

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 POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318)

ÉDITORIAL

par Jean-Jacques Pardini,

Professeur à l'Université du Sud Toulon-Var

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

Cette nouvelle livraison de *La Lettre d'Italie* est assurément l'occasion de vérifier le constat opéré par le Doyen Jean-Claude Escarras il y a quelques années : il est « impossible d'aller avec des idées simples vers l'Italie complexe (...) »¹. L'actualité italienne, qu'elle soit juridique, politique ou sociologique, démontre, s'il en était encore besoin, la « tension dialectique » qui unit et oppose à la fois les évolutions qui traversent la société italienne.

Le constat est limpide sous la plume stimulante de Paolo Passaglia qui observe que « l'histoire des rapports entre la Cour constitutionnelle et la Cour de justice de Luxembourg est aussi longue que tourmentée ». Certes, l'auteur nous l'apprend, la *Consulta* admet aujourd'hui sans réserve - depuis sa décision n° 207 du 18 juillet 2013 - un « dialogue direct » avec le juge de Luxembourg en acceptant - enfin - d'adresser une question préjudicielle à la Cour européenne ; mais que le « chemin communautaire fut long » et semé d'embûches avant d'en arriver là !

C'est une « tension » d'un autre ordre qui affecte la difficile question de l'« objection de conscience » en matière d'interruption volontaire de grossesse. Tatiana Disperati met très justement l'accent sur les difficultés tenant à la conciliation délicate à opérer entre le respect de la liberté de conscience des personnels médicaux (reconnue à l'article 9 de la loi n° 194 du 22 mai 1978) et le droit à la santé de la femme décidant de recourir à l'IVG, dans un contexte de « progression constante du recours à la clause de conscience ». Elle nous apprend d'ailleurs que le Comité européen des droits sociaux a été saisi à ce sujet à deux reprises.

Que dire aussi de l'apparente contradiction rapportée par Catherine Tzutziano qui écrit que *Le Cavaliere* « n'ira pas en prison », alors même que la Cour de cassation, dans une décision du 1^{er} août 2013, a confirmé « la peine de quatre ans d'emprisonnement prononcée à son encontre, en première instance puis en appel, pour des faits de fraude fiscale dans le cadre de l'affaire *Mediaset* ». L'intéressée explique avec pertinence les motifs de ce redoutable imbroglio juridique... et politique, mais elle ne tue en aucun cas le suspense, observant, en fin de propos, que « le feuilleton judiciaire n'est pas encore fini ».

La question de la surpopulation carcérale est également évoquée par Catherine Tzutziano qui observe que, sur ce thème, « l'Italie est au

Sommaire :

- . L'ouverture définitive : le deuxième renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle
- . L'évolution inquiétante de l'application de la loi relative à l'IVG
- . Nouvelles nominations et nouvelle présidence « brève » à la Cour constitutionnelle
- . Pourquoi S. Berlusconi n'ira pas en prison
- . Art et politique dans la République de Sicile
- . Révision constitutionnelle et réforme de la loi électorale « version 2013 »
- . La Garde italienne des finances
- . Portrait : Les *governatori* italiens
- . Surpopulation carcérale : l'Italie au pied du mur
- . Dossier : Enrico Letta, plus que jamais en sursis
- . Point de vue du chercheur : Esquisse d'une histoire du PCI



« pied du mur ». Sous l'impulsion du juge européen, le Parlement italien a pourtant voté la loi *svuota carcere* (« prison vide ») le 8 août 2013 dont l'objectif est de lutter contre le surpeuplement dans les prisons - partant, d'améliorer la situation des détenus. Les hypothèses de peines alternatives à l'emprisonnement et de mesures d'aménagement des peines sont favorisées, étant entendu que leur mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi rigoureux par les pouvoirs publics. Mais - et c'est là que le bât blesse - cette ardente obligation mobilise « d'importants moyens humains et financiers », l'auteur soulignant le risque « que ces mécanismes deviennent uniquement des instruments de gestion de la population carcérale qui érodent la peine sans poursuivre une politique pénitentiaire efficace à long terme ».

Céline Maillafet, quant à elle, aborde les thèmes - récurrents - de la révision constitutionnelle et de l'adoption d'une « réforme électorale », relancés par le Président Giorgio Napolitano dans son discours du 22 mars 2013. Elle relève avec la lucidité de l'observateur aguerrri que « ce n'est pas la première fois que l'Italie se lance dans un tel projet » et que la « crainte d'un nouvel échec » hante les esprits. Sans doute cette hantise est-elle à l'origine du choix de la procédure adoptée qui « déroge en plusieurs points à la procédure ordinaire de révision de la Constitution » ; sans doute aussi, l'adoption d'un « rythme effréné » a-t-elle vocation à conjurer le « mauvais sort ». Mais à trop craindre l'insuccès, les promoteurs de ce projet de réforme - « encore peu précis » en l'état actuel des travaux - doivent nécessairement ne point perdre de vue le subtil et complexe équilibre des pouvoirs qui avait été voulu par les Pères constituants.

« Enrico Letta : plus que jamais en sursis » ! C'est ainsi que Michaël Bardin intitule son étude en rappelant que l'actuel président du Conseil est pourtant considéré comme « l'enfant prodige » de la politique italienne. Quelle apparente contradiction, là encore, pour ce « grand expert » - selon la formule employée par le Président Napolitano - des questions européennes et internationales. Cet « homme consensuel » avait constitué un gouvernement de « grande coalition » qui, comme le rappelle justement Michaël Bardin, était « un savant mélange des différentes tendances représentées au sein du Parlement (...) et de personnalités dont les qualités et compétences recueillent une large unanimité ». En apparence, donc, la composition du gouvernement Letta était « cohérente ». Et pourtant, Michaël Bardin observe avec pertinence que « l'état de grâce » n'a pas marqué les cent premiers jours de la « grande coalition » justement parce qu'elle est une « grande coalition » et qu'une « grande coalition » n'est pas une majorité. La meilleure preuve de cette fragilité - outre « les heurs et malheurs des entrées au Gouvernement » qu'il retrace - ne se trouve-t-elle pas dans cette nouvelle et courte crise qui vient de secouer l'Italie et que décrit l'auteur ? Michaël Bardin propose d'ailleurs la traduction de l'introduction du rapport sur les cent premiers jours du Gouvernement Letta, en nous apprenant - marque du temps - que le gouvernement, à l'image de son président, est « soucieux » de sa communication (mais cela suffit-il ?).

Le Billet d'humeur du chercheur est l'occasion pour Julien Giudicelli de proposer une brillante « esquisse d'une histoire du Parti communiste italien » en tirant une conclusion « provisoire » et « lucide »² - et/mais non amère - d'un « passé d'une espérance » : « ce ne sont plus les masses qui font l'Histoire, elles la subissent ». Julien Giudicelli n'hésite pas, au passage, à faire un parallèle entre les gauches italiennes et françaises estimant, à juste titre, que « les repères usuels de classification des forces politiques françaises ne sont que partiellement utiles pour l'analyse de la vie politique italienne ». L'auteur nous renseigne avec la plume du spécialiste sur la « synthèse dialectique » des deux tendances de la gauche italienne, réformiste et révolutionnaire, qui allait aboutir, en 1991, au « suicide politique » du PCI.

Ce nouveau numéro de *La Lettre d'Italie* est aussi l'occasion pour Céline Maillafet de nous informer sur les changements qui affectent la composition de la Cour constitutionnelle italienne. Outre la nomination de Giuliano Amato, on apprend que la « présidence brève » de Franco Gallo s'achève... et que Gaetano Silvestri le remplace à cette éminente fonction. C'est ensuite Michaël Bardin qui poursuit avec un souci d'exhaustivité remarquable sa présentation des *governatori* des Régions italiennes alors que Sylvie Schmitt nous apprend beaucoup sur la Garde italienne des Finances qui, pour lutter contre les infractions financières et fiscales, allie « force de frappe de l'armée » et « compétence technique ». Évoquant dans le détail les missions de ce corps spécial de l'État, elle relève que son prestige est grand tant « à l'intérieur des frontières qu'à l'extérieur ».

Enfin, on saura gré à Thierry Santolini de nous permettre de voyager dans le temps et dans l'espace et de nous renseigner sur les liens étroits entre « art et politique dans la République de Sienne ». La synthèse dialectique est encore présente dans ce propos puisque, comme nous le dit justement l'auteur, « les détenteurs du pouvoir ont vite compris que l'art pouvait être mis à contribution pour magnifier et légitimer leur autorité ». De fait, « ce sont les républiques italiennes du Moyen Âge et de la Renaissance qui vont le plus tôt faire de l'art un auxiliaire du régime », Sienne accordant un soin particulier « à l'aménagement des lieux publics » et à « la relation entre urbanisme rationalisé et régime républicain ». Ce passionnant récit historique confirme le constat de Kundera selon lequel « la culture éclaire la complexité des choses ».

Immarcescible Italie... Quelque chose de profond invite à penser que « la simplicité est la sophistication suprême » selon la formule de Léonard de Vinci. Que les rédacteurs de ce numéro 3 de *La Lettre d'Italie* soient remerciés pour leur précieuse contribution. ■

¹ J.-C. Escarras, « L'Italie un État régional ? », in *L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, C. Bidégaray (sous la dir. de), Paris, Economica, 1994, p. 86.

² René Char avait eu cette belle et... lucide formule : « La lucidité est la blessure la plus rapprochée du soleil ».

■ La voix d'Italie

L'ouverture définitive : la Cour constitutionnelle et son deuxième renvoi préjudiciel à la Cour de Justice

par Paolo Passaglia

Maître de conférences en droit public comparé à l'Université de Pise

L'histoire des rapports entre la Cour constitutionnelle et la Cour de Justice de Luxembourg est aussi longue que tourmentée. Pour preuve, il suffit de rappeler que la Cour de Justice a énoncé le principe de la primauté du droit communautaire dans une affaire qui avait été déjà jugée - de manière très différente - par la Cour constitutionnelle : en effet, le juge constitutionnel avait adopté une approche visant à ranger les actes communautaires au même rang que les lois nationales, d'où la possibilité pour celles-ci d'y déroger sur la base du principe *lex posterior derogat priori*. C'était en 1964.

Depuis, la jurisprudence constitutionnelle a parcouru un « chemin communautaire » (l'expression est de Paolo Barile) conduisant à son rapprochement progressif des exigences manifestées par la Cour de Justice. L'allure a été des plus prudentes : la Cour constitutionnelle, soucieuse de ne pas se priver de pouvoirs de contrôle et de protéger ses attributions de souveraineté, a longtemps opposé une résistance significative vis-à-vis de l'acceptation du principe de la primauté et de ses corollaires. Au point que l'arrêt *Granital*, qui l'a reconnu dans la pratique (tout en gardant des réserves majeures du point de vue théorique), n'est intervenu qu'en 1984 (arrêt n° 170), soit vingt ans après l'affirmation du principe au niveau communautaire et, surtout, six ans après l'arrêt *Simmenthal*, par lequel la Cour de Justice avait, en quelque sorte, obligé la Cour de Rome à s'incliner.

La Cour constitutionnelle s'est ainsi dessaisie de tout contrôle des antinomies entre le droit des Communautés européennes ayant effet direct et le droit national, en laissant le soin de garantir une cohérence entre les deux ordres juridiques aux juges ordinaires et au dialogue entre ceux-ci et la Cour de Luxembourg.

Une fois la confrontation perdue, la Cour constitutionnelle a conservé une certaine rancœur, pour ainsi dire : en ayant constaté l'impossibilité de rivaliser avec la Cour de Justice, la Cour de Rome a opté pour un recul quasiment total dans les affaires communautaires, sur la base duquel elle s'est limitée à opérer le contrôle de constitutionnalité des lois, en écartant tout ce qu'elle considérait comme revenant aux autres juridictions. La Cour constitutionnelle s'est réservé un pouvoir seulement : celui de déclarer l'inconstitutionnalité d'actes communautaires portant atteinte à des droits fondamentaux reconnus par la Constitution nationale. Un pouvoir qui a été affirmé dès l'arrêt n° 98 de 1965 et confirmé, ensuite, à plusieurs reprises, jusqu'à fonder une doctrine jurisprudentielle, celle des « contre-limites », qui est encore en vigueur. Il s'agissait (et il s'agit) d'une possibilité plus théorique que réelle, car une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité pourrait aboutir à un retrait de la République italienne du processus d'intégration européenne qui est loin d'être envisageable dans la pratique, étant données - entre autres aspects d'ordre diplomatique et économique - les positions majoritaires dans la classe politique et dans l'opinion publique.

Gardienne jalouse d'une supériorité constitutionnelle incontestée en théorie mais sans conséquences pratiques, la Cour constitutionnelle a procédé à une auto-exclusion qui, au fur et à mesure que l'intégration européenne attribuait aux

Communautés et puis l'Union de nouvelles compétences, risquait de laisser la Cour de Rome en marge de l'évolution jurisprudentielle, surtout lorsque par la Charte de Nice (et, ensuite, par la reconnaissance de sa valeur normative), l'Union européenne a fait preuve de sa capacité à doter la Cour de Justice de moyens efficaces pour protéger les droits fondamentaux.

Les dangers d'une telle situation pour la position de la Cour constitutionnelle ont été très clairement énoncés par la doctrine italienne, au point que l'on a même manifesté la crainte d'une « douce euthanasie » de la Cour comme instance protectrice des droits fondamentaux (Gustavo Zagrebelsky).

Pendant longtemps, les critiques envers l'auto-exclusion n'ont pas touché la Cour constitutionnelle, qui n'a pas cherché un dialogue direct avec la Cour de Justice, notamment en refusant de se définir comme une « juridiction nationale » compétente à renvoyer une question préjudicielle : sa mission étant, « pour l'essentiel », celle « de garante suprême du respect de la Constitution de la République par les organes constitutionnels de l'État et des Régions », la Cour ne pouvait être rangée parmi les organes juridictionnels, judiciaires ou spéciaux, en raison des différences, trop nombreuses et profondes, entre les attributions de la juridiction constitutionnelle et celles des autres juridictions (*cf.* l'ordonnance n° 536 de 1995).

Cette jurisprudence n'a pas été revue jusqu'en 2008, lorsqu'un premier revirement majeur s'est produit. En effet, la Cour constitutionnelle est finalement arrivée à opérer un renvoi préjudiciel à la Cour de Luxembourg (ordonnance n° 103 de 2008) : l'auto-exclusion a laissé la place à une première et partielle ouverture de dialogue entre les deux Cours, preuve que la Cour de Rome a perçu les risques d'un isolationnisme qui, au fil du temps, aurait pu porter atteinte, non seulement à ses fonctions, mais aussi à son prestige. En d'autres termes, la Cour a estimé qu'il n'était plus temps de rivaliser avec la Cour de Luxembourg pour chercher à affirmer une primauté nationale qui n'existait plus dans les faits ; elle a pris conscience que la force d'une cour constitutionnelle se mesure, plutôt, à sa capacité de contribuer activement au développement d'un système multi-niveaux de protection des droits fondamentaux.

L'ouverture de 2008, cependant, n'a été qu'une ouverture partielle. Cela de deux points de vue : d'un côté, la Cour constitutionnelle n'a pas renoncé à se qualifier d'organe juridictionnel « particulier », de l'autre (et surtout) la question préjudicielle n'a été soulevée qu'en raison de la compétence que la Cour exerçait en l'espèce, c'est-à-dire le contrôle abstrait dérivant du contentieux entre l'État et les Régions.

Dans les motifs de l'ordonnance, la Cour a pris soin de préciser qu'étant le seul juge saisi de l'affaire, son refus de



soulever la question préjudicielle aurait pu avoir des répercussions négatives sur la mise en œuvre du droit européen : on pouvait en déduire *a contrario* que lorsque d'autres juges participaient à la procédure, la Cour leur laisserait le soin de saisir, éventuellement, la Cour de Justice. Eu égard au système italien de justice constitutionnelle, cela impliquait la confirmation du refus de soulever la question préjudicielle dans le cadre d'un contrôle incident de constitutionnalité des lois. Et en tenant compte de l'importance de cette compétence dans le contentieux constitutionnel italien, force est de constater que l'exception n'avait pas une portée limitée. La Cour constitutionnelle avait donc cherché un dialogue direct avec la Cour de Justice, mais cela uniquement lorsque des alternatives viables faisaient défaut. Autant dire que l'attitude favorable à une collaboration jurisprudentielle était entourée de bien de réserves.

Les réserves ont été tout récemment éliminées. Par l'ordonnance n° 207 du 18 juillet 2013, la Cour a enfin soulevé une question préjudicielle devant la Cour de Justice en statuant dans le cadre du contrôle incident de constitutionnalité : le revirement complet par rapport à l'auto-exclusion traditionnelle s'est ainsi produit. L'ouverture au dialogue avec la Cour de Luxembourg n'a désormais plus d'entraves. Cela suffit pour estimer que l'ordonnance n° 207 pourrait bien figurer parmi les « grandes décisions » de la Cour constitutionnelle, en pouvant être définie comme le point d'arrivée du long « chemin communautaire » commencé avec l'arrêt n° 13 de 1964 (dans l'affaire *Costa*). Il y a de quoi se réjouir, même si l'on aurait pu attendre de la Cour

quelques mots expliquant son choix au moment où elle achevait un chemin jurisprudentiel d'un demi-siècle. À cet égard, en lisant les motifs de l'ordonnance, il y a de quoi rester déçus, car le revirement n'aurait pas pu être motivé d'une manière plus apodictique : la « Cour - dans (...) l'ordonnance n° 103 de 2008 - a soulevé une question préjudicielle d'interprétation dans un procès par voie d'action ; (...) il faut constater que [la] Cour a nature de "juridiction nationale" aux sens de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne même dans les procès incidents ».

Si la Cour avait pris soin d'argumenter son revirement, on aurait pu vérifier les raisons qui l'ont déterminée alors qu'aujourd'hui, on ne peut que les imaginer. Certes, l'évolution de l'intégration européenne a eu un impact majeur, ainsi que le risque perçu de rester en marge du système de protection des droits fondamentaux. Le droit comparé aussi pourrait avoir joué un rôle, notamment eu égard à la diffusion croissante du renvoi préjudiciel parmi les juridictions constitutionnelles... et même parmi celles qui jugent sur renvoi des juridictions (un exemple en particulier vient à l'esprit du lecteur français).

Par une argumentation non apodictique la Cour constitutionnelle aurait pu expliquer la raison pour laquelle elle a attendu des décennies pour faire ce que le Conseil constitutionnel a fait en trois ans seulement. Cela étant, l'idée que la Cour constitutionnelle ait accumulé un certain retard est difficile à nier. Quoi qu'il en soit, il vaut mieux tard que jamais. ■

■ Société

L'évolution inquiétante de l'application de la loi n° 194 de 1978 relative à l'interruption volontaire de grossesse

« Comment pouvons-nous ne pas dénoncer le nombre des objecteurs de conscience qui rend difficile, lorsqu'il n'empêche pas, l'application de la loi n° 194 de 1978 sur l'interruption volontaire de grossesse » déclare la députée socialiste et présidente honoraire de l'Internationale Socialiste des Femmes Pia Locatelli lors de la discussion des motions relatives à l'objection de conscience dans le milieu médical au cours de la séance de la Chambre des députés en date du mardi 11 juin 2013.

Lors de l'adoption de la loi relative à la dépenalisation de l'interruption volontaire de grossesse (ci-après IVG), il parut inconcevable au législateur que ce droit se réalise au détriment de la liberté de conscience du personnel de santé. La loi n° 194 de 1978 se construit ainsi autour d'un compromis, celui de la conciliation entre le droit constitutionnel de la liberté de conscience et le droit à la santé de la femme dans le cadre d'une IVG. Le personnel de santé, tant les médecins gynécologues que les anesthésistes ou le personnel hospitalier non médical, bénéficie ainsi d'une clause

de conscience visant à préserver sa liberté de conscience en application de l'article 9 de la loi. Ils peuvent en conséquence refuser sous couvert de ce droit de participer, d'une part, à la procédure d'interruption volontaire de grossesse *stricto sensu* et, d'autre part, de procéder aux actes auxiliaires à l'avortement, comme la signature du certificat d'admission. L'application, la mise en œuvre de la loi dépend ainsi de l'équilibre entre les « droits » en présence.

De ce fait, au cours du mois de juillet 2012, le Comité National de Bioéthique (*Comitato Nazionale per la Bioetica*) précise que la protection du droit constitutionnel à la liberté de conscience « ne doit pas limiter ni rendre plus difficile l'exercice de droits reconnus par la loi ». L'encadrement de la clause de conscience apparaît en effet comme la condition *sine qua non* de la garantie du droit à la santé des femmes. Or, certaines des dispositions de la loi n° 194 prévoient des mesures tendant à assurer cette conciliation. En ce sens, l'article 9 § 2

dispose que les régions se doivent de garantir la pleine application de la loi à travers la mobilité du personnel ou au moyen du recrutement de personnels de santé afin d'établir un équilibre entre le personnel de santé objecteur de



conscience et celui non objecteur dans les hôpitaux publics. La résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en date du 7 octobre 2010, souligne au paragraphe trois que « la pratique de l'objection de conscience fait l'objet d'un encadrement juridique et politique exhaustif et précis (...) »; elle contrevient ainsi à la rédaction initiale de cette résolution mentionnant que « dans

la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, la pratique de l'objection de conscience est largement non réglementée ».

Mais ce cadre idyllique contraste avec la réalité qui dévoile l'insuffisance des mesures italiennes relatives à l'encadrement de la clause de conscience. En effet, il ressort du dernier rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la loi, en date du 8 octobre 2012, qu'environ 70 % des médecins gynécologues, 51 % des anesthésistes et 44 % du personnel non médical sont objecteurs de conscience. Des données qui seraient en outre nettement en deçà de la réalité à en croire les propos de la libre association italienne des gynécologues pour l'application de la loi n°194. Cette dernière estime à 91,3% la part des objecteurs de conscience dans les hôpitaux de la région du *Lazio*, alors que le rapport en compte 79,8%. La progression constante du recours à la clause de conscience restreint (dangereusement) la pratique des interruptions volontaires de grossesse. Certains hôpitaux recensent uniquement des médecins objecteurs de conscience rendant impraticable une procédure d'IVG, comme ce fut cette année le cas à Bari, à l'exception de la polyclinique. Cet état de fait tend à mettre en péril la santé ainsi que la vie des femmes, comme en attestent les tragiques conséquences de l'aggravation du nombre des avortements clandestins. Selon l'ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*), le nombre des avortements dits « spontanés » (terme sous lequel sont répertoriés dans les hôpitaux aussi bien les fausses couches que les avortements clandestins) se montait à cinquante-cinq mille cas dans les années 1980 contre environ quatre-vingt mille en 2008. Les chiffres présentés par le ministère de la Santé, qui sont nettement en deçà, ne sont également plus mis à jour depuis 2008.

La remise en cause du droit à la santé des femmes s'accroît au rythme de l'essor de la liberté de conscience du personnel de santé. Par ailleurs, ce même personnel ne cesse de revendiquer le renforcement de la clause de conscience. Certains médecins refusent d'intervenir successivement à une procédure d'avortement y compris aux fins de porter secours à la patiente dont la santé est en péril. La Cour de cassation maintient la condamnation pénale de ces derniers, précisant ainsi les bornes du droit à l'objection de conscience à l'occasion de l'arrêt n°14979 en date du 27 novembre 2012. Elle réfrène l'interprétation extensive de ce droit menaçant progressivement la santé et la vie des femmes concernées. Elle énonce

que le droit de refuser de pratiquer un avortement n'exempte pas le médecin objecteur de conscience de « prêter assistance antérieurement ou successivement aux faits causatifs de l'avortement dans la mesure où la protection de la santé et la protection de la vie de la femme se doivent d'être

(...) il ressort du dernier rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la loi (...), qu'environ 70 % des médecins gynécologues, 51 % des anesthésistes et 44 % du personnel non médical sont objecteurs de conscience.

assurées », la Haute juridiction rappelle ainsi la lettre de l'article 9 § 2 de la loi n°194 de 1978. Le refus du médecin est considéré comme un délit pénal passible de 6 mois à 2 ans de prison en application de l'article 328 du Code pénal. L'intervention de la Cour régulatrice ne représente toutefois qu'un épisode dans la mobilisation envers le droit des femmes.

Conscients des inquiétudes de la société civile, les députés se réunissent, avant l'été, afin d'élaborer les motions enjoignant au Gouvernement d'intervenir en faveur de la pleine application de la loi n°194. Le parti *Sinistra Ecologia Libertà* est le premier à déposer une motion à la Chambre des députés le 11 juin 2013. Il requiert la « garantie de la pleine application de la loi n°194 de 1978 sur l'ensemble du territoire national » et rappelle que « l'objection de conscience est (...) un droit individuel, non un droit de la structure ». De même, il soutient que la procédure d'interruption volontaire de grossesse pharmaceutique (pilule abortive, Ru486), mise en œuvre en 2010, ne peut remplacer une procédure hospitalière ; la femme doit pouvoir choisir la procédure d'interruption volontaire de grossesse dont elle souhaite bénéficier.

À l'occasion de la discussion de cette motion et de sept autres sur le même sujet, la députée P. Locatelli dénonce vivement les conséquences de la non-application de la loi. Elle n'hésite pas à affirmer qu'une telle situation place les femmes dans une situation « humiliante et parfois tragique » qui les contraint « à "mendier" leur propre droit à interrompre, en toute sécurité et légalité, une grossesse non désirée ». Sa force de conviction transcende la Chambre des députés. Les motions rédigées en faveur de l'effectivité de la loi ainsi qu'une résolution (n°6/14) sont en effet adoptées. Malgré ce consensus, certaines forces de droite et d'extrême droite

revendiquent néanmoins « la pleine application de l'objection de conscience », en s'appuyant sur la résolution du Conseil de l'Europe précédemment citée. Ces motions, en date du 10 juin, respectivement signées par Binette Paola du groupe *Scelta civica per l'Italia* et par Rondini Marco de la coalition *Legha nord e autonomia*, ont été largement rejetées par l'assemblée parlementaire.

L'assemblée choisit cependant de redéfinir les orientations de l'action du gouvernement au moyen de ces instruments de contrôle, plutôt que de suivre la voie législative. Les députés pensent, ou espèrent, étant donné la « quasi-faillite » de la loi n°194 de 1978, que le déficit démocratique tenant à son ineffectivité résulte exclusivement d'une mise en œuvre défailante des dispositions législatives et ne semblent pas douter de l'efficacité de l'encadrement prévu à l'article 9 de cette même loi.

Il ressort ainsi, des débats et des votes, que la Chambre des députés a enjoint au Gouvernement de commencer par mettre en œuvre une enquête rigoureuse concernant l'application de la loi sur l'ensemble du territoire, en prenant en considération le pourcentage des objecteurs de conscience dans les hôpitaux. Ensuite, elle commande de vérifier si chaque hôpital dispose d'un service d'interruption volontaire de grossesse. Enfin, au-delà du caractère informatif de ces données, elle exige que le Gouvernement « définisse toutes les initiatives administratives et organisatrices (relatives notamment à la mobilité du personnel de santé) nécessaires pour assurer l'application de la loi n°194 ». La ministre de la Santé Beatrice Lorenzin se montre soucieuse de satisfaire à ces exigences. Cependant, alors qu'elle s'était engagée à présenter au cours du mois de juillet l'étude annuelle concernant la mise en œuvre de la loi n°194 de 1978, l'enquête se fait attendre ; au mois d'août 2013 aucune information relative à l'objection de conscience dans le milieu sanitaire n'est communiquée.

Les associations de protection des droits de la femme manifestent leur inquiétude, non leur résignation. Désormais, les attentes se tournent vers le Comité européen des droits sociaux appelé à se prononcer sur deux réclamations déposées respectivement le 17 octobre 2012 par la Fédération internationale pour le Planning familial et le 21 janvier 2013 par la Confédération générale italienne du travail. ■ **Tatiana Disperati.**

■ Cour constitutionnelle

Nouvelles nominations et nouvelle présidence « brève »

Au cours du mois de septembre, en moins d'une semaine, trois changements sont intervenus dans la composition de la Cour constitutionnelle : G. Amato a été nommé juge constitutionnel, le mandat de F. Gallo s'est achevé et G. Silvestri est devenu Président de la Cour constitutionnelle. Ces modifications surviennent alors que la *Consulta* va devoir, avant la fin de l'année, contrôler la constitutionnalité de la loi électorale (*il Porcellum*) et celle de la loi *Severino* (relative au régime des inéligibilités). Elles n'emportent pourtant aucune incidence sur le rythme de travail de la Cour... mais la presse et les politiques s'empressent de relayer les doutes sur l'impartialité de l'institution et de ses juges...

GIULIANO AMATO, NOMMÉ JUGE CONSTITUTIONNEL PAR LE PRÉSIDENT NAPOLITANO



Conformément à l'article 135 de la Constitution, G. Napolitano a nommé G. Amato (*photo ci-contre*), juge à la Cour constitutionnelle, par décret du 12 septembre 2013. Selon M. Breda (*Il Corriere della Sera*), M. Vietti, vice-président du CSM ou encore les constitutionnalistes F. Satta et N. Zanon, étaient également pressentis pour ce poste. Mais, l'expérience de G. Amato a fait la différence.

G. Amato est professeur émérite de droit public comparé mais il est aussi et surtout connu pour sa carrière politique remarquable. Longtemps proche du leader socialiste B. Craxi, il a occupé de nombreuses hautes fonctions : député, sénateur, vice-président du Conseil (Gouvernement *Goria*, 1987-1988) puis président du Conseil (1992-1993, 2000-2001), il a également été ministre, sous les gouvernements *De Mita* (Trésor, en 1988), *D'Alema I et II* (Réformes institutionnelles, en 1998 puis Trésor, en 1999), *Prodi II* (Intérieur, en 2006), et, bien avant il présidait l'Autorité de la Concurrence (1994-1997). Homme de consensus, il était pressenti pour la présidence de la République en 2006 et en 2013, pour la présidence du Conseil après les élections parlementaires et pour un ministère dans le Gouvernement *Letta*. Surnommé *Dottor Sottile*, il est célèbre pour les mesures fiscales (des prélèvements d'office sur les comptes courants afin de combler le déficit de l'État) et pour la législation sur les monopoles de télévision (ce qui aurait surtout servi à S. Berlusconi).

Pour beaucoup, cette nomination est un hommage à sa carrière politique. Certains, néanmoins, crient à la partialité, en estimant qu'il s'agit d'un accord « officieux » entre le Président Napolitano et le *Cavaliere* puisque les deux hommes paraissent partager le choix de G. Amato. D'autres polémiques entourent cependant le nouveau juge qui était encore récemment au cœur d'une controverse sur le montant de sa retraite. Mais, c'est la révélation de l'existence de conversations téléphoniques dans l'affaire *Tangentopoli*¹ (par *il Fatto Quotidiano*) qui a conduit au dépôt d'une demande de démission par le Mouvement 5 étoiles. G. Amato, qui a prêté serment le 18 septembre 2013, débute un mandat de neuf ans et remplace F. Gallo.

LA PRÉSIDENTE « BRÈVE » DE FRANCO GALLO S'ACHEVE...

F. Gallo a cessé ses fonctions le 16 septembre 2013. Le Président Gallo était professeur de droit fiscal et avait été ministre des Finances du Gouvernement Ciampi (1993-1994). Nommé par ce dernier, devenu chef de l'État en 2004, il a présidé le collège des juges constitutionnels dans 222 affaires (à la date du mois de juillet). Durant son mandat, il a apprécié la constitutionnalité de lois concernant des sujets aussi brûlants que la réforme de la carte judiciaire ou certaines immunités parlementaires...

Son élection en tant que Président de la Cour constitutionnelle avait été critiquée puisqu'elle intervenait, le 29 janvier 2013, alors que son mandat de juge touchait presque à sa fin. Aussitôt, un débat à propos des présidences dites « brèves » de la juridiction constitutionnelle s'était ouvert². En effet, rares sont les présidents qui ont effectué un mandat supérieur à une année. Face aux critiques répétées de la presse (qui jugeait cette pratique inconstitutionnelle), la Cour répondait à ces attaques dans un communiqué du 6 février 2013 (« *Sulle cosiddette "Presidence breve" della Corte costituzionale* ») qu'il n'existait aucune règle relative à un délai minimal pour assurer lesdites fonctions et que l'article 135 de la Constitution contenait simplement des règles visant à ne pas proroger au-delà de son terme, le mandat d'un juge récemment nommé président. L'élection à ce poste repose sur une coutume : le choix se porte sur un juge dont le mandat est l'un des plus anciens. Et, c'est souvent, il est vrai, à quelques mois de la fin de son mandat, qu'un juge constitutionnel se voit confier les fonctions de président. La nouvelle présidence ne dérogera pas à la pratique puisqu'elle s'achèvera dans moins d'un an, le 28 juin 2014, avec la fin du mandat du mandat de juge constitutionnel du président.

GAETANO SILVESTRI, ÉLU PRÉSIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE AVEC UNE FAIBLE MAJORITÉ

Le scrutin opposait L. Mazzela, ancien avocat général de l'État et ancien ministre de la Fonction publique sous le Gouvernement Berlusconi, élu par le Parlement (centre-droit), et G. Silvestri, professeur de droit constitutionnel et ancien membre du CSM de 1990 à 1994 (*photo ci-contre*), élu par le centre-gauche le 22 juin 2005. Leurs parcours à la Cour sont relativement similaires : ils entraient en fonction le 28 juin 2005 et tous deux étaient jusqu'alors vice-présidents

C'est G. Silvestri qui a été élu, le 19 septembre 2013, 37^e Président de la Cour constitutionnelle alors que L. Mazzela, qui assurait l'intérim, est à nouveau nommé Vice-président. Le Président Silvestri a recueilli les 8 voix nécessaires alors que L. Mazzela en obtenait 7. Aussitôt, pour la presse, la Cour était « brisée » (*spaccata*) et le Président Silvestri devait intervenir

pour rassurer l'opinion publique. Il répondait ensuite à la presse : il refusait d'émettre une opinion sur la loi *Severino* en raison des exigences de neutralité liées à sa fonction de juge constitutionnel mais admettait que la loi électorale posait problème (notamment par l'absence de seuils) dans la mesure où elle entraîne un dysfonctionnement des institutions. Il tenait à préciser qu'il s'agit simplement d'un constat de sa part et que



cette remarque n'emporte aucune conséquence sur l'appréciation de la constitutionnalité de la loi *Severino*.

Cette prise de position de G. Silvestri, la suspicion d'une entente entre S. Berlusconi et G. Napolitano quant à la désignation de G. Amato, la surenchère du *Cavaliere* qui qualifie l'institution de « Corte rossa » confirment l'importance de la Cour constitutionnelle dans la vie politique italienne ! ■ **Céline Maillafet**.

¹ Le scandale de corruption et de financement illégal des partis dit *Tangentopoli* éclate lors des élections générales des 5 et 6 avril 1992. Ce

scandale deviendra l'affaire *Mani Pulite*. B. Craxi mis en cause dans cette affaire doit renoncer à former le Gouvernement et propose alors G. Amato, qui avait été réélu dans sa circonscription en Toscane.

² Les principales critiques étaient relatives aux finances publiques. La presse soulignait qu'une présidence brève augmentait les dépenses de l'État par le versement d'indemnités de retraite à chacun des juges ayant exercé cette fonction. La Cour a rappelé à plusieurs reprises (communiqué du 6 février 2013 et du 20 septembre 2013 « *Sui pretesi benefici spettanti al Presidente della Corte una volta cessato dal mandato* ») que le poste de Président ne créait ni d'avantages financiers ni de droits à la retraite supplémentaires dans la mesure où la charge est occupée moins d'un an.

■ Justice

Pourquoi Silvio Berlusconi n'ira pas en prison

« La sentence achève de me convaincre qu'une partie de la magistrature est irresponsable. Mais je reste sur le terrain » a déclaré Silvio Berlusconi au lendemain de la décision de la Cour de cassation italienne en date du 1^{er} août 2013, sur le site du journal *Il Giornale*. Dans le même temps, le quotidien *il Fatto Quotidiano* a titré sa Une : « Le délinquant est condamné », « Désormais, le gouvernement est un mort-vivant ». En réalité, c'est toute la presse italienne, tantôt scandalisée, tantôt satisfaite, qui a consacré quelques pages à cette décision. Il faut dire qu'une fois n'est pas coutume ! Cette décision est la première condamnation définitive de Silvio Berlusconi malgré les nombreuses poursuites dont il a pu faire l'objet¹.



Par cet arrêt retentissant, la Cour de cassation confirma la peine de quatre ans d'emprisonnement prononcée à l'encontre de Silvio Berlusconi, en première instance puis en appel, pour des faits de fraude fiscale dans le cadre de l'affaire *Mediaset*. Et pourtant... le *Cavaliere* n'ira pas en prison. L'explication réside dans l'application des mécanismes existant en matière d'exécution des peines. L'exécution de cette peine de quatre années d'emprisonnement est en fait affectée d'une part, par l'intervention d'une loi instaurant une remise de peine et d'autre part, en raison des dispositions de la loi pénitentiaire applicables à l'égard des condamnés âgés de soixante-dix ans et plus.

La loi n°241 du 31 juillet 2006, *concessione di indulto*², destinée à réduire la surpopulation carcérale, prévoit en son unique article une remise de peine, d'une durée de trois ans, applicable aux peines privatives de liberté prononcées suite à des faits infractionnels commis jusqu'au 2 mai 2006, hormis ceux listés à la suite de cet article. Dès lors, trois des quatre années d'emprisonnement prononcées à l'encontre de Silvio Berlusconi n'auront pas à être exécutées. C'est donc une unique année que l'ancien président du Conseil aurait du passer en détention sauf, qu'en raison de son âge, cette peine va être aménagée. Il s'agit là de la pure et simple application de l'article 47 *ter* de la loi pénitentiaire de 1975. Cette disposition prévoit notamment que les personnes âgées de soixante-dix ans accomplis au jour de la mise à exécution, ou qui atteindront cet âge en cours d'exécution de la peine privative de liberté, ne l'exécuteront pas en la forme mais sous celle d'une assignation à résidence ou encore d'un service d'utilité publique. Ce texte permet d'éviter l'incarcération à des personnes dont l'âge avancé peut se révéler incompatible avec la détention tout en limitant la population carcérale. Il existe toutefois quelques cas

d'exclusion tenant à la nature de l'infraction commise ou à la situation du condamné - tel un récidiviste - mais qui ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce. Âgé de 76 ans, le *Cavaliere* n'ira donc pas en prison même si ce dernier avait lancé à l'encontre des juges « s'ils me reconnaissent coupable, s'ils prennent cette responsabilité, je veux aller en prison ».

Il reste à savoir quelle sera la forme que pourra revêtir cette peine d'un an. Silvio Berlusconi sera-t-il assigné à résidence ou exécutera-t-il un service d'utilité publique ? Il dispose d'un délai de trente jours à compter du 16 septembre 2013, date de notification du titre exécutoire, pour se décider. Selon toute probabilité, cette peine prendra la forme d'une assignation à résidence. En effet, l'exécution de la peine sous la forme d'un service d'utilité publique commande d'obtenir l'accord du condamné et Silvio Berlusconi a d'ores et déjà indiqué qu'il n'accepterait pas « d'être remis entre les mains de services sociaux comme un criminel qui doit être rééduqué ». En attendant la décision du tribunal de surveillance de Milan (mi-octobre), l'ancien chef du gouvernement, qui n'est pas un « criminel dangereux », est libre de ses mouvements mais démuné de passeport.

En outre, les juges du fond l'avaient condamné à une interdiction d'exercer une fonction publique pendant cinq ans. Il s'agissait là finalement de la sanction la plus lourde pour le leader du *Pdl*. Considérant que la durée de cinq ans prononcée n'est pas conforme au maximum légal prévu pour de tels faits, la Cour de cassation a renvoyé l'examen de cette peine accessoire devant une nouvelle cour d'appel. Il faudra donc attendre encore un peu avant d'être définitivement fixé sur le sort de l'ancien président du Conseil.

En attendant, Silvio Berlusconi a annoncé qu'il envisageait de former un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de cette décision pour violation de l'article 7 de la Convention. Le feuilleton judiciaire n'est pas encore fini. ■ **Catherine Tzutziano**.

¹ Silvio Berlusconi est également poursuivi devant les juridictions pénales du chef d'incitation à la prostitution de mineures et d'abus de pouvoir suite au scandale du « Rubygate » ou affaire Ruby. Condamné en première instance, le 24 juin 2013, à sept ans d'emprisonnement ainsi qu'à une peine accessoire d'inéligibilité à vie, Silvio Berlusconi a interjeté appel.

² L'*indulto* est une remise de peine d'origine parlementaire. Prévu à l'article 79 de la Constitution italienne et accordé par le pouvoir législatif, l'*indulto* se rapproche de l'*amnestia*. Toutefois, à la différence de celle-ci, l'*indulto* laisse subsister la condamnation.

■ Société

Art et politique dans la République de Sienne

L'art et la politique ont très tôt tissé des liens étroits. Les détenteurs du pouvoir ont vite compris que l'art pouvait être mis à contribution pour magnifier et légitimer leur autorité. Dès la plus haute antiquité, pyramides, mausolées, palais, statues et bas-reliefs, sont autant d'œuvres d'art destinées à glorifier un souverain. En revanche, il faut attendre le Moyen Âge pour rencontrer les premières œuvres d'art destinées à vanter les mérites d'un régime politique et non plus d'un monarque. Ce sont les républiques italiennes du Moyen Âge et de la Renaissance qui vont le plus tôt faire de l'art un auxiliaire du régime.

C'est à Sienne que cette pratique va donner les réalisations les plus significatives. Ce qui distingue Sienne c'est le soin particulier accordé à l'aménagement des lieux publics ainsi que la relation entre urbanisme rationalisé et régime républicain.

En 1338, le peintre Ambrogio Lorenzetti¹ est engagé par le Conseil des Neuf² pour réaliser une série de fresques dont le thème a été soigneusement déterminé au cours de plusieurs séances du Conseil. Il s'agissait de représenter, sous la forme allégorique, « les effets du Bon et du Mauvais Gouvernement ». Les fresques devaient être réalisées au *Palazzo Pubblico* dans la Salle de la Paix où siégeait le Conseil des Neuf. Quarante ans plus tôt, un décret avait été adopté pour réglementer l'aménagement de la *Piazza del Campo*, principale place de la ville sur laquelle se dresse le *Palazzo Pubblico*. Cette réglementation très détaillée est l'une des premières mesures d'urbanisation rationalisée depuis l'Antiquité³. En maîtrisant et en transformant le paysage urbain, les dirigeants siennois cherchent à donner à leur ville une image qui soit un puissant faire-valoir du régime républicain.

Ainsi, c'est à Sienne qu'urbanisme et pouvoir politique vont être, pour la première fois, associés dans une représentation picturale officielle. En effet, dans sa fresque du « Bon Gouvernement » (*photo 1*), c'est-à-dire du gouvernement républicain, Lorenzetti représente une ville bien ordonnée aux rues bien tracées et où un espace a été prévu pour aménager une vaste place, véritable lieu de vie en commun⁴. À l'inverse, la fresque du « Mauvais Gouvernement » (*photo 2, page suivante*) montre une ville désordonnée aux rues

enchevêtrées où il n'existe aucun lieu ouvert et surtout aucune place publique.

Le message que les Neuf veulent faire passer est clair. Seul le régime républicain se soucie de structurer l'espace urbain de façon harmonieuse et rationnelle. Lui seul se préoccupe du bien commun. Les autres régimes politiques se désintéressent totalement de ce type de problème. Il est particulièrement significatif que la ville soumise au



« Mauvais Gouvernement » ne compte pas de place publique. Les régimes autoritaires et tyranniques méprisent le peuple dont ils se défont. Ils ne souhaitent donc pas aménager des lieux où le peuple puisse s'assembler. Au contraire, dans une ville républicaine, comme Sienne, les habitants ne sont pas perçus comme des menaces potentielles, mais comme des acteurs de la vie politique. Dans cette perspective, la place, aménagée devant le *Palazzo pubblico*, permet de réunir le peuple pour mieux l'associer au pouvoir⁵.

Outre ces paysages urbains, les deux fresques du Bon et du Mauvais Gouvernement comptent un grand nombre de personnages allégoriques dont le peintre a pris soin d'indiquer les noms. Dans la fresque du Mauvais Gouvernement, six conseillers maléfiques entourent *Tyrannia* figurée sous les traits d'une femme portant une paire de cornes. À gauche, *Crudelitas* (Cruauté) brandit un serpent qui étrangle un nouveau-né qu'elle tient dans son autre main. À côté de *Crudelitas* apparaît *Proditio* (Trahison) qui abrite en son giron un monstre hideux dont l'avant-corps d'agneau se termine en queue de scorpion. À droite, *Furor*

(Colère) sous l'aspect d'une créature hybride tenant à la fois du sanglier, du cheval, du loup et de l'homme menace le spectateur avec une pierre et un poignard. Vient ensuite *Divisio* (Division) dont le corps est partagé en deux parties, l'une blanche et l'autre noire sur lesquelles on lit un *Si* (oui) et un *No* (non) contradictoires. Elle tient à la main une grande scie avec laquelle elle est en train de se couper une jambe. Enfin, *Guerra*

(Guerre), cachée derrière un bouclier où est inscrit son nom, s'apprête à frapper un grand coup d'épée.

Sur la partie inférieure de la fresque et aux pieds de *Tyrannia*, apparaît *Justicia* (Justice). Elle est assise à même le sol entourée de cette sinistre assemblée qui semble ne pas s'apercevoir de sa présence. Elle pleure au milieu des morceaux brisés de sa balance. Elle est pieds et poings liés, ses cheveux sont décoiffés en signe de deuil.

Sur un autre pan de mur se déploie la fresque représentant le Bon Gouvernement. Ici c'est l'allégorie du Bien commun qui préside le conseil du Bon Gouvernement⁶. Elle apparaît sous les traits d'un vénérable vieillard entouré d'une compagnie nettement plus sympathique et respectable que celle qui entoure *Tyrannia*. Elle est, en effet, composée par les trois vertus théologiques : la foi, l'espérance et la charité. À gauche, *Fides* (Foi) porte sur son épaule une grande croix. À droite, *Spes* (Espérance) lève, avec confiance, les yeux vers le visage du Christ qui apparaît au-dessus d'un nuage. Toutefois, c'est *Caritas* (Charité) qui est mise en exergue et qui bénéficie de la position dominante au sein de cette trinité. Elle brandit, dans un geste plein d'emphase, une flèche et un cœur enflammés qui symbolisent à la fois l'amour pour Dieu et son prochain, mais également l'amour

pour la patrie qui, d'après Tolomeo da Lucca⁷, a son origine dans la charité. Cette vertu est ici placée en position dominante, car c'est elle qui est le plus



étroitement liée à la notion de Bien commun⁸. En effet, elle matérialise la solidarité qui doit exister entre les chrétiens, mais aussi entre les citoyens d'un même État. Par le soin particulier qu'elle accorde aux institutions de bienfaisance, la République de Sienne affiche son respect pour les valeurs chrétiennes. Montrant par là que le régime républicain est le seul à être en accord avec les principes de la religion chrétienne, puisqu'il est le seul à faire de la solidarité envers les citoyens nécessaires l'une des missions essentielles de l'État⁹.

Pour compléter ce noble aréopage, le peintre a représenté d'autres personnages. Ainsi, en plus des trois vertus théologiques, le Conseil du Bon Gouvernement compte des membres aussi recommandables que *Temperantia* (Tempérance), *Prudentia*, (Prudence), *Pax* (Paix), *Concordia* (Concorde), *Magnanimitas* (Magnanimité) et *Justicia*. Cette dernière apparaît même deux fois, à chacune des extrémités de la fresque. À droite, elle participe au débat avec les autres membres du Conseil. À gauche, elle est assise sur trône imposant et deux anges l'assistent dans sa tâche, chacun installé sur un plateau d'une grande balance. Ils sont occupés, l'un à couronner et à décapiter respectivement deux justiciables, l'autre à offrir à un citoyen une lance et une épée, et, à un autre, une boîte dont le contenu ne nous est pas dévoilé. *Justicia* préside, de la sorte, à l'administration des deux formes de la justice déterminées par Aristote dans l'Étique à Nicomaque ; à savoir, la justice distributive qui veille à répartir les biens et les charges en fonction des mérites de chacun selon l'équité, et la justice commutative qui veille au échanges et au respect des contrats en sanctionnant tout manquement selon le principe d'égalité. Les commanditaires des fresques ont tenu à mettre en exergue l'attachement de la République pour

l'égalité des citoyens devant la justice. Lorenzetti a ainsi placé *Concordia* juste en dessous de *Justicia*, signifiant par là que la Concorde entre les citoyens

dépend de la manière dont la justice est rendue. *Concordia* tient sur ses genoux un rabot, représentation symbolique et éloquente du principe d'égalité. Là encore, le message est clair : dans un « bon gouvernement », la justice a pour fondements l'équité et l'égalité entre les citoyens. Le respect de

ces principes crée un lien social solide, seul capable d'éviter les dissensions et les conflits entre les différentes composantes de la société. Venant confirmer l'importance de ces principes pour un gouvernement républicain, une inscription, placée sur un bandeau, énonce : « Lorsque cette vertu sacrée [la justice] est au pouvoir, elle incite la multitude des individus à l'unité ».

Dans la partie basse de la fresque est représentée une procession de vingt-quatre citoyens semblant appartenir à des classes sociales différentes. L'interprétation de cette partie de la fresque est moins évidente ; cependant, on s'accorde pour y voir une évocation du régime précédent que l'on appelait le « Gouvernement des Vingt-quatre ». Celui-ci dura de 1236 à 1270, il a été instauré pour s'opposer à l'influence grandissante des grandes familles de la noblesse. Le pouvoir exécutif, jusque-là confié à un podestat, est attribué à un conseil élu de vingt-quatre membres. Cette réforme marque l'entrée du petit peuple dans le gouvernement de la ville. En 1270, une nouvelle réforme intervient, le Conseil des Vingt-quatre est remplacé par le Conseil des Neuf dont les membres sont principalement issus de la bourgeoisie.

Selon l'interprétation la plus couramment admise, l'évocation du passé aurait pour fonction de conforter la légitimité populaire du nouveau régime en l'associant à un régime bien plus ouvert aux classes inférieures qu'il ne l'est lui-même. Or, à l'époque où la fresque est peinte, le régime des Neuf était confronté à une double opposition. Celle des nobles qui avaient fomenté plusieurs conspirations pour renverser la République, et celle du petit peuple des métiers qui, s'estimant écarté du pouvoir, avait organisé de violentes émeutes. Le gouvernement réagit alors en exilant les nobles et en apaisant le peuple par la promesse de l'associer davantage aux

décisions du Conseil. C'est à cette promesse que fait allusion la présence des vingt-quatre citoyens. Cette évocation du passé permet aux nouveaux dirigeants de s'inscrire dans la continuité démocratique du régime précédent ; régime dont ils savent que le peuple est nostalgique. La fresque est ainsi le manifeste de l'union de l'ensemble du peuple siennois contre la noblesse.

Prises dans leur ensemble, les fresques de la Salle de la Paix sont un rappel des règles et des principes qui doivent constamment présider à l'exercice du pouvoir politique. Ce rappel est d'autant plus important qu'il est adressé aux personnes en charge des plus hautes fonctions de la République dans le lieu où ils en exerçaient la part la plus secrète.

Tandis qu'à l'extérieur, l'imposante façade crénelée du *Palazzo Pubblico* couronnée de son campanile haut de 102 mètres affirme à l'intention du peuple et à la face du monde la primauté de la puissance républicaine, à l'intérieur du palais, les fresques de Lorenzetti rappellent à ceux à qui est confiée cette puissance, les conditions de son exercice légitime en même temps que ses limites.

Presque deux siècles plus tard, en 1529, les dirigeants siennois demandent au peintre Domenico Beccafumi d'orner de fresques la Salle du Consistoire du *Palazzo Pubblico*. À cette époque, la République connaît une des périodes les plus difficiles de sa longue histoire. Menacée de l'intérieur par d'incessantes querelles intestines, attaquée à l'extérieur par Florence, son éternelle rivale, Sienne est en plein déclin. Les fresques de Beccafumi font écho à ces temps troublés et sont emblématiques d'un art mis au service d'un message politique.

Sur la voûte de la salle trois personnages allégoriques représentent la Justice, la Bienveillance mutuelle et l'Amour de la Patrie. Ces thèmes rappellent ceux développés dans la Salle de la Paix ainsi que dans d'autres palais publics italiens. En revanche, les fresques situées sur les parois de la pièce sont très atypiques. Elles représentent principalement des épisodes de l'histoire de la République romaine¹⁰ ayant comme thème commun la mort violente¹¹. Le spectateur a ainsi sous les yeux des exécutions capitales, divers supplices ou encore des suicides.

L'ensemble figuratif de la Salle du Consistoire utilise à la fois des moyens classiques et novateurs pour véhiculer l'idéal républicain. Mais c'est la violence des scènes qui retient l'attention. On perçoit même un certain goût pour la cruauté voire pour le sadisme dans la manière dont est donnée la mort. De toute évidence, on a souhaité impressionner le spectateur pour lui montrer que la

défense des valeurs républicaines nécessitait l'usage méthodique de la violence. Certaines scènes figurent la mise à mort des ennemis du régime, d'autres montrent des héros sacrifiant leur vie pour sauver la République. Les sujets représentés répondent aux temps troublés que traverse Sienne à l'époque. En ce début du XVI^e siècle, la plupart des républiques italiennes (sauf Venise et Sienne) sont toutes tombées aux mains de potentats locaux qui se sont emparés du pouvoir en remplaçant les institutions républicaines par des régimes de type monarchique. Les commentateurs de l'époque expliquent cette situation par la faiblesse intrinsèque du régime républicain. Selon eux, les gouvernements élus sont trop facilement portés à la clémence voire au laxisme. Partant, ils ne sont pas capables de réprimer les désordres ou de combattre efficacement leurs opposants. Ils n'inspirent aucune crainte ni à leurs ennemis extérieurs ni à leur peuple. La République est ainsi appréhendée comme un système politique fragile et pusillanime totalement inadapté à la violence de l'époque.

Les scènes peintes par Beccafumi montrent la façon radicale dont la République romaine châtiât les traîtres et les conspirateurs. Elles montrent également des exemples où des héros républicains vont jusqu'au sacrifice suprême pour le salut de Rome. Les fresques mettent ainsi en évidence que l'histoire de la Rome républicaine est émaillée d'épisodes violents où la mort joue un rôle essentiel. Machiavel avait signalé cette particularité et y voyait l'explication de la longévité et de la puissance de la République romaine. Dans le livre III des *Discours sur la première décade de Tite-Live*, il estime que « pour donner de la vigueur et de la vie aux institutions républicaines, il faut un homme vertueux qui puisse opposer son courage à la puissance des transgresseurs. Les exemples les plus remarquables de pareils coups frappés par cette autorité sont la mort des fils de Brutus, celle des décemvirs, celle de Spurus Melius, celle de Manlius Capitolinus, celle du fils de Manlius Torquatus, la punition infligée par Papirius Cursor à Fabius son maître de cavalerie et l'accusation portée contre les Scipion. Ces événements aussi terribles qu'éloignés des règles ordinaires n'arrivaient jamais sans ramener les hommes aux premiers principes de la République ; quand ils commencèrent à devenir plus rares, ils laissèrent à la corruption le temps de faire plus de progrès et ne purent avoir lieu qu'en

devenant plus dangereux et en s'opérant avec plus de tumultes. Il serait donc à désirer qu'il ne se passât pas plus de dix ans sans qu'on vît frapper un de ces grands coups ; cet espace de temps suffit bien pour changer les mœurs et altérer les lois et s'il ne survient pas un événement qui renouvelle le souvenir de la punition et remplisse les esprits d'une terreur salutaire, il se trouve bientôt tant de coupables qu'on ne peut les punir sans danger ». Les exemples cités par Machiavel se retrouvent presque tous dans les fresques de Beccafumi, ce qui accredité l'idée d'une influence directe de la pensée du secrétaire florentin sur les concepteurs du programme décoratif de la Salle du Consistoire.

Le régime républicain porte en lui les causes de son déclin : la faiblesse et la corruption. Le remède préconisé par Machiavel pour redonner « vigueur et vie » aux institutions républicaines a tout d'une catharsis. Le choc émotionnel que provoque le spectacle d'une mort violente assainit l'esprit des individus et garantit ainsi le retour aux principes fondateurs de la République¹².

L'identité des commanditaires des fresques contribue également à expliquer leur caractère radical. En effet, en 1529, le gouvernement est aux mains des *Libertini*. Ces derniers se définissent eux-mêmes comme des « démocrates extrémistes ». En

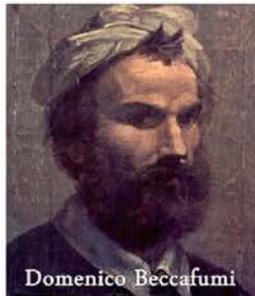
1524, ils parviennent à chasser la famille Petrucci qui s'était emparée du pouvoir depuis 1494. Aux élections de 1525, ils réussissent à écarter l'oligarchie des grands bourgeois qu'ils ont accusés, durant la campagne, d'être de mauvais voire de faux républicains. Quelques jours après la victoire des *Libertini*, Mario Bandini, leur jeune chef de file, s'adresse à ses concitoyens en ces termes : « Je préfère mille fois mourir plutôt que, né libre dans une cité libre, devenir le serviteur de mes égaux [...]. C'est une mauvaise chose que de supporter le pouvoir d'un tyran, plus néfaste encore de le soutenir ; c'est, au contraire, une belle chose que d'expulser un tyran, plus admirable encore de le mettre à mort, cela est assurément permis à tous et même cela confère la plus grande des gloires »¹³.

Dans la Salle du Consistoire les scènes de morts violentes font écho au discours de Bandini. Elles rappellent aux dirigeants politiques les valeurs prônées par la République et les risques qu'ils courent s'ils s'en écartent. Le message des

fresques pourrait ainsi se résumer par le slogan : la République ou la mort.

Toutefois, l'une des fresques apparaît comme l'antithèse de cette violence. En effet, parmi tant de cadavres, de scènes de torture et de corps suppliciés, le peintre a intercalé une scène de paix et de fraternité où deux hommes s'embrassent sous l'œil attendri de la foule. Cette fresque représente la *Réconciliation entre Lepidus et Flaccus*. Rappelons que Marcus Lepidus était depuis toujours l'ennemi mortel de Fulvius Flaccus. Cependant, lorsqu'il apprend qu'il a été élu consul en même temps que Flaccus, il décide immédiatement de mettre un terme à leur inimitié. Les deux nouveaux consuls se réconcilient sur le champ de Mars, à l'endroit même où ils viennent d'être élus. La vertu républicaine commande à ceux qui ont l'honneur d'être élus par le peuple de faire taire leurs querelles privées dans l'intérêt de l'État. Cette fresque est liée au thème de la « Bienveillance mutuelle » dont l'allégorie figure sur le plafond. Elle incite les citoyens de Sienne à mettre fin aux perpétuelles luttes d'influences qui opposent les différentes factions du parti républicain. Et ce d'autant plus que ces dissensions sont exploitées par les opposants du régime. Cette fresque est donc un appel à l'unité. Mise en relation avec les autres fresques, elle encourage les républicains à cesser de s'entre-déchirer dans des querelles intestines et à retourner toute leur agressivité contre les traîtres et les ennemis de la République.

Au-delà du message véhiculé par l'ensemble pictural de cette salle, les commanditaires ont également cherché à donner une certaine image d'eux-mêmes et de leur gouvernement. En choisissant Domenico Beccafumi ils savaient que rejaillirait sur eux une partie de l'image avant-gardiste dont jouissait le peintre. En effet, le mouvement maniériste auquel appartient Beccafumi et dont il est l'un des plus grands représentants se pose ouvertement en rupture avec le classicisme de la première Renaissance. La peinture maniériste cultive le goût de l'étrange et du choquant, les compositions audacieuses et atypiques, les éclairages insolites et ce que l'on a appelé « l'irréalisme chromatique » qui consiste à ne pas représenter les personnages et les objets dans leurs couleurs naturelles. Les maniéristes s'opposent radicalement à la rigueur savante des peintres de la génération précédente tels que Raphaël ou Andrea del Sarto. Si, à l'époque, le maniérisme est apprécié par une certaine élite intellectuelle, il fait cependant l'objet de vives critiques et parfois de mépris. Le grand public est particulièrement



Domenico Beccafumi

réfractaire à cet art qui ne correspond pas à ses goûts.

Or, Beccafumi est probablement le maniériste qui cultive le plus son anticonformisme. Plusieurs de ses œuvres ont suscité des scandales. Ainsi, en 1524, son *Saint-Michel chassant les anges rebelles* peint pour l'église des carmélites de Sienne est refusée par les religieuses qui jugent l'œuvre « indécente et abjecte ». Le choix d'un tel artiste pour réaliser des fresques dans un bâtiment public avait donc de quoi surprendre. Il est toutefois le fruit d'un parti pris clairement délibéré de la part des commanditaires. En préférant un peintre opposé à la tradition ces derniers se présentaient eux-mêmes comme des avant-gardistes. L'anticonformisme artistique de Beccafumi devenait le symbole de l'avant-gardisme politique des *Libertini*. Ainsi, les fresques de la Salle du Consistoire constituent un exemple ancien d'une pratique qui pendant très longtemps n'a pas connu d'autres manifestations. En effet, pour retrouver un choix équivalent, il faudra attendre, le Centre Beaubourg voulu par Georges Pompidou ou la pyramide du Louvre imposée par François Mitterrand. ■ **Thierry Santolini.**

¹ Ambrogio Lorenzetti (1290-1348) et son frère Pietro sont, avec Simone Martini, les

figures dominantes de l'École de Sienne au XIV^e siècle.

² Le Conseil des Neuf est l'organe investi de l'essentiel du pouvoir exécutif de la République de Sienne de 1287 à 1355.

³ Ce décret, adopté en mai 1297, va jusqu'à prévoir dans ses moindres détails la forme que peuvent prendre les fenêtres des maisons qui entourent la place. Quelques années plus tard il sera inséré dans le *Costituto*, ce qui indique l'importance accordée aux questions d'urbanisme, puisque le *Costituto* est le corpus qui regroupe les lois les plus importantes de la République de Sienne. Il comprend, en particulier, l'ensemble des règles concernant l'organisation des pouvoirs publics. Sa révision est soumise à des conditions draconiennes. Adopté et rédigé en latin en 1262, il sera traduit en 1309 en toscan pour être mis à la portée du plus grand nombre de citoyens, ce qui constitue l'un des plus anciens exemples de souci d'accessibilité des textes de loi. Voir sur le *Costituto*, D. Balestracci, *Il potere e la parola. Guida al Costituto volgarizzato di Siena (1309-1310)*, Éd. Protagon, 2011.

⁴ À l'évidence la ville représentée est Sienne. En effet, on reconnaît dans l'angle gauche de la fresque la cathédrale et son campanile.

⁵ Sur ce point, J. White, *Naissance et renaissance de l'espace pictural*, Adam Biro, 1992, p. 98 et s.

⁶ Selon Quentin Skinner ce vieillard ne représenterait pas le Bien Commun aristotélicien, mais le pouvoir politique lui-même. Un pouvoir souverain, mais pas absolu qui tirerait sa légitimité du respect de la Justice et des exigences de la Concorde civile. Le pouvoir politique tiendrait alors sa majesté de ce qu'il est l'incarnation du pouvoir des lois.

C'est ce message qu'aurait voulu faire passer les commanditaires de ces fresques. (Cf. Q. Skinner, *L'artiste en philosophe politique. Ambrogio Lorenzetti et le Bon Gouvernement*, Éd. Raisons d'agir, 2003)

⁷ Théologien dominicain très influent en Toscane à cette époque.

⁸ Sur le caractère central de la notion de « bien commun » dans les républiques italiennes de cette époque, F. Bruni, *La città divisa. Le parti e il bene comune da Dante a Guicciardini*, Il Mulino, 2003.

⁹ Voir en ce sens, J. Navone, « Gli affreschi senesi del Lorenzetti e la dimensione sociale del cristianesimo », *La civiltà cattolica*, 1994, II, pp. 249-259.

¹⁰ On compte également quelques scènes tirées de l'histoire grecque. Il s'agit de Trasybule qui libéra Athènes de la tyrannie des Trente ou encore de Codros d'Athènes qui se sacrifia pour sauver l'Attique envahi.

¹¹ Il semble que le programme figuratif de la Salle du Consistoire ait été inspiré par l'ouvrage de l'historien et moraliste latin du I^{er} siècle ap. J.-C. Valère Maxime : *Factorum et dictorum memorabilium libri IX* (Faits et dits mémorables).

¹² Voir sur ce point, P. Dubus, « Politiques de la représentation de la mort : la République, le peintre, l'empereur. Les fresques de Domenico Beccafumi au Palais Public de Sienne (1529-1535) », in *Mélanges de l'École française de Rome*, tome 99, n°2, 1987, pp. 1127-1141. Voir également, A. Pinelli, *Domenico Beccafumi e il suo tempo*, 1990, Electa, pp. 636-651.

¹³ Ce discours a été publié par G. A. Pecci, *Memorie storico-critiche della città di Siena*, Éd. Vincenzo Pazzini Carli, 1755, tome II, pp. 154-155.

■ Réformes

Révision constitutionnelle et réforme de la loi électorale « version 2013 » : des projets réalistes ?

Un énième vent de réforme souffle sur les institutions italiennes : réforme constitutionnelle, réforme électorale, réforme des règlements des Assemblées... Seul le titre IV relatif à la Magistrature ne serait pas visé (du moins de manière directe). Ce n'est pas la première fois que l'Italie se lance dans un tel projet. On cède alors facilement à l'appréhension et à la crainte d'un nouvel échec... notamment lorsque l'on examine les débats qui se sont tenus au début du mois d'août à la Chambre des députés. Mais, comme l'écrivait M. Baudrez à propos des réformes intervenues et avortées de ces dernières décennies, « de réformettes en réformettes législatives, de petits pas constitutionnels en marche tranquille, l'Italie opère (...) sa mutation, son éternel miracle (...) »¹. Les projets de réforme constitutionnelle et électorale s'inscrivent dans ce même mouvement...

Les thèmes de la révision constitutionnelle et de l'adoption d'une nouvelle loi électorale ont été relancés par le Président



Giorgio Napolitano dans son discours du 22 mars 2013². Il est question, une nouvelle fois, de modifier la loi électorale. Depuis plus d'une décennie, l'Italie a « testé » différentes modalités de scrutin sans trouver celle qui lui correspond le mieux. La difficulté récente à trouver une majorité stable ainsi qu'à constituer un gouvernement aura eu raison de la loi en vigueur (dite *il Porcellum*).

Cependant, pour la première fois, le thème n'est pas envisagé de manière autonome ; il est couplé à une réforme des institutions, ce qui ne manque pas de soulever des oppositions. Ces dernières se sont exprimées par le dépôt d'amendements afin de retirer toute la partie relative à la réforme électorale du projet de révision constitutionnelle.

Sujet récurrent depuis les années 1970, l'absence d'un consensus sur la révision de la partie II de la Constitution a fait échouer bon nombres de projets : celui de la Commission *Bozzi*

(en 1985) n'a pas été examiné par les Commissions des affaires constitutionnelles des deux chambres, celui présenté par la Commission *De Mita-Lotti* (en 1994) n'a pas été examiné par les Assemblées parlementaires en raison d'une fin anticipée de la législature, le texte proposé par la Commission *D'Alena* (en 1997) a rapidement été approuvé par le Parlement pour les points concernant la forme de l'État (en 1998) mais n'a pas été soumis au référendum dans les conditions prévues par la loi constitutionnelle en raison d'une rupture des ententes entre les forces politiques. Quant à la révision proposée en 2006, qui opérait une réécriture de la seconde partie de la Constitution, si le projet gouvernemental était approuvé par le Parlement, il était rejeté par référendum les 25 et 26 juin et n'était donc pas promulgué. Enfin, le 25 juillet 2012, le Sénat avait approuvé un projet de loi constitutionnelle, qui était transmis à la Chambre des députés. Celle-ci en a commencé l'examen sans le conclure... La proximité des élections parlementaires et présidentielle a mis en évidence, une nouvelle fois, la « nécessité »³ d'une réforme d'ampleur.

Aussitôt, les politiques se sont lancés dans la « course à la réforme » et chacun, depuis lors, exprime ses souhaits quant aux objectifs de cette dernière qui doit concerner prioritairement la forme de l'État et la forme du gouvernement. Mais « engouement » et « réussite » ne sont pas forcément synonymes.

Les rencontres qui se sont déroulées jusqu'à présent sont animées par une volonté, constamment réaffirmée, de trouver un accord. La mission, confiée au Comité des sages, était de formuler des propositions susceptibles de faire l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des forces politiques afin d'assurer le succès de la révision de la Constitution. Ces propositions ont été effectivement approuvées par la classe politique italienne, mais elles ne constituent que des objectifs et des grandes lignes. Par ailleurs, le 20 mai 2013, le président de la République a reçu le ministre pour les Réformes constitutionnelles (G. Quagliariello) et les présidents des Commissions des Affaires constitutionnelles du Sénat (A. Finocchiaro) et de la Chambre des députés (F.P. Sisto). Selon un communiqué du *Quirinale*, cette rencontre avait pour objectif de vérifier la volonté commune de procéder à cette réforme devant le Parlement. Si l'initiative de réforme a été rapidement prise et des motions (*relatives au lancement de la procédure des réformes constitutionnelles*) ont été adoptées dès le 29 mai 2013, à de grandes majorités - traduisant ainsi l'engouement des politiques (la motion n° 1-56 (motion *Speranza*) a obtenu 441 voix favorables contre 138 voix contre à la Chambre des députés et la motion n° 1-47 (motion *Zanda*) a reçu la faveur de 224 sénateurs contre 61 voix négatives - il ne s'agit, pour lors, que d'objectifs et les discussions sur les points de détails risquent d'être des plus animées. Malgré cette ambition affichée, il est permis de douter de cet aboutissement positif car déjà des difficultés apparaissent...

Bon nombre de motions ont été rejetées ce qui témoigne d'une certaine discordance⁴. De plus, les débats assez vifs qui ont lieu à la Chambre des députés ainsi que les longues discussions qui les ont accompagnés durant le mois d'août sont une autre illustration des difficultés naissantes. En outre, un bémol est apporté par le Mouvement 5 étoiles qui se sent déjà lésé. Les parlementaires de ce groupe se sont retirés de la Commission

des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés lors de la séance nocturne du 30 juillet. Pour eux, les discussions étaient déjà stériles : le groupe proposait quatre-vingt-neuf amendements (sur les cent vingt-deux examinés par la Commission) concernant la procédure de révision ; les premiers ayant été rejetés, il retirait, dès le 31 juillet, ceux qui n'avaient pas encore été votés. Il y a fort à parier qu'il risque d'être difficile de trouver un accord. En effet, chaque fois qu'il est question de modifications précises de la forme de l'État ou de la forme du gouvernement, les partis politiques n'arrivent plus à trouver un terrain d'entente : s'il y a consensus sur la nécessité de réformer et (plus ou moins) sur les modalités d'organisation de la réforme, il n'y a pas d'accords sur le fond.

En l'état actuel des travaux - c'est-à-dire à partir des premières motions, du projet de loi constitutionnelle et des débats au sein du Parlement - nous ne pouvons que donner des impressions premières, *a caldo*, sur les projets de révisions aujourd'hui examinés et vérifier s'ils sont réalistes. En effet, il n'est possible, pour l'instant, que d'analyser la « philosophie » et les objectifs de la révision.

Sur la forme, la procédure déroge en plusieurs points à la procédure ordinaire de révision de la Constitution prévue à l'article 138 du Texte fondamental. Cette

procédure dite « normale » ne serait adaptée qu'à des modifications ciblées de la Constitution, même si celles-ci peuvent parfois porter sur des thèmes importants (*cf.* Loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 réformant le Titre V et exerçant une incidence sur la forme de l'État). Mais ce caractère dérogatoire n'est pas exempt de critiques portant, notamment, sur l'institution du Comité et sur le recours au référendum (II). Il est, par ailleurs, prévu que la réforme devra être réalisée selon un calendrier précis et suivant un rythme que l'on peut qualifier d'effréné, ce qui suscite également bon nombre de controverses (I).

Sur le fond, le projet est encore peu précis, mais il est possible d'en esquisser les grandes lignes (III). Cependant, entre ces objectifs et la rédaction du projet de révision, le chemin à parcourir est encore long. En effet, les espoirs des différents partis politiques, tels qu'ils ressortent des nombreux discours prononcés dès l'annonce de la mise en œuvre de cette révision,

Le comité des sages

- Michele Ainis (Rome 3)¹
- Augusto Barbera (Bologne)
- Beniamino Caravita di Toritto (Sapienza)
- Lorenza Carlassare (Padoue)²
- Elisabetta Catelani (Pise)
- Stefano Ceccanti (Rome 3)
- Ginevra Cerrina Feroni (Florence)
- Enzo Cheli³
- Mario Chiti (Florence)
- Pietro Ciarlo (Cagliari)
- Francesco Clementi (Pérouges)
- Francesco D'Onofrio (La Sapienza)
- Giuseppe De Vergottini (Bologne)
- Giuseppe Di Federico (Bologne)
- Mario Doglani (Turin)
- Giandomenico Falcon (Trento)
- Franco Frattini (Président de la SIOI)⁴
- Maria Cristina Grisolia (Florence)
- Massimo Luciani (La Sapienza)
- Stefano Mannoni (Florence)
- Cesare Mirabelli^{*}
- Anna Moscarini (Tuscie)
- Ida Nicotra (Catane)
- Marco Olivetti (Foggia)
- Valerio Onida^{**}
- Angelo Panebianco (Bologne)
- Giovanni Pitruzella (Palerme)
- Anna Maria Poggi (Turin)
- Carmela Salazar (Reggio de Calabre)
- Guido Tabellini (Bologne)
- Nadia Urbinati (Columbia)
- Luciano Vandelli (Bologne)
- Luciano Violante (Camerino)
- Lorenza Violini (Milan)
- Nicolò Zanon (Milan)

¹ Université d'appartenance

² Démission par lettre le 11 juillet 2013

³ Présidents émérites de la Cour constitutionnelle

⁴ *Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*

n'empêchent pas de se rappeler les échecs des projets de réformes constitutionnelles précédents.

I. UNE RÉFORME AU RYTHME EFFRÉNÉ

Un calendrier très précis a été mis en place afin de procéder à cette révision et contredire le mythe de la « lenteur italienne ». Il s'étale sur dix-huit mois. Autrement dit, au terme de cette année et demie, le projet de la révision doit être fixé. Par ailleurs, chaque étape est minutieusement chronométrée. On parle de *chronoprogramma*. Mais avant de s'attarder sur le rythme effréné de la réforme prévu par le projet de loi, il convient de revenir sur le lancement de cette réforme qui a, lui-même, été réalisé dans un laps de temps assez court.

Le lancement rapide de la procédure de révision. Une semaine après son discours (22 mars 2013), le président de la République nommait des Groupes de travail en matière économique et sociale, en matière européenne et sur les thèmes institutionnels. Ceux-ci rendaient leurs rapports au chef de l'État le 12 avril, soit moins d'un mois après le début de la nouvelle législature (à savoir le 15 mars). Le 29 avril 2013, le président du Conseil exposait les grandes lignes de la réforme en même temps que son programme. Le 15 mai 2013, la Conférence des Présidents des Groupes de travail de la Chambre des députés et celle du Sénat ont fixé au 29 mai l'examen des motions sur le projet gouvernemental. Le processus au niveau parlementaire était lancé. Il a débuté par l'audition du Ministre G. Quagliariello devant la Commission des Affaires constitutionnelles de la Chambre des députés et du Sénat, du 20 au 28 mai 2013. S'en est suivi le vote de plusieurs motions par le Parlement le 29 mai 2013. Dans ces motions, il était imposé au Gouvernement de présenter dans le courant du mois de juin un projet de révision constitutionnelle. En prenant en compte les indications exprimées par les parlementaires, le Gouvernement a déposé un projet de loi constitutionnelle (A.S. 813) devant le Sénat qui en a effectué un premier examen le 11 juin. À ce projet gouvernemental, il a été ajoutée une proposition de loi constitutionnelle visant à mettre en place une commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles (A.S. 343). Le 13 juin, le Sénat a accepté la déclaration d'urgence déposée par le Gouvernement pour l'adoption de ce projet de révision constitutionnelle. Selon l'article 77 du Règlement du Sénat, l'approbation de la déclaration d'urgence réduit les délais d'examen des textes de loi de moitié. Ainsi, l'adoption du projet de loi au Sénat a pu être très rapide. Lors de la séance nocturne du 2 juillet 2013, la Commission des affaires constitutionnelles du Sénat a approuvé le mandat du rapporteur. Celui-ci a également travaillé rapidement puisque le projet de loi (n° 813) présenté par le Gouvernement et modifié par les amendements parlementaires a été soumis à l'approbation du Sénat. L'examen du projet de loi a débuté le mardi 9 juillet au matin pour aboutir à un vote le jeudi suivant dans l'après-midi. Le rythme effréné serait, selon le rapporteur du texte devant le Sénat, « l'expression de la volonté politique de parvenir à un résultat positif, considérant les nombreux échecs des tentatives de réformes de ces dernières années ». Le texte, qui a obtenu 203 votes favorables (les voix des groupes de la majorité et de la Ligue du Nord), 54 contre et 4 abstentions le 11 juillet, a été transmis à la Chambre des députés pour approbation. La commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés a commencé l'examen du texte (A.S. 1359) le 17 juillet et l'a conclu le 31 juillet. Le 1^{er} août, le texte était examiné en Assemblée par la Chambre des députés. Les débats semblaient s'éterniser, mais ils ont finalement abouti au vote favorable de la Chambre des députés le 10 septembre 2013 (397 voix pour,

5 absentions et 132 contre). Le texte a été transmis pour une seconde délibération au Sénat. La peur de l'enlèvement fait que des modalités similaires doivent être appliquées pour le calendrier de la réforme.

Un calendrier de la réforme constitutionnelle minutieusement chronométré. Le projet de loi fixe un rythme précis pour l'adoption de cette réforme. Le comité doit commencer à travailler dans les dix jours suivant son installation et doit établir différents projets dans un délai de six mois. Cela signifie donc que les autres acteurs vont devoir travailler dans des délais réduits, sans doute pour éviter des digressions et des pertes de temps, notamment dans l'examen des amendements. Alors que l'article 138 de la Constitution prévoit un délai de trois mois, le délai entre la première et la seconde délibération devant les chambres est réduit à quarante-cinq jours. La seconde délibération devra donc être rapide. Il est d'ailleurs prévu qu'il s'agira d'un vote global sans possibilité de présenter des amendements. Ceux-ci ne pourront donc être déposés qu'avant la première délibération. La procédure est simple : les

Dans son discours du 29 avril 2013, le Président du Conseil soulignait le devoir de faire que « l'élection de février passée soit la dernière qui se déroule sur le fondement de la loi en vigueur » (...).

amendements doivent passer l'épreuve de l'examen préliminaire par le Comité pour pouvoir être proposés à nouveau devant les

Assemblées et à la condition qu'ils soient présentés cinq jours avant la discussion. Il est également admis que puissent être proposés des amendements sur les dernières modifications qui seront apportées par le Comité avant l'examen en Assemblée à la condition, toutefois, que ceux-ci soient strictement connexes. Par ailleurs, il ne sera possible de proposer des modifications à ces amendements que si celles-ci sont proposées par au moins dix sénateurs ou vingt députés ou par un chef de groupe et s'ils sont présentés dans un cadre temporel délimité (à savoir la veille de la séance durant laquelle ils seront examinés). Ainsi, un système de filtrage empêchant tout enlèvement de la procédure est mis en place. Celui-ci tend également à permettre le respect du *timing* de la révision.

Ce rythme effréné de dix-huit mois est le délai idéal, semble-t-il, pour avoir une idée précise des chances de réussite de ce projet : comme le soulignent les parlementaires dans les différentes motions reprenant les propos du président du Conseil « dans les dix-huit mois, je vérifierai si le projet est susceptible d'arriver à bon port (*Sarà avviato verso un porto sicuro*). Si j'ai une raison valable de croire que le processus de révision de la Constitution peut être un succès, alors nous pourrions poursuivre notre travail. Dans le cas contraire, si les oppositions et les doutes menacent et font courir le risque d'un nouvel enlèvement, je n'aurais aucune hésitation à en tirer les conséquences ».

Ce rythme effréné ne vise-t-il pas à limiter les innovations et les tentatives d'entrave des partis d'opposition ? Ce rythme effréné n'aboutira-t-il pas à l'adoption d'une réforme irréfléchie ? Cette dernière, dès avant son adoption, est déjà sujette à controverses... En effet, la députée Federica Dieni (M5S) émettait notamment des doutes sur la brièveté des délais et, de manière générale, sur le délai global de dix-huit mois (séance du 17 juillet). Un calendrier aussi serré laisse à penser que la réforme sera adoptée en urgence, ce qui entre en opposition avec le chantier des sujets à explorer et la recherche de légitimité de cette réforme.

II. LA RECHERCHE D'UNE LÉGITIMITÉ POLITIQUE ET POPULAIRE

La participation de toutes les formations politiques et d'experts. Le président du Conseil, Enrico Letta, souhaitait que tous les partis politiques participent au processus de révision de la Constitution et, pour ce faire, suggérait que soit mise en place une Convention dans laquelle siègeraient des parlementaires

mais aussi des experts. Il était prévu que cette Convention travaille à partir des activités parlementaires de la précédente législature et s'inspire des conclusions du « Comité des sages » institué par le président de la République.

Ce Comité des sages est représentatif des forces politiques italiennes. Il est une institution originale, car il est le résultat d'une initiative présidentielle, alors que les comités d'étude créés en 1982 et 1994 étaient respectivement le résultat de l'initiative des deux chambres du Parlement et du gouvernement. La composition du *Comitato dei saggi* est déjà le reflet d'une recherche de légitimité. Il est dit « mixte » : parmi les trente-cinq membres qui le composent, on trouve des parlementaires et des non-parlementaires. Il est surtout composé d'experts : on trouve ainsi des juristes et notamment d'éminents professeurs de droit constitutionnel, mais aussi des politologues et d'anciens juges constitutionnels. Par ailleurs, il reflète les différentes sensibilités politiques. Sa fonction est purement consultative : il est chargé, d'une part, de dresser un bilan de la situation actuelle, des difficultés rencontrées dans la pratique et des anciens projets et, d'autre part, de proposer les grandes lignes des orientations sur lesquelles pourrait porter la réforme constitutionnelle, permettant ainsi de constituer une base de travail pour poursuivre la discussion sur la révision constitutionnelle au sein du Parlement.

Le projet de loi constitutionnelle prévoit l'institution d'un Comité parlementaire composé de vingt députés et vingt sénateurs. En réalité, ce Comité comptera quarante-deux membres puisque les présidents des chambres seront membres de droit. Cette fois-ci, il n'est plus question d'une commission bicamérale. Concernant le choix des parlementaires devant y siéger, le projet est précis : les groupes parlementaires devront proposer des noms parmi les membres des Commissions des affaires parlementaires des deux chambres (dans les cinq jours après l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle) et les présidents de ces chambres devront désigner ces membres (en l'absence de désignation par les partis politiques, les présidents des chambres les désigneront d'office). Ainsi, les modalités de la révision essaient de ménager les différentes tendances politiques. Cet aspect avait été souligné lors de l'adoption des motions. Il était alors précisé que chaque groupe politique devait être représenté et que la proportion des membres devait refléter la composition des Assemblées, telle qu'elle résulte des élections. Une fois le projet rédigé, il sera soumis à l'approbation des deux Assemblées et du peuple.

La consultation publique et la consultation des autonomies territoriales. Afin de s'assurer le plus large soutien populaire, le ministre pour les Réformes constitutionnelles proposait de consulter les citoyens. L'idée « d'une participation directe des citoyens » était reprise par les sénateurs et les députés, respectivement dans les motions n°1-47 et n°1-56. Pour les parlementaires auteurs de la motion n°1-44 et de la résolution n°6-11, il faut associer les représentants du peuple et les citoyens afin que toutes les formes et expressions du pluralisme présentes dans le pays soient prises en compte, y compris les minorités linguistiques. Ce point a suscité un vif débat.

Les parlementaires se sont interrogés sur l'opportunité d'associer les citoyens au travail du Comité. Le principe de la consultation publique sur internet tranchait avec les formes de publicité traditionnelle des travaux des précédentes commissions. Afin de matérialiser l'association de la société civile au projet de réforme constitutionnelle, le Gouvernement a créé un site internet dédié à la consultation populaire. Il s'agit de répondre à un questionnaire mais aussi de laisser des commentaires. Ainsi, tout citoyen italien peut apporter sa

contribution du 8 juillet au 8 octobre 2013. Le résultat de ces questionnaires fera l'objet d'un rapport qui sera publié et qui constituera, selon le Gouvernement, un instrument important pour le travail des institutions dans le processus de réforme constitutionnelle. La consultation populaire est donc lancée avant la mise en place du Comité. Il s'agit pour le Gouvernement de « prendre la température » de la légitimité du projet. Par ailleurs, dans son travail, le Comité pourra consulter les autonomies territoriales afin de les associer à la révision constitutionnelle. Enfin, une fois le texte adopté par le Parlement, il est prévu qu'il soit soumis au référendum.

Le recours au référendum. Le ministre pour les Réformes constitutionnelles soulignait la nécessité de faire approuver, par un ou plusieurs référendums confirmatifs, les choix des parlementaires. Le Sénat se ralliait à cette idée en optant pour la procédure « extraordinaire », dérogeant ainsi à l'article 138 de la Constitution sur la question du recours au référendum confirmatif. Cependant, l'aspect confirmatif est déjà l'objet de nombreux doutes à la Chambre des députés. Le recours à un référendum confirmatif est prévu même si le texte est approuvé à la majorité des deux tiers de chacune des chambres alors que la procédure ordinaire ne le prévoit que de manière alternative. En effet, le référendum ne peut être organisé selon le texte constitutionnel que « lorsque, dans les trois mois qui suivent [la] publication [de la loi constitutionnelle], une demande en est faite par un cinquième des membres d'une Chambre ou cinq cent mille électeurs ou cinq Assemblées régionales » et ne doit pas avoir lieu « si la loi a été adoptée lors de la seconde délibération par chacune des Chambres à la majorité des deux tiers de ses membres »⁵. Selon le projet, le recours à un ou plusieurs référendums est possible quel que soit le *quorum* obtenu à l'Assemblée. Il faudra néanmoins que la demande de recourir à un référendum soit effectuée dans le délai de dix-huit mois prévu pour l'adoption du projet de révision. Il y a bien évidemment une volonté de rechercher une légitimité de la réforme par la réintroduction de modalités de démocratie directe.

La mobilisation générale contre la réforme par la voie de la pétition. Cependant, pour répondre à la consultation populaire et à la perspective d'un référendum, une pétition a été lancée et recueillie déjà bon nombre de signatures. Les opposants au projet espèrent une mobilisation à l'image de celle de 2006, lorsque fut rejetée, par presque seize millions d'Italiens, la réforme soutenue par le Gouvernement Berlusconi. Leurs arguments sont simples : le Gouvernement, qui a été si difficile à constituer, est issu d'un Parlement de « nommés », élu sur la base d'une loi inconstitutionnelle (une question de constitutionnalité relative à la loi n°270 de 2005 (loi électorale dite communément *il Porcellum*) a été transmise à la Cour constitutionnelle par la Première chambre civile de la Cour de cassation le 17 mai 2013 (ord. n°12060). Pour Stefano Rodotà, un des chefs de file de l'opposition à cette réforme (PDS), la majorité au Parlement est précaire et cette réforme va forcément échouer. La réussite d'une réforme d'une telle envergure ne peut réussir que si elle est menée par une majorité stable. Pour la journaliste Barbara

Spinelli, le Gouvernement est devenu « omnipotent » ou encore « incontrôlable » alors qu'il manque cruellement de légitimité. Il aurait dû se contenter de régler quelques dossiers, comme modifier la loi électorale, et travailler en réglant les problèmes économiques jusqu'aux prochaines élections ; or, il lance une réforme constitutionnelle (*il Fatto Quotidiano*, 31 juillet 2013).

Dans un laps de temps si réduit, avec des doutes sur la légitimité du projet, il semble qu'un accord soit difficile à trouver. Or, les discussions n'ont pas encore concerné le fond de la réforme. Pis



encore, les thèmes sur lesquels il est question d'intervenir ne sont pas déterminés...

III. LES THÈMES DE LA RÉVISION, UN ACCORD POSSIBLE ?

Si la « *modernisation des institutions républicaines est une condition essentielle pour la stabilité du système politique* »⁶, les partis politiques n'empruntent pas nécessairement les mêmes voies pour la mettre en œuvre.

La réforme de la loi électorale : la question du retour au système précédent et la coordination avec la révision des institutions. Dans son discours du 29 avril 2013, le président du Conseil insistait sur le devoir de faire en sorte que « l'élection de février passée soit la dernière qui se déroule sur le fondement de la loi en vigueur » et que les nouvelles modalités d'élections soient pensées afin d'obtenir une « majorité large et cohérente pour garantir la stabilité des gouvernements et, plus encore, pour restituer une légitimité au Parlement et aux parlementaires ». Le président du Conseil s'exprimait aussi à titre personnel en précisant qu'il serait déjà préférable d'abandonner la loi actuelle, dite *il Porcellum*, et de reprendre la loi précédente, la loi dite *Mattarellum*⁷. Certains parlementaires adhéraient à cette vision et proposaient la motion n° 1-53, dite motion Giachetti. Toutefois, cette dernière était rejetée.

Pour le moment, les parlementaires se concentrent sur la question de la coordination de la révision des institutions et de la réforme de la loi électorale. Cette question suscite des doutes à la Chambre des députés. Il a été envisagé, sans succès, de scinder ces deux aspects. On le voit bien, les parlementaires ne sont pas tous sur la même « longueur d'onde ». Il en va de même en ce qui concerne les hypothèses de réforme de la forme de l'État, de celle du gouvernement et, plus particulièrement, du bicamérisme.

La réforme de la forme de l'État : le chantier des Régions et du Sénat. La répartition verticale des compétences est encore sous le feu des projecteurs de la révision constitutionnelle. Il s'agirait en ce domaine d'apporter quelques modifications au Titre V de la Constitution, déjà amplement réformé par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001. Selon Enrico Letta, la réforme du Titre V doit être parfaite par la création d'un « Sénat des Régions et des Autonomies », avec pour compétence, la représentation des régions, dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les autonomies. Il envisage également d'explorer la piste d'une réorganisation des régions, comme le suggérait le Comité des Sages. Il est enfin question de réorganiser les différents niveaux administratifs et de supprimer les provinces.

La réforme de la forme du gouvernement et du bicamérisme. Dans son discours sur les objectifs de la réforme devant le Parlement du 29 avril 2013, le président du Conseil a souligné la nécessité de « dépasser le bicaméralisme égalitaire pour alléger le processus décisionnel et éviter les engorgements institutionnels comme celui qui vient tout juste d'être résolu, en confiant à une seule chambre la charge de donner ou de révoquer la confiance au gouvernement ». Lors de son audition devant les Commissions des affaires constitutionnelles, G. Quagliariello a précisé qu'il était question de mettre fin au bicamérisme égalitaire et symétrique (comme cela était déjà envisagé par différents autres projets de loi constitutionnelle), de réduire le nombre des parlementaires afin de se conformer aux standards européens. La fin du bicamérisme égalitaire est également souhaitée par les sénateurs, auteurs de la motion n° 1-44 et par les députés qui ont déposé la résolution n° 6-11.

De même, dans les motions n° 1-47 du Sénat et n° 1-56 de la Chambre des députés, les parlementaires affirment qu'il est nécessaire de restituer ses compétences au Parlement, qu'il s'agisse de l'adoption des lois ou du contrôle du gouvernement. Il faudrait, selon eux, dépasser le recours aux décrets d'urgence

et au système des votes de confiance sur les amendements. De la sorte, en même temps, le gouvernement retrouverait son rôle premier et pourrait enfin mettre en œuvre son programme.

De son côté, le parti de S. Berlusconi (Pdl) veut « un présidentialisme à la française ». Peu innovant, il ne fait que reprendre le projet sénatorial adopté le 25 juillet 2012 qui prévoyait une élection du président de la République au suffrage universel direct.

Ceci dit, la réforme ne doit toucher, en principe, que les Titres I, II, III et V de la Constitution. Or, la modification de la forme du gouvernement emporterait des incidences bien au-delà des articles concernés. L'option en faveur d'une élection au suffrage direct du président de la République obligerait à reconsidérer sa présidence du Conseil supérieur de la Magistrature ou son pouvoir de nomination des juges constitutionnels. Il en irait de même de la nomination des juges constitutionnels par le Parlement, en cas de réforme du bicamérisme, puisque cette tâche se réalisait jusqu'à présent sur une base égalitaire. Cette question a été envisagée par le Comité des Sages : la liste des Titres rappelés a été maintenue et les modifications apportées à d'autres Titres ne seront admises que si celles-ci sont connexes aux points révisés. Par ailleurs, lors de l'examen par la Commission des affaires constitutionnelles à la Chambre des députés ce 18 juillet, il était question de veiller à ce que le projet de révision constitutionnelle ne porte pas atteinte aux droits et libertés des citoyens. Finalement, il s'agit de procéder à une réforme globale dans l'esprit de la Bicamérale de 1997.

Enfin, selon les parlementaires, (et ce n'est pas là la moindre des difficultés), cette révision doit être cohérente et homogène. Telle est la mission du Comité dont la composition sera le reflet des forces politiques en présence, ce qui le place dans une situation de garant de la réussite de la réforme. Il va donc devoir trouver, dans les six mois réservés à son travail, un terrain d'entente entre les différentes aspirations des partis politiques. Or, eu égard à l'ampleur des réformes à réaliser, la recherche de cohérence - cette dernière notion étant susceptible de bien des interprétations - est une tâche qui va s'avérer difficile à mettre en œuvre, à moins qu'il s'agisse de trouver un accord, comme lors des travaux de l'Assemblée constituante, qui laisse des possibilités d'interprétations malléables qui s'adaptent aux options des partis au pouvoir. Reste donc à savoir si les forces politiques s'entendront jusqu'à la fin de la législature (après, notamment, la tentative de démission des ministres du Pdl, cf., *ce numéro*, p. 23 et s.) et, si un projet est rédigé, s'il obtiendra l'aval des citoyens. ■ **Céline Maillafet.**

¹ M. BAUDREZ, « Introduction générale. L'échec d'une réforme ou l'histoire d'une Révolution tranquille », in *La réforme constitutionnelle en Italie. Commentaires sur le projet de la Commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles. Introduction générale*, Paris, Aix-en-Provence, PUAM-Economica, 2002, p. 13.

² cf. *LLI*, n° 2, trad. M. BARDIN, pp. 27-28.

³ Terme se retrouvant dans de nombreux discours ou motions. Par exemple, dans le discours du Président Napolitano mais aussi dans la motion n° 1-44 du Sénat du 29 mai 2013 et dans la résolution de la Chambre des députés du même jour n° 6-11.

⁴ À la chambre des députés les autres motions relatives au lancement de la procédure de révision ont été rejetées (motions n° 1-54 de G. Migliore, n° 1-57 de F. Dadone et n° 1-59 de G. Meloni) ainsi que la résolution n° 6-12 de R. Nuti. Au Sénat, les motions n° 1-46 de V. Crimi et n° 48 de L. De Petris n'ont pas été adoptées.

⁵ Traduction de la Constitution de la République italienne, M. BAUDREZ, <http://cdpc.univ.tln.fr>

⁶ Motion n° 1-47 du Sénat. Une motion identique (n° 1-56) a été adoptée par les chefs de groupes de la Chambre des députés.

⁷ Ce mode de scrutin mélange une modalité majoritaire uninominale à un tour pour trois quarts des sièges et une modalité proportionnelle complexe, pour le quart des sièges restants. Sur l'origine du *Mattarellum*, cf. *LLI*, n° 2, p. 21.

■ Finances publiques

La Garde italienne des Finances : Un instrument de lutte contre les infractions financières et fiscales

En 2010, le Gouvernement français a créé ce que les médias ont baptisé une « police fiscale ». De son vrai nom la « Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale » est rattachée au ministère de l'Intérieur et doit lutter contre l'évasion fiscale.

Le nouveau Gouvernement souhaite aujourd'hui renforcer le dispositif, en créant un Office anticorruption qui inclurait la police fiscale, la Brigade de répression de la délinquance financière et la Brigade centrale de lutte contre la corruption. L'ensemble de ces brigades, actuellement à effectif réduit, ne dépasserait pas après réforme la centaine d'agents.

Les ambitions des gouvernements français successifs sont méritantes mais elles demeurent modestes. Dans ce domaine, l'Italie est allée plus loin. Elle possède depuis le XVIII^e siècle un corps militaire spécialisé dans la lutte contre les infractions financières et fiscales. Ce corps porte le nom de Garde des Finances (Guardia di Finanza).

La Garde des Finances est un corps spécial de l'État avec une organisation de type militaire et un effectif important (plus de 60 000 agents). Bien qu'elle appartienne aux forces armées, la GDF dépend directement du ministère de l'Économie et des Finances.

Elle exerce des fonctions de police judiciaire et de sécurité publique, comme les policiers et les carabinieri (les gendarmes). Elle détient par ailleurs des pouvoirs spéciaux et exclusifs de police fiscale.

La Garde des Finances opère dans différents domaines, tels que la protection des marchés financiers, la lutte contre le blanchiment de l'argent sale et le financement du terrorisme, la surveillance des mouvements transfrontaliers des capitaux. Ses compétences sont prévues par la loi bancaire (D. législatif n° 385 de 1993), la loi de finances (D. législatif n° 20 de 1998) et par le Code des assurances privées (D. législatif n° 209 de 2005).

La Garde des Finances est apparue au XVIII^e siècle, dénommée alors « Légion des Troupes Légères » (*Legione Truppe Leggere*). Elle détenait des compétences en matière de douane et de frontières. La

Garde connaît par la suite des réformes qui lui donneront son aspect définitif, entre la fin du XIX^e et le début du XX^e s. Cette évolution est liée au développement de l'Administration financière.

En 1862, avec la Rénification de l'État italien, la Légion des Troupes Légères devient le Corps des Gardes douaniers (*Corpo delle Guardie Doganali*), puis le Corps de la Garde royale des Finances (*Corpo della Regia Guardia di Finanza*) en 1881. Sa mission consiste à lutter contre les infractions financières tout en concourant à la défense de l'ordre et de la sécurité publique. Le corps étant militaire, il peut être mobilisé en temps de guerre et participer aux opérations militaires.

En 1923 est créé un service spécial au sein de la Garde royale des Finances : la Police fiscale d'investigation. Parallèlement, le commandement de la Garde est confié à un Général de l'armée italienne et la direction technique est attribuée au Service technique central de la Police fiscale d'investigation. Le service, dépendant du ministère des Finances, est dirigé par un général de la Garde



Royale des Finances.

Devenu la Garde des Finances, le corps a été réformé en 1999 afin de le rendre plus performant dans la poursuite des objectifs qui lui sont confiés.

La lutte contre les infractions fiscales et financières correspond aux missions classiques de la Garde des Finances. D'autres missions, tout aussi importantes, viennent en complément.

I. LES MISSIONS CLASSIQUES DE LA GARDE DES FINANCES

La lutte contre l'évasion fiscale. La Garde des Finances a renforcé en 2012 le contrôle sur les transferts de capitaux à l'étranger par des personnes physiques et par des sociétés domiciliées dans des États ayant une fiscalité privilégiée. De nombreuses investigations ont été entreprises envers des contribuables italiens détenteurs de capitaux financiers situés dans des paradis fiscaux ou qui ont procédé à des investissements immobiliers à l'étranger. Les enquêtes ont permis de découvrir que 17.098 millions € de capitaux avaient fait l'objet d'une évasion fiscale en 2012.

Pour mener à bien ses enquêtes, la Garde des Finances utilise les informations obtenues grâce à la coopération internationale et grâce à l'action de ses experts détachés auprès des ambassades des principaux partenaires européens ou internationaux.

La lutte contre la fraude fiscale. La Garde des Finances se bat avec vigueur contre les fraudes à la TVA, dont la pratique dite de la « fraude Carrousel ».

Elle est également chargée de protéger le marché de l'énergie. La Garde surveille à cette fin les grandes entreprises et les filières commerciales intervenant dans le domaine énergétique. Le type de fraude rencontré ici porte sur les accises et autres impôts indirects. Les fraudeurs recourent à des pratiques connues comme l'emploi d'une énergie peu taxée dans un domaine surtaxé, par exemple le gasoil des agriculteurs utilisé en dehors du secteur agricole.

La Garde des Finances procède en outre à des contrôles douaniers dans les ports, aéroports et frontières ainsi que sur l'ensemble du territoire italien. Les produits illicites ou soumis à un circuit illicite sont saisis par la Garde. Il s'agit en particulier de contrebande de tabac (des contrefaçons ou du tabac non conforme aux normes européennes).

Dans le cadre de ces missions, la Garde des Finances est amenée à collaborer avec les Autorités Indépendantes chargées de la régulation du marché : l'Autorité garante de la concurrence et du marché (elle protège les consommateurs contre les comportements

anticoncurrentiels), l'Autorité pour les garanties dans les communications (elle assure le respect d'une concurrence loyale entre les opérateurs des communications), l'Autorité de vigilance sur les contrats publics de travail services et fournitures (elle veille au respect des règles de transparence en matière de contrats publics) ou encore l'Autorité pour l'énergie électrique et le gaz (elle garantit le respect de la concurrence dans le domaine des énergies).

La lutte contre l'économie souterraine.

La Garde des Finances lutte contre d'autres formes de criminalité telle que l'économie souterraine. Cette criminalité inclut le travail clandestin, les jeux illégaux et la contrefaçon. Pour ce faire, la Garde des Finances doit collaborer avec les Administrations chargées de la lutte contre l'immigration clandestine et la violation des règles de la santé et de la sécurité sociale.

Lorsque la Garde des Finances réussit à identifier les contribuables contrevenants en matière d'infractions fiscales, elle peut saisir leurs biens (espèces, biens immobiliers, yachts...) à hauteur des impôts dus, sous le contrôle de l'autorité judiciaire (loi n° 244 de 2007).

II - LES MISSIONS COMPLÉMENTAIRES DE LA GARDE DES FINANCES

La lutte anti-mafia. Employée dans la lutte contre la criminalité organisée, la Garde des Finances intercepte les patrimoines illégalement constitués. La Garde peut recourir à des mesures de saisies préventives.

La lutte est compliquée par la structure de la criminalité organisée, disséminée dans la société civile, dotée d'un poids économique considérable et capable de se dissimuler sous la forme d'entreprises d'apparence légale.

L'expérience de la Garde des Finances en matière de contrôle économique et financier est particulièrement utile dans ce contexte, puisque les membres de la Garde sont amenés à vérifier des documents administratifs et comptables, les situations patrimoniales réelles des contribuables et leurs revenus déclarés ou occultes. Cette expérience de terrain a conduit le législateur italien à accroître les compétences de la Garde des Finances dans le domaine de la lutte anti-mafia, avec la loi n° 136 de 2010 et le décret législatif n° 159 de 2011 qui renforcent les instruments d'enquête.

La lutte contre le blanchiment de l'argent sale. Pour lutter efficacement contre la mafia, il faut empêcher que des

capitaux provenant de la criminalité organisée soient investis dans des circuits légaux, par l'intermédiaire des systèmes bancaires et financiers (ce que l'on dénomme le « blanchissement de l'argent sale »).

Le flux des capitaux illégaux représente 10% du PIB italien, ce qui a pour effet de gangrener les circuits économiques légaux et la société civile en général, surtout en cette période de crise qui fragilise un peu plus le système économique italien. Face à cette situation pour le moins difficile, la Garde des Finances adopte une stratégie sophistiquée de lutte en orientant ses actions dans deux directions. D'un côté, elle suit les mouvements des capitaux illégaux, grâce aux enquêtes systématiques qui sont déclenchées après les signalisations provenant notamment des brigades locales de la police fiscale. D'un autre côté, la Garde recherche les investigateurs et les bénéficiaires des mouvements de capitaux.

La Garde a pu ainsi intercepter 2,6 milliards d'euros en 2012, sous forme de biens saisis et d'espèces. Il est vrai que le législateur a accru les pouvoirs de la Garde des Finances en matière de sanctions financières (D.L. n° 16 du 2 mars 2012), permettant à la Garde d'augmenter le nombre de saisies en 2012.

Mais le blanchissement de l'argent sale ne provient pas seulement de la criminalité organisée. Désormais il faut inclure le financement du terrorisme que la Garde des Finances surveille avec attention. Ce financement a plusieurs sources, soit d'origine légale (les dons) soit d'origine illégale (trafic de stupéfiants, réseaux d'immigration clandestine, contrefaçon, travail au noir).

La lutte contre le trafic de drogue. Le trafic de stupéfiants, très lucratif, est souvent l'œuvre de la criminalité organisée. Il devient aujourd'hui plus complexe en raison de collaborations entre trafiquants italiens et réseaux étrangers.

La lutte contre le trafic de drogue rejoint les missions traditionnelles de la Garde des Finances, à savoir le contrôle aux frontières, sur terre, en mer et dans l'air. Les interceptions en haute mer et les opérations de caractère international sont coordonnées par la Direction centrale des Services anti-drogue du ministère de l'Intérieur, en collaboration avec les services de police de différents États. Ces efforts conjugués ont permis l'arrestation de nombreux trafiquants, italiens et

d'origine étrangère (2.530 arrestations en 2012) et la saisie de plusieurs tonnes de drogues (30 tonnes en 2012).

La présence d'unités cynophiles dans les aéroports, les gares et les ports assure également la répression de trafics de drogue de moindre envergure.

La lutte contre l'immigration clandestine. L'Italie a constaté une recrudescence de l'immigration clandestine ces dernières années, à la suite des révolutions et des crises qui ont frappé certains États d'Afrique du Nord, en particulier la Lybie et la Tunisie et plus récemment l'Égypte et la Syrie. La Garde des Finances a procédé à plusieurs opérations maritimes pour intercepter les clandestins et, aussi, les sauver parce que leurs conditions de transport en mer s'avèrent extrêmement dangereuses.

Les passeurs privilégient les côtes siciliennes pour débarquer, car elles sont moins surveillées que les autres côtes italiennes. Une fois arrivés à destination, les clandestins peuvent ainsi plus facilement se disperser et rejoindre le Continent. La Garde des Finances a intensifié sa présence en mer et par des moyens aériens en 2012, ce qui l'a conduit à identifier 5.349 clandestins et à arrêter 199 passeurs.

Dans ce domaine, la Garde des Finances est contrainte d'agir dans le respect des normes européennes. Elle coopère notamment avec l'Agence européenne *Frontex* et *Eurosur* (système européen de surveillance maritime).

Le législateur italien, très réactif, développe les missions de la Garde des Finances en fonction des nouvelles formes de criminalité qui apparaissent et qui ont un impact financier. L'idée fondamentale est qu'il faut attaquer les criminels par leur point sensible, le « portefeuille ». Cette stratégie a déjà fait ses preuves en matière de lutte anti-mafia. Elle s'étend maintenant à d'autres criminalités comme l'immigration clandestine, le terrorisme et, plus récemment, la pollution illégale perpétrée notamment par les grandes entreprises.

L'originalité de la Garde des Finances est d'être composée de militaires ayant reçu une formation économique et financière. Ils allient la force de frappe de l'armée à la compétence technique. C'est la raison pour laquelle la Garde des Finances est considérée comme un des corps de l'État les plus prestigieux de l'Italie, aussi bien à l'intérieur des frontières qu'à l'extérieur. ■ **Sylvie Schmitt.**

■ Portrait

Les governatori des régions italiennes (2/2)

Suite et fin de nos portraits des présidents des régions italiennes.



MOLISE - Paolo Di Laura Frattura (51 ans) - Majorité : *Pd (Partito Democratico)*. Né le 4 juillet 1962 à Campobasso dans la province du même nom, P. Di Laura Frattura est le fils d'un ancien président de la région, Ferdinando Di Laura Frattura (président de 1988 à 1990). Diplômé en architecture de l'Université de Rome en 1989, il fonde, deux ans plus

tard, une société de conseil aux entreprises, *Proter Srl*. Dans les années suivantes, il poursuit diverses activités entrepreneuriales dans les secteurs de l'immobilier ou encore de l'énergie. Sa carrière politique commence en 2000, lors des élections régionales. Bien qu'il s'en défende aujourd'hui, c'est certainement en tant que candidat indépendant - mais proche de *Forza Italia* et de la *Casa delle Libertà* qu'il brigue, sans succès, une charge de conseiller régional. Le retour aux urnes, un an plus tard (après l'invalidation des résultats du scrutin de 2000 par le TAR de Molise, confirmée par le Conseil d'État) sera un nouvel échec malgré l'élection de Michele Iorio (qui restera président de la région jusqu'en février 2013). En 2003, il devient président de la Chambre de commerce de Campobasso et de l'Union des chambres de commerce de Molise (*Unioncamere Molise*). Jusqu'en 2009 (date à laquelle les mesures prises par la région en matière de santé éloignent les deux hommes), il est considéré comme proche de la majorité de centre-droit (*PdL*) du président Iorio. Il reste qu'en 2011, c'est bien aux primaires du centre-gauche que P. Di Laura Frattura participe afin d'être désigné candidat à l'élection présidentielle régionale. Ce revirement fera couler beaucoup d'encre, y compris dans les rangs du *Pd*, et le futur candidat ne manquera pas de minimiser l'intensité de ses liens avec M. Iorio. En septembre 2011, l'actuel président de la région affirmait même que « si un ex-communiste comme Iorio, passé dans l'autre camp, a fait tous ces dommages, le parcours inverse ne peut qu'avoir de meilleures conséquences ». Finalement investi, P. Di Laura Frattura est opposé à M. Iorio lors du scrutin régional des 16 et 17 octobre 2011. Le président sortant l'emporte de 0,79% des votes, soit moins de 1.500 votes d'écart. Cependant, le 17 mai 2012, le TAR de Molise invalide l'élection après avoir constaté des irrégularités ; décision que confirme le Conseil d'État le 29 octobre 2012. De nouvelles élections ont été organisées les 24 et 25 février 2013, c'est-à-dire en même temps que les élections parlementaires et P. Di Laura Frattura est largement élu avec plus de 44% des votes. Grâce à son élection, il est devenu, d'office, membre de la Conférence État-Régions (comme tous les présidents des régions) et il est également vice-président de cette dernière.



PIÉMONT - Roberto Cota (45 ans) - Majorité : *Roberto Cota Presidente*. Né le 13 août 1968 à Novare dans la province du même nom, R. Cota est marié et père d'une fille. *La Stampa* n'hésite pas à le décrire comme une « colombe dans le parti de Bossi, loin des accents souvent difficiles de ses

compagnons du parti ». Avocat pénaliste, diplômé de l'Université de Milan, il entre à la Ligue du Nord en 1990. D'abord secrétaire du parti dans la commune de Novara (1992-1993), il devient également conseiller municipal en 1993 et assesseur à la Culture jusqu'en 1997. Secrétaire provincial (1999) puis régional (2001) de la Ligue du Nord, il est élu conseiller régional en 2000 et devient président de l'assemblée régionale en mai de la même année. Il le restera jusqu'en 2005. Son destin politique devient, à cette période, également national puisqu'il est Sous-secrétaire d'État aux Affaires productives des gouvernements Berlusconi II (2001-2005) et Berlusconi III (2005-2006). Après la démission de ce gouvernement, il devient haut commissaire pour la lutte contre la contrefaçon. La même année, il est élu député et chaque fois réélu depuis cette date. Après les élections parlementaires de 2008, il devient chef du groupe de la Ligue du Nord à la Chambre des députés. Lors des élections régionales de mars 2010, il prend le meilleur sur la candidate sortante, Mercedes Bresso, avec une avance de seulement 0,42% des votes. Malgré un différend et de longs mois d'attente (la validité de près de 12.000 votes était contestée), le Conseil d'État a finalement validé l'élection le 19 octobre 2010. Lors des dernières élections parlementaires de février 2013, comme à son habitude, R. Cota est réélu député mais il démissionnera immédiatement afin de pouvoir participer à l'élection présidentielle en qualité de grand électeur, délégué pour la région Piémont. Même si sa région n'est pas un cas isolé, l'actuel président doit faire face à un déficit colossal qu'il n'a, pour l'instant, fait qu'accentuer : si la majorité de centre-gauche avait laissé un déficit des comptes régionaux s'élevant à quelque 2 milliards d'euros, il est aujourd'hui de presque 7 milliards d'euros. Le leader régional du *PD*, Aldo Rechina (*PD*), n'a de cesse, depuis quelques mois, de rappeler que les dépenses courantes de la région en matière de santé représentent 8,4 milliards d'euros sur un budget total de 9,3 milliards d'euros.



POUILLES - Nichi Vendola (55 ans) - Majorité : *Centro Sinistra*. Né le 26 août 1958 à Terlizzi dans la province de Bari, Nicola « Nichi » Vendola. Le principal intéressé reconnaît volontiers que si le nom du saint patron de Bari s'est imposé comme nom de baptême, depuis son enfance, il est appelé Nichi, et que cela résulte vraisemblablement d'une contraction entre Nicola et

la forme russe du même prénom, en hommage à Nikita Khrouchtchev. On l'aura compris, le communisme coule dans les veines du président de la région des Pouilles qui aime à rappeler qu'il vit encore dans la maison de son père. Avec ce dernier, qui était un dirigeant local du PCI, il arpente très jeune la campagne de Terlizzi et adhère dès 1972 à la *Federazione Giovanile Comunista Italiana (FGCI)* - la Fédération des jeunes communistes italiens). Pendant ses études, il travaille comme correcteur dans une petite maison d'édition, De Donato Editore. Diplômé en Lettres de l'Université de Bari, il devient journaliste au quotidien *l'Unità* (considéré jusqu'en 1991 comme la « voix » du PCI et fondé par Antonio Gramsci) puis au sein de la rédaction de la *Rinascita*. En 1985, il rejoint le comité

national du FGCI et en devient même vice-président. Il intègre le comité central du PCI en 1990. D'un point de vue plus personnel, c'est à cette période que N. Vendola commence à affirmé ouvertement son homosexualité tout en se définissant comme un catholique pratiquant et à militer au sein de différentes associations (l'*Arcigay*, *Associazione lesbica e gay italiana* ou encore la *LILA*, la Ligue italienne pour la lutte contre le sida). En janvier 1991, après la *svolta della Bolognina* (la dissolution du PCI), N. Vendola adhère à l'un des deux partis nés de cette dissolution, le MRC (*Movimento per la rifondazione comunista*) qui deviendra rapidement *Rifondazione comunista* (PRC - *Partito della Rifondazione Comunista*). Il est élu député en 1992 et le restera jusqu'à sa démission le 16 avril 2013. En 1994, il entre à la Commission parlementaire anti-mafia et en devient secrétaire puis vice-président. Il participera très activement à cette commission jusqu'à son élection à la tête de la région. En janvier 2005, à la surprise générale (il doit sa victoire à des dissensions entre l'*UDEUR* et le *Pd*), il sort victorieux des primaires organisées par le centre-gauche. En avril de la même année, il s'impose devant le président sortant, Raffaele Fitto. Après cette victoire, certains journalistes n'hésiteront pas à parler de « printemps apulien » avec une politique régionale mettant en avant l'environnement, la jeunesse ou encore la culture. En juin 2009, il quitte *Rifondazione comunista* et fonde le *Movimento per la sinistra* qui rejoint presque immédiatement la *Sinistra Ecologica Libertà* (SEL), il devient le porte-parole du nouveau parti en décembre 2009 avant d'être élu président du mouvement en octobre 2010. Malgré quelques démêlés avec la justice (son assesseur en charge de la santé publique et son vice-président démissionnent après avoir été mis en cause par le procureur de Bari dans leur gestion des deniers publics), N. Vendola est réélu à la présidence de la région en mars 2010. Ses présidences sont marquées par une volonté d'innovation : promotion des arts (cinéma, musique...) mais aussi de l'environnement puisque les Pouilles sont devenues la première région italienne pour la production d'énergies renouvelables.



SARDAIGNE - Ugo Cappellacci (52 ans) - Majorité : *Centro Destra*. Né le 27 novembre 1960 à Cagliari dans la province du même nom, U. Cappellacci est le neveu de Carlo Meloni, un des auteurs du statut sarde et le fils de Giuseppe Cappellacci connu pour avoir été le comptable de S. Berlusconi dans les années 1980. Il suit la même

formation que son père : diplômé des universités de Cagliari et de Milan, il devient expert-comptable. Il exerce encore aujourd'hui et dirige son propre cabinet. Parallèlement à cette activité, en 2001, il est nommé président de la *Sardinia Gold Mining* et occupera ce poste jusqu'en 2003, date de son entrée en politique et de son adhésion au *PdL*. Après avoir été conseiller technique (en charge du budget) d'Italo Masala durant sa présidence régionale (2003-2004) il devient responsable de la planification et du budget de la ville de Cagliari jusqu'en 2008. Ses opposants n'hésitent pas à rappeler que ces deux expériences n'ont pas été une grande réussite laissant la région, comme la commune, dans un état financier très précaire. Cette même année, il devient coordinateur de *Forza Italia* dans la province de Cagliari puis quelques mois plus tard, coordinateur régional pour ce même parti. Il occupera ces fonctions jusqu'à son élection à la présidence de la région en février 2009. Lors de cette élection, anticipée de quelques mois après la démission du président de la région en désaccord avec sa majorité sur des mesures relatives à l'urbanisme, U. Cappellacci sera très soutenu par le *PdL* et même

personnellement par S. Berlusconi. Ce soutien se ressentira dans les résultats, puisqu'il bat Renato Soru (démissionnaire mais candidat à sa propre succession) de plus de 9% des voix. L'actuel président de la région reste un personnage très controversé. De la falsification de documents à l'abus de pouvoir, il est régulièrement inquiété par la Justice, mais sans jamais être condamné.



SICILE - Rosario Crocetta (62 ans) - Majorité : *Pd, UdC, Crocetta Presidente, Unione Consumatori*. Né le 8 février 1951 à Gela dans la province de Caltanissetta, R. Crocetta est le frère de Salvatore Crocetta qui fut sénateur (PCI puis *Rifondazione comunista*) de 1983 à 1994. Expert en informatique, il travaille pour l'ENI (*Ente nazionale idrocarburi*) dans sa ville natale.

Homme de lettres, il parle arabe, anglais et français, collaborera à *l'Unità* et à *Liberazione* et a publié trois ouvrages dont un recueil de poésie (1987). Personnage atypique dans le paysage politique italien et *a fortiori* sicilien, R. Crocetta se décrit lui-même comme « chrétien, communiste et fier d'être gay ». Le journaliste italien F. Bonazzi quant à lui n'hésite pas à rajouter « ennemi juré de la mafia, démagogue quand cela lui sert. Le Vendola [NDT : en référence à Nichi Vendola, président de la région des Pouilles] de demain ». Il convient de préciser qu'effectivement, sa lutte acharnée contre la mafia lui vaut d'être en permanence sous escorte policière (les magistrats antimafia de Caltanissetta ont reconnu, en 2008, l'existence de projets d'attentats à la voiture piégée ou d'assassinats lors de réunions publiques). Il effectue ses premiers pas en politique à Gela en tant qu'adjoint municipal à la Culture de 1996 à 1998 puis comme adjoint à l'Éducation de 2000 à 2001 avant de conduire une alliance de centre-gauche lors des élections municipales de mai 2002. Cette élection fut houleuse et se déroula sous la pression mafieuse : d'abord battu de 197 votes, le TAR de Sicile ordonna un recomptage des votes qui donna finalement 307 voix d'avance à R. Crocetta qui fut déclaré vainqueur du scrutin. Il est réélu en 2007 avec plus de 64% des voix. Il rallie le *Pd* en octobre 2008 et il est élu député européen sous cette étiquette l'année suivante. Depuis 2012, il est vice-président de la Commission spéciale antimafia de l'Union européenne. La démission du président de la région, Raffaele Lombardo (accusé de clientélisme et de collusion avec la mafia) provoque des élections anticipées que R. Crocetta emporte sans pour autant obtenir une réelle majorité au sein de l'assemblée régionale. Dès sa prise de fonctions, il annonce la mise en place d'une politique de rigueur afin d'assainir les finances publiques siciliennes qu'il poursuit encore aujourd'hui. Lors des élections parlementaires de 2013, il présente une liste, *Il Megafono - Lista Crocetta*, de soutien à Pier Luigi Bersani. La liste obtient 6% des voix et l'élection d'un sénateur.



TOSCANE - Enrico Rossi (54 ans) - Majorité : *Centro Sinistra (Liste Cíviche)*. Né le 25 août 1958 à Bientina dans la province de Pise, E. Rossi est diplômé en philosophie de l'Université de Pise. Au début des années 1980, après avoir achevé ses études, il travaille au sein du quotidien *Il Tirreno* avant de s'investir exclusivement en politique. En 1985, il intègre le PCI

grâce auquel il deviendra conseiller municipal et premier adjoint de la commune de Pontedera (connue notamment pour abriter

l'usine du constructeur italien Piaggio). En 1990, à 32 ans, il est élu maire de cette même commune en recueillant plus de 60% des votes. Il occupera cette charge jusqu'en 1999. Durant cette période, il luttera contre la délocalisation des usines Piaggio afin de sauver près de 8.000 emplois sur sa commune. Pour ce faire, il obtiendra tout d'abord un financement européen puis mettra en place le «Projet Pontedera» : la création d'un pôle technologique avec un musée et de nouveaux ateliers pour le constructeur. Lors des élections régionales de 2000, il présente une liste sous l'étiquette des Démocrates de gauche (*Ds - Democratici di sinistra*). Élu conseiller régional dans la circonscription de Pise, il devient assesseur en charge de la Santé. Il sera aisément réélu en 2005 (il est le candidat qui obtient le plus grand nombre de votes dans la région) et conservera ses prérogatives au sein de la *giunta*. Le travail qu'il a accompli en matière de santé dans la région Toscane est largement reconnu. Tout en assurant une offre de qualité avec un équipement technologique de pointe, à l'issue de son mandat, la région Toscane est la seule région italienne présentant un budget équilibré en matière de santé sans avoir consenti à des augmentations d'impôts. Ces résultats le conduisent tout naturellement à briguer la présidence de la région en 2010. Soutenu par une large majorité de gauche (*Pd, Italia dei Valori, Sinistra Ecologia e Libertà, Federazione della Sinistra...*), il devient *governatore* avec près de 60% des votes. À la fin de l'année 2012, son bilan en matière de santé a été quelque peu terni par sa mise en cause, pour fausses déclarations, dans le déficit (environ 400 millions d'euros) de l'Asl (*Azienda sanitaria locale*) de Massa Carrara.



TRENTIN-HAUT ADIGE - Alberto Pacher (57 ans) - Majorité : *Pd (Partito democratico del Trentino - Présidence alternée)*. Né le 27 août 1956 à Trente dans la province du même nom, A. Pacher est marié et père de deux fils. Diplômé en sociologie (avec une spécialisation en psychothérapie) de l'Université de Milan, il a travaillé en tant que thérapeute indépendant mais

également, durant une quinzaine d'années, au sein du SerT (*Servizi per le Tossicodipendenze*). Il entre en politique en 1990, en devenant conseiller municipal de Trente, d'abord pour le PCI puis pour le PDS (*Partito Democratico della Sinistra*). En 1993, il devient assesseur aux politiques sociales puis premier adjoint en 1995. Après la démission du maire élu, Lorenzo Dellai, il assure la magistrature de la commune par intérim durant quelques mois. Candidat des Démocrates de gauche (*Ds*), il est élu lors du scrutin du 16 mai 1999 avec 69,3% des votes. Il est réélu à cette charge en 2005 avec un score à peine inférieur (64,3%). Il rejoint le *Pd* et devient secrétaire régional du parti. En 2009, candidat aux élections provinciales, il démissionne de son mandat de maire et, largement élu, il devient vice-président du conseil provincial et assesseur en charge des travaux publics, de l'environnement et des transports. Après une nouvelle démission de Lorenzo Dellai (le président de la province) qui souhaite participer aux élections parlementaires de 2013, A. Pacher assure la présidence par intérim de la province. En janvier 2013, dans le cadre de la présidence alternée (entre les conseillers régionaux de langue italienne et ceux de langue allemande), il est élu président de la région avec 41 voix sur 61 possibles pour deux ans et demi. Ses liens avec le *Pd* semblent favoriser la mise en œuvre d'importantes réformes. Au début du mois d'août, une rencontre avec le président du Conseil E. Letta et une délégation parlementaire (conduite par... Lorenzo Dellai) annonçait la reprise d'un dialogue constructif entre Rome et la région. À titre plus personnel, en 2002, il a été fait Commandeur

de l'ordre du mérite de la République italienne par le président Carlo Azeglio Ciampi.



OMBRIE - Catuscia Marini (46 ans) - Majorité : *Centro Sinistra (Liste Civiche)*. Née le 25 septembre 1967 à Todi dans la province de Pérouse, C. Marini est diplômée en science politique et plus spécifiquement en politique internationale (Institut de recherches économiques et sociales d'Ombrie). Elle s'investit très tôt dans des mouvements étudiants, d'abord

avec les jeunes du PCI avant d'adhérer aux Démocrates de gauche (*Ds*). En 1990, à seulement 23 ans, elle devient conseillère municipale de Todi puis premier adjoint. En 1998, à la tête d'une coalition de centre-gauche, C. Marini est élue maire de Todi en recueillant 53,7% des voix et réélue en 2002 avec presque 64% de votes. Elle est distinguée en 2000 par l'UNICEF pour son action en faveur de la protection de l'enfance (une participation active à différents projets au Burkina Faso et en Palestine). Elle préside, à partir de 2004, l'Association des maires des communes italiennes en Ombrie (*ANCI Umbria*). Après la fin de son mandat, elle retourne à la vie civile en 2007 en devenant directeur régional de Legacoop (*Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue*), mais elle ne s'éloigne pas de ses préoccupations politiques puisqu'elle rejoint le *Pd* à la même période. Elle devient député européen en 2008 (elle hérite du siège du député élu, mais frappé d'incompatibilité) et est élue à la même fonction en juin 2009. Elle emporte les élections primaires organisées par le *Pd* pour la présidence de la région en janvier 2010, et elle est élue *governatrice* en mars en recueillant 57,2% des suffrages. Depuis juin 2013, elle est secrétaire nationale du *Pd*.



VALLÉE D'AOSTE - Augusto Rollandin (64 ans) - Majorité : *Union Valdôtaine*. Né le 13 juin 1949 à Brusson dans la province d'Aoste, A. Rollandin est diplômé en médecine vétérinaire. Entré en politique très jeune, il est toujours resté fidèle au parti autonomiste l'*Union Valdôtaine* (qu'il a d'ailleurs présidé entre 1998 et 2001). En 1974, à 26 ans, il est élu maire de Brusson avant

de devenir, à l'issue de son mandat municipal, conseiller régional entre 1978 et 1994. Il occupera plusieurs fonctions au sein de la *giunta* régionale : assesseur délégué à la santé puis à l'agriculture. Il accède à la présidence de la région, pour la première fois, en 1984 et il occupera cette charge jusqu'en 1990. Il redevient ensuite conseiller régional, chef du groupe de l'Union Valdôtaine au sein du conseil de la Vallée jusqu'en 1994. La même année, il est condamné à seize mois de prison pour abus de pouvoir et favoritisme dans l'attribution des marchés publics. Malgré une interdiction d'exercer toute charge publique, il se présente, et est élu, aux élections régionales de 1998, mais son élection est immédiatement invalidée. Étant donné que l'interdiction ne s'applique pas aux élections parlementaires, A. Rollandin brigue un siège de sénateur lors du scrutin de 2001, siège qu'il obtient et devient, en parallèle, Secrétaire de la présidence du Sénat. En revanche et malgré le soutien de l'Union Valdôtaine, il ne sera pas réélu en 2006. À nouveau éligible, il participe au scrutin régional de 2008 ; il est le conseiller régional remportant le plus grand nombre de voix et est presque naturellement élu par la nouvelle assemblée à la présidence de la région. Il est largement confirmé dans cette

charge par le nouveau conseil de la Vallée, élu en mai 2013, et le président avec sa nouvelle *giunta* sont entrés en fonction le 8 juillet 2013. Celui que l'on surnomme l'*Imperatore* n'a semble-t-il pas fini de régner... ni d'avoir des démêlés avec la Justice puisqu'il a été mis en cause, en juin dernier encore, pour un abus de pouvoir, concernant la construction du parking de l'hôpital régional d'Aoste par des entrepreneurs.



VÉNÉTIE - Luca Zaia (44 ans) - Majorité : Listino Regionale 2010. Né le 27 mars 1968 à Conegliano dans la province de Trévise, L. Zaia est diplômé en oenologie et en science de la production animale (Faculté de médecine vétérinaire de l'Université d'Udine). Membre de la Ligue du Nord, c'est grâce à cette dernière qu'il devient conseiller municipal de Godega di Sant'Urbano dès 1993. Deux ans plus tard, il est élu au conseil provincial de Trévise et devient assesseur en charge de l'agriculture. À tout juste trente ans, il devient le plus jeune président de province élu. Il occupera cette charge jusqu'en 2005. Cette même année, il est élu au conseil régional et en devient le vice-président tout en exerçant des délégations en matière d'agriculture, de tourisme ou encore pour l'identité

vénétienne. Profitant du poids électoral de la Ligue du Nord après la démission du gouvernement Prodi et la tenue d'élections anticipées, L. Zaia est nommé ministre des Politiques agricoles, alimentaires et forestières du Gouvernement Berlusconi IV (2008-2011). Cependant, fin 2009, il annonce son intention de se présenter à la présidence de la région et sa candidature est approuvée à l'unanimité par la même coalition de centre-droit qu'au niveau national. Vainqueur du scrutin avec plus de 60% des votes, il quitte le gouvernement quelques jours plus tard. Pour le journaliste Aldo Cazzulo, L. Zaia « fait de la politique avec la même technique et la même ténacité que celle d'un patron de boîte de nuit à Manhattan : il donne à tout le monde, parle à tout le monde et à propos de tout ». Avec moins de férocité, mais à l'image de la Ligue du Nord, certaines décisions du président de la région ont fait polémique. Ainsi, après avoir déclaré qu'il était contre l'utilisation de la pilule abortive RU486, il s'est opposé à la distribution de cette dernière dans la région entrant ainsi en conflit avec l'AIFA (*Agenzia italiana del farmaco*) puisque la distribution de cette pilule est réglementée au niveau national. Pour autant, comme le montre un entretien publié dans *La Repubblica* (2 août 2013) il sait prendre du recul par rapport aux propos racistes de membres éminents de son parti à l'encontre de Cécile Kyenge et mettre en avant une ligne politique, fort heureusement, moins extrémiste. ■ **Michaël Bardin.**

■ Vie politique

Surpopulation carcérale : L'Italie au pied du mur

Sur les pancartes brandies par les sénateurs de la Ligue du nord, à l'occasion de l'examen de la loi destinée à enrayer la surpopulation carcérale, on pouvait lire : « Stop aux tromperies et aux illusions », « La police arrête, le gouvernement acquitte ». Malgré la bataille qui s'annonçait avec les sénateurs de la Ligue, le Sénat approuve, le 8 août 2013, à 195 voix contre 57, cette loi (qui est une loi de conversion, après modifications, du décret-loi du 1^{er} juillet 2013, n°78, portant des dispositions urgentes en matière d'exécution des peines) visant à diminuer le nombre de détenus. Ce texte fait suite à l'« arrêt-pilote » rendu le 8 janvier 2013 (affaire *Torregiani et autres c. Italie*), par la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion duquel les juges strasbourgeois ont enjoint aux autorités italiennes de mettre en place, dans un délai d'un an, un recours - ou une combinaison de recours - qui garantisse une réparation effective des violations constatées de la Convention. En l'espèce, les juges ont considéré qu'une violation de l'article 3 de la Convention européenne était constituée au regard de la situation dans laquelle se trouvent les détenus face au surpeuplement carcéral.



Avant toute chose, rappelons les objectifs de la procédure de l'arrêt-pilote. Cette procédure permet à la Cour d'identifier les problèmes structurels ou systémiques, incompatibles avec la Convention, potentiellement présents dans de nombreuses affaires. Au moyen de cette procédure, la Cour peut ajourner, pendant un certain temps, des affaires analogues en indiquant aux États de prendre un certain nombre de dispositions ou d'actions spécifiques pour remédier au problème soulevé. Cette

procédure permet d'éviter la multiplication des arrêts de condamnation, sous réserve que, durant le délai imparti, l'État en cause mette en place un recours effectif devant les juridictions internes. Par recours effectif, il faut comprendre qu'outre la réparation du préjudice subi, les voies de recours mises en place doivent permettre de mettre fin, de manière effective, à la situation qui se révèle incompatible avec les exigences de la Convention. Dans le cas contraire, les juges reprendraient l'examen des requêtes.

Ainsi la Cour européenne des droits de l'homme, dans la décision précitée, octroyait à l'Italie un délai d'un an, à compter de la date à partir de laquelle l'arrêt est devenu définitif, afin d'instituer de tels recours, tant « compensatoires » que « préventifs ». Comme le rappellent les juges européens au paragraphe 50 de la décision, si les recours compensatoires visent à réparer *a posteriori* le préjudice subi, les « recours préventifs » concernent des situations en cours et doivent être aptes à « empêcher la continuation de la violation alléguée ou de permettre aux détenus d'obtenir une amélioration de leurs conditions matérielles de détentions ». Réceptive à cette décision, l'Italie s'est dotée le 8 août dernier d'une loi *svuota carcere* (« prison vide ») visant à lutter contre la surpopulation carcérale. Le rendez-vous fixé en avril 2014 par les juges européens ne devrait, *a priori*, pas avoir lieu. Toutefois, aucune certitude n'existe en la matière comme le démontre le cas français. En effet, l'adoption, en France, le 24 novembre 2009, d'une loi pénitentiaire ayant pour objectif d'amplifier les aménagements des peines privatives de liberté, n'a pas permis de remédier à la surpopulation carcérale. D'ailleurs,

L'application de cette loi, durant plus de trois ans, n'a pas empêché une nouvelle condamnation de la France par les juges strasbourgeois le 25 avril dernier (affaire *Canali c. France*), en raison des conditions de détention dans lesquelles se trouvent les détenus du fait du surpeuplement carcéral. Comme le rappelle la Cour européenne tant dans l'affaire *Torregiani et autres c. Italie* que dans l'affaire *Canali c. France*, la surpopulation carcérale est un facteur aggravant de la situation des détenus. Elle a pour conséquences de restreindre l'espace vital de la personne détenue en circonscrivant cet espace à un nombre de mètres carrés très bas (par exemple 3 mètres carrés dans les prisons italiennes) ce qui engendre, entre autres, des problèmes de ventilation. De plus, en raison de cette surpopulation, les atteintes au respect de l'intimité et de la dignité des détenus se multiplient. La Cour européenne pointe, notamment, le manque d'eau chaude pendant de longues périodes dans les prisons italiennes. En ce qui concerne les établissements français, ce fut la configuration de la cellule, avec des installations sanitaires accolées au lit sans cloison de séparation, qui fut dénoncée. Dans ces deux situations, la Cour conclut à l'existence d'un traitement dégradant car la souffrance engendrée atteint un niveau d'intensité qui excède la souffrance inhérente à la détention.

En Italie, les réactions à cette décision ne se sont pas faites attendre. Début juin, le garant des droits des détenus de Florence, Franco Corleone, a entamé une grève de la faim pour demander une « réforme structurelle » du système. Le 20 juin dernier, la ministre de la Justice, Anna maria Cancellieri, dans un entretien au journal *La Repubblica* a indiqué que « des lits supplémentaires ne suffisent plus. On a besoin, pour qui n'est pas dangereux, de prisons alternatives au sein desquelles le détenu puisse travailler et mener une activité sociale ». Puis d'ajouter qu'il serait également souhaitable de dépenaliser certains délits, de favoriser le développement des alternatives à la détention ainsi que les aménagements de peine et les libérations anticipées. Les propositions de la ministre n'ont toutefois pas fait l'unanimité. Elles sont critiquées notamment par la Ligue du Nord. Le leader de ce parti, Roberto Maroni, ira jusqu'à soutenir lors d'une conférence de presse que « Le problème du surpeuplement des prisons ne se résout pas avec un décret qui vide les prisons ni avec une loi d'amnistie : si on pense proposer l'amnistie ce sera le Vietnam ou l'Afghanistan ». Fidèle aux idées de son parti, le président de la région Lombardie ajoutera que « la solution la plus efficace au problème de la population carcérale « serait d'obliger les immigrés incarcérés à purger leurs peines dans leurs pays d'origine ».

Au-delà de ces réactions politiques, il convenait d'examiner les chiffres de la population carcérale. En Italie, on dénombre 68.000 détenus pour 45.654 places disponibles, 28.000 d'entre eux sont en attente d'un jugement. Cela signifie que 40% de la population carcérale est constituée par des détentions provisoires. Une première possibilité d'allègement de cette population résidait donc dans le traitement des personnes détenues à titre provisoire. Fort logiquement, le projet de loi adopté s'attache à cette question. Il vise à limiter le recours à la détention provisoire en prévoyant de ne l'appliquer, qu'exceptionnellement, à l'encontre des auteurs présumés de délits passibles de moins de cinq ans d'emprisonnement.

Si cette disposition permet de diminuer le nombre d'incarcérations, elle ne pouvait à elle seule suffire. Il convenait également de s'intéresser au nombre d'emprisonnements en agissant tant sur les entrées que sur les sorties de prison. C'est

pourquoi, des peines alternatives à l'emprisonnement, des mesures d'aménagement de la peine en cours d'exécution ou encore des mesures de libération anticipée ont été envisagées.

Afin de limiter le nombre d'entrants en prison, la loi n° 94/13 du 9 août 2013 (*GU* n° 193 du 19 août 2013), permet au juge de pouvoir recourir plus largement à des peines alternatives à l'emprisonnement. C'est l'objectif poursuivi avec le service d'utilité publique qui peut être prononcé à la place de l'emprisonnement à l'encontre des personnes condamnées dépendantes à l'alcool ou aux stupéfiants sauf s'il s'agit des violations les plus graves de la loi pénale prévues à l'article 407, alinéa 2 lettre a) du Code de procédure pénale. Dans le même ordre d'idées, des mesures alternatives à l'emprisonnement sont

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de peines alternatives à la détention ou d'aménagements de peine, leur mise en œuvre doit s'accompagner d'un suivi réel.

étendues à des catégories de délinquants jusqu'alors exclues, tels les récidivistes en matière de petite délinquance. À titre d'exemple, la détention domiciliaire ou encore le service d'utilité publique est étendu aux condamnés récidivistes sauf si ces derniers appartiennent au crime organisé, ou ont commis des faits d'harcèlement et d'agression

sexuelle sur des mineurs. Le but est alors de limiter les brefs passages en détention que font ces délinquants. Le recours aux aménagements de peine ou aux mesures de libération anticipée est également étendu. Par exemple, afin de faciliter les libérations anticipées, les réductions de peine, dont le *quantum* est de quarante-cinq jours par semestre, sont déduites *ab initio* de la durée de la peine prononcée, à l'image des crédits de réduction de peine octroyés de manière automatique en France. Cette modalité de calcul a des répercussions sur les possibilités d'aménagement de la peine privative de liberté. En effet, cela permet d'augmenter le nombre d'aménagement *ab initio* puisque c'est la peine à subir qui est prise en compte et non pas la peine prononcée. Ainsi, conformément à l'article 656 du CPP dans sa nouvelle version, sauf exceptions, si la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à trois ans, le procureur doit, avant d'émettre l'ordre d'exécution, saisir le magistrat de surveillance afin que ce dernier statue sur la possibilité d'aménager cette peine.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de peines alternatives à la détention ou d'aménagements de peine, leur mise en œuvre doit s'accompagner d'un suivi réel. Ce suivi est indispensable tant pour le condamné que dans l'intérêt du reste de la société. Il est le seul véritable gage de réinsertion. Cela nécessite cependant d'importants moyens humains et financiers sous peine de compromettre son efficacité et par conséquent de décrédibiliser ces mesures de limitation de la population carcérale. Le risque est alors que ces mécanismes deviennent uniquement des instruments de gestion de la population carcérale qui érodent la peine sans poursuivre une politique pénitentiaire efficace à long terme.

Quoi qu'il en soit, ces prescriptions vont avoir des répercussions sur le nombre de détenus même si elles ne résoudront pas en totalité le problème de la surpopulation carcérale. Comme l'indique la ministre de la Justice en réponse à ceux qui pointent cette loi du doigt en estimant qu'elle ne résoudra pas le problème de la surpopulation carcérale : « ils ont absolument raison, le décret est seulement le premier pas d'une série de mesures qui sont en préparation ». En ce sens, Anna Maria Cancellieri envisage notamment la dépenalisation de certaines infractions, la multiplication des peines alternatives et de substitution à l'emprisonnement, la réorganisation des établissements pénitentiaires ainsi que la construction de nouveaux bâtiments. Effectivement, il ne peut s'agir que d'une première étape tant la surpopulation carcérale est importante en

Italie. Dans un rapport du Conseil de l'Europe publié en mai 2013, l'Italie fait partie du trio de tête européen après la Serbie et la Grèce avec un taux de surpopulation de 147% au niveau national. Selon l'ONG Antigone, certains établissements

pénitentiaires italiens sont à 250% de leur capacité. L'Italie, au pied du mur, s'est donc bel et bien lancée dans le combat contre la surpopulation carcérale. Un combat qui s'annonce difficile. ■
Catherine Tzutziano.

■ Dossier « Gouvernement »

Enrico Letta : plus que jamais en sursis

I. ENRICO LETTA

Communément considéré comme l'« enfant prodige » de la politique italienne, Enrico Letta est devenu, le 24 avril 2013, le plus jeune président du Conseil des ministres italien. Âgé de 46 ans, il incarne depuis plusieurs années maintenant une sorte de « relève » de la classe politique. Pour preuve, son ascension dans les arcanes du pouvoir est fulgurante.

Né à Pise en 1966, il est diplômé en science politique avant de se spécialiser en droit de l'Union européenne. Dès 1991, il devient président des Jeunes chrétiens-démocrates européens. Il est membre de la DC jusqu'en 1994 puis intègre le parti qui lui succède (PPI) jusqu'en 2002. Reconnu comme un européeniste convaincu (il est cofondateur du *think tank EuropaNova*), en 1998, il devient ministre (encore à ce jour, le plus jeune ministre italien) des Politiques communautaires du Gouvernement D'Alema I. Il occupera ensuite la charge de ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat au sein des deux gouvernements suivants (D'Alema II et Amato II) entre 1999 et 2001. Cette même année, à la suite des élections parlementaires, E. Letta devient député du Piémont et l'alliance électorale, entre le PPI et *Rinnovamento Italiano*, *IDemocratici* et l'UDEUR, perdurant, il intègre naturellement la DL (*Democrazia è Libertà - La Margherita*). Entre 2004 et 2006, il est également député européen. Réélu député en 2006, il démissionne et devient l'homme de confiance de R. Prodi et le secrétaire d'État à la présidence du Conseil des ministres du gouvernement de ce dernier (Gouvernement Prodi II, 2006-2008). C'est durant cette période qu'E. Letta adhère au Pd dont il est encore aujourd'hui toujours un membre éminent après en avoir été le Vice-secrétaire (de 2009 à 2013). Fort de cette fonction, il a très activement soutenu Pier Luigi Bersani dès les élections primaires.

Décrit lors de sa nomination comme un « grand expert » par le Président Napolitano, il est effectivement un spécialiste des questions européennes et

internationales. La presse italienne s'est, durant quelques jours, fait l'écho des hésitations du Chef de l'État italien. Ainsi, en dehors d'E. Letta, le nom de Giuliano Amato est revenu avec insistance ; mais, âgé de 76 ans, celui que l'on surnomme le *Dottor Sottile* (le *docteur subtil*) reste un personnage marqué par le passé. D'une certaine manière, la jeunesse et la recherche d'un « Mario Monti en mieux », ont conduit au choix d'E. Letta qui a la réputation d'être un homme consensuel, une qualité qui n'est pas anodine étant donné le contexte de sa nomination.

Dès son entrée en fonction, ses détracteurs ne manquent pas de souligner que l'homme pourrait manquer d'autorité. Pour autant, rien dans son parcours politique ne le laisse penser, pas même son héritage familial puisqu'il est le neveu de Gianni Letta, considéré comme le « Richelieu de Berlusconi », fidèle secrétaire d'État à la présidence du Conseil des quatre gouvernements du *Cavaliere*. Un détail qui n'a jamais empêché le jeune président du Conseil d'être très critique à l'égard de ce dernier. Cela dit, ces liens ont sans doute fini par être utiles au moment de former une coalition puisqu'E. Letta rencontrait son oncle et S. Berlusconi seulement quelques heures avant l'annonce de la formation son gouvernement...

II. LE GOUVERNEMENT LETTA

Sans doute la seule solution « viable » au regard des résultats des dernières élections parlementaires, le gouvernement Letta est un gouvernement dit de « grande coalition » : il est soutenu par les deux partis de gouvernement, à savoir le Pd et le PdL auquel vient s'ajouter *Scelta Civica* (Choix citoyen, né sur la base de *Con Monti per l'Italia*). Il n'est, pour autant, pas question d'un gouvernement dit d'« union nationale » puisque le Mouvement 5 étoiles (M5S) s'est opposé à son investiture, tout comme la *Sinistra Ecologia Libertà* et que la Ligue du Nord s'est abstenue. Au total, cette coalition dispose de 437 sièges (69,4%) à la Chambre des députés et de 218 sièges (68,3%) au Sénat. Une telle situation s'est forcément transcrite dans la composition du

Conseil des ministres.

Si E. Letta, membre du Pd devient président du Conseil, il est « épaulé » par Angelino Alfano. Ce dernier est connu comme un très proche collaborateur de S. Berlusconi ; il est également souvent présenté comme son « dauphin » (alors qu'il n'est pas candidat aux dernières élections parlementaires, Berlusconi a largement affirmé dans la presse son soutien à A. Alfano). Ministre de la Justice du dernier gouvernement de *Sua Emittenza*, il démissionne à la demande de son mentor afin de devenir secrétaire national du PdL en juillet 2011. Outre la vice-présidence, A. Alfano est ministre de l'Intérieur, l'un des plus prestigieux portefeuilles ministériels. Un dernier personnage complète cette sorte de *triumvirat* de la présidence du Conseil, il s'agit de Filippo Patroni Griffi, sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil des ministres et secrétaire du Conseil des ministres. Conseiller d'État, il fait partie des quelques ministres du Gouvernement Monti à avoir retrouvé une fonction dans le nouveau gouvernement. Dans le gouvernement précédent, il occupait les fonctions de ministre de l'Administration publique et de la simplification. Il est considéré comme un des plus grands spécialistes du pays sur cette question puisqu'avant même d'être ministre, il a occupé les fonctions de directeur de cabinet de ce même ministère auprès de plusieurs ministres (S. Cassese, G. Motzo, F. Bassanini ou encore F. Frattini). Sans étiquette politique, sa nomination met en évidence, d'une part, une volonté de poursuivre les réformes engagées par le Gouvernement Monti et, d'autre part, pour le Gouvernement Letta, de bénéficier d'une expérience et d'une



expertise reconnue sur un sujet toujours épineux.

La composition du reste du gouvernement démontre une volonté similaire et bien connue des gouvernements de grande coalition : un savant mélange des différentes tendances représentées au sein du Parlement (avec une préférence pour les partis membres de la coalition) et de personnalités dont les qualités et les compétences recueillent une large unanimité.

Ainsi, le Gouvernement Letta est composé, outre le président du Conseil, de huit ministres issus du *Pd* (ils étaient neuf représentants avant la démission de Josefa Idem le 26 juin 2013). Signe d'une volonté de renouvellement, aucun d'entre eux n'a jamais été ministre auparavant et plusieurs profils se côtoient : élus locaux, universitaires... Seule la moitié d'entre eux sont des parlementaires et, pour la majorité, de jeunes parlementaires élus pour la première fois lors des élections générales de février 2013. En ce sens, E. Letta a parfaitement intégré la volonté du Président de la République comme celle du leader du *Pd* durant les élections, Pier Luigi Bersani, d'offrir un nouveau visage à la classe politique italienne.

Il n'en va pas forcément de même concernant les ministres issus du *PdL*.

Au nombre de cinq (dont A. Alfaro), tous sont des parlementaires chevronnés : à titre d'exemple, lors de ces dernières élections, Gaetano Quagliariello (ministre pour les Réformes constitutionnelles) est réélu au Sénat pour la troisième fois, de même que Maurizio Lupi (ministre des Infrastructures et des transports) commence son quatrième mandat de député.

La troisième force de cette coalition, le SC (*Scelta civica* - Choix Citoyen) est représentée par deux ministres Mario Mauro (ministre de la Défense) qui entre pour la première fois dans un gouvernement et Enzo Moavero Milanese (ministre des Affaires européennes). Ce dernier reprend au sein du Gouvernement Letta le poste qu'il occupait déjà dans le Gouvernement Monti. Un troisième ministre peut cependant être assimilé à une nomination au profit de *Scelta Civica* ; en effet, Gianpiero D'Alia, le nouveau ministre pour l'Administration

publique et la simplification, est membre de l'*UdC* (*Unione di Centro*), une formation politique qui était alliée au Choix Citoyen pour les élections parlementaires.

Comme E. M. Milanese, Anna Maria Cancellieri (sans étiquette) reste au gouvernement. Ministre de l'Intérieur du gouvernement précédent, elle s'est vue confier le ministère de la Justice. Cette nomination n'est pas vraiment surprenante, le lien entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice s'expliquant non seulement par l'expérience politique mais également par le parcours professionnel dans l'administration italienne (diplomate, préfet, commissaire préfectoral) de la ministre.

De même, Emma Bonino (*Radicali Italiani*), un temps pressentie pour succéder à G. Napolitano, a été nommée ministre des Affaires étrangères alors qu'elle venait de perdre son siège de sénateur. Plus que son appartenance politique, c'est sa grande expérience politique (ministre du Commerce international et des affaires européennes, commissaire européen...) qui explique, de manière quasi-évidente, sa nomination.

Enfin, deux personnalités ont intégré le Gouvernement Letta, grâce à un parcours professionnel remarquable : Fabrizio Saccomanni, économiste reconnu et directeur de la Banque d'Italie depuis 2006, a été nommé ministre de l'Économie et des Finances, de même qu'Enrico Giovannini, un autre économiste également président de l'ISTAT (*Istituto nazionale di statistica*) s'est vu confier le ministère du Travail et des Politiques sociales.

Si l'on ne constate pas d'augmentation significative du nombre de ministres par rapport au gouvernement technique de Mario Monti, il faut noter qu'une place plus importante est faite aux femmes, de surcroît dans des ministères d'une grande importance (Justice, Affaires étrangères, Santé...).

Que dire de cette composition ? Elle semble cohérente, en ce qu'elle est un mélange d'expérience et de jeunesse, qu'elle propose de nouveaux visages et qu'elle constitue une répartition entre les différentes forces de la coalition qui semble homogène. Ceci dit, le plumage vaut-il le ramage ? Rien n'est moins sûr. L'existence de cette grande coalition

n'empêche pas de multiples remous depuis l'entrée en fonction du Conseil des ministres qui nuisent bien évidemment à la conduite des réformes attendues par les Italiens.

III. L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Le Gouvernement Letta n'aura pas eu la chance de connaître ce que l'on appelle communément « l'état de grâce » qui accompagne les cent premiers jours. Loin s'en faut. La raison principale, qui s'impose comme une évidence, est qu'une « grande coalition » n'est pas une majorité. En ce sens, chaque décision gouvernementale est disséquée et discutée, y compris par ceux censés soutenir l'action de l'exécutif. Une telle situation conduit le Gouvernement à mettre en œuvre une politique de « petites avancées » qui s'avère, au regard de la situation de l'État italien, indispensable. Il a immédiatement tenté de rassurer l'opinion publique, en assouplissant la politique d'austérité mise en place par son prédécesseur. Annoncée dès sa nomination, la suppression de la taxe foncière (IMU) a été entérinée fin août et sera effective dès début 2014 (même si cette disparition sera, en partie, compensée par une taxe locale dite « de service », afin de financer les services municipaux). De même, en affirmant la fin de la politique de rigueur, le nouveau président du Conseil a renoué un minimum de dialogue avec les acteurs économiques. Une « paix » de courte durée puisqu'après s'être félicité de ce revirement, le patronat italien met déjà en garde le gouvernement sur les méfaits d'une politique conduisant à l'immobilisme... Une critique quelque peu malhonnête au regard de l'activité du Gouvernement ces derniers mois : un accès au crédit facilité pour les entreprises, mise en place d'un plan de remboursement des arriérés des dettes de l'administration publique à l'encontre des entreprises... De plus, l'action du Gouvernement ne s'est pas limitée aux frontières italiennes. En effet, au regard de la situation économique étatique, c'est auprès de l'Union européenne qu'E. Letta a plaidé sa cause. Par ses déclarations et ses divers engagements (lutte contre la corruption, contre l'évasion fiscale et de manière générale une baisse des dépenses, suppression du financement public des partis politiques), il a enfin obtenu de la Commission européenne la suspension de la procédure pour déficit excessif qui avait conduit l'État italien à emprunter à des taux particulièrement élevés. Cela dit, pour être tout à fait précis, cette levée doit sûrement tout autant aux engagements d'E. Letta qu'à la politique de rigueur mise en place par son prédécesseur durant plus d'un an. De même, le président du Conseil, conscient



des limites des finances italiennes, milite activement depuis sa nomination pour une « solution européenne » à la crise avec une relance économique concertée et soutenue par tous les États membres.

Contre toute attente, la situation économique n'est que partiellement responsable des difficultés que rencontre le Gouvernement et qu'il continuera vraisemblablement à rencontrer. Ainsi, les premiers mois du nouveau gouvernement ont été largement écornés par les critiques et menaces de retraits venant de ceux qui l'ont porté au pouvoir. À titre d'exemple, dès le début du mois de juillet, M. Monti menaçait de quitter la coalition si des réformes, jugées « indispensables à la relance de la croissance », n'étaient pas rapidement initiées. Certes, le parti de l'ancien président du Conseil n'est pas déterminant dans la stabilité de la coalition mais il est représentatif des « mouvements d'humeurs » qui peuvent secouer cette majorité circonstancielle. Les critiques d'*Il Professore* ne sont pourtant pas responsables des plus gros remous qui agitent la coalition. La condamnation attendue puis entérinée de S. Berlusconi a donné lieu à des dissensions qui n'en finissent pas avec le *PdL* qui, lui, est indispensable à la survie de la coalition. Les sous-entendus précédant la condamnation du *Cavaliere* ont laissé place, après le verdict, à de véritables menaces pendant de longues semaines. Ces menaces ont finalement été mises à exécution. Durant tout le mois d'août, plusieurs cadres du *PdL* ont encouragé leur leader à faire chuter le Gouvernement, mais S. Berlusconi s'était pourtant rangé aux arguments des plus modérés. À grand renfort de médias, comme il sait et peut le faire, il avait promis de rester « au centre du jeu politique » et en profitait pour annoncer la refondation de son parti historique *Forza Italia*. Cette apparente accalmie devait sans doute beaucoup, d'une part, au fait que le *Palazzo Madama* doit se prononcer sur la déchéance de son mandat de sénateur et, d'autre part, à l'idée qu'en restant dans la majorité, S. Berlusconi conservait un pouvoir d'influence non négligeable, pouvoir qu'il perdrait peut-être en devenant le « fossoyeur » d'une majorité déjà si chèrement négociée. Pour autant, l'éditorialiste de *La Stampa*, Marcello Sorgi n'hésitait pas à affirmer que s'ouvrirait « une période de guérilla politique » durant laquelle « chaque camp tentera de faire porter à l'autre la responsabilité de la crise qui éclatera à un moment ou à un autre ». La « guérilla »

n'aura finalement duré que deux petits mois.

IV. L'OUVERTURE D'UNE NOUVELLE CRISE ET L'ISOLEMENT DE S. BERLUSCONI

Samedi 28 septembre 2013. Par l'intermédiaire du porte-parole du vice-président du Conseil des ministres, A. Alfano, les cinq ministres du *PdL* ont annoncé leur démission du Gouvernement. Ces derniers ont estimé que l'« ultimatum » du président du



Conseil était « inacceptable et irrecevable ». Effectivement, la veille, un Conseil des ministres avait été convoqué afin de réfléchir à l'opportunité d'un report de l'augmentation de la TVA (qui était initialement prévue le 1^{er} octobre) et devant leur incapacité à prendre une décision, E. Letta, sans doute lassé de cette situation, avait affirmé son intention de demander une clarification du soutien du centre-droit à son gouvernement par l'intermédiaire d'un vote de confiance. Il affirmait être prêt à « arrêter son expérience de gouvernement » si les soutiens à S. Berlusconi continuaient de paralyser son action. La réponse des ministres concernés est donc limpide : le bras de fer, à peine feutré, auquel nous faisons référence précédemment, s'est transformé en « guerre ouverte ». Depuis, chaque protagoniste tente de justifier sa position. Pour S. Berlusconi et ses partisans, « le gel de l'action du Conseil des ministres est une violation du pacte de gouvernement » ; puisqu'aucune décision n'a été prise, l'augmentation de la TVA, crainte par les acteurs économiques (en ce qu'elle risque de peser sur la consommation et la relance économique), interviendra bien comme prévu. E. Letta a répondu à ces accusations par un communiqué lapidaire affirmant que « les Italiens sauront renvoyer à l'expéditeur l'énormité de son mensonge et sa tentative de déformer la réalité ». Ces démissions semblaient être le point d'orgue d'une semaine bien difficile pour le Gouvernement Letta et même pour les institutions italiennes. Elles faisaient simplement écho à la prise

de position des parlementaires du mouvement de S. Berlusconi. En effet, le mercredi 25 septembre 2013, à la demande de l'ex-président du Sénat Renato Schifani (membre éminent de *Forza Italia* puis du *PdL*), les parlementaires de ce même parti avaient promis de démissionner en cas de vote défavorable du Sénat à l'encontre de leur leader.

Parmi les autres forces politiques présentes au sein du Parlement italien, les réactions n'ont pas tardé. Très rapidement, M. Monti, qui connaît mieux que quiconque la situation actuelle, a assuré E. Letta de son soutien et de celui de ses partisans. À l'inverse et comme cela n'étonnera pas non plus, Beppe Grillo, au nom du M5S, non content d'appeler à de nouvelles élections comme il le fait depuis des mois, en a profité pour réclamer la démission de G. Napolitano, en tant que responsable de la nomination d'E. Letta et de la collaboration entre le *Pd* et le *PdL*.

Pourtant, le « bras de fer » attendu n'a pas eu lieu... Le mercredi 2 octobre, S. Berlusconi s'est rallié, à la dernière minute, aux soutiens de Letta lors du vote au Sénat. Le coup de force du *Cavaliere* a donc tourné court, en grande partie à cause d'une « grogne » d'envergure au sein du *PdL*. Preuve que les temps changent, la fronde s'est organisée autour du dauphin désigné de Berlusconi : A. Alfano, ministre démissionnaire et secrétaire national du *PdL* qui déclarait rapidement vouloir être « berlusconien autrement ». Sa prise de position était, par ailleurs, soutenue par 25 sénateurs du *PdL* qui annonçaient la création d'un groupe parlementaire autonome. Plutôt que d'essayer un revers, sans doute cuisant, S. Berlusconi a préféré renoncer. À l'issue des votes, le Gouvernement Letta recueillait le soutien de 235 sénateurs (pour 70 votes contre) et de 435 députés (pour 153 contre).

Cette « courte » crise est riche d'enseignements mais elle n'aura finalement servi à... personne. Certainement pas à S. Berlusconi qui (nous ne parlerons pas de « crépuscule » d'une carrière politique, cela a déjà été si souvent écrit...) devra, au minimum, reconstruire sa formation politique (la renaissance annoncée de *Forza Italia*, en est sans doute un premier signe). De même, cette crise n'aura pas aidé le Gouvernement Letta non plus : même si les démissions des cinq ministres ont été finalement rejetées, le président du Conseil reconnaissait juste après le vote,

qu'il devra dorénavant gouverner avec une « majorité différente » et très certainement plus limitée. Enfin, cette crise n'aura pas conforté la situation de l'Italie, en donnant aux regards étrangers et notamment européens, une nouvelle impression d'instabilité politique, mettant à mal des mois d'efforts pour convaincre

l'Union européenne ou encore les acteurs économiques. En définitive, elle ne fait que compliquer le travail, déjà ardu, du Gouvernement Letta. Peut-être était-ce là, tout simplement, le but du *Cavaliere*... E. Letta n'a eu de cesse d'affirmer qu'il se donnait dix-huit mois pour réussir (incluant le projet de réforme

constitutionnelle et de réforme de la loi électorale, cf. ce numéro, p. 11 et s.). Avec cette nouvelle crise et les élections européennes prévues en mai 2014, il est de moins en moins sûr qu'il dispose d'autant de temps. ■ **Michaël Bardin.**

Heurs et malheurs des entrées au Gouvernement

Josefa Idem. L'entrée en politique de la championne de kayak aura été de courte durée : à peine deux mois ! Sportive de haut niveau d'origine allemande (elle obtient la nationalité italienne par son mariage en 1992), Josefa Idem est l'exemple d'une reconversion réussie. Adjointe déléguée au sport de la commune de Ravenna dès 2001, après avoir mis un terme à sa carrière sportive, elle se présente aux primaires du *Pd*, en décembre 2012. Élué sénatrice lors des élections parlementaires, elle se voit confier le ministère pour l'Égalité des chances, les sports et les politiques de la jeunesse. Suite aux déclarations de membres de l'opposition du conseil municipal de Ravenna, la presse fait état d'une affaire d'évasion fiscale à propos de fausses déclarations concernant son patrimoine immobilier. Il s'agit en fait d'un gymnase qu'elle aurait déclaré comme résidence principale afin de le soustraire aux impôts locaux. Convoquée au *Palazzo Chigi*, elle est contrainte de remettre sa démission



le 24 juin 2013. Elle ne sera pas remplacée au sein du Conseil des ministres, les différentes missions rattachées à son ministère seront confiées à des ministres déjà nommés.

Cécile Kyenge. Moins anecdotique, l'entrée en fonction de la première femme noire à accéder au rang de ministre aura, hélas, permis à la Ligue du Nord de s'illustrer de la pire des manières. Membre du *Pd*, Cécile Kyenge se voit confier le ministère pour l'Intégration. Plusieurs membres du parti dirigé par Roberto Maroni, n'ont pas hésité à rivaliser de propos racistes en insultes sexistes à l'égard de la nouvelle ministre. Parmi les propos les plus choquants, ceux de Roberto Calderoli, vice-président du Sénat, ont attiré de très vives critiques du fait de sa haute fonction. Après avoir refusé de s'excuser prétextant qu'il ne s'agissait que d'une « blague », il s'exécutera finalement quelques jours plus tard par un triste « j'ai fait une bêtise »...



Rapport sur les 100 premiers jours du Gouvernement Letta

Conscient de la précarité du soutien parlementaire dont il bénéficie, le Gouvernement Letta, à l'image de son président, prête la plus grande attention à sa communication. Toujours soucieux que les Italiens conservent une réelle lisibilité de son action, après ses cent premiers jours au pouvoir, le Gouvernement a publié un rapport faisant d'une part le bilan de cette période et d'autre part, expliquant ses prochains objectifs. Nous reproduisons ici l'introduction de ce rapport signée par E. Letta :

(BIEN) FAIRE

Derrière nous, les 100 premiers jours. Face à nous, à partir d'aujourd'hui, la responsabilité d'aller de l'avant avec encore plus de détermination à bien faire. À trouver avec soin les réponses que le chef de l'État et le Parlement nous ont chargé de donner au Pays et que le Pays attend de nous. À nous concentrer sur les politiques à un moment où l'affrontement en politique semble explosif.

Ce ne sera pas facile nous le savions depuis le début. Vingt années de

confrontations très dures et musclées laissent des marques et des blessures. Pourtant, les mesures gouvernementales qui sont ici décrites et le travail patient et incisif des Chambres pour les approuver et les améliorer démontrent qu'il est possible de travailler pour l'avenir de l'Italie. Sans être effrayé par l'obsession du consensus immédiat, par la consultation compulsive des diverses déclarations, par le risque que son électorat - ou sa « base » - ne comprenne pas le sens des accords élargis.

Les Italiens comprennent. Ils comprennent qu'il n'y a pas d'alternative. Non quant à ce gouvernement, mais quant à la nécessité, pour une fois, de mettre de côté les oppositions et les querelles internes pour avoir la stabilité et faire en sorte que la politique revienne à ce qu'elle est par définition : le souci des affaires publiques, de l'intérêt général, du bien de la communauté. Ils comprennent que nos réponses arrivent rapidement quand cela est possible et à l'inverse, construites avec prudence lorsqu'il s'agit de faire face à une réalité complexe qui impose attention et sérieux.

Ils comprennent aussi - j'en suis sûr - que cette expérience, et ceux qui la représentent, n'ont pas la prétention d'être pérennes ou de s'ériger en modèle. Ils ont l'ambition et le devoir, cela oui, de servir le pays, en contribuant à régénérer un terrain devenu impraticable, de répondre à la crise par de nombreux actes concrets, tangibles et empreints de bon sens, de démontrer à l'Europe et au monde que cela, nous pouvons le faire.

Les signes sont tous là et indiquent que nous sommes à un pas du possible. À un pas, donc, de virer de cap et de sortir de la crise la plus sombre et dramatique que les générations actuelles ont jamais vécu. Notre engagement, à partir d'aujourd'hui, est de saisir pleinement ces signaux positifs, de nous y mettre tout à fait sérieusement afin que le possible devienne réalité, de poursuivre sur la voie tracée durant ces cent premiers jours. L'Italie peut le faire. L'Italie a, en elle, la capacité, la volonté de changer et de changer en mieux. C'est à cette Italie là que nous voulons et que nous devons continuer à rendre compte. (6 août 2013). ■ **(traduction : Michaël Bardin.)**

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

Esquisse d'une histoire du Parti communiste italien : Le passé d'une espérance (1921-1991)

D'Alema, di una cosa di sinistra, di una cosa anche non di sinistra, di civiltà, D'Alema, di una cosa, di qualcosa, reagisci ! (Nanni Moretti, Aprile, 1997).

Les repères usuels de classification des forces politiques françaises ne sont que partiellement utiles pour l'analyse de la vie politique italienne. On identifie classiquement trois droites en France depuis René Rémond¹, les droites légitimiste (ou contre-révolutionnaire), orléaniste (ou libérale) et bonapartiste (ou césarienne). Aujourd'hui encore, ce schéma demeure opératoire (même si la composante libérale est actuellement éclatée entre plusieurs formations, UMP en son courant dit « humaniste », UDI et MODEM). Le FN se range dans la tradition contre-révolutionnaire et l'essentiel des forces de l'UMP, parce que provenant de l'ex-RPR (anciennement UDR et UNR), mouvement gaulliste de filiation clairement bonapartiste, entre dans la typologie de la droite césarienne. Une classification plus récente de la gauche a été proposée par Jacques Julliard², qui distingue les gauches libérale, jacobine, collectiviste et libertaire. Ces quatre courants se sont entrecroisés depuis deux siècles, de sorte qu'il apparaît plus difficile d'y ranger de façon claire les partis politiques de la gauche française. Mais les deux partis les plus influents depuis la libération, le PCF et le PS, captent, chacun, au moins deux de ces traditions : jacobine et collectiviste pour le PCF, libertaire et libérale pour le PS (la composante libertaire pouvant en partie se retrouver aujourd'hui chez EELV, certains courants du PS pouvant tout autant se retrouver dans la composante jacobine, voire collectiviste). Une classification radicale, moins riche mais plus opératoire, propose de distinguer, depuis le Congrès de Tours (décembre 1920), une gauche réformiste (socialiste) et une gauche révolutionnaire (communiste). Si l'on analyse l'évolution des gauches françaises depuis la Libération, la gauche réformiste n'a définitivement supplanté, électoralement parlant, la gauche révolutionnaire, qu'à partir de la fin des années 1970, c'est-à-dire après l'Union de la gauche voulue par François Mitterrand, qui accéda à la tête du PS au Congrès d'Épinay. Pourtant, le PCF n'a que très peu gouverné ; après la Libération et jusqu'à la fin du tripartisme (1947), de 1981 à 1984, après l'accession de Mitterrand à la présidence, et de 1997 à 2002, dans le cadre des gauches plurielles du gouvernement Jospin.

Le tableau diffère en Italie. Prenons en compte la période historique consécutive à la Libération, la parenthèse de la phase parlementaire du fascisme ayant été très rapidement refermée, les partis de gauche ayant dû dès lors très tôt basculer dans la clandestinité. Après la chute du fascisme, la droite a été très largement dominée, jusqu'au début des années 1990 par la Démocratie chrétienne, le MSI, héritier du fascisme, n'ayant jamais réalisé que des scores marginaux. La situation évoluera après le scandale *Tangentopoli* qui vit s'effondrer la DC et redistribuer les cartes de la droite au profit des formations

animées par Berlusconi et d'un *aggiornamento* du MSI, se transformant, sous la houlette du successeur d'Almirante, Gianfranco Fini, en mouvement tenant de la droite césarienne (*Alleanza nazionale*). À gauche en revanche, et contrairement à la France, le PCI fut largement hégémonique jusqu'à sa dissolution, en 1991, lors de son dernier congrès, à Rimini. Le PSI, même durant sa période la plus faste, c'est-à-dire sous Bettino Craxi au début des années 1980, ne dépassa jamais son rival communiste. Il faut dire que les tenants d'une union des gauches à la française étaient minoritaires, le PSI, sauf durant la période du tripartisme, qui s'acheva comme en France en 1947, s'étant refusé à s'associer au PCI. Le pari de François Mitterrand de diminuer l'influence du PCF en l'étouffant dans l'Union de la gauche ne fut jamais tenté en Italie, le PSI n'ayant nul besoin de son rival de gauche pour gouverner, la DC lui offrant de nombreuses fois une alliance conjoncturelle lui permettant, malgré sa faible influence électorale, de gouverner, y compris aux plus hauts postes (Bettino Craxi, son principal responsable, put ainsi rester trois ans président du Conseil, record que ne battit, qu'à la fin des années 1990, son étonnant « protégé », Silvio Berlusconi).



On pourrait alors affirmer que la composante réformiste de la gauche italienne était de fait, réduite à la portion congrue. C'est peut-être croire alors que le PCI n'aurait pas su opérer, vraisemblablement malgré lui, la synthèse dialectique des deux tendances, réformiste et révolutionnaire, et que ce dessein, qu'une ruse de l'histoire des gauches italiennes sembla lui assigner tout en le lui dissimulant, devait durablement l'affecter, jusqu'à provoquer sa dissolution, soit son suicide politique, que rien, pourtant, ne semblait annoncer. C'est peut-être aussi oublier qu'une partie de la Démocratie chrétienne pouvait, selon les canons rapidement esquissés plus haut, se trouver, à son insu, dans les rangs de la gauche réformiste ou, pour reprendre l'une des catégories de Jacques Julliard, de la gauche libérale (au sens, bien sûr, strictement économique du terme). Comme si, dans le pays du « crispisme » ou transformisme politique, les repères gauche/droite hérités de la Révolution française, par trop cartésiens, étaient dilués, donnant à la scène politique italienne un goût impressionniste, que le classicisme français aurait du mal à faire sien. Pourtant, ce voile de l'Artiste de l'histoire italienne sembla se révéler progressivement durant la décennie 1990, faisant confluer l'ensemble des gauches en un destin unique, certains pensant (dont l'auteur de ces lignes) qu'il signalait le déclin, fût-il provisoire, d'une espérance (que l'on ne devrait cependant en aucun cas confondre avec le passé d'une illusion, trop dogmatiquement évoquée par François Furet³) et l'aveu de la capitulation de l'invention progressiste en politique.

L'histoire des gauches italiennes commença bien différemment de celle des gauches françaises. On le sait, les partisans de la création d'un nouveau parti (motion Cachin-Frossard), ultérieurement dénommé communiste (à l'origine SFIC pour section française de l'Internationale communiste), furent

¹ R. Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1990.

² J. Julliard, *Les gauches françaises. 1762-2012 : Histoire, politique et imaginaire*, Paris, Flammarion, 2012.

³ F. Furet, *Le passé d'une illusion*, Paris, Calmann-Lévy Robert Laffont, 1995.

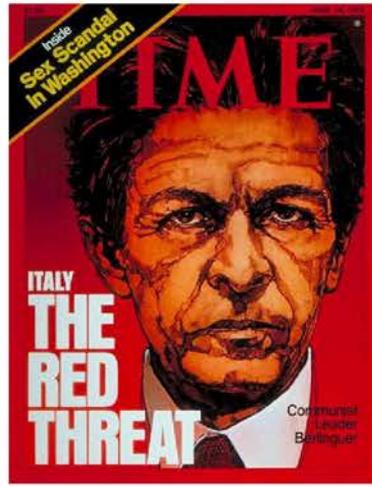
majoritaires au congrès de Tours, les auto-proclamés gardiens de la « vieille maison » (expression fameuse de Léon Blum) étant rejetés dans la minorité, fondatrice de la SFIO. À l'inverse, les tenants de la scission communiste, emmenés par Amadeo Bordiga et Antonio Gramsci, furent minoritaires au congrès de Livourne, en janvier 1921. Mais ce rapport de forces initial n'eut finalement que peu d'incidences, les partis progressistes devant, on l'a indiqué plus haut, basculer dans la clandestinité après la fin de la parenthèse parlementariste du fascisme (la phase dite corporatiste du fascisme commençant dès 1925), consécutive à l'assassinat d'un député socialiste en 1924, Matteotti, par les sbires du *Duce*. Dès la Libération, le PCI supplantait largement le PSI, faisant quasiment jeu égal avec la DC. De sorte que l'histoire italienne de l'après-guerre est celle d'un bipartisme de fait entre la DC et le PCI, tempéré par un multipartisme institutionnel favorisé par la proportionnelle, en vigueur dans les deux assemblées (ce qui n'est pas sans importance, le bicamérisme italien étant l'un des rares complètement égalitaire). La très forte influence électorale communiste ne s'explique pas seulement par son rôle majeur dans la résistance. L'Italie était littéralement dévastée après-guerre, bien plus que la France. Des millions de personnes étaient jetées dans la misère et la division sociale du pays existant depuis le *Risorgimento* entre un Nord industriel et un Sud, ou *Mezzogiorno*, essentiellement rural, était largement accentuée. Ce déclassement social induit par la tragédie de la guerre constituait un terreau propice au discours de la lutte des classes, véhiculé par le PCI. On doit mentionner que l'électorat communiste n'était pas géographiquement homogène, les bastions traditionnels du PCI se trouvant dans le Nord industriel, ce qui, somme toute, est logique en raison de la culture ouvriériste des mouvements révolutionnaires. Les électeurs du *Mezzogiorno*, pourtant plus défavorisés que leurs compatriotes septentrionaux, accordaient plus volontiers leurs suffrages à la DC. L'explication, schématique mais éprouvée, en est simple. L'économie du Sud de l'Italie est longtemps demeurée essentiellement rurale. Par ailleurs, l'influence de l'Église y était (y demeure d'ailleurs) largement plus prégnante. Beaucoup affirment enfin, sans qu'une preuve définitive ait pu être clairement rapportée, que les multiples Maffias innervant ces régions méridionales appelaient leurs affidés à voter massivement pour la DC, en échange de menus arrangements en forme d'intérêts bien compris de la part du sommet de l'État. Il est vrai que les *capimaffiosi*, adeptes d'une forme fort singulière d'entreprises individuelles et d'économie libérale, n'avaient aucun intérêt à ce que les leaders communistes endoctrinent leurs gens...

L'histoire politique de l'Italie, de la Libération aux années 1990, se résuma donc en un affrontement, en vérité inégal, entre DC et PCI. Inégal tout d'abord parce que les forces politiques non communistes, de gauche comme de droite mais dominées par les démocrates-chrétiens, se sont toujours entendues depuis 1947 et surtout 1956 (c'est-à-dire après la répression soviétique du soulèvement hongrois, comme on le verra plus après) pour exclure le PCI du gouvernement, si l'on excepte la parenthèse du compromis historique, théorisée par Enrico Berlinguer, secrétaire général du PCI, et acceptée par Aldo Moro, leader de la DC. Mais, on le sait, l'entrée des communistes au Gouvernement n'eut en fait jamais lieu, l'assassinat d'Aldo Moro par les Brigades Rouges et l'hostilité des chrétiens-démocrates Andreotti et Cossiga (ce dernier pourtant apparenté à Berlinguer) douchant définitivement les espoirs d'un rapprochement entre chrétiens sociaux (ou aile gauche de la DC) et communistes. Inégal ensuite, parce que les États-Unis ne pouvaient tolérer que leur allié italien, qui leur fournissait

plusieurs bases de l'OTAN, pût accepter que le PCI participe, même modestement à la conduite du pays, précisément parce qu'il était le parti communiste occidental le plus puissant, toujours allié, quoique avec une liberté critique allant croissante à partir des années 1960, avec le « parti frère » soviétique. Cette *conventio ad excludendum* est, peut-être, mais non exclusivement, l'un des facteurs explicatifs de la mue du PCI en partie social-démocrate, au début des années 1990.

Il apparaît pourtant difficile de comprendre comment un parti, porté par des centaines de milliers d'adhérents et par des millions d'électeurs, gouvernant de grandes villes et, depuis les années 1970 nombre d'exécutifs régionaux⁴, forme transalpine de ce « communisme municipal » français⁵, soutenu par une grande partie de l'intelligentsia culturelle, a pu, volontairement, se saborder.

On présente souvent le PCI comme le moins dogmatique, le plus ouvert, le plus



Couverture du magazine Time - Juin 1976

démocratique, en un mot le moins stalinien des partis communistes occidentaux. Cette analyse doit être affinée. Dans un premier temps, le PCI n'avait qu'une autonomie toute relative à l'égard du *Komintern* (ou III^e Internationale) puis du Kominform, qui n'étaient autres que les courroies de transmission de Staline à l'égard de partis qui, sous l'appellation trompeuse de « frères », étaient en réalité littéralement inféodés au PCUS. L'organisation du *Kominform* est dissoute en avril 1956, sous l'effet de la déstalinisation lancée par Nikita Khrouchtchev lors du XX^e Congrès du PCUS qui dénonça, dans son rapport secret, les crimes de Staline⁶. C'est alors que le PCI commença de se détacher progressivement du modèle soviétique, contrairement au PCF, qui se montra sceptique quant à la déstalinisation, comme en témoigne l'expression du journal *L'Humanité* sur le « rapport attribué au camarade Khrouchtchev » (c'est nous qui soulignons). Si Palmiro Togliatti, le secrétaire général du PCI, ne critiqua pas la répression de l'insurrection en Hongrie en novembre 1956 par les chars de l'armée rouge, l'enterrement qui en résulta de l'éphémère pacte d'unité d'action entre le PSI de Pietro Nenni et le PCI d'une part, la montée de la contestation interne d'autre part, achevèrent la direction de prendre en partie ses distances avec le modèle soviétique. Togliatti théorisa alors la doctrine du « polycentrisme », visant à la proclamation d'un « chemin national vers le socialisme », qui n'eut l'heur de plaire au PCUS, anticipant par ailleurs, en partie, le modèle de l'eurocommunisme des années 1970. L'écrasement du Printemps de Prague, en 1968, fut en revanche clairement critiqué par le PCI qui alla plus loin que son homologue français

⁴ Les Régions, pourtant prévues par la Constitution italienne de 1946, ne furent en effet mises en place qu'à partir de la décennie 1970, la mise en œuvre de la disposition y afférente ayant sans cesse été reportée en raison de considérations purement politiciennes, la DC s'inquiétant de l'émergence d'exécutifs locaux concurrentiels, dans un État dont la forme est régionale.

⁵ Analysé comme une politique sociale de proximité s'appuyant sur les équipements collectifs et privilégiant, pour réduire les inégalités, l'école, la culture et le sport. Voir par exemple la contribution de Julian Meschi, in H. Hatzfeld, J. Meschi et H. Rey (éd.), *Dictionnaire de la gauche*, Paris, Larousse, 2007.

⁶ Cf. R. Martelli (éd.), *Le choc du XX^e Congrès du PCUS*, textes et documents, Paris, Ed. sociales, 1982.

puisque, si le PCF désapprouva lui aussi le coup de force soviétique, il ne condamna jamais, à l'inverse du PCI d'Enrico Berlinguer, la « normalisation » qui s'en suivit. Dès lors, l'action du PCI, toujours influencé par les événements extérieurs, s'orienta dans deux directions en réalité convergentes : la consolidation d'une émancipation claire vis-à-vis de l'Union soviétique, empruntant, pour le guider, le chemin de l'eurocommunisme esquissé par le secrétaire général du Parti communiste espagnol, Santiago Carrillo⁷ d'une part, le rapprochement, apparemment contre-nature, avec la Démocratie chrétienne d'autre part.

Le compromis historique proposé par Berlinguer à la DC résultait en effet d'une préoccupation majeure, éviter un coup d'État à la chilienne (11 septembre 1973) organisé en sous-main par les États-Unis, alors même que les années noires, baptisées « de plomb », s'abattaient sur l'Italie, depuis l'attentat sanglant de *Piazza fontana* à Milan, en 1969. À cette stratégie de la tension, visant à la perpétuation de massacres de masse de la part de mouvances d'extrêmes droites, répondit une radicalisation post soixante-huitarde d'une frange de la gauche radicale, basculant, elle-aussi vers l'extrême, et perpétrant des attentats ciblés contre des dirigeants économiques puis politiques. Le chaos qui s'abattait sur la péninsule convainquit Berlinguer, à l'occasion d'une analyse des événements chiliens dans la revue *Rinascita*, de proposer une alliance politique avec la DC, seule à même de faire accéder le PCI aux fonctions gouvernementales dont il était privé depuis 1947. L'assassinat d'Aldo Moro en 1978, s'il n'empêcha pas le PCI de soutenir, quelques temps encore, des gouvernements de « solidarité nationale », lui ferma néanmoins définitivement les portes du *Palazzo Chigi* (siège de la présidence du Conseil) et des autres palais nationaux de l'exécutif, que seul Aldo Moro, à l'inverse des autres figures de la Démocratie chrétienne, voulait sincèrement ouvrir. On a beaucoup spéculé sur l'assassinat de Moro, invoquant une possible manipulation à leur insu des Brigades Rouges par les mouvances d'extrême droite, la loge P2, les services secrets italiens ou le réseau *Gladio*. L'un de ses responsables s'en défend fermement dans un livre entretien⁸. Pourtant, nombre d'éléments trouvés durant l'enquête apparaissent fort troublants. Rien n'a pourtant été formellement prouvé. Mais on peut s'interroger sur la « cible » Moro de la part des brigadistes, seule figure authentiquement sociale et prête au compromis avec les communistes. Comme s'il s'agissait précisément de supprimer l'une des pièces essentielles du binôme qu'il constituait avec Berlinguer pour faire capoter ce rapprochement. L'Histoire ou, plus précisément ce qu'on en connaît aujourd'hui, n'a pas révélé cette part de mystère, la version officielle étant une action isolée à la seule initiative des brigadistes⁹. Notons la part de symbolique tragique dans découverte du corps d'Aldo Moro, dans le coffre d'une quatrielle, garée Via Caetani à Rome, à mi-chemin des sièges du PCI et de la DC...

⁷ S. Carrillo, *Eurocommunisme et État*, Paris, Flammarion, 1977

⁸ M. Moretti (en collaboration avec C. Mosca et R. Rossanda), *Brigate rosse, une histoire italienne*, Paris, éd. Amsterdam, 2010.

⁹ Version largement démentie par deux documents récents : un livre d'un historien et sénateur de gauche, qui révèle que le « mémorial », d'Aldo Moro, contenant les lettres qu'il envoya à sa famille et surtout aux hauts dirigeants de la DC, est en fait incomplet, des pièces originales ayant été expurgées (Miguel Gotor, *Il memoriale della Repubblica, Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Roma, Einaudi, 2011), un documentaire, qui soutient, avec des arguments très convaincants, la thèse de la manipulation par les services secrets italiens des brigadistes (*Sequestro Moro, sentenza di Morte*, de Franco Fracassi, DVD, 2011). Lire aussi le livre entretien du juge ayant dirigé le procès des brigadistes : F. Imposimato, S. Provvigionato, *Doveva morire. Chi ha ucciso Aldo Moro. Il giudice dell'inchiesta racconta*, Roma, Chiarelettere, 2009.

L'expérience des gouvernements de solidarité nationale ne devait pas durer au-delà de 1979. Elle visait à lutter contre les différentes formes d'extrémisme terroriste, de droite comme de gauche, le PCI donnant sa confiance à des gouvernements dominés par la DC, malgré l'assassinat de Moro et bien qu'aucun ministre communiste ne fût appelé à participer à l'exécutif. Dès lors, la mort symbolique du compromis historique ne survécut que peu, un an, à l'assassinat du chef démocrate-chrétien.

Le choix d'inscrire ses pas dans le sillage de Santiago Carrillo, inventeur de la notion d'eurocommunisme, participe en fait, de la part de Berlinguer, d'une démarche convergente à la stratégie du compromis historique. L'Eurocommunisme incluait une dénonciation sans ambages non du socialisme, mais du socialisme dit réel, prenant la forme d'une analyse sévère du régime de l'Union soviétique et de ses affidés des démocraties populaires de l'Europe orientale, à travers la condamnation du goulag, de la dictature, de l'absence de libertés formelles (pluralisme, liberté d'expression, droits de la défense, dans des pays où les internements abusifs et l'instrumentalisation de la psychiatrie contre les opposants politiques étaient fréquents). Cette critique radicale manifestait une double intention : il s'agissait en effet non seulement de proposer une redéfinition du socialisme (Berlinguer revendiquant en 1976, devant les délégués du XXV^e congrès du PCUS un « système pluraliste » de socialisme), mais d'asseoir aussi, en interne, la légitimité d'un parti authentiquement démocratique, pouvant participer à l'exercice du pouvoir. Las, la convergence des PCI, PCE et PCF fit long feu, le parti français rompant en 1977 l'Union de la gauche et se réorientant vers le modèle soviétique (approuvant notamment, deux ans plus tard, l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS).

La fin des expériences du compromis historique et de l'eurocommunisme devait rejeter définitivement le PCI dans l'opposition. La DC, de son côté, endigua son ancien et éphémère partenaire en renonçant (en apparence seulement car il maintenait certaines de ses figures les plus emblématiques, comme Andreotti, à des postes clés de l'exécutif) à endosser la tête de la présidence du conseil, pour favoriser l'expérience de gouvernements multipartites, pour la première fois dirigés par un socialiste, Bettino Craxi. Ce dernier profita de son expérience gouvernementale pour imposer au PSI une réorientation social-démocrate, voire social-libérale, qui exacerba les tensions avec le PCI.

La crise des deux gauches atteint son paroxysme lors de la révision de l'échelle mobile des salaires, c'est-à-dire de leur indexation à l'inflation. Le gouvernement Craxi prit un décret (ultérieurement converti en loi), ironiquement appelé décret de la Saint Valentin (14 février 1984). Il entérinait ainsi un accord entre partenaires sociaux (principalement la Cofindustria, c'est-à-dire le patronat italien, et la CISL, confédération italienne des syndicats de travailleurs, d'inspiration catholique, que l'on pourrait apparenter à la CFDT), qui n'avait pas été signé par la CGIL, syndicat proche du PCI. Il s'agissait d'abaisser de 4% l'indexation des salaires à l'inflation. Cette désindexation partielle, prélude à une abrogation ultérieure définitive de l'échelle mobile par Giuliano Amato en 1992, président du Conseil également socialiste, fut vivement dénoncée par Berlinguer, qui déclencha une récolte de signatures visant à organiser un référendum abrogatif de cette réforme. L'enjeu était clair. Il s'agissait non seulement de défendre les salariés, victimes expiatoires d'un discours vantant le crédo libéral de la compétitivité, et de dénoncer la posture craxienne, qui, aux yeux du dirigeant communiste, trahissait ouvertement non seulement les idéaux de la gauche, mais aussi les intérêts des travailleurs

italiens¹⁰. Réunir les 500.000 signatures requises ne fut qu'une formalité. Le référendum devait avoir lieu en juin 1985. Une autre échéance électorale attendait tout d'abord le PCI. Les élections européennes du 17 juin 1984 virent le triomphe du PCI, endeuillé par la disparition tragique de Berlinguer, victime d'un infarctus en plein meeting électoral le 7 juin (durant un discours retransmis en direct à la télévision¹¹), qui l'emporta le 11. Le Parti communiste obtint son maximum historique, devançant pour la première et dernière fois la DC (33,33% contre 32,96%) et écrasant le PSI de Craxi (11,21%). Il ne s'agissait pourtant, pour le défunt Berlinguer, que d'une victoire à la Pyrrhus. Le référendum sur la désindexation partielle de l'échelle mobile des salaires organisé les 9 et 10 juin 1985, marqua en effet sa défaite posthume. Une participation élevée (77,9%) ne permit cependant pas une mobilisation suffisante, les partisans de l'abrogation ne réunissant que 45,7% des suffrages contre 54,3% des partisans de la réforme.



Svolta della Bolognina - 12 novembre 1989

Le PCI, quoiqu'en recul, garda un poids électoral conséquent. En 1987, soit lors des dernières élections à la Chambre des députés et au Sénat auxquelles participa le PCI en tant que tel, c'est-à-dire avant sa mutation opérée au congrès de Rimini, il obtint 28,33% des suffrages au Sénat et 26,57% à la Chambre des députés. Recul relatif en regard des élections de la législature précédente en 1983, avec une perte de 3,37% des suffrages à la Chambre et de 2,48 points au Sénat. Rien ne semblait donc présager la disparition d'une force politique si influente.

Un autre événement tragique va pourtant peser d'un poids certain sur l'orientation du PCI. Le 30 avril 1988, Alessandro Natta, successeur d'Enrico Berlinguer à la tête du parti, est lui-même frappé d'un infarctus alors qu'il participait, tout comme son prédécesseur, à un meeting électoral. Sa charge de secrétaire général sera confiée à un membre de la nouvelle génération, Achille Occhetto. Natta critiquera cette désignation, dans une lettre amère à la direction¹². C'est principalement Occhetto qui

est à l'origine de la mutation interne du PCI. À l'occasion d'un discours prononcé le 12 novembre 1989 à Bologne devant des résistants, il affirme qu'« il est nécessaire d'éviter de continuer à emprunter d'anciennes routes, pour en inventer d'autres afin d'unifier les forces progressistes ». À une question relative à un éventuel changement de nom du parti, Occhetto répondit, laconique que « cela laisse tout présager ». Cet événement, connu en Italie sous le nom de *svolta della Bolognina*, amènera le 3 février 1991 à la dissolution du PCI. Ce tournant est à l'initiative d'Occhetto seul, puisqu'aucune des instances du parti ne fut consultée. La question du changement de nom, et de l'abandon de l'épithète communiste, n'est bien évidemment pas neutre. Elle a par ailleurs fait l'objet de multiples débats depuis le début des années 1980.

Derrière ce changement de vocable, c'est une mutation politique profonde qui s'annonce, tant sur la question programmatique que sur celle des alliances politiques à venir. Notons que le discours d'Occhetto à Bologne où il opère, seul, ce virage ou tournant (*svolta*) est prononcé le 12 novembre 1989 ; la chute du mur de Berlin a eu lieu dans la nuit du 9 au 10 novembre. Le rapprochement de ces dates n'est évidemment pas fortuit. Certes, il s'agissait symboliquement, pour le dernier secrétaire général du PCI, de se dissocier définitivement des expériences socialistes de l'Est et d'affirmer que son parti n'était aucunement comptable, mais surtout de s'appuyer opportunément sur l'Histoire en marche pour précipiter celle de sa formation politique. Ce travail de repositionnement avait pourtant été déjà largement effectué, ainsi que nous l'avons expliqué, tout d'abord avec Togliatti, après 1956, puis surtout avec Berlinguer. La question du changement de nom cache celle du changement de références théoriques et idéologiques. Berlinguer, dans un discours de clôture prononcé à la fête de *l'Unità*, à Gênes, le 3 juin 1979, avait répondu, comme par anticipation, à son successeur : « Nos adversaires prétendent que nous devrions jeter aux orties non seulement les riches leçons de Marx et de Lénine, mais aussi les innovations intellectuelles et politiques d'Antonio Gramsci et Palmiro Togliatti. Puis, peu à peu, nous devrions proclamer que toute notre histoire, qui a aussi ses parts d'ombre, a été une succession d'erreurs »¹³. Le politique sarde entendait ainsi expliquer que si son parti avait toujours, depuis sa création en 1921, voulu adapter sa culture politique à son temps, notamment à travers l'œuvre théorique de Gramsci dans ses *Cahiers de prison*, il s'était toujours refusé au contraire du SPD allemand en 1959, à faire son *Bad Godesberg*, c'est-à-dire à se détacher des références idéologiques qui marquaient sa spécificité à gauche, c'est-à-dire à renoncer, aussi et surtout, à son programme de transformation politique et sociale, à son refus du capitalisme, en tant que mode de production intrinsèquement générateur d'inégalités. Le débat sera relancé dans le contexte de la défaite de la bataille référendaire sur l'échelle mobile des salaires, qui avait fortement éprouvé le PCI. Un ancien député communiste, Guido Carandini, publia en 1985 un article retentissant au titre

¹⁰ Massimo D'Alema décrit dans un livre remarquable les enjeux du combat entre Berlinguer et Craxi. A l'occasion d'un voyage en Union soviétique, où une délégation du PCI avait été dépêchée pour les obsèques d'Andropov, D'Alema, alors jeune cadre du PCI, assiste à cette ultime rencontre entre Berlinguer et les dirigeants soviétiques, où le dirigeant du PCI fait part à son protégé des amères désillusions que le triste spectacle de la succession au sommet du pouvoir soviétique lui inspire. Mais Berlinguer était également préoccupé par la situation politique italienne et par cet ultime combat qu'il était en train de livrer pour les élections européennes et surtout pour la mobilisation contre le décret de la Saint Valentin, c'est-à-dire contre Craxi. D'Alema explique que le « forcing » auquel se livra Craxi constituait une rupture définitive à gauche qui contribuait de façon significative à pousser le PCI au conflit ouvert. M. D'Alema, *A Mosca l'ultima volta, Berlinguer e il 1984*, Roma, Donzelli editore, 2004, notamment pp. 96-106.

¹¹ <http://www.youtube.com/watch?v=4zDR8hog3S8>

¹² « Camarades, vous ne vous êtes pas comportés loyalement. Il y avait un véritable remue-ménage devant la chambre d'hôpital. Ce que vous avez fait a été un affront, qui n'était en rien nécessaire ». Natta veut expliquer qu'il était conscient, avant son accident cardiaque, qu'il lui fallait passer la main. Mais il se défiait de cette génération de quadragénaires qui mit à profit son état de santé pour précipitamment organiser la succession.

<http://candidonews.wordpress.com/2012/10/18/quando-dalema-rottamo-natta-e-occhetto-da-pubblico/>

¹³ <http://cinquantamila.corriere.it>

évoquant (*Quella grande illusione*)¹⁴, proposant une mutation radicale du PCI dans le sens du réformisme, passant par une réévaluation des expériences sociales-démocrates et par une transformation du PCI en Parti démocratique du travail fusionnant l'ensemble des forces de gauche. Carandini avançait, en substance, l'idée d'un *Bad Godesberg* à l'italienne, soit un anti-congrès de Livourne. Natta s'y opposa fermement, réaffirmant alors la ligne « continuiste » de Berlinguer, en accord avec une très grande majorité de la base. Un de ses proches, Adalberto Minucci, aura ces mots cruels dans une contre-tribune : « Vive la modernité ! En avant vers le XIX^e siècle »¹⁵...



La *svolta della Bolognina* est le déclenchement d'un processus irréversible, mené au pas de charge. Pourtant, les communistes sont loin d'être enthousiastes. À l'exception de l'aile droite du parti qui se prononce clairement en faveur d'Occhetto et du rattachement du parti à l'internationale socialiste, la direction demeure prudente, attentiste. Massimo D'Alema, en réponse aux militants exaspérés qui saturaient le standard de *L'Unità*, dont il était alors directeur, écrit alors : « ce que nous proposons n'est pas la perspective d'une renonciation ou d'une abjuration ». Le comité central est convoqué et décide, après cinq jours de discussions tendues (du 20 au 24 novembre 1989), d'une solution ambiguë. À une majorité assez large, le parlement du parti accepte la proposition d'Occhetto d'initier une phase constituante d'une nouvelle formation politique, tout en avalisant la proposition des opposants visant à convoquer un congrès extraordinaire dans les quatre mois pour décider de la création ou non d'un nouveau parti. Le XIX^e et avant dernier congrès du PCI se tint du 7 au 11 mars 1990 à Bologne. La motion d'Occhetto, proposant d'ouvrir une phase constituante d'un nouveau parti rattaché à l'internationale socialiste, affronte principalement celle de son prédécesseur Natta et de Pietro Ingrao, figure historique de l'aile gauche du PCI, s'opposant au changement de nom, de symbole et de tradition. La motion du secrétaire général réunit 67% des suffrages, la motion Natta-Ingrao 30%. Le dernier congrès du PCI, qui se tint du 31 janvier au 3 février 1991 à Rimini, ne modifia pas fondamentalement les rapports de force. La motion *Per il Partito democratico della Sinistra* d'Occhetto, à laquelle s'était adjoint notamment D'Alema, obtint 67,46%, la motion hostile à la création d'un nouveau parti, appelée *Rifondazione comunista* et menée par Ingrao et Cossutta, réunit 26,77%. Le 3 février 1991, le PCI acta sa propre dissolution, et porta sur les fronts baptismaux, en même temps que son acte de décès, le Parti démocratique de la gauche (PDS). *Ite missa est...*

Guido Liguori propose une analyse très intéressante, à travers un tableau de ces quelques années ayant précipité la chute de la maison rouge, de cette succession d'événements conduisant au tour de force de faire disparaître un parti que ni le fascisme, ni la guerre froide, ni l'hostilité farouche des autres mouvements politiques italiens n'avaient réussi¹⁶. Il démontre que le sort du PCI n'était pas scellé. Il rappelle qu'il comptait 1,5 million d'adhérents et que, malgré l'échec relatif des élections législatives et sénatoriales de 1987, il n'était, dans aucune région, tombé sous la barre des 25%, score que ni le PDS, ni les formations qui lui succéderont (*Démocrates de gauche* puis *Démocrates*) n'atteindront ensuite. L'attachement, par ailleurs, à l'appellation communiste demeurait extrêmement fort, non seulement parmi les militants, mais aussi parmi les sympathisants et électeurs du PCI. Le poids symbolique du qualificatif communiste n'était pas entaché par les régimes de l'ancien bloc de l'Est, que les dirigeants du parti avaient, à de nombreuses reprises, clairement condamnés, au nom précisément d'une acception démocratique du socialisme. L'auteur ne fait pas l'erreur de désigner comme seul responsable Occhetto, quoique la question du changement de nom devenait pour lui affaire personnelle, quasi-obsessionnelle, selon ses propres dires (p. 183). Guidori révèle que le discours de la *Bolognina* du 12 novembre 1989 n'avait aucunement été discuté par la direction, les membres de la direction, de l'aile droite (comme Napolitano, aujourd'hui président de la République) ou de la sensibilité de gauche (notamment Ingrao), n'ayant pris connaissance du projet d'Occhetto qu'au lendemain de son discours. Les raisons de cette précipitation relèvent de deux facteurs, interne et externe. Il semble évident que la chute du mur et l'effondrement programmé du « socialisme réel » créait un cadre idéologique propice à une telle mutation du parti. En interne, Guidori pointe la contradiction entre « un groupe dirigeant restreint qui n'est plus communiste, à la tête d'un parti formé de dirigeants et de militants qui, dans leur immense majorité, se considèrent communistes de nom et de fait » (p. 183). Le légitimisme (pour ne pas dire suivisme) des militants communistes est aussi avancé comme facteur explicatif, à laquelle s'ajoute une foi dans l'unité du parti, qui a primé sur toute autre considération. Nous faisons également nôtre le constat selon lequel « la dramatique faiblesse de la gauche italienne est due précisément à la fin du PCI, à la mort de cette tradition culturelle et politique et de cette communauté différente des femmes et d'hommes qui pendant plusieurs décennies avaient représenté une grande ressource démocratique pour l'Italie ». « La fin du parti », explique encore ce philosophe spécialiste de Gramsci, « aura été également la fin de la participation politique de masse, non pas épisodique ou mouvementiste, dans la société italienne, et il ne reste rien de semblable chez les héritiers du PCI. Un immense patrimoine politique, historique, humain s'est ainsi perdu » (p. 342). Il est vrai que le parti héritier du PCI s'est dilué dans une formation politique hétérogène, faisant confluer en son sein des éléments disparates, dont certains issus de l'ancienne DC, de sorte que *I Democratici* ne peuvent pas même être assimilés à un parti social-démocrate classique, représentant, dans une optique réformiste, les intérêts salariés, mais un conglomerat, un cartel électoral interclassiste défendant principalement, sinon exclusivement, les intérêts des classes moyennes voire des classes supérieures « éclairées », parce que confusément progressistes. On peut aussi ajouter que l'affaiblissement du PCI est aussi un affaiblissement théorique, en ce sens que ce groupe dirigeant restreint évoqué par Liguori semble s'être converti à l'idéologie de la fin de l'Histoire¹⁷, c'est-à-dire précisément de

¹⁴ G. Carandini, « Quella grande illusione », *La Repubblica*, 22 août 1985.

¹⁵ A. Minucci, « Sì, siamo riformatori ma anche rivoluzionari », *La Repubblica*, 25 août 1985.

¹⁶ G. Liguori, *Qui a tué le Parti communiste italien*, Paris, Delga, 2011.

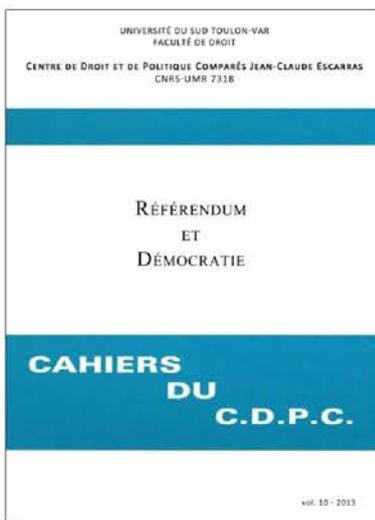
¹⁷ F. Fukuyama, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

la fin des idéologies, et au pragmatisme visant à la réforme et non à la transformation du système de production économique. Il ne faut pas non plus omettre que cette transformation s'est déroulée dans le sillage d'une victoire politique spectaculaire, dans les années 1980, du libéralisme économique, à travers la déréglementation généralisée initiée par Margaret Thatcher et Ronald Reagan. La conversion, tout aussi spectaculaire, du PSI de Craxi au « réalisme » économique (à l'instar de François Mitterrand en 1983), à travers la réforme de l'échelle mobile des salaires a mis une pression inédite sur le PCI qui, parce qu'il perdit la bataille référendaire de 1985, en vint à remettre en cause sa culture politique. Le centre de l'appareil dirigeant, animé depuis 1987 par Occhetto et l'aile droite ou « miglioriste » de Napolitano, ne furent que les réceptacles de ces doutes, qui se révélèrent compter parmi les principaux facteurs d'implosion. La voie révolutionnaire choisie par le PCI ne signifiait pourtant plus, depuis longtemps, la prise du palais d'Hiver. Gramsci l'envisageait comme un processus, non comme un raptus. Togliatti proposait des « réformes de structures » dans les champs économiques et sociaux, permettant, par la succession de changements partiels, d'agglomérer des forces participant de ce processus. La césure entre voie réformiste et voie révolutionnaire avait été donc largement affinée, et c'était l'un des mérites principaux du PCI que de l'avoir initiée. Ce groupe dirigeant restreint évoqué par Liguori, dont on ne peut douter de la culture politique, semble pourtant avoir feint de l'omettre.

Ainsi, ce passé d'une espérance amène à la conclusion provisoire, non amère, mais lucide, que l'aphorisme de Marx peut être réversible : ce ne sont plus les masses qui font l'Histoire, elles la subissent. ■ **Julien Giudicelli.**

■ Publications

Les Cahiers du CDPC : Référendum et démocratie



Référendum et démocratie sont au cœur de tant d'écrits... comment, à nouveau « informer et aller plus loin » ? Gustavo Zagrebelsky et Massimo Luciani sont allés « plus loin » et nous ont livré leurs réflexions. Ce nouveau numéro des *Cahiers du C.D.P.C.* est l'occasion de présenter une traduction inédite de *La difficile democrazia*, un essai publié en 2010, par le Professeur et Président émérite de la Cour constitutionnelle italienne. En rapport direct avec cette même démocratie, le Professeur Massimo Luciani introduit une réflexion théorique sur l'institution référendaire et sur le rapport entre démocratie représentative et institutions de participation populaire.

Parce que la démocratie, comme le référendum, nécessite un apprentissage et donc du temps, c'est dans cette perspective que les jeunes chercheurs du C.D.P.C. ont placé leurs

travaux lors des troisièmes Doctoriades qui se sont déroulées en 2011, dans le cadre des Journées de la Jeune Recherche de l'École doctorale « Civilisations et sociétés euro méditerranéennes et comparées » de l'Université du Sud Toulon-Var.

Une fois de plus, ce numéro 10 des *Cahiers*, est fidèle au souhait du fondateur du C.D.P.C., en proposant une information utile et « en allant plus loin ». **Les Cahiers du CDPC : Référendum et démocratie (vol. 10), Maryse Baudrez (dir.), 2013, 198 p.**

Crédits photos : (p.1) independent.co.uk / (p.3) intermediachannel.it / (p.4) profilnews.it / (p.6) Amato, Silvestri : cortecostituzionale.it / (p.7) acatheunderground / (p.8-9-10) the yorck project / (p.11) larepubblica.it / (p.14) partecipa.gov.it / (p.16) prometeord.wordpress.com / (p.18) Di Laura Frattura : bachecatormolese.org ; Cota : euroregion-alpes-mediterranee.eu ; Vendola : cittadeibimbi.it / (p.19) Cappellaci : sardegnadigitallibrary.it ; Crocetta : newnotizie.it ; Rossi : toscana-notizie.it ; (p.20) Pacher : it.wikipedia.org ; Marini : umbriacronaca.it ; Rollandin : consiglio.regione.vda.it / (p.21) Zaia : italialive.org ; fotogramma / (p.22) lospiffero.com / (p.24) S.Carofei, A.Dadi / (p.25) bisceglieindiretta.it / (p.26) Idem : lapress.it ; Kyenge : paroledefrique.wordpress.com ; 100giorni.governo.it / (p.27) it.wikipedia.org / (p.28) theamericanmag.com / (p.30) U. Gaglioli / (p.31) blitzquotidiano.it.

La Lettre d'Italie (LLI) - n° 3 - octobre 2013 - Tous droits réservés

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

sous l'égide du

CENTRE DE DROIT ET DE
POLITIQUE COMPARÉS
JEAN-CLAUDE ESCARRAS

(UMR-CNRS 7318)

Équipe de rédaction :

Michaël Bardin
Maryse Baudrez
Tatiana Disperati
Véronique Fumaroli
Julien Giudicelli
Céline Maillafet
Jean-Jacques Pardini
Paolo Passaglia
Thierry Santolini
Sylvie Schmitt
Catherine Tzutzuanio

Directeur de la rédaction :

Michaël Bardin

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN : 2267-1455

ISSN électronique : 2264-1726

Dépôt INPI : 3777108

Tous les numéros de *La Lettre d'Italie*
sont disponibles sur :

<http://cdpc.univ-tln.fr/actualites>