux travaux préparatoires de la Constitution, la Cour retient que, lors de la rédaction de la Constitution la question des couples homosexuels n'était pas envisagée. Il apparaît donc que seuls les couples hétérosexuels puissent s'unir par les liens du mariage. Il faut également rappeler que l'une des finalités du mariage est de servir de cadre à la procréation et que dès lors, par la force des choses, la condition d'altérité s'impose. C'est pourquoi, s'il est vrai que l'altérité sexuelle des membres de cette union n'est pas expressément visée par l'article 29 de la Constitution, pour autant la finalité procréative du mariage induisait nécessairement l'union d'un homme et d'une femme. La condition d'altérité

sexuelle des conjoints serait inhérente à la notion de mariage.

Malgré cette analyse, force est de constater que le texte constitutionnel ne pose pas expressément cette condition. C'est pourquoi, la Cour indique que le législateur peut reconnaître le mariage entre personnes de même sexe sans que cela ne soit inconstitutionnel. Cependant, cela reste une possibilité, l'institution d'une autre forme d'union à leur égard est tout à fait possible.

En s'abstenant de toute consécration expresse du mariage homosexuel, la Cour rappelle que cette question ne pourra trouver qu'une issue législative. Effectivement, une telle reconnaissance est au cœur de questions sociales importantes qui ne peuvent être tranchées que par le législateur. La Cour peut simplement l'aiguiller quant aux possibilités qui s'offrent à lui.

Il reste que la communauté homosexuelle souhaite pouvoir contracter mariage. À la différence de ce dernier, les autres formes juridiques de reconnaissance des couples homosexuels constituent des unions permettant uniquement d'organiser les rapports interpersonnels entre les membres de ce couple, tel le PACS français. Ces unions sont instituées de sorte qu'aucune conséquence ne puisse en être tirée quant à la filiation. Elles se distinguent donc du mariage, car elles permettent la reconnaissance du couple homosexuel dans son mode de vie mais pas dans le mode de procréation.

Quelle que soit la réponse apportée à la question du mariage entre personnes de même sexe, celle-ci doit être envisagée dans son intégralité. Le mariage entre personnes de même



sexe s'accompagne nécessairement de la reconnaissance de l'homoparentalité car il est impossible de scinder la question du mariage de celles de la filiation et de la parentalité. Des tentatives de consécration du mariage homosexuel sans reconnaissance de l'homoparentalité ont existé, elles n'ont fait que repousser le problème. Ce fut le cas en Belgique.

Par analogie avec le mariage hétérosexuel, le législateur belge, avec la loi du 13 février 2003 entrée en vigueur le 1^{er} juin suivant, a adapté les règles du mariage prévues par le code civil aux couples composés de personnes de même sexe. Cependant, contrairement à une assimilation totale, le législateur belge avait limité les conséquences juridiques d'une telle union en prohibant l'adoption conjointe par les couples mariés homosexuels. Ainsi le mariage entre personnes de même sexe emportait le même statut, le même régime matrimonial et les mêmes droits successoraux que le mariage entre personnes de sexes différents mais pas les mêmes conséquences en matière de filiation. Or cette situation ne pouvait perdurer sauf à conduire à une situation de discrimination entre les couples

mariés puisque cela revenait à traiter de manière différente des personnes placées dans des situations semblables, à moins que l'on considère qu'il s'agit de dénommer de façon semblable des situations différentes. Dans ce contexte et pour une reconnaissance totale des droits conférés par les liens du mariage, la loi du 18 mai 2006 a ouvert l'adoption, dans les mêmes conditions, à tous les couples mariés qu'ils soient composés de personnes de sexes différents ou de même sexe. Le mariage entre personnes de même sexe commande nécessairement de repenser le droit de la famille et plus particulièrement, à terme, le droit de la filiation.

Face à cette question juridiquement et éthiquement délicate mais aussi politiquement risquée, certains membres du parti démocrate ont tempéré l'annonce faite par M. Bersani, en indiquant qu'il s'agissait là d'une initiative personnelle de la part du secrétaire du parti mais surtout en rappelant qu'en ces temps économiquement difficiles, c'est davantage la résolution de la crise économique qui doit être au cœur de la campagne électorale.

En revanche pour Franco Grillini, membre de l'Italie des valeurs (*IDV*), la crise économique ne doit pas masquer le caractère prioritaire de cette question qui ne peut pas, et ne doit pas, être écartée du débat politique. Soutenu par le leader du parti, Antonio Di Pietro, M. Grillini a donc déposé, le 3 juillet dernier, une proposition de loi visant à « modifier le code civil en matière d'égal accès au mariage en faveur des couples composés de personnes de même sexe » en rappelant que « le respect des libertés individuelles et les droits des couples homosexuels sont des points indiscutables du programme de l'Italie des valeurs ». M. Grillini espère le soutien du *PD* y voyant là, l'occasion de déclencher un processus d'homogénéisation de la politique de centre gauche.

Néanmoins, il semble qu'il faille être réservé quant aux chances d'adoption d'une telle loi, au moins jusqu'à la prochaine échéance électorale et surtout tant que la crise économique n'est pas réglée et que la réforme de la loi électorale n'a pas été adoptée. ■

Catherine Tzuzuano.

■ Portrait

Marta Cartabia - Juge à la Cour constitutionnelle italienne

En devenant juge constitutionnel, Marta Cartabia cumule les... singularités : elle n'est que la troisième femme à siéger à la *Consulta* (après Fernanda Contri et Maria Rita Saulle qu'elle remplace) ; à 48 ans, elle devient la plus jeune membre de la Cour siégeant actuellement et même un des plus jeunes juges à occuper une telle fonction. Pourtant, le parcours du Professeur Marta Cartabia, nommée le 2 septembre 2011 par le Président de la République Giorgio Napolitano, met en évidence que ces singularités ne sauraient aucunement l'emporter sur le bien-fondé objectif de sa nomination.

Depuis longtemps intéressée par le droit européen, elle est diplômée de l'Université de Milan, en 1987, pour un travail intitulé « Existe-t-il un droit constitutionnel européen ? » et dirigé par Valerio Onida (qui deviendra Président de la *Consulta* en septembre 2004).

En 1993, elle obtient son doctorat en droit, sous la direction de Bruno de Witte, au sein de l'Institut universitaire européen de Fiesole pour ses travaux sur les « principes fondamentaux et intégration européenne ».

Chercheur (1993-1999 - Faculté des sciences politiques de l'Université de Milan), puis professeur associé (1999-2001 -

Faculté d'économie de l'Université de Vérone), professeur extraordinaire (2001-2005 - Faculté d'économie de l'Université de Vérone et Faculté de droit de l'Université de Milan-Bicocca) et enfin professeur ordinaire depuis 2005, elle est, depuis cette date, en charge de la Chaire Jean Monnet de droit constitutionnel européen et des droits fondamentaux au sein de l'Université de Milan-Bicocca.

Les expériences d'enseignements de Marta Cartabia dépassent pourtant largement les frontières italiennes. En effet, elle a eu l'occasion de partager ses connaissances et son travail, en tant que professeur invité en France (Université de Tours et Université du Sud Toulon-Var, à l'invitation du CDPC Jean-Claude Escarras) ou encore en Espagne (Université de Saint-Sébastien). Cependant, les qualités de juriste de la cadette des juges constitutionnels actuels ne se sont pas uniquement exprimées au sein des amphithéâtres.

Tout d'abord, elle entretient, des liens étroits avec la *Consulta* depuis de nombreuses années puisque dès 1993, elle exerce comme assistante au sein de la Cour puis comme chargé de recherche auprès du Président de la Cour, Antonio Baldassarre, entre 1996 et 1998. Ensuite, entre 2003 et 2006, elle est membre du *Réseau européen d'experts indépendants en droits fondamentaux* créé



par la Commission européenne puis collabore en tant qu'expert à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne entre 2008 et 2010. Enfin, entre 2009 et 2010, elle participe à la session inaugurale de la *Strauss Institute for Advanced Study in Law and Justice* de l'Université de New York.

Par ailleurs, preuve de son implication dans la recherche juridique, nonobstant de nombreuses publications d'articles et d'ouvrages (comme auteur, entre autres : *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo - la legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari* (1991), *Principi inviolabili e integrazione europea* (1995), *L'Italia in Europa - profili istituzionali e costituzionali* (2000); plus récemment, elle coordonne plusieurs ouvrages : *I diritti in azione* en 2007 ou encore *Dieci casi sui diritti in Europa* en 2011), Marta Cartabia est membre de plusieurs comités de rédaction en Italie et en Espagne (*Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, *Quaderni costituzionali*, *Revista española de derecho europeo...*) et co-directeur de l'*Italian Journal of Public Law*.

Cette nomination n'a cependant pas laissé indifférent une partie de la population italienne. Si le cursus et les travaux du nouveau juge rendent indiscutable les qualités qui ont conduit à sa nomination, son profil et certaines de ses prises de position ont été commentés par les médias.

Marta Cartabia est une catholique déclarée à qui l'on prête une certaine sympathie pour la pensée de Don Guissani, le fondateur de *Comunione e liberazione*, un mouvement catholique créé en 1954 et critiqué par certains journalistes pour son mode de fonctionnement ou encore son influence sur la société (voir notamment, l'article de Franco La Cecla, *Quelli che sognano le piccole Città di Dio*, *La Repubblica*, 11 janvier 2008). Ces convictions ont conduit Marta Cartabia à prendre publiquement position sur la question de l'euthanasie dans l'affaire Eluana Englaro qui a secoué l'opinion publique italienne. Opposée à cette pratique, elle a affirmé craindre que ce cas particulier ne soit un prétexte pour apporter une solution trop définitive à ce qui reste un « conflit politique et culturel ».

De même, en 2009, elle a pris position, comme de nombreuses personnalités à commencer par le ministre de l'Éducation en poste Mariastella Gelmini, contre un verdict de la Cour de Strasbourg sanctionnant la présence de crucifix dans les salles de classe (verdict sur lequel la Cour est revenue en 2011 : CEDH, gde ch., 18 mars 2011, *Lautsi et autres c. Italie*, n° 30814/06).

Enfin, ses positions sur la famille et le mariage n'ont pas laissé indifférentes certaines communautés. À propos de la légalisation du mariage homosexuel dans l'État de New York, le néo-juge constitutionnel s'est opposé à une reconnaissance du « mariage à tout prix » (dans un article intitulé *Matrimonio a ogni costo, la pretesa dei falsi diritti*) argumentant juridiquement contre le droit de choisir le sexe de la personne avec qui l'ont souhaité se marier. Plus encore, Marta Cartabia indique clairement qu'une telle solution n'est pas transposable en Italie et que « sur ces questions, chaque État décide lui-même » tout en rappelant que la Cour constitutionnelle protège la forme actuelle de la famille et que bien qu'elle reconnaisse d'autres formes d'union, elle ne permet pas le mariage homosexuel (*sent. n° 138 de 2010*).

Ce sont peut-être ces quelques interrogations qui ont conduit le nouveau juge à estimé que sa nomination était « un acte généreux et courageux ». Cependant, les quelques informations publiées après sa nomination relèvent que le choix du

Président a surtout été guidé « par son expertise des questions constitutionnelles tant européennes que nationales, ainsi que sur le terrain des droits fondamentaux dans leur universalité ».

Marta Cartabia a prêté serment, quelques jours plus tard, en même temps qu'Aldo Carosi, élu en juillet par la Cour des comptes. Quelques semaines plus tard, le 24 octobre 2011, une nouvelle fois à l'initiative du Président de la République, elle a été distinguée en devenant *Cavaliere di Gran Croce Ordine al Merito della Repubblica Italiana*, l'ordre du mérite italien. ■

Michaël Bardin.

MARTA CARTABIA en quelques dates :

- 14 mai 1963 :
Naissance à San Giorgio sur Legnano
- 1987 :
Diplômée de l'Université de Milan
- 1993 :
Doctorat en droit
- 1999-2004 :
Professeur à l'Université de Vérone
- 2004- :
Professeur à l'Université de Milan
- 2 sept. 2011 :
Nomination à la Cour constitutionnelle
- 13 sept. 2011 :
Prestation de serment
- 24 oct. 2011 :
Distinction *Cavaliere di Gran Croce OMRI*

■ Parlement

Rencontre avec les principaux partis politiques en Italie...

Dresser un panorama des partis politiques et du système politique italien n'est pas une tâche aisée tant le parlementarisme *partitocratico*, c'est-à-dire la toute puissance des partis, est encore, dans une certaine mesure, une des spécificités de l'Italie. L'analyse doit également se concentrer sur le comportement électoral, sur la naissance de l'État, le rôle des partis politiques et sur les institutions habilitées à prendre les décisions : le Gouvernement et le Parlement.

L'État va naître d'un compromis sous la volonté des libéraux au terme de tensions entre les agriculteurs, grands propriétaires du Sud, et les industriels du Nord. Au début du XIX^e siècle, seul 9 % de la population dispose du droit de vote. On ne peut parler toutefois de partis politiques au sens moderne du terme qu'à partir de 1892 quand est créé le Parti Socialiste Italien (*Partito socialista italiano*, PSI). Avant cette période, comme dans la plupart des régimes de

l'époque, les principaux rassemblements politiques se rencontraient sous la forme de cercles, d'associations ou de cartels de notables. Deux courants politiques s'esquissent ce sont les catholiques et les socialistes qui deviennent très rapidement des partis de masse. Ce n'est pas par hasard si ces deux partis vont connaître des succès électoraux jusqu'à la période du fascisme qui contribue à la chute de l'ancienne classe dirigeante incapable de se constituer dans une forme de

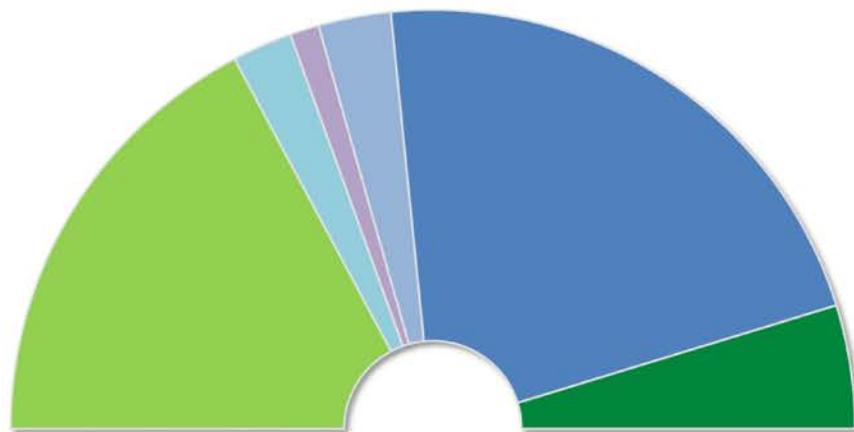
rassemblement capable d'affronter les nouveaux défis de la société. Après des périodes de tumulte au sein de la société, les libéraux cèdent par peur le pouvoir aux fascistes.

Une des principales caractéristiques du processus de formation du système politique italien est sa relative rapidité. Le Parti Communiste (*Partito Comunista Italiano*, PCI) se transforme en parti de masse après avoir joué un rôle important dans la résistance en profitant des divisions qui agitent les socialistes ; la Démocratie Chrétienne (*Democrazia Cristiana*, DC) est née dans la résistance et bénéficie du soutien de l'église catholique. Ce parti politique a, en son sein, divers courants qui sont autant de ponts vers d'autres partis. La corruption, la crise des idéologies, la fin de la guerre froide ont raison de la crédibilité des partis politiques et emportent la perte progressive du poids du Parti Communiste Italien, de la Démocratie Chrétienne ; cette chute sera achevée avec « l'opération mains propres » en 1992. Les nouveaux partis politiques qui voient le jour sont nés de mouvements personnels comme *Forza Italia* créé en 1993 par Silvio Berlusconi ou encore de mouvements de contestation comme la Ligue du Nord (*Lega Nord*) d'Umberto Bossi.

Le Mouvement Social Italien (les néofascistes) se transforme en Alliance Nationale (*Alleanza nazionale*) et le Parti Communiste Italien devient le Parti Démocratique de la Gauche (*Democratici di sinistra*, DS). Les partis politiques italiens se sont montrés incapables de se rénover et leurs dirigeants sont bien souvent les mêmes qu'auparavant. S'il y a de

nouvelles personnalités politiques, ces nouveaux leaders continuent de recourir aux anciennes pratiques. Un grand nombre de partis existent toujours en Italie et d'aucuns pensent que le système

À gauche, le Parti Démocrate (*Partito Democratico*, Pd) est issu du glissement de l'ancien parti communiste vers le centre et de sa fusion avec de nombreux petits partis politiques. Achille Occhetto



Chambre des députés

XVIème législature

- Parti démocrate [217]
- Italie des valeurs [29]
- Misto [14]
- Union de centre [35]
- Peuple de la liberté [275]
- Ligue du nord [60]

majoritaire partiel n'a pas véritablement améliorer les choses, les partis se réunissant en coalition et les petits partis échangeant leur soutien contre des sièges au sein de l'hémicycle. Les réformes électorales suivantes ne changeront rien à l'affaire, par exemple la réforme électorale de 2005, qui restaure en grande partie la proportionnelle, confère un large pouvoir à la classe dirigeante.

À droite, le Parti du Peuple et de la Liberté (*Il Popolo della Libertà*, PdL) de Silvio Berlusconi voit le jour par l'union de deux factions politiques qui soutiennent le gouvernement, l'Alliance Nationale de Gianfranco Fini et de *Forza Italia* dirigée par Silvio Berlusconi. Quelques petits partis¹ viennent rejoindre également cette formation comme la Ligue du Nord² et le Mouvement Pour les Autonomies (*Movimento per l'Autonomia* qui devient en 2009 *Movimento per le Autonomie*, MpA). Le ton politique de ce grand parti rassembleur est libéral dans le secteur de l'économie, conservateur et populiste sur le plan social. Le discours du Parti du Peuple et de la Liberté sera accentué par un usage intensif des médias auquel se livre, entre autres, Silvio Berlusconi. En 2010, Gianfranco Fini veut créer son propre courant de pensée et construit son groupe parlementaire, Futur et Liberté (*Futuro e libertà per l'Italia*), qui deviendra son parti politique une année plus tard. Des députés et des sénateurs quittent le Parti du Peuple et de la Liberté pour rejoindre cette nouvelle formation qui affaiblit le parti de Berlusconi.

va faire naître, en 1991, le Parti Démocratique de la Gauche qui est, dans ses grandes lignes, l'héritier du Parti Communiste Italien. Ce nouveau parti bénéficie de la réputation d'honnêteté de l'ancien parti communiste qui avait été très peu impliqué dans les affaires de corruption³. Après une défaite électorale et le remplacement de son dirigeant, le parti fait preuve d'un nouveau recentrage, s'unit avec plusieurs petites formations de gauche et prend l'appellation de Démocrates de Gauche (*Democratici di sinistra*, DS) en 1998. Une nouvelle fusion en 2007 avec des petits partis de la coalition électorale ayant remporté les élections donne naissance au Parti Démocrate.

Au centre, le parti de l'Union des Démocrates Chrétiens et des Démocrates du Centre (*Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro*, Udc) est construit sur le modèle du parti démocrate allemand, c'est un parti conservateur dont la personnalité la plus connue est l'ancien président de la chambre des députés, Pier Ferdinando Casini. ■ **Véronique Fumaroli.**

* Source image et statistiques : camera.it, senato.it, it.wikipedia.org.

1. Certains petits partis refusent toutefois l'alliance avec Silvio Berlusconi c'est par exemple le cas de La Flamme Tricolore (*Movimento Sociale-Fiamma Tricolore*, MSFT), petite formation néofasciste dirigée par Luca Romagnoli dans la droite ligne de l'ancien Mouvement Social Italien (*Movimento sociale italiano*, MSI et depuis

Le Sénat (2012)

◦ Coesione Nazionale (Grande Sud-Si Sindaci-Popolari d'Italia Domani-II Buongoverno-Fare Italia)	13
◦ Italia dei Valori	12
◦ Lega Nord Padania	22
◦ Partito Democratico	104
◦ Per il Terzo Polo (Apl-FLI)	14
◦ Il Popolo della Libertà	127
◦ Unione di Centro, SVP e Autonomie (Unione Valdôtaine, Maie, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano)	15
◦ Misto	13
Total	320

1972 *Movimento sociale italiano - Destra nazionale*), qui a refusé le virage vers l'Alliance Nationale.

2. Parti anti européen, xénophobe. Ce parti régionaliste regroupe la Ligue Lombarde (*Lega Lombarda*) et d'autres ligues du nord de l'Italie comme la Ligue Vénète (*Liga Vèneta*,

LV) ou encore l'Union Piémontaise (*Union Piemontèisa*). Cette formation politique progresse régulièrement dans les sondages avec son slogan explicite « Rome la voleuse », le parti dénonce la corruption politique, administrative et soutient que « le nord paie pour le sud ».

3. Antonio Di Pietro, ancien magistrat de l'opération « mains propres » fonde en 2000, L'Italie des Valeurs (*Italia dei Valori*, IdV), un parti politique qui se réclame du centre gauche et qui appartient à la famille libérale européenne.

■ Partis politiques

MoVimento 5 Stelle : l'invité surprise des dernières élections municipales



Le Mouvement 5 étoiles (pour eau, transports, développement, réseaux et environnement) du comique et polémiste italien,

Beppe Grillo fait une apparition remarquée et inattendue lors des dernières élections municipales partielles. Ce mouvement qui se veut « une association libre de citoyens » plutôt qu'un parti politique est issu du rapprochement de nombreux forums citoyens et d'associations civiques locales (*Meetup*) constitués sous le nom des « Amis de Beppe Grillo ». En 2009, après quelques tentatives infructueuses (dès 2008, certains de ces *Meetup* proposent des listes lors d'élections locales, obtenant entre 2 % et 4 % des voix), ces associations se structurent finalement en parti politique sous

l'appellation de *MoVimento 5 Stelle*. Lors des élections régionales et municipales de 2010, la nouvelle structure politique présente des candidats dans cinq des treize régions appelées à voter et obtient des résultats en hausse; de même qu'elle réussit à faire élire huit conseillers municipaux dans des villes du nord de l'Italie. Le Mouvement est également présent, lors des élections locales de mai 2011 : candidat dans 75 des 1177 villes votantes, il obtient une représentation dans 28 d'entre elles et un total de 34 conseillers élus.

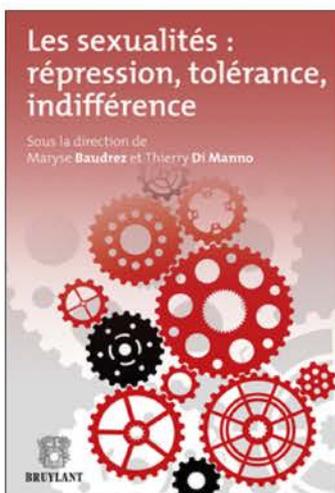
C'est pourtant lors des élections municipales des 6 et 7 mai 2012 qu'intervient ce que certains n'hésitent pas à considérer comme un véritable séisme politique. Le Mouvement, toujours plus présent (avec des candidats dans 101 des plus de mille communes appelées aux urnes) remporte les élections dans pas moins de quatre

communes. Si la victoire électorale dans de petites communes telles que Sarego, Mira (respectivement 6.000 et 40.000 habitants, Province de Vicence en Vénétie) ou Comacchio (23.000 habitants, Province de Ferrare en Émilie-Romagne) pouvait être envisagée, la conquête de la municipalité de Parme, avec ses 188.000 habitants est des plus surprenantes. Par ailleurs, 5 Stelle obtient des résultats en très forte hausse dans de nombreuses villes en recueillant entre 8 et 12 % des votes et même 14 % à Gênes.

Important parti politique en devenir ou simple contestation citoyenne orchestrée par un « amuseur public », il reste que le *Grillismo* comme on l'appelle déjà en Italie, par l'intermédiaire notamment de Federico Pizzarotti, 38 ans, sans aucune expérience politique, mais nouveau maire de Parme, va devoir faire ses preuves et démontrer qu'il est capable d'exercer le pouvoir. ■ **Michaël Bardin.**

■ Publications

Les sexualités : répression, tolérance, indifférence



En a-t-on fini avec la sexualité ? Tel aurait pu être le vœu principal du colloque organisé à l'Université du Sud Toulon-Var. En effet, la sexualité, aujourd'hui réprimée dans certains pays ou tolérée dans d'autres, pourrait-elle être simplement perçue dans une indifférence libératrice ? C'est aux conférenciers qu'il est revenu d'y répondre au cours de journées qui se sont articulées autour de deux volets : *Sexualités et moralités* et *Sexualités et libertés*.

Ce colloque organisé par le Doyen Pierre Sanz de Alba et placé sous l'égide de l'École doctorale de l'USTV « Sociétés et civilisations euro-méditerranéennes et comparées » a rencontré un large succès. La qualité des contributions, l'intérêt qu'a suscité le thème, les débats fructueux auxquels il a donné lieu ont conduit naturellement le Doyen Pierre Sanz de Alba à prendre l'initiative de la publication des Actes.

Les sexualités : répression, tolérance, indifférence, sous la direction de Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Bruylant, 2012.

La réforme de la justice : focus sur la justice administrative

La modernisation de la justice administrative italienne au cœur du débat politique

En Italie, la justice administrative a souvent été au cœur des débats politiques. Et ce pour une raison principale résumée par le Président du Conseil d'État Paolo Salvatore en 2010 : « Le juge administratif a un rôle privilégié, en ce qu'il prend, plus que n'importe quel autre organe de l'État, le pouls des situations politiques, des forces sociales et des attentes des citoyens et, par l'intermédiaire de ses décisions, il peut et doit intervenir dans la conception des rapports entre l'administration publique et les citoyens » (Discours d'inauguration de l'année judiciaire de 2010).

Le parcours de cet ordre de juridiction est chaotique. Le Conseil d'État est créé en 1831 par le roi Charles-Albert de Piémont-Sardaigne qui s'inspire assez largement du modèle napoléonien. Même si le Conseil d'État perdure avec des compétences essentiellement consultatives, sa fonction juridictionnelle a été supprimée avec la loi de 1865 dite « d'abolition du contentieux administratif », puis rétablie avec la loi Crispi de 1889. Entre 1946 et 1947, les débats de l'Assemblée constituante se sont attardés sur le maintien de la justice administrative. Certains constituants souhaitaient adopter le système d'unité de juridiction prétendument plus protecteur des droits des administrés. D'autres, au contraire, en étaient de fervents défenseurs. En témoigne l'hommage rendu par Meuccio Ruini qui sensibilisa les autres constituants sur la nécessité d'établir une réforme actuelle sans bouleverser ni créer de difficultés supplémentaires dans l'intérêt des citoyens ; ce qui supposait de maintenir les fonctions juridictionnelles du Conseil d'État. En rappelant qu'historiquement la justice administrative s'était révélée très utile et que sa pratique était protectrice des administrés, ce plaidoyer a obtenu gain de cause : la justice administrative était maintenue dans le nouvel ordre constitutionnel.

Une fois son maintien assuré, il a été question de la réformer. La justice administrative était de nouveau au centre de l'activité parlementaire. La première période s'ouvre par un passage obligé de révision des institutions existantes. Cette étape qui devait se dérouler dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la Constitution (en vertu de la disposition transitoire VI) se prolongea au-delà de ce délai. L'intervention du législateur se faisait attendre. Or, celui-ci ne se préoccupait pas des juridictions administratives existantes. Leur purge se réalisait progressivement et parallèlement, il fallait reconstruire le système. Après l'examen de la constitutionnalité des juridictions administratives existantes et plusieurs tentatives infructueuses de construction d'un système global, les tribunaux administratifs régionaux ont enfin été créés par la loi n° 1084 de 1971. Dans les années 1980-1990, c'est la magistrature administrative qui est sous le feu des projecteurs. Statut harmonisé et garanties d'indépendance sont les maîtres-mots de l'évolution. Mais ce sont les réformes des deux dernières décennies qui ont le plus suscité des controverses. L'intervention de l'administration allant en se diversifiant, des moyens doivent être attribués, en parallèle, à la justice administrative, devant laquelle les recours sont en constante augmentation. Elle doit donc être

constamment adaptée afin de répondre au mieux aux attentes de la société.

Des réformes initialement désordonnées

A la fin des années 1990, le législateur multiplie les hypothèses de juridictions exclusives (il s'agit d'un équivalent des blocs de matières) et redessine ainsi la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, en se défiant du critère constitutionnel (la compétence traditionnelle repose sur l'intérêt légitime, une position subjective du citoyen dont la réalisation dépend de l'action de l'administration). La compétence de la justice administrative avait donc considérablement augmenté.

Parallèlement, des progrès étaient réalisés par l'attribution progressive depuis 2000 du pouvoir d'indemnisation au juge administratif. La spécificité des réformes de la justice administrative est qu'elles intervenaient par « stratifications successives ». La loi n° 205 de 2000 tentait une harmonisation mais sans succès. La situation était encore bien floue. D'une part, des textes parfois contradictoires étaient en vigueur en même temps. D'autre part, le délai de jugement ne cessait de croître et l'arriéré de stagner (l'Italie sera d'ailleurs condamnée à différentes reprises par la Cour européenne des droits de l'homme pour délai excessif de jugement (par exemple, CEDH, 18 janvier 2011, Salvatore c. Italie). L'inquiétude était grandissante, depuis quelques années, au sujet du nombre de recours non encore jugés devant les juridictions administratives : en 2008, les recours en attente s'élevaient à 600 000. Le temps moyen d'un jugement était de 2387 jours devant le tribunal administratif régional et 767 jours devant le Conseil d'État. Le Président du Conseil d'État qualifiait ce chiffre de « traumatisant et dramatique » et lançait un appel à la classe politique pour accélérer la modernisation. Malgré une diminution des recours en attente (28 000 au début de l'année 2010), l'actualisation restait toujours pressante. C'est pourquoi les textes adoptés ces dernières années et la recherche d'une réforme globale de la justice administrative méritent une mention particulière. On assiste à une prolifération normative harmonisée en matière de justice administrative motivée par l'objectif d'amélioration. Par petites touches successives, la justice administrative est réorganisée pour se conformer aux exigences de l'État de droit.

L'harmonisation des règles du procès administratif

Plusieurs textes sont venus réglementer la discipline. Le décret législatif n° 104 du 2 juillet 2010 constitue la pierre angulaire de la réforme de la justice administrative. La loi n° 69 du 18 juin 2009 déléguait au Gouvernement le soin de mettre en œuvre la réforme avec comme objectifs principaux d'une part, la rapidité et la rationalisation de la procédure juridictionnelle administrative, et d'autre part, la mise en conformité à la jurisprudence constitutionnelle des règles procédurales devant les tribunaux administratifs régionaux et le Conseil d'État.

Le Gouvernement adoptait, sur ce fondement, le décret législatif n° 104 créant enfin un Code du procès administratif à l'image de celui existant pour la procédure civile depuis 1907. Ce texte établi par un comité du Conseil d'État révolutionne la procédure devant le juge administratif. Ce Code du procès administratif



accueilli avec enthousiasme par la doctrine et par les praticiens du droit a suscité quelques controverses au sein des parlementaires, lors de son adoption. Il fut validé par un consensus. Celui-ci a toutefois été relativement difficile à obtenir auprès des commissions parlementaires devant obligatoirement être consultées. Le texte du Gouvernement était déposé le 9 juin devant la Commission pour la Justice.

C'est devant cette Commission que les principales critiques ont été énoncées. L'avis favorable rédigé par le rapporteur était rejeté par le Parti démocratique. Celui-ci proposait un avis alternatif. Le sujet était à nouveau à l'ordre du jour le 16 juin 2010. Les députés du Parti démocratique, notamment Cinzia Capano et Mario Cavallaro critiquaient certains points du décret législatif allant même jusqu'à qualifier le texte « d'occasion manquée » car il se plaçait trop dans la tradition, ne se préoccupait pas des procédures informatiques, négligeait l'attribution de ressources supplémentaires pour un fonctionnement plus efficace de la justice, ne prenait pas de mesures suffisantes en matière de respect du contradictoire. Ils soumettaient l'adoption d'un avis favorable au décret législatif à certaines conditions. Celles-ci ont été prises en compte par le rapporteur Antonino Lo Presti (Peuple de la Liberté) qui rédigeait une nouvelle version de l'avis favorable. Celui-ci fut finalement adopté par la Commission. Toutefois, ce nouvel avis ne tenait pas compte des remarques des représentants de l'Union du Centre. Le parti Italie des valeurs proposait alors de reporter le vote pour se ménager un temps de réflexion. Sa demande fut négligée. Ses membres vont donc s'abstenir lors du vote de cet avis. Malgré ces critiques, les débats ont néanmoins été plutôt brefs pour obtenir les avis favorables : une heure et vingt minutes pour la Commission de la Justice (de 14h45 à 16h05), moins d'une heure pour la Commission des affaires constitutionnelles (de 14h35 à 15h25). Le travail des commissions parlementaires n'est pas à minorer en matière de décret législatif, même si les principales critiques interviennent des partis qui ne forment pas la coalition gouvernementale du Gouvernement Berlusconi de l'époque (Peuple de la Liberté, Ligue du Nord et Mouvement pour les Autonomies).

Au-delà des tergiversations parlementaires, il faut souligner les apports de ce code. Il réorganise le système de justice administrative en l'envisageant de manière globale. Il dresse la liste complète des compétences et pose cette distribution comme obligatoire. Il rénove l'abstention et la récusation des juges. Il prévoit aussi quelques innovations notamment l'intervention du juge unique pour certains recours spéciaux, par exemple en

matière de protection provisoire (un équivalent des procédures de référé françaises). Toutefois, l'œuvre n'était pas achevée. Le Président du Conseil d'État, Pasquale De Lise convoquait dès l'entrée en vigueur du décret (16 septembre 2010) une nouvelle commission pour surveiller la mise en œuvre et proposer, rapidement, des modifications et des améliorations pour parfaire cette évolution. La loi de délégation avait prévu la possibilité pour le Gouvernement de procéder à des corrections dans les deux années qui suivaient l'adoption du décret législatif, même si certains correctifs avaient déjà pu être apportés par la jurisprudence.

Après une année de fonctionnement, les lacunes du système sont aussitôt mises en avant et solutionnées par l'adoption du décret correctif n° 195 du 15 novembre 2011, largement inspiré des travaux de la commission du Conseil d'État. Ce décret opère de moindres modifications mais il faut signaler entre autres une meilleure coordination avec le procès civil en matière de transmission des recours en cas d'incompétence, et des simplifications en matière d'exécution des jugements. Il réforme aussi le contentieux électoral, qui avait été négligé dans le texte précédent. La commission a encore émis un avis favorable conditionné le 9 novembre 2011. La loi n° 35 du 4 avril 2012 portant mesures urgentes en matière de simplification et de développement est venue ajouter quelques modifications au procès administratif. Elle intervient notamment en matière d'exécution des jugements en encadrant davantage le recours particulier dit de *ottemperanza*.

D'autres réformes sont encore en gestation : le Gouvernement a déposé un nouveau projet de décret correctif le 30 juillet 2012, qui est actuellement examiné par la Commission de Justice. Il faut noter que les débats au sein des commissions en la matière sont très constructifs. Les décrets correctifs tiennent compte des remarques des parlementaires afin de procéder à la meilleure réorganisation possible de la justice administrative.

Ces dernières années, ce sont la célérité et l'effectivité du procès qui motivent l'effort de réforme de la justice administrative. Les critiques des partis politiques s'inscrivent dans la recherche d'un recours juridictionnel effectif, sous les influences combinées des normes constitutionnelles et européennes. Ce mouvement italien n'est pas singulier. Les mêmes préoccupations existent en France. Les dernières et nombreuses évolutions montrent à quel point la justice administrative est un problème politique encore actuel. ■ *Céline Maillafet.*

■ Carte judiciaire

Redessiner l'Italie judiciaire ?



Par le décret législatif n° 138 du 13 août 2011, converti en loi, par la loi n° 148 du 14 septembre 2011, la ministre de la Justice, Paola Severino (photo ci-contre), s'est vue confier la réorganisation de la carte judiciaire et le redéploiement des personnels judiciaires. D'ici le 31 décembre 2012, ce sont 31 tribunaux, 220 succursales et

quelques 667 offices de juge de paix qui devraient disparaître.

La loi prévoit une évaluation de l'efficacité des tribunaux et offices de juge de paix : population, nombre d'affaires traitées, spécificités territoriales - y compris d'un point de vue matériel avec l'état des infrastructures - ou encore taux de criminalité liée au crime organisé sur le territoire.

À titre d'exemple, pour les offices de juge de paix, un seuil de productivité a été retenu : en-dessous de la productivité nationale moyenne annuelle par habitant des juges de paix (estimée par le Gouvernement à 568 procédures par an), l'office est destiné à disparaître par fusion avec un autre office.

Une phase de dialogue s'est instaurée depuis quelques semaines entre la ministre de la Justice et le Conseil supérieur de la Magistrature afin que ce redéploiement des forces judiciaires soit le fruit d'un consensus. L'objectif avoué du Gouvernement est certes de renforcer l'efficacité des tribunaux mais également de réduire les coûts de fonctionnement de la Justice.

Bien que compréhensible dans le contexte économique actuel, certains observateurs n'hésitent pas à considérer que la réforme ne tient pas compte de la *performance* au sens de l'efficacité de la Justice ou encore de l'impact économique sur les territoires qui verront des tribunaux disparaître. ■ **Michaël Bardin.**

■ Portrait

Mario Monti - Président du Conseil

Mario Monti est né le 19 mars 1943 à Varèse ville moyenne de Lombardie. En 1970, il épouse Elsa Antonioli, une volontaire de la Croix-Rouge italienne, de cette union naîtront deux enfants : Federica et Giovanni.

Après une scolarité sans encombre, il s'inscrit à l'Université Bocconi de Milan et à l'Université de Yale où de brillantes études lui permettent de devenir professeur d'économie à l'Université de Turin (1970-1985) puis à l'Université Bocconi de Milan dont il devient le Doyen de 1989 à 1994. Ses recherches ont principalement porté sur l'organisation bancaire et sur la politique monétaire. Il s'est, en particulier, illustré dans l'étude des mécanismes complexes et du comportement des banques en situation de monopole. Il a largement contribué à établir ce qu'on appelle désormais le « modèle Klein-Monti ». Ce dernier tend à démontrer que la libéralisation des marchés financiers, laquelle se traduit essentiellement par la libéralisation des taux sur les crédits, entraîne une baisse importante de la productivité des banques. Dans ces conditions, celles-ci ne peuvent plus remplir leur rôle économique ce qui entraîne, à plus ou moins long terme, une crise financière majeure.

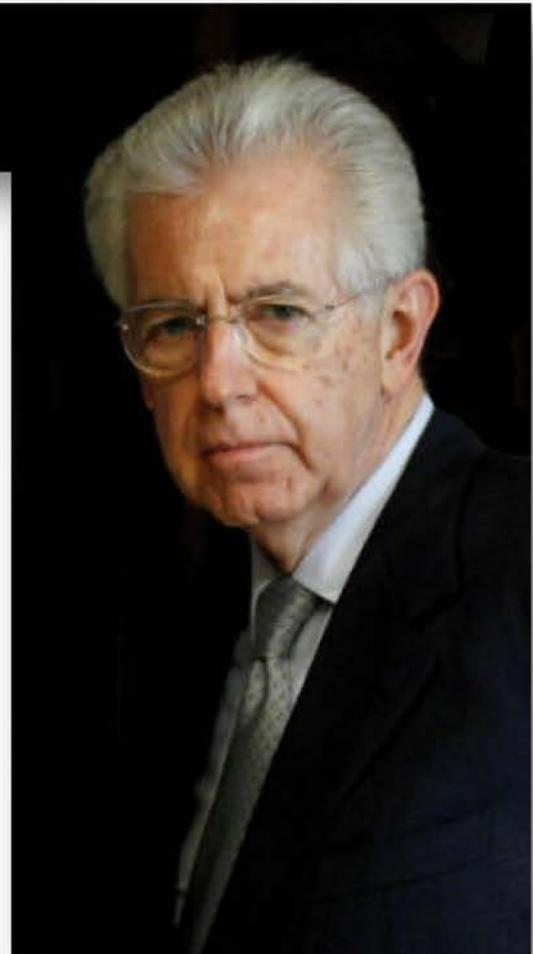
En 1995, il est nommé commissaire européen au Marché intérieur, puis, en 1999, il est, de nouveau, nommé commissaire européen, mais cette fois à la concurrence. À la fin de son mandat, il retrouve son poste de professeur à l'Université de Milan et devient également consultant auprès de la société d'investissement Goldman Sachs.

En novembre 2011 alors qu'il vient juste d'être nommé sénateur à vie, il est

présenti pour succéder à Silvio Berlusconi au poste de Président du Conseil des ministres. Le 13 novembre, le Président de la République, Giorgio Napolitano lui confie la mission de former un gouvernement de « techniciens », ce qu'il accepte non sans exprimer de fortes réticences. En seulement deux jours, il parvient à élaborer un gouvernement composé uniquement de techniciens. Exemple unique en Italie, aucun ministre n'est issu du Parlement, la plupart sont inconnus de opinion publique et sont nommés au vue de leur expérience ou de leurs compétences particulières. C'est ainsi que le poste de ministre des Affaires étrangères est confié à un ancien ambassadeur, le ministère de l'Intérieur à une préfète, le ministère de la défense à un amiral, le ministère du Développement économique au PDG de la banque Sanpaolo, le ministère de la Justice à la vice-présidente du Conseil supérieur de la magistrature, le ministère de la Santé à un universitaire spécialiste du droit de la santé...

Après avoir prononcé un discours de politique générale où il ne dissimule pas le caractère drastique des mesures qu'il souhaite adopter, Mario Monti obtient, devant les deux chambres le plus large vote de confiance de toute l'histoire de la République italienne. À l'exception de la Ligue du Nord tous les partis politiques représentés au

Parlement accordent leur confiance au nouveau gouvernement. De la même manière la population italienne accueille très favorablement le gouvernement Monti. Aujourd'hui encore, après plus de dix mois d'exercice du pouvoir et alors même que de nombreuses mesures impopulaires ont été adoptées, cette faveur persiste. Les Italiens apprécient le caractère posé et serein de Mario Monti. L'allure très doctorale de celui qu'on appelle « *il professore* » a largement séduit une opinion publique lassée par l'exubérance « berlusconienne ». On sait gré au nouveau chef du gouvernement de redonner une image plus sérieuse de l'Italie sur la scène internationale et européenne. Plusieurs commentateurs



avaient estimé que cet « état de grâce » serait de courte durée, car Mario Monti devait faire face à une crise sans précédent et qu'il n'avait aucune expérience de la vie politique. Or, à la surprise générale, après cent jours passés au pouvoir, la cote de popularité du Président du Conseil ne cessait d'augmenter, et ce nonobstant une sévère politique de rigueur. De ce point de vue, Mario Monti a bénéficié d'une certaine résignation de la population italienne. Chacun étant conscient que l'ampleur de la crise et des déficits publics imposait efforts et sacrifices. Cependant, quelques jours seulement après sa nomination, Mario Monti doit faire face à une grande grève organisée par les trois plus importants syndicats italiens, la CGIL, la CISL, et l'UIL, qui en réponse aux mesures d'austérité annoncées dans le programme du nouveau gouvernement exigeant, au nom des fonctionnaires et des classes moyennes, plus de justice et d'équité. Mario Monti déclare comprendre cette demande. Ainsi, à l'inverse de ce qui se fait au même moment en Grèce, il tente de garantir la justice sociale, en demandant des efforts à tous, et en particulier, à l'Église, qui jusque-là, était exonérée de taxes foncières. Cette mesure a été d'autant mieux appréciée et acceptée qu'elle venait d'un fervent catholique. Dans le même sens, pour montrer que sa volonté de combattre la fraude fiscale pesait sur l'ensemble des contribuables il a mis en place une politique stricte de lutte contre l'évasion fiscale des hauts revenus.

En mettant sans cesse en avant son désir de faire partager équitablement le poids des réformes, Mario Monti a pu faire plus facilement accepter des mesures qui avaient toujours été violemment combattues jusqu'ici. Sa conviction est que pour être acceptée, l'austérité doit être éthique et pour ce faire les dirigeants doivent montrer que chacun est mis à contribution et que les privilèges sont combattus. Ainsi, il a pu mener à bien une grande réforme des retraites, consistant à augmenter la durée de cotisations et à éliminer les innombrables régimes spéciaux de la fonction publique italienne.

Au début de l'année 2012, il lance ce qu'il avait annoncé comme étant l'un des principaux points de son programme. À savoir un vaste chantier

visant à redynamiser le marché du travail. Il propose d'introduire en Italie le modèle danois dit de « flexisécurité » qui doit permettre de réduire le chômage et relancer la croissance. Les principales mesures visent à donner une plus grande facilité de licenciement aux entreprises et, en contrepartie, des indemnités longues et importantes aux salariés licenciés. L'idée, apparemment paradoxale, est que pour inciter les employeurs à embaucher, il faut faciliter la procédure de licenciement. Mario Monti estime que la « flexisécurité » est particulièrement adaptée à l'Italie, puisque l'économie du pays repose essentiellement sur de petites entreprises. Or, ce sont justement les PME qui hésitent le plus à embaucher, même en période de croissance, car elles redoutent l'épreuve des procédures de licenciement lorsque la récession survient. Ces arguments ont su vaincre les réticences d'une partie de la gauche et Mario Monti a pu faire adopter sa réforme.

La pierre angulaire de la politique de Mario Monti, le leitmotiv que l'on retrouve dans toutes les mesures adoptées et mises en œuvre par son gouvernement, c'est, bien sûr, la lutte contre les déficits publics. Brandissant souvent le risque d'une faille de l'État, Mario Monti s'est lancé dans une réduction drastique des dépenses publiques.

Ainsi, le 6 juillet 2012, le gouvernement adopte une série de décisions visant à réduire de 4,5 milliards d'euros dès 2012 et de plus de 10 milliards d'euros l'année suivante les dépenses de l'État et des Régions. Une grande partie des réductions concerne l'administration publique. Cette dernière voit ses effectifs réduits de 10 %. Mario Monti a reconnu qu'il avait été difficile, pour le gouvernement, de trouver les domaines où les coupes budgétaires seraient efficaces sans affecter outre mesure les services à la population comme l'éducation ou la santé. Et, de fait, ces deux domaines ont vu leur budget réduit, ce qui ne s'était jamais produit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour parer aux

critiques, Mario Monti a souligné que ces mesures allaient permettre d'éviter pendant au moins un an une hausse de la TVA de 2 points. Sans de telles mesures, la TVA aurait dû passer de 21% à 23%, une solution qu'il souhaitait éviter afin de ne pas réduire davantage les revenus des Italiens estimant que cela n'aurait pu qu'aggraver la récession.

Comme on le voit, le Président du Conseil ne caresse pas les Italiens dans le sens du poil. Les mesures adoptées sont rigoureuses et on aurait pu s'attendre à une vive opposition de la part de la population, voire à des épisodes de violence comme en Grèce.

L'universitaire froid et sans charisme s'est révélé être, au contraire, un habile communicant.

Or, rien de tout cela n'a eu lieu en Italie. Certes, l'ampleur de la crise a porté les Italiens à une certaine résignation, mais la faible remise en cause de la politique gouvernementale est en grande partie due à la manière dont Mario Monti a su présenter cette dernière à l'opinion publique. Celui qui apparaissait comme un néophyte en politique, l'universitaire froid et sans charisme s'est révélé être, au contraire, un habile communicant. Pour casser son image doctorale il n'a pas hésité, à la surprise générale, à participer aux talk-shows les plus populaires. Plus récemment il a même dévoilé certains aspects de sa vie privée et de son histoire familiale dans un hebdomadaire grand-public. De sorte que, sans jamais se départir de son allure professorale, il est parvenu à donner de lui une image, sinon populaire, du moins plus proche de l'« Italien moyen ». Ayant su acquérir et conserver la confiance de l'opinion publique, il a pu bénéficier d'une importante liberté d'action. Il a surtout pu repousser le risque d'élections anticipées et s'installer ainsi dans la durée. Il serait surprenant que l'avenir politique d'un homme capable de telles réussites dans un contexte aussi difficile soit limité à son mandat actuel. ■ *Thierry Santolini.*

■ Organisation territoriale

La révolution provinciale



Gouvernement Berlusconi IV, répondait à une problématique connue et ancienne concernant l'entité provinciale. Afin d'assurer la plus grande clarté dans les fusions opérées ainsi qu'une transition « en douceur », les règles de la réorganisation provinciale prévues étaient les suivantes : seules les plus petites provinces (moins de 300.000 habitants ou moins de 3.000 km²) devaient être touchées et ces suppressions-fusions ne s'effectueraient que lors des renouvellements des conseils provinciaux (c'est-à-dire en 2016).

La prise de fonction du Gouvernement Monti et surtout le décret-loi n° 201 du 6 Décembre 2011, converti avec des modifications, en loi n° 214 du 22 Décembre 2011, dite loi « *Manovra Salva-Italia* » change radicalement la donne.

Le 7 août 2012, le Chef de l'État a promulgué la loi n° 135 de 2012 (conversion du décret-loi n° 95 du 6 Juillet 2012). Cette loi est finalement intitulée réorganisation des provinces. Le nom de cette loi, comme son contenu, montre déjà les modifications apportées par le Parlement : ont ainsi disparu des mots tels que « suppression », « rationalisation » ou encore « unification » au profit d'un plus sobre « réorganisation ». De même, la rubrique intitulée « Rationalisation des provinces et de leurs fonctions » est devenue « Réorganisation des provinces et de leurs fonctions ».

Le sort, qui attend les provinces « survivantes », normalement quarante-six d'ici décembre 2012, est très encadré : désormais le conseil provincial voit le nombre de ses membres strictement limité par la loi : 10 au maximum choisis parmi les conseils municipaux. De même, les pouvoirs des provinces vont subir de grandes modifications puisqu'il est ainsi prévu qu'elles ne conservent des prérogatives que dans trois domaines : l'environnement, les transports et l'entretien des routes. Toutes les autres compétences seront transférées aux communes et aux régions. Si cette évolution souhaitée par le Gouvernement peut sembler très directive, et laissant peu de place à la discussion et au compromis, on se rappellera, en France, l'échec cuisant des dispositions trop volontaristes de la loi « Marcellin » de 1971 sur la fusion et le regroupement des communes.

Il reste que cette réorganisation risque de faire débat. À titre d'exemple déjà « croustillant » : dans la région Toscane, selon les nouveaux critères, la ville de Livourne devrait être associée à la ville de Pise dans une seule et même province... Quand on sait qu'il existe un proverbe livournais disant que « mieux vaut un mort dans la maison qu'un pisan à la porte »... On peut déjà imaginer le ton de la première réunion lorsqu'il va s'agir de décider laquelle des deux administrations provinciales « absorbe » l'autre.

Et dire que le Gouvernement n'a même pas été aussi loin qu'il le souhaitait au départ : limiter le nombre de provinces à deux par région. ■ **Michaël Bardin.**

Le *spending review* et la compétitivité économique sont la base d'un vent de réformes sans précédent en Italie. Parmi les multiples projets, il en est un qui fait « grincer des dents » presque toute la classe politique italienne.

L'Italie compte aujourd'hui 110 provinces. Ce nombre que l'on reconnaît volontiers comme excessif et financièrement très coûteux, devrait, en principe, drastiquement diminuer. Il est vrai qu'il existe des disparités importantes entre ces mêmes entités. À titre d'exemple, la province d'Ogliastra en Sardaigne a une densité d'une trentaine d'habitants/km² (moins de 58.000 habitants au total et une superficie de moins de 2km²) alors que les provinces de Naples, Monza ou Milan comptent une densité de 2000 à 2500 habitants/km². La réalité pratique des provinces italiennes est celle-ci : une même administration élue (*Il consiglio provinciale*) et une même représentation étatique (préfet et préfecture) pour des territoires qui n'ont pour points communs que leurs compétences.

Le désormais fameux décret-loi n° 138 de 2011 portant mesures d'urgences pour la stabilisation et le développement, surnommé décret-loi « anti-crise » prévoyait la suppression par fusion des plus petites provinces. Cette mesure, une des dernières du

■ Finances publiques

Pression fiscale et politique de rigueur



La pression fiscale ne cesse d'augmenter en Italie, pour atteindre un niveau moyen de 55 %, soit un des niveaux les plus hauts d'Europe (chiffres donnés par l'Ufficio studi Confcommercio, rapport 2012). Parallèlement, l'Italie enregistre une réduction des recettes provenant de la TVA en raison de la baisse de la consommation qui est apparue avec la crise. Cette situation fragilise les finances de l'État et la politique qu'il met en œuvre pour sortir de la crise.

Les collectivités territoriales (régions, provinces et communes) sont en partie responsables de cette augmentation de la pression fiscale. On constate en effet un accroissement des impôts locaux de 114 % en quinze ans, soit concrètement

des recettes fiscales qui sont passées de 47,6 milliards d'euros en 1996 à 102 milliards en 2011 (chiffres donnés par CGIA di Mestre, rapport 2012).

Le poids des impôts encourage l'évasion fiscale. Elle est facilitée par un système fiscal extrêmement complexe et fondé sur deux piliers : les déclarations et les contrôles postérieurs de l'Administration. Par ailleurs, il existe une certaine tendance culturelle à considérer la fraude comme étant une pratique mineure sans conséquence réelle sur l'économie de l'État. Il est vrai que beaucoup d'Italiens trouvent leur système fiscal injuste, les impôts étant payés essentiellement par les contribuables qui sont dans l'impossibilité technique de frauder parce que leurs revenus sont prélevés à la source.

La pression fiscale comme l'évasion fiscale s'inscrivent dans un climat de crise particulièrement douloureux pour l'Italie. Afin de lutter contre cette crise, le gouvernement Monti a pris des mesures radicales sous la forme du décret *Salva Italia*, adopté en décembre 2011. Le texte synthétise une politique de rigueur avec plusieurs mesures phares,

dont l'augmentation de l'âge de la retraite (elle passe à 67 ans), la réduction du nombre des provinces et une diminution du nombre des Administrations. Sur le plan fiscal, le décret prescrit une augmentation de la TVA (+ 2 %) et la création d'un impôt (l'IMU) sur les biens immeubles, dont le taux est plafonné à 0,4 % pour les résidences principales.

La politique de rigueur du gouvernement Monti est recouverte d'un voile moral (à titre d'exemple, le président du Conseil a exclu l'idée de recourir à l'amnistie – souvent utilisée par l'ancien gouvernement – pour lutter contre l'évasion fiscale) qui se révèle parfois anecdotique : c'est ainsi qu'apparaissent des mesures telles que la baisse des salaires des membres du Gouvernement et l'augmentation de la taxation des objets de luxe (voitures de luxe, bateaux de plus de 10 mètres, avions et hélicoptères). Mais elles ne sont certes pas inutiles d'un point de vue stratégique, donnant aux Italiens l'impression que l'effort est partagé par tous. ■ *Sylvie Schmitt.*

■ Vie des institutions

Des nominations controversées

Certaines fonctions particulières voient leurs titulaires nommés par les chambres parlementaires afin de leur garantir une certaine indépendance. Or, malgré cette procédure, de vives réactions peuvent surgir. Tel a été le cas, en juin 2012, pour diverses raisons.

Premièrement, et tout d'abord, pour son originalité, la provenance territoriale d'un des membres du Conseil de Présidence de la Justice administrative (l'équivalent du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel), a pu être soulignée ou critiquée, de même que ses liens familiaux.

Giuseppe Lauricella, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Palerme, a été élu par 322 députés mais ses liens avec la Sicile et le parti

socialiste ont suscité la controverse. En effet, il est originaire de Palerme comme son prédécesseur, Sergio Mattarella, qui, pour sa part, a rejoint la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la famille Lauricella est associée au socialisme et attachée à la Sicile, puisque Salvatore Lauricella, ancien ministre socialiste fut notamment le Président de l'assemblée régionale sicilienne de 1981 à 1991. Aussi sa présence au sein de cet organe d'autogouvernement a pu être interprétée comme la volonté d'assurer la représentation de la Sicile, qui dispose d'une organisation particulière de la



justice administrative en vertu de son statut spécial.

Ensuite, et surtout, ce sont les nominations auprès des Autorités administratives indépendantes qui ont été critiquées pour absence de transparence. Nombre d'observateurs considèrent que les membres désignés seraient représentatifs d'un accord au sein de la majorité parlementaire. Les membres du Parti radical, suspectant des manœuvres politiques, se seraient d'ailleurs abstenus de voter. Ces derniers proposaient de réformer le système afin de prévoir des auditions auprès des commissions compétentes. Ainsi, si l'on en croit l'opposition, ce

serait des accords politiques plutôt que la compétence et le mérite qui auraient motivé le choix des membres de ces

télécommunications à l'École polytechnique de Milan et semble donc parfaitement compétent pour assumer

Giovanna Bianchi Clerici était candidate aux élections à la Chambre des députés sous les couleurs de la Ligue du Nord, mais elle était également largement soutenue par le Parti de la Liberté. Concernant ses compétences, elle occupait auparavant un poste de conseiller à la RAI. Antonello Soro est, quant à lui, l'ancien président du groupe du Parti Démocratique à la Chambre des députés. La nomination d'Augusta Iannini était également critiquée car elle était proposée par le Peuple



M. Decina A. Martusciello F. Posterara A. Preto

autorités administratives indépendantes. Pour le leader de l'Italie des valeurs par exemple, Antonio di Pietro, ces désignations seraient un « tour de passe-passe ». Au contraire, les présidents des groupes de l'Union du Centre et du Peuple de la Libertés légitiment les choix opérés au sein des Assemblées en insistant sur le respect des règles relatives à ces élections. D'ailleurs, ils soulignent le fait qu'il a été opéré un renvoi à un ordre du jour ultérieur pour permettre à tous les parlementaires de prendre connaissance des candidats pressentis et ce, à la suite à une recommandation du délégué des Nations Unies. La controverse est vive ; certains, comme Beppe Grillo, allant même jusqu'à demander au Président du Conseil, sur les réseaux sociaux, la suppression de ces autorités administratives « non indépendantes ».

une telle fonction ; pourtant, il a été présenté comme soutenu par le Parti démocratique. Antonio Martusciello est un ancien manager d'agence de publicité, mais ses qualités professionnelles n'ont, semble t-il, pas fait le poids face à son statut d'ancien parlementaire et d'ancien ministre affilié à Forza Italia. De même, Antonio Preto est considéré comme trop proche du Peuple de la Liberté. Quant à Francesco Posterara, il n'était autre que l'un des trois vice-secrétaires de la Chambre.

de la Liberté. Mais ce sont aussi sa carrière de magistrat et son expérience en tant que chef de l'office législatif du ministère de la Justice qui ont été des motifs de critiques. Enfin, Licia Califano, un professeur de droit constitutionnel, était une des trois candidates proposées par le Parti Démocratique.

Les mêmes causes sont à l'origine des critiques de la classe politique italienne

Si les candidats ont effectivement bénéficié de soutiens politiques, leurs expériences semblent néanmoins satisfaisante aux exigences de telles fonctions. À eux, d'acquérir l'indépendance qui doit être la leur dans l'exercice de leurs missions. Par



G. Bianchi Clerici L. Califano A. Iannini A. Soro

Concrètement, ont été désignés auprès de l'Agcom (Autorités pour la Garantie des télécommunications) Maurizio Decina et Antonio Martusciello (par la Chambre des députés) ainsi que Antonio Preto et Francesco Posterara (par le Sénat). La nomination de chacun de ces membres a suscité la controverse. Maurizio Decina est un professeur de

à l'égard de la nouvelle composition de l'Autorité pour la Garantie des données personnelles. Giovanna Bianchi Clerici et Antonello Soro (désignés par la Chambre des députés), de même qu'Augusta Iannini et Licia Califano (désignées par le Sénat) sont désormais membres de la « Garante Privacy ».

ailleurs, les inquiétudes sont peut être précipitées : en effet, les coalitions politiques sont parfois fluctuantes notamment sur des sujets aussi complexes que la protection des libertés. ■ *Céline Maillafet.*

■ Point de vue : le billet d'humeur du chercheur

Berlusconi, bouffonnerie ou métaphore ?



Il Cavaliere, Sua Emittenza, le caïman, papi, Al Tappone... la liste est longue (et non exhaustive !) des surnoms que Berlusconi, véritable personnage de commedia dell'arte, collectionne depuis son entrée sur scène, d'abord économique puis politique. Quand les deux premiers vantent son authentique titre de Chevalier du travail ou, avec une bienveillante quoique sourcilieuse ironie, la réussite de l'empire médiatique qu'il a su créer à travers sa holding *Fininvest* et son groupe *Mediaset* (« *Sua Emittenza* » est un jeu de mots entre le titre cardinalesque d'Eminence et la puissance émettrice de ses chaînes télévisées...), les trois derniers sobriquets, apparus plus tardivement, signalent la lente mais irréversible inversion de l'estime que put en son temps susciter le chef d'entreprise et avant dernier Président du Conseil italien. Du *caïman*, anthropomorphisme éponyme d'un film pamphlet de Nanni Moretti sorti en 2006, à *Papi* (« papoune » en français, surnom apparemment affectueux – mais repris par une presse de plus en plus sardonique – qu'une jeune femme d'à peine 18 ans donnait au susdit *Papi* lors de rencontres que certains esprits farceurs, et notamment le principal intéressé, décrivent comme purement platoniques), en passant par *Al Tappone* (contraction du patronyme du célèbre bandit italo-américain et de « tappo », le bouchon en italien, également utilisé pour désigner les personnes petites et

trapues), la dégradation de l'image du tycoon politique transalpin est patente.

Il réussit pourtant l'exploit, inédit à ce jour, d'avoir été non seulement quatre fois Président du Conseil depuis 1994 mais surtout d'avoir occupé lors de ses différents séjours au *Palazzo Chigi* plus de neuf années ce fauteuil (226 jours de mai 1994 à janvier 1995, 1804 jours de juin 2001 à mai 2006 et, enfin, – *mais serait-on vraiment crédible si nous l'affirmions...* ?¹ – 1283 jours de mai 2006 à novembre 2011). À titre de comparaison, son mentor et « parrain » politique, le sulfureux « socialiste » Bettino Craxi, détenait le précédent record de 1058 jours entre août 1983 et août 1986².

Si toute la presse européenne, notamment économique³, dénonça à la fin de son dernier « règne »⁴, pour l'enjoindre à démissionner, la mégalomanie du personnage, sa ridicule théâtralité, ses liens douteux avec l'économie parallèle, le caractère sulfureux de ses relations amicales, sentimentales ou sexuelles et, *last but not least*, l'irréversible dégradation de l'image et la crédibilité de son pays⁵, notre « artiste », 18 ans de vie publique au plus haut niveau, en tant que Président du Conseil ou chef de l'opposition, et 50 d'affair(ism)es, ne manqua pourtant ni de ressources, ni de soutiens.

On ne pourrait comprendre la longévité du phénomène Berlusconi si au préalable on n'inscrivait, brièvement, la « geste » du Caïman dans l'histoire politique

* Source photo : Federico Jek Iacono.

¹ Voir l'entretien étrangement accordé le 10 août par Berlusconi au quotidien français *Libération*, pourtant peu suspect d'une quelconque sympathie à son égard, bien évidemment aussitôt relayé par le journal italien *La Repubblica*, dans lequel il affirme notamment : « *Le fait est que tout le parti, à commencer par les députés, me demandent de revenir pour bénéficier de ma popularité en campagne électorale. Je n'ai pas encore décidé mais une chose est sûre : j'ai toujours été au service de mon pays, d'abord en tant qu'entrepreneur, puis comme représentant des institutions* ».

² Voir ces différents chiffres sur [Wikipedia](#).

³ Le quotidien italien *Il Corriere della sera* se fit l'écho, le 5 novembre 2011, de la une, datée de la veille, du quotidien britannique *The Financial Times*, sobrement intitulée, à l'adresse de Berlusconi : « *In the name of God and Italy, go !* ».

⁴ Il fut en effet contraint à la démission peu après, le 12 novembre 2011, car ne disposant plus de la majorité absolue à la Chambre des députés, une partie de ses troupes ayant fait défection.

⁵ L'Institut national italien de la statistique (ISTAT) a annoncé fin 2011 que la dette publique avait atteint l'équivalent de 120,1 % de la richesse produite dans le pays (contre 118,7 % fin 2010), à rapporter, fin 2011, aux dettes publiques correspondant à 65,8 % du PIB espagnol, 84,7 % du PIB français, 107,8 % du PIB portugais et 165,3 % du PIB grec.

contemporaine de l'Italie, après la libération de la péninsule jusqu'à son entrée en politique (*I. Un contexte historique favorable*). L'engouement, à l'origine, pour Berlusconi fut le résultat de la fascination que sa réussite économique, pourtant controversée, a pu susciter (*II. Une réussite personnelle controversée*). Mais, par-delà son action politique en tant que chef de gouvernement, ses réelles préoccupations semblent avoir été en réalité principalement axées sur la défense de ses propres intérêts (*III. Une confusion des genres assumée*). Dès lors, cette longue scansion politique n'est-elle qu'un symptôme éphémère et curable d'une société en crise ou, plus profondément, l'incarnation tragi-comique du déclin d'un

De 1947 à 1994, l'Italie politique présentait le visage d'une démocratie bloquée, où l'alternance était résolument impossible

pays pourtant à l'origine, depuis le *Rinascimento*, de la conception moderne de la politique ? Berlusconi serait-il une erreur de l'Histoire ou bien plutôt l'archétype, observable dans d'autres contrées, y compris les nôtres, d'une confusion désespérante des genres, ou la politique ne serait plus que la *maschera*, le masque arboré par le comédien protagoniste d'une pièce visant à détourner les regards d'une réalité qui échappe au spectateur-citoyen (*IV. Berlusconi ou l'illusion démocratique*) ?

I. Un contexte historique favorable

L'Italie délivré du fascisme, les pères fondateurs de la République italienne établissent une Constitution, promulguée le 27 décembre 1947 et toujours en vigueur, qui figure parmi les plus remarquables au plan de la protection des droits fondamentaux. L'organisation institutionnelle est, très classiquement, celle d'une démocratie parlementaire, fidèle au modèle et surtout à la pratique institutionnelle autorisée par le Statut albertin⁶. Mais de surcroît, pendule de Foucault oblige, l'organisation des pouvoirs fut très largement décentralisée en 1947, le modèle unitaire étant définitivement répudié et le monopole de la loi nationale rejeté au profit d'un pluralisme législatif partagé entre l'État et les Régions. Ainsi, la sacralité de la loi avait vécu, non seulement en raison de la multiplicité de ses auteurs, de son respect nécessaire de la règle normative supérieure, assuré sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, mais aussi de l'institution d'un référendum abrogatif d'initiative minoritaire, permettant à 500 000 citoyens signataires de soumettre au corps électoral une demande d'abrogation totale ou partielle d'une loi ou acte de même valeur normative, après sa promulgation, sans aucune contrainte temporelle.

⁶ Le Statut albertin est une charte constitutionnelle concédée par Charles-Albert de Savoie au Royaume de Piémont-Sardaigne en 1848 et qui s'étendit, avec le *Risorgimento*, au Royaume d'Italie dès 1861. Il demeura formellement en vigueur pendant le fascisme (1922-1944) et même jusqu'à la répudiation définitive par référendum du 2 juin 1946 du principe monarchique.

Parlement et Gouvernement étaient ainsi placés non seulement sous le contrôle vigilant de la Cour constitutionnelle et des Régions mais aussi, bien sûr, des citoyens, classiquement à l'occasion du renouvellement du mandat des députés et sénateurs, mais également *durant* les législatures, par le truchement du référendum abrogatif.

Sur le papier, un modèle d'équilibre... Las ! C'était sans compter la réalité de la pratique politique et l'abaissement, décrit par Winston Churchill dans son discours de Fulton⁷, du rideau de fer. Comme en France, le tripartisme associant le Parti Communiste Italien (PCI), le Parti Socialiste Italien (PSI) et la Démocratie chrétienne (DC) explose en 1947, à l'orée de la guerre froide et sous la pression de l'oncle Sam, soucieux que l'expérience cesse au plus tôt en regard de la progression de l'emprise soviétique sur l'Europe orientale. Dès lors, les communistes ne seront plus jamais associés au pouvoir national⁸. Place libre est ainsi faite à l'alliée indéfectible des États-Unis, c'est-à-dire à la DC. D'autant que les contre-pouvoirs démocratiques prévus par la Constitution (Régions et référendum abrogatif), ne seront effectivement mis en place qu'à partir de 1970 et que, à compter de cette décennie, DC et PCI semblèrent se satisfaire d'une partition géographique des pouvoirs, national pour la première formation, régional pour la seconde. Mais, à l'image de Giulio Andreotti, ministre sans discontinuer de 1948 à 1979 puis de 1983 à 1992 (il fut également par trois fois Président du Conseil), la DC ne lâcha jamais le pouvoir jusqu'en 1992, c'est-à-dire peu après l'éclatement de l'affaire *Tangentopoli*⁹, qui révéla à l'opinion publique italienne le niveau de corruption des principaux partis associés dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, le PSI et l'apparement inoxydable DC, tous deux emportés par le scandale¹⁰. De sorte que, de

⁷ Discours prononcé le 5 mars 1946.

⁸ Alors même que le PCI fut à de nombreuses reprises la première formation politique, en nombre d'électeurs, devant la DC, depuis la libération de l'Italie jusqu'à son autodissolution en 1991, lors de son XX^{ème} et dernier congrès, à Rimini. Le PSI, malgré l'objectif avoué de Bettino Craxi, ne parvint jamais, au contraire du PS français de Mitterrand dans les années 1970, à devancer le PCI. Il ne dépassa jamais 15 % des suffrages. Quelques jours après la mort d'Enrico Berlinguer, son secrétaire général, le PCI recueillit aux élections européennes de 1984 33,33 % des suffrages, à rapporter aux 11,21 % du PSI dont le secrétaire, Craxi, était pourtant Président du Conseil !

⁹ « Ville des pots de vin », surnom infamant donné à Milan, où un juge opiniâtre, Antonio Di Pietro, à l'origine saisi d'une banale affaire de marché truqué, mit à jour le scandale, dont on s'aperçut rapidement, l'enquête s'accéléra, qu'il avait en réalité des ramifications sur l'ensemble du territoire national.

¹⁰ Face au *terremoto* (tremblement de terre) de l'affaire *Tangentopoli*, la DC, par la voix de son dernier secrétaire, Mino Martinazzoli, est dissoute le 16 janvier 1994 et transformée en Parti Populaire Italien (PPI). La dissolution du PSI advint peu après, le 13 novembre 1994, lors de son dernier congrès (il ne faut pas confondre le PSI avec le *nuovo* PSI, créé en 2001 – nettement déporté sur sa droite par rapport à l'ancienne formation et allié au mouvement *Forza Italia* dirigé par Berlusconi – qui se dissout lui aussi en 2010... pour se fondre

1947 à 1994, l'Italie politique présentait le visage d'une démocratie bloquée, où l'alternance était résolument impossible, le barrage contre un parti de gouvernement paraissant inexpugnable du fait d'une véritable *conventio ad excludendum* inspirée par les États-Unis. Une exception, notable quoique relative, à cette politique de *containment* du PCI : le *compromesso storico* (compromis historique) des années 1970, par lequel la DC d'Aldo Moro et le PCI d'Enrico Berlinguer¹¹ convinrent d'un

dans la *Casa delle libertà*, alliance des droites créée par le *Cavaliere* !).

¹¹ Le leader du PCI signa quatre articles dans le mensuel communiste *Rinascita* dans lesquels, tout en commentant le coup d'État du 11 septembre 1973 au Chili à l'origine du renversement dans le sang du Gouvernement Allende (leader du parti socialiste chilien associé à d'autres formations de gauche), il proposa, pour parer un éventuel *golpe* en Italie, ce compromis historique, c'est-à-dire le rapprochement entre la DC et sa propre formation. Il s'agissait de contrer la « stratégie de la tension » des années de plomb (1969-1980) théorisée par des activistes d'extrême droite, visant à provoquer, par la multiplication d'attentats aveugles (celui de Piazza Fontana à Milan en 1969, 16 morts, celui de la gare de Bologne, en 1980, 85 morts, pour ne mentionner que les plus sanglants), des troubles politiques propices à un renversement des institutions républicaines par l'armée. Notons, au passage, qu'à l'occasion de l'enquête menée suite à un attentat contre un commissariat à Milan en 1973, une loge maçonnique clandestine, la fameuse loge P2 (pour *Propaganda due*), dirigée par Licio Gelli, fut découverte. Lors d'une perquisition au domicile du « Grand Maître », les forces de l'ordre saisirent un « plan de renaissance démocratique » décrivant la stratégie à suivre pour la mise en place d'un gouvernement néo-fasciste et l'enquête permit également de découvrir la liste des membres de cette loge, parmi lesquels nombre de dirigeants des services secrets italiens, de juges, de politiciens, de militaires et d'hommes d'affaires généreux, parmi lesquels un jeune chef d'entreprise dénommé... Silvio Berlusconi. Même si les attentats de masse furent l'apanage de mouvements néo-fascistes (citons par exemple *Avanguardia Nazionale*, *Movimento politico ordino nuovo*), les années de plomb italiennes révélèrent également un terrorisme d'extrême gauche, plus ciblé sur des personnalités du monde économique ou politique (avec notamment l'assassinat d'Aldo Moro, les Brigades Rouges s'opposant vigoureusement au PCI et donc au compromis historique qu'il scella avec le dirigeant démocrate-chrétien). Si l'aile gauche de la DC, à travers la figure de son Président, Aldo Moro, accepta la main tendue par Enrico Berlinguer, Giulio Andreotti, leader de la composante de droite, la refusa très clairement, à l'instigation très probable du secrétaire d'État américain Kissinger. Aussi, l'expérience ne dura que deux années, de 1976 à 1978 (soit jusqu'à la mort d'Aldo Moro), avec l'instauration de gouvernements de *solidarietà nazionale*, mettant fin au quadripartisme antérieur mené par la DC, où les gouvernements successifs pouvaient compter sur l'appui des parlementaires communistes et de leur implication croissante (ils soutinrent notamment les mesures d'exception contre le terrorisme, réprimant en vérité surtout l'extrême gauche), en vue de leur entrée ultérieure, mais toujours différée, au sein du pouvoir exécutif. Notons que, selon un document présenté en 2000 (alors très controversé à droite) et publié en marge des travaux parlementaires par des députés *Democratici di Sinistra* (la formation principale de centre gauche ayant hérité du legs du PCI après sa dissolution en 1991, aujourd'hui dénommé *Partito democratico*), par ailleurs membres d'une commission sur les attentats des années de plomb, les États-Unis, craignant une participation du PCI au

rapprochement de leurs formations respectives à travers la participation au gouvernement du parti marxiste le plus influent d'Europe occidentale¹². Face à l'hostilité des partisans d'Andreotti, cette dernière n'advint jamais, le PCI se contentant d'appuyer les gouvernements dirigés par la DC. Le rapt et l'exécution par les Brigades Rouges d'Aldo Moro en 1978 mirent terme à cette tentative inédite, le PCI refusant alors sa confiance au Gouvernement Andreotti IV.

En 1994, l'opération *Mani pulite* (mains propres), déclenchée suite au scandale de *Tangentopoli*, laissa l'Italie orpheline de la DC et du PSI. Le PCI, non impliqué dans ces affaires, avait anticipé en 1991, deux ans seulement après la chute du Mur de Berlin, cette disparition de la scène publique, en prononçant au Congrès de Rimini, ainsi que nous l'avons vu, son autodissolution. Trois des principaux partis politiques avaient presque subitement disparu. La forme « parti », en soi, était totalement discréditée. C'est l'avènement que ce que les journalistes ont (trop commodément) appelé la II^e République¹³. Il est vrai que les Italiens étaient alors excédés par les nombreux défauts du système antérieur : corruption, favoritisme, *lottizzazione*¹⁴, instabilité gouvernementale chronique... L'ancienne classe politique avait pourtant été alertée du désaveu de l'ensemble de ses électeurs, à l'occasion d'un référendum abrogatif sur la loi électorale de la chambre des députés en 1991, qui supprima la possibilité du vote préférentiel. Scrutin apparemment anodin, en regard d'une autre requête proposant la suppression de la proportionnelle au Sénat, mais qui avait été déclarée inadmissible par la Cour constitutionnelle¹⁵ ; de ce fait, la question relativement anecdotique du vote préférentiel permit aux Italiens, en l'absence d'autre exutoire plus tangible, de manifester leur colère à travers des résultats sans équivoque : 95,6 % approuvèrent la requête abrogative avec une participation de 62,5 % des inscrits. Le coup de semonce ne fut pas compris, le Parlement atermoyant pour réformer en profondeur le système électoral des deux assemblées parlementaires, en polissant au moins le

pouvoir exécutif, auraient appuyé cette stratégie de la tension, voir en ligne.

¹² Le PCI d'Enrico Berlinguer fut à la pointe, parmi les partis communistes occidentaux, de la dénonciation de la glaciation brejnévienne, forme édulcorée du stalinisme, après la mise à l'écart de Khrouchtchev. Cette dénonciation des dérives soviétiques, conjuguée à l'adaptation de la théorie communiste au parlementarisme occidental, fut synthétisée par Berlinguer dans le concept d'« eurocommunisme », à laquelle n'adhéra pas vraiment le PCF, alors dirigé par Georges Marchais (voir, sur ce point, Marc LAZAR, *Maisons rouges. Les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*, Paris, Aubier, 1992, 419 p.).

¹³ Il n'en est en fait rien car la Constitution de 1947, certes plusieurs fois révisée, demeure en vigueur.

¹⁴ Système légal permettant aux partis (principalement DC, PCI, PSI) de se partager les postes à responsabilité relevant de l'État.

¹⁵ Les jugements d'admissibilité de ces deux questions référendaires ont été simultanément rendus dans un seul arrêt (*sentenza*) n° 47 de 1991 de la Cour constitutionnelle, publié in *Gazzetta Ufficiale* du 6 février 1991.

« proportionnalisme » en vigueur, accusé à tort ou à raison de tous les maux. En 1993, une autre requête, mieux formulée, visant encore une fois la proportionnelle sénatoriale, fut déclarée admissible par la Cour (*Sent.* n° 32/1991). Le résultat du référendum qui s'en suivit fut sans appel : 82,70 % de « oui », la participation s'élevant à 77 %. Le Parlement dut alors aligner, dans le cadre d'un bicamérisme parfaitement égalitaire, les systèmes électoraux des deux assemblées, en consacrant un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges de députés et de sénateurs. Les anciennes coalitions et leurs piliers, la DC et le PSI, étaient définitivement condamnés. Le Président de la République Francesco Cossiga en prit acte en prononçant la dissolution des deux chambres par décret du 16 janvier 1994.

C'est alors que Silvio Berlusconi, dans le discours devenu célèbre de la *discesa in campo* (descente sur le terrain, sur le champ de bataille)¹⁶ retransmis tant par ses chaînes télévisées que par celles du groupe public de la RAI le 26 janvier 1994, décida de s'engager dans la compétition électorale, soit à peine deux mois avant les élections des 27 et 28 mars. Le leader du *Partito Democratico della Sinistra* (PDS, Parti démocratique de Gauche, dirigé par le dernier secrétaire général du PCI, Achille Occhetto) et la coalition des gauches qu'il avait mobilisée, quoique promis à la victoire, furent défaits par le *Polo della libertà* mené par Berlusconi et constitué de *Forza Italia* (mouvement dont il avait annoncé la création dans son discours), *Alleanza nazionale* de Francesco Fini et la *Lega*

La réussite très rapide de l'entrepreneur a rapidement nourri les soupçons quant à l'origine du financement de ses multiples sociétés.

Nord d'Umberto Bossi. Si *Forza Italia* prétendait récupérer l'héritage politique de la DC, l'alliance constituée autour de cette formation était pourtant fort hétéroclite. *Alleanza nazionale*¹⁷ n'avait alors fait qu'un *aggiornamento* de façade, en débaptisant le *Movimento Sociale Italiano* (MSI) néofasciste fondé par Almirante, et la *Lega Nord* ne dissimulait ni son mépris profond vis-à-vis du *Mezzogiorno* ni sa xénophobie à l'égard des immigrés, à rebours des racines chrétiennes de la droite italienne. Par ailleurs, la tradition centralisatrice des héritiers du MSI s'accordait mal avec les velléités fédératrices de la Ligue. Ces contradictions et la défection de la *Lega Nord* acculèrent Berlusconi à la démission huit mois seulement après sa prise de fonction, en janvier 1995. Ce n'est qu'après six ans dans l'opposition qu'il

prit, lors des élections de 2001, sa revanche, l'amenant, (première dans l'histoire de la République !) à la Présidence du Conseil pendant toute la durée de la XIV^e législature.



II. Une réussite personnelle controversée

Il est indispensable, avant de décrire la spécificité de son action à la tête de l'exécutif, d'évoquer brièvement sa première carrière, en tant qu'homme d'affaires. Silvio Berlusconi n'est pas un héritier. Né en 1936, issu de la petite bourgeoisie milanaise (son père a commencé comme simple employé de banque pour finir cadre supérieur), *Sua Emittenza*, sa licence en droit en poche, débute sa carrière à 25 ans en tant que promoteur immobilier. Il fait fortune très rapidement en faisant sortir de terre, à la fin des années 1960, d'immenses complexes de luxe à Brugherio puis à Segrate, *Milano 2 et Milano 3*, à quelques encablures dans les deux cas de Milan. Il commence à diversifier ses activités une dizaine d'années plus tard en lançant une télévision câblée, également dénommée *Milano 2*, qui diffuse dans un premier temps ses émissions dans l'ensemble de la Lombardie pour être rebaptisée *Canale cinque*, quand il obtint en 1980 l'autorisation de diffusion par voie hertzienne sur l'ensemble du territoire national. Il tentera d'élargir son empire médiatique hors les frontières italiennes en créant trois chaînes télévisées en France (*La Cinq*), Allemagne (*Telefünf*) et Espagne (*Telecinco*), avec des fortunes d'ailleurs diverses. Il fonde dès 1978 sa holding, *Fininvest*, regroupant désormais, dans le secteur des media, trois chaînes privées à diffusion nationale (*Rete quattro*, *Canale cinque*, *Italia uno*, intégrées dans le groupe *Mediaset*), deux régies publicitaires, l'une télévisuelle (*Publitalia*), l'autre cinématographique (*Medusa*), un groupe de production télévisuelle spécialisé dans la télé-réalité (*Endemol*), la plus grande maison d'édition italienne (*Mondadori*), de très nombreux titres de presse écrite, mais aussi un groupe de services financiers dans le secteur des banques de détail et des assurances. Il est par ailleurs propriétaire depuis 1986 du prestigieux club Milan AC, qui a contribué à accroître sa popularité dans un pays où le football compte des millions de tifosi.

La réussite très rapide de l'entrepreneur a rapidement nourri les soupçons quant à l'origine du financement de ses multiples sociétés. Une enquête a même été diligentée relativement à la provenance des fonds de la *Fininvest*, alimentés par des comptes suisses, mais Berlusconi,

¹⁶ Pour l'intégralité du discours, voir cini92.altervista.org. Également sur Wikipedia.

¹⁷ La première intervention de Berlusconi dans la vie politique date de 1993, quand il annonça son soutien à Francesco Fini lors des élections municipales à Rome, opposé au candidat de gauche Francesco Rutelli, qui l'emporta finalement. La légende de son entrée spontanée en politique en janvier 1994 résiste donc peu à l'analyse, ce soutien préluant son alliance avec le mouvement de Fini.



interrogé par le parquet, se réfugia derrière le secret bancaire, de sorte qu'il a été impossible de déterminer l'identité de ses « mécènes ». En 1999, Francesco Giuffrida, vice-directeur de la Banque d'Italie à Palerme, soutint, à l'occasion du procès dell'Utri¹⁸, qu'il était impossible d'identifier la provenance de certains fonds de la *Fininvest* d'une valeur, à l'époque, de 113 milliards de lires (56 millions €), remis en espèces ou en chèques¹⁹. De fait, ces soupçons de blanchiment d'argent sale n'ont

¹⁸ Marcello dell'Utri est un proche de Berlusconi, dont il fut longtemps l'un des cadres de sa régie publicitaire *Publitalia*. Cofondateur de *Forza Italia*, il entame en 1996, dans le sillage de son mentor, une carrière politique en tant successivement que député (1996), parlementaire européen (1999) puis sénateur (2001). Mais ses nouvelles fonctions pâtirent rapidement des poursuites dont il fut l'objet pour complicité d'association mafieuse. Dell'Utri fut en effet suspecté d'avoir apporté son concours aux investissements de la mafia sicilienne *Cosa Nostra* dans la *Fininvest*, depuis la fin des années 1970. Condamné à neuf ans de prison par le Tribunal de Palerme à l'issue d'un procès de sept ans (jugement confirmé en appel), il sera finalement relaxé par une décision de la Cour de cassation en 2012 pour insuffisance de charges.

¹⁹ Selon [Bakchich info](#), « Deux documents de plusieurs centaines de pages, rédigés en 2000 par un fonctionnaire de la Banque d'Italie d'une part et un commandant de la DIA, la direction des enquêtes anti-mafia de la police transalpine de l'autre, ne laissent en effet aucun doute sur la collusion – au moins passée - du nouveau Président du conseil italien avec le crime organisé. Ils montrent qu'à l'origine de la fortune colossale du « *Cavaliere* », il y a plus de 50 millions d'euros injectés en cash, par versements réguliers entre 1977 et 1985, dans la galaxie financière du groupe *Fininvest*, son empire télévisuel. Et ce, sans aucune justification. Même pas de fausses factures. Des dons au pays de Don Corleone ! Ces deux rapports accablants versés à la procédure pour « *concours externe à association mafieuse* » visant Marcello dell'Utri, l'ancien patron de la régie publicitaire du *Cavaliere* n'ont pourtant jamais pu être utilisés contre Berlusconi en personne en raison d'une modification du code pénal votée... sous le régime Berlusconi en 2001 ! ». Par ailleurs, et sans que cela ne puisse constituer une preuve formelle, il est néanmoins troublant de constater que les territoires économiquement contrôlés par les différentes mafias italiennes (*Cosa nostra* en Sicile, *Camorra* en Campanie, *Ndrangheta* en Calabre, *Camorra, Sacra Corona Unita* dans les Pouilles) n'ont jamais fait électoralement défaut aux formations politiques dirigées par Berlusconi...

jamais été prouvés, Berlusconi s'étant toujours justifié en affirmant qu'il est un « homme qui s'est fait seul », doué de « capacités entrepreneuriales » dont le succès reposerait sur son « flair pour les affaires », sur son travail et une série de « circonstances fortuites » qui lui auraient garanti la confiance de différents financiers²⁰.

Selon le magazine américain *Forbes*, le *Cavaliere* est, en 2012, la 6^e fortune italienne et la 169^e fortune mondiale, avec un patrimoine estimé à 5.900.000.000 \$²¹.

III. Une confusion des genres assumée

Ce n'est pas ici le lieu pour décrire la politique classiquement néolibérale menée par le *Caïman* en tant que Président du Conseil pendant neuf ans, en ce qu'elle ne révèle finalement rien de spécifique, à l'horizon européen voire mondial, quant à la geste berlusconienne. Beaucoup d'autres pays ont expérimenté de telles politiques depuis les années 1980, à l'ombre des deux modèles de déréglementation mis en œuvre au Royaume-Uni et aux États-Unis, sous les noms de *Thatcheronomie* ou *Reaganomie*, néologismes créés sur la base des patronymes des deux anciens leaders britannique et américain ayant conceptualisé les prétendues évidence et incontestabilité de tels choix politiques. La victoire, au moins temporaire, de cette véritable idéologie (quoiqu'elle taise son nom) n'est en aucun cas une particularité transalpine. Les programmes de privatisation de pans entiers de secteurs anciennement publics, les exonérations multiples de charges sociales au profit du privé, l'abolition, totale ou partielle, des droits de succession, la réduction des prestations sociales ou des remboursements des dépenses de santé, la diminution des droits sociaux, pour ne prendre que quelques exemples emblématiques, ne sont pas l'apanage de l'Italie, d'autres pays – quelle que soit, d'ailleurs, l'appartenance politique de leurs gouvernants – semblant remiser au rayon des utilités le modèle keynésien de l'État Providence et la protection sociale qui en résulte.

L'Italie est en revanche le seul pays démocratique où le dirigeant d'un empire médiatique accède non seulement à la tête de l'exécutif mais en profite, en outre, pour consolider ses propres affaires. Elle est le seul pays démocratique où la politique est privatisée au profit d'un groupe économique dirigé par l'une des plus grandes fortunes nationales. La confusion des genres est en effet une marque de fabrique de Berlusconi qui n'eut de cesse, une fois arrivé au pouvoir, de faire voter des lois sur mesure pour échapper à la justice pénale et conforter son groupe. La liste serait longue à dresser de tels conflits d'intérêts permanents mais on en présentera quelques exemples emblématiques. Berlusconi a en effet été à l'origine, quand il était Président du Conseil, de pas moins de 36 textes sur mesure ou « *ad personam* », selon

²⁰ Cf. [web.archive.org](#).

²¹ Voir le site de *Forbes*.

Marco Travaglio²². Il est vrai que l'un de ses plus fidèles lieutenants et ami, Fedele Confalonieri, actuellement président de *Mediaset*, déclarait benoîtement au journal *La Repubblica* que « si [Berlusconi] ne s'était pas lancé en politique, s'il n'avait pas fondé *Forza Italia*, aujourd'hui nous serions sous les ponts ou en taule avec une accusation de mafia... » (Entretien paru dans *La Repubblica* du 25 juin 2000). On peut classer ces lois « ad personam » en deux grandes catégories : celles visant à conforter les positions économiques des sociétés du *Cavaliere* et celles permettant au Président du Conseil ou à ses affidés d'échapper aux foudres de la justice, sous couvert de lutter contre les prétendues dérives des *toghe rosse*²³.

La préservation des intérêts économiques de l'empire médiatique du groupe *Mediaset* a fait l'objet de toutes les attentions de Berlusconi et de ses majorités parlementaires successives. Il faut notamment citer ici la loi dite Gasparri 2 (Loi n° 112 du 3 mai 2004, *G.U.* du 5 mai 2004)²⁴, qui permit d'éviter la

Berlusconi a toujours affirmé qu'il est un « homme qui s'est fait seul », doué de « capacités entrepreneuriales » dont le succès reposerait sur son « flair pour les affaires », sur son travail et une série de « circonstances fortuites »

dissolution du groupe *Mediaset*, en contradiction avec une décision de la Cour constitutionnelle de 2002²⁵ qui avait jugé que la chaîne *Rete 4* devait disparaître du réseau hertzien pour être diffusée par voie satellitaire au plus tard le 31 décembre 2003. En attente de cette loi, Berlusconi

avait préalablement signé un décret surnommé *salva-Rete 4* (sauvetage de *Rete 4*) peu avant cette échéance, permettant une énième prorogation du canal télévisé. La loi Gasparri 2, très similaire à celle auparavant rejetée par le Président de la République, assura que la fréquence *Rete 4* ne dépassait pas le plafond antitrust puisque, dès le 30 avril 2004, 50 % des Italiens auraient eu la faculté de passer à la télévision numérique, leur garantissant une centaine de nouvelles chaînes²⁶. *Rete 4* fut alors définitivement sauvée, l'autorité de la Cour constitutionnelle ouvertement bafouée au sommet de l'État, la position de *Mediaset* définitivement confortée. Le conflit d'intérêts est ici à son comble, d'autant que Berlusconi ne s'est pas

privé, en tant que Président du Conseil, d'influencer considérablement la *RAI*, la radiotélévision publique italienne ; de sorte qu'aussitôt au *Palazzo Chigi* il contrôlait, en réalité, six chaînes télévisées²⁷.

Mais Berlusconi a surtout eu pour obsession d'échapper à la justice italienne. Dès son entrée en fonction, il fit prendre par décret (dit Biondi) un texte par lequel il entendait exclure la corruption des cas passibles de détention préventive. Las, le tycoon, encore novice en politique, dut retirer prestement ce texte en juillet 1994, devant la levée de boucliers de l'opposition et d'une opinion publique exaspérée par les révélations du scandale *Tangentopoli*. Il ne commit plus par la suite telle erreur. Revenu à la tête du Gouvernement en 2001, *Sua Emittenza* fit voter une loi qui, sous couvert de ratification d'un accord bilatéral d'entraide judiciaire avec la Suisse, annulait en réalité les preuves recueillies à l'étranger suite à des commissions rogatoires émises par des magistrats italiens, y compris celles, bien évidemment, qui

diffusion régionale comme la chaîne publicitaire *Telemarket*, ce qui permettait artificiellement à *Mediaset* de sauvegarder ses trois chaînes. Mais le Président de la République d'alors, Ciampi, refusa de promulguer la loi, car la jugeant inconstitutionnelle, ce qui obligea le Parlement à revoir sa copie.

²⁵ Voir note *supra*.

²⁶ En fait, seulement 18 % de la population put alors accéder effectivement au numérique, mais l'AGCOM (autorité de garantie des communications) fit une interprétation extensive de la réglementation en admettant qu'il suffisait que le signal numérique soit perçu dans une localité pour ne serait-ce qu'un canal pour considérer qu'elle était couverte par le numérique.

²⁷ Lire, à ce sujet, l'étude édifiante réalisée en 2003 par Soria Blatmann pour le compte de l'ONG Reporters sans frontières, « *Conflits d'intérêt dans les médias : l'anomalie italienne* », en [ligne](#).

²² M. TRAVAGLIO, *Ad personam*, Milano, Chiarelettere, 2010, p. 5. Laissons la plume à cet auteur, dont l'introduction de son ouvrage est édifiante : « C'est ainsi qu'en remontant dans le temps, j'ai découvert qu'au cours des seize dernières années, pas moins de 36 lois "ad personam" ont été approuvées en faveur de Berlusconi (entre celles qui ont été écrites spécialement pour lui et celles dont lui ou ses sociétés ont bénéficié). Plus 11 autres projets de loi qui ont avorté chemin faisant, soit parce qu'elles n'ont été approuvées que par l'une des deux branches du Parlement puis mises à l'écart pour diverses raisons, soit parce que les projets sont encore dans les tiroirs, prêts à être dégainés à la première occasion et menaçants comme une épée de Damoclès [...]. Car la maladie sénile et incurable générée par le conflit d'intérêt, c'est d'abord la privatisation de la Justice ». Le livre remarquable de Marco Travaglio explique quel serait le ressort véritable de l'entrée en politique de Berlusconi. L'endettement de son groupe atteignait, lors de son fameux discours de la « *discesa in campo* », 4 000 milliards de lires (2 milliards €). Les banques menaçaient alors de se désengager de ses affaires.

²³ Surnom péjoratif attribué par Berlusconi aux magistrats moins en raison des toges rouges qu'ils endossent que de leurs idées supposément communistes, traduisible en français, avec une légère altération de sens, par juges rouges.

²⁴ La loi dite Gasparri 1 de 2003 visait déjà à contourner la décision de la Cour constitutionnelle n° 466 de 2002, qui jugea, ainsi qu'elle l'avait déjà fait en 1994 (*sent.* n° 420/1994), qu'aucune personne morale de droit privé ne pouvait posséder plus de deux fréquences télévisées émettant par voie hertzienne. Le texte permettait en effet à la chaîne de continuer à diffuser, « quoique dépourvue de titre d'habilitation », puisqu'elle n'avait plus de concession depuis 1999. Le plafond antitrust de 20 % du total des canaux télévisés n'étant en effet plus calculé sur les 10 émetteurs nationaux, mais sur 15 émetteurs, y compris ceux à

démontraient les corruptions de juges romains en charge de l'affaire Previti, avocat de Berlusconi et ancien ministre de la défense²⁸. Toujours en 2001, le Caïman fit voter par un Parlement largement acquis à sa « cause » l'autorisation de légiférer par décret législatif (décret législatif n° 61 du 11 avril 2002, *G.U.* du 15 avril 2002) pour adoucir substantiellement le délit de faux bilan, ce qui lui permit d'obtenir la prescription dans les procès où il était poursuivi à ce titre, malgré l'évidence, dénoncée par l'opposition de gauche, d'une législation au profit exclusif de ses intérêts personnels. Par ailleurs, le 6 décembre 2001, l'Italie vota seule contre le mandat d'arrêt européen et en bloqua l'approbation. Ce « non » italien ne concernait en réalité qu'une partie minime des infractions assujetties aux nouvelles règles : l'Italie du Gouvernement Berlusconi II voulait en effet uniquement exclure de cette liste la corruption, la fraude, le recyclage et les autres crimes financiers. Le Président du Conseil alla même jusqu'à prétendre que le mandat d'arrêt européen « mettait en péril les libertés individuelles », ne redoutant absolument pas de s'attirer les foudres des 14 autres États membres de l'Union européenne d'alors. Selon le journal *Newsweek*, Berlusconi craignait d'être arrêté par des juges espagnols dans le cadre de l'enquête sur sa télévision *Telecinco*. Le summum de la privatisation du politique fut cependant atteint en 2008 avec le *lodo Alfano* (Loi n° 124 du 23 juillet 2008, *G.U.* du 25 juillet 2008) prescrivant des dispositions relatives à la suspension du procès pénal vis-à-vis des plus hautes charges de l'État (Président de la République, président du Conseil, président de la Chambre des députés, président du Sénat). Il faut en effet rappeler que le *Cavaliere* est toujours poursuivi dans trois affaires : pour corruption de témoin, fraude fiscale et faux en bilan, prostitution de mineure et abus de pouvoir ! La Cour constitutionnelle frappa cependant le *lodo Alfano* d'inconstitutionnalité en 2009²⁹. L'ancienne coalition gouvernementale prétendit néanmoins réintroduire par la fenêtre une protection pénale au bénéfice de Berlusconi. C'est ainsi que fut votée la loi n° 51 du 7 avril 2010 (*G.U.* du 8 avril 2010) instituant, pour le Président du Conseil et

les ministres, non plus une suspension du procès mais un empêchement légitime à comparaître dans une audience pénale, afin d'assurer le déroulement serein de leurs fonctions. Les nouvelles dispositions de cette loi devaient s'appliquer jusqu'à l'approbation d'une réforme constitutionnelle (jamais advenue), dite *Lodo Alfano costituzionale*, au plus tard dix-huit mois après leur entrée en vigueur. La manœuvre échoua face au tollé qu'elle suscita et qui se traduisit institutionnellement par l'un des référendums abrogatifs du 12 juin 2011 dont le résultat sans appel anticipa la chute de Berlusconi³⁰ : plus de 54 % de participation des inscrits (déjouant une abstention souvent suscitée par Berlusconi les années précédentes) et une victoire éclatante du « oui » s'établissant à 94,62 %³¹. L'importance symbolique du référendum sur l'empêchement légitime n'est bien évidemment pas à négliger. Ce scrutin marqua le profond rejet de la personnalité même de Silvio Berlusconi, pourtant longtemps présenté comme l'homme providentiel italien par excellence.



IV. Berlusconi ou l'illusion démocratique

Le portrait que l'on vient brièvement de brosser oblige à constater que le phénomène Berlusconi n'est pas un accident de l'Histoire italienne. Pendant quasiment deux décennies, cet homme, qui se plaisait en 1994 à stigmatiser l'ancienne classe dirigeante largement discréditée par le scandale de *Tangentopoli*, a pu, à son aise, nouer et dénouer les fils du jeu politique sans que sa popularité n'en soit, pendant longtemps, véritablement érodée. Qu'il fût au pouvoir ou dans l'opposition, il était

²⁸ Loi n° 367 du 5 octobre 2001, in *G.U.* du 8 octobre 2001. Les tribunaux relevèrent néanmoins que cette loi contredisait toutes les conventions internationales ratifiées par l'Italie et, en raison de la supériorité des traités sur les actes internes, l'écartèrent en conséquence, la loi restant ainsi lettre morte. Cesare Previti fut finalement condamné, deux fois de façon définitive, pour corruption de magistrats, à cinq ans fermes d'emprisonnement.

²⁹ *Sent.* n° 262/2009 (*G.U.* du 21 octobre 2009), par laquelle la Cour avait prononcé l'inconstitutionnalité au regard des articles 3 (principe d'égalité) et 138 (règles relatives à la révision de la Constitution) de l'article 1^{er} de la loi du *Lodo Alfano* en opérant un raisonnement typiquement syllogistique : toutes les prérogatives des organes constitutionnels, en ce qu'elles sont dérogoires au principe d'égalité, doivent être établies par des normes de valeur constitutionnelle ; la norme censurée introduit une hypothèse de suspension du procès pénal qui se résout en une prérogative car elle est destinée à sauvegarder le fonctionnement régulier des certains organes constitutionnels ; il en résulte que la suspension du procès pénal doit être prévue par des normes de valeur constitutionnelle et non par une loi ordinaire, de ce fait censurée en sa disposition principale.

³⁰ L'année 2011 constitua en effet une véritable *annus horribilis* pour le *Cavaliere* et ses partisans. Défection de Fini et d'une partie de ses troupes, déroute au municipales des 29 et 30 mai 2011, défaite historique aux référendums en juin, scandales judiciaires à répétition, affaires de mœurs... Cette scansion pénible, digne d'un véritable *soap opera*, s'achèvera avec la démission de Berlusconi le 12 novembre 2011, acculé par les marchés financiers dans un contexte inédit de crise économique et suite à la perte de sa majorité absolue à la Chambre des députés. Les Italiens sont depuis dirigés par un gouvernement technique, mené par l'économiste Mario Monti, actuel président du Conseil, soutenu au Parlement par les deux partis les plus importants des deux pôles, le Peuple des libertés à droite, le Parti démocratique à gauche.

³¹ Source ministère de l'Intérieur italien, en ligne

en réalité au centre de l'échiquier politique, les feux de la rampe s'éteignant d'autant moins qu'il les alimentait constamment par le truchement de ses propres media. Si, comme nous le postulons ici, la longévité de son aventure politique n'est pas accidentelle, reste alors à s'interroger sur ses raisons.

On a essayé de le démontrer, Berlusconi a bénéficié d'un formidable concours de circonstances, au moment où la classe dirigeante était emportée par les scandales et où l'État apparaissait, par ricochet, profondément délégitimé. Alors que ses affaires étaient mises en péril, le Caïman a investi le champ politique comme un aventurier, en véritable *Condottiere*, agitant le chiffon du péril rouge et offrant comme alternative le miroir narcissique de sa propre réussite. On ne peut négliger ici l'absence de tradition historique d'un État fort en Italie ; l'Italie n'a célébré, plutôt discrètement d'ailleurs, son 150^e anniversaire qu'en 2011. La conscience de l'État reste encore à forger, la seule trace d'un État fort, l'Italie fasciste de Mussolini, faisant bien sûr figure de contre-modèle.

L'individualisme et la prégnance des valeurs familiales inspirées par l'Église catholique sont des éléments structurants particulièrement forts en matière politique qu'avait su faire fructifier la DC et qu'a su récupérer à son profit Berlusconi en 1994. Par ailleurs, nous l'avons vu, au début des années 1990 les anciennes structures partisans s'écroulent une à une, soit en raison de facteurs endogènes (la révélation de la corruption politique touchant de plein fouet la DC et le PSI), soit du fait de causes exogènes (la chute du mur Berlin et, très peu de temps après, de l'Empire soviétique provoquant la dissolution du PCI). Face au délitement de l'État, miné par l'écroulement des anciennes élites politiques, l'exaspération du citoyen italien lambda est à son comble. Berlusconi a alors l'intuition qu'une place est à prendre et que la victoire promise au centre gauche, menée par les héritiers du défunt PCI n'est pas inéluctable. Sa *Blitzkrieg* de 1994 est un modèle du genre. Le coup d'essai est, il est vrai, un coup de maître. Conscient du discrédit touchant l'ensemble des structures partisans, il invente le premier parti-entreprise des démocraties occidentales. *Forza Italia*, sa première formation politique, n'est en effet qu'un décalque de ses sociétés commerciales. Ses cadres dirigeants sont d'ailleurs issus de *Publitalia*, les techniques de propagande politique sont directement inspirées du marketing. La très courte campagne électorale (deux mois) qui suit sa déclaration télévisée permettra de mettre à l'épreuve les techniques constamment réutilisées pendant dix-sept ans : discrédit de l'adversaire (le centre gauche étant systématiquement assimilé à l'ancien totalitarisme soviétique), présentation de l'homme providentiel, novice en politique et prétendument désintéressé du fait de sa fortune personnelle, discours libéral exaltant les valeurs de la

libre initiative et de la famille d'une part ; fédération de toutes les droites, réunissant les antipodes postfascistes (*Alleanza nazionale*) et néofédéraliste (la *Lega Nord*), et récupération du discours chrétien démocrate exaltant les valeurs familiales d'autre part. Le matraquage des télévisions de son groupe *Mediaset* fut suffisant pour renverser la donne. Mais l'analyse ne pourrait bien sûr se limiter à cette alchimie réussie de 1994. On l'a dit, la première expérience fut éphémère, huit mois seulement suffisant à la coalition du *Polo delle libertà* pour se désagréger, traversée qu'elle était par ses contraires. La raison de la réussite politique de Berlusconi ne peut dès lors se limiter à la fulgurance de son intuition originelle.

Qu'il fût au pouvoir ou dans l'opposition, Berlusconi était en réalité au centre de l'échiquier politique, les feux de la rampe s'éteignant d'autant moins qu'il les alimentait constamment...

L'utilisation des médias de son groupe est certes déterminante, même si, il est vrai, elle n'a pas prémuni Berlusconi contre les défaites électorales. Elle n'est cependant pas l'unique clef explicative car « la théâtralisation d'une symbolique n'est pas une nouveauté des temps actuels, même si les moyens télévisuels offrent de puissantes capacités de mise en images et de diffusion élargie »³². L'analyse que fait Pierre Musso de « l'entreprise-

spectacle en politique »³³ apparaît en tout point pertinente. Berlusconi (comme son « petit cousin » français Sarkozy d'ailleurs) a su réaliser la synthèse conservatrice de la protection des valeurs catholiques et de l'invocation constante de l'ordre d'une part et, d'autre part, de l'importation au cœur de l'État de l'idéologie néolibérale. Par ailleurs, ses sorties fracassantes, complaisamment relayées par *Mediaset*, contre les juges, contre l'opposition, contre d'hypothétiques ennemis de l'intérieur (notamment la Cour constitutionnelle ou le Président de la République, pourtant garants de la Constitution, avec lesquels les rapports furent particulièrement tendus) comme de l'extérieur (l'Europe), ont consciemment pour objet de susciter des clivages, consistant, comme l'écrit Pierre Musso, « à enfermer le débat public entre dans des choix binaires »³⁴ et plaçant le *Cavaliere* en position centrale, que l'on en soit partisan ou que l'on aime à le détester. De sorte que, faiblesse programmatique de la gauche oblige, l'alternative politique se réduit à un front anti-Berlusconi, politiquement inefficace voire contre-productif, l'intéressé faisant son miel d'une position victimaire savamment entretenue.

L'utilisation de l'image n'est bien évidemment ni innocente, ni fortuite. Berlusconi fait sciemment échapper le politique au champ du rationnel pour le cantonner volontairement dans celui de l'imaginaire. L'illusion démocratique trouve ici son fondement.

³² P. MUSSO, *Sarkoberlusconime, la crise finale*, Paris, Editions de L'Aube, 2011, p 12.

³³ P. MUSSO, « Berlusconi, l'entreprise-spectacle en politique », *Revue Medias* n° 1, [en ligne](#).

³⁴ P. MUSSO, *Sarkoberlusconime*, op. cit., p. 8.

Le verbe fait figure d'action, l'insulte d'argumentaire. En définitive, l'État est détruit de l'intérieur, puisque ce sont les talents du manager qui se substituent à la réflexion longue de l'homme politique responsable. Il s'agit de créer incessamment du mouvement, ou plutôt l'illusion du mouvement, dans le but d'étourdir le citoyen, qui est en fait dépossédé de sa conscience et de sa qualité d'acteur politique, réduit qu'il est au rang de simple spectateur et consommateur. Analysant la puissance des relais médiatiques de Berlusconi, Pierre Musso estime que « si la télévision a joué un rôle dans le succès politique de Berlusconi, c'est moins comme un instrument de manipulation, que comme modèle de machine à "fictionner une société", la "néo-télévision" de Berlusconi [jouant] donc un rôle majeur, mais indirect, dans son dispositif de conquête du pouvoir », l'invariant des deux carrières du Cavaliere étant « sa capacité à faire rêver le consommateur »³⁵. Mais ce « rêve » permet, dans l'intervalle, d'œuvrer dans le sens d'une transformation en profondeur de l'État et de son rôle. En effet, en supprimant les frontières entre privé et public, l'illusion berlusconienne accompagne « la dérégulation » généralisée du politique par l'antipolitique et de l'économie par la libéralisation, l'antiétatisme étant la marque de fabrique irréductible de l'homme d'affaires que Berlusconi n'a jamais cessé d'être.

L'instrumentalisation des media, le *storytelling*, le mouvement frénétique érigé en action publique n'ont pas été la plaie de la seule Italie. Ils ont également irrigué la politique française durant ces cinq dernières années. Mais, de même que le tycoon transalpin a finalement lassé ses spectateurs fin 2011, l'histrion français a finalement quitté le pouvoir quelques mois après, comme si Berlusconi et Sarkozy avaient épuisé leur force innovante, leur production fictionnelle comme *maschera* de leur véritable action : la transformation néolibérale de l'État. Néanmoins, l'un comme l'autre ont laissé des traces durables dans la conscience du temps politique. S'intronisant démiurges et omniscients, ils ont, qu'on le veuille ou non, durablement installé l'impression erronée d'une omnipotence illusoire. L'accélération du temps médiatique qu'ils ont suscitée a eu pour conséquence la substitution de l'annonce de l'action publique à sa concrétisation, du message à la raison, de l'émotion compassionnelle à la réflexion. De sorte que le retour à la normale ne peut se faire sans heurt et que, paradoxalement, les anciens spectateurs/consommateurs peuvent se trouver en manque de l'ancien spectacle. Gardons cependant en mémoire, pour l'inverser, l'aphorisme de Marx, dans *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, selon lequel les événements de l'Histoire se répètent deux fois, la première fois comme tragédie, la seconde fois comme farce... ■ **Julien Giudicelli.**

Berlusconi a su réaliser la synthèse conservatrice de la protection des valeurs catholiques et de l'invocation constante de l'ordre d'une part et, d'autre part, de l'importation au cœur de l'État de l'idéologie néolibérale. Par ailleurs, ses sorties fracassantes, complaisamment relayées par Mediaset, contre les juges, contre l'opposition, contre d'hypothétiques ennemis de l'intérieur (notamment la Cour constitutionnelle ou le Président de la République, pourtant garants de la Constitution, avec lesquels les rapports furent particulièrement tendus) comme de l'extérieur (l'Europe), ont consciemment pour objet de susciter des clivages, consistant, comme l'écrit Pierre Musso, « à enfermer le débat public entre dans des choix binaires » et plaçant le Cavaliere en position centrale, que l'on en soit partisan ou que l'on aime à le détester.

³⁵ P. MUSSO, « Berlusconi, l'entreprise-spectacle en politique », op. cit.

■ Publications



« L'animal, un homme comme les autres ? » a été le thème du Colloque pluridisciplinaire initié par le Doyen Pierre Sanz de Alba et qui s'est tenu à Toulon les 18 et 19 novembre 2010. La qualité des contributions, l'intérêt qu'a suscité le thème, les débats fructueux auxquels il a donné lieu ont conduit naturellement les directeurs du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS et de BABEL, unités de recherche de l'université du Sud Toulon-Var, à publier les quinze contributions axées sur l'animal-objet, miroir de l'homme et l'animal-sujet, le paradoxe de l'homme. Cet ouvrage dirigé par Maryse Baudrez, Thierry Di Manno et Valérie Gomez-Bassac, respectivement directeurs et membre du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS, UMR-CNRS 7318, est publié sous l'égide de l'école doctorale n° 509 en SHS « Civilisations et Sociétés euro-méditerranéennes et comparées ».

***L'animal, un homme comme les autres ?*, sous la direction de Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Valérie Gomez-Bassac, Bruylant, 2012.**



Les Cahiers du C.D.P.C. ont toujours eu « pour ambition d'être utiles en informant et, chaque fois que cela est possible, en allant plus loin » (J.-C. Escarras). Informer : ce nouveau numéro de la Revue a bien cet objectif. La réforme de la procédure d'appel est entrée en vigueur en 2011. Nul doute que les actes de la Journée d'études organisée par le CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS et le Barreau de Toulon trouvaient leur place dans cette livraison. Aller plus loin : la vocation première des Cahiers, l'étude du droit comparé, est poursuivie. Ce numéro met à l'honneur les premières Journées de la Jeune Recherche qui se sont déroulées à l'Université du Sud Toulon-Var. Les jeunes chercheurs français et italiens ont contribué au sein de l'atelier du CDPC J-CE à rendre compte de l'état du droit positif sur le thème « Droit et vin » dans l'espace euro-méditerranéen.

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

sous l'égide du
CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS
(UMR-CNRS 7318)

Équipe de rédaction :

Maryse Baudrez
Michaël Bardin
Véronique Fumaroli
Julien Giudicelli
Céline Maillafet
Thierry Santolini
Sylvie Schmitt
Catherine Tzutzuziano

ISSN : 2264-1726

Dépôt INPI : 3777108

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com