

# 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

L'actualité italienne est le cœur de *La Lettre d'Italie*. Il était donc évident que le numéro 2 serait consacré à cette vie politique italienne qui, ces derniers temps, est riche en événements. Après la démission du Gouvernement Berlusconi, la nomination du Gouvernement Monti était un signe adressé aux partis politiques et une espérance d'unité nationale. Espoirs déçus ou entreprise trop ardue ? Les élections législatives se sont déroulées, Michaël Bardin qui en analyse le résultat, y voit la « chronique d'une ingouvernabilité annoncée ». De fait, personne ne sort véritablement vainqueur de ces élections, les majorités sont différentes au Sénat et à la Chambre des Députés et, note-t-il, en toile de fond, il faut tenir compte de la lassitude des Italiens qui s'est exprimée à travers le taux d'abstention record pour une élection nationale et le score du mouvement de Beppe Grillo (symbole de l'« antipartisme »).

Le malaise est grand dans certaines de nos démocraties, l'Italie n'est pas la seule concernée, ce qui permet à Julien Giudicelli d'affirmer que « le populisme qui s'est fait jour lors des dernières élections ne naît pas *ex nihilo* de l'inconséquence des Italiens mais de l'exaspération d'une absence de politique, d'idéologie, de choix ».

L'impossibilité de Pier Luigi Bersani à composer un nouveau gouvernement renvoie à nouveau

« la balle » dans le camp du Président de la République.

Ce Président italien

## Sommaire :

- . La question des sénateurs à vie
- . Les lieux de pouvoir en Italie
- . Le président de la République italienne
- . Portrait : Les *governatori* italiens
- . L'encadrement progressif du fédéralisme fiscal
- . Les « *quotas roses* »
- . L'*Imposta Municipale Unica*
- . Point de vue du chercheur : Le gouvernement technique ou la démocratie sans le peuple
- . Dossier : Les élections parlementaires des 24 & 25 février 2013



« pouvoir neutre, intermédiaire, distinct et séparé du pouvoir exécutif » qui, particulièrement lorsque la nécessité l'exige, n'hésite pas à intervenir au nom du maintien de l'unité nationale et à s'exprimer publiquement (*esternazione*). Le président Giorgio Napolitano ne fait pas exception à la règle, loin s'en faut. Son « talent politique » lui a permis de faire face à des situations délicates et « la réalité de son pouvoir d'influence a largement dépassé les frontières italiennes ». Dans son discours du 22 mars 2013, retranscrit ici, le président Napolitano insiste sur la « nécessité d'un large consensus entre les formations opposées sur les choix d'intérêt général » et rappelle qu'en l'absence de résultat décisif lors des élections, il dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant au choix de la formation gouvernementale (Véronique Fumaroli, Michaël Bardin). C'est d'ailleurs, l'exercice de l'un de ses pouvoirs de nomination qui conduit Massimo Cavino à débattre sur le rôle des sénateurs à vie. La nomination de Mario Monti comme sénateur à vie, l'un des « représentants super partes des vertus de la Patrie » et la participation de ce dernier à la campagne électorale sont-elles compatibles ?

Bien entendu, aujourd'hui, qui dit élections dit aussi quotas ou non quotas ?! Ces dernières années ont été les points d'orgue des débats dans la vie politique et des recours juridictionnels en matière de représentation des femmes en politique. Catherine Tzutziano et Céline Maillafet constatent que la portée du principe constitutionnel de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics et aux charges électives reste limitée tant au niveau législatif que dans la pratique. « La politique ne serait-elle pas une affaire de femmes » ? Néanmoins, alors que se profile l'échéance présidentielle, trois noms de femmes reviennent comme candidates potentielles à la présidence de la République italienne...

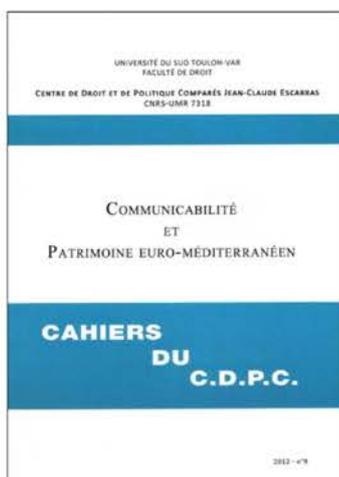
Ce tour d'horizon de l'actualité juridique et politique italienne ne pouvait s'achever sans quelques lignes sur ceux que l'on nomme les *governatori* des Régions italiennes d'autant que pour plusieurs d'entre eux dont Michaël Bardin nous trace le portrait, « le profil politique *a priori* exclusivement "local" ou "régional" n'est qu'une illusion ». La puissance politique des *governatori* prend toute sa signification aussi lorsque l'on évoque les difficultés financières de certaines Régions et l'encadrement progressif du fédéralisme fiscal (Sylvie Schmitt).

Enfin, et parce que l'Italie, c'est aussi l'histoire, Thierry Santolini n'a pas résisté à nous faire découvrir ou nous rappeler l'origine des lieux actuels du pouvoir. Présidence de la République, Chambre des Députés, Sénat... le plus souvent « le prestige des vieilles pierres l'a emporté sur l'attrait du confort moderne. Pouvait-il en être autrement dans une ville comme Rome ! ».

Les rédacteurs de ce numéro 2 de *La Lettre d'Italie* aiment trop ce pays pour être pessimistes, et puis, l'Italie, c'est aussi l'histoire du *miracolo* toujours possible. Si les difficultés actuelles de nos voisins transalpins inquiètent c'est parce qu'elles sont souvent les symptômes précurseurs d'évolutions plus générales. Souhaitons que les éternuements de l'Italie soient bien compris comme le signal d'une nécessité de penser, enfin, la politique autrement... ■

## ■ Publications

### **Les Cahiers du CDPC : Communicabilité et patrimoine euro-méditerranéen**



La réforme de la saisine du Conseil constitutionnel a fait l'objet de nombreuses contributions. Néanmoins, les chercheurs du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS ne pouvaient manquer de consacrer, dans les *Cahiers du CDPC* aussi, quelques pages à cette réforme tant elle est largement inspirée de la question incidente italienne

La communicabilité entre les systèmes juridiques français et italien a donc progressé. Cette communicabilité démontrée par le fondateur du CDPC qui appelait de ses vœux l'introduction du contrôle a posteriori de constitutionnalité des lois en France...

Ce numéro 9 des *Cahiers du CDPC* met aussi à l'honneur, dans sa seconde partie, les contributions des jeunes maîtres de conférences, docteurs et doctorants, français et italiens, qui ont uni leurs réflexions pour apporter des éléments de réponse à la question : « Existe-t-il un patrimoine euro-méditerranéen ? ».

***Les Cahiers du CDPC : Communicabilité et patrimoine euro-méditerranéen* (vol. 9), Maryse Baudrez (dir.), 2012, 198 p.**

## ■ La voix d'Italie

# La question ouverte des sénateurs à vie

par Massimo Cavino

Professeur de droit constitutionnel à l'Université du Piémont Oriental « Amedeo Avogadro »

L'article 59 de la Constitution italienne prévoit que « *Tout ancien Président de la République est sénateur de droit et à vie, sauf s'il y renonce* » (alinéa 1<sup>er</sup>) et que « *Le Président de la République peut nommer sénateurs à vie cinq citoyens qui ont illustré la Patrie par leurs mérites exceptionnels dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire* » (alinéa 2).

La Constitution prévoit, donc deux catégories de sénateurs à vie : les anciens Présidents de la République et ceux qui sont nommés par le Président de la République.

Ces dispositions constitutionnelles, en apparence très simples, ont soulevé de nombreuses questions interprétatives au cours des dernières années, relatives surtout au deuxième alinéa de l'article 59.

En premier lieu, la doctrine constitutionnaliste a réfléchi sur le sens de l'expression « *Le Président de la République peut nommer* », en distinguant deux hypothèses : a) soit chaque Président peut nommer cinq sénateurs à vie ; b) soit un maximum de cinq sénateurs à vie nommés par le Président de la République, peuvent siéger au Sénat. La première hypothèse envisage le terme « *Président de la République* » comme personnalité politique, la seconde le considère comme « *munus* ».

Jusqu'à la présidence de Sandro Pertini, la doctrine avait montré sa préférence pour la deuxième hypothèse. En considérant que la nomination des sénateurs à vie constitue une exception au principe de l'élection des représentants du peuple, on avait toujours choisi une interprétation restrictive. On ne voulait pas prendre le risque de l'existence au Sénat, d'un parti du Président composé des sénateurs à vie.

Cette interprétation n'a pas été suivie par le Président Pertini qui, en accord avec le Président du Sénat a nommé (en 1984) deux sénateurs à vie (Carlo Bo et Norberto Bobbio) alors qu'il y en avait déjà cinq (Eduardo De Filippo, Amintore Fanfani, Cesare Merzagora, Camilla Ravera, Leo Valiani).

Son successeur, le Président Francesco Cossiga, a fait la même chose en nommant, en 1991, cinq sénateurs à vie (Giovanni Spadolini, Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino, Paolo Emilio Taviani) alors qu'il y en avait encore quatre (Amintore Fanfani, Leo Valiani, Carlo Bo, Norberto Bobbio).

En pratique, à la fin du mandat de Francesco Cossiga en 1992, onze sénateurs non élus siégeaient à la chambre haute : neuf sénateurs nommés et deux sénateurs de droit en tant qu'anciens Présidents de la République, Giovanni Leone et Francesco Cossiga.

Si l'on considère que le règlement du Sénat dispose à l'article 14, alinéa 4, que chaque groupe doit être composé d'un minimum de dix sénateurs, on comprend aisément la complexité de la question.

Les sénateurs à vie ont les mêmes prérogatives que tous les autres membres du Parlement. L'article 67 de la Constitution, lorsqu'il énonce que « *Chaque membre du Parlement représente la Nation et exerce ses fonctions sans mandat impératif* », n'opère aucune distinction relative aux sénateurs à vie.

Lors des débats à l'Assemblée constituante, on avait souligné la nécessité de prévoir la présence de sénateurs à vie pour garantir la participation à l'activité délibérative des chambres de personnalités de grande valeur morale et sociale qui, en raison de leur activité et de leur position dans la société, auraient rencontré quelques difficultés pour passer par la voie « étroite » des élections.

L'intention du Constituant était de fournir au Sénat de hautes compétences qui auraient dû être apportées par des personnalités dans lesquelles tous les Italiens pouvaient se reconnaître, sans distinction de parti politique.

Mais la présence de ces compétences « *super partes* », en tant que telle, n'aurait pas dû devenir déterminante pour la définition

### Sénateurs à vie (anciens présidents de la République italienne)

- **Enrico De Nicola** : 12 mai 1948 au 1<sup>er</sup> octobre 1959.
- **Luigi Einaudi** : 11 mai 1955 au 30 octobre 1961.
- **Giovanni Gronchi** : 11 mai 1962 au 17 octobre 1978.
- **Antonio Segni** : 6 décembre 1964 au 1<sup>er</sup> décembre 1972.
- **Giuseppe Saragat** : 29 décembre 1971 au 11 juin 1988.
- **Giovanni Leone** : 15 juin 1978 au 9 novembre 2001.
- **Sandro Pertini** : 23 juin 1985 au 24 février 1990.
- **Francesco Cossiga** : 28 avril 1992 au 17 août 2010.
- **Oscar Luigi Scalfaro** : 15 mai 1999 au 29 janvier 2012.
- **Carlo Azeglio Ciampi** : depuis le 15 mai 2006.

de la politique de la majorité parlementaire. Elle n'aurait, donc, pas dû devenir influente sur le plan numérique.

Et, en effet, les Présidents Scalfaro, Ciampi et Napolitano ont reconduit la pratique des institutions à l'interprétation originale. Oscar Luigi Scalfaro n'a nommé personne, tandis que Carlo Azeglio Ciampi et Giorgio Napolitano ont respecté la limite des cinq nominations.

L'esprit originaire de l'article 59 avait été, en apparence, rétabli. En apparence seulement car deux faits politiques ont, encore une fois, dirigé les projecteurs sur les sénateurs à vie.

Le premier fait politique important a été l'approbation de la loi n° 270 de 2005 qui régleme, encore aujourd'hui, les élections politiques.

Cette loi semble inspirée d'une logique proportionnelle mais, en attribuant une prime à la majorité aux partis qui emportent la majorité relative, elle détermine un effet majoritaire.

De surcroît, les différences relatives à l'attribution de la prime de majorité à la Chambre des députés et au Sénat ont des effets très lourds sur le fonctionnement des institutions.

La prime est attribuée à la Chambre en fonction du résultat national des partis. Le parti, ou plutôt la coalition, qui obtient la majorité relative au niveau national se voit attribuer la prime.

Le même critère ne peut pas être appliqué pour l'élection du Sénat. L'article 57 de la Constitution dispose que le Sénat « est élu sur une base régionale, exception faite des sièges attribués à la circonscription Étranger ». La disposition constitutionnelle empêche donc d'attribuer une prime nationale et impose une prime attribuée sur une base régionale.

La conséquence majeure de ce système est qu'il peut déterminer l'élection de majorités différentes aux deux chambres.

Cette situation s'est vérifiée pendant la XV<sup>e</sup> législature. La coalition de gauche guidée par Romano Prodi avait une forte majorité à la Chambre (en raison de la prime nationale) mais au Sénat, le gouvernement Prodi n'a pu obtenir la confiance, le 18 mai 2006, qu'avec 165 votes favorables et 155 votes contraires, soit une majorité faible.

Il faut souligner que les 165 votes favorables comprenaient les 7 votes des sénateurs à vie qui, tous, ont voté la confiance au Gouvernement.

Cette situation, encore une fois, a ouvert un important débat sur le rôle des sénateurs à vie : le soutien au gouvernement, la participation à une décision politique déterminante pour la définition de l'orientation politique de la majorité, sont-ils compatibles avec l'image des sénateurs à vie comme personnalités de la République, représentants « *super partes* » des vertus de la Patrie ?

Des réponses différentes ont été apportées à cette question. On a dit que les sénateurs à vie peuvent soutenir le gouvernement au Sénat d'une manière déterminante seulement si le gouvernement dispose d'une forte majorité à la Chambre des députés : il s'agirait d'une contribution au fonctionnement des institutions plutôt qu'une contribution à la détermination de la politique du gouvernement.

Cette réponse est discutable. En effet, puisque le système électoral est régi par des règles différentes à la Chambre et au Sénat et puisque le système parlementaire italien est un système paritaire dans lequel les deux chambres ont des pouvoirs identiques, il est difficile de considérer que les positions de la Chambre peuvent justifier les choix du Sénat.

De même, dans quelle mesure le soutien à un gouvernement faible sur le plan électoral représente un soutien au fonctionnement des institutions démocratiques ? Quelle idée des institutions et surtout quelle idée de la démocratie est à la base de cette solution ?

Le débat a été interrompu par la crise du gouvernement Prodi : ce dernier, toujours marqué par sa faiblesse, a dû démissionner à la suite d'un vote de censure du Sénat.

Les élections politiques de 2008 (XVI<sup>e</sup> législature) ont donné une forte majorité, à la Chambre et au Sénat, à la coalition de droite guidée par Silvio Berlusconi.

Le gouvernement n'a pas dû compter sur les votes des sénateurs à vie qui sont repartis « dans les coulisses ».

Mais, pendant la législature, il y a eu la scission du parti de Silvio Berlusconi (PDL), la crise économique qui a écrasé la société italienne et une série de scandales ont détruit l'image du gouvernement.

Le gouvernement Berlusconi était faible face au Parlement et discrédité sur le plan international. Il n'avait pas la possibilité de résoudre les problèmes posés par la crise économique.

Il fallait trouver une solution. Celle-ci va constituer la deuxième fait politique qui dirige les projecteurs sur les sénateurs à vie.

Le Président du Conseil S. Berlusconi avait annoncé le 8 novembre 2011 qu'il démissionnerait après l'approbation de la loi de stabilité.

Par décret du 9 novembre 2011, le Président de la République Giorgio Napolitano a nommé sénateur à vie l'économiste Mario Monti. Il s'agissait d'une nomination très particulière. En effet, la désignation de Mario Monti par le Chef de l'État constituait une indication à l'attention des partis politiques. Comme l'Italie ne pouvait pas affronter la crise économique pendant une

**Le soutien au gouvernement, la participation à une décision politique déterminante pour la définition de l'orientation politique de la majorité, sont-ils compatibles avec l'image des sénateurs à vie comme personnalités de la République, représentants *super partes* des vertus de la Patrie ?**

campagne électorale, le Président de la République a souhaité montrer qu'après la démission du gouvernement Berlusconi, il ne dissoudrait pas les chambres mais inviterait les partis à soutenir un gouvernement d'unité nationale présidé par Mario Monti.

C'est ce qui est arrivé avec la nomination de Mario Monti comme Président du Conseil des ministres par décret du 16 novembre 2011.

Le Président Napolitano a nommé comme Président du Conseil des ministres le sénateur à vie Monti dans un double but : celui de présenter le gouvernement comme l'expression de l'unité nationale face à la crise ; mais également, celui de nommer une personnalité qui, après l'expérience gouvernementale, n'aurait pas un rôle actif dans la vie politique italienne.

Le Président Napolitano a considéré Mario Monti comme une sorte de Cincinnatus qui aurait dû rendre son service à la Patrie et, ensuite, se retirer.

Il s'agissait d'un rôle compatible avec l'image « *super partes* » des sénateurs à vie. Et, en effet, le gouvernement Monti a été soutenu par la majorité parlementaire la plus large de l'histoire de la République. Les partis de gauche et de droite ont voté la confiance et ils ont voté ensemble toutes les lois et toutes les réformes présentées par le gouvernement.

Cependant, en décembre 2012, il y a eu un changement significatif. Le Président du conseil Monti a démissionné mais il n'est pas retourné à ses sillons comme Cincinnatus. Il a déclaré sa disponibilité à guider une coalition de partis du centre aux élections politiques du 24 février 2013.

De fait, les partis du centre ont choisi de le désigner comme chef de la coalition et aujourd'hui Mario Monti participe activement à la campagne électorale.

Ainsi, le débat reprend : un sénateur à vie peut-il participer à la campagne électorale et donc se présenter comme un homme de parti ?

La doctrine constitutionnaliste ne répond pas à la question. Et cela parce que toutes les réponses aujourd'hui seraient considérées comme des prises de position en faveur ou contre Mario Monti.

Mais si l'on considère que dans l'esprit de la Constitution les sénateurs à vie assurent une représentation nationale « *super partes* », la réponse est évidente : le choix de Mario Monti est

un « *vulnus* » à la Constitution italienne. Il aurait dû démissionner en tant que sénateur à vie et, ensuite, se présenter comme homme de parti.

Ainsi les questions sur le rôle des sénateurs à vie sont toutes ouvertes.

Il faut ajouter que la situation politique italienne d'aujourd'hui peut conduire, après les élections de février, encore une fois à une difficulté dans la composition de la majorité au Sénat.

Pour cette raison le Président de la République Napolitano a déclaré qu'il ne nommera pas de sénateurs à vie jusqu'à la fin de son mandat (entretien avec le directeur du quotidien *La stampa*, 11 janvier 2013).

De toute évidence, il faut repenser le rôle et la position constitutionnelle des sénateurs à vie. (16/01/2013) ■

## ■ Société

### Les lieux du pouvoir en Italie

En Italie comme en France les lieux du pouvoir ont souvent fait l'objet d'un choix symbolique. À l'issue du *Risorgimento*, le jeune État italien est confronté à la nécessité de déterminer où seraient installés le palais royal, la présidence du Conseil, les différents ministères ainsi que les deux chambres du Parlement. Jusqu'en 1865, c'est-à-dire tant que Turin est la capitale de l'Italie, les locaux qui avaient abrité les institutions politiques du royaume de Piémont-Sardaigne sont affectés aux mêmes institutions du royaume d'Italie. La chose s'opère sans difficulté ; on n'a pas même à remplacer les blasons qui ornaient les édifices publics, puisque le blason de la maison de Savoie devient l'emblème du nouvel État.

En 1865, la capitale est déplacée à Florence, cette ville offre l'avantage d'être moins excentrée que Turin, elle dispose également d'un grand nombre de palais qui vont pouvoir accueillir les multiples institutions étatiques. L'imposant palais Pitti qui avait été pendant quatre siècles la résidence des Médicis puis des Habsbourg-Lorraine est converti en palais royal. Le célèbre *Palazzo vecchio* (photo ci-contre) construit à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle pour accueillir les institutions de la République de Florence devient le siège du Parlement. On voit comme un symbole que la Chambre des députés tient ses séances dans la Salle des Cinq-cents. Cette immense salle, une des plus grandes de l'époque, a été réalisée en 1494 à la demande de Savonarole pour abriter les séances du *Maggior Consiglio*. Cette assemblée comprenait cinq cents membres issus de l'ensemble de la population florentine, elle avait été conçue pour renforcer le caractère populaire des institutions. La Chambre des députés apparaissait ainsi comme l'héritière d'une tradition parlementaire italienne remontant au Moyen Âge. Dans la même perspective, le Sénat trouva place dans la Salle des Deux-cents où siégeait autrefois une assemblée également investie de compétences législatives.

Ainsi, à Florence comme à Turin, les anciens lieux du pouvoir ont été réemployés, parfois aux mêmes fins, par les institutions du nouvel État. Outre l'opportunité d'éviter de lourdes dépenses, cela permet au nouveau pouvoir de s'inscrire davantage dans la continuité que dans la rupture.

En revanche, lorsqu'en 1870, la capitale est transférée à Rome, il ne peut être question, pour l'Italie, de se présenter comme une héritière de

l'Église catholique. La conquête de la Ville éternelle s'est opérée dans la violence ; le pape et les catholiques du monde entier condamnent ce qu'ils estiment être une occupation inacceptable. Toute négociation avec le Saint-Siège ayant échoué, l'Italie prend résolument le parti de s'installer en maîtresse à Rome. Le palais du *Quirinale* bâti au XVII<sup>e</sup> siècle comme résidence d'été des papes devient le palais royal où vient rapidement s'établir Victor-Emmanuel II. C'est aujourd'hui le siège de la présidence de la République. Le choix de ce palais comme résidence du chef de l'État n'est pas un hasard. En effet, pendant près de deux siècles, les souverains pontifes préférèrent habiter au *Quirinale* où l'air est réputé être plus sain qu'au Vatican. Le palais fait alors fonction de résidence officielle du pape. On estime ainsi qu'en sa qualité de nouveau souverain de Rome, le roi d'Italie doit y résider. Par là, le nouveau régime montre qu'il s'estime parfaitement légitime dans sa volonté de se substituer au pouvoir temporel de l'Église.

Trouver un lieu adéquat pour accueillir les deux chambres du Parlement a posé plus de difficultés. En effet, aucun bâtiment préexistant ne pouvait être réutilisé. L'Église n'ayant jamais eu besoin de bâtir ce genre d'édifice, tout laissait supposer qu'on serait obligé de construire *ex nihilo*. On pouvait même penser que bâtir un Parlement en plein centre de Rome aurait pu être le symbole du passage d'un régime autoritaire à un régime plus démocratique. Et pourtant, là aussi, on préféra réemployer des bâtiments qui avaient abrités des institutions politiques de l'État pontifical.

En 1872, après de nombreuses hésitations, il est finalement décidé que la Chambre des députés serait installée au palais *Montecitorio*. Ce palais offrait plusieurs avantages, il était suffisamment vaste pour qu'on puisse y aménager la salle des séances et il possédait une façade dont la sobriété et l'élégance furent jugées dignes d'un édifice parlementaire. L'architecture du palais est due, à l'origine, au Bernin qui avait été sollicité, en 1653, par le prince Niccolò Ludovisi. Celui-ci avait épousé Costanza Pamphili, nièce du pape Innocent X. Fort de cette



union, il entend rivaliser avec les palais des plus grandes familles de l'aristocratie romaine. Le Bernin prévoit alors une façade curviligne grandiose épousant la croupe de la colline. L'entrée est constituée par un porche évoquant un arc de triomphe. De part et d'autre de celui-ci s'étendent deux ailes à neuf travées terminées par des avant-corps délimités par des bossages rustiques. Le soubassement de la façade présente une curiosité architecturale, il est composé de pierres volontairement laissées à l'état brut. On retrouve ce procédé jusque sur les appuis et les encadrements des fenêtres du rez-de-chaussée. Par cette allusion manifeste au nom « montagnard » du site, *Montecitorio*, le palais s'y enracine symboliquement. Cette idée, souvent reprise par la suite, en particulier par Niccolò Salvi à la fontaine de Trevi, se veut l'image du chaos primordial se métamorphosant en architecture.

Mais la hardiesse du projet était aussi sa faiblesse et elle fut fatale au prince Ludovisi. En effet, destiné à

pour former un éclectisme douteux. Basile souhaitait que cette nouvelle façade devienne l'entrée principale du bâtiment. Mais son vœu ne s'est pas réalisé, les députés ont continué d'utiliser l'ancienne entrée. Et c'est d'ailleurs une représentation de ce chef-d'œuvre du Bernin qui sert d'en-tête aux documents officiels de la Chambre des députés. Basile est également intervenu à l'intérieur du palais. Il a, en particulier, construit plusieurs grands salons dont le plus connu est le *Transatlantico*, une pièce toute en longueur où députés, ministres et journalistes se croisent pendant la pause des séances et qui constitue l'un des centres de la vie politique italienne.

La salle des débats, en forme d'hémicycle, a été aménagée dans l'ancienne cour intérieure du palais. Elle est éclairée par une grande verrière colorée de style *Liberty* réalisée par Giovanni Beltrami où l'on perçoit l'influence de l'École de Nancy. La salle comporte également plusieurs décorations, dont les plus importantes sont une grande frise picturale de Giulio Aristide Sartorio intitulée « Le Peuple italien » qui orne le sommet des murs, et un imposant panneau de bronze de Davide Calandra représentant « La gloire de la dynastie de Savoie » situé face aux bancs des députés.

Pour le Sénat, on préfère, une fois de plus, réutiliser un bâtiment ancien plutôt que d'en construire un nouveau. On choisit le palais *Madama* dont on apprécie la noble et élégante façade baroque réalisée au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle par l'architecte Paolo Marucelli.

L'histoire de ce palais commence à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, sous le règne du pape Sixte IV. Il est bâti sur l'emplacement d'un terrain appartenant aux

bénédictins de l'abbaye de Farfa. Ces derniers le vendent au roi de France qui, à son tour, en fait don à l'évêque Sinulfo. Ce dernier le cède ensuite à la famille florentine des Médicis qui entreprennent d'y édifier leur résidence romaine. Le palais est achevé en 1505 par le cardinal Jean de Médicis, fils de Laurent le

Magnifique et futur pape Léon X. Il devient rapidement l'un des hauts lieux de rayonnement de l'humanisme florentin.

Pendant son enfance, Catherine de Médicis y séjourne à plusieurs reprises. Mais celle qui devait lier son nom au palais est une fille naturelle de Charles Quint, Marguerite d'Autriche qui avait épousé Alexandre de Médicis dit Alexandre le Maure. Lorsque celui-ci meurt, elle épouse en secondes noces le duc de Parme Octave Farnèse. Elle apprécie beaucoup le palais et y fait de longs séjours. Les Romains appellent alors le palais Médicis le *palazzo di Madama* puis, plus simplement, *palazzo Madama* nom qu'il porte encore aujourd'hui<sup>2</sup>. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la famille Médicis s'éteint et le palais passe par héritage aux Habsbourg-Lorraine et, plus tard, au pape Benoît XIV qui en fait le siège du gouvernement pontifical. En 1849, Pie IX y transfère le ministère des Finances et de la dette publique. À cette occasion,



Madama (Sénat)



Chigi (Présidence du Conseil)



Quirinal (Présidence de la République)



Montecitorio (Chambre des députés)

surpasser les plus grands palais de Rome, le palais *Montecitorio* éclipse, du même coup, celui de la famille du pape. Une querelle avec celui-ci se solde par

le bannissement du prince en Sardaigne où il meurt en 1664. Les travaux sont interrompus, ils ne reprendront que bien plus tard sous le règne d'Innocent XII. À cette époque, le palais passe de la famille Ludovisi au Saint-Siège. L'architecte Carlo Fontana modifie alors les plans du Bernin. Il ajoute, au sommet de la façade principale, une horloge et un clocher-mur afin de donner une plus grande solennité au palais qui devient le siège de la Curie apostolique et de plusieurs tribunaux ecclésiastiques. Quelques années après, le palais abrite également le gouvernorat de Rome et la direction de la police, ce qui en fait le principal centre administratif et judiciaire de l'État pontifical.

Là encore, l'utilisation à d'autres fins d'un tel bâtiment a valeur de symbole. Et quel symbole ! Un lieu essentiellement tourné vers la répression est converti en édifice parlementaire où les lois seront désormais élaborées par les représentants élus du peuple italien. Toutefois, si l'image est belle, le palais se révèle rapidement inadapté pour remplir son nouveau rôle. En 1900, on doit confier à l'architecte Ernesto Basile, important représentant du style *Liberty*<sup>1</sup>, le soin de rendre le bâtiment plus fonctionnel. En dix ans, Basile procède à une profonde restructuration. Seule la façade principale échappe à toute modification. En revanche, la façade arrière est totalement transformée. Les murs du XVII<sup>e</sup> siècle sont sacrifiés sans scrupule au profit d'un style prétentieux mêlant le baroque, la Renaissance et l'Art nouveau

d'importants travaux sont entrepris et, en février 1853, le pape vient, en personne, inaugurer les nouveaux aménagements.

Moins de vingt ans après, en 1871, le palais devient le siège du Sénat du royaume d'Italie, devenu depuis le Sénat de la République italienne. On confie alors à l'ingénieur Luigi Gabet le soin d'adapter le bâtiment à ses nouvelles fonctions. Comme pour le palais *Montecitorio*, on utilise l'une des deux cours intérieures du palais pour réaliser la salle des séances. Les travaux sont rapidement menés et le 28 novembre 1871 la Haute assemblée peut tenir sa première séance dans ses nouveaux locaux.

Malgré l'importance des réaménagements opérés par Gabet, le palais *Madama* compte toujours plusieurs salles anciennes. La salle de l'autruche (*salla dello struzzo*) a ainsi conservé un magnifique plafond renaissance. De même, le salon Cavour possède encore son plafond peint par Giovan Battista Pittoni au XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette pièce est laissée à la disposition du gouvernement et il arrive assez souvent que s'y tienne le Conseil des ministres. Le palais *Madama* compte d'autres salles dignes d'intérêt, mais celle qui est la plus prisée des sénateurs est, sans conteste, la « buvette ». Ce lieu de convivialité constitue, au dire de certains, le véritable cœur du Sénat italien. Cette pièce construite dans les années trente possède, de fait, une atmosphère chaleureuse qu'on ne s'attend pas à trouver dans un tel endroit. Hormis une très belle tapisserie du XVI<sup>e</sup> siècle provenant de la Galerie des Offices de Florence, la décoration fait surtout appel à l'art contemporain. Récemment deux tableaux réalisés par le peintre hyperréaliste Luciano Ventrone ont été installés, ils sont respectivement intitulés : « La pause » et « Le retour d'Ulysse à Ithaque ». Sans doute faut-il voir dans le choix de ces œuvres une façon habile de rappeler aux sénateurs qu'ils ne doivent pas oublier de retourner en séance.

La présidence du Conseil des ministres a son siège au palais *Chigi* situé en plein cœur de Rome sur la place Colonna où se dresse depuis près de deux mille ans la célèbre colonne de Marc Aurèle. Ce n'est que depuis 1961 que le palais Chigi est devenu la résidence du Président du Conseil. En effet, auparavant le chef du gouvernement italien occupait le palais du *Viminale* qui avait été édifié en 1925 à la demande du Président du Conseil de l'époque : Giovanni Giolitti. Ce dernier souhaitait faire du palais du *Viminale* un centre névralgique du pouvoir exécutif en regroupant dans un même bâtiment la présidence du Conseil et le ministère de l'Intérieur<sup>1</sup>. Dans les années cinquante cette cohabitation est vivement critiquée. On cherche alors un lieu adéquat pour y installer la présidence du Conseil. Parmi les bâtiments appartenant à l'État, le palais *Chigi* s'est très vite imposé comme le meilleur choix possible. Outre sa situation prestigieuse, il présentait l'avantage d'offrir l'espace suffisant pour accueillir les nombreux services dépendants du chef du gouvernement. Le palais disposait également d'un grand nombre de salons d'apparat pouvant accueillir les cérémonies protocolaires. Une fois de plus, on préféra un ancien palais à l'édification d'un nouveau bâtiment. Le prestige des vieilles pierres l'emportait encore sur l'attrait du confort moderne. Pouvait-il en être autrement dans une ville comme Rome ! ■

**Thierry Santolini.**

<sup>1</sup> L'équivalent italien du style *Art nouveau* en France.

<sup>2</sup> Il existe une autre explication. En effet, certains prétendent que le nom du palais dérive, en réalité, du fait qu'au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle la police romaine s'était installée dans une partie du bâtiment. Or, en argot romain, la police est appelée « la madama ».

<sup>3</sup> À l'époque, ces deux fonctions étaient souvent occupées par la même personne. Aujourd'hui le palais du *Viminale* est toujours le siège du ministère de l'Intérieur.

## ■ Campagne électorale

### L'Imposta Municipale Unica ou comment mobiliser l'électorat...



Silvio Berlusconi a encore démontré ses qualités de communicant lors de cette dernière campagne électorale nationale. L'IMU (*Imposta Municipale Unica* ou *Imposta Municipale Propria*), l'équivalent italien de la taxe foncière française

a été créé par le Gouvernement Berlusconi IV en mars 2011. Ce nouvel impôt ne devait entrer en vigueur qu'en 2014 - en remplacement de l'ICI - *Imposta Comunale sugli Immobili* - qui ne concernait plus pour l'essentiel que les bâtiments et les terres agricoles et ne devait pas peser sur la résidence principale des particuliers. C'était sans compter sur l'arrivée du Gouvernement Monti au pouvoir et sur la course au redressement des finances publiques que ce dernier allait engager. Ainsi, dès novembre 2011, il était décidé que cet impôt entrerait en vigueur dès 2012 et toucherait tous les propriétaires italiens.

Les électeurs des régions les plus importantes pour l'élection du Sénat ont reçu une curieuse lettre à l'allure très officielle et intitulée : « Avis important, Remboursement de l'IMU 2012 ». Ce courrier n'était rien d'autre que la dernière trouvaille du *PdL*. En cas de victoire à l'élection, le parti s'engageait à rembourser l'intégralité de l'impôt payé par les Italiens. Plus encore,

Berlusconi affirmait qu'une fois nommé ministre de l'Économie, cet impôt serait immédiatement supprimé. Dans un pays où environ 80 % de la population est propriétaire d'une ou plusieurs résidences, un tel impôt - aussi peu populaire soit-il - a rapporté environ 20 milliards d'euros en 2012 (dont 4 milliards pour la seule résidence principale). Bon nombre de voix se sont élevées pour critiquer cette nouvelle manœuvre berlusconienne. Ainsi, Antonio Ingròia, l'ancien procureur de Palerme, candidat aux élections pour la liste *Rivoluzione civile* (liste de gauche radicale) n'hésite pas à y voir une tentative d'« achat des votes ». De même, Pier Luigi Bersani (*Pd*) dénonce « un truc d'escroc » ; une critique qui ne saurait faire oublier pourtant que quelques jours avant l'annonce du *PdL*, le leader de la coalition de gauche affirmait qu'il souhaitait supprimer l'IMU pour ceux à l'encontre duquel l'impôt s'élevait à moins de 500 euros... Enfin, pour Pierferdinando Casini (de la liste *Con Monti per l'Italia*), Berlusconi « recycle ses promesses ». En effet, durant la campagne des élections de 2008, le *Cavaliere* avait promis de supprimer l'ICI ; s'il n'avait pas complètement tenu sa promesse, il avait néanmoins introduit un système de déduction concernant la résidence principale. ■ **Michaël Bardin.**

## ■ Vie des institutions

### Le président de la République italienne : un homme méconnu ?

À quelques semaines de l'élection présidentielle de l'autre côté des Alpes, il n'est pas inutile de rappeler quelles sont la réalité et l'étendue des pouvoirs du chef de l'État.

I. La configuration de l'institution présidentielle, en Italie, résulte d'une approche constituante marquée par le pragmatisme et les leçons de l'histoire. Les pères fondateurs de la Charte républicaine ont cherché à éviter deux écueils. Craignant toute résurgence totalitaire et ses divers avatars comme la dictature fasciste et le nazisme, les constituants ont pris soin de barrer la voie d'une personnalisation du pouvoir. Toutefois, les membres de la Constituante ont rejeté l'existence d'un président « fainéant », organe mouvant et purement décoratif noyé dans un régime d'assemblée. Le président de la République est ainsi conçu comme un pouvoir neutre, intermédiaire, distinct et séparé du pouvoir exécutif ; son action doit être préservatrice et s'appliquer partout où elle est nécessaire. C'est cette représentation du pouvoir, celle de Benjamin Constant, qui a, en partie, inspiré l'Assemblée constituante. Dans le même sens, le « *neutrale*



*gewalt* » de Carl Schmitt (qui permet au chef d'État, par sa fonction, de représenter la permanence et l'unité de l'État en lui conférant un prestige moral et que Carl Schmitt qualifie d'*auctoritas*) a également influé sur les travaux préparatoires en accordant une amplitude nouvelle au concept développé par Benjamin Constant. Une telle représentation ne fait pas du président un organe superfétatoire dans l'ordonnement italien, une superstructure vidée de toute fonction juridique effective. Le texte constitutionnel impose une figure présidentielle, certes ambivalente et complexe, mais fondamentalement orientée vers le maintien de l'unité nationale. Ainsi, le consensus négatif fondé sur le rejet de l'intolérable, point commun à l'ensemble des forces politiques présentes à la Constituante se transforme dans le texte constitutionnel en une nécessaire prestation positive d'unité, comme l'écrit Massimo Luciani, et le chef de l'État en est le symbole. Une partie importante des prérogatives allouées au chef de l'État italien correspond à la fonction de stabilisation de la Constitution. Le président transalpin est une des déclinaisons de la fonction, essentielle en Italie en raison de la prestation d'unité précitée, de garantie constitutionnelle. Néanmoins, son registre se limite à la préservation de ce que certains ont pu qualifier de « Constitution des pouvoirs ». La neutralité de la fonction présidentielle s'enracine dans un contrôle de l'équilibre des pouvoirs marqué par la recherche du pragmatisme et de la pondération. La position du Chef de l'État au sein de l'ordonnement italien se caractérise par la faible corrélation qu'il est possible d'identifier entre cet organe et les « idéaux types » qui borment cette institution. Le président ne correspond ni à un organe faible - typique des monarchies parlementaires modernes dans lesquelles le Roi règne mais ne gouverne pas ou de pratiques parlementaires comme celles des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques françaises - ni à un président fort issu de régimes présidentiels ou semi-présidentiels observés dans les modèles

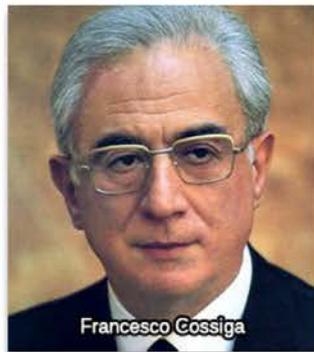
américains ou français de la V<sup>e</sup> République. En Italie, le président de la République incarne la force permanente de l'État et s'identifie à l'incarnation temporelle et sacrée de la République. Pour ces raisons, une position solide lui est assurée dans le système constitutionnel. Cette situation lui permet de revendiquer naturellement une mission spécifique de gardien de l'équilibre institutionnel et de coordination des organes des pouvoirs publics. Pour ces mêmes raisons, le président ne peut être ni un leader politique ou un quelconque tribun populiste, ni un « maître de cour ». Dès lors, si l'institution présidentielle se trouve dotée de puissantes racines, son « feuillage » s'avère bien rare. Le président apparaît le plus souvent comme le dépositaire de fonctions symboliques.

Néanmoins, il semble exercer dans la pratique, et à titre *intuitu personae*, certaines prérogatives qui permettent de penser qu'il existe une sorte de « responsabilité politique diffuse » du chef de l'État. Cette libre manifestation de la pensée (*l'esternazione*) est fondée sur le statut spécifique de garant actif accordé au chef de l'État par la Charte, et en toute conformité avec l'impartialité politique attachée à la représentation originelle de la présidence. Néanmoins, un caractère spécifique de *l'esternazione* apparaît, en dehors de la Constitution, sous la présidence Cossiga et a fini par suggérer une mise en œuvre de la responsabilité du président de la République. De fait, une des conséquences de l'interférence grandissante du chef de l'État dans les affaires politiques, au travers de ses déclarations, est la diminution, voire la disparition de l'irresponsabilité du président inscrite dans la Constitution. Il est à noter que tous les présidents de la République en Italie n'ont pas usé de ce pouvoir d'*esternazione*. Il appartient donc au chef de l'État, s'il se sert de ce pouvoir de déclaration, d'accepter les risques inhérents aux choix qu'il opère ; son implication politique mettant en péril son impartialité.

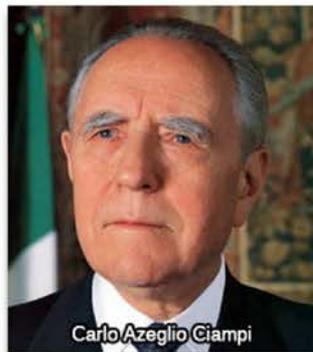
Si beaucoup de Constitutions continuent d'institutionnaliser le principe monarchique traditionnel de l'irresponsabilité du chef de l'État pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, une telle affirmation doit être cependant interprétée à la lumière de l'évolution de la forme de l'État et de la

nature de la forme de gouvernement afin de rendre justice au particularisme italien en cette matière. L'irresponsabilité du chef de l'État, dénominateur commun de tous les régimes, dérive du fait que les pouvoirs dont les chefs d'État sont les titulaires apparents, reviennent en réalité, à d'autres sujets. Toutefois, cette irresponsabilité cède dans les hypothèses de haute trahison sans que l'on n'ait jamais très bien pu cerner cette dernière. La doctrine s'accorde pour considérer que la haute trahison recouvre les hypothèses de manquement grave ou de violation par le chef de l'État de ses devoirs ou obligations constitutionnelles. En réalité, seule la procédure de mise en jeu de cette responsabilité pénale est prévue par les Chartes fondamentales et seule son application éventuelle peut aboutir à la définition de la faute et à la précision de la peine. L'Italie ne fait pas exception à la règle. Hormis les hypothèses de mise en jeu de la responsabilité pénale du président, la logique de la Constitution vise à exclure toute forme de responsabilité politique puisque tous les actes du chef de l'État sont contresignés. Cependant, la pratique a admis les déclarations autonomes, la discussion au sein du Parlement des actes du président et de l'interprétation de son rôle, ce qui a abouti à une certaine forme de responsabilité politico-pénale. L'émergence d'une telle responsabilité, si elle est le corollaire du développement de la faculté d'*esternazione*, peut engendrer cependant quelque déstabilisation du système institutionnel.

La représentation constitutionnelle du chef de l'État lui attribue des qualités de conseiller suprême, de médiateur parmi les autres organes constitutionnels. Cette interprétation correspond au concept de magistrature morale, au rôle de régisseur de crise attribué souvent au Président dans les régimes parlementaires continentaux. L'effet produit par ses déclarations sur l'image de la présidence de la République est, dès lors, encore plus grave. Les opinions présidentielles ne peuvent pas être séparées de leur contexte. Elles sont amplifiées par l'importance et le poids des choses dites et elles font changer dangereusement la nature des simples ouvertures de dialogue entre les électeurs et les titulaires des charges institutionnelles. Ces messages peuvent



Francesco Cossiga



Carlo Azeglio Ciampi

devenir des instruments susceptibles d'induire des effets importants sur une situation politique rendue plus fragile en raison d'un conflit croissant et de l'inexistence d'une majorité de gouvernement compacte. Pour la doctrine constitutionnelle italienne ce pouvoir doit être exercé sans envahir la sphère de la direction politique refusée au président de la République. Cette zone spécifique du domaine politique est attribuée, en effet,

à des titulaires de plein droit issus de la majorité parlementaire ; ils œuvrent naturellement dans le cadre du gouvernement de la République. En d'autres termes, il ne peut être admis qu'un message présidentiel puisse directement critiquer l'action du gouvernement en charge même si celui-ci peut être riche d'évaluations, de critiques constructives et de propositions. Canaliser de telles observations, les accompagner de propositions spécifiques à l'égard du Parlement signifie valoriser

directement l'organe de représentation et exalter la fonction de médiation du chef de l'État. En revanche, par la formation indirecte d'un choix politique, le message présidentiel, expression du pouvoir d'*esternazione* du Président, peut être considéré comme une invasion substantielle de la fonction de direction politique. Il s'agit indirectement d'une sorte de *j'accuse* que les Chambres et le gouvernement certes n'apprécient pas mais subissent cependant *de facto*. ■

**Véronique Fumaroli.**

II. Le développement, en pratique, de la faculté d'*esternazione* amène à décrire la présidence Cossiga en deux phases très hétérogènes : de 1985 à 1990, le président exerce son mandat de manière très classique et selon la lettre de la Constitution. En revanche, à partir de 1990 et durant deux années (jusqu'à sa

démission en avril 1992 soit deux mois avant la fin de son mandat), F. Cossiga va appeler à de profonds changements du système politique italien et il n'hésite pas à entrer, par médias interposés, en conflit direct avec les partis qui l'avaient soutenu et porté au pouvoir. Cette fin de mandat lui vaut les surnoms de *grande esternatore* ou encore de *picconatore* (celui qui éreinte). Le président n'a ainsi de cesse d'intervenir de manière volontairement excessive et provocante : le système et les partis politiques, le régime (il est favorable à la mise en place d'un régime présidentiel) et même le gouvernement sont ses cibles récurrentes. Au début du *Tangetopoli*, il s'en prend à la « politisation excessive du pouvoir judiciaire », n'hésitant pas à affirmer que l'on ne pouvait pas confier ce type d'affaires à un « petit garçon sous prétexte qu'il a réussi un concours ». Même si Cossiga se défendra plus tard d'avoir visé Rosario Livatino, cette affirmation maladroite fera couler beaucoup d'encre, après l'assassinat du jeune juge par la *Stidda*.



Oscar Luigi Scalfaro

En avril 1991, Oscar Luigi Scalfaro déclarait que « lorsque la Constitution a voulu donner une voix au président de la République, elle a prévu le droit de message devant les Chambres. L'entretien direct du Chef de l'État avec le peuple n'est pas prévu. On peut dire qu'il n'y a pas de règle pour l'empêcher ou le condamner, mais on ne s'attend pas à ce que ce lien se fasse au détriment du Parlement et du droit de message ». Pourtant, une fois élu à la fonction suprême, le nouveau président n'hésite pas à emboîter le pas de son prédécesseur, certes dans des proportions plus mesurées. Entre 1992 et 1999, dans une période chaotique de chute de la Démocratie chrétienne et de reconstruction du paysage politique, le président Scalfaro donne parfois l'impression d'être un commentateur de la vie politique italienne, distribuant « bons et mauvais points » au gouvernement ou au Parlement. Pour sa défense, ou tout au moins la justification de ces *esternazioni* à répétitions, il faut reconnaître que durant cette période trouble, la présidence de la République apparaissait comme une des dernières garantes (avec la Cour constitutionnelle) de la légitimité du système institutionnel. En ce sens, si le président Scalfaro s'inscrivait dans la pratique laissée par

F. Cossiga, la finalité de ses déclarations avait un but exactement inverse. Alors que le premier ne cessait de vouloir remettre en cause le système politique, le second intervenait pour le sauvegarder et exerçait ainsi son pouvoir de garant de l'unité nationale.

À l'inverse de ces deux prédécesseurs, Carlo Azeglio Ciampi n'interviendra le plus souvent que pour rappeler au gouvernement ou au Parlement la nécessité de respecter les principes de la Constitution. La seule *esternazione* qui sera source de conflit durant son mandat concerne l'exercice du droit de grâce. Le président Ciampi s'opposera ainsi au Garde des Sceaux, Roberto Castelli, concernant l'usage de ce droit au bénéfice d'un militant d'extrême-gauche condamné pour assassinat en 1972. Cet interventionnisme mesuré fera du Président Ciampi, un président de la République très respecté. Malgré le soutien d'une majorité des partis, il refusera d'ailleurs d'envisager un second mandat pour des questions d'âge.

La présidence de Giorgio Napolitano doit sans doute être considérée comme la synthèse de ces différents comportements en matière d'*esternazione* mais également comme la plus influente. Le mandat finissant de l'actuel président de la République met en évidence un réel interventionnisme dans la vie politique italienne sans pour autant qu'un tel comportement n'entraîne une trop grande marginalisation de la fonction présidentielle. Si le « talent politique » de G. Napolitano y est sans doute pour beaucoup, l'ampleur de l'influence présidentielle est également très factuelle. En effet, de son entrée en fonction en 2006 jusqu'aux dernières élections parlementaires de février dernier, le président Napolitano a dû faire face à de multiples et délicates situations.

Dès son arrivée au pouvoir, il nomme Romano Prodi, faible vainqueur des élections parlementaires, à la tête du Conseil des ministres. Le nouveau chef de l'État soutient le gouvernement en affirmant de manière récurrente qu'il a pour volonté « d'unir l'Italie ». Ce soutien éclate au grand jour, en février 2007, lorsque le gouvernement est mis en minorité au Sénat. Alors que le président du Conseil lui remet sa démission, le chef de l'État la refuse et exprime publiquement le maintien de sa confiance dans ce gouvernement. De même, en janvier 2008, après la démission de ce même gouvernement, il affirme son souhait d'assurer la continuité des institutions en chargeant Franco Marini, le président du Sénat, de former un gouvernement de transition. Ce n'est que

devant l'échec de cette démarche qu'il renonce et prend finalement la décision de dissoudre le Parlement. La volonté du président Napolitano de stabiliser les institutions dans la durée n'est pas à remettre en cause, mais elle doit aussi sans doute être complétée par d'autres éléments, plus personnels, qui montrent l'implication politique du chef de l'État. En premier lieu, le passé politique du président de la République (Membre du PCI puis du PDS - *Partito Democratico della Sinistra* - dans les années 1990 et enfin du DS - *Democratici di sinistra* - à partir de 2001 et jusqu'à son élection à la présidence) l'amenait vraisemblablement à préférer voir le pays confié à une majorité de gauche, fût-elle très fragile. En second lieu, la situation politique de l'époque, avec une victoire annoncée de Silvio Berlusconi, n'était sans doute pas étrangère au soutien apporté au gouvernement de gauche. Outre les divergences politiques, l'opposition de style entre les deux hommes n'est plus à

Jusque dans les dernières semaines de son mandat, le président Napolitano aura pleinement, et même au-delà, usé de cette faculté d'*esternazione*

décrire et la cohabitation entre les deux personnages montrera rapidement que les éventuelles réserves du président Napolitano étaient plus que justifiées. Dès le début de l'année 2009, à l'occasion de la censure par la Cour constitutionnelle de la loi relative à l'immunité pénale des plus hauts responsables politiques de l'État, S. Berlusconi s'en prend ouvertement au pouvoir d'influence du chef de l'État. La violence de la mise en cause conduit d'ailleurs la présidence, fait rarissime, à répondre par un communiqué affirmant que « le président de la République, comme tout le monde le sait, est du côté de la Constitution et travaille avec un esprit de collaboration loyale avec les institutions ». Pour autant, les différends entre les deux hommes n'ont en rien empêché le président Napolitano de s'exprimer en rappelant sa volonté d'agir dans l'intérêt de l'Italie. Ainsi, en 2010, après la rupture entre G. Fini, le président de la Chambre et S. Berlusconi, le chef de l'État use d'*esternazioni* pour, d'une part, soutenir le gouvernement Berlusconi et, d'autre part, pour faire cesser les menaces permanentes d'élections anticipées. G. Napolitano

invite à cette occasion les leaders politiques à « s'abstenir d'indiquer des dates pour les prochaines élections », et en particulier ceux « qui n'ont aucun titre pour le faire ». À l'inverse, après avoir influencé largement la mise en place d'un plan d'austérité pour répondre à la crise économique, il n'hésite pas à exiger la démission d'un gouvernement Berlusconi trop fragilisé pour mener à bien les réformes nécessaires.

Pour la succession, une fois de plus, le choix de Mario Monti est un choix du chef de l'État. S'il a bien mené les consultations d'usage auprès des responsables politiques, le président de la République avait envoyé un signal fort à ces derniers ainsi qu'à l'opinion publique en nommant M. Monti sénateur à vie quelques jours avant la démission du gouvernement. Durant toute l'année 2012, G. Napolitano multiplie les *esternazioni* afin de soutenir les réformes souvent peu populaires que le gouvernement met en œuvre. Il n'a de cesse d'exhorter les Italiens à comprendre et accepter ces mesures. La réalité du pouvoir d'influence du président Napolitano va largement dépasser les frontières italiennes ; le *New York Times* le surnomme *King George* et qualifie le gouvernement Monti de *government of the president*. Pour autant, le chef de l'État, à la fin de l'année 2012, constatant que le consensus autour du gouvernement technique de

M. Monti n'existe plus, accepte la démission de ce dernier et provoque des élections anticipées dont on connaît aujourd'hui le résultat.

Cette magistrature d'influence continue de s'exercer puisque le chef de l'État a confié à Pier Luigi Bersani le soin de tenter de former un gouvernement alors même que la majorité des observateurs estime qu'une telle entreprise est vouée à l'échec. Dans sa déclaration à ce propos, le président de la République manifeste et revendique une fois de plus sa liberté politique puisqu'il affirme que « la pratique constitutionnelle a été consolidée et a évolué en ce qui concerne la procédure visant à former un gouvernement » et que les règles fixées par la Constitution en matière de formation d'un gouvernement offrent au chef de l'État « surtout en l'absence des résultats électoraux décisifs » une certaine « flexibilité » dans son choix. Jusque dans les dernières semaines de son mandat, le président Napolitano aura pleinement, et même au-delà, usé de cette faculté d'*esternazione*. ■ **Michaël Bardin.**

## ■ Portrait

### Les governatori des régions italiennes (1/2)

Les présidents des régions italiennes sont des acteurs privilégiés de la vie politique transalpine. Ils le sont devenus avec la réforme constitutionnelle n° 1 de 1999 et l'introduction du suffrage universel direct pour leur élection (article 122 C.) mais également avec la réforme du titre V de la seconde partie de la Constitution en 2001. Le renforcement des compétences des régions mais également, de manière générale, de leur autonomie a donné naissance à ceux que l'on appelle dorénavant les « Gouverneurs » en référence à leurs homologues américains. Les portraits présentés ici montrent combien cette fonction, très influente au niveau régional, l'est également au niveau national ; tant pour le lien entre les différents niveaux d'administration que pour la carrière politique des governatori...



**ABRUZZES - Gianni Chiodi (51 ans)** - Majorité : *PdL (Il Popolo della Libertà)*. Né à Teramo dans la province du même nom, G. Chiodi aime à affirmer qu'il tient de son père le goût du monde de l'entreprise et de sa mère, assistante sociale, le goût des autres et de la « chose publique ». Marié depuis 1989, il est père de trois filles. Diplômé en économie et commerce de l'Université

LUISS de Rome, il se spécialisera en droit pénal commercial (avec le Professeur Giovanni Maria Flick) plus particulièrement dans la fiscalité des entreprises (à l'Université Bocconi de Milan). Il devient comptable en 1986 et exerce la fonction d'expert auprès du Tribunal de Teramo. Il fonde par la suite une entreprise de conseil en matière fiscale dont il est toujours copropriétaire. Très investi dans la vie de la commune qui l'a vu naître, G. Chiodi entre en politique trois mois avant les élections municipales de 1999. Candidat indépendant soutenu par *Forza Italia, Alleanza Nazionale* et le *CCD (Centro Cristiano Democratico)*, il est battu par le maire sortant Angelo Sperandio (*L'Ulivo*) mais prend la tête de l'opposition au sein du conseil municipal. Il devient maire de Teramo lors des élections suivantes, en 2004, sous l'étiquette de la coalition *Casa della libertà*. Dès 2007, il adhère à ce qui deviendra en 2009, le *PdL*. Il est très actif lors de la campagne pour les élections législatives de 2008 sans pour autant être candidat. La même année, à la suite de la dissolution du conseil régional après l'arrestation du président de la région, Ottaviano Del Turco (pour diverses affaires de corruption et de prise illégale d'intérêts dans le cadre de la gestion de la santé publique au niveau régional), il est candidat à la présidence de la région. Soutenu par Silvio Berlusconi et par trois listes régionales (*Liberalsocialisti, Movimento per l'Autonomia* et *Rialzati Abruzzo*), il est élu président avec presque 49 % des voix. Depuis 2009 et le séisme meurtrier de l'Aquila, le président de région s'est opposé à de nombreuses reprises au Gouvernement Monti et à la gestion financière des conséquences de ce séisme.



**BASILICATE - Vito De Filippo (49 ans)** - Majorité : *Centro Sinistra*. Né à Sant'Arcangelo dans la province de Potenza, Vito de Filippo préside la région depuis 2005 (après un premier mandat, il a été réélu en mars 2010). Marié depuis 1988 et père de deux filles, il est diplômé en philosophie et reconnu comme un spécialiste de la pensée de Spinoza (sur lequel il a publié plusieurs

essais), il commence sa carrière professionnelle en tant que journaliste aussi bien pour la presse écrite que la télévision. Il s'engage en politique dès l'âge de vingt-six ans et devient

conseiller provincial de Potenza. D'abord en charge des problématiques de santé publique, il exercera également les fonctions de vice-président de la province quelques années plus tard. Dès 1995, il est élu au conseil régional sous l'étiquette du *PPI (Partito Popolare Italiano)*, puis réélu avec le score le plus important du conseil régional en 2000. D'abord vice-président du conseil régional, il devient, à partir de 2002, le leader régional de *La Margherita (La Margherita - Democrazia è Libertà, parti au sein duquel le PPI a conflué)* avant de prendre la présidence de l'assemblée régionale en décembre 2003 jusqu'à la fin de son mandat. En 2005, il est élu à la présidence de la région avec 67 % des voix et réélu avec 61 % des voix en 2010. Aujourd'hui membre influent du *PD (Partito Democratico)* au niveau national, ses scores électoraux le placent parmi les présidents de région les plus populaires d'Italie.



**CALABRE - Giuseppe Scopelliti (46 ans)** - Majorité : *Centro Destra*. Né à Reggio de Calabre dans la province du même nom, G. Scopelliti, marié et père d'une fille, est diplômé en économie. Il a été éditorialiste entre 1995 et 2000 (pour la revue *Calabria* ou encore pour *Il Secolo d'Italia, Il Roma* ou *Gazzetta del Sud*). Il est marqué par son activisme politique commencé très jeune. Dès le début des

années 1990, il devient secrétaire provincial de *Fronte della Gioventù*, organisme regroupant les jeunes sympathisants du *MSI (Movimento Sociale Italiano - Destra Nazionale)* puis, en 1993, il devient secrétaire national de ce même organisme. Parallèlement, dès 1992, il est élu conseiller municipal de Reggio. Malgré un score électoral très honorable, il connaît son premier revers politique lors des élections européennes de 1994. Néanmoins, dès l'année suivante, il devient conseiller régional sur la liste d'*Alleanza Nazionale* et même président de l'assemblée. Il est réélu à son poste en 2000 et devient membre du gouvernement régional, assesseur délégué au travail et à la formation professionnelle. En 2002, il recueille presque 54 % des voix et devient maire de Reggio de Calabre avec le soutien d'une coalition de centre-droit et sera aisément réélu en 2007 (70 % des voix). Nommé coordinateur régional pour le *PdL* en 2008, il est finalement choisi par le parti pour les élections de 2010 et devient président de la région le 30 mars de cette même année. Bien que très populaire en Calabre, G. Scopelliti reste un personnage controversé qui fait l'objet, depuis quelques années, de nombreuses procédures judiciaires. De l'usage parfois obscur des fonds municipaux durant ses mandats à la falsification de documents publics (l'affaire *Fallara* pour laquelle la municipalité de Reggio s'est portée partie civile contre l'ancien maire) en passant par d'hypothétiques liens avec le crime organisé calabrais, le *governatore* est désormais un habitué des

prétoires mais aucune procédure ne semble réellement mettre en danger sa carrière politique, ni d'ailleurs remettre en cause sa popularité.



**CAMPANIE - Stefano Caldoro (52 ans)** - Majorité : *Centro Destra (Liste Civiche)*. Né à Campobasso, S. Caldoro est un des rares *governatore* à ne pas être né dans la région qu'il préside aujourd'hui. Diplômé en science politique, il exercera la profession de journaliste politique et est considéré comme un expert en économie et en affaires internationales. Fils d'une

figure influente du socialisme en Campanie, S. Caldoro, qui a rejoint le PSI (en 1985), devient membre du conseil régional de Campanie où il exercera des fonctions de président de commission. En 1992, il devient député. Quelques mois plus tard, en pleine affaire *Tangentopoli*, il sera un des rares jeunes membres du PSI à rester fidèle à Bettino Craxi. En 1994, après la dissolution du PSI et en vue des élections parlementaires, il rejoint le groupe socialiste du *Polo delle Libertà*. En 1999, il échoue dans sa tentative de devenir président de la province de Naples. Fidèle à ses idées socialistes, en 2011, il est un des fondateurs du *Nuovo PSI* (le Nouveau parti socialiste italien, qu'il préside depuis 2007) mais continue de soutenir Silvio Berlusconi en intégrant la *Casa delle libertà*. Ce soutien le conduira à participer à plusieurs gouvernements : il est nommé sous-secrétaire d'État (2001-2004) puis ministre délégué (2004-2006) chargé de l'Éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les gouvernements Berlusconi II et III. Tête de liste pour la région Campanie, il est réélu député en 2008. En 2010, il est élu président de la région avec le soutien d'une large coalition de centre-droit (avec le *PdL* en tête). Avec un peu plus de 54 % des voix, il sort vainqueur dans quatre des cinq provinces de la région. Il vient d'être à nouveau élu député. Comme lors de ses précédents mandats, son expérience dans les ministères devrait à nouveau faire de lui un membre actif de la commission pour la culture, la science et l'éducation de la Chambre des députés. Dans ce même domaine et en tant que *governatore*, il œuvre, avec le maire de Naples, à la création d'une Cité des sciences dans la « capitale du Sud ».



**ÉMILIE-ROMAGNE - Vasco Errani (57 ans)** - Majorité : *Centro Sinistra (Liste Civiche)*. Né à Massa Lombarda dans la province de Ravenne, V. Errani est marié et père d'une fille. Diplômé en lettres, il s'engage en politique et rejoint le PCI alors qu'il est encore étudiant. C'est sous cette étiquette qu'il devient conseiller municipal de Ravenne en 1983. Il ne quittera cette fonction que

pour devenir conseiller régional en 1995. Il accède immédiatement à des responsabilités au sein de cette institution : d'abord secrétaire à la présidence du conseil régional (de 1995 à 1996), il devient assesseur en charge du Tourisme en 1997 avant de prendre la présidence de l'assemblée régionale en 1999. Un an plus tard, il devient président de la région avec le soutien d'une coalition de centre-gauche. Il sera réélu en 2005 (avec 63 % des voix) puis en 2010 pour un troisième mandat. Cette dernière élection a fait couler beaucoup d'encre et suscité un recours du *MoVimento 5 Stelle* d'Émilie-Romagne. En effet, depuis la loi-cadre n° 165 de 2004, un président de région ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. L'élection a finalement été validée par le tribunal puis la cour d'appel de Bologne qui ont estimé qu'en l'absence de transposition par une loi régionale, la législation étatique n'était pas immédiatement

applicable. Il devient vice-président (2000) puis président (à partir de 2005) de la Conférence des présidents de région. Des même, membre éminent du PD, il est un des 45 représentants formant le comité national du parti. Ainsi le profil politique *a priori* exclusivement « local » ou « régional » de V. Errani n'est qu'une illusion. Il est l'exemple typique de la puissance politique des *governatori*.



**FRIOUL-VÉNÉTIE JULIENNE - Renzo**

**Tondo (56 ans)** - Majorité : *Centro Destra (Liste Civiche)*. Né le 7 août 1956 à Tolmezzo dans la province d'Udine, R. Tondo est père marié de trois enfants. Diplômé en science politique de l'Université de Trieste, il a néanmoins repris l'entreprise familiale (dans l'hôtellerie et la restauration) qu'il dirige toujours. Durant ses études, il commence sa carrière politique dans sa commune au sein du PSI. Il deviendra conseiller municipal de sa ville natale, dès l'âge de 19 ans puis maire de cette même ville en 1990. Il occupera cette charge durant huit ans avant de devenir conseiller régional et assesseur délégué à l'Emploi puis à la Santé avec l'étiquette *Forza Italia*. En 2001, il devient président de la région jusqu'à la fin de la législature en 2003. Il donne une dimension nationale à sa carrière politique lors de la XV<sup>e</sup> législature en devenant député entre 2006 et 2008 dans la coalition de centre-droit dirigée par S. Berlusconi. Il bénéficiera de ce même soutien en 2008, lors des élections régionales qui le conduiront à nouveau à la présidence de la région avec presque 54 % des voix. Alors que son mandat s'achève en avril 2013, R. Tondo met en œuvre une campagne de rassemblement des diverses forces régionales au sein d'une coalition dénommée « Pour une autonomie responsable avec Tondo président ».



**LATIUM - Nicola Zingaretti (48 ans)** -

Majorité : *Centro Sinistra*. Né le 11 octobre 1965 à Rome, N. Zingaretti est marié et père de deux filles. Dès le début des années 1980, il s'engage dans le monde associatif, et à l'âge de dix-sept ans, il est un des fondateurs de l'association de lutte contre le racisme *Nero e non solo*. En 1991, il devient secrétaire national de *Sinistra giovanile*,

l'organisation rassemblant les jeunes militants de *Democratici di Sinistra* (*DS*, mouvement dissout en 2007 au sein du *PD*). L'année suivante, il devient conseiller municipal dans sa ville natale. Cette charge va être l'occasion pour lui de mettre en avant ses préoccupations en matière de protection de l'environnement et de développement durable mais également ses convictions profondes en matière de lutte anti-mafia. Durant la seconde moitié des années 1990, il continue de s'investir dans le rassemblement des mouvements de gauche : présidence de l'*Union internationale de la jeunesse socialiste* puis vice-président de l'*Internationale socialiste* jusqu'en 1997. En 2000, il prend la direction romaine de *Democratici di Sinistra*. Il est un des grands artisans de la victoire de Walter Veltroni lors des élections municipales l'année suivante. Après quatre années de succès qui font de *DS* le plus important parti de la région Latium, il est élu, en mars 2004, député européen sur la liste *Uniti nell'Ulivo* pour la circonscription du centre de l'Italie. Jusqu'en 2008, il participera activement à la vie du Groupe socialiste du Parlement européen. Parallèlement, il se servira de son mandat pour renforcer son assise politique locale en assurant la promotion des possibilités offertes par l'Union européenne en matière de valorisation des territoires auprès des personnels administratifs et politiques des communes, provinces et régions

(notamment dans les régions de sa circonscription : Latium, Ombrie, Toscane et Marches). Quelques mois avant la fin de son mandat européen, il est élu, en avril 2008, président de la province de Rome. Son mandat sera notamment marqué par la réussite du projet *Provinciawifi* destiné à offrir un accès à internet gratuit dans la plupart des lieux publics. Il démissionne le 7 décembre 2012, peu avant le terme de son mandat. En effet, il souhaite s'engager dans la campagne pour la présidence de la région Latium à la suite de la démission, fin septembre 2012, de Renata Polverini (démission consécutive aux scandales provoqués par le détournement de fonds publics). N. Zingaretti est élu à cette fonction le 26 février 2013.



**LIGURIE - Claudio Burlando (58 ans)** - Majorité : *C. Burlando la Liguria di Tutti*. Né le 27 avril 1954 à Gênes dans la province du même nom), C. Burlando est diplômé en génie électrique. Il a travaillé durant de longues années pour l'entreprise Elsag-Bailey (entreprise spécialisée dans les technologies de l'énergie et de l'automatisation). Il fait ses premiers pas en politique en adhérant au

PCI dès 1975 puis en devenant secrétaire du parti pour la fédération génoise en 1989. Sous cette étiquette, il deviendra conseiller municipal de sa ville natale dès 1981 et jusqu'en 1993. Il sera même premier adjoint de 1992 à 1993 avant de démissionner alors qu'il est mis en cause et arrêté pour une affaire de corruption dans l'octroi de marchés publics (accusation dont il sera finalement blanchi). À partir de 1991, il intègre le *PDS (Partito Democratico della Sinistra)*. En 1996, après la victoire de la gauche aux élections parlementaires d'avril, il est élu député puis nommé quelques semaines plus tard, ministre des Transports du gouvernement Prodi. Réélu député en 2001, un an avant la fin de son mandat national, en 2005, il est élu à la présidence de la région Ligurie avec plus de 52 % des voix. La même année, à l'initiative du président de la République, le *governatore* devient Chevalier de la Grande Croix de l'Ordre du Mérite de la République italienne. Il est réélu, avec le même soutien que lors de sa première victoire, à la tête de la région en mars 2010.



**LOMBARDIE - Roberto Maroni (58 ans)** - Majorité : *Centro Destra*. Né le 15 mars 1955 à Varèse dans la province du même nom, R. Maroni est marié et père de trois enfants. Diplômé en droit, il a dirigé le service juridique de la société de cosmétiques *Avon* avant de devenir avocat. Il commence sa carrière politique en 1979 en adhérant au *DP* un parti d'extrême-gauche (*Democrazia Proletaria*). Il fait

rapidement la connaissance d'Umberto Bossi avec qui il gardera des liens très étroits et qui, surtout va lui permettre de se rapprocher des mouvements autonomistes de la région lombarde et des régions limitrophes à cette dernière (comme notamment l'*Union Valdôtaine* ou encore la *Liga Veneta*). En 1984, les deux hommes fondent la *Legha Lombarda* puis la *Legha Nord per l'indipendenza della Padania* (abrégée en *Legha Nord*) en 1989. Sous cette étiquette, il est élu député en 1992. La *Ligue du Nord* s'étant rapprochée de S. Berlusconi, après ces élections, R. Maroni occupe simultanément les fonctions de ministre de l'Intérieur et de vice-président du Conseil des ministres de mai

1994 à janvier 1995. Bien que les scores électoraux de la *Legha Nord* soient variables, entre 1992 et 2012, il retrouve son siège à la Chambre des députés et participe aux gouvernements Berlusconi : ministre du Travail (entre 2001 et 2006 - Berlusconi II et III) puis à nouveau ministre de l'Intérieur (2008-2011 - Berlusconi IV). Même s'il est toujours resté fidèle au mouvement dirigé par Umberto Bossi, R. Maroni a très souvent pris des positions très distinctes du leader du parti au prix de certaines tensions souvent relayées par la presse. En définitive, si l'assise politique du *governatore* est bien régionale, son parcours politique est exclusivement national. Son accession à la présidence de la région lombarde trouve son fondement, d'une part, dans la décision d'Umberto Bossi de se retirer de la direction du parti à cause du scandale *Belsito* (Bossi et ses deux fils sont accusés d'avoir utilisé à des fins personnelles de l'argent public versé à la *Ligue du Nord*) ce qui permet à R. Maroni de devenir Secrétaire fédéral du parti ; d'autre part, dans la démission, le 26 octobre 2012, du président de la région Roberto Formigoni (ainsi que de l'ensemble du conseil régional, sous la pression de l'opposition) en raison d'affaires de corruption touchant le président et le gouvernement régional. Avec le soutien du *PdL* et bien entendu de son parti, le 26 février 2013, R. Maroni devient président de la région Lombardie avec plus de 42 % des voix contre 38 % à son opposant Umberto Ambrosoli.



**MARCHES - Gian Mario Spacca (59 ans)** - Majorité : *Centro Sinistra (Liste Civiche)*. Né le 16 février 1953 à Fabriano dans la province d'Ancône, G.M. Spacca est marié et père de deux filles. Il est diplômé en science politique et en droit pénal (il fut l'élève d'Aldo Moro) avant de se spécialiser dans le domaine de l'économie. Il devient ainsi directeur d'études au sein du groupe industriel Merloni et

membre du conseil d'administration de la Fondation Aristide Merloni en charge de la coordination des activités culturelles et de recherche jusqu'en 1990. Parmi de nombreuses activités, il a été également rédacteur en chef de la revue *Economia Marche* (éditions *Il Mulino*). Pur exemple de l'existence d'une classe politique régionale, il devient conseiller en 1990 et préside la commission urbanisme et environnement avant de devenir assesseur en charge de l'artisanat, de l'industrie, de la formation professionnelle et l'emploi. Réélu conseiller régional en 1995, il est en charge, au sein de la *giunta* des activités productives, de l'industrie, de l'énergie et des activités promotionnelles à l'étranger. Après un nouveau succès en 2000, il devient vice-président de la région Marches. C'est ainsi presque tout naturellement qu'il se présente à la présidence de la région en 2005. Connu de l'électorat régional avec une coalition baptisée *Union per le Marche*, il obtient un score flatteur de près de 58 % des voix. Durant ce mandat, fidèle à son profil régionaliste, il intègre le Comité des régions de l'Union européenne. Le 29 avril 2010, il est élu pour un second mandat à la tête de la région avec plus de 53 % de votes favorables. La présidence de G.M. Spacca est globalement marquée par sa volonté d'internationaliser sa région notamment en matière de commerce. Il a mis en place une véritable stratégie en matière d'exportation des produits régionaux faisant de la région Marches une des plus prolifiques en la matière. (suite des portraits dans *La Lettre d'Italie n° 3*) ■ **Michaël Bardin.**

## ■ Finances publiques

### L'encadrement progressif du fédéralisme fiscal

*En octobre 2012, un projet de révision constitutionnelle a été élaboré par le Gouvernement Monti, afin de réformer le titre V de la Constitution italienne. Le projet vise à mieux encadrer le fédéralisme fiscal en limitant l'autonomie des Régions. Les mesures prévues par le texte semblent modestes mais elles ont un impact important auprès de la classe politique et notamment des élus régionaux. C'est en effet la première fois que le fédéralisme fiscal, considéré par beaucoup comme un mythe intouchable, fait l'objet d'une telle remise en cause.*

*Pourquoi ce mythe auquel beaucoup d'Italiens ont fini par croire est-il aujourd'hui écorné ? Les raisons sont multiples, à la fois économiques et politiques.*

En 2001, L'Italie a modifié le titre V de la seconde partie de la Constitution, portant sur les relations entre l'État, les Régions et les collectivités territoriales. Le titre V établit entre autres une nouvelle répartition des compétences : une compétence législative de droit commun pour les régions et une compétence législative limitée pour l'État dans des matières énumérées. La doctrine et les médias italiens ont donné à certains points de cette réforme le nom de « Fédéralisme fiscal ». La formule est exagérée. La révision constitutionnelle de 2001 n'a pas, comme cela était espéré, encouragé la modification de la forme de l'État italien. Il était et reste aujourd'hui encore un État régional, dans lequel les Régions ont la capacité d'adopter des lois. La grande innovation de 2001 a surtout été de confier aux Régions « toute matière non expressément réservée à la compétence législative de l'État ». Auparavant, dans la pratique, elles mettaient surtout en application les lois étatiques ; depuis 2001, elles interviennent de manière plus autonome.

L'expression « fédéralisme fiscal » désigne à la fois une volonté d'induire une forme fédérale de l'État et d'affirmer l'autonomie financière des Régions. Elle exprime ainsi deux objectifs, du moins pour ses partisans : que l'Italie devienne à terme un véritable État fédéral et que les Régions disposent de leurs propres ressources - notamment fiscales - pour assumer leurs nouvelles compétences.

Onze ans plus tard, le bilan de la réforme est bien plus négatif que les partisans du fédéralisme l'avaient espéré. Non

seulement, l'Italie n'est pas devenue un État fédéral, mais elle semble même prendre le chemin inverse, vers plus de centralisation. Quant à l'autonomie financière, elle ne s'est jamais concrétisée. L'essentiel des ressources des Régions est constitué par des subventions de l'État ou par des impôts étatiques. Ces ressources étatiques auraient dû être réduites, remplacées progressivement par des impôts régionaux. Or, les aides de l'État ont perduré alors que, parallèlement, les Régions créaient des impôts, augmentant de la sorte la pression fiscale sur les citoyens et les entreprises. En transférant certaines de ses compétences aux Régions, l'État devait faire des économies. Tout le contraire s'est produit. Cela s'explique en partie par le système coûteux des subventions, l'État devant financer les transferts de compétences. Les dépenses de l'État ont donc continué à progresser, parallèlement à celles des Régions.

Les dépenses publiques régionales sont passées de 119 milliards d'euros en 2000 à 208 milliards en 2012. Les postes de dépenses les plus importants sont les services publics transférés aux Régions en 2001 : la santé, l'enseignement et l'enseignement professionnel, les transports, l'assistance sociale.

Bien que les budgets régionaux aient augmenté, la qualité des services transférés ne s'est pas améliorée. Ainsi, dans les Régions du Sud, réputées les plus pauvres d'Italie, la gestion du secteur de la santé fait l'objet de nombreuses critiques et autant d'amertume : la qualité des soins s'est dégradée, au point que les Italiens du Sud partent se soigner dans le Nord... lorsqu'ils ont la possibilité et les moyens financiers pour cela. Un autre exemple est fourni par la gestion des déchets - une compétence exclusive des Régions - : malgré des budgets conséquents attribués à ce secteur, la gestion des déchets s'est avérée calamiteuse dans certaines Régions italiennes, alimentant la colère des

usagers. Le fait que le marché ait été parfois confié à des entreprises mafieuses détériore un peu plus l'image du secteur des déchets. On est loin de la transparence et de la démocratie de proximité que le fédéralisme fiscal était censé apporter aux citoyens.

C'était là un des arguments phares des partisans du fédéralisme : il devait contribuer à rapprocher les citoyens de la classe politique grâce à une prise de décision au niveau régional. Au lieu d'un législateur anonyme, agissant de Rome, les citoyens ont face à eux un législateur régional qu'ils connaissent.

Mais ce législateur régional n'est pas plus vertueux que le législateur étatique, ou pas moins blâmable. En 2001, les critiques étaient concentrées sur les défaillances du législateur étatique, légiférant sur des détails qui rendent les lois illisibles et difficiles à appliquer, agissant trop tard ou pas assez, avec de surcroît la légitimité faible de majorité de circonstances. Le législateur régional s'avère pour sa part tout aussi décevant : les lois n'ont rien gagné en qualité et la légitimité de leur auteur a été ternie par plusieurs scandales. Les Italiens ont ainsi découvert que les élus régionaux s'accordaient des traitements généreux, alors que de nombreux budgets régionaux sont en déficit.

Là se trouve sans doute un des éléments déclencheurs de la fin du mythe du fédéralisme fiscal. Plus généralement, la prise de conscience est née avec la crise financière de 2008. L'Italie a été entraînée dans la tempête économique qui a frappé les États européens du Sud :



la découverte d'une dette publique colossale, suivie de la perte de confiance des marchés et de la dégradation de la position financière de l'Italie par les agences de notation. Encore faut-il relativiser cette situation, sachant que les créanciers de l'Italie sont majoritairement des Italiens - une chance que ne connaît pas la France, dont la dette publique est entre les mains de créanciers internationaux -. Autrement dit, la situation économique de l'Italie n'est pas aussi dramatique que celle de l'Espagne ou de la Grèce, voire de la France. Néanmoins, elle est suffisamment difficile pour avoir entraîné la chute du Gouvernement Berlusconi en 2011 et celle du Gouvernement Monti en décembre 2012.

La crise économique a été un élément révélateur de la gestion des Régions italiennes. La dette publique, selon la définition que l'Europe en donne - *i.e.* le traité de Maastricht - inclut la dette de l'État ainsi que celle des Régions et des

services publics sont moins satisfaisants et les budgets déficitaires. Globalement, le bilan ne convient pas et impose des réformes.

C'est la conclusion à laquelle est arrivé le Gouvernement Monti. Précédemment, le Gouvernement Berlusconi, avait déjà tenté une réforme en encadrant le fédéralisme fiscal. Il s'agissait, par exemple, de limiter le nombre d'élus régionaux (par une représentation proportionnelle au nombre d'habitants de la Région) ou encore de mieux encadrer le traitement de ces élus.

Mais le Gouvernement Berlusconi - par ailleurs favorable au fédéralisme fiscal - ne s'était pas donné tous les moyens nécessaires pour agir, la réforme prenant la forme d'un simple décret-loi (le décret-loi n° 138 de 2011). Un tel instrument ne pouvait lutter contre les dérives d'un système instauré en 2001 par la Constitution. Il fallait un acte normatif d'égale valeur, autrement dit une réforme constitutionnelle.

Le Gouvernement Monti propose par conséquent une révision du titre V de la Constitution, son objectif étant que la

réforme entre en vigueur le plus rapidement possible. Le projet de révision, présenté en octobre 2012 en Conseil des

ministres, devait être voté par les deux Chambres dans les mois suivants

pour une révision effective en janvier-février 2013. Le calendrier s'avérait donc serré, sachant que chaque chambre peut procéder à deux lectures, ceci dans un délai de trois mois.

Le projet prévoit cinq mesures phares : l'État récupère l'exclusivité de compétences qui sont partagées avec les Régions depuis 2001 (dans des matières hautement stratégiques : la gestion des ports, des aéroports et de l'énergie) ; le tourisme, actuellement compétence exclusive, est partagée avec l'État (le projet institutionnalise ici la jurisprudence de la Cour constitutionnelle) ; l'État organise les fonctions fondamentales des communes, provinces et cités métropolitaines ; les actes des Régions sont soumis au contrôle de légalité de la Cour des comptes (comme c'est déjà le cas pour les actes de l'État) ; enfin la Conférence État-Régions (organe créé en 1997, ayant une fonction de coordination entre l'État et les Régions) bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle.

Le projet de révision constitutionnelle n'est pas en soi révolutionnaire. Il se borne à corriger certaines faiblesses du système actuel, telles que l'absence de contrôle du budget régional par la Cour des comptes. Il semble aussi aller dans le sens du fédéralisme fiscal en constitutionnalisant la Conférence État-Régions, une mesure qui à vrai dire est considérée par certains présidents de Régions comme un lot de consolation. Là où se montre audacieux, c'est en revalorisant le rôle de l'État : dans l'organisation de la décentralisation - à l'égard des provinces et des communes - et dans une nouvelle répartition des compétences avec les Régions.

Dans son apparente modestie, ce projet ouvre la voie à une nouvelle conception des relations entre l'État et les Régions. Il remet en cause le mythe du fédéralisme fiscal : sacralisé par ses partisans, présenté comme une inévitable modernité contre laquelle d'éventuelles attaques seraient nécessairement réactionnaires, la question du fédéralisme fiscal est devenue un tabou. Le projet Monti n'hésite pourtant pas à l'écorner.

*A priori*, le mécontentement des Régions semble disproportionné au regard du contenu du projet de révision constitutionnelle. En réalité, elles ne sont pas trompées sur l'enjeu de la réforme. Elles ont bien compris que le principe même du fédéralisme fiscal était désormais fragilisé. Même si le projet Monti n'aboutissait pas, d'autres projets similaires pourraient voir le jour.

Dès son origine, le fédéralisme fiscal avait un talon d'Achille que les années n'ont pas réussi à dissimuler. Il réapparaît aujourd'hui, décrit en quelques mots ou de manière plus développée dans les médias italiens, comme un lieu commun que les médias ne peuvent pas éviter. Ce handicap se trouve dans la très faible légitimité de la révision constitutionnelle de 2001.

Il y a douze ans, l'Italie était dirigée par un Gouvernement de centre-gauche. Face à lui se trouvait la Ligue du Nord, partisane d'un système fédéral, voire d'une scission des Régions du Nord. Ces Régions, traditionnellement riches, protestaient contre le système centralisé qui les obligeait à financer, par les impôts de leurs contribuables, un Sud pauvre. Le Gouvernement souhaitait apaiser la Ligue du Nord, en proposant une réforme qui attribuait aux Régions une grande autonomie. De cette manière, les Régions du Nord pourraient enfin utiliser leurs ressources pour leurs citoyens. Certes, la nouvelle réforme reconnaissait le principe de péréquation, garanti par une loi étatique (art. 119 C.). Mais l'idée essentielle demeurait : une autonomie



autres entités territoriales. Cela signifie que l'effort de désendettement doit être fourni par l'ensemble des collectivités publiques.

Forte de ce constat, l'Italie s'est penchée sur le budget des Régions. C'est à cette occasion que le Gouvernement italien a découvert l'état critique des finances régionales. Certaines Régions s'avèrent de bons gestionnaires, en particulier dans le Nord où les recettes publiques ont été utilisées à bon escient, pour financer des services publics régionaux de qualité (santé, école, déchets, infrastructures routières...). Il en va autrement dans le reste du pays où, à pression fiscale égale ou même supérieure à celle du Nord, les

régionale, avec de nouvelles compétences et par conséquent de nouvelles charges financières, lesquelles devront être couvertes progressivement par les seules ressources propres des Régions. En termes plus prosaïques, chaque Région doit pouvoir se débrouiller toute seule, sans trop compter sur sa voisine plus riche pour s'en sortir.

Un tel projet ne faisait guère l'unanimité. Aussi, le centre-gauche n'a pu le faire voter qu'avec les voix de la Ligue du Nord. Étrange alliance entre une majorité acculée à une réforme dont elle ne voulait pas vraiment et une opposition très

revendicative. Il s'ensuivit l'adoption du projet à une majorité dépassant de quatre voix le nombre requis. C'est cette faible légitimité qui ressurgit aujourd'hui, rappelant avec quelles difficultés le fédéralisme fiscal s'est imposé en 2001 dans le paysage institutionnel italien.

Tous ces arguments, ajoutés à ceux des budgets régionaux déficitaires et du coût des Régions pour les citoyens italiens, ont créé en Italie un climat désormais favorable à la réforme du fédéralisme fiscal. Il permet de remettre de l'ordre dans certaines idées reçues, de rappeler que la réforme de 2001 n'a pas instauré

un fédéralisme institutionnel mais qu'elle a renforcé le régionalisme prévu par les constituants de 1947. L'œuvre de 2001 demeurait cependant inachevée, sans garde-fous pour encadrer les Régions. En proposant le contrôle de légalité des actes régionaux par la Cour des comptes, le projet Monti contribue à responsabiliser les Régions. Il poursuit en cela, selon une logique finalement jamais démentie, le dessein des pères fondateurs de la Constitution, celui du régionalisme. ■

*Sylvie Schmitt.*

## ■ Vie politique

### **La politique n'est pas une affaire de femmes ! Les « quotas roses » en Italie**

Si les femmes sont traditionnellement présentes dans les partis politiques depuis l'obtention du droit de vote en 1946, c'est à partir de 1972 que leur présence au sein des partis politiques a commencé à faire débat. Les mouvements féministes de l'époque n'y sont pas, bien évidemment, étrangers.

Cherchant à se donner une image plus représentative de la réalité, le Parti communiste italien (PCI) se féminisa. Cependant, si numériquement, le PCI est le parti dans lequel on trouve le plus de femmes, celles appartenant au parti de la Démocratie Chrétienne (DC) occupèrent, plus rapidement, des postes importants. Par exemple, la première femme fut Tina Anselmi, ministre du Travail en 1976, qui appartenait au parti de la Démocratie Chrétienne. Bien que moins importantes en nombre au sein de la DC, leur visibilité a conduit à ce que, dans l'opinion publique, ce parti soit identifié comme le parti qui a permis l'entrée des femmes en politique et leur arrivée au pouvoir. Ce n'est qu'en 1979 que le PCI vit l'une de ses membres accéder à une haute fonction de l'État. Il s'agissait de Nilde Iotti, qui fut présidente de la Chambre des députés de 1979 à 1992 et candidate à l'élection présidentielle de 1992.

Le passage, au début des années 1990, à un scrutin mixte, le *Mattarellum*<sup>1</sup>, pour l'élection des parlementaires et l'écroulement de nombreux partis politiques ne favorisèrent pas la présence des femmes. Le PCI proposa des candidatures féminines, mais les trois nouveaux partis créés durant cette période adoptent des positions différentes à leur égard. Forza Italia considère comme dépassés tous les propos sur la différence des sexes et donc sur les mécanismes de discrimination. Alliance Nationale, quant à elle, ne conçoit l'intervention des femmes que dans une perspective familiale. La réunion, en 2011, de ces deux partis au sein du Peuple de la Liberté (*PdL*) n'a pas aidé la cause des femmes en politique. En ce qui concerne la Ligue du Nord, la situation est plus confuse. Au sein de ce parti, on trouve des partisans qui tiennent des discours très machistes et, pourtant, de nombreuses femmes y sont présentes et très actives, et ce depuis la formation du parti. Irene Pivetti fut d'ailleurs (la plus jeune) présidente de la Chambre des députés de 1994 à 1996.

Dans les années 2000, on constate une progression, toute relative, de la représentation des femmes en politique. Plus spécifiquement, en 2006, 17,3 % de femmes étaient présentes à

la Chambre et 13,43 % au Sénat. En 2011, comme en atteste le rapport de l'ONU et de l'Union interparlementaire, remis au mois de juillet dernier, relatif à la présence des femmes dans les parlements nationaux, l'Italie figure en 57<sup>e</sup> position au tableau mondial avec 21,6 % de femmes au sein de la Chambre des députés et 18,6 % au Sénat. S'agissant de la composition des partis politiques, il faut noter que les trois partis qui comptent le plus de femmes au sein de leurs organes de direction sont les Verts (50 %), suivi du Parti démocratique (entre 40 et 50 %) et de Refondation communiste (entre 30 et 40 %). Le plus mauvais élève est l'UDC (*Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro*) avec 10 % de femmes.

Au mois de juillet dernier, au cours de son intervention devant l'Assemblée nationale, Pier Luigi Bersani, secrétaire du Parti démocrate (PD), a rappelé les lignes directrices de son parti à savoir la défense des droits civils et la lutte contre toute forme de discrimination. Pour ce dernier, cette lutte passe notamment par le défi de la parité de genre notamment dans les fonctions électives.

Dans ce contexte, se pose la question de savoir quels sont les mécanismes permettant de remporter ce défi de la parité car, force est de constater que si le principe d'égal accès aux emplois



**Tina Anselmi**  
(1976)



**Nilde Iotti**  
(1979)



**Irene Pivetti**  
(1994)

publics et charges électives est constitutionnellement consacré et emporte une mise en œuvre par les pouvoirs publics (I), il s'avère que son effectivité reste difficile à atteindre (II).

### I. La consécration constitutionnelle d'un égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics et charges électives

Pour rappel, la Constitution italienne pose, à l'article 3, le principe de l'égalité des sexes devant la loi. Elle garantit également, en son article 51 alinéa 1<sup>er</sup>, l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions politiques en ces termes : « *Tous les citoyens de l'un ou l'autre sexe peuvent accéder aux emplois publics et aux charges électives dans des conditions d'égalité, selon les conditions fixées par la loi. Dans ce but, la République favorise par des mesures appropriées l'égalité des chances entre hommes et femmes. (...)* »<sup>2</sup>.

Cette formulation de l'article 51 précité est la résultante d'une modification constitutionnelle intervenue avec la loi constitutionnelle n° 1 du 30 mai 2003. Avant cette date, l'article 51 était rédigé de la sorte : « *Tous les citoyens de l'un ou l'autre sexe peuvent accéder aux emplois publics et aux charges électives dans des conditions d'égalité, selon les termes fixés par la loi* ». L'égalité absolue prévue par le texte constitutionnel conduisait la Cour constitutionnelle à censurer les mesures prises en faveur d'un sexe en particulier, notamment en faveur des femmes. C'est avec la décision n° 422 du 12 septembre 1995, que la Cour, saisie à l'occasion d'un recours incident du juge administratif, rappela les conséquences qu'il

réalisation de cette égalité ont pu être mis en place. À la différence de mesures dites de discriminations positives qui « forcent » cette égalité notamment par l'instauration de quotas, les mesures visant à lutter contre les obstacles concrets à une égalité sont conformes à la Constitution et à la notion d'égalité formelle. Ces dernières tendent davantage à inciter les partis politiques à favoriser une représentation équilibrée plutôt que de leur imposer un nombre déterminé d'individus de chaque sexe. En ce sens, la loi n° 157 du 3 juin 1999, fixant des dispositions pour promouvoir le rééquilibrage de la représentation des sexes dans les conseils et les exécutifs régionaux et locaux, prévoyait que chaque parti devait affecter au moins 5 % des sommes reçues au titre du remboursement des frais de campagne à des actions destinées à augmenter la participation des femmes à la vie politique.

Ce sont ensuite, les lois constitutionnelles n° 2 du 31 janvier 2001 et n° 3 du 18 octobre 2001 qui ont inséré, à l'article 117 de la Constitution, la possibilité, en matière de lois régionales, de favoriser l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux charges électives. Le nouvel article 117 de la Constitution prévoit que « (...) *Les lois régionales lèvent tout obstacle à la pleine parité entre les hommes et les femmes dans la vie sociale, culturelle et économique et favorisent l'égal accès aux charges électives des hommes et des femmes. (...)* » (souligné par nous). En application de cette disposition constitutionnelle, une loi régionale du Val d'Aoste, loi n° 21 du 13 novembre 2002, prévoyait que les partis politiques devaient appliquer, sous peine de sanction, une règle de parité au moment de l'élaboration des listes électorales. Dès lors, le Gouvernement forma un recours contre cette loi régionale devant la Cour constitutionnelle.

À cette occasion, un pas fut franchi par les juges constitutionnels italiens. Sans attendre l'adoption définitive de la révision constitutionnelle du 30 mai 2003, qui, pour sa part, envisage la possibilité d'instaurer des mesures adéquates et non plus la seule suppression des obstacles, les juges vont, le 13 février 2003, parvenir à une solution différente de celle retenue en 1995. Dans la décision n° 49 du 13 février 2003, la *Consulta* opère une lecture combinée des

articles 3 et 51 de la Constitution pour conclure à la constitutionnalité des mesures législatives prises dans la région du Val d'Aoste visant à instaurer une égalité substantielle.

Aujourd'hui, le recours à de telles mesures se trouve constitutionnellement consacré à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 51 de la Constitution qui permet de promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes par la mise en place de « *mesures appropriées* ».

Il ne s'agit donc plus simplement de lutter contre les obstacles à la réalisation de cette égalité mais de favoriser par des mesures législatives cette égalité substantielle.

Reprenant la position de la Cour constitutionnelle en 1993, la loi n° 90 du 8 avril 2004 relative aux élections européennes, fut la première à mettre en place un pourcentage de représentation des femmes en prévoyant qu'aucun des deux sexes ne pouvait être représenté à plus des deux tiers sur une liste électorale. Afin d'assurer l'effectivité de cette disposition, une menace financière planait au-dessus de toute formation politique qui ne comptait pas 30 % de femmes. Cependant, il faut signaler que l'application de cette loi s'appréciait de manière globale sur l'ensemble du territoire. Par conséquent, cela réduisait, bien évidemment, la représentation des femmes dans les différentes circonscriptions. Au sein des circonscriptions, il fut simplement prévu que les listes qui seraient composées de plus d'un candidat devraient prévoir la présence des deux sexes à peine

### Les ministres pour la *pari opportunità*

1996-1998 : Anna Finocchiaro (*Gouv. Prodi I*)  
 1998-2000 : Laura Balbo (*Gouv. D'Alema I & II*)  
 2000-2001 : Katia Bellillo (*Gouv. Amato II*)  
 2001-2006 : Stefania Prestigiacomo (*Gouv. Berlusconi II & III*)  
 2006-2008 : Barbara Pollastrini (*Gouv. Prodi II*)  
 2008-2011 : Mara Carfagna (*Gouv. Berlusconi IV*)  
 2011-2013 : Elsa Fornero (*Gouv. Monti*)

fallait tirer d'une telle égalité en prononçant l'inconstitutionnalité de l'article 5-2 de la loi n° 81 du 25 mars 1993, relative à l'élection directe du maire, du président de la province, du conseil municipal et du conseil provincial<sup>3</sup> qui interdisait pour l'élection des conseillers municipaux de moins de 15.000 habitants, que plus des deux tiers des candidats fussent des hommes. Plus précisément, cette disposition énonçait que « *les listes de candidats ne peuvent représenter aucun des deux sexes dans une proportion supérieure aux deux tiers* ». Or, cette mesure devait être considérée comme inconstitutionnelle car contraire au principe d'égalité absolue ou formelle des sexes. Il en fut alors de même s'agissant des autres dispositions législatives prévoyant des limites, des obligations ou des quotas dans les listes de candidats en raison de leur sexe. Tel fut le cas, notamment, de l'article 7-1 de la loi n° 81 du 25 mars 1993, qui comportait la même interdiction que l'article 5-2, mais appliquée aux communes de plus de 15.000 habitants.

La Cour constitutionnelle privilégiait alors une égalité formelle et non substantielle, à l'instar du Conseil constitutionnel français dans ses décisions n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 *Quotas par sexe I* et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 *Quotas par sexe II*, jusqu'à la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999.

Afin d'assurer tout de même l'égalité des chances dans les faits, des instruments visant à lutter contre les obstacles à la

### Représentation des femmes au sein du Parlement italien

Législature (année)	Ch. des députés (sièges)	Sénat (sièges)
I. (1948)	45	4
II. (1953)	33	1
III. (1958)	25	3
IV. (1963)	29	6
V. (1968)	18	11
VI. (1972)	25	6
VII. (1976)	53	11
VIII. (1979)	55	13
IX. (1983)	49	15
X. (1987)	81	21
XI. (1992)	51	30
XII. (1994)	91	29
XIII. (1996)	69	22
XIV. (2001)	71	24
XV. (2006)	108	44
XVI. (2008)	134	59
XVII. (2013)	201	94

d'irrecevabilité. Il s'agissait, ainsi, de poser une interdiction de créer des listes monosexes. En ce qui concerne les résultats de ces élections européennes de 2004, 15 femmes ont été élues sur un total de 78 représentants pour l'Italie.

En revanche, au niveau national, la loi n° 270 du 21 décembre 2005 réformant le mode de scrutin au Sénat et à la Chambre des députés (passage d'une majorité mixte à une proportionnelle à liste fermée) ne se préoccupe pas de la représentation des femmes. Un amendement avait toutefois été proposé par le ministre de l'Égalité des chances (*pari opportunità*) de l'époque, Stefania Prestigiacomo. Elle proposait de garantir la présence minimale de chacun des sexes pour au moins un quart des candidats. Toutefois, les résistances culturelles étaient encore trop fortes et l'amendement fut rejeté.

Dans le même ordre d'idées, la loi n° 165 du 2 juillet 2004 qui définit le cadre national de déroulement des élections régionales, est restée silencieuse sur les mesures à prendre pour permettre une meilleure représentation des femmes.

De nombreuses propositions de loi ont été déposées, sans succès, afin d'introduire les quotas roses. Par exemple, la loi *Bozza Bianco* du 15 janvier 2008 qui prévoyait un quota au tiers dans les listes pour le Sénat et la Chambre des députés avec une obligation d'insérer à la suite de deux candidatures de même genre une candidature de l'autre sexe, à peine d'irrecevabilité de la liste. De même, une loi d'initiative populaire (n° 1900/07) avait été présentée le 29 décembre 2007 au Sénat par l'Union des Femmes italiennes sous l'intitulé « Dispositions pour la représentation paritaire dans toutes les Assemblées ». Cette loi prévoyait une parité des listes, à peine d'irrecevabilité, avec un ordre alterné des hommes et des femmes et, dans le cas des listes uninominales, un nombre égal de candidats hommes et femmes.

Force est de constater que malgré la reconnaissance constitutionnelle de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics et aux charges électives, la portée de ce principe reste limitée tant au niveau législatif que dans la pratique. ■

*Catherine Tzutziano.*

## II. L'effectivité limitée du principe d'égalité entre hommes et femmes pour l'accès aux fonctions électives

Cette effectivité limitée a conduit les politiques italiens à s'interroger sur les moyens de mise en œuvre de l'égalité entre hommes et femmes pour l'accès aux fonctions électives. La question centrale est simple : doit-on mettre en place des « quotas roses » ?

On l'a vu, la loi n° 65 de 2004 relative aux élections régionales reste muette sur les modalités de recherche de la parité entre hommes et femmes en matière d'élections.

Les législateurs régionaux ont, quant à eux, cherché à mettre en œuvre les articles 51 et 117 de la Constitution. Ils ont développé différents systèmes permettant de dire que la parité est à « géométrie variable » en Italie. Ainsi, la loi régionale n° 9 de 2005 des Abruzzes et la loi n° 22 de 2007 de la Vallée d'Aoste prévoient des pourcentages qui varient de 20 à 30 %. Les lois électorales de Calabre et des Marches prévoient des mesures minimales qui consistent en l'obligation de présenter des candidats des deux sexes sur les listes, à peine d'irrecevabilité. La loi n° 2 de 2005 du Latium prévoit des mesures plus incisives qui empêchent de présenter plus de deux tiers de candidats du même sexe et les accompagnent de sanctions pécuniaires. Une version proche se trouve dans la loi régionale n° 2 de 2005 des Pouilles et dans la loi n° 27 de 2004 de la région Marches. La Toscane prévoit, quant à elle, à l'article 8 de la loi n° 25 de 2004 que

*« dans chaque liste provinciale ne peuvent être présents plus de deux tiers de candidats du même sexe inscrits sur la liste de la circonscription » et « pour les candidatures régionales, quand les listes contiennent deux candidats, chaque genre doit être représenté ».*

Enfin, il faut signaler la démarche de la région Campanie avec la loi n° 4 du 27 mars 2009 qui pose, en son article 10, le principe selon lequel pour « chaque liste aucun des deux sexes ne peut être représenté au-delà des deux tiers ». La liste qui ne respecte pas ce principe sera déclarée irrecevable. Mais le progrès est surtout réalisé par la mesure particulière prévue en son article 4, alinéa 3, qui conditionne la préférence des électeurs quant au choix d'un candidat. Selon cet article, dans le cas de l'expression de panachage avec choix de deux candidats, un des choix doit se porter sur un candidat masculin et l'autre sur un candidat féminin de la même liste, au risque de conduire à l'annulation. Le Gouvernement déféra cette loi à l'examen de la Cour constitutionnelle qui, dans la décision n° 4 du 20 janvier 2010, apprécia la conformité constitutionnelle de cette mesure « d'égalité des chances ». Dans un considérant résumant bien toutes les difficultés relatives à la politique italienne, la Cour valide cette mesure qu'elle qualifie de « promotion » et qui s'inscrit selon elle dans l'esprit des normes constitutionnelles et statutaires.

L'état du droit et le contexte ont donc bien changé et laissent présager une évolution des législations relatives aux élections. On s'oriente désormais vers une politique de promotion.

L'appel lancé par la Cour constitutionnelle trouve un relais auprès du Conseil d'État et du législateur qui font preuve d'un certain activisme en matière de représentation des femmes en politique même s'ils ne se situent plus totalement dans le domaine des élections mais dans celui, très proche, des nominations au sein des organes exécutifs locaux. Les avancées réalisées en matière de nominations peuvent peut-être guider les réformes en matière de politique électorale.

Le juge administratif s'est retrouvé au cœur du débat à la suite des requêtes déposées notamment par les associations de promotion des droits de la femme qui ont contesté les nominations décidées sur le fondement des législations régionales. La disparité entre les textes régionaux n'est pas allée sans compliquer la tâche du juge administratif, qui s'est trouvé confronté à l'examen de dispositions très variées et donc à conforter un état du droit protéiforme. L'état de la jurisprudence peut, *grosso modo*, être résumé de la sorte. Pour ceux qui mentionnent le principe sans mesure précise d'application, la jurisprudence est relativement souple. Ainsi, le Conseil d'État a pu estimer (par exemple dans l'avis n° 1306 du 16 mars 2012) que la présence d'une seule femme ne porte pas atteinte à l'article 51 de la Constitution. Pour les textes qui prévoient un équilibre ou un quota, la réponse du juge administratif est simple : ils doivent être appliqués dans la composition des collèges électoraux (par exemple, jugement du TAR Campanie, n° 1985 du 7 avril 2011). Mais en aucun cas, le juge administratif ne peut se substituer au législateur et imposer l'adoption de quotas.

La représentation des femmes en politique reste donc inégalitaire sur l'ensemble du territoire italien. Et même s'il fait preuve d'un certain activisme en la matière, le juge administratif est dépourvu de tous moyens incitatifs ou coercitifs visant à inviter les législateurs inertes à agir ou tendant à définir une ligne de conduite stricte du principe de parité posé par l'article 51 de la Constitution. Récemment, la Cour constitutionnelle, à nouveau saisie d'une question en ce sens, ne s'est pas prononcée sur le fond. Dans la décision n° 81 de 2012, elle juge que sa saisine par une région ne peut être un moyen pour contraindre une décision du juge administratif qui sanctionne un acte de nomination effectué par le Président de la région qui ne respectait pas le statut régional, ce dernier prévoyant que l'équilibre des sexes doit être respecté dans les carrières publiques.

Cette situation est inconfortable pour les femmes mais aussi pour l'application des normes constitutionnelles et la sécurité juridique. Le débat a été porté au Parlement. C'est en effet, le premier projet qui aboutit en matière de parité. Les députées se sont mobilisées et ont déposé plusieurs propositions législatives le 11 mai 2010 :

- les propositions C. 3466 dite *Amici et autres* et C. 3528, *Mosca*, déposées par des parlementaires du Parti Démocratique,
- la proposition C. 4254 dite *Lorenzin et autres*, du Peuple de la Liberté,
- C. 4271 de *A.T. Formisano et Mondello*, de l'UDC,
- et enfin une dernière proposition du Parti démocratique déposée par la parlementaire *Sbrollini* sous le numéro C. 4697.

Il faut signaler que le Gouvernement lui-même a déposé un projet de loi à ce sujet (C 4415).

Ces propositions et ce projet visent à rétablir au niveau national la représentation des sexes dans les carrières électives et dans les administrations publiques. Ils ont été regroupés par la Commission des affaires constitutionnelles sous un même texte (C. 3466) intitulé « Dispositions pour promouvoir le rééquilibrage de la représentation des sexes dans les conseils et exécutifs locaux et dans les conseils régionaux ». Le débat au sein du Parlement a été long et vif. Il a duré plus de deux ans entre les examens des commissions et la navette parlementaire. La loi n° 215 a finalement été adoptée le 23 novembre 2012 afin

de promouvoir l'égalité des sexes. Ce texte se décompose en cinq articles qui établissent une distinction entre les différentes entités locales. Il faut néanmoins souligner que c'est le premier texte qui touche à la fois les nominations et les élections.

L'article 1 réforme l'article 6, alinéa 3, du texte unique des entités locales (adopté par décret-législatif n° 267 de 2000) qui renvoie aux textes communaux et provinciaux le soin de définir les règles destinées à la promotion de la parité des sexes pour les fonctions non électives dans les différents organes représentatifs. Le terme « promouvoir » est ainsi remplacé par « garantir » afin de renforcer la représentation des femmes. Dans une recherche d'effectivité, il est prévu que ces mesures doivent être adoptées dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi. La parité est introduite pour chacune des dispositions posant les principes des élections et des nominations. Les articles suivants prévoient des mesures spécifiques en la matière en différenciant chacune des entités locales. De nombreuses nouveautés en ce qui concerne particulièrement les dispositions relatives aux élections sont prévues. Pour les communes de 5.000 à 15.000 habitants, un quota est établi selon lequel un des sexes ne peut être représenté à plus des deux tiers. En ce qui concerne les modalités du panachage, le texte reprend les dispositions législatives de la région Campanie (qui ont été validées par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité de 2010). Dans ce dernier cas, les électeurs doivent impérativement choisir deux candidats au risque de voir leur vote annulé par la commission de contrôle. Si une catégorie de candidats est

### La représentation des genres repose en grande partie sur la volonté des partis politiques

surreprésentée, la commission de contrôle procède à une correction de liste avec suppression du nom des candidats en partant de la fin de la liste. Pour ces communes, il semble que la parité sera respectée. Pour les plus petites communes, une simple représentation des deux sexes est prévue, mais toujours sans quota. Pour les grandes communes, le choix s'est porté vers un système plus incisif que pour les petites communes. On s'attendait donc alors à une prescription législative proche, voire plus impérative encore, pour

les conseils régionaux. Il n'en est rien. Pour les conseils régionaux, la promotion de la parité est insérée explicitement dans la loi n° 165 de 2004 mais il n'est pas précisé de quelle manière cette parité doit être mise en œuvre. La législation électorale faisant partie des matières de compétences concurrentes, la répartition s'établit comme suit : la loi régionale doit intervenir en respectant les principes fondamentaux de la loi nationale. Dès lors, était-il impossible pour le législateur national de poser des quotas ou a-t-il préféré garder une attitude prudente ? Au lendemain de l'adoption de la loi, le problème reste toujours le même. Il va falloir rendre effectifs les principes contenus dans les dispositions constitutionnelles et les dispositions nationales pour les élections régionales. D'un côté, les dernières régions qui ne sont pas intervenues en la matière doivent donc procéder à des réformes. D'un autre côté, d'un point de vue global, il apparaît donc que c'est la disparité qui va continuer à régner en matière d'accès des femmes aux fonctions électives.

L'impact de cette loi se fait déjà sentir au niveau des nominations. Ainsi, le tribunal administratif du Piémont, dans le jugement n° 24 du 10 janvier 2013, a souligné l'application effective et immédiate du principe de parité des sexes dans les nominations et annule ainsi les actes administratifs qui n'ont pas été pris dans leur respect.

Si en matière de nominations, le droit est en train d'évoluer vers une mise en œuvre effective de la parité, le terrain est encore « miné » en ce qui concerne les fonctions électives. Il faut dès lors rechercher d'autres moyens de mettre en œuvre la parité entre les hommes et les femmes pour les carrières électives.

On pense alors immédiatement à une modification du mode de scrutin. Lorsqu'il s'agit d'une liste uninominale, il est bien évident que l'opération de rééquilibrage de la représentation est difficile. Il en va différemment pour les listes plurinominales. En effet, la prévision d'un système majoritaire, sans présence de « quotas roses », relègue le sujet de la présence des femmes au second plan. Il faut déjà réussir à établir une coalition et donc répartir les candidats et les sièges entre les partis politiques. La répartition paritaire devient accessoire. Or, certaines législations régionales prévoient la possibilité pour l'électeur d'exprimer sa préférence envers un candidat (panachage). Ainsi, toute mesure visant à rééquilibrer l'égalité des sexes peut être réduite à néant. On pense alors à introduire le système des listes dites « bloquées » qui pourrait être le mode de scrutin le plus approprié. En effet, les femmes présentes sur les listes sont assurées d'être élues. Cela dépend néanmoins de leur place sur la liste et du nombre de sièges gagnés. Faut-il encore qu'elles soient mises en avant dans les listes électorales...

La représentation des genres repose donc en grande partie sur la volonté des partis politiques qui peuvent, par le jeu des listes bloquées, assurer la présence de femmes. Néanmoins, le résultat des élections, à la suite de la modification du mode de scrutin au Parlement prévoyant un retour à la proportionnelle avec des listes bloquées, n'a pas permis une meilleure représentation des femmes. Leur nombre n'est que faiblement supérieur à celui de la législature précédente. Les partis politiques ont encore fait le choix de candidats masculins.

Un des moyens permettant de rendre effectif le principe de parité serait d'introduire un devoir de promotion reposant sur les partis politiques. Les partis pourraient ainsi déterminer de manière paritaire les listes de candidats. Toutefois, pour les y inciter, il faudrait introduire le *zipper system* c'est-à-dire la prévision d'une obligation de procéder à l'alternance sur les listes entre un candidat homme et un candidat femme.

On a pu voir que ces partis avaient des positions bien différentes à l'égard des femmes. Certains de leurs statuts sont potentiellement porteurs d'effectivité et intégreraient facilement de telles modifications. Ainsi, par exemple, l'article 3 du statut du Parti démocratique affirme qu'il doit être assuré : « ...à tous les niveaux, la présence paritaire de femmes et d'hommes dans

## Présidentielle 2013 :

**Pour la toute première fois, alors que se profile l'échéance présidentielle, trois noms de femmes reviennent comme candidates potentielles à la présidence de la République italienne :**



**Emma Bonino**  
Vice-présidente  
du Sénat,  
ancien ministre.



**Anna Finocchiaro**  
Sénatrice, ancien  
ministre.



**Anna Maria Cancellieri**  
ministre de  
l'Intérieur du  
gouvernement  
Monti.

les organes dirigeants et exécutants, à peine de l'invalidation de leur composition par les organismes de garantie (du parti) ». Citons encore, l'article 16 du statut des Verts qui prévoit qu'« afin d'atteindre un équilibre de genre, aucune liste de candidats ne peut être composée de plus de 50 % de candidat du même sexe ». On peut signaler les prévisions du parti de la Gauche démocratique pour le socialisme européen qui prévoit, en son article 15, la promotion d'actions destinées à atteindre un équilibre des sexes - 50/50 - et des sanctions en cas de violation de ce principe. Enfin, le Parti socialiste italien prévoit à l'article 2, alinéa 5, de son nouveau statut la sanction en cas de non-respect de la parité fixée à 60/40. Parmi les mauvais élèves, le Parti communiste et le parti Refondation communiste, qui se prévalent d'être des partis d'hommes et de femmes mais procèdent néanmoins à une distinction entre les genres, aux articles 16 et 28 de leurs statuts respectifs en prévoyant la tenue d'assemblées nationales des femmes. Pour le moment, les résultats des élections montrent bien que ces principes insérés dans les statuts ne sont pas appliqués par tous les partis.

En d'autres termes et en conclusion, il appartient aux partis politiques d'accorder une plus grande place aux femmes au sein du parti et des listes électorales.

Ces dernières années ont été les points d'orgue des débats dans la vie politique et des recours juridictionnels en matière de représentation des femmes en politique. Les grandes lignes ont ici été exposées et ont permis de pointer les difficultés de mise en œuvre de l'article 51 de la Constitution. Si des textes appelant à des réformes ont été déposés, il ne s'agissait pourtant pas de la préoccupation première des Assemblées. Il n'y a pas eu, pendant longtemps, une ligne de conduite législative précise. Une réforme « uniformisante » a bien été adoptée par la loi-

cadre de 2012 pour que toutes les catégories d'entités locales proposent un même système de mesures d'égalité entre hommes et femmes, mais aujourd'hui, il est procédé à une distinction en fonction des entités locales. Quant aux règles qui s'appliquent pour les échéances nationales, elles sont encore timides en ce qui concerne les carrières électives. Il faut dire que le sujet est quelque peu délicat puisqu'il intervient dans le domaine du droit de vote et de la libre expression des suffrages. L'effectivité de l'égalité des hommes et des femmes en politique est donc toute relative. Il faut désormais compter sur une modification des textes régionaux mais aussi et surtout sur une action des partis politiques qui pousseront à l'adoption d'un texte pour les élections nationales et qui en pratique mettront en œuvre l'égalité entre les sexes.

L'Italie s'oriente peu à peu vers la démocratie paritaire. Elle ne fait que prendre en compte une réalité car la moitié des électeurs sont des femmes et donc il apparaît normal que soient supprimés tous les obstacles formels et factuels les empêchant d'accéder aux postes clés. Il ne reste plus qu'à espérer que cette longue mésaventure de la recherche de « parité » ouvre davantage l'aventure des femmes en politique...avec pour seule limite l'impossibilité de dresser des listes uniquement féminines. Finalement, avec les réformes et l'introduction de limitations, peut-être un jour sera-t-il question de « quotas bleus »... En attendant, le 16 mars 2013, Laura Boldrini, avec le soutien de la

coalition de Bersani, est devenue la troisième femme, à être élue à la présidence de la Chambre des députés. ■ **Céline Maillafet.**

<sup>1</sup> Ce mode de scrutin mélange un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges et un scrutin proportionnel complexe, le *scorporo*, pour le quart des sièges restants. On doit au politologue italien Giovanni Sartori cette appellation de *Mattarellum*. Il s'agit d'un double renvoi : d'une part, au nom du rapporteur de la loi, le démocrate-chrétien Sergio Mattarella et de l'autre à un possible calembour avec « *matto* »

(fou), qui sied, selon Sartori, à cette loi « mal conçue et riche en mécanismes pervers et contradictoires ».

<sup>2</sup> Traduction de la Constitution de la République Italienne, M. Baudrez, <http://cdpc.univ-tln.fr>.

<sup>3</sup> Cette loi avait été suivie par d'autres notamment les lois n° 276 et 277 du 4 août 1993, respectivement relatives à l'élection du Sénat de la République et de la Chambre des députés ainsi que la loi n° 43 du 23 février 1995 relative à l'élection des membres du Conseil régional.

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

### Le Gouvernement technique ou la démocratie sans le peuple

Mario Monti a été appelé fin 2011 par le Président de la République Giorgio Napolitano, peu après que ce dernier l'eut nommé sénateur à vie, pour former un gouvernement technique, appelé à redresser les comptes de la nation, mis à mal par la gestion désastreuse de son prédécesseur, Silvio Berlusconi. Ce dernier, acculé à la démission, sous la pression conjuguée des marchés financiers et d'une grande partie de la population, excédée de ses frasques multiples, n'avait pourtant pas perdu sa majorité parlementaire. À l'heure où Monti fut appelé, le *spread*, c'est-à-dire l'écart entre les taux d'intérêts consentis à l'Allemagne et ceux accordés à l'Italie, était à son paroxysme. L'universitaire réservé avait pour mission de former une coalition très large, transpartisane, ce qu'il fit sans difficulté puisqu'il fut soutenu par la quasi-totalité des forces politiques en présence, à l'exception de la Ligue du Nord. Quand il demanda aux deux chambres la confiance à son gouvernement, uniquement composé de techniciens n'ayant jamais appartenu à aucune formation politique, il obtint le plus grand nombre de voix jamais constaté depuis la fondation de la République en 1947. Les voisins européens se sentirent soulagés car si l'économie italienne plongeait, la zone euro, fortement ébranlée déjà par les turbulences grecques, aurait alors définitivement vécu. Par ailleurs, la côte de popularité du *Professore* atteint très vite des records. Largement soutenu, il mit en œuvre une politique d'austérité qui, si elle fut tout d'abord approuvée par l'opinion, fit rapidement sentir ses effets récessifs, les classes moyennes et populaires étant les plus exposées. Les Italiens, pourtant traditionnellement europhiles, semblèrent tenir rigueur à l'Allemagne et à la Commission, de la potion amère subitement ingurgitée, ainsi qu'on a pu le constater récemment, au vu des dernières élections législatives et sénatoriales. Un motif apparent

d'étonnement, surtout pour les analystes étrangers, réside dans la contre-performance dans les urnes de Mario Monti, qui stagne à 9 % des suffrages, après une campagne que beaucoup ont décrite comme calamiteuse. Comme si, subitement transformé en homme politique classique, il avait dans le même mouvement perdu tout crédit. Les éditorialistes européens ont stigmatisé les Italiens, coupables d'avoir rendu l'Italie ingouvernable. La spectaculaire remontée du PDL de Berlusconi et de ses alliés, autour de 30 %, à quelques dizaines de milliers de voix de la coalition de centre-

il compte, malgré sa courte avance en suffrages, quelques sièges de sénateurs de moins que le PDL, les primes majoritaires étant accordées, pour la chambre haute, au niveau régional. L'Italie étant l'un des rares exemples de régime parlementaire, en raison du bicamérisme égalitaire, tout gouvernement doit se voir investi tant par la Chambre des députés que par le Sénat. Or, le Parlement nouvellement composé souffre à l'évidence d'un strabisme divergent, qui met tout hypothétique gouvernement, ne pouvant compter au Sénat que sur une majorité relative (dans



gauche menée par Pier Luigi Bersani, conjuguée à la performance du Mouvement 5 étoiles de Beppe Grillo, qui a su convaincre un électeur sur quatre, inquiètent. La loi électorale en vigueur, qualifiée, dès sa promulgation en 2005, par son propre auteur Calderoni, ministre de la Ligue du Nord dans un gouvernement Berlusconi, de *porcata* (cochonnerie) rend, de fait, l'Italie ingouvernable. Si le centre-gauche, malgré une victoire étriquée, bénéficie d'une confortable majorité à la Chambre des députés, en raison d'une prime majoritaire accordée au niveau national,

l'hypothèse d'une coalition entre le centre-gauche et les sénateurs du mouvement de Monti), à la merci d'un inévitable vote de défiance.

Après la Grèce, l'Italie serait devenue le nouvel homme malade de l'Europe. Pourtant fin 2011, la sortie sous les huées de Berlusconi et la nomination consécutive de Monti semblaient être l'unique solution. Le Président Napolitano aurait pu certes dissoudre les deux chambres, mais aucune formation politique ne le souhaitait vraiment, ni la gauche ni la droite n'étant prête pour la compétition électorale. Et puis l'Italie

avait déjà, dans le contexte politique tourmenté des années 1990, expérimenté les gouvernements techniques menés par Dini ou Ciampi. Pourtant, le Gouvernement Monti est le seul à n'avoir compté en son sein que des technocrates, les précédentes expériences mêlant de hauts fonctionnaires à des personnalités politiques. Si l'on ne peut mettre exclusivement sur le compte du Gouvernement Monti la situation politique apparemment inextricable issue des dernières élections, on peut en revanche esquisser la critique d'une fausse bonne idée institutionnelle. En réalité, le gouvernement technique apparaît à nos yeux comme l'acte III de la démission du politique.

L'acte I est ancien. Il réside dans la théorisation de la représentation, idée largement plus libérale que démocratique. La croyance selon laquelle la démocratie représentative est la seule possible est erronée, quoique savamment entretenue. La théorie de la représentation n'était qu'une des solutions possibles dans l'aménagement institutionnel de la démocratie moderne. Elle est le prolongement, dans le champ juridique et, plus spécifiquement, constitutionnel, des idées politiques de John Locke et Montesquieu. On sait que Rousseau était farouchement opposé à la représentation. Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle, écrivait-il dans le *Contrat social*. Or, la représentation consiste précisément en le contraire. Elle se résout, en dernière analyse, comme la dépossession du droit politique détenu par chaque parcelle de souveraineté, c'est-à-dire par chaque citoyen, au profit de son mandataire, le représentant. L'idée même, d'ailleurs, de mandat politique, repose sur une ambiguïté sémantique consciente. Le mandat que détient un parlementaire n'a en effet de mandat que le nom. Le mandat juridique postule, depuis le droit romain, sa révocabilité *ad nutum*. Le mandataire en lequel le mandat n'a plus confiance est aussitôt révoqué, c'est-à-dire déchu, destitué de son titre. La représentation postule au contraire que le mandat impératif est nul, c'est-à-dire que le représentant n'a aucun compte à rendre de l'exercice qu'il fait de son mandat. Viendrait-il à trahir systématiquement tous ses engagements politiques qu'il ne serait en aucun cas destituable. La représentation postule l'irresponsabilité politique. Dans la théorie pure de la représentation, heureusement jamais appliquée, le parlementaire ne pourrait revenir devant ses électeurs, la faculté de se représenter aux élections étant exclue, afin, précisément, d'assurer sa totale liberté. Cette théorie a été couplée en



France avec l'invention du concept de Nation. Le parlementaire n'est en effet pas censé représenter ses électeurs, mais la Nation tout entière. Invention géniale de la Révolution bourgeoise, la souveraineté est transférée des mains d'une personne physique, le monarque, dont la légitimité est essentiellement théologique, à une abstraction conceptuelle, la Nation, communautée des morts et des vivants disait Renan à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, afin de cantonner le peuple à sa juste place. Conjoncturellement utile, lors des journées révolutionnaires, il devient politiquement gênant. Son irréductible poussée sur la scène politique obligeait pourtant à ce qu'on lui fit une place, fût-elle modeste, consistant en la sélection de la nouvelle élite politique. Le droit politique se résout en effet, dans le système représentatif, dans le procédé électif, en ce sens que le citoyen épuise ses droits dans le choix de son représentant durant toute la durée du mandat. Certes, les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ont apporté d'autres droits politiques, tout ne se résorbant plus dans le cercle clos des hémicycles parlementaires. D'autres droits sont apparus, sociaux, syndicaux, faisant émerger le concept de démocratie sociale. Le peuple se fait également parfois visible dans la rue, le droit de manifestation et de grève ayant été sacralisés. Par ailleurs, l'insertion au sein de régimes parlementaires de procédés de démocratie semi-directe, tel le référendum brouille les repères traditionnels de la démocratie représentative. Mais, pour l'essentiel, il n'est pas erroné d'affirmer que les droits politiques du citoyen s'épuisent globalement à l'occasion de chacun de ses votes.

L'acte II de la dépossession du politique est plus récent. Confrontés à la faiblesse, dans l'entre-deux-guerres, des démocraties parlementaires, certains juristes européens de renom, Mirkin-Guetzevitch, Carré de Malberg, Kelsen notamment, ont proposé un rééquilibrage institutionnel, constatant que la souveraineté était captée par le Parlement, entraînant souvent un blocage institutionnel du fait de la faiblesse de l'exécutif, structurellement dépendant des assemblées. Il s'agissait, pour ces publicistes, de donner au Gouvernement les moyens d'œuvrer efficacement dans le temps, en cantonnant les prétentions parlementaires. Las. En fait de rééquilibrage, le parlementarisme rationalisé a, tel le pendule de Foucault, déplacé l'épicentre du pouvoir vers l'exécutif, le Parlement étant réduit aux utilités. L'essentiel des textes de loi est l'œuvre de l'exécutif, le travail parlementaire est dicté par le tempo décidé par le gouvernement, le contrôle politique effectué par le Parlement n'est souvent plus que théorique. L'avantage d'une telle mise au pas du pouvoir législatif réside dans la stabilité ministérielle, dont l'Italie, il est vrai, est encore dépourvue. C'est que la greffe du parlementarisme rationalisé n'a pas autant pris qu'en France. En tout état de cause, le représentant classique, le parlementaire, qui avait, dans les termes décrits plus hauts, dépossédé le citoyen de l'essentiel de ses droits politiques, se voit à son tour, depuis un demi-siècle, dépossédé de ses prérogatives, au profit d'un exécutif fort influencé par la technocratie administrative, ainsi que le décrit Jacques Ellul dans son *Illusion du politique*.

Nous prétendons ici que l'apparition institutionnelle du Gouvernement technique constitue l'acte III de la démission du politique. Sur quoi en effet repose cette novation institutionnelle ? Essentiellement sur l'idée technocratique d'un gouvernement des meilleurs, d'un exécutif dirigé par des professionnels désintéressés ne se mêlant pas de politique politicienne. Idée en réalité profondément pernicieuse. On postule que le politique doit être extrait de la gangue de la contingence des luttes partisans. En réalité, on éloigne encore plus les citoyens de la décision politique, en ce sens que c'est dorénavant l'expertise qui doit diriger. De fait, les techniciens nouvellement promus à des postes ministériels voient leur rôle profondément évoluer. De conseillers, ils deviennent acteurs. Le spécialiste supplante le généraliste au nom du savoir. Or, le politique doit au contraire se défier de la spécialisation de l'expertise. Si la solution présentée par l'expert n'est plus une alternative proposée mais devient décision politique, on assiste alors à l'éclatement du postulat

**Nous avançons ici, au contraire de l'avis presque unanime des faiseurs d'opinion, que le populisme qui s'est fait jour lors des dernières élections ne naît pas *ex nihilo* de l'inconséquence des Italiens mais de l'exaspération d'une absence de politique, d'idéologie, de choix. C'est paradoxalement l'institution d'un gouvernement de techniciens qui crée,  *nolens volens*, cette montée du populisme.**

démocratique. S'il n'y a de choix que nécessaire, incontournable, parce que proposé par les sachants, c'est qu'il n'y a plus de choix. Si de surcroît l'expertise des sachants n'est plus propositive mais décisionnelle, si donc on nie à la racine l'idée même d'une alternative possible, on dérive imperceptiblement vers une dictature du savoir, c'est-à-dire, dans le champ du politique, en une cristallisation d'une doctrine économique, imposée d'ailleurs de l'outre-champ du politique : dogme libéral, voire ultra-libéral, présenté comme inéluctable, et partagé par la doctrine dominante universitaire, par les institutions financières internationales, qui ont fait triompher leur vues dans les lieux de pouvoirs que sont,

par exemple, le FMI ou la Commission européenne.

On rétorquera que le gouvernement technique passe, comme tout gouvernement, par la légitimation reçue de la confiance accordée par le Parlement. Dieu merci. Mais la belle affaire... L'unanimité du soutien des parlementaires au Gouvernement Monti corrobore tout au contraire ce que nous disions plus haut. Si droite et gauche réunies applaudissent à la cure d'austérité proposée, on peut alors se demander où est la part de choix, où sont les divergences idéologiques, où réside enfin le politique ? Pourquoi donc s'opposeraient-ils ? Dès lors, les élections ultérieures ne sont-elles pas un simulacre ? Nous avançons ici, au contraire de l'avis presque unanime des faiseurs d'opinion, que le populisme qui s'est fait jour lors des dernières élections ne naît pas *ex nihilo* de l'inconséquence des Italiens mais de l'exaspération d'une absence de politique, d'idéologie, de choix. C'est paradoxalement l'institution d'un gouvernement de techniciens qui crée,  *nolens volens*, cette montée du

populisme. Selon les sondages italiens, le mouvement de Beppe Grillo a séduit prioritairement la jeunesse, qui se serait portée majoritairement, en son absence, sur la coalition de centre-gauche. On stigmatise le mouvement cinq étoiles (dont il est vrai que certaines des propositions, telle l'interdiction des syndicats, rappelle les heures sombres de l'Histoire de la péninsule), sans s'apercevoir que, derrière l'éclectisme programmatique, se cache un réel programme institutionnel. Recours au référendum propositionnel, démocratie participative fondée sur le réseau internet sont autant de mesures qui visent en fait à réhabiliter le politique, hors le cercle classique et restreint de la représentation politique. Populisme ou réinvention du

politique ? Méfions-nous des mots sans consistance conceptuelle qui visent à discréditer plus qu'à décrire un phénomène politique, par pure paresse intellectuelle, par commodité convenue et, en fait, par mépris viscéral de l'exaspération populaire.

Il est à craindre, aujourd'hui, que l'on se méfie par trop de l'immixtion du peuple en politique. Rappelons-nous un autre événement marquant : il y a deux ans, il y a une éternité, le Premier ministre grec, Papandreou, proposa un référendum sur le plan d'austérité proposé par le FMI et la Commission. Réaction outrée des partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne d'Angela Merkel, la France de Nicolas Sarkozy. Que le peuple grec se prononce sur la seule solution possible ? Irresponsabilité ! La zone euro ne pourrait s'en remettre. Georges Papandrèou, humilié, remisa son projet avant de démissionner. Le gouvernement qui suivit fut également technique. Il n'y avait plus à débattre. La Grèce, inventeur de la démocratie, était ravalée au rang de pays subordonné. L'Europe des marchés réinventa la souveraineté limitée des pays satellites de l'URSS. Pourtant le peuple descendit dans la rue, se débattit. Démission du politique ! La potion amère doit être bue. Il est à craindre alors de voir les débordements politiques se traduisant par l'intrusion institutionnelle, sur la scène politique, d'un parti d'extrême droite se revendiquant ouvertement du nazisme. Parallèle insoutenable ? Non pas. Spectre inéluctable de l'insouciance de l'expertise, de l'arrogance d'un prétendu savoir se défiant du regard sourcilieux du peuple. Le gouvernement technique en tant que solution institutionnelle signe la fin temporaire du politique, la négation de la démocratie. Mais l'Histoire des peuples a plus d'imaginaire, même si, pour ce faire, elle prend des voies détournées. Alors, de grâce, cessons les leçons à l'emporte-pièce sur l'irresponsabilité structurelle d'un peuple prétendument immature. Crise institutionnelle ? Oui, et tant mieux. Populisme exacerbé ? Non, assurément non ! Réponse exacerbée et réactionnelle dont il s'agit de comprendre la leçon. La ruse de l'Histoire dont nous entretenait Hegel marque la soif de politique d'un peuple avide d'innovation politique. ■

**Julien Giudicelli.**

■ Dossier « Élections »

## Chronique d'une « ingouvernabilité » annoncée Les élections parlementaires des 24 & 25 février 2013

### Les résultats :

Une fois de plus, le résultat des élections italiennes des 24 et 25 février dernier a montré un visage que l'on connaît déjà trop de l'Italie et de la politique italienne. Pourtant, peu d'éléments dans ces résultats peuvent surprendre l'observateur assidu de la vie politique transalpine. L'organisation anticipée de ces élections était déjà un signe avant-coureur du malaise qui régnait au sein des institutions. Pour rappel, le 22 décembre dernier, le Parlement italien était dissout après l'adoption du budget pour l'année 2013 et Mario Monti démissionnait de ses fonctions. Le président du Conseil avait été contraint à une telle décision par la « fronde » des parlementaires du *PdL* initiée début décembre : boycott de votes de confiance au gouvernement ou encore abstention sur le vote du budget.

Cependant, une telle situation ne saurait se résumer à une lutte de pouvoir entre les partis ou coalitions. Ce dernier scrutin national est le reflet d'une situation politique qui visiblement ne convient pas à l'électorat italien. Deux éléments sont assez significatifs : la victoire du mouvement de Beppe Grillo (symbole de l'« antipartisme »), qui est sans doute le seul vrai vainqueur de cette élection et le taux d'abstention record pour une élection nationale. En effet, si les élections de 2008 avaient conduit aux urnes près de 81 % des électeurs, seuls les trois quarts d'entre eux se sont déplacés pour cette dernière échéance (75,04 %).

Dans bon nombre de démocraties, à commencer par la France, les résultats de cette élection passeraient inaperçus : après une brève parenthèse « technique », une coalition de centre-gauche succède à une coalition de centre-droit. Cependant, les spécificités du régime parlementaire italien placent les institutions italiennes dans une situation, *a priori*, d'ingouvernabilité. En effet, comme le prévoit la Constitution de 1947, le gouvernement doit avoir la confiance des deux chambres et si ces élections ont dégagé une majorité au sein de la Chambre des députés, il n'en va pas de même au Sénat.

### La Chambre des députés :

Les pourcentages et l'attribution des sièges mettent clairement en évidence le système électoral italien et toute la portée de la prime majoritaire (ce particularisme conduit à attribuer au moins 55 % des sièges à la liste arrivée en tête) du scrutin mixte. Alors que seulement un peu plus de 100.000 voix séparent les deux coalitions arrivées en tête, l'écart en nombre de sièges est très conséquent.

- Avec 29,55 % des voix, *Italia Bene Comune*, la coalition de Pier Luigi Bersani (*Partito democratico*, *Sinistra Ecologia Libertà*, *Partito socialista italiano*, *Centro democratico* et *Südtiroler Volkspartei*) obtient 345 sièges.

- La coalition de Silvio Berlusconi (*Il Popolo della Libertà*, *Lega Nord*, *Fratelli d'Italia-Centrodestra Nazionale*, *Grande*

*Sud/Movimento per le Autonomie*) bien que recueillant 29,18 % n'obtient quant à elle que 125 sièges.

- Le *MoVimento 5 Stelle* (M5S) de Beppe Grillo avec 25,55 % devient la troisième force au sein de la Chambre avec 109 députés.

- Mario Monti est sans aucun doute le grand perdant de cette élection, sa coalition *Con Monti per l'Italia* (*Scelta Civica*, *Unione di Centro*, *Futuro e Libertà per l'Italia*) fait les frais de la politique menée par le Gouvernement. Avec 10,56 % des voix, seuls 47 députés seront présents au *Montecitorio*.

Enfin, il faut noter que le score de la liste Monti n'est pas la seule surprise de ce scrutin. Celui que l'on annonçait comme un possible trouble-fête dans cette élection, Antonio Ingroia, l'ancien procureur de Palerme, leader de la liste de gauche *Rivoluzione civile* (*Italia dei Valori*, *Partito della Rifondazione Comunista*, *Partito dei Comunisti Italiani*, *Federazione dei Verdi*) ainsi que quelques mouvements anti-corruption comme *Azione civile* - que dirige d'ailleurs Ingroia - ou encore *La Rete 2018* et *Movimeto Arancione* n'a convaincu que 2,25 % des électeurs (aucun siège).

La prime de majorité suffit donc à la coalition de Bersani pour sortir vainqueur de cette élection à la Chambre des députés. Ceci dit, cette très courte majorité peut soulever quelques interrogations pour le futur. Cette coalition est essentiellement composée de représentants du *PD*, mais avec seulement 297 sièges, ce dernier ne pourra obtenir une majorité (315 voix) qu'à condition de conserver l'appui des membres de sa coalition et surtout des 37 voix de *Gauche, écologie et liberté*.

### Le Sénat :

La situation est tout autre au Sénat. Les mécanismes correctifs permettant de dégager une majorité à

la Chambre des députés n'existent pas pour l'élection sénatoriale. De surcroît, il n'est pas question ici de scrutin national mais bien de représentation régionale. En ce sens, le rassemblement idéologique qui peut s'opérer autour des grandes coalitions nationales n'opère pas ou peu. L'électorat est essentiellement guidé par la même sensibilité qui conditionne son vote lors d'élections locales ou régionales.

Sans correctif, le nouveau Sénat ne dégage aucune majorité. La liste de Bersani recueille 123 sièges (dont 112 sièges pour le seul *PD*), la coalition de Berlusconi totalise 117 sièges, le *M5S* constitue également au Sénat la troisième force avec 54 sièges et enfin, la liste centriste de Monti obtient 19 sièges. Les deux sièges restants sont obtenus par *Vallée d'Aoste-Autonomie Progrès Fédéralisme* et par le *MAIE* (*Mouvement associatif des Italiens à l'étranger*).

### L'analyse des résultats :

Cette élection est marquée par le rejet et la lassitude de l'électorat. De manière générale, la faible participation conjuguée aux résultats conduit à conclure que l'offre politique



italienne est aujourd'hui dans une impasse. L'expérience d'un « gouvernement technique » semble avoir laissé des traces, pour l'instant, profondes dans l'opinion publique.

C'est sans doute autour de cette dernière expérience qu'il faut construire une analyse des résultats.

La défaite cuisante de Mario Monti est avant tout celle d'une Italie qui cherche à tout prix à éviter une « crise grecque », celle d'une Italie qui accepte une gestion basée sur l'austérité afin de répondre aux critères fixés par l'Union européenne.

En ce sens, le rejet de Monti est aussi celui de l'Union européenne. Les scores inespérés du Mouvement 5 étoiles avec un Beppe Grillo promoteur d'un référendum sur la sortie de l'euro mais aussi de la liste Berlusconi, très critique à l'égard des institutions européennes ou encore de l'Allemagne démontrent bien cette lassitude des Italiens à l'égard d'un « modèle d'État européen » très largement considéré comme hors de portée.

Ce rejet de l'Europe, concrétisé par l'expérience Monti, a non seulement promu les idées du *M5S* mais a globalement desservi les grands partis italiens. Les électeurs ne semblent pas avoir oublié le consensus qui s'était dégagé au sein de ces mêmes partis au moment de porter Mario Monti à la présidence du Conseil. En soutenant ce gouvernement, les grands partis ont donné l'impression de ne pas avoir de solution alternative à proposer (en ce sens, ils ont banalisé leur « offre politique » puisqu'ils semblaient tous en accord) et plus encore, ils n'ont pas su se renouveler.

Durant la période Monti, aucun parti, aucun mouvement - hormis celui de Beppe Grillo - n'a profité de ce moment de répit pour renouveler son projet politique ni même son personnel dirigeant. La présence, en tête de liste de Berlusconi et même de Monti (qui initialement avait déclaré qu'il ne chercherait pas à se succéder à lui-même) démontrent que le paysage et l'offre politique n'ont pas changé durant la législature.

De même, les scandales à répétition ont continué de mettre à mal la classe politique italienne. Quelques semaines avant l'élection et sans revenir sur les poursuites diverses et variées dont Berlusconi fait l'objet (encore très récemment, début mars 2013, avec une condamnation dans l'affaire *Unipol* pour violation du secret de l'instruction), le Gouvernement Monti et le Parti démocrate ont été assez sévèrement touchés par l'affaire de la Banque *Monte dei Paschi*. Cette banque, la plus vieille du monde, après des opérations risquées, et bon nombre de manipulations pour cacher ces dernières, devait faire l'objet d'un prêt de presque 4 milliards cautionné par le Gouvernement Monti au moment où ce dernier demandait à tout le pays de poursuivre des efforts financiers sans précédents. Le Parti démocratique était lui aussi dans l'embarras du fait de ses liens étroits et anciens avec cette banque.

En définitive, le succès de Beppe Grillo et du Mouvement 5 étoiles ne devrait pas surprendre, il s'est construit sur « la grogne » montante de l'opinion publique. À peine crédité de 15 % d'intentions de vote quelques jours avant les élections (ce qui aurait déjà constitué une victoire), le *M5S* dépasse largement toutes les prévisions.

S'agit-il réellement d'une victoire pour l'avenir de la politique italienne ? Certes, les résultats de ces élections font du mouvement de Beppe Grillo le premier parti d'Italie, mais pour autant, le *M5S*, par une ligne politique parfois difficilement identifiable, laisse planer de nombreux doutes : défense de l'environnement, lutte contre la « malbouffe », sortie de la zone euro, opposition à l'immigration, réduction du temps de travail à vingt heures par semaine... Autant d'éléments rassembleurs, voire parfois « racleurs », mais dont la cohérence d'ensemble reste discutable. En rassemblant aussi bien à gauche, à droite que chez les abstentionnistes, le *M5S* devient un mouvement d'ampleur mais qui donne l'impression de n'être que le « réceptacle du moment » des frustrations de l'électorat italien. Critiquer les politiques et la politique est une chose, être capable d'en offrir une différente en est une autre.

#### La situation :

Le résultat de ces élections conduit à la mise en place d'un Parlement dont l'avenir est incertain en ce qu'il semble difficile d'envisager l'émergence d'un gouvernement stable. Alors que les partis sont encore aujourd'hui en pleine négociation, plusieurs solutions sont envisageables.

Vainqueur « numérique » de ces élections, Pier Luigi Bersani pourrait trouver une coalition prête à le soutenir au Sénat en rassemblant les élus de la liste Monti mais il lui faudra, aussi convaincre une partie des sénateurs du *M5S*.

D'autres voix s'élèvent en faveur de la mise en œuvre d'un gouvernement de grande coalition (comme l'Allemagne en a connu) en s'appuyant sur la peur de la « faillite » du pays. Une telle situation conduirait une partie des parlementaires de la liste Berlusconi à collaborer avec la majorité de gauche. Nul doute que le *Cavaliere*, si tant est qu'il en l'accepte l'idée, n'y consentira vraisemblablement qu'en échange de très importantes

contreparties.

Il reste éventuellement, la possibilité d'une intervention du Président Napolitano afin de proposer une alternative temporaire : la mise en œuvre d'un gouvernement dit institutionnel en attendant de réformer la loi électorale. Une telle hypothèse soulève cependant quelques interrogations. L'idée d'un gouvernement institutionnel n'est-elle pas trop similaire à la toute récente « expérience Monti » ? De fait, et d'une part, le résultat de ces élections devrait conduire les grands partis à regarder cette solution avec la plus grande prudence. D'autre part, l'hypothèse d'une nouvelle loi électorale adoptée rapidement est une véritable « Arlésienne » lorsque l'on sait que la classe politique a largement débattu sur la question depuis de nombreux mois (voire même de nombreuses années...) sans qu'aucun consensus n'ait pu être dégagé.

Enfin, il reste l'hypothèse d'un retour aux urnes... Avec toutes les incertitudes liées à la lassitude d'un électorat qui, comme il l'a montré, n'est que peu disposé à se mobiliser. ■ **Michaël Bardin.**



## Les nouvelles présidences du Parlement italien

La coalition de centre-gauche dirigée par Pier Luigi Bersani a obtenu la Présidence des deux chambres du Parlement, le 16 mars 2013. Les deux élus, Laura Boldrini et Pietro Grasso deviennent ainsi des personnalités importantes du paysage politique italien. Tous les deux partagent un parcours professionnel qui ne les prédestinait peut-être pas à exercer de telles fonctions.

### Chambre des députés : Laura Boldrini



La députée sicilienne du SEL (*Sinistra Ecologia Libertà*), qui ne s'est rattachée que tardivement à la coalition de centre-gauche a été élue Présidente de la Chambre des députés. Elle a été élue au quatrième tour avec 327 voix. Elle est la troisième femme à occuper cette fonction

après Nilde Iotti et Irene Pivetti. Femme engagée et passionnée, elle a affirmé s'être présentée parce qu'elle est « *indignée par la politique comme bon nombre d'autres personnes en Italie* » et parce qu'il « *n'est plus suffisant de se lamenter* ». Sa personnalité et son discours qui ont déjà su convaincre les électeurs siciliens ont également suscité l'enthousiasme des parlementaires du PD qui ont accueilli son élection. Pour Rosy Bindi (ministre de la Santé de 1996 à 2000), le PD montre la voie du changement. Pour Enrico Letta (vice-président du parti), « *un vent d'air frais souffle sur la chambre des députés* ». Certains parlementaires ont toutefois critiqué son style « *trop rhétorique* » (Renata Polverini du Pdl) mais espèrent des résultats concrets. Cette mère de famille (elle a une fille) de 51 ans (née le 28 avril 1961 à Macerata dans les Marches), porte de nombreux espoirs. Dans son discours d'installation, elle s'est engagée à mettre son expérience dans la protection des droits de l'Homme au service de la Chambre des députés. Diplômée en droit de la Faculté de *La Sapienza* de Rome en 1985, elle devient journaliste pour la RAI durant quelques années. Sa carrière débute réellement en 1989 lorsqu'elle rejoint l'ONU pour laquelle elle travaillera jusqu'à son élection. De 1989 à 1993, elle travaille à la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*). De 1993 à 1998, elle participe au programme alimentaire mondial, comme porte-parole pour l'Italie. Devenue porte-parole du Haut-commissaire pour les réfugiés pour lequel elle coordonne les activités d'information dans le Sud de l'Europe entre 1998 et 2012, elle s'est notamment occupée des flux de migrants et de réfugiés en Méditerranée au cours de diverses missions notamment en ex-Yougoslavie, en Afghanistan, en Irak, ou encore au Rwanda. Fidèle à ses convictions, son programme durant la campagne pour les élections parlementaires prévoyait l'adoption d'une loi pour la citoyenneté des migrants et la révision du « *pack de sécurité* » (la loi « *Sécurité intérieure et immigration* » du gouvernement Berlusconi). La presse italienne dresse un portrait assez flatteur de Laura Boldrini alors qu'elle s'est pourtant attaquée plusieurs fois à leur travail. Elle a notamment souvent mis en garde les journalistes contre l'utilisation du terme « *clandestin* » pour désigner les migrants qui rejoignent l'Italie à

bord d'embarcations de fortune : « *quand on désigne un migrant comme un clandestin, ce n'est pas un problème de sémantique mais un choix politique* ». La nouvelle présidente publie régulièrement des chroniques sur l'immigration dans son blog pour *la Repubblica* et elle a notamment publié en avril 2010, un livre sur le même thème intitulé « *Tutti indietro* ». Son investissement dans les problématiques d'immigration et dans la défense des droits des femmes lui a valu de nombreuses récompenses parmi lesquelles la Médaille officielle de la Commission Nationale pour la parité et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en 1999 et, surtout, elle a été distinguée par le président de la République qui l'a nommé Chevalier de l'ordre du mérite de la République italienne en 2004. Ces récompenses sont le témoignage d'un parcours spectaculaire et exemplaire qui, semble-t-il, prend un élan supplémentaire aujourd'hui.

### Sénat : Pietro Grasso



Pietro Grasso (député PD du Latium) a été élu président du Sénat avec 137 voix contre 117 pour le candidat du *PdL* Renato Schifani. Magistrat respecté, il assure être entré en politique pour mener des actions tendant à mettre en œuvre une véritable « *justice sociale* ». Alors qu'il

aurait pu rester en poste comme Procureur national anti-mafia (poste qu'il occupe à partir du 25 octobre 2005), il a préféré s'investir différemment. Son expérience se ressent dans son programme, Pietro Grasso indique qu'il entend installer la transparence au Sénat : « *je rêve que cette chambre devienne une maison de verre, et que cette orientation puisse se propager à toutes les autres institutions* » a-t-il déclaré lors de son discours d'installation. À cette occasion, il a également rendu hommage à toutes les victimes de la mafia et a annoncé son intention d'instituer une commission d'enquête sur toutes les affaires irrésolues. Ce programme est le point d'orgue de toute une carrière consacrée à la lutte anti-mafia. Ce sicilien né à Licata (dans la province d'Agrigente), le 1<sup>er</sup> janvier 1945 a voué sa carrière de magistrat à la lutte contre la mafia. Après un premier poste, à seulement 24 ans, comme juge unique à Barrafranca (dans la province d'Enna), il devient substitut du procureur de Palerme en 1972. Il commence alors à s'intéresser aux scandales publics. Il enquête sur le meurtre du Président de Région Piersanti Mattarella. Il est surtout connu pour les nombreuses inculpations (475 au total) et condamnations (dont 19 à perpétuité) obtenues dans l'affaire dite de la *Cosa Nostra*, le *Maxi-Processo*, pour laquelle, il rédigea les 7000 pages en 37 volumes (10 février 1986-16 décembre 1987). Le travail accompli dans cette première lutte de l'État contre la criminalité organisée, va le conduire au poste de consultant de la Commission parlementaire nationale anti-mafia sous les présidences successives de Gerardo Chiaromonte et de Luciano Violante. En 1991, il devient conseiller spécialisé dans la lutte anti-mafia à la Direction des affaires pénales du Ministre de la Justice de l'époque Claudio Martelli et remplacera Giovanni

Falcone au sein de la Commission nationale de protection des témoins. En 1993, il intègre la Direction nationale anti-mafia. Durant cette période, il arrête Leoluca Bagarella (alors chef de la *Cosa Nostra*) et il enquête sur les massacres perpétrés en 1993 à Florence, Rome et Milan (enquêtes qu'il relancera en 2005). En mai 1999, il est nommé procureur adjoint de la Commission nationale anti-mafia mais abandonne ce poste le 5 août 1999, pour devenir procureur de Palerme, en remplacement de Giancarlo Caselli. Ce poste de procureur de Palerme a fait l'objet de nombreuses critiques. Pietro Grasso a pourtant géré le service de manière centralisée et d'une poigne de fer prononçant entre autres 1779 arrestations et capturant 13 fugitifs mafieux.

Cependant, certains lui ont reproché une prétendue tolérance et un lien envers la mafia (notamment l'absence d'appel contre l'acquittement de Giulio Andreotti). Depuis son élection, il est engagé dans un véritable duel avec le journaliste Marco Travaglio qui le critique sur sa gestion des affaires précitées et prétend que sa carrière aurait été trop soutenue par Silvio Berlusconi (ce dernier aurait fait adopter des lois tendant à écarter son principal concurrent Giancarlo Caselli). Dans un souci de transparence, Pietro Grasso a récemment répondu à toutes les accusations du journaliste dans une émission télévisée ■ *Céline Maillafet.*

## Discours du président de la République du 22 mars 2013

*Quelques jours après la nomination des présidents du Parlement et après une première phase de consultations, le président de la République Giorgio Napolitano a confié à Pier Luigi Bersani le soin de trouver le soutien parlementaire indispensable à la formation d'un gouvernement. Nous reproduisons ici l'intégralité de ce discours :*

Une phase décisive s'ouvre aujourd'hui pour donner à l'Italie un nouveau gouvernement au vu des résultats des élections parlementaires : la tâche que je suis sur le point d'accomplir est la première étape du chemin qui nous conduira au plus vite à notre objectif. Je dis « au plus vite », parce que le pays est confronté à des problèmes qui nécessitent la mise en place d'un exécutif et le début d'une activité législative normale et complète, au-delà des mesures d'urgence que le gouvernement démissionnaire jugera utile d'adopter et est en mesure d'adopter.

Je réagis ici à certaines affirmations entendues dans le débat public, polémiques infondées sur le temps que prend l'accomplissement des formalités post-électorales : il s'est écoulé moins d'un mois depuis les élections du 24 février, moins d'une semaine depuis la mise en place des nouvelles chambres, et je me félicite du fait que depuis hier les bureaux de la Présidence de chacune d'elle soient constitués avec une représentation significative de toutes les composantes politiques. Dans la phase qui s'ouvre maintenant, il convient de procéder sans lenteur stérile mais avec beaucoup de pondération et d'équilibre. A ceux qui s'en prennent à de prétendues lenteurs italiennes, je signale que dans les deux démocraties parlementaires où des élections délicates se sont tenues entre l'automne dernier et le début de cette année, il a fallu, pour la formation des

nouveaux gouvernements, environ deux mois : 54 jours aux Pays-Bas et 55 jours en Israël.

L'essentiel est de montrer, à nous mêmes, à l'Europe et à la communauté internationale, combien nous apprécions et cultivons la valeur de la stabilité institutionnelle autant que celle de la stabilité financière car le degré de fiabilité de notre pays dépend des deux. L'Italie doit se doter d'un gouvernement disposant de la plénitude de ses pouvoirs ; il faut assurer la vitalité et la fécondité de la nouvelle législature, du nouveau Parlement. C'est ainsi que nous pourrions contribuer à la consolidation des institutions européennes, de leur mission et de leur rôle dans une période difficile et décisive pour notre avenir commun : sinon, nous devrions assumer une lourde responsabilité, nous trahirions les attentes des pays amis, européens ou non, présents à Rome ces derniers jours pour rendre hommage au nouveau Pape.

Des consultations que j'ai conduites hier et avant-hier avec les représentants de toutes les forces politiques représentées au Parlement, déjà existantes ou nouvellement formées - partis, mouvements, listes - j'ai retenu le sentiment d'un large consensus sur la nécessité institutionnelle fondamentale que je viens de rappeler.

En revanche, naturellement, des indications très diverses m'ont été données quant à la manière de résoudre la crise de gouvernement et d'ouvrir, sans délai, le débat au Parlement sur les

questions qui sont au cœur des préoccupations et des choix des électeurs. On ne peut ignorer l'ampleur et la gravité du malaise social qui s'est manifesté lors du vote, de même que l'âpreté de l'insatisfaction et de la polémique à l'égard du système des partis et des mécanismes politico-institutionnels existants. De là, les demandes de changement radical qui m'ont été faites par le « Mouvement 5 étoiles », conforté par un succès électoral significatif. Par ailleurs, au cours des consultations, des



forces politiques importantes ont à leur tour exprimé une volonté de changement pour poursuivre les réformes initiées ou attendues en vain depuis longtemps. Mais il ne m'appartient certainement pas d'examiner les plateformes programmatiques, sur lesquelles les partis et les groupes parlementaires devront se prononcer lors des discussions visant à former un gouvernement.

À tous, je crois pouvoir dire, qu'apparaît clairement l'ampleur des défis à venir. Dans cette perspective, il a été mis en avant - par la coalition dirigée par M. Berlusconi mais aussi par d'autres - la nécessité d'un gouvernement d'union large, ou - pour parler un langage

européen - de grande coalition- qui s'appuierait principalement sur les deux plus grandes forces parlementaires. Mais il est apparu très difficile d'œuvrer en ce sens : les divergences anciennes et profondes et les conflits, qui s'étaient atténués en 2012 en raison du soutien au gouvernement Monti, ont à nouveau éclaté en fin d'année. C'est un fait que si des convergences importantes ont existé, telle que, par exemple, sur la réforme de l'article 81 de la Constitution, d'autres propositions, sont restées bloquées comme la modification de plusieurs points de la deuxième partie de la Charte ou encore l'intention déclarée de réformer la loi électorale.

En outre, durant ces dernières années, caractérisées par une dialectique bipolaire entre les coalitions de gouvernement et d'opposition, j'ai toujours insisté sur la nécessité d'un large consensus entre les formations opposées sur les choix d'intérêt général, allant de ceux relatifs aux garanties de l'équilibre institutionnel jusqu'aux réformes politiques et constitutionnelles, aux engagements sur la politique européenne, internationale et en matière de sécurité. J'insiste sur la nécessité d'un consensus large en complément du processus de formation d'un gouvernement qui pourrait aboutir même dans un cadre plus restreint et plus précis.

Il faudra de toute façon - pour sauvegarder la position de l'Italie et aussi pour en renforcer la confiance en soi et la capacité à stimuler l'innovation dans le concert européen - un fort sentiment de cohésion nationale. Au-delà des dialectiques majorité de gouvernement / opposition qui pourraient être normales. Même cette partie de la population qui souffre le plus de la crise économique et sociale et sollicite le plus des changements efficaces, est concernée par le développement de débats concrets et constructifs, plutôt que des oppositions totales et paralysantes.

En attendant, cela commence par l'obligation de mettre en place un

nouveau gouvernement. J'ai retracé la pratique constitutionnelle qui a été consolidée et a évolué en ce qui concerne la procédure visant à former un gouvernement. Comme l'a écrit un éminent spécialiste et interprète de notre Loi fondamentale (Enzo Cheli), d'une « concision particulière » sont « les règles régissant la nomination du président du Conseil, que la Constitution subordonne seulement à la formation d'un gouvernement en mesure d'obtenir la confiance des Chambres », permettant donc au chef de l'État - surtout en l'absence de résultat décisif lors des élections - de disposer d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à ses choix.

Face à l'articulation complexe des positions qui ont émergé lors des consultations, j'en suis arrivé à la conclusion que le destinataire de la charge, dans des termes que je préciserai, doit être recherché auprès du chef de la coalition de centre-gauche, désigné par cette dernière par une procédure démocratique, en la personne de M. Bersani. Cette coalition, après avoir obtenu - même avec une marge très étroite de votes sur le centre-droit - la majorité absolue des sièges à la Chambre et une majorité relative au Sénat, est objectivement dans les conditions les plus favorables pour rechercher une solution, même si elle est difficile, au problème de gouvernement, par tous les contacts utiles avec d'autres forces politiques représentées au sein de Parlement, mais pas seulement avec elles.

J'ai donc conféré - conformément aux précédents connus et récents - à M. Pierluigi Bersani, la charge de vérifier l'existence d'un soutien parlementaire certain, tel à autoriser la formation d'un gouvernement qui, conformément au paragraphe 1 de l'article 94 de la Constitution, doit avoir la confiance des deux Chambres. Il me rendra compte du résultat dès que possible. Rome, le 22 Mars 2013. ■ (traduction : *Michaël Bardin*)

**NDLR (28 mars 2013) : à l'heure où nous finalisons ce numéro, Pier Luigi Bersani vient de renoncer à constituer un gouvernement. Le président Napolitano a repris ses consultations.**

Crédits photos : (p.1) Bersani : figiu (wiki) ; Grillo : corriere.com ; Monti : Wikimedia Commons / (p.5) toscane-toscana.org / (p.6) Montecitorio : Manfred Heyde ; Madama : turismoroma.it ; Chigi : notizie2000.it / (p.7) scafatinews.it / (p.9) Chiodi : tuttitalia.it ; De Filippo : consiglio.basilicata.it / (p.10) Scopelliti : portale.calabriaora.it ; Errani : pdmodena.it ; Caldoro : agi.it / (p.11) Tondo : renzotondo.it ; Zingaretti : europarl.europa.eu ; Maroni : laestina.unimi.it ; Spacca : cronacheanconetane.it ; europa.eu / (p.13) fondazionecorriere.corriere.it / (p.15) Anselmi : it.wikipedia.org ; Iotti : linkiesta.it ; Pivetti : legislature.camera.it / (p.19) Bonino : ilmegafonoquotidiano.it ; Finocchiaro : F. Minonne (wiki) ; Cancellieri : newnotizie.it / (p.21) politica24.it / (p.22) lapresse.it / (p.24-25) ideeliberi.it / (p.26) Boldrini : Nichi Vendola ; Grasso : Niccolò Caranti / (p.27) Bersani, Napolitano : lapresse.it.

## LA LETTRE D'ITALIE

*Droit & vie politique italienne*

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

### Équipe de rédaction :

Maryse Baudrez  
Massimo Cavino  
Michaël Bardin  
Véronique Fumaroli  
Julien Giudicelli  
Céline Maillafet  
Thierry Santolini  
Sylvie Schmitt  
Catherine Tzutzuiano

ISSN : 2264-1726

Dépôt INPI : 3777108

### Contact rédaction :

[contact.lalettreditalie@gmail.com](mailto:contact.lalettreditalie@gmail.com)