ANDREA MANZELLA

*Le débat constitutionnel actuel**

1. Le dernier débat constitutionnel italien semble profondément marqué par l'initiative du Parti socialiste.

Le système politique a toujours considéré avec une extrême attention les prises de position du PSI, charnière entre la Démocratie chrétienne et le Parti communiste et clé stratégique de toute évolution ou équilibre futur. L'idée d'une réforme institutionnelle, thème structurel, depuis des années, au « cas italien », s'est trouvée au centre des débats à partir du moment où les socialistes en ont fait la question principale de leur politique.

La première approche des théoriciens socialistes, définie durant la législature 1976-1979, alors que fonctionnait la grande majorité avec le PCI, avait été très ambitieuse (1). L'intention déclarée était en effet de faire sortir le système de partis de l'impasse dans laquelle il se trouvait, du fait de la « centralité » du Parti démocrate-chrétien, axe obligatoire de toutes les coalitions gouvernementales. Par des techniques institutionnelles — modification des règles électorales, transformation de l'organisation gouvernementale, le PSI proposait de mettre le système politique au pied du mur, en le contraignant à exprimer une alternance au pouvoir, en mettant en danger et, de toute façon, en « responsabilisant » l'éternelle gestion démocrate-chrétienne du pouvoir. S'inscrivaient dans cette perspective : les propositions d'une république présidentielle, davantage à l'américaine qu'à la française ; les projets d'abandon du mode de scrutin

* Traduction de Mariangela PORTELLI.

(1) Le lieu privilégié de discussion a été la revue socialiste *Mondoperaio* dirigée par F. COEN. Le principal protagoniste du débat a été le constitutionnaliste G. AMATO. Ses écrits sont rassemblés dans l'ouvrage *Una Repubblica da riformare*, Bologne, Il Mulino, 1980.

proportionnel, avec l'adoption du système allemand ou français ; la proposition d'introduire le barrage des 5 %, pour empêcher l'atomisation excessive des partis.

A ces propositions d'opérations de grande chirurgie institutionnelle, la réponse des autres partis a été en général négative : seule l'extrême-droite du MSI est d'accord sur le projet présidentialiste et seuls les sociaux-démocrates approuvent la proposition de barrage des 5 %.

Probablement, malgré les apparences, les calculs du PSI pour se valoriser comme troisième force qui soit la protagoniste de l'alternance ou le balancier de l'alternative (2) ne semblent guère fondés (3). Pourtant, malgré cette absence de succès, il est difficile de condamner les constitutionnalistes socialistes pour avoir avancé ces propositions. Celles-ci ont eu le mérite de rompre l'atmosphère asphyxiante du « jeu d'échecs » (4) raffiné dans lequel se complait le système de partis italien, vivant dans l'illusion que la politique se joue encore intégralement sur l'échiquier qu'il appelle, par convention, « politique ».

La perspective d'un changement constitutionnel a permis une réflexion réaliste sur les rapports entre le système politique — la « classe politique » (5) — et la société civile. Elle a permis, dans un second temps, d'introduire comme hypothèse apparemment annexe la question de la capacité de gouverner, qui s'est vite imposée comme le véritable centre du débat. Ce thème a permis d'interpeller des interlocuteurs aussi essentiels que les communistes, et d'engager une confrontation serrée avec les orientations anciennes et nouvelles du Parti républicain, c'est-à-dire le parti qui a traditionnellement et régulièrement été le plus attentif au discours constitutionnel.

On peut même affirmer que le vrai tournant du débat institutionnel actuel a été l'abandon par les partis de gauche, pour la première fois dans leur histoire, de leur traditionnel « complexe du tyran ». Socialistes et communistes ne semblent plus tributaires de leur vieux réflexe conditionné suivant lequel la liberté des citoyens a quelque

(2) Dans le langage courant, on entend par « alternance » le changement de la direction du Gouvernement entre DC et « pôle laïc » (PSI, PRI, PSDI), maintenant l'hypothèse de l'exclusion des communistes du Gouvernement. Par « alternative » on entend la possibilité politique du front populaire au lieu des coalitions reposant sur la DC.

(3) G. PASQUINO, Le débat sur les réformes politico-institutionnelles en Italie, Association française de Science politique, Colloque *Techniques institutionnelles et fonctionnement des systèmes politiques : réflexion sur les exemples français et italien*, Paris, 6-7 novembre 1980.

(4) N. BOBBIO, Scatto matto, *La Stampa*, 7 mars 1981.

(5) G. GUARINO, *Quale Costituzione ? Saggio sulla classe politica*, Milano, Rizzoli, 1980.

chose à gagner de la faiblesse des gouvernements (6). Il s'agit d'une évolution qui ne va pas de soi car, dans la tradition de la gauche italienne, le seul point de référence possible reste les idées constitutionnelles du Parti d'Action, le petit parti qui, à l'époque de la Constituante, donna les signes d'une maturité constitutionnelle, sachant lier la question des garanties politiques et juridiques à la nécessité bien moderne d'un gouvernement effieace.

Aujourd'hui, les socialistes, dans les « thèses » de leur XLIIe Congrès (7), se préoccupent de la stabilité gouvernementale (8), de la structure du cabinet (9), de l'autorité et des pouvoirs du président du Conseil (10) ; ils demandent donc : l'introduction de la motion de censure constructive, suivant l'exemple allemand et, maintenant, espagnol ; la réduction du nombre des ministres et la restructuration à l'anglaise du conseil des ministres ; la délimitation d'un champ de responsabilités propre au président du Conseil, soutenue par une organisation en conséquence de la présidence.

Les communistes, bien que hostiles à l'introduction de la motion de défiance constructive, mettent la réforme du Gouvernement « au premier rang » de leurs propositions (11). Ils demandent davantage de pouvoirs pour le président du Conseil afin d'assurer « l'unité » du Gouvernement et un rapport direct avec le Parlement. Ils demandent, eux aussi, la réforme du conseil des ministres, l'organisation de la présidence, la réduction du nombre des ministres et des sous-secrétaires. Sans un Gouvernement qui gouverne, disent-ils, il sera très difficile au Parlement lui-même de connaître la vérité, de programmer et de décider les grands choix, de contrôler l'utilisation des ressources publiques.

C'est un tournant sans précédent pour la gauche socialiste ita-

(6) P. Ungari, Il messagio di Craxi e i partiti, *Il Giorno*, 13 mars 1981.

(7) Publiées dans le journal du psi, *L'Avanti !*, 23 février 1981. Le XLIIe Congrès du psi s'est déroulé à Palerme du 22 au 26 avril 1981.

(8) Depuis 1948, l'Italie a connu 35 gouvernements d'une durée moyenne de onze mois et sept jours. Les jours de crise ont dépassé 1 100.

(9) Le gouvernement Forlani actuel est composé de 20 ministres avec portefeuille, de 6 sans portefeuille et de 56 sous-secrétaires.

(10) L'article 95 de la Constitution de 1948 confie au président du Conseil la direction et la responsabilité de « la politique générale du Gouvernement » et le devoir de maintenir « l'unité d'orientation politique et administrative, en promouvant et en coordonnant l'activité des ministres ». Le même article prévoit une loi organisant la présidence du conseil : loi encore à l'état de projet depuis trente-trois ans. Actuellement, le seul appareil auxiliaire dont puisse disposer le Président est son cabinet personnel.

(11) Le proposte del pci di fronte alla crisi delle istituzioni, *L'Unità*, 29 mars 1981.

lienne (12). Tout d'abord, parce que le problème institutionnel est ainsi reconnu comme la principale question politique (ce qui implique la récupération du problème de l'Etat parmi les problèmes structurels de la société et la distinction entre les problèmes de la structure de l'Etat et ceux du gouvernement concret...). En second lieu, parce qu'il débarrasse la vision institutionnelle de la gauche de l'obsession du contre-pouvoir (« garantisme ») qui a été après 1948 le souci dominant durant les longues années de lutte pour la mise en place des institutions limitant le pouvoir gouvernemental, de la Cour constitutionnelle aux régions ; et c'est la conception qui prévaut encore pour les pouvoirs du « Gouvernement au Parlement ». Enfin, parce qu'il permet aux communistes de démontrer la maturité de leur « culture de parti de Gouvernement » : au moment très délicat où, après l'expérience de la « solidarité nationale » (13), ils semblent à nouveau en proie à leur destin (et complexe) d'opposition permanente.

2. Ces résultats apparaissent donc tellement importants qu'ils méritent d'être évalués pour leur valeur politique symbolique.

Du point de vue technique-fonctionnel, les propositions socialistes et communistes semblent encore bien loin de satisfaire le premier besoin qui surgit de la communauté politique : le besoin de décision et de garantie de la décision.

En effet, jamais autant que ces dernières années, on a assisté au déclin des capacités effectives de gouverner, au moment même où la société est saturée de demandes non sélectionnées et où le système politico-parlementaire, « surchargé », propose les éternelles médiations entre des intérêts stratégiquement opposés (14).

Il me semble qu'il n'y ait aucune possibilité réelle de gouverner en dehors du système contractuel. On a l'impression de subir la malédiction de Weimar, celle d'une Constitution sans possibilité de décision.

(12) Cf. P. Petta, *Le ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1971)*, Roma, Savelli, 1975.

(13) La période de la solidarité nationale commence après les élections législatives du 20 juin 1976. Une première phase va du 11 août 1976, avec l'abstention du PCI lors de la formation d'un gouvernement Andreotti monocolore démocrate-chrétien appuyé par le PSI, le PRI et le PSDI, au 16 mars 1978. Ce jour-là — qui est aussi celui de l'enlèvement d'Aldo Moro — se constitue un nouveau gouvernement Andreotti, également monocolore démocrate-chrétien, qui obtient le vote favorable du PCI et durera jusqu'au 31 janvier 1979 : sa démission sera le prélude à la dissolution des Chambres et aux élections anticipées du 3 juin suivant.

(14) S. Cassese, *Esiste un governo in Italia ?* Roma, Officina Edizioni, 1980 ; S. Ristuccia, *Amministrare e governare — Governo, Parlamento, Amministrazione nella crisi del sistema politico*, Roma, Officina Edizioni, 1980 ; S. Rodota', La categoria « governo », *Laboratorio politico*, 1, 1981, p. 69.

Tandis que l'accent est mis dans les propositions sur les structures de pouvoir et sur les exigences de stabilité, les problèmes les plus graves sont au contraire ceux des mécanismes et de la capacité de décision du gouvernement.

Ce n'est pas la quantité de ministres qui fait que gouverner est difficile, mais l'absence de mesures efficaces — et non purement formelles — de coordination, de programmation, d'information. Paradoxalement, la stabilité n'est pas le premier problème d'un système politique qui redistribue en permanence ses acteurs sans jamais les changer, qui permet de battre les records de longévité dans les carrières ministérielles malgré la succession de 100 gouvernements, et où les présidents du Conseil ont toujours appartenu au même parti. Le premier problème est au contraire celui de la décision.

Et c'est là qu'intervient — dans un système qui ignore le pouvoir réglementaire et se nourrit, même pour la gestion quotidienne, d'une quantité impressionnante de lois « administratives » — l'autre face du gouvernement, celle du « Gouvernement au Parlement ».

Le système parlementaire italien est assez moderne et dispose de pouvoirs qui ne sont pas — formellement — inférieurs à ceux du Congrès américain pour ce qui concerne les procédures de contrôle et de direction politique. Par contre, les procédures de décision restent marquées par les conceptions qui sont celles du XIXe siècle.

Le « complexe du tyran » qui a marqué la gauche, l'absence d'une stratégie institutionnelle de la part des démocrates-chrétiens ont fait perdre à deux reprises, en 1949-1950 (lorsque les règlements préfascistes de 1900 eurent leur traduction parlementaire) et en 1971 (lorsque l'on modernisa toutes les procédures excepté celles de la décision), l'occasion de donner au Gouvernement les garanties nécessaires pour décider et développer son programme devant le Parlement.

L'investiture du Gouvernement par la confiance que lui accorde le Parlement n'a pas pour conséquence logique sa prééminence dans la fixation de l'ordre du jour, dans l'initiative législative ou budgétaire. Même la possibilité de poser la question de confiance se heurte, à la Chambre, à de sérieux obstacles. Aucune limitation des débats n'est prévue : la présenee de quelques députés suffit pour mener des obstructions sans fin (le groupe radical recourt systématiquement à ce moyen). Pourtant, face à cette situation sans exemples en Europe, les propositions institutionnelles semblent sérieusement inadaptées.

Une série de réformes du règlement élaborées récemment à la Chambre envisage de limiter les possibilités d'obstruction les plus graves. Mais les partis de gauche semblent incapables d'aller encore plus loin en attribuant un vrai *status* constitutionnel du Gouverne-

ment au Parlement. Ils se divisent sur le vote secret, que les socialistes voudraient abolir et que les communistes tiennent à conserver, mais se retrouvent pour demander un dépassement ou au moins une rationalisation du bipartisme « parfait » (le PCI demande même une réduction du nombre démesuré de parlementaires — plus de 950).

Mais ils ne vont guère plus loin. Leurs critiques des « abus » que le Gouvernement commettrait dans l'utilisation des rares moyens parlementaires à sa disposition pour aboutir à des décisions dans des délais sûrs — question de confiance, décret-loi, loi de finance — sont souvent fondées si on les considère isolément, mais démontrent surtout une incompréhension extraordinaire de l'ensemble des termes dans lesquels se pose cette question constitutionnelle.

On voit en fait que c'est toujours la vision « garantiste », celle du Gouvernement hostile aux droits parlementaires, qui domine : l'exécutif serait l'éternel prévaricateur des droits sacrés des Chambres (comme si le fait d'être le maître des délais d'une décision équivalait à en juger le mérite...). On ne s'aperçoit pas qu'en annihilant les possibilités d'obtenir une décision dans les délais que garantit le régime parlementaire, on porte atteinte à l'ensemble des pouvoirs de contrôle, d'enquête, de communication, de décision sur l'équilibre desquels les parlements modernes se fondent pour peser, de façon décisive, dans le système politique.

De ce point de vue, le nouveau discours institutionnel aurait beaucoup à gagner en renouant avec celui qui fut interrompu à la fin des années 60, lorsqu'on débattit des procédures constitutionnelles de la planification. Alors que l'expérience de centre-gauche s'effilochait, il apparut alors très clairement que l'idée du plan s'était évanouie surtout du fait du vide institutionnel dont elle avait été entourée (15). On tenta de prendre des mesures, mais trop tard ; ces idées irréalisées constituent encore un point de référence obligé pour toute rénovation des institutions qui se proposerait d'harmoniser et non d'opposer Gouvernement et Parlement.

La nécessité s'impose donc de réévaluer les propositions institutionnelles de la gauche et d'abord sur la révision des bases parlementaires du régime, à partir d'une évaluation concrète. C'est ce qui pousse les républicains du PRI à préférer à la formule socialiste de la « grande réforme » celle du « retour à la Constitution » (16). Mais ce n'est pas une opposition. Ce « retour » implique, comme on l'a vu, de grands et décisifs changements dans les règlements parlementaires,

(15) G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari Laterza, 1973.
(16) G. SPADOLINI, La Costituzione va, la crisi è altrove, *La Stampa*, 18 mars 1981.

dans le sens d'un parlementarisme rationalisé et majoritaire. Cette orientation ramène à la conception moderne du régime parlementaire telle que la conçut l'Assemblée constituante lorsqu'elle approuva un ordre du jour, proposé par le républicain Perassi, qui demandait le dépassement des faiblesses du régime préfasciste.

3. Si le débat institutionnel ne réussit pas à se concrétiser et à s'approfondir lorsqu'il aborde la question de la décision dans les rapports Gouvernement-Parlement, le scénario constitutionnel n'en est cependant pas moins saisi dans toute sa complexité ; il souligne la question de la « gouvernabilité » dont les éléments ne sont pas simplement gouvernementaux et parlementaires.

La magistrature par exemple : vivant une crise d'identité, de sécurité, d'efficience, elle semble réagir à ces malaises par des initiatives politico-judiciaires « déstabilisatrices ».

Que faire pour un corps qui a été privé par des lois égalitaires insensées des mécanismes d'autocontrôle que permettent la préparation tecbnique et la productivité ? Que faire pour un corps qui élit son propre organe de gouvernement, le Conseil supérieur de la Magistrature, avec des critères proportionnels spécialement cboisis pour en exaspérer la politisation ? Que faire pour un corps traumatisé par les enlèvements et assassinats de magistrats perpétrés par les terroristes rouges ou noirs, à commencer par celui d'un vice-président du CSM, Vittorio Bachelet ?

Les socialistes, et c'est la proposition qui a soulevé les discussions les plus animées, demandent la création de mécanismes de contrôle parlementaire de l'action du ministère public. Ils estiment que l'indépendance du titulaire de l'action pénale (une situation juridique quasiment unique dans les systèmes judiciaires européens) « finit par être mystifiante et couvrir des collusions entre le magistrat et tel ou tel représentant du pouvoir politique » (17).

Peut-être l'analyse est-elle excessive et trop rapide ; toutefois, il semble juste de trouver un lien entre un corps de plus en plus « séparé » et les institutions représentatives, qui bénéficient d'une capacité de coordination et de garantie politique contre les déviations du pouvoir.

D'autre part, la « centralité » du parlement, dans sa pleine signification constitutionnelle, apparaît aujourd'hui, face au pluralisme institutionnel et social de l'Italie, comme l'unique point de référence permettant de garantir l'autonomie du syndicat comme « sujet politique ».

(17) B. CRAXI, Si puo cambiare ma senza « rivoluzioni », *Stampa Sera*, 16 mars 1981.

Pendant longtemps, face à la crise de représentativité et de décision des partis, la « suppléance syndicale » fut considérée comme une ressource du système : la prise en charge de responsabilités politiques générales, sans intermédiaires, par la classe ouvrière, dans un dialogue à égalité avec le gouvernement. Ugo La Malfa lui-même, l'exigeant leader du Parti républicain, avait entrevu dans le syndicat le garant de la continuité de la politique de « solidarité nationale » lorsque le PCI avait rompu, en 1979, la grande coalition (18).

Mais, à présent, la grande institution est en crise (19). Le passage du PCI à l'opposition s'est accompagné d'événements graves qui ont troublé la vie de la fédération unitaire CGIL-CISL-UIL, née en 1972 comme une étape du processus de retour à la Confédération unique du travail telle qu'elle existait jusqu'en 1948.

Il y a eu deux épisodes d'intervention pressante dans le rapport syndicat-Gouvernement. Le premier s'est produit lors de la discussion de la proposition gouvernementale de constituer un « fonds de solidarité nationale » alimenté par un prélèvement de 0,50 % sur la masse salariale et géré par le syndicat. Le second épisode a été la proposition de « gel » de l'échelle mobile. Chaque fois, le PCI a fait pression directement sur la CGIL et a brisé l'unité syndicale (20).

Mais il y a plus puisque, dans un discours à Turin en février 1981, le secrétaire général du PCI, Enrico Berlinguer, a remis en cause le principe de la parité sans lequel la constitution de l'unité syndicale ne se serait jamais produite. Est-ce un premier pas vers une nouvelle rupture (21) ?

Telles sont les raisons concrètes pour lesquelles l'idée du syndicat conçu comme un sujet politico-constitutionnel autonome, qui semblait renforcée et résistante, vacille désormais. Et l'idée chemine à nouveau, pour le syndicat comme pour la magistrature, qu'une autonomie sans contacts et coordinations avec les institutions (et donc avec le lieu géométrique du pluralisme institutionnel qu'est le parlement) est destinée, tôt ou tard, à subir le poids fatal des « parrains » de parti.

(18) A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 123.

(19) G. GIUGNI, Quel lontano autumno quando vinse il sindacato, *La Repubblica*, 16 mars 1981.

(20) F. GALGANO, Che sindacato vuole chi attaca la scala mobile ?, *L'Unità*, 14 avril 1981.

(21) La CGIL, majoritairement communiste, compte 5 millions de membres, la CISL, majoritairement catholique, 3,2 millions et l'UIL, à majorité socialiste-laïque, 1,1 million. V. M. PIRANI, Il passato ritorna, *La Stampa*, 17 février 1981.

4. Le problème du rapport entre partis politiques et institutions publiques est entré, du reste, rapidement dans le débat, avec tout ce qu'il implique.

Trois approches différentes s'opposent. La première est celle que l'on appelle la « question morale ». Les grands scandales financiers qui ont alimenté les caisses des partis incitent à prévoir de nouvelles normes législatives qui complètent celles, assez vagues, de la loi de 1974 sur le financement public des partis. Dans les projets qui sont à présent soumis aux Chambres, l'occasion a été saisie pourtant pour introduire dans le financement public un mécanisme d'échelle mobile qui permette l'adaptation automatique des contributions au coût de la vie, suivant un automatisme qui serait appliqué rétroactivement pour les cinq dernières années (22).

On a également prévu un schéma de budget type pour les partis et un relevé patrimonial pour les parlementaires. Petits gestes de bonne volonté aux yeux de l'opinion, mais personne n'a l'illusion de croire que, sans véritables contrôles, on puisse résoudre cet aspect du problème des partis ni la moindre « question morale ».

Une seconde approche plus sérieuse est l'autocritique actuellement en cours au sein de la DC, du PCI et du PSI et qui concerne l'organisation interne de ces différents partis.

Au-delà de ses effets encore limités, l'attention doit être portée sur la tendance commune que l'on y retrouve et qui peut être résumée par le principe : « Plus de poids aux élus et aux électeurs, moins à l'appareil. »

Cette ligne apparaît dans les modifications récentes du statut de la DC (d'autant plus intéressantes qu'elles constituent jusqu'à présent la seule contribution du principal parti italien au débat institutionnel, qui soit vraiment alternative) (23).

Au conseil national, dans les conseils régionaux et provinciaux, dans les comités locaux du parti, les parlementaires et autres élus ont vu leur influence accrue, même au moyen de votes consultatifs. Plus importante semble être la modification du règlement du groupe parlementaire de la Chambre. Les députés de la DC ont créé un mécanisme d'élections primaires pour la désignation des sous-secrétaires.

(22) La loi de 1974 prévoit au titre de la contribution étatique aux partis une somme annuelle d'environ 45 milliards de lires. Cette somme est affectée aux groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique. Des contributions spécifiques sont prévues pour les frais électoraux engagés pour les élections européennes, nationales et régionales. On a calculé que, sur la base des normes aujourd'hui en discussion, la contribution annuelle versée aux partis s'élèvera en 1981 à près de 88 milliards de lires.

(23) Les modifications au statut de la DC, *Il Popolo*, 12 avril 1981.

Plus de *spoil system* entre les courants, mais prime à la méritocratie parlementaire telle que la mesurera le travail effectué dans les commissions. On devra attendre la prochaine crise gouvernementale pour étudier si le système fonetionnera, mais l'indieation qui s'en dégage pour le rapport déficient entre le parti et le Gouvernement est claire.

Des signes analogues apparaissent au PSI. Là aussi on cherche à modifier le statut pour « élever le rapport adhérents-électeurs pour le choix des délégués, afin d'accroître l'influence du facteur électoral et limiter celui des militants » (24).

Le débat au sein du PCI est plus complexe. Le thème principal est à présent celui du « tournant » *(sterzata)* opéré pour « rénover le style de travail et les méthodes de direction à tous les niveaux » afin de « liquider les rites et pratiques bureaucratiques asphyxiantes » et permettre un « bond de qualité dans le développement de la vie démocratique du parti » (25).

Dans cet esprit, le problème des rapports entre parti et institutions prend une importance décisive. Pietro Ingrao a pu dire : « Nous sommes pour une articulation entre les partis et les groupes parlementaires, ce qui signifie que, lorsque l'on se trouve dans cette instance institutionnelle qui s'appelle le Parlement, ceux qui doivent agir sont les hommes et les institutions auxquels ils ont été mandatés. La cohérence entre les choses dites au sein du parti et celles dites au sein du Parlement doit être établie et vérifiée politiquement, de façon transparente, et non en assiégeant les commissions et appareils de parti aux lieu et place des élus du peuple » (26).

Avec ces prémisses, il ne faut pas s'étonner si le PCI considère avec attention la troisième et de loin la plus radicale approche du problème des partis : celle qu'a introduite Bruno Visentini, président du Parti républicain (non sans créer des désaccords au sein de son propre parti...) (27).

« L'occupation » partisane de l'Etat conduit à la longue à la ruine

(24) G. TAMBURRANO, Proposte per un partito aperto, *Mondoperaio*, 3, 1981, p. 106.

(25) In *Relation au Comité central du PCI*, G. NAPOLITANO, *L'Unità*, 8 janvier 1981.

(26) M. INGRAO, premier président communiste de la Chambre des députés, dirige à présent le Centre d'Initiative et d'Etudes pour la réforme de l'Etat. Cf. son introduction au séminaire d'études du PCI : *Parlamento e governo nella crisi italiana*, Roma, 12-13 janvier 1981, ronéoté.

(27) Cf. Interview au *Corriere della Sera*, 23 décembre 1980 (Un Gouvernement de personnes capables, qu'elles aient ou non la carte d'un parti) et dans *La Repubblicca*, 3 janvier 1981 (La vraie réforme est de limiter l'arrogance des partis). Le PRI aux élections élgislatives de 1979 a obtenu 3 % des voix et 16 députés à la Chambre (sur 630).

des institutions, réduites au rôle d'instruments aux mains des partis, et à la ruine des partis, réduits à devenir des lieux d'autocratie, incapables d'exprimer une culture politique et une direction morale. Visentini demande en conséquence un *self-restraint* des partis à leur fonction constitutionnelle et leur accord pour la formation d'un gouvernement d' « hommes politiques capables » qui dispose d'une sphère visible d'autonomie institutionnelle par rapport à eux, et qui recherche sa majorité au Parlement plutôt que sur le terrain strictement politique.

Comme on le voit aucune révision constitutionnelle n'est prévue. La proposition est méthodologique, mais justement, de ce fait, touche la question centrale du constitutionnalisme moderne, celle de la nature et des fonctions du parti-institution dans un Etat démocratique.

Les polémiques que la proposition a provoquées ont été furieuses : des accusations de « nouvelle droite » à celles de cheval de Troie d'un PCI qui, face à un gouvernement « constitutionnel », verrait annulée son exclusion historique. Cette proposition est également affaiblie par la non-prévision de mécanismes institutionnels qui la garantissent : le *self-restraint* apparaît ainsi confié à la volonté politique magique de partis qui s'autolimiteraient.

Au-delà de toutes ces polémiques, il est clair que cette proposition a le mérite d'avoir introduit dans le débat institutionnel italien l'ultime question : une question à laquelle aucune construction constitutionnelle ne pourra plus désormais se soustraire.

5. Des institutions de l'Etat-régime aux institutions de la communauté politique, la mosaïque du débat italien semble donc parvenir à sa plénitude. Toutefois, sa complexité et sa difficulté sont le signe du retard et de la tentative de récupération des étapes déjà parcourues par les autres régimes parlementaires européens. La bataille est menée le long de frontières en retrait par rapport aux problèmes nouveaux qui sont posés au constitutionnalisme : au sommet, avec la naissance de la supranationalité, et à la base, avec la constitution d'une nouvelle société.

D'un côté, dans un Etat qui, jusqu'à présent, n'a pas connu de véritables oppositions ou de graves divergences dans ses rapports avec la Communauté européenne, la réflexion sur les institutions n'a jamais intégré l'élément européen, celui-ci étant considéré comme un phénomène périphérique et sans effet sur la recomposition institutionnelle. Et cela alors que le choix international a été la véritable raison de l'extraordinaire vitalité économique de l'Italie durant ces dernières années.

D'un autre côté, la nécessité prioritaire de réagréger les structures et les procédures de décision de l'Etat semble conduire à la mise entre parenthèses des demandes de formes « différentes » de gestion administrative. Cette demande surgit inévitablement dans une société qui préserve sa « ligne de flottaison » en maintenant une composition par compartiments étanches (et qui donc ne peut survivre à plusieurs inondations successives...).

Le « désert intermédiaire entre réalité sociale et institutions » (28) demande donc, pour être vraiment éliminé, des inventions administratives fondées sur la coordination, et non sur le commandement, et capables d'utiliser les forces en mouvement, les tendances en cours et même les contradictions d'une société qui exprime une culture et une efficience incomparablement supérieures à la culture et à l'efficience de l'administration publique actuelle (29).

Tout bien pesé, l'effort d'imagination politique et juridique réclamé par l'état du système va bien au-delà du discours sur la Constitution : celui-ci doit s'étendre et devenir un discours sur l'ensemble du système juridique.

(28) G. De Rita, Introduction au rapport CENSIS, 1980, sur la situation sociale du pays, Roma, *CENSIS*, 1980.

(29) Plusieurs interventions législatives sont actuellement en cours pour la réformer suivant les orientations formulées, en novembre 1979, par le Rapport sur les principaux problèmes de l'administration publique, présenté par le Pr M. S. Giannini. Le Rapport a été approuvé par le Sénat dans l'ordre du jour du 10 juillet 1980.