

ALBERTO PREDIERI

Bilan de trente-trois années de Constitution républicaine

1. C'est désormais devenu une question habituelle en Italie que de se demander si, après trente-trois années d'existence, la Charte constitutionnelle ne doit pas être modifiée, où, et jusqu'à quel point, il faudrait la changer. Tous les jours on propose des opérations de haute chirurgie, des décoctions, ou des thérapies de choc. Hommes politiques, journalistes, professeurs, amateurs de bricolage constitutionnel nous amènent au seuil d'une situation analogue à celle de 1940-1944 en France, lorsque l'on pouvait dire que chaque résistant avait sa propre Constitution (1). Folklore mis à part, les questions et les réponses se légitiment dans le cadre d'exigences réelles de Gouvernement, du besoin d'effectuer un contrôle après plusieurs années de blocage et d'instabilité de la structure gouvernementale, d'inefficacité des appareils, de distorsions dues à l'arrogance du pouvoir et à la corruption.

Il est naturel que l'exigence d'un bilan et les doutes sur la validité des mécanismes et des organes constitutionnels soit avancés aujourd'hui. Il s'est désormais écoulé un temps non négligeable depuis l'entrée en vigueur de la Constitution et même de son application intégrale. Il est vrai que le retard de cet achèvement revêt un caractère exceptionnel par rapport aux histoires des constitutions : mais, justement, ce retard n'a pas permis, ni sur le plan politique, ni sur le plan théorique, d'effectuer plus tôt un véritable contrôle, et, lorsqu'il a été possible, le milieu était transformé, sans qu'il y ait eu une modification constitutionnelle (à l'exception de deux normes sans grande importance). C'est une constatation générale que le peu d'efficacité

(1) H. MICHEL, *Les courants de pensée dans la Résistance*, Paris, 1961.

des mécanismes du système étatique, même si les rendements de chaque sous-système et de chaque organisme sont différents. L'exemple typique est constitué par la Cour constitutionnelle, dont l'activité peut être jugée différemment dans ses différents secteurs, comme l'on verra par la suite. Il faut aussi ajouter une autre considération, peut-être moins commune, qui est la résistance, dans la substance, du système politico-représentatif.

Il n'y a pas de doute qu'il y a eu une réduction du consensus, que l'on peut percevoir d'après les événements et les sondages et qui témoigne d'une attitude fort critique, mais pas d'une contestation totale, au contraire, de l'adhésion aux fondements du système. Ceci, malgré les tensions et les sollicitations provoquées par le « parti armé », par les difficultés et la sensation de crise économique qui a été plusieurs fois bien plus forte qu'une réalité qui était encore une des meilleures parmi les pays occidentaux, malgré le taux d'inflation très remarquable.

Je pourrais citer, parmi plusieurs exemples, l'attitude de la foule qui, après l'hécatombe à la gare de Bologne de l'été 1980, siffla les ministres mais applaudit le Président de la République.

En général, la popularité du Président Pertini est évidente, en polémique tacite mais en contraste évident avec le jugement négatif répandu sur son prédécesseur (contraint à démissionner) et sur ses liens avec des groupes politiques peu estimés. On peut juger de même les résultats des référendums récents de 1978 et 1981. Il est vrai qu'il ne faut pas surévaluer les enquêtes quantitatives électorales. Il est vrai aussi que la participation électorale est seulement un des aspects de la culture politique, et cela est notamment évident en Italie (2). Mais il faut tenir compte du fait que l'on a eu un abstentionnisme très fort (18,8 % en 1978 et 20,4 % en 1981) par rapport aux taux de participation très élevés de 1948 à 1976 aux élections politiques (les abstentions varient de 6 à 8 %, si l'on ne considère pas la pointe de 10,1 % de la consultation de 1979 (3), avec une participation bien supérieure à la participation française) (4). Mais le pourcentage des

(2) En ce sens, A. BARBERA, dans C. MORTATI et autres, *Commentaire de la Constitution*, art. 1-12, Bologna, Zanichelli, 1975, n. 2 ; S. CASSESE, L'immunità della burocrazia, dans *Politica del diritto*, 1971, 195.

(3) Par contre, avant la période fasciste, dans les élections politiques (le référendum n'existait pas) les abstentions allaient de 64,96 % en 1909, à 39,6 % en 1913, à 43,4 % en 1919, à 31,6 % en 1921.

(4) En France, nous allons d'un minimum de 20,8 % dans les élections du 28 septembre 1958 à un maximum de 35,1 dans celles de 1962, W. R. SCHONFELD, M. F. TOINET, Les abstentionnistes ont-ils toujours tort ?, dans *Revue française de Science politique*, 1975, 645 ss.

votants a toujours été élevé, supérieur au pourcentage en France ou en Amérique du Nord (5).

Dans les deux référendums de 1978 et 1981 en Italie, nous avons eu des pourcentages de votants presque égaux aux pourcentages précédents. Ce facteur, de même que du reste les résultats des élections de 1979, peut être interprété comme une ultime preuve de stabilité (6). Les résultats, aussi bien en 1978 qu'en 1981, confirment largement les choix du parlement, surtout en 1981 (7) et constituent une preuve de confiance dans le système politico-représentatif, même si elle se combine avec une attitude fort critique à l'égard des partis (8).

C'est un résultat important si l'on tient compte des caractéristiques du référendum italien. Contrairement au référendum français qui a une fonction d'élargissement, de soutien, d'intégration parce qu'il part, par impulsion, du pouvoir, le référendum italien a une fonction de contre-pouvoir ou de contrepoids. Cette fonction se trouve d'autant plus exaltée lorsque le référendum est utilisé en « rafale », avec une extension horizontale (dix référendums demandés) et verticale (400 articles du code pénal militaire, 97 sur 934 du code pénal en 1978) et lorsqu'il se relie à une série de propositions visant à la contestation du système des partis.

C'est dans ce contexte qu'il faut s'interroger sur le rôle structurel des institutions constitutionnelles.

(5) En Amérique du Nord il n'est pas rare de dépasser 51 % aux élections législatives et 37 % aux élections présidentielles, pour ne pas parler des élections en Suisse (57 % d'abstentions de 1960 à 1969, 58 % de 1970 à 1978 ; le pourcentage n'a jamais été inférieur à 26 % et, pour un argument tel l'avortement, il a été de 49 %). Les données pour les Etats-Unis sont déduites de l'article cité dans la note précédente, pour la Suisse, par J.-F. AUBERT, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Payot, Lausanne, 1978, p. 264.

(6) Il a été relevé (par H. TINGDTEN, *Political Behavior : studies in election statistics*, London, 1973, p. 219 l., sur la base de l'expérience de Weimar, S. M. LIPSET, *L'Homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 214 s.) qu'une augmentation rapide du taux de participation peut être le signal d'un état de tension et de difficulté.

(7) En 1974, pour le divorce, les électeurs favorables à maintenir la loi avaient touché 59,26 %, aujourd'hui, les pourcentages négatifs ont été de l'ordre de 85,2 % sur la loi pour l'ordre public, de 77,3 % pour celle de la prison à vie, 86 % pour le port des armes, 88,5 % pour celle sur l'avortement du référendum proposé par le parti radical, et 67 % pour celui proposé par les catholiques du « Mouvement pour la Vie ».

(8) Le référendum pour l'abrogation de la loi sur le financement des partis est celui qui a obtenu en 1978 le plus grand nombre de votes : 43 %. Si les électeurs avaient tenu compte des indications des partis, le pourcentage aurait dû être de 10 %.

Je ne crois pas que l'abolition du financement public soit positif pour conduire à la moralisation des entrées et du comportement des partis : le choix des électeurs est toutefois une expression significative d'un jugement négatif sur le système actuel.

En effectuant un bilan critique ou constructif, il faut essayer d'éviter de donner à la Constitution le caractère mythique particulier qu'elle a eu dans la période de sa « non-application » : demander alors le respect de la Charte constitutionnelle avait été une exigence spécifique, un mot d'ordre politique intransigeant. Aujourd'hui, un contrôle d'un côté et une plus forte homogénéisation sociopolitique de l'autre peuvent permettre une évaluation plus détachée et éviter la sacralisation du texte.

Trop souvent l'on feint de croire ou l'on croit feindre que des problèmes touchant les structures profondes de la société peuvent se résoudre en proposant des modifications constitutionnelles qui, même si elles peuvent apparaître utiles en soi, ne sont pas, en tout cas, résolutoires. Je pense, par exemple, à la réforme du système bicaméral actuel. Les modifications du bicaméralisme ainsi que de plusieurs autres dispositions ne peuvent jamais résoudre des antinomies et des exigences qui dépassent soit la constitution formelle, soit la constitution matérielle. Il suffit de penser aux systèmes électoraux et aux liaisons entre eux et les partis qui sont en dehors de la constitution formelle mais conditionnent le fonctionnement des institutions, bien plus que les normes sur la nomination du président du Conseil ou sur la question de confiance.

Il est difficile de penser qu'aujourd'hui, l'établissement d'une loi sur l'organisation du Gouvernement, qui toutefois est prévue par la Constitution (art. 95), pourrait servir à grand-chose pour résoudre des problèmes de stabilité. On parle de cette loi comme d'une panacée, de même que plusieurs parlaient de la « relance » du Conseil national de l'Economie et du Travail (CNEL). Il s'agit quelquefois d'une culture arriérée ou, bien plus souvent, de déguisements. Du reste, une modification des normes sur la question de confiance (allant jusqu'à l'introduction de la défiance constructive) peut être décisive. Tout le monde sait qu'envisager des solutions de ce genre soulève d'autres problèmes qui sont, d'une part, le coût par rapport aux bénéfices envisageables, de l'autre les possibilités concrètes d'arriver à des changements.

Il est banal de rappeler qu'aux exigences existantes correspondent des desseins et des conséquences politiques différents qui caractérisent les propositions de modification en fonction des avantages que chacun peut en tirer. L'attitude des socialistes est exemplaire. Ils ont été les premiers promoteurs décidés du thème des réformes. En effet, même s'ils ont parfois avancé des propositions timides (quelquefois minimales, quelquefois maximales, alternativement) d'un système présidentiel, en élaborant des thèses proches de celles sur la *Monarchie républicaine* de Duverger, ces propositions visaient tou-

jours — c'est bien normal ! — à constituer un espace entre les deux pôles démocrate-chrétien et communiste.

Il est banal aussi de répéter que les propositions de réforme entraînent le risque de laisser de côté tout ce que l'on pourrait faire *sans* réformes.

2. N'importe quel discours sur la Constitution italienne doit partir des vicissitudes de la Constitution, dont j'ai rappelé la lenteur de l'application (9). Après l'entrée en vigueur de la Constitution, l'expérience constitutionnelle a eu trois phases. La première, de 1948 à 1956, a été caractérisée par une non-application substantielle des dispositions constitutionnelles et par la substitution d'une constitution embryonnaire, d'un parlementarisme préfasciste, à la Constitution écrite.

Dans la phase suivante — jusqu'en 1972 — s'effectue l'application progressive des mesures constitutionnelles prévues.

La dernière phase est celle que nous traversons. La Constitution connaît maintenant une application presque intégrale. Mais alors que nous y sommes arrivés, on peut constater facilement que le retard accumulé et les exigences qui sont apparues durant cette période, ont modifié l'architecture prévue par le texte. Rien n'est aussi symptomatique que le sort qu'ont eu les régions, nées vingt-cinq années après le délai prévu pour leur mise en place et qui à présent, comme nous le verrons, ont pris une configuration bien diverse, je dirais presque inévitablement, même sans vouloir instaurer un lien trop étroit entre une norme, son milieu et son temps.

La stabilité de la Constitution formelle par opposition aux changements est une singularité du cas italien. Si l'on regarde tout autour, même sans quitter l'Europe occidentale, de 1948 à aujourd'hui, la France, l'Espagne et la Grèce ont changé leur Constitution, la Belgique et la Suède l'ont profondément modifiée, la Suisse l'a révisée 62 fois et la République fédérale allemande 34 fois. Au sein de l'Europe collectiviste l'URSS, la Yougoslavie, la République démocratique allemande, la Roumanie, la Pologne, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie ont aussi changé leur Constitution. La fixité italienne n'est pas la preuve de la bonne santé du système ; bien au contraire. Le manque d'adaptation des organismes ou des procédures formelles aux nouvelles exigences se résout ou bien par des modifications substantielles, déformantes et non légitimes, qui peuvent conduire

(9) Le caractère de cet article exclut toute liaison bibliographique : il faut citer l'excellente synthèse de G. BIBES, *Le système politique italien*, Paris, PUF, 1974.

à une véritable violation des normes constitutionnelles, ou bien par un ajustement spontané amorcé aux interactions du système qui donne lieu à ce déplacement ou dérapage des pouvoirs constitutionnels qu'on peut facilement noter dans l'expérience italienne depuis quelque temps et qui exploitent l'élasticité de la Constitution jusqu'à la limite de la rupture.

3. On a souvent relevé que la Constitution de 1948 n'apporte pas d'innovations à la technique constitutionnelle, c'est-à-dire qu'elle ne s'éloigne pas des modèles du début de l'entre-deux-guerres.

Dans sa formation, l'on peut relever une absence d'innovation et, au-delà de celle-ci, peut-être une carence de demandes, plus qu'une méfiance vis-à-vis des innovations. La Constitution naissait dans une société non industrialisée, encore largement rurale, après le désastre du fascisme, après les ruines et les deuils de la guerre, après une période de rupture avec des expériences et une culture européennes et après une expérience dictatoriale qui, au delà de son rejet, était difficilement analysable. Encore aujourd'hui, la polémique sur le fascisme (réaction du capitalisme, régime de masse ou synchrétique, etc.) souligne la difficulté de comprendre les phénomènes de cette époque et à quel point ils étaient spécifiques au cas italien ou au fascisme et propres à une société faiblement industrialisée. Les trois tendances politiques et idéologiques qui divisaient les constituants italiens étaient celle de gauche, surtout marxiste, celle libérale-démocrate (qui comprenait les courants politiques préfascistes qui avaient survécu), et celle catholique. Si le second courant envisageait avec méfiance les innovations constitutionnelles, la sous-culture de gauche ne manifestait pas d'idées particulièrement innovatrices par rapport aux modèles parlementaires.

Les communistes, après le virage de Salerne — qui en réalité remontait au VII^e Congrès de l'Internationale communiste —, s'étaient décidément rendu compte de l'impossibilité de créer un mouvement révolutionnaire. Ils avaient accepté un modèle de démocratie parlementaire traditionnelle, mais avec des déclarations de droits socio-économiques progressistes. En même temps, ils avaient misé sur la structure du parti en tant que moment institutionnel, mais plus encore méta-constitutionnel, prince moderne, pour reprendre Gramsci, fondamental et décisif pour constituer le pivot d'une action politique autonome et, également, d'une alliance avec les partis de masse, et d'un mouvement vers un type de démocratie de masse.

Sur ce terrain, l'accord décisif a été atteint avec la gauche démo-

crate-chrétienne, inspirée surtout par Dossetti. Le penchant vers un monocalisme ou un régime d'assemblée à tendance jacobine (inspirés de la gauche française) fut abandonné par les forces de gauche au cours des travaux de l'Assemblée constituante. Les socialistes, avec réticence, ont suivi les communistes : aux sommets du parti ils étaient enclins à sous-évaluer les problèmes institutionnels. Les propositions de quelques intellectuels socialistes étaient différentes et beaucoup plus innovatrices mais ils furent vaincus et écartés de la constituante ; au contraire, parmi les constituants démocrates-chrétiens, le pourcentage de professeurs de droit fut fort.

La gauche non marxiste, pratiquement la petite patrouille du parti d'action, a été probablement la seule à exprimer — même si ce fut sans succès — des idées innovatrices, du moins pour l'expérience italienne. Elle proposait un régime présidentiel, en une vision qui avait tous les mérites et tous les défauts d'une presbytie consciente et déclarée.

Comme toutes les Chartes contemporaines, la Constitution avait l'intention de couvrir deux versants : l'un de régulation de l'Etat-appareil, l'autre de l'Etat-communauté, des droits et des devoirs des citoyens. Cette distinction souligne deux pôles sans vouloir en nier l'interdépendance respective.

Le premier veillait à la distribution des pouvoirs et ceci a été fait avec une forte préoccupation « garantiste ». L'Italie sortait d'une expérience dictatoriale et connaissait la particularité d'un parti communiste très fort d'un point de vue numérique, de même que du point de vue du prestige politique et du charisme révolutionnaire.

Les différences et les défiances entre les partis étaient profondes et les intérêts des partis de masse coïncidaient avec le désir de maintenir une charpente qui puisse consentir une certaine fluidité, un texte qui permettait plusieurs lectures et plusieurs possibilités d'évolution.

La rupture entre les démocrates-chrétiens et la gauche était survenue, au cours de l'élaboration de la Constitution, à cause d'une combinaison de forces endogènes et exogènes (la polémique est toujours ouverte). Le cadre général était celui d'une guerre froide qui influençait fortement la situation italienne, encore sous le régime de la souveraineté limitée (et toujours fort conditionnée par la situation générale internationale, depuis le Risorgimento), et avait accru les défiances. Le texte constitutionnel en avait subi les conséquences. En fait, il y a une différence de tension idéologique — je dirais morale — et de formulations techniques entre la première partie et la deuxième.

Toutefois, on décidait de ne pas rompre sur les procédures de formation de la Constitution et de séparer la majorité de soutien du Gouvernement de la majorité à assemblée (ou législative). Il s'en suivra une constante dans la vie politique italienne, la majorité gouvernementale et la majorité législative restant différentes (10), la seconde, plus large, étant l'instrument de décisions et d'accords communs d'un dialogue parlementaire continu, même pendant la période de la prédominance démocrate-chrétienne et de la guerre froide entre DC et gauche. Si la régulation de l'Etat-appareil n'abandonnait pas le schéma de la démocratie classique de type weimarien, celle de l'Etat-communauté reprenait le modèle, combinant droits politiques et civils traditionnels et droits sociaux et économiques, apparu plus récemment. Sur ce point également, il était possible de parvenir à un accord — et avec une conviction plus grande que pour les normes sur les organismes constitutionnels — entre les sous-cultures diverses. De plus, la convergence d'intérêts opposés amenait à souligner les exigences constitutionnalisées de transformation de la société. Une phrase d'un constituant et juriste très influent, Calamandrei, est devenue un lieu commun : pour compenser une Révolution manquée, les forces de droite acceptèrent une Révolution promise.

En ce sens, la Constitution est véritablement née de la résistance, comme l'on continue à le dire à travers une rhétorique que répètent les medias et l'école. Mais il s'agit d'une résistance divisée en sous-cultures différentes, voire hostiles, unie dans la colère et dans l'espoir de changements et de réformes auxquels chacun pouvait donner temps, espaces, contenus, langages différents ; il s'agissait d'un processus de transformation dont la nécessité était acceptée par tous. Ce processus aurait lieu en des temps et selon des modes dépendant du jeu des forces politiques. L'art. 3, 2^e § — sur lequel je reviendrai — devait représenter la synthèse où confluaient les allusions, les ouvertures et les risques d'évasion.

4. Si l'on considère l'Etat-appareil, nous avons une constitution rigide, un régime parlementaire équilibré, à équilibre étoilé, polycentrique, avec un parlement qui dans le système n'avait pas le caractère absolu dont parlait Carré de Malberg, ni celui de l'arché-parlementarisme dont parlait Duverger, faisant une comparaison avec le

(10) P. CALAMANDREI, La costituzione e le leggi per attuarla, in *Dieci anni dopo 1945-1955*, Bari, Laterza, 1955 ; A. PREDIERI, Parlamento 1975, in AA. VV. *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975, p. 23 et s. ; ID., Mediazione e indirizzo politico nel parlamento italiano, in *Rivista italiana di scienza della politica*, 1975, n. 3 (décembre) p. 407 et s., en particulier p. 420 et s.

régime anglais de 1914 (11), et n'apparaissait ni souverain ni tout à fait prédominant, dans la mesure où il subissait un remaniement fonctionnel par rapport à l'archétype préfasciste et même à celui de la III^e République. D'une part, la rigidité constitutionnelle était garantie par la Cour constitutionnelle qui contrôlait la légitimité des lois ; d'autre part, trois types de référendum impliquaient le corps électoral qui pouvait procéder à un référendum abrogatif de la plupart des lois, aussi bien par initiative des régions que par initiative de 500 000 électeurs. La loi n'était plus le monopole du parlement, mais le parlement était toujours l'instance finale d'orientation et de coordination : à côté de la loi parlementaire apparaissaient les lois régionales, inférieures aux lois parlementaires, les lois gouvernementales (les décrets-lois qui étaient ensuite soumis à la conversion en loi parlementaire), et les lois déléguées, syndicales (les contrats collectifs), référendaires (même avec le seul effet abrogatif). Le constituant percevait clairement le poids des grands opérateurs de masse des processus macropolitiques où les procédures institutionnelles devaient s'insérer ; il voyait aussi nettement le double circuit politique binaire, c'est-à-dire représentatif, structuré sur les partis, et économique-syndical, structuré sur les syndicats. Il affirmait l'identification des opérateurs, même si la projection de ces réalités nouvelles sur les institutions pouvait paraître timide (je me réfère aux partis) ou arriérée (je me réfère aux syndicats et aux prévisions pour la formation des contrats collectifs, basée sur des formalismes anachroniques qui cachaient des prétentions de contrôle non acceptables). Au contraire, on constatait une institutionnalisation dans la formation des lois parlementaires qui pouvait être riche de signification. Je fais allusion au CNEL (Conseil national de l'Economie et du Travail) (12).

Le Parlement restait au centre du système, mais avec des contacts et des interférences de provenance polycentrique évidente, pluraliste, ou de représentation binaire. Les poids et les contrepoids furent plus

(11) M. DUVERGER, *La Monarchie républicaine*, Paris, Editions Robert Laffont, 1974, p. 109.

(12) Le CNEL a été ensuite asphyxié en langes par la loi qui l'avait contraint de façon extrêmement réductrice ; en conséquence de cette loi, et ensuite parce que ni les syndicats n'avaient besoin de la médiation d'un organisme *ad hoc* pour traiter avec le Gouvernement, ni le parlement désormais ouvert sur le modèle américain de l'*inquiry approach* avec les enquêtes cognitives et aux rapports directs avec le monde économique, le CNEL s'est effacé jusqu'à être livré comme une épave, et la récente tentative d'un renvoi a obtenu le résultat de constituer un conseil qui produit de bons avis et de bonnes recherches plus proches de celles d'un CNR (si nous voulons traduire mot à mot : CNRS) plutôt que des dispositions d'un organisme constitutionnel.

soignés à cause du caractère « garantiste » et polycentrique de l'appareil constitutionnel.

Le travail du parlement et les rapports Parlement-Gouvernement marquaient une tendance à la rationalisation parlementaire. Mais, en réalité, elle était assez faible : quelques normes sur la confiance et sur la défiance, sur le programme gouvernemental, mais rien d'équivalent par exemple au vote de défiance constructif de l'article 67 de la Constitution de Bonn. Par contre, bien plus forte était la tendance à rechercher des équilibres en dehors du rapport Gouvernement-Parlement, qui était amorcée au jeu des forces politiques : on comprenait le rôle des partis qui dépassait les divisions des pouvoirs traditionnels. Il en dérivait un système de contrepoids articulé, d'un côté, sur de larges autonomies régionales et, de l'autre, sur des équilibres d'origine non parlementaire (initiative législative populaire, référendum abrogatif) ou non représentative, avec des possibilités d'utiliser ces instruments en alternative dialectique aux partis. De par sa nature, le référendum est antithétique et alternatif au système parlementaire : il interdit les compromis et les nuances dans les choix : on oppose un « oui » ou un « non » radical, mais surtout un vote d'opinion au vote d'appartenance, qui contraste avec la situation cristallisée (surtout en Italie) des partis (indépendance de la magistrature, contrôles de constitutionnalité, initiative du CNEL).

Les autonomies régionales ou locales représentaient l'innovation saillante, même si le modèle n'était pas neuf (il était largement inspiré de la Constitution républicaine espagnole), dans une organisation d'Etat qui a toujours été caractérisée, depuis l'unité de l'Italie, par un Etat centraliste selon un modèle napoléonien (parfois plus royaliste que le roi). Même dans ce cas, en substance, la Constitution n'introduisait pas de grandes innovations dans les modèles de combinaison des ingrédients de l'Etat-organisme ; ceci n'était pas le cas non plus dans la discipline de l'Etat-communauté qui recopiait de très près le modèle de l'Etat social weimarien. On dit souvent aujourd'hui que la Constitution était passée sur les organismes administratifs sans les toucher, en accueillant le mythe libéral selon lequel les structures administratives sont des machines sans politique et hors de l'histoire. Je ne pense pas que l'on puisse être d'accord avec cette affirmation. La Constitution a voulu un Etat autonomiste et régional avec une articulation administrative-politique qui transférerait le poids de l'administration à un sous-système électif et capillaire. Celui-ci aurait profondément pesé sur les structures institutionnelles, administratives, partisans et même, par voie induite, syndicales, si la régionalisation avait été faite entre 1949 et 1951, selon les arti-

cles VIII et IX des dispositions transitoires et non, comme cela a été le cas, entre 1972 et 1977, après encore vingt-cinq années de centralisation et de déconcentration fonctionnelle contraire aux autonomies dont je parlerai plus avant.

5. L'expression d'une volonté de réformes caractérisera l'ensemble du domaine des droits sociaux et économiques, l'horizon s'élargissant considérablement en relation avec la réalité sociale italienne de l'après-guerre. La formulation des droits était de nature « garantiste », traditionnelle, à laquelle s'ajoutait une liste d'objectifs allant dans le sens d'une transformation de la société et que l'Etat considérait comme les siens ; il s'agissait d'une reconnaissance de droits plus que d'une dynamique qui introduisait un soutien au pluralisme ou que d'une organisation dont les buts pouvaient se réaliser.

Il s'agissait d'un « garantisme » qui semblait déphasé, aussi bien pour les citoyens que pour les opérateurs des macroprocessus politiques, par rapport aux nouveaux instruments de garantie : en effet, un recours direct à la Cour constitutionnelle de la part du particulier n'est pas prévu contre une loi illégitime (contrairement à la RFA), et il n'y a pas, non plus, de protection des minorités parlementaires (qui existe par contre en France depuis la révision de 1974). La Constitution veut avoir un rôle propulsif, mais la question de savoir comment et quand le développement sociopolitique doit avoir lieu est laissé aux forces sociales et politiques. C'est dans le cadre des pouvoirs et des contre-pouvoirs que les droits sociaux et économiques se consolideront suivant une formule singulière, peut-être unique, dans l'histoire constitutionnelle, la formule de l'art. 3, § 2. La société telle qu'elle est, base existante de la réalité où la constitution opère, est refusée et s'y oppose une société préfigurée, caractérisée par la démocratie réelle, par l'égalité substantielle, par le développement de la personne, de la participation réelle des travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays. L'Etat est défini comme Etat pluriclassiste qui connaît la lutte de classe. Sa structure doit se faire instrument de transformation à l'avantage des travailleurs, d'après une vision d'inspiration socialiste. La détermination du moment où cette transformation aura lieu est laissée à la créativité du diagramme des forces politiques, à celles qui peuvent l'emporter dans un cadre de démocratie représentative structurée en partis, avec les correctifs de la démocratie directe dont nous avons parlé : ceux-ci sont considérés comme des instruments additionnels au pouvoir des partis, dans une dialectique avec les

institutions, imprégnées par les partis, plutôt que comme un contre-pouvoir aux partis.

Les partis étaient les pères fondateurs de la Constitution, consciemment destinés à y être les acteurs des macroprocessus politiques. L'expérience italienne de la Résistance et des comités de libération nationale s'amalgamait indirectement avec la structuration du parti de masse fasciste dans le cadre du plus petit dénominateur, c'est-à-dire l'appareil ou parti de masse. Dans la réalité plus que dans les formules (même si l'art. 49 est une des premières formules qui introduit les partis dans le texte formel d'une Constitution), les partis constituaient la structure portante, élément essentiel des institutions, dont la structuration était tout d'abord une préoccupation politique et métaconstitutionnelle. Le choix de Togliatti et de la direction du PCI, de miser sur le parti bien plus que sur la Constitution a été déterminant, non seulement au sein du communisme italien, mais dans le système écologique des partis. De cette façon, lorsqu'est entrée en vigueur la Constitution, l'enjeu décisif devait être joué sur le terrain des partis et de ses projections sur la société.

La Démocratie chrétienne accepta ce défi avec rapidité, se convertit à la primauté du parti, et décodifia le message communiste en clef intégraliste, monopolisante à brève échéance et par conséquent parce qu'elle était au pouvoir, préféra recourir au secours de l'instrumentalisation juridique plutôt que de se comporter à long terme dans la perspective des alliances ou de la construction d'une hégémonie ; de cette façon, l'on arrive à des conséquences extrêmes, c'est-à-dire, comme nous le verrons, à court-circuiter Constitution, institutions, gouvernement et gouvernement de l'économie que la Constitution voyait comme un prolongement de l'activité parlementaire (et en effet, l'art. 41 prévoyait une législation pour la planification, c'est-à-dire l'attribution au parlement des décisions fondamentales du gouvernement de l'économie), et l'on tend vers le couple parti-administration ou, pour mieux dire, sous-gouvernement pendant la période postérieure à 1948, de l'occupation de l'appareil administratif et économique (ainsi défini par le juge constitutionnel Leopoldo Elia, qui n'est pas communiste mais démocrate-chrétien).

6. Les constituants pensaient donc aux partis, et la Constitution en parle ; mais elle exclut le problème clef d'un système électoral représentatif, c'est-à-dire le choix entre les différentes méthodes électorales. Même là où le texte constitutionnel faisait allusion aux méthodes électorales, la Constitution a dit bien peu (je dirais rien du tout) : je fais référence à la disposition évasive sur le Sénat élu

sur une base régionale (art. 57 de la Constitution). En acceptant cette formule, nous sommes arrivés à accepter une législation électorale qui a rendu le Sénat, dans la substance, égal à la Chambre des députés en ce qui concerne le recrutement. De cette façon, on a eu un bicaméralisme paritaire tant pour la composition que pour les fonctions, injustifié et qui a été, dès le premier jour, la cible des réformateurs.

Si formellement cela correspondait à une tendance, cette orientation était au contraire bien assise sur le refus conscient et naturel d'une norme constitutionnelle écrite sur le système électoral, ou du moins sur ses points essentiels. On peut dire qu'il ressort du texte une préférence pour le système électoral proportionnel. On peut aussi dire que celui-ci est le modèle, même avec certaines modifications, sur lequel s'est réalisé et s'est maintenu l'accord de fond entre les partis. Mais dans la Constitution, il n'y a aucun choix déclaré d'un système électoral. Il y a une logique profonde qui conçoit les fondements mêmes du système politico-représentatif dans le politique, conçu comme préconstitutionnel et, dans la substance (même si ce n'est pas dans la logique du système des sources des normes), comme méta-constitutionnel.

L'absence de normes rigides est une soupape pour les forces politiques qui a une importance analogue, même si elle est supérieure, à celle que l'on peut attribuer aux concepts-soupapes de la clause des bonnes mœurs ou de l'ordre public du code civil (art. 1108, 1131, 1133 code Napoléon). L'ordre juridique semble entièrement conçu sur un « si ». C'est une hypothèse énorme de règles, dont la base, malgré une Constitution rigide, avec la superposition hiérarchique des sources de droit et le contrôle de légitimité constitutionnelle, apparaît donc au-dehors de la Constitution et neutre par rapport à elle-même. Mais dans la réalité, le succès des joueurs, s'il est abstraitement variable, est probablement prévisible, du moins pour une certaine période, en extrapolant.

Sur ces prévisions, se modèlent les systèmes électoraux et l'attitude des forces politiques en relation avec leur mutation. Dans une société politiquement non homogène, à forces presque égales, comme notre pays depuis l'introduction du suffrage élargi en 1919 (dans la substance les rapports entre gauche et droite n'ont pas changé ou se sont modifiés très lentement de 1919 à 1976, et le problème de fond du système politique italien est dans ces chiffres) (13), les résultats électoraux ne donneront pas une majorité nette, mais entraîneront

(13) Si droite et centre-droit, ou bloc modéré, en 1979 représentaient 46,3 % contre 35,3 % socialo-communiste, en 1946 les pourcentages étaient 45,4 contre 42,2 pour la gauche, en 1963 : 47 contre 45,4, en 1968 : 45,8 contre 44,96, en 1976 : 43,6 contre 50.

des gouvernements de coalition. Ils pourront aussi mener — comme ils ont mené en Italie — à une alternance limitée aux appoints avec un centre immobile, ou à une absence substantielle d'alternance. Une loi électorale peut permettre de renforcer de manière artificielle, avec tel ou tel dispositif, une non-majorité, en la privilégiant dans la distribution des sièges, avec un système de prime, ou peut mener au même résultat en augmentant le niveau de réduction des choix électoraux. Ceci se vérifie tant en Grande-Bretagne, avec le scrutin uninominal à un tour, qu'en France, avec le scrutin uninominal à double tour. Il faut, pour que l'on vote une loi qui porte à ces résultats, une situation de force où il y a concordance d'intérêts ou bien une situation où un groupe ou un parti a la possibilité d'imposer sa propre règle, d'intervenir avec un instrument juridique qui constitue une structure déterminante dans le système politique. Comme il s'agit d'une loi ordinaire et non pas d'une loi constitutionnelle, cette loi aura besoin d'une majorité simple. De cette façon, dans un processus circulaire de cause à effet, une majorité simple se constitue un instrument qui la renforce ou la couronne, en la mettant à l'abri des mutations et des situations d'équilibre. Cela n'a pu se produire lorsque la Constitution italienne a été votée. Les situations des principaux partis étaient en effet encore voisines, et les extrapolations ne permettaient pas de prévoir la victoire, ni du centre-droit ni de la gauche. Aucun de ces deux courants n'était intéressé par des méthodes différentes du système proportionnel. Lorsque le parti de majorité relative (la Démocratie chrétienne) et ses alliés, vers la fin de la première législature, essayent d'introduire une loi majoritaire (la loi du 31 mars 1953, n. 148, appelée « loi scélérate » par la gauche), les forces électorales ne suffisent pas. La DC fut donc obligée de revenir à la méthode proportionnelle, qui est encore aujourd'hui la règle dans les lois électorales, mais elle n'est pas de nature à décourager à fond le multipartisme (même si les sièges sont plus chers pour les partis mineurs que pour la DC ou pour le Parti communiste) ni à donner la possibilité d'attribuer des primes de majorité. Nous ne souhaitons pas l'introduction de cette dernière méthode pour résoudre les difficultés de la stabilité du Gouvernement.

Nous voudrions seulement dire que, devant une réalité effective où les choix électoraux donnent peu de marge à un parti et toujours au même auquel on n'apporte pas de correctifs, le système politique représentatif a une structure très faible. Un système constitutionnel, comme tout système normatif ou, plus simplement, tout système de communication, est constitué de paroles et de silences, significatifs en soi et pour leur combinaison. La structure de la Constitution est

homogène dans ses dispositions qui facilitent les pluralismes et les polycentrismes et n'empêchent ni ne favorisent, dans les élections, la tendance à une concentration. A la stabilisation qui opère en concentrant et en polarisant les votes peut s'en adjoindre une autre, de façon autonome et indépendante, qui opère sur le temps d'activité du Gouvernement. C'est la méthode présidentielle des Etats-Unis, ou celle directoriale suisse, ou celle du Gouvernement de législature par convention comme en Grande-Bretagne, ou aussi dans les formules juridiquement faibles mais politiquement efficaces du parlementarisme stabilisé dont parle Colliard (14). A tout ceci se rattachent les mécanismes constitutionnels qui découragent les crises, avec le système de la Constitution de Bonn ou avec celui de l'art. 99.5 de la Constitution espagnole. La Constitution italienne ne connaît rien de semblable.

A une vision qui confiait consciemment, dans ses silences et dans ses paroles, la gestion du système aux majorités (même avec les correctifs dont j'ai parlé), la réalité a répondu avec un blocage ultra-trentenaire. Il n'y a pas eu d'alternance, il n'y a pas eu de compromis, il n'y a pas eu de *swing of pendulum*, il n'y a pas eu d'association.

En peu de mots, la difficulté est là.

7. La stabilité, d'un côté ou de l'autre, n'était pas dépendante de la Constitution en ce qui concernait les systèmes électoraux. Des préoccupations pour la stabilité du Gouvernement ne manquaient pas, mais elles étaient dépassées par d'autres : les remèdes (je l'ai déjà dit) furent timides et l'expérience les fit apparaître comme insuffisants. Le Gouvernement aurait dû agir autour du président du Conseil et avec le programme présenté par ce dernier, mais aucun mécanisme n'assurait l'efficacité de la norme. A propos de la dialectique Gouvernement-Parlement, la Constitution ne disait pas grand-chose : elle pouvait être gommée s'il existait un parti ayant une majorité absolue (et la Constitution renforçait les partis avec le vote de confiance public) ; elle ressortait autrement à travers une dialectique de partis et de groupes parlementaires.

(14) J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques 1978, p. 278, qui fonde la classification selon une vaste analyse historique de la stabilité des alliances en cours de législature : lorsqu'elles ne manquent pas, nous avons une situation stabilisée, tandis que dans le cas italien comme dans très peu d'autres nous avons une situation ni stabilisée, ni structurée (et sur ce manque de structuration des partis il n'est pas facile d'être d'accord tout en donnant le juste poids au pouvoir des courants de la DC de façon que, pour rester sur le point de vue de Colliard, le système italien est structuré et non stabilisé).

La Constitution n'ignorait pas les exigences de Gouvernement, mais les résolvait avec une prévision majoritaire ou de coopération plus large, toujours en faisant appel à la majorité parlementaire. Celle-ci avait en effet la double fonction de soutenir le Gouvernement, avec le mécanisme traditionnel de la confiance, mais aussi et surtout de régler le processus économique ou du moins les interventions à travers les lois de planification. La majorité parlementaire exerçait donc cette fonction de direction et de coordination qui constituait, comme on a déjà dit, le rôle du parlement. Les normes de la Constitution italienne sont assez élastiques pour consentir bien des choses ; un équilibre diachronique tel que celui du régime parlementaire anglais basé sur l'alternance, ainsi qu'un équilibre synchronique complexe qui évidemment ne laisse pas de côté l'équilibre diachronique, scandé par les périodes d'élections (que nous retrouvons, du reste, dans le système nord-américain). Il suffit de penser aux relations entre l'Etat central et les régions qui peuvent avoir et ont des majorités diverses de celles du gouvernement central. Pensons aussi au référendum qui peut être mis en action soit par l'autogestion du corps électoral, soit par les régions, dont les gouvernements peuvent être constitués par des coalitions politiques différentes de la majorité parlementaire. Pensons enfin à la Cour constitutionnelle, dont les juges sont recrutés en fonction des positions de la majorité, des corps indépendants de magistrats, du Président de la République ; pensons surtout au rôle que la Cour, avec des décisions prises au sommet et une magistrature indépendante du Gouvernement, avec des décisions ayant un large écho, peut jouer pour représenter des positions et des intérêts qui sont minoritaires dans le parlement.

Ce sont tous des éléments qui peuvent être reliés entre eux plus ou moins intensément à l'intérieur d'un réseau variable. Dans la Constitution italienne, comme du reste dans la Constitution française ou de la RFA, il existe plusieurs constitutions. Nous avons connu des gouvernements, tel celui de Gasperi, aux allures de Premier ministre britannique. Nous avons vu aussi des gouvernements Andreotti basés sur la *non-fiducia* ou « non-recours au vote de défiance », c'est-à-dire sur l'appui de tous les partis de l'« arc constitutionnel » ; cette coalition, dite « de l'unité nationale », c'est-à-dire basée sur tous les partis en dehors du MSI-DN d'un côté, des radicaux et du PDUP de l'autre, bénéficiait du vote de confiance de tous les partis à l'exception des communistes qui s'abstenaient, collaborant ainsi activement à la réalisation du programme et aux décisions législatives.

Nous pourrions rappeler la persistante diversité entre la majorité

gouvernementale et la majorité parlementaire, le rôle important de l'initiative législative parlementaire, même par les parlementaires de l'opposition, les divergences entre gouvernement central et les différents pouvoirs, les régions, l'absence de censure.

J'ai rappelé les trois phases de mise en œuvre de la Constitution italienne. La première va de 1948 à 1956 (quand la Cour constitutionnelle fut mise en fonction) et ce fut la période d'une non-application généralisée, tant par le parlement que par l'administration et la magistrature. Même le Gouvernement agissait sur la base d'une violation non dissimulée (à l'exemple du président du Conseil Scelba). De surcroît, il y avait une dévaluation technique des normes constitutionnelles. Plusieurs arrêts de la haute magistrature et une partie des juristes soutenaient que les normes constitutionnelles ne visaient qu'à tracer un programme pour le législateur et étaient dénuées de toute utilité. La Constitution fut mise au réfrigérateur : ainsi le dira le Président de la République Gronchi, en succédant au Président Einaudi (qui avait interprété son rôle de gardien de la Constitution de façon pour le moins singulière).

La politique est dominée par la rupture avec la gauche. Les communistes et les socialistes ensemble sont présentés comme des partis anti-système destinés à être exclus de toute activité gouvernementale et administrative. Le système des autonomies, de marque démocrate-chrétien, mais qui permettrait à la gauche de renforcer ses positions dans les gouvernements locaux, n'est pas mis en fonction. A sa place, fut mise en œuvre une décentralisation fonctionnelle qui est le contraire de l'autonomie des organismes locaux (la Caisse du Mezzogiorno témoignera d'abord de la virtualité, ensuite de la réalité du conflit entre les deux types d'organisation).

On ne mit pas en fonction des institutions « garantistes ». Même les droits politiques et de liberté ne furent appliqués qu'en mesure réduite. On ne procédait même pas à l'adaptation de la législation aux nouvelles structures. On restaura pratiquement tout, dans la mesure la plus large possible, même les règlements parlementaires, en arrivant en 1953 à l'essai de la loi scélérate, symbolique, dans ce contexte, d'une volonté profonde de révision constitutionnelle.

La deuxième phase, de 1956 à 1972, fut favorisée par le dégel des relations entre le monde communiste et l'alliance atlantique et par le développement économique à l'intérieur.

Cette phase a été caractérisée par trois points politiques fondamentaux : la formation d'une coalition de centre-gauche, avec l'entrée du Parti socialiste au Gouvernement, la crise de 1968-1969, le déclin de la formule de centre-gauche et la consolidation sur le plan

des pouvoirs locaux d'abord, parlementaires ensuite du parti communiste. Giorgio Galli parlera à ce propos de « bipartitisme imparfait » et je m'abstiens de parler ici de la polémique entre sa thèse et la théorie du « pluralisme polarisé » de Giovanni Sartori (15).

Les normes sur l'appareil et sur les procédures constitutionnelles furent mises en œuvre progressivement avec la mise en fonction de la Cour constitutionnelle, du Conseil national de l'Economie et du Travail (CNEL), du Conseil supérieur de la Magistrature, ensuite avec des lois économique-sociales d'exécution des normes constitutionnelles (par ex., *Le Statut des Travailleurs*). Enfin, on arriva à la mise en œuvre des régions à statut ordinaire, avec lesquelles on complétait l'instauration des structures prévues, et à la loi régulatrice du référendum de 1970, qui constituent deux étapes importantes pour compléter le dessein pluraliste et innovateur. Ce n'est pas un hasard si ce dessein ne peut être réalisé que tard et en prévision de larges mutations dans la société. On ne pouvait pas encore les distinguer, mais elles étaient prêtes à se révéler.

8. Les retards, les différences, les insuffisances dans l'exécution de la Constitution se sont ajoutés à la situation générale d'équilibre de forces et de faiblesses des majorités. De cette façon, ils ont conduit à l'affaiblissement du Gouvernement, en corrélation avec un renforcement du sous-gouvernement (*sottogoverno*) qui aurait dû être, au contraire, coordonné et subordonné par le parti au Gouvernement et par ses alliés. Mais la nécessité de faire des partis des structures « qui mangent à tous les rateliers » et en même temps de garantir le financement (caché) en élargissait les dimensions et en augmentait la fragmentation en courants, en clans, faisant de certains partis des structures beaucoup plus semblables à des amphictonies, à des sociétés de secours mutuel, favorisant les possibilités de distorsions et de corruptions. Cette situation, à son tour, renforçait les tendances centrifuges des pôles du sous-gouvernement, du gouvernement de l'économie (entreprises publiques, crédit), des prétendus « corps séparés » de l'Etat, intégrés en sous-systèmes d'intérêts corporatifs. La Consti-

(15) G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966 ; G. SARTORI, *European political parties : the case of polarised pluralismo*, in J. LA PALOMBARA-M. WEINER, *Political parties and political development*, Princeton University Press, 1966 ; ID., *Rivisitando il pluralismo polarizzato*, in F. L. CAVAZZA-S. R. GRAUBARD (cur.), *Il caso italiano*, Milano, 1974, Garzanti, p. 196 ss. Je suis d'accord avec F. BOURRICAUD, *Partitocrazia, consolidamento o rottura ?*, in F. L. CAVAZZA, *loc. ult. cit.*, que la différence entre les deux thèses est beaucoup moins nette qu'il apparaît à la première lecture. Sur les thèses, cf. L. PELLICANI, *Verso il superamento del pluralismo polarizzato ?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1974, n. 3.

tution dessinait un système d'économie mixte, où tant le secteur privé que le secteur public doivent être dirigés par des plans adoptés par le Parlement et où on donne à la loi la fonction de modeler la propriété privée à travers de larges possibilités de réformes économiques, de collectivisations de différents types, d'interventions fiscales incisives, de participation des travailleurs à la gestion des entreprises privées et de la gestion par eux des entreprises socialisées.

L'Etat, que la Constitution avait conçu comme le régulateur habituel des processus économiques, comme Etat-entrepreneur institutionnel (non seulement par désespoir, comme l'Iri pendant la crise des années trente et la Gepi d'aujourd'hui), comme Etat-planificateur dans une démocratie économique et réformatrice, devient au contraire l'Etat-financier, une sorte de société de distribution de l'argent public non seulement en faveur de l'entreprise publique, mais aussi en faveur de l'entreprise privée. On cherche à résoudre les problèmes dans la distribution du revenu national avec une clef de droit privé. On favorise donc les profits des entrepreneurs dans la mesure où ils constituent une incitation au développement. Mais on favorise aussi l'augmentation du salaire qui peut permettre, à travers l'accroissement des consommations, la solution individualiste et la monétisation des besoins.

L'appareil administratif et, en partie, le législatif sont devenus les gérants de ce financement du développement. Et ce développement procède par une *pluie* de réformes, avec des plans et des objectifs auxquels il faut proportionner l'affectation et l'emploi, qui sont très souples et imprécis.

Tout cela est lié à la colonisation de l'entreprise publique et des structures des sous-systèmes administratifs de type nouveau : je fais allusion aux organismes tels que les instituts de prévoyance ou la RAI TV. Cette colonisation est conduite par le parti majoritaire, dans les structures qui constituent le vivier de la nouvelle classe dirigeante. Elle réunit au sommet les positions dans le parti, dans les groupes de pression, dans les sous-systèmes administratifs de la « clientèle » et de la « parenté ». Cette situation se traduit sur le plan législatif par une série de « petites lois », de soutien, d'aide, ou bien, si l'on veut parler de façon moins voilée, de pourboires. Elle a entraîné un élargissement d'une économie assistentielle, liée aux troubles du système politique.

Celui-ci s'est caractérisé par une intégration entre majorité et opposition qui est la projection d'un processus d'homogénéisation de la société italienne et, en même temps, en constitue un élément.

Bien sûr, ce processus a lieu pour l'essentiel en dehors des par-

cours institutionnels, dans des mouvements très lents mis en évidence et scandés par les élections et, encore plus, par les référendums, surtout ceux sur le divorce et sur l'avortement, sur les lois d'ordre public, sur le financement des partis. Il en ressort l'image d'un pays où sous-cultures et pesanteurs traditionnelles passent en position minoritaire un pays désireux de stabilité et de gouvernabilité, qui participe toujours largement aux votes politiques, même si c'est avec une attitude critique à l'égard de nombreux aspects de la gestion du système dont il reconnaît la légitimité.

Les faiblesses dans la direction politique et dans l'appareil de Gouvernement entraînent la nécessité d'essayer d'élargir la base des forces politiques et, en conséquence, de rechercher une projection institutionnelle légitimante. Ce sera la planification dans la période de la formule de centre-gauche, c'est-à-dire l'essai d'un gouvernement qui gouverne, la centralité du Parlement dans la VII^e législature, c'est-à-dire l'essai de trouver un programme et une direction d'entente très large.

Lorsque de la formule de légitimation on passe à la formule opérative nous nous trouvons devant le blocage et le système décisionnel ne peut pas fonctionner ; la planification avorte même avant de faillir, tandis que le virage qui pouvait être entraîné par les élections de 1976 n'a pas de suite et est réabsorbé.

La semi-paralysie du rapport Gouvernement-Parlement à propos des grands choix qui sont renvoyés ou effectués (lorsqu'ils sont inévitables) de façon hâtive, peu convaincue et peu convaincante, continue à entraîner dans la période du centre-gauche une compensation d'activité de détail avec les petites lois micro-sectorielles. Mais même dans la période où la centralité du Parlement sera théorisée et affirmée comme une phase de refondation (qui aura de nombreuses réalisations normatives, des commissions bicamérales à l'extension de l'aire de compétence non législative du Parlement), on retrouvera encore une activité de détail. Les résultats de cette situation confirment la tendance du Parlement à une fuite vers l'administration, même si c'est à travers différentes méthodes. Elle est en liaison stricte avec la diminution de la capacité d'agrégation de la demande dans le rapport partis-Parlement et avec l'administrativisation-lotisation des partis, qui deviennent de plus en plus des fournisseurs d'emplois distributeurs d'avantages.

A son tour, cette incapacité porte au blocage des processus politiques, qui sont paralysés par les veto et les lenteurs. Il y a l'augmentation d'une demi-paralysie législative à laquelle le système répond par un usage alluvionnel des décrets-lois, en en déformant la configu-

ration, le rôle, avec pour résultat de bouleverser la relation entre Gouvernement et Parlement, non parce que le Parlement doit accepter les décrets passivement (car souvent il les massacre avec des amendements et refus de conversion) mais parce que le recours aux décrets, si largement pratiqué, sabote la programmation des travaux législatifs, transfère les choix des temps au Gouvernement, diminue le contrôle des processus, augmente le fractionnement et le pouvoir de chaque député et des groupes obstructionnistes. L'incapacité d'agréger les demandes d'abord et d'organiser les processus ensuite favorise la « suppléance » à la fonction des partis de trois façons différentes. Je parle ici de la suppléance des syndicats et, dans une certaine mesure, du « front des régions », de la suppléance des mouvements référendaires et de celle des magistrats et de la Cour constitutionnelle. Dans le premier cas, la suppléance se sert d'une agrégation institutionnelle qui permet de surmonter les coalitions de parti et la *conventio ad excludendum* de la force communiste, parce qu'elle se trouve à l'intérieur des centrales syndicales et des régions. De la sorte, la suppléance assume une signification de contrepoids politique et d'intégration synchronique qui la rapproche d'autres phénomènes du même genre, tel que celui de la large présence d'initiatives législatives parlementaires, même si, à la différence de celle-ci, elle reste en dehors des procédures formalisées, à un tel point que même les régions agissent plus comme des groupes de pression que comme les titulaires de pouvoirs d'initiative.

Dans le cas de la suppléance référendaire, tout bien considéré, il ne s'agit pas d'une véritable suppléance. L'agrégation de la demande est faite par un parti ou par un groupe politique qui lui est lié, à un tel point que l'on pourrait parler d'une initiative partisane renforcée et dramatisée par la consultation, et qui joue comme un élément de dissuasion (dans le dernier référendum ceci était le cas de la révision à propos des tribunaux militaires).

Dans le troisième cas de suppléance, l'élément politique est plus faible. Elle traduit plutôt la capacité d'exploiter et d'occuper des espaces déterminés de façon élastique. Le mélange des rôles entraîne, plus qu'une suppléance, une véritable substitution. Un exemple particulier est constitué par l'activité de la Cour constitutionnelle.

D'un côté, elle est contenue dans le domaine rigoureux de l'annulation des lois illégitimes. Mais de l'autre elle mêle l'annulation des normes, l'interprétation des normes non annulées et les conseils pour rédiger les normes en substitution de celles annulées. De cette façon, la Cour exerce une activité qui, dans sa substance, est législative. L'exemple extrême est fourni par un des arrêts sur le régime des

radiodiffusions et sur la télévision publique, où l'on a donné au législateur des indications si précises qu'on a parlé de véritable délégation, c'est-à-dire d'une structure analogue à celle d'une loi de délégation. Mais avec cette différence qu'ici le Parlement est le délégué, et non pas le délégant.

Un réseau complexe de *feedbacks* s'entrelace tout autour de la charpente constitutionnelle, avec l'élasticité que permet le système, à condition que ces *feedbacks* ne dépassent pas une certaine limite. Je ne me réfère pas tant aux limites formelles, qu'aux limites substantielles, ayant trait au système politique et socio-institutionnel. Si la Cour a pu aller jusqu'à l'arrêt-délégation dont je parlais, cela ne s'est produit qu'une fois, et dans un de ces domaines où le milieu et le soutien étaient orientés vers la même direction que le choix de la Cour.

Les choses sont allées différemment dans plusieurs autres cas. Par exemple, voyons ce qui est arrivé lorsque la Cour, avec les arrêts 55/1968 et 5/1980, est intervenue dans un secteur clef et particulier de notre société, tel que le contrôle de l'urbanisation. Dans une société capitaliste industrialisée et donc fort urbanisée, entre un système de propriété privée libre d'édifier et un système d'expropriation généralisée qui impose l'indemnisation, l'Etat est intervenu avec des instruments juridiques qui ont limité les précédents pouvoirs et ont modelé la propriété, en limitant ou en emportant complètement les choix sur le « si », le « comment », le « quand » construire. La propriété des sols est devenue, d'une façon ou d'une autre, domination commune du « public » et du « privé ». Le pouvoir public enlève à l'un pour donner à l'autre ; les instruments juridiques sont devenus parties, éléments d'une structure socio-économique.

Il est bien normal que les contradictions entre les intérêts de la planification et ceux de la propriété soient très fortes tant dans l'aire du macro-droit que dans celle du micro-droit. Même le pouvoir de l'administration locale est très fort : il est largement discrétionnaire et, en Italie, n'est tempéré ni par un dispositif de nature allemande ou suisse, de sorte que certaines obligations soient considérées indemnissables, ni par des normes telles que celles françaises sur le plafond de densité. Même pour ceux qui, comme moi, ne sont pas d'accord avec les arrêts de la Cour, le système italien ne semble certainement pas le plus rationnel, pas tant parce qu'il appauvrit celui qui n'obtient pas la concession d'édification (justement parce qu'il ressort du pouvoir public de concéder ou de ne pas concéder) que parce qu'il enrichit qui l'obtient. Devant des arrêts qui auraient pu mettre en jeu le système réel de domination commune, avec toutes

ses implications licites et moins licites sur les pouvoirs des organismes locaux, des bureaucraties et des partis, le législateur n'a pas accepté les arrêts de la Cour. Il a restauré le système en 1968 subrepticement et en 1980 de façon grossière et évidente.

Le Parlement a rétabli les normes déclarées illégitimes, en disant qu'elles resteraient en vigueur jusqu'à ce qu'on ne dispose pas de nouvelles normes. Si je cite cet exemple c'est parce que peu de fois la démonstration du blocage des institutions a été aussi claire et formalisée. Tous les ingrédients sont réunis : la faiblesse de la loi, fruit de la faiblesse intrinsèque de l'accord législatif et de la coalition politique, a facilité un arrêt qui a donné une lecture de la norme constitutionnelle très discutable. Pour l'arrêt 55/68, de valeur supérieure à celle de l'arrêt qui a suivi, d'un point de vue technique, on a pu dire qu'il appliquait l'art. 19 de la Constitution de Bonn, plutôt que l'art. 42 et l'art. 3 de la Constitution italienne aussi bien dans le premier que dans le deuxième alinéa. Mais la faiblesse politique qui caractérise les deux arrêts a rendu impossible tout choix et a poussé à répéter un texte déclaré illégitime.

9. Si nous lisons un par un les articles de la Constitution, nous pouvons dire qu'à presque tous correspondent désormais des normes de loi ordinaire qui réalisent la norme constitutionnelle ou qui en découlent, parce qu'elles y trouvent une tête de chapitre et une origine légitimante. Quelquefois, il s'agit de lois antérieures à 1948, presque complètement épurées des dispositions en contraste avec la Constitution par effet de la longue activité destructrice de la Cour constitutionnelle. Nous ne pourrions pas dire que la Constitution est de papier, comme le dit le titre d'un livre. La seule exception remarquable est donnée par les articles 39 et 40, qui règlent la négociation collective et la grève, et par l'art. 46, quant à la participation à la gestion. Le système prévu par la Constitution a été refusé par les syndicats qui n'ont aucune intention d'être soumis à l'enregistrement et qui, jusqu'à aujourd'hui, se sont opposés à une réglementation législative de la grève dans les services publics. Comment cette exécution a-t-elle eu lieu ? La Constitution a-t-elle influencé réellement les choix ou nous est-il arrivé d'insérer une législation dans les cadres constitutionnels ? Par exemple, le dispositif de la caisse d'intégration des gains est-il réellement l'exécution de l'art. 4, qui garantit le droit au travail ? Pourquoi une certaine solution a-t-elle été choisie plutôt qu'une autre ? Pourquoi n'a-t-on rien réalisé là où il y en avait la possibilité ? Certaines lois doivent-elles être considérées illégitimes ? Par exemple, les lois facilitant le crédit, ou aide de toute

manière, sont-elles illégitimes en dehors de tout processus de planification réel ? A ces questions, on ne peut pas répondre en peu de mots. Il faudrait plutôt effectuer une analyse cas par cas, processus politique par processus politique. Peut-être que, si l'on voulait essayer d'évaluer la Constitution dans son ensemble, l'on ne trouverait pas toujours un intérêt à ces enquêtes. Il existe plusieurs secteurs où la Constitution a intentionnellement posé des affirmations à plusieurs sens, susceptibles d'être réalisées de façons différentes. Elles peuvent être toutes valables, du moins mesurées à elles mêmes avec le paramètre de la légitimité. Parfois, au contraire, la combinaison d'ensemble, les connexions et les silences, la différence des épaisseurs tracent des ensembles qui sont témoins d'un éloignement progressif de la première lecture du texte constitutionnel.

Afin d'évaluer cette réalité, ou bien de comparer les jugements et les interprétations différentes, il suffit de considérer trois exemples : le gouvernement de l'économie, l'ordre juridique régional, les partis.

10. J'ai déjà donné quelques éléments à propos du premier point. A propos des régions, l'ordre juridique constitutionnel était clair, même s'il pouvait laisser la place à de considérables perplexités. La partie consacrée aux régions n'est pas du tout la meilleure, d'un point de vue technique. Elle fut discutée après la rupture avec les forces de gauche et, tout considéré, faite un peu à la « va-comme-je-te-pousse ». Il suffirait de penser à la division des compétences selon le sujet, établie de façon chaotique et imprécise. Si nous considérons les articles de la Constitution et ceux des lois constitutionnelles d'approbation des statuts spéciaux, on constate que les deux modèles de région avait été élaborés avec une technique plutôt discutable. Les lois d'approbation, étant dans le système des sources au même niveau que la Constitution, prenaient des valeurs dérogatoires et fragmentaires, en partie parce qu'elles étaient rédigées sous la pression d'exigences contingentes, jusqu'au cas du statut de la Sicile, qui fut rédigé avant la Constitution.

La même imprécision marquait la distinction entre législation de principe, de la compétence de l'Etat, et l'autre législation, de la compétence des régions, sans qu'il soit facile de dire ce qu'est le principe et ce qu'il n'est pas (avec toutes les conséquences que cela entraîne même pour le rôle du parlement). Nous pourrions continuer, en relevant que le constituant n'avait pas tenu compte de la réalité d'une intervention publique dans les processus de production économique, ni de la croissance de la fonction administrative, en pensant

pouvoir confier la coordination des activités régionales au seul instrument législatif.

On peut donc dire qu'à cette importante innovation ne correspondaient pas les normes adéquates. Les débuts malheureux de l'expérience en Sicile provoquaient dans la Cour constitutionnelle une réaction anti-autonomiste, dont elle ne s'est pas encore affranchie.

Le retard avec lequel les régions à statut ordinaire furent constituées les fit naître inadaptées. Elles avaient été pensées afin de gérer des sociétés agricoles locales, et se retrouvaient au contraire dans une société hautement industrialisée et urbanisée avec une économie pour la plupart financée par l'Etat et dans une Communauté européenne qui décide les politiques agricoles. Le système, poussé par les exigences de la crise de 68-69, déchargea sur les régions espoirs et tensions et accepta des déclarations grandiloquentes qui, dans les statuts, aspiraient à réaliser une refondation de l'Etat en sept ans. Mais il a fait de plus en plus des régions de simples organismes d'intégration, de coopération et de coordination décentralisée et subordonnée qu'elles ont accepté sans insister en ne faisant valoir leurs statuts ni comme lois communes ni politiquement.

Elles ont aussi accepté, même avec quelques protestations, d'être soumises à une direction centraliste des finances, qui a fait disparaître toute espèce d'autonomie. Le système a enfin gommé dans la réalité étouffante d'une législation très détaillée l'initiative législative des régions, en réduisant leurs fonctions presque à de simples tâches réglementaires d'exécution, avec une augmentation des devoirs administratifs de détail. Il a enfin réservé aussi au Gouvernement les pouvoirs de direction politique et de directive administrative dont la Constitution ne parle pas ; il faut dire que le Parlement n'a pas encore appris une nouvelle méthode pour établir les lois, rendue nécessaire d'un côté par l'application des directives communautaires, de l'autre par les puissances législatives régionales qui imposaient de faire exclusivement des lois cadres et des lois de planification, avec un dosage des pouvoirs de direction, de coordination et de substitution.

On peut donc bien parler d'une modification considérable du modèle existant dans le texte constitutionnel et, même, d'un bouleversement.

Le modèle de région choisi par le constituant pouvait-il réussir ? Ce qui est bien sûr, c'est que ce modèle-là est très différent du modèle réel, qui lui s'est superposé et qui a été largement accepté.

11. Le deuxième cas, dont on parle toujours, est celui de la partitocratie. On dit que les pouvoirs constitutionnels sont bouleversés

par les partis, dont les secrétariats et les appareils imposent aux parlementaires l'attitude à tenir, les initiatives à prendre. Ils choisissent les ministres et les sous-secrétaires, ils font et défont les gouvernements. On sait que toutes les crises ministérielles sont nées au-dehors du Parlement : un gouvernement ne tombe jamais par effet d'un vote de censure, mais par effet des démissions, parce qu'un des partis de la coalition et/ou un des courants retire son soutien. Les machines gèrent un *spoil system* à l'italienne, qui a tous les défauts de la méthode sans en avoir le mérite de la mobilité. En effet le manque d'alternance a pour effet que personne ne s'en va et impose la conquête continuelle d'aires nouvelles de pouvoir, de façon ouverte ou occulte.

La question qui se pose est de savoir si les disjonctions indéniables — dont la constatation est devenue un lieu commun, et que le corps électoral a exprimé dans le référendum sur le financement des partis (même si l'obligation du financement public des partis ne donne de réponse ni convaincante ni exhaustive) — doivent être imputées à la Constitution ou au contraire à une violation de celle-ci, ou encore si la Constitution est neutre. Je ne crois pas qu'un texte constitutionnel puisse contenir des normes qui limitent le pouvoir assumé en fait par les partis, les groupes de pression ou les syndicats.

La Constitution peut fixer les procédures formelles, les règles du jeu. Mais même les procédures de formation et d'investiture du Gouvernement, ainsi que la procédure de censure, auxquelles on peut penser afin de diminuer le pouvoir exceptionnel des partis et des courants, n'apporteraient aucun remède à tous ces troubles et effets pervers. Il ne s'agit pas ici de dénier les effets qui pourraient être atteints par des procédures différentes de celles qui sont écrites dans la Constitution et, plus encore, de celles qui sont suivies dans la pratique. Je voudrais plutôt souligner que les formules constitutionnelles ne peuvent pas, elles seules, résoudre les problèmes de fond.

Des considérations différentes s'imposent à propos de la législation ordinaire ou des règlements parlementaires. Une série de mesures pourrait aider à ramener les partis à leur fonction. Les positions du parti « qui-mange-à-tous-les-ratelières » sont différentes des positions des partis de classe ou des partis que décrit Tarrow pour le PCI (16).

Afin d'éliminer les distorsions quelques essais ont été faits, du moins à propos des nominations dans les administrations publiques. Mais il est significatif que, tandis qu'il y a des tonnes de radotages

(16) S. TARROW, *Communism in Italy and in France, Adaptation and change*, in D. L. M. BLACKMER, S. TARROW (eds.), *Communism in Italy and France*, Princeton University Press, 1975, p. 612.

sur les journaux, il n'y a même pas une ébauche de proposition pour des mesures qui pourraient diminuer les choix discrétionnaires ou arbitraires (pour l'attribution des places dans les organismes administratifs, ou à propos des décisions urbanistes). Les propositions manquent aussi pour introduire un contrôle sur le financement des partis et des courants, et pour diminuer les cas de corruption et d'alliances incestueuses.

12. Si nous revenons aux trois fonctions fondamentales de la Constitution, organisation du pouvoir, garanties fondamentales et fonction d'impulsion, il n'est pas difficile de reconnaître que les résultats les moins insatisfaisants appartiennent au domaine des garanties. La Constitution a contribué à un développement de la société, n'y a jamais mis d'obstacle, et même l'a facilité. Dans la tutelle des droits traditionnels fondamentaux, la Cour constitutionnelles a obtenu des résultats considérables avec un travail massif de démolition des lois, obligeant un Parlement trop lent à se mettre au pays avec le démantèlement des codes pénaux, de la procédure pénale fasciste (même si par la suite la lutte contre le terrorisme a fait surgir à nouveau l'instauration de normes très répressives), avec la reconnaissance du rôle positif des organismes des travailleurs et de la grève pour solliciter les réformes et l'adaptation des institutions aux exigences de la société, du divorce à la réforme du droit de famille. Le système, avec ses interactions et élasticités qui permettent des substitutions et des suppléances, a témoigné d'une vraie fonctionnalité. En ce qui concerne les fonctions d'impulsion de la Constitution, qui dépassent les droits traditionnels (élargis aux droits d'association syndicale), les organismes compétents ont fait beaucoup moins ou bien peu, la Cour non seulement n'a pas amorcé les mutations, mais ne les a pas aidées et, parfois, les a freinées : j'ai rappelé les sentences sur la gestion de l'urbanisme, point focal où l'on mesure la capacité d'un organisme d'Etat et d'un ensemble de règles économiques à fournir une réponse à des demandes fondamentales de notre société ; d'autres exemples pourraient être donnés pour illustrer ce problème.

Le troisième domaine, celui de l'organisation des pouvoirs, est certainement aujourd'hui dans un état misérable : des gouvernements qui gouvernent peu et en retard, des parlements qui ne choisissent pas, des autonomies sans potentiel, un interventionnisme économique qui combine assistance et gaspillage, dépense publique non contrôlée, une magistrature devant laquelle bien souvent les citoyens ne savent que penser, dont les manifestations parfois manipulées, parfois inconsidérées, parfois spectaculaires sans parler des

troubles et des corruptions qui ont investi les sommets politiques, militaires et policiers. En partie, mais en très petite partie, ces troubles et ces inefficiences peuvent être attribués également à la timidité et à l'arcbaisme de certaines formules constitutionnelles auxquels on pourrait facilement trouver remède.

Les années passées ont mis en lumière les valeurs et les défauts de la Constitution, en permettant ainsi une évaluation plus réelle qui ne peut passer sous silence la différence persistante entre les finalités du texte et celles qui sont suivies ou proposées.

Quant à savoir si la société italienne a besoin d'équilibres régulateurs et d'initiative privée plutôt que d'un guide pour une transformation, c'est une question à laquelle le texte constitutionnel y répond ; ce qui n'empêche pas une continuelle remise en cause même si de cela dépendent, en large mesure, les mesures à proposer pour l'exercice du pouvoir et pour la participation des citoyens.