

FORME DE GOUVERNEMENT ET SYSTÈME DES PARTIS DANS L'INFINIE TRANSITION ITALIENNE

Maria Agostina CABIDDU

1. Au cours de la dernière décennie du siècle passé, des changements institutionnels significatifs ont été apportés dans beaucoup de pays de la vieille Europe.

La fin de l'hégémonie soviétique, représentée symboliquement par la chute du mur de Berlin, a emporté, selon des modalités différentes, tous les régimes communistes de l'Europe centro-orientale. Entre 1989 et 1998, tous les États ex-socialistes ont élaboré de nouvelles constitutions, en entamant de cette manière une transition vers des modèles démocratiques pluralistes.

Par ailleurs, dans les pays ayant une démocratie plus consolidée, on a enregistré des signaux de crise sur des terrains différents mais liés entre eux: économique-social, politique et juridico-constitutionnel.

En Italie, la crise a éclaté en 1992, à la suite de l'affaire « Tangentopoli »¹. En fait, il y avait déjà eu des scandales dans les années précédentes mais ce qui, à ce moment-là, a marqué la différence a été le fait que les limites imposées à la dépense publique par les accords internationaux, étant donné le niveau atteint par le déficit public italien, ne permettaient plus le transfert des pots-de-vin vers les finances publiques; par conséquent, le prix de la corruption greva directement les bilans des entreprises, ce qui entraîna une réaction du monde économique déjà menacé par la concurrence internationale. Dans ce contexte, la voie judiciaire apparut comme le seul instrument qui soit en mesure de compenser la mauvaise administration et la mauvaise politique; des mouvements se formèrent qui exploitèrent la situation pour en tirer profit: en bref, le système de partis qui avait présidé aux destinées de la République fut balayé et, grâce notamment à une réforme électorale imposée par référendum, on forma un nouveau système articulé sur deux coalitions opposées.

Quinze ans après, la période de transition ne s'est toujours pas terminée et l'on continue à proposer des accommodements et des projets de réforme² qui, en fait, privilégient les contingences du moment et les intérêts de chacun plutôt qu'une véritable solution aux problèmes du pays: ceci apporte la confirmation en négatif que c'est sous un voile d'ignorance que l'on définit les règles du jeu et, surtout, que l'épanouissement de la vie collective exige, outre le droit – fût-il le meilleur – un éthos de la responsabilité et une vision idéale commune de l'organisation sociale et de sa forme institutionnelle.

2. C'est un fait bien connu que la Constitution italienne prescrit une forme de gouvernement caractérisée par une faible rationalisation, qui ne prévoit qu'un nombre limité de mécanismes juridiques pour assurer la stabilité du rapport fiduciaire et permettre la direction politique du gouvernement. A cette fin, l'art. 94 de la Constitution prévoit que la motion de censure, signée par au moins un dixième des membres de la Chambre, doit être votée par appel nominal et ne

¹ Les reconstructions de l'affaire offertes par les politologues, les historiens, les juristes (surtout pénalistes), les journalistes sont multiples; *ex plurimis*, G. Barbaetto, P. Gomez, M. Travaglio, *Mani pulite. La vera storia*, Roma, 2002; G. Sapelli, *Cleptocrazia. Il "meccanismo unico" della corruzione tra economia e politica*, Milano, 1994; G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*, Milano, 2003. Sur la corruption, récent, P. Davigo, G. Mannozi, *La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007.

² Sur ce point, entres autres, G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1997.

peut être discutée que trois jours après son dépôt. L'article précise ensuite que le vote contraire de l'une ou des deux Chambres sur proposition du Gouvernement n'implique pas l'obligation de démissionner. En réalité, ces procédures, qui ont pour but d'éviter que la confiance accordée au gouvernement en place puisse être révoquée par des initiatives soudaines des minorités, n'ont jamais été appliquées, puisque dans l'expérience républicaine – au moins jusqu'au gouvernement Prodi – les crises ont été provoquées non pas par une motion de censure mais par la rupture des accords entre les partis de la majorité.

Ce qui s'est avéré bien plus efficace c'est la norme qui, en imposant au Gouvernement de se présenter aux Chambres dans les dix jours après sa formation pour obtenir leur confiance, soumet la naissance du Gouvernement même à l'existence d'une majorité politique qui se reconnaît dans l'équipe et dans son programme; dans le même sens va l'obligation de motivation, qui sous-tend non pas une vague adhésion à l'exécutif mais un engagement à contribuer à la réalisation de la politique définie.

En outre, le Gouvernement, en posant la question de confiance sur une initiative qui requiert l'approbation du parlement, peut forcer la main au parlement et revendiquer sa responsabilité pour l'actuation du programme mis en place avec l'accord de la majorité, en sachant que, en cas de vote contraire, il devra considérer le rapport de confiance comme terminé et donner sa démission.

Du reste, il faut préciser que, dans un système très fragmenté comme celui de l'Italie, à cause de la nette séparation – au moins d'un point de vue formel - entre la majorité politique et l'opposition – ou les oppositions – la confiance au gouvernement était et est encore assurée non par le parlement mais par la majorité qui le soutient (tant qu'elle le soutient).

Dans ce contexte, on comprend aisément comment, bien que le texte constitutionnel soit demeuré inchangé – au moins la partie qui nous intéresse ici - le fonctionnement de la forme de gouvernement a remarquablement évolué au cours de l'actualisation constitutionnelle et, en particulier, durant les quinze dernières années, justement à cause des modifications de la loi électorale et des changements apportés au système des partis.

3. Pendant la première phase de l'histoire républicaine, dans un contexte social et politique caractérisé par de profondes divisions et contrapositions idéologiques, la forme de gouvernement italienne a fonctionné sur la base de majorités définies après les élections par des accords laborieux entre les partis. La radicalisation du conflit politique finissait par faire émerger le parti qui apparaissait comme compatible avec tous les autres – la *Democrazia Cristiana* – et autour duquel s'articulaient des coalitions comme partis de majorité relative. De cette coalition on excluait, sur la base d'un accord tacite (*conventio ad excludendum*), le parti communiste (et aussi, jusqu'en 1963, le parti socialiste) et la droite néofasciste³. Lentement, l'attraction vers le centre du système a permis l'intégration des partis des ailes extrêmes et c'est seulement en 1978, au lendemain de l'enlèvement d'Aldo Moro, que le parti communiste a été appelé à soutenir un gouvernement de solidarité nationale.

Le caractère compromissaire du parlementarisme italien, favorisé aussi par la loi électorale proportionnelle, rendait donc l'alternance impraticable et pétrifiait le système.

Entre-temps, toutefois, la société italienne avait beaucoup changé: d'un côté, la victoire sur le terrorisme, la diffusion des valeurs et des principes de la démocratie pluraliste, la crise des idéologies et la laïcisation progressive avaient de plus en plus mis l'accent sur les difficultés des partis traditionnels à représenter le changement, de l'autre, des intérêts et des formes d'organisation supranationales et transnationales s'affirmaient, qui toléraient mal le coût du consociativisme.

Lorsque le système s'écroule, en 1992, les enquêtes des magistrats ne portent donc que le coup de grâce à un système déjà irréversiblement en crise. La restructuration passe par la réforme

³ Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, dans: *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 et suiv.

électorale (L. 4 août 1993, n. 276, pour le Sénat et 4 août 1993, n. 277 pour la Chambre des députés)⁴, avec l'enracinement du « fait majoritaire » et la transformation des partis en structures post-idéologiques, liés le plus souvent aux compétitions électorales et fondés sur le charisme ou sur le pouvoir personnel du leader, comme dans le cas de *Forza Italia*, ou bien sur des revendications à caractère territorial et identitaire, comme dans le cas de la *Lega Nord*⁵.

Pourtant, la réforme n'a pas forcément impliqué la simplification de la scène politique. En effet, le bipolarisme tendanciel de la compétition électorale (obtenu grâce à la subdivision du territoire national en circonscriptions où 75% des sièges assignés étaient attribués dans le cadre d'autant de collèges uninominaux cependant que les 25% restants conservaient le critère proportionnel⁶), qui prévoit la contraposition de deux coalitions non homogènes mais unifiées sous la direction du leader qui se porte candidat à la présidence du Conseil, n'a pas entraîné la réduction du nombre des partis. Ce nombre a, au contraire, augmenté - grâce aussi à une loi sur le financement publique de la politique et à la fixation des règlements parlementaires favorisant la fragmentation - avec d'évidentes répercussions sur l'homogénéité des coalitions et, par conséquent, sur la stabilité des équipes gouvernementales. En d'autres termes, cela signifie que, après les élections, la dynamique des coalitions au niveau parlementaire-gouvernemental remet au jour les conflits et les différences souvent inconciliables parmi les partis qui les composent, comme on a pu le remarquer, bien qu'avec des différences, pendant les dernières années.

En conclusion, le fonctionnement de la loi électorale ne peut pas faire abstraction du système des partis et des choix qu'ils opèrent, comme cela est amplement démontré par le récent retour au mode de scrutin proportionnel, qui prévoit maintenant un seuil de barrage et un « prix » consistant en un nombre de sièges à attribuer à la liste ou à la coalition de listes obtenant la majorité des votes⁷. Aux élections politiques de 2006, le choix des partis de se présenter avec des coalitions très amples et hétérogènes - dans le but d'obtenir le « prix de majorité » - a mis la stabilité du gouvernement à la merci des partis mineurs, qui ont pu faire valoir au maximum leur potentiel à l'intérieur des listes de coalition grâce, justement, au dispositif du « prix ». Aux élections de 2008, le choix du nouveau *Partito Democratico* (PD) de se présenter seul aux élections - au nom d'une proposition politique unitaire et cohérente - s'est révélé perdant, tandis que la stratégie du *Partito della Libertà* (PdL), soutenu par la *Lega Nord* et par l'*Unione Democratici Cristiani e di Centro* (UDC) en Sicile, a été récompensée par une écrasante majorité. Disparus aussi, avec les formations mineures⁸, les partis à ancienne tradition, comme les partis socialiste et communiste, disparitions qui se sont produites sans tenir compte de la représentativité des institutions et du pluralisme politique.

⁴ Sur le rapport loi électorale-forme de gouvernement, voir F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

⁵ Sur cette phase, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.

⁶ La bipolarisation du système a été introduite progressivement. En effet, les factions qui participaient à la compétition électorale de 1994 étaient au nombre de trois, avec un centre qui obtiendrait peu de votes et de sièges. Des partis externes aux coalitions se sont présentés aussi aux élections successives; en 1996 la *Lega Nord* et les *Radicali* et, en 2001, *Rifondazione Comunista* et la *Lista di Pietro* ont présenté des listes externes, tandis qu'en 2006, une fois le système électoral changé, les deux coalitions ont en fait absorbé toutes les listes.

⁷ Sur la loi 270/2005, voir G. Vegas, *Il nuovo sistema elettorale. Un proporzionale a maggioranza garantita*, Mondadori, Milano, 2006, mais aussi AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli Editori, 2007.

⁸ Ceux que l'on appelle communément les « *nanetti* » (petits nains, N.d.T.), pour utiliser le terme de G. Sartori (« La regola dei nanetti », *Corriere della Sera*, 6 mars 2007), sont de petits partis qui se sont déplacés sans scrupules de part et d'autre de la barricade ou qui se sont soustraits à leurs engagements avec les électeurs et qui ont fini par avoir une influence supérieure à leur poids réel au Parlement.

4. En raison de ces difficultés, on a ressenti de différentes parts la nécessité de renforcer le rôle et les pouvoirs du Président du Conseil⁹, sans considérer que, en réalité, le système électoral majoritaire avait déjà modifié sensiblement la forme de gouvernement - devenue au fil des années une sorte de *premierato* - et que le procédé de décision parlementaire même s'était adapté en donnant à la majorité la possibilité d'obtenir - directement ou par les Présidents des Assemblées¹⁰ - la garantie d'une période appropriée pour la réalisation de son programme.

En ce qui concerne le rôle du Président du Conseil, on peut observer que, à partir des élections de 1996, le chef de coalition fait son apparition à côté de la coalition même - véritable sujet politique bien différent du simple accord homonyme parmi les partis du vieux système¹¹ - comme candidat naturel à la présidence du Conseil. Aux élections de 2001, le nom du leader apparaît dans le symbole des listes et son rôle devient encore plus évident après la modification de l'art. 14-bis du d.P.R. 367/1957, opérée par la loi n. 270/2005, qui considère aujourd'hui le chef unique de la coalition, ainsi que le programme, comme trait identifiant de l'équipe qui se porte candidate au gouvernement.

Cela influe aussi, évidemment, sur le procédé de formation (essentiellement informel¹²) du gouvernement et sur le rôle attribué au Président de la République. En effet, si le but des consultations amorcées par le Président immédiatement après les élections est de créer un ensemble de points de repère objectifs qui puissent guider son choix, à défaut de solutions sûres et univoques à la crise proposées par le corps électoral, on comprend très bien comment cette enquête¹³ sur l'existence d'une majorité politique et d'une personnalité à qui confier la charge de

⁹ À partir des années 90, on a assisté à plusieurs tentatives de révision constitutionnelle: des travaux de la Commission De Mita-Iotti en 1992 à la Commission D'Alema en 1997, jusqu'à l'approbation, au cours de la XIVe législature, d'un texte de réforme de la deuxième partie de la Constitution dans son entier, rejeté ensuite par référendum constitutionnel en juin 2006. La majorité en place a, du reste, exprimé plusieurs fois sa volonté de continuer dans une telle direction.

¹⁰ La convention constitutionnelle qui, avant 1994, reconnaissait à l'opposition la présidence de l'une des deux chambres semble avoir désormais laissé sa place à la pratique tendant à attribuer la présidence des deux chambres à la majorité qui gagne les élections.

¹¹ Dans un système à "multipartitismo estremo" - pour utiliser l'expression de L. Elia dans: *Governo (forme di)*, cit. p. 657 et suiv. - comme celui de l'Italie, la coalition est une condition nécessaire - même si insuffisante - pour pouvoir gouverner. Toutefois, tandis que, avant 1994, l'alliance était établie au Parlement après les élections, le nouveau régime impose que les coalitions soient annoncées formellement au corps électoral, avec lequel les partis s'engagent à réaliser le programme contenu dans les accords. A priori, donc, la rupture du pacte et le changement de majorité requerrait de nouvelles élections.

¹² Sur le caractère lacunaire, au niveau constitutionnel, de cette discipline - résultant, semble-t-il, d'un choix compromissaire volontaire de l'Assemblée constituante - voir G. Amato-Bruno, « La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente », dans: *Scritti in onore di E. Tosato*, III, Milano, Giuffrè, 1984, p. 60. Pour ceux qui adhèrent au choix des Constituants, G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 52 et suiv. Pour l'ensemble de pratiques qui intègrent la discipline constitutionnelle et que la plupart des doctrines rangent à l'intérieur de la coutume, voir A. A. Romano, *La formazione del governo*, Padova, Cedam, 1977, p. 71 - qui marque toutefois une distinction entre, d'une part, le noyau essentiel (sur ce point, voir L. Paladin, « Governo italiano », *ad vocem*, *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 681; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, IVe éd., Padova, Cedam, 1976, p. 158 et Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIe éd., Torino, 1985, p. 674) et, d'autre part, les auditions facultatives ou de simple courtoisie; pour les auteurs qui considèrent ces pratiques comme des conventions, voir G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 12); pour ceux qui parlent "di un modo per dare visibilità all'imparzialità politica del presidente della repubblica, senza però che a questo rito il presidente stesso sia legato come ad una vera e propria regola", voir G. Berti, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, p. 489.

¹³ Cfr. A. Reposo, "Il procedimento di formazione del governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali", dans: *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 1999 et suiv.

former le gouvernement peut apparaître, aujourd'hui¹⁴, largement dépassée¹⁵, attendu que c'est le corps électoral lui-même qui donne, sinon l'investiture, au moins des indications sur la coalition - et donc sur le candidat¹⁶ - les plus aptes à obtenir la confiance du Parlement¹⁷. Cela n'exclut pas que le pouvoir d'« influence »¹⁸ du Président¹⁹ puisse s'avérer à nouveau nécessaire dans le cas où la situation parlementaire serait incertaine à cause de la complexité des rapports au sein des coalitions opposées ou de l'affaiblissement du « fait majoritaire ». C'est exactement ce qui s'est produit à l'occasion de la crise du Ier gouvernement Berlusconi (lorsque le Président de la République de l'époque, Scalfaro, après vingt jours de consultations, désigna un gouvernement « technique » qui permit d'éviter la dissolution des Chambres) et à l'occasion des démissions des Ier et Iie gouvernements Prodi: ce sont ces contingences institutionnelles qui ont restitué aux consultations leur ancienne signification²⁰ et au Président de la République son rôle d'arbitre des crises²¹.

¹⁴ Cela signifie que, si le résultat des élections est univoque, le Président de la République ne peut pas choisir de façon autonome. Ce fait trouva confirmation pendant la présidence de De Gasperi, lorsque la *Democrazia Cristiana* atteignit la majorité absolue et, d'une façon analogue à ce qui arrive dans les systèmes bipartis, élimina toute incertitude sur qui occuperait la charge.

¹⁵ L'accélération des procédures a fait en sorte que, aux dernières élections, le leader de la coalition gagnante ait accepté immédiatement la charge sans l'habituelle réserve. D'autre part il faut noter que le passage des consignes d'un exécutif à l'autre doit en tous cas se conformer à la *consecutio temporum* des normes constitutionnelles et des pratiques relatives qui réglementent la formation des groupes parlementaires et l'élection des Présidents des Chambres, dont la définition est nécessaire pour commencer les consultations.

¹⁶ Comme on l'a vu, le candidat est expressément indiqué aux électeurs dans le but de favoriser le bipolarisme, ce qui comporte un déplacement plus ou moins net - selon les coalitions - de la compétition électorale: des programmes vers les leaders opposés. A ce propos, voir S. Bartolini, "Democrazia dell'alternanza e democrazia consociativa", dans: *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 10, Torino, 2000, p. 59 et suiv.

¹⁷ Cfr. S. Merlini, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, I, Torino, 1997, p. 171 et G. Pitruzzella, "Art. 92, Art. 93", dans: Branca-Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994.

¹⁸ Pouvoir qui se fonde essentiellement sur l'« intuition » - supporté par les consultations - de ce qui devrait être la coalition majoritaire, et qui est « inversamente proporzionale al grado di coesione e compattezza dei partiti della maggioranza » (P. A. Capotosti, "Presidente della Repubblica e formazione del Governo", dans: *Scritti in onore di E. Tosato*, III, cit. p. 386 et suiv.). Sur l'évolution du pouvoir présidentiel, voir G. Silvestri, "Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi", *Quad. cost.* 1985, p. 47 et suiv.

¹⁹ Sur les limites de ce pouvoir, voir pour tous P. Barile, avec E. Cheli et S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIIIe éd., Padova, Cedam, 1998, p. 352.

²⁰ Avec l'exhumation potentielle de tous les instruments qui avaient caractérisé la période de la proportionnelle, y compris le "mandat exploratif" ou "*preincarico*". A ce sujet, voir M. Olivetti, "Le dimissioni del governo Prodi e la formazione del governo D'Alema", dans: *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 5, p. 2973 et suiv.

²¹ On ne peut pas en dire autant de la crise survenue en 2005 qui a entraîné le passage du Iie au IIIe gouvernement Berlusconi. Dans ce cas, en effet, le leadership n'a jamais été mis véritablement en discussion, sinon par quelques représentants de la majorité: tout s'est résolu par l'éloignement du dissident principal, le vice-président du Conseil Marco Follini, du gouvernement et de son parti. D'autre part, quelques-unes des crises que l'on vient de citer - notamment celles des années allant de 1992 à 1996, pendant la présidence de Scalfaro - semblent aller bien au-delà des crises de gouvernement; elles se présentent plutôt comme de véritables crises de système où le Président de la République est appelé à endosser le rôle exceptionnel de « reggitore del Paese in tempi di crisi » (C. Esposito, « Capo dello stato », dans: *Enc. Dir.* VI, Milano, 1960, p. 237 et suiv.).

Cependant, il nous serait difficile d'affirmer que les objectifs des partisans de la réforme électorale des années '90 – légitimation populaire de l'exécutif et permanence de celui-ci au pouvoir jusqu'à la fin de la législature – aient été réellement atteints.

Les crises survenant au cours de législatures continuent à être nombreuses: quatre pendant la XIIIe, une pendant la XIVe et deux pendant la XVe, dont la deuxième – parlementaire – en janvier 2008, a provoqué d'avance la fin de cette législature. Ces crises sont dues principalement à l'affaiblissement, en cours de législature, des effets du « fait majoritaire » et, pour ce qui concerne les gouvernements guidés par des coalitions de centre-gauche, aux querelles intérieures et à la diminution du pouvoir du Président du Conseil qui en découle. Un discours différent doit être tenu pour les gouvernements de centre-droite, soutenus par des coalitions tout aussi hétérogènes que celles de centre-gauche mais tenus ensemble par le charisme personnel d'un politique-magnat comme Berlusconi.

En ce qui concerne le deuxième objectif, si l'on peut affirmer d'un côté que le bipolarisme a accordé un surplus de légitimation au gouvernement en lui donnant une liberté majeure par rapport au Parlement et à ses logiques, on ne peut toutefois pas nier, de l'autre, que celui-ci ait exercé sur le gouvernement une influence tout à fait nouvelle par rapport au passé; il suffit de penser, par exemple, à la motion de censure qui, pour la première fois dans l'histoire de la République, a fait tomber un gouvernement selon la procédure prévue par l'art. 94 de la Constitution, ou encore aux contradictions du rapport majorité-opposition oscillant entre l'exaspération du conflit – ce qui rendit nécessaire l'intervention « coupe-feu » de Westminster – et les fréquentes tentatives de dialogue et de collaboration au nom d'une exigence présumée de réformes institutionnelles et constitutionnelles nécessitant une ample adhésion.

Par ailleurs, la crise de gouvernement par motion de censure peut être lue davantage comme la manifestation d'une fragmentation permanente du système – tellement enracinée qu'elle résiste à toute tentative de simplification – que comme le renforcement du Parlement. De la même manière, le rapport ambigu entre majorité et opposition semble renvoyer aussi au consociativisme des saisons passées plutôt qu'aux expériences des systèmes bipartis. Dans ce sens, l'institution, en 1997, de la Commission bicamérale pour les réformes institutionnelles constitue un exemple éclairant²², surtout si l'on pense à la concomitante suspension opérée par la majorité du centre-gauche de l'époque, de toute initiative destinée à résoudre des questions fondamentales du pays et aussi de l'actualisation de parties intégrantes du programme de gouvernement, tels que le conflit d'intérêts et l'organisation du système de radiotélévision.

5. En ce qui concerne le renforcement des pouvoirs de l'exécutif, il faut tout d'abord remarquer le transfert du pouvoir de production normative du parlement au gouvernement, tant au moyen d'une reprise renouvelée de la procédure réglementaire qu'au recours massif aux actes ayant force de loi. La doctrine a parlé à cet égard d'« émergence infinie »²³; s'il est à peine utile de remarquer l'oxymore (étant donné que, par définition, l'émergence, comme la nécessité exceptionnelle, est provisoire), il semble au contraire nécessaire de se demander (du fait qu'on est face à une manifestation pathologique que le système utilise pour réagir aux situations politiques et/ou sociales désuètes, renonçant momentanément à son essence unitaire²⁴) quelles sont les raisons qui poussent et qui continuent à pousser les exécutifs post-réforme à s'écarter du parcours des pouvoirs ordinaires, même quand ils sont soutenus par une majorité apparemment forte.

Tout cela – et cette observation pourrait s'étendre bien au-delà du contexte italien – correspond peut-être à une stratégie de plus ample portée: dans un monde en continuelle

²² A ce sujet, voir A. Di Giovine, "Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997", *Quad. cost.* 1997, p. 383.

²³ Ainsi A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, EUM, 2006.

²⁴ Pour tous, V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986.

évolution²⁵ – le monde du « globalitarisme »²⁶ - où l'on se sent perpétuellement menacé, le pouvoir, loin de gouverner la peur, ce qui semblait être le mandat de la politique moderne, gouverne *par* la peur en exploitant le spectre de l'insécurité comme un instrument efficace de contrôle social. On patine sur une fine couche de glace, le salut étant dans la vitesse. Le salut, ici, est pour ceux qui gouvernent et pas, nécessairement, pour les gouvernés. Il suffit de penser par exemple à la rhétorique sur l'efficacité et à la nécessité d'accélérer les procédés –législatifs d'abord – en s'appuyant sur un manque présumé de lois ou sur la nécessité d'en produire davantage et à la hâte. En réalité, c'est plutôt l'hypertrophie législative qui afflige le système italien, si bien qu'il faudrait limiter le nombre des lois, en améliorer la qualité et laisser à d'autres organismes la discipline du détail.

Par ailleurs, le rôle du gouvernement se trouve sensiblement renforcé par rapport à la période de la proportionnelle, y compris dans le domaine du Parlement, du moment que – grâce aux réformes des règlements parlementaires²⁷ qui ont éliminé le vote secret en tant que forme ordinaire de délibération – il dispose désormais, directement ou par l'intermédiaire des Présidents des Assemblées, de la garantie d'une période suffisante pour l'actuation de son programme. Mais ce n'est pas tout: l'emploi répandu des maxi-amendements permet au gouvernement de décider amplement du sort des lois qui lui tiennent à cœur - notamment des lois financières et de bilan – déterminant ainsi un point de médiation nouveau par rapport à celui proposé initialement. À cela s'ajoute le recours – de plus en plus fréquent à cause des conflits entre les coalitions – à la question de confiance appliquée à une seule disposition, que le gouvernement utilise afin de rappeler à l'ordre sa majorité et de combattre l'obstructionnisme des oppositions.

Les changements dans le protocole des rapports entre Président du Conseil et ministres eux-mêmes semblent dépendre davantage des rapports de force au sein des partis et des coalitions que de règles certaines.

En ce qui concerne la nomination des ministres – qui appartient, selon l'art. 92 de la Constitution, au Président de la République sur proposition du Président du Conseil – on peut observer qu'elle est conditionnée par les indications provenant des partis, à moins qu'il n'y ait une coïncidence entre le leader du gouvernement et le leader du parti (ou bien de la coalition) de majorité. Dans ce cas – qui est aussi le cas du parti personnel de l'actuel Président du Conseil - un problème bien plus grave que le conditionnement opéré par les partis se pose, à savoir la concentration extraordinaire de pouvoir dans les mains d'un seul homme. Le pouvoir de nomination même, attribué au Chef de l'État uniquement dans des circonstances déterminées, s'est avéré un contrepoids efficace²⁸: à la suite d'une proposition du Président du Conseil convenablement soutenue par la majorité du Gouvernement, il ne resterait plus au Président de la République qu'à accepter la prescription du premier ministre ou à prendre le chemin du conflit institutionnel.

Le cas du pouvoir de révocation des ministres - qui n'est pas prévu par la Constitution - dont on ne dispose pas de reconstitution unitaire, est tout à fait différent. On va en effet de la révocation (bien qu'atypique²⁹) qui suit la censure individuelle approuvée par le Sénat à l'égard

²⁵ Le monde associe à la globalisation de l'économie « la fragmentation et balkanisation politique », selon l'observation de C. Barloewen, « La culture, facteur de Realpolitik », *Le Monde diplomatique*, novembre 2001, p. 22.

²⁶ Z. Bauman, *La società sotto assedio*, trad. it. Bari-Roma, Laterza, 2002, p. 266.

²⁷ En particulier, la réforme du règlement du Sénat de 1989 et celle du règlement de la Chambre des Députés de 1997.

²⁸ Considérons par exemple le refus du Président de la République de procéder à la nomination comme ministre de la Justice de Cesare Previti, accusé de détournement – notamment de juges – dans de nombreux procès.

²⁹ Dans ce cas, on suivit en effet une procédure spéculaire à la nomination - proposition du Président du Conseil et décret du Président de la République; le décret ne parlait pourtant pas de révocation, se limitant à prendre acte du vote du Sénat et surtout du refus du ministre de démissionner.

du ministre de la Justice Mancuso aux différentes hypothèses de démission sur demande du Président du Conseil, reconductibles, sans trop d'effort, à l'exercice subreptice du pouvoir de révocation³⁰. En revanche, il y a eu plusieurs cas de révocation, même formelle, d'un sous-secrétaire pour lesquels on a suivi le même procédé que la nomination: délibération du Conseil des Ministres, proposition du Président du Conseil, décret du Chef de l'État. Par ailleurs, il faut remarquer que dans tous ces cas, le soutien d'un parti opposé à l'éloignement a manqué au ministre ou au sous-secrétaire: et même dans le seul cas où le ministre démissionnaire appartenait à un autre parti que celui du Président du Conseil (c'est le cas de Calderoli, qui démissionna en février 2006 à la suite de l'affaire du T-shirt anti-islamiste), il n'y a pas eu de solidarité de parti envers le ministre, qui avait été invité à démissionner par son secrétaire même. Il est raisonnable de penser qu'au cas où un tel soutien ne manquerait pas et où, donc, le désaccord se situerait entre Président du Conseil et un ou plusieurs partis de la majorité, l'instrument de la révocation ne serait pas utilisable et qu'il faudrait plutôt se livrer à une vérification de la solidité de la coalition.

Enfin, bien que selon les termes de l'art. 95 de la Constitution, ce soit au Président du Conseil qu'il appartient de diriger la politique générale et de maintenir l'unité d'adresse politique et administrative, l'expérience de ces années indique qu'encore une fois c'est la structure de la coalition de gouvernement, au-delà du « charisme » ou des capacités du premier ministre, qui se révèle déterminante. De ce point de vue, les coalitions de centre-droite qui se sont succédées à la tête du pays ont toujours fait montre d'une cohésion plus grande que celles de centre-gauche, atteintes depuis toujours d'un syndrome autodestructeur qui privilégie les raisons du conflit par rapport à la valorisation des points communs. Le deuxième gouvernement Prodi était à cet égard emblématique, véritable festival de polémiques futiles qui ont même amené à la détermination d'un porte-parole unique pour le gouvernement dans la tentative, infructueuse en fait, d'endiguer le fleuve de déclarations critiques à l'encontre des actes du gouvernement de la part de l'un ou de l'autre des représentants politiques de la majorité.

Une seule remarque – bien que la question, cruciale pour la démocratie, mérite d'être développée à part – sur le rôle de l'opinion publique³¹, ou mieux, des instruments qui devraient concourir à sa formation correcte, notamment la presse et les télécommunications: dans un pays où le Président du Conseil, qui est aussi le leader du parti de majorité relative, possède trois télévisions nationales, plusieurs périodiques, des sociétés de production cinématographiques, des maisons d'édition et des sociétés de distribution, il est légitime de douter de l'utilisation impartiale de ces instruments³²: le manque d'une loi sérieuse sur le conflit d'intérêt et la permanente infraction des arrêts de la Cour constitutionnelle (parmi tous, Corte cost. n. 466/2002) et de la Cour de Justice européenne (31 janvier 2008 – C. 380/05) sur les règles d'attribution des fréquences pour la télédiffusion ne sont pas tout à fait des questions étrangères au sujet que l'on aborde ici.

Si ce sont bien les citoyens électeurs qui expriment, par le vote, leur jugement sur les actes des gouvernants, la disponibilité d'une information correcte et complète au moyen de laquelle on puisse se former de façon autonome une représentation sûre de la réalité acquiert la plus haute importance.

³⁰ C'est le cas, à titre de pur exemple, des démissions du ministre des Affaires Étrangères Ruggiero présentées le 5 janvier 2002 à la suite d'un désaccord avec Umberto Bossi, ministre des Réformes et aussi leader de l'un des principaux partis de la coalition.

³¹ L'accent devrait être mis non seulement sur l'opinion mais aussi sur la publicité – en tant que vision orientée vers le bien commun – de l'opinion même.

³² Une dictature douce ou un « dictateur bienveillant », pour utiliser l'expression de J. P. Fitoussi, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, 2002 (dans la traduction italienne: *Il dittatore benevolo*, Bologna, 2003).

6. Il est difficile, pour ceux qui regardent aujourd'hui la forme de gouvernement de l'Italie, d'y apercevoir encore les traits du parlementarisme. En effet, bien que le dessin constitutionnel soit demeuré presque inchangé, le système a subi sans nul doute des modifications significatives – pas toutes positives – qui l'ont éloigné du modèle d'origine. Parmi les facteurs qui ont indubitablement contribué à déterminer ce changement, outre les facteurs externes qui ont entraîné la disparition des partis traditionnels, la loi électorale a, comme on vient de le dire, joué un rôle fondamental. S'il est vrai, en effet, que la Constitution ne réglemente pas la matière ni ne comporte aucun choix explicite d'un système spécifique, l'organisation des rapports, des garanties et, en général, des équilibres institutionnels présuppose un système de type proportionnel³³, qui implique des conséquences évidentes au moment où l'on apporte des modifications sans intervenir sur les mécanismes joints.

Comme on vient de le dire plusieurs fois, c'est en fait la qualité des partis politiques et des coalitions qui se sont succédé à la tête du pays qui semble faire la différence par rapport au passé et aux autres systèmes démocratiques. De ce point de vue, l'évolution de la situation a été différente de celle qu'on aurait pu prévoir initialement (un parti de centre-droite héritier de l'ancienne *Democrazia Cristiana* et un parti de centre-gauche en mesure de réunir les ex-communistes et les bien plus modérés socialistes): on a en effet assisté à ce qu'on a appelé « *la rottura del centro democratico cristiano* »³⁴ et à la formation de deux coalitions, déplacées vers les ailes extrêmes du système mais ouvertes, peut-être plus par calcul électoral que par véritable conviction, au centre et à ses votes. Dans cette perspective on comprend mieux les tentatives répétées de création de partis différents au moyen d'unions, de séparations, de sigles nouveaux, d'actes notariés.

Peut-être que la démocratie « semi-majoritaire »³⁵, poussée – de façon plus ou moins nette – vers le *premierato*, n'est-elle pas le résultat casuel d'une politique encore en quête d'auteur; peut-être est-elle bien plus cohérente avec l'esprit profond du système politique italien « *di quanto immaginano i nostalgici della prima repubblica e i teorici della seconda* »³⁶.

Elle ne semble pourtant pas être la forme qui correspond le mieux à la Constitution, ni aux idéaux d'une démocratie moderne, participative et délibérative.

Rezumat

În ultimul deceniu al secolului trecut, multe schimbări importante au intervenit în cea mai mare parte a vechii Europe. În Italia, ca urmare a afacerii „Tangentopoli”, mai ales, criza a condus la ruină partidele care au divizat destinele Republicii și a determinat formarea unui sistem diferit, articulat pe două coaliiții opuse. În acest context, cu toate că legea fundamentală a rămas neschimbată – cel puțin cu privire la partea ce ne interesează în acest context - funcționarea guvernământului a evoluat în mod remarcabil, trecându-se de la parlamentarism la o democrație „semi – majoritară”, îndreptată către premierato, cu întărirea puterilor executivului și transferul puterii normative de la Parlament la Guvern, prin abuzul actelor cu putere de lege, utilizarea largă a maxi-amendamentelor, recursul tot mai frecvent la acordarea

³³ Sur ce point, pour tous, C. Lavagna, “Il sistema elettorale nella Costituzione italiana”, dans: *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1952.

³⁴ Cfr. V. Cerulli Irelli, “Forma di governo e legge elettorale”, *Astrid, La riforma elettorale*, Firenze, 2007, 197.

³⁵ Ainsi définie par A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1996, passim.

³⁶ Cfr. M. Olivetti, “Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana”, dans: G. De Martin, Z. Witkoski, P. Gambale, *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, 2007.

încrederii, pe care Guvernul o utilizează cu scopul chemării la ordine a majorității, și combaterii obstrucționismului opoziției.

„L'émergence infinie” este formula cu care puterea, departe de a guverna teama, care se pare că este mandatul politicii moderne, guvernează cu ajutorul fricii, exploatănd spectrul insecurității ca instrument eficace de control social.