ANDREA MANZELLA

LA FIN DE LA TRANSITION*

La « révolution constitutionnelle » italienne (cf. *Pouvoirs*, n° 66) a commencé par le premier référendum contre la partitocratie qui, en juin 1991, a supprimé le vote de préférence, élément central d'un « droit héréditaire » dans l'organisation des partis. Elle s'est poursuivie par les élections du 5 avril 1992, qui ont marqué le début de la fin du système de partis né en 1945 (aucun des partis existant en 1992 n'a conservé son nom et son identité à l'exception de la Ligue du Nord) ainsi que par le référendum du 18 avril 1993, qui a effectué le passage du système électoral à la proportionnelle au système à dominante majoritaire (cf. *Pouvoirs*, n° 71). Elle a été consolidée par l'alternance qui a vu le gouvernement de centre-gauche présidé par Romano Prodi succéder au gouvernement de centre-droit présidé par Silvio Berlusconi du 27 mars 1994 au 21 avril 1996 (avec la parenthèse du gouvernement Dini, du 17 juin 1995 au 11 janvier 1996). Elle trouve son aboutissement dans l'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire européenne le 3 mai 1998.

La longue transition se termine donc par la nouvelle forme de gouvernement à souveraineté limitée fixée par les deux traités hollandais (Maastricht, 1992, et Amsterdam, 1997) et par les pactes de stabilité et de réduction de la dette – sous surveillance multilatérale – qui leur sont liés.

Cette évolution possède sa propre logique. La dégradation du système partitocratique italien est liée aux formes illégales de financement des partis, alimentés par l'immense secteur public et par des politiques de dépense par endettement progressif.

Lorsque ces robinets ont été fermés du fait des politiques économiques imposées par le traité de Maastricht d'abord et par la mise en route de politiques de privatisation ensuite (amorcées le 11 juillet 1992 par les mesures législatives du gouvernement Amato, transformant en sociétés par actions les « instituts de gestion » des participations publiques), les effets sur le régime ont été irréversibles. L'action retentissante de la magistrature (opération « Mains propres ») n'a pas été que le révélateur d'une crise qui trouvait ses causes profondes et structurelles dans

* Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

l'internationalisation des politiques budgétaires et de gestion du secteur public. Tout naturellement, la fin de cette transition ne pouvait que coïncider avec l'aboutissement de ce processus d'internationalisation, marqué par la création de l'Union monétaire européenne.

Avec cette clé de lecture, les phases de la transition institutionnelle italienne doivent être considérées comme les étapes d'un processus constituant qui modifie les structures concrètes du modèle républicain sans modifier pour autant les formes de la Constitution.

Les « flexibilités » d'une Constitution « rigide » ont montré au cours de ces années tout leur potentiel. La République à l'italienne a changé par le biais de lois ordinaires qui ont entériné une nouvelle pratique constitutionnelle sans que l'on renonce pour autant au rêve jacobin de modifier également les formes de la Constitution. Une loi de valeur constitutionnelle a ainsi créé, le 24 janvier 1997, une commission parlementaire de 35 sénateurs et 35 députés dont la tâche est « d'élaborer des projets de révision de la deuxième partie de la Constitution, notamment en ce qui concerne la forme de l'État, celle du gouvernement et le bicamérisme, ainsi que le système des garanties ».

La « Bicamérale » (selon le nom qui lui a été donné dans le jargon politique) a beaucoup travaillé sous la direction fortement engagée de Massimo d'Alema, leader des démocrates de gauche (PDS), le parti le plus important de la coalition de gouvernement. Elle a accouché, le 4 novembre 1997, d'un projet de réécriture en 85 articles de la deuxième partie de la Constitution, qui porte sur l'organisation de la République à l'exclusion des « principes fondamentaux ».

Le projet a eu une portée politique considérable. Le leader de la gauche, usant de tout son prestige de chef de la majorité de la coalition gouvernementale, a réussi à rassembler un large consensus constitutionnel. Ce consensus a permis de retrouver, dans une certaine mesure, la « normalité » dans un système politique que la victoire des droites en 1994 et les événements qui l'ont suivie avaient fait entrer dans une grave crise de légitimité. Cette « normalité » constitue indubitablement un succès irréversible, même si la révision constitutionnelle n'aboutit pas tout à fait à ce qui était initialement prévu.

Mais le défaut majeur du projet n'est pas tant le caractère de compromis d'un bon nombre de ses solutions que leur nature artificielle et superstructurelle par rapport à la réalité constitutionnelle que vivait et que vit le pays. L'absence de prise en compte de l'enracinement dans l'histoire, indispensable à toute innovation constitutionnelle, a profondément fragilisé les solutions proposées. Elle a rendu trop aisé le rejet des compromis sous le prétexte d'améliorer ces solutions (prétention toujours plausible lorsqu'il s'agit de modèles abstraits sans lien avec la réalité).

Nous pouvons donner quatre exemples de cette fracture entre la tentative de réformer par des voies constitutionnelles et les changements réels du système auxquels on est parvenu entretemps par d'autres moyens.

Premier exemple : lors des deux dernières élections, la formation du gouvernement s'est faite sur le modèle de l'opposition de coalitions menées par

un leader. Pour les dernières élections, en 1996, la coalition de centre-gauche conduite par Romano Prodi (qui pouvait compter sur le soutien – actif ou implicite – des catholiques du Parti populaire, du Parti démocratique de la gauche, des communistes de Rifondazione et des centristes de Rinnovamento italiano) a battu une coalition de centre-droit dirigée par Silvio Berlusconi (qui comprenait le parti du leader, Forza Italia, l'extrême droite d'Alleanza nazionale, les catholiques de droite du CCD et du CDU). Ce face-à-face a permis au leader de la coalition majoritaire de bénéficier de fait d'une investiture semi-directe du corps électoral et lui a apporté une légitimité que le Parlement pourra difficilement remettre en cause sans provoquer de nouvelles élections.

On a donc assisté, dans la vie institutionnelle italienne, à un renforcement notable du poids et des pouvoirs du président du Conseil dans la coalition, résolvant ainsi le problème historique du fonctionnement des gouvernements de coalition.

On s'attendait donc à ce que la Bicamérale parte de ces acquis institutionnels et fortifie encore la position du Premier ministre, soit par une véritable élection directe, soit par un renforcement de l'investiture semi-directe, l'un et l'autre accompagnés d'un accroissement substantiel des pouvoirs du gouvernement au Parlement.

La Bicamérale a opté de manière surprenante pour la solution du semi-présidentialisme. L'élection directe du président de la République serait ainsi la contrepartie de l'investiture semi-directe du Premier ministre (investiture qui serait même renforcée par un nouveau système électoral : le scrutin à deux tours de « coalition »). Une contrepartie par rapport à laquelle la cohabitation du modèle français apparaît comme l'exemple de l'harmonie la plus totale.

Chacun des groupes parlementaires favorable à cette construction lui a donné le sens qui lui convenait le mieux (avec les conceptions opposées de président-garant et de président-gouvernant). Mais personne ne sait vraiment ce qui se passerait si un tel modèle était mis en application. L'éloignement entre ce qui se passe en Italie et l'imaginaire constitutionnel ne pouvait pas être plus radical.

Second exemple : la loi 81 du 25 mars 1993 sur l'élection directe des maires et des présidents des provinces et la loi 43 de 1995 sur l'élection semi-directe des présidents de régions – par un habile contournement de la norme constitutionnelle qui disait le contraire – ont constitué un tournant dans la vie constitutionnelle de la République. L'Italie historique des communes et celle, moins chargée d'histoire mais tout de même riche de traditions, des provinces et des régions retrouvaient, grâce au pouvoir d'investiture directe des gouvernements territoriaux, toute leur autonomie. Il ne s'agissait plus d'accords négociés à Rome entre les partis nationaux pour le partage proportionnel des villes et des régions, mais d'accords locaux de coalition pour le choix d'un candidat capable, par son prestige personnel et donc sa capacité à attirer les votes marginaux, de battre « l'autre ». Non plus des *camarilla* de fonctionnaires des partis, mais la pleine légitimité d'une charge confiée par les électeurs pour gouverner avec stabilité pendant toute la man-

dature et la sanction, en cas de conflit, d'une dissolution anticipée du conseil local.

L'autonomie a été favorisée, ces deux dernières années, par un vaste programme de simplification des actes de l'administration et la dévolution des pouvoirs en matière de gestion, mis en œuvre par le ministre de la Fonction publique du gouvernement Prodi, Bassanini[1].

On a justement parlé à ce propos d'un véritable « fédéralisme administratif ». L'expression a le mérite de s'appliquer également à des expériences typiquement italiennes telles que les « districts industriels », les « contrats de zone » et les « pactes territoriaux »[2], toutes caractérisées par une forte volonté d'interdépendance entre les initiatives de développement économique des entreprises et les comportements parallèles des institutions administratives, financières et syndicales.

On s'attendait donc à ce que la Bicamérale prît en compte ces éléments d'autonomie locale pour les insérer de manière cohérente dans un système de gouvernement. C'était une attente du nord du pays, freiné, dans sa suprématie économique européenne, par les entraves bureaucratiques provenant du centre ou de la périphérie et fournissant de ce fait un terreau idéal pour le séparatisme imaginaire de la Ligue. Mais c'était également une attente du Sud italien profond, qui a vu dans les nouvelles autonomies (avec des situations exemplaires comme à Naples, Palerme et Catane...) un premier signe de changement par rapport à une longue tradition de passivité faite de clientélisme et d'« assistance ».

La première mouture du projet n'est pas parvenue, malgré l'attention qu'elle portait au fédéralisme municipal, à imaginer au niveau des institutions de l'État une évolution de type fédéraliste : introduire dans la Constitution l'actuelle « conférence État-régions-communes » ne s'est pas révélé suffisant. Le projet, par ailleurs, semblait aller à contre-courant par rapport au principe de l'élection directe des présidents de région qui semblait acquis par la loi 43 de 1995. Sur ce point, la réaction organisée des gouvernements territoriaux a permis d'apporter de notables corrections à la première mouture du projet, en reprenant l'idée de statuts régionaux à géométrie variable en fonction de la possibilité concrète de développement autonome de chacun d'eux ou celle d'un « Sénat des autonomies » élu à la proportionnelle en même temps que les conseils régionaux.

Troisième exemple : celui de la justice. L'action de la magistrature n'a pas été la cause fondamentale de la fin du régime partitocratique italien. Elle est cependant devenue, par l'élimination de toute une classe politique soumise à enquêtes judiciaires pour sa participation à un système illégal de financement généralisé, le symbole populaire du renouvellement politique du pays. La magistrature d'instruction – et surtout le *pool* du ministère public qui s'était constitué dans la procure de Milan sous la direction de Francesco Saverio Borelli – a donné l'image d'une « justice qui fonctionne », y compris

1. Loi 59/1997 et ses décrets d'application et loi 127/1997.
2. Loi 662/1996, article 2 alinéa 206.

contre une délinquance d'origine politique que le sentiment d'impunité avait rendue arrogante.

On s'attendait donc à ce que la Bicamérale confirmât les conditions nécessaires à l'indépendance de cette fonction de « ministère public de la nation » assumée par les magistrats enquêteurs. On s'attendait également à ce que l'occasion de la révision fût saisie pour donner un signal constitutionnel à l'encontre des maux plus graves de « la justice qui ne fonctionne pas » : longueur insupportable des procès pénaux et civils ; durée des détentions préventives.

Au contraire, la Bicamérale, sous l'influence du parti Forza Italia et de son leader Silvio Berlusconi (impliqué personnellement, ainsi que ses anciens avocats, dans différentes procédures pénales), a été conduite à reconsidérer la position constitutionnelle du ministère public et de ses garanties (actuellement comparables à celles du juge de siège). Il est évident que les bonnes raisons ne manquent pas pour mener une réflexion de ce type comme par ailleurs dans les autres pays de l'Union voire même au Parlement européen. Mais tout projet de réforme apparaît objectivement en complète contradiction avec l'évolution qui s'est produite durant la transition italienne.

La Bicamérale, malgré les efforts de son président et le caractère raisonnable de certaines de ses propositions, a fini par endosser, dans le domaine, très sensible pour l'opinion publique, du système judiciaire, l'habit de la restauration. Cet éloignement par rapport à l'évolution qui s'est dessinée ces dernières années lors du passage d'un régime à un autre a eu pour conséquence, automatique, d'offrir un espace au « mouvement polique pour les valeurs » qui a pour leader l'ancien juge Antonio Di Pietro, le plus célèbre des magistrats de *Mani pulite*.

Quatrième exemple : la question européenne. Nous avons déjà signalé que l'élément le plus significatif de cette dernière période en Italie a été l'ouverture d'une structure étatique enfermée dans l'autarcie partitocratique aux contraintes, extérieures mais de plus en plus pressantes, de l'Union européenne. Ce processus a été conduit avec une rare détermination par les gouvernements Amato (1992), Ciampi (1993), Dini (1995) et Prodi (depuis 1996). Les sept mois du gouvernement Berlusconi (1994) – qui, curieusement, adopta une position d'euroscepticisme à l'italienne – n'ont pas eu, tout compte fait, d'influence sur ce processus.

Par ailleurs, l'ouverture de principe de l'Italie à la Communauté avait déjà été affirmée par la Constitution de 1948. L'article 11 (« L'Italie consent, sous réserve de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires ») a toujours été appliqué et interprété par la Cour constitutionnelle comme une norme-soupape permettant (sous la seule réserve du respect des droits fondamentaux) des modifications constitutionnelles considérées comme les conséquences automatiques des traités européens ratifiés par le Parlement.

On attendait donc de la Bicamérale, surtout après les « limitations de souveraineté » décisives intervenues à Maastricht et Amsterdam, qu'elle œuvrât en faveur du rattachement des institutions nationales aux institutions communautaires, notamment sur la question essentielle de la procédure

interparlementaire de révision des traités (conformément aux intentions manifestées par le Parlement européen dans sa résolution du 20 novembre 1997, au lendemain de la signature du traité d'Amsterdam).

Au contraire, elle a mis en doute, de façon inopinée, le vieux et glorieux *fast track* de l'article 11 en insérant dans son projet de révision l'obligation d'approuver les futures limitations de souveraineté résultant du processus d'unification européenne par des lois à majorité constitutionnelle et l'éventualité d'un référendum, si cela s'avérait nécessaire.

Sur ce point, comme on le voit, la rupture par rapport à l'histoire constitutionnelle italienne est encore plus grave. Elle ne concerne pas uniquement les dernières années de transition (qui, par ailleurs, sont celles qui ont le plus intimement lié les développements matériels de la Constitution italienne au système constitutionnel européen), elle porte atteinte, sans raison, au principe fondamental internationaliste qui a caractérisé cinquante années d'expérience constitutionnelle, et donc au « patriotisme constitutionnel » des Italiens.

Dans un entretien du 16 avril 1998, Silvio Berlusconi se faisait le chantre des critiques répandues sur les travaux de la Bicamérale – pourtant souscrits par lui – et affirmait : « La Bicamérale n'est pas un événement nécessaire. » Le leader de l'opposition exprimait par cette appréciation inexacte une quasi-vérité.

Au contraire de ses dires, la Bicamérale a été et demeure un événement nécessaire pour deux raisons fondamentales au moins. D'abord pour avoir introduit dans le système politique une dose élevée de consensus républicain et de confiance réciproque que l'acceptation commune d'une méthode de révision constitutionnelle peut garantir, une fois pour toutes. Le degré de consensus a été si élevé (il suffit de penser aux modalités de l'élection du président de la commission et à la capacité de produire, en bien comme en mal, un projet de 85 articles) que ses effets vertueux pourraient survivre malgré un échec partiel de l'opération tout entière.

Ce n'est qu'en faisant abstraction de la réalité de la politique et de l'Italie qu'on peut sous-évaluer ce retour de la normalité constitutionnelle dans les rapports entre une majorité et une opposition, divisées par leur histoire et par leur culture mais numériquement assez proches dans l'électorat du pays.

Une seconde raison rend la Bicamérale nécessaire. La seule façon de réduire la sécession civique en Italie du Nord est de la réparer par la seule forme d'unité moderne, la forme fédérale. Au-delà du manque de signification culturelle de sa représentation, le reste de la nation devait reconnaître dans cette crise les causes qui sont les siennes et les considérer comme des causes proprement italiennes. C'est de là qu'est née la nécessité de modifier l'esprit constitutionnel, basé sur la primauté du centralisme de l'État et de sa bureaucratie. Malgré la formule autonomiste très belle et presque ignorée contenue dans l'article 5 de la Constitution de 1948 (« La République, une et indivisible, reconnaît et promeut les autonomies locales, adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie... »), les contraintes formelles sont telles que le processus fédéral devrait passer par

leur abrogation. Au moins sur ce point, la réforme devrait être obligatoire et il faudrait qu'elle soit d'ordre constitutionnel.

L'affirmation de M. Berlusconi contenait également une certaine dose de vérité lorsqu'il affirmait la non-nécessité de la Bicamérale. C'est une « quasi-vérité » dans la mesure où l'on considère, et cela semble nécessaire, que le processus de transition est arrivé, après six ans, à son terme. Cette phase s'est terminée précisément le 3 mai lorsque – par l'adoption de la forme européenne de souveraineté limitée – le processus d'internationalisation du système politique italien s'est achevé.

Un ordre juridique nouveau s'est ainsi mis en place. Il est composé des valeurs du développement, des pratiques rapidement consolidées, de l'acquis de comportements institutionnels variés – du chef de l'État au plus jeune des maires –, en somme de ce que l'on a appelé le « droit tranquille » et qui a donné une nouvelle physionomie à la République. C'est cette modernisation à laquelle on est parvenu par d'autres voies et par des moyens ordinaires qui permet de considérer comme « non nécessaires » certaines interventions de la Bicamérale et excessif le rêve jacobin de figer dans une constitution un monde qui est déjà allé, de lui-même et sans secousse, de l'avant.

En se démarquant avec éclat des compromis élaborés dans le projet du 4 novembre 1997, l'opposition a peut-être fourni l'occasion de se concentrer sur les réformes essentielles et sur ce qu'il est vraiment nécessaire de changer dans le pacte constitutionnel. Le reste devra être abordé, au-delà des limites de temps de la Bicamérale, par le parlement et le gouvernement (la législature s'achève en 2001), à l'occasion des étapes traditionnelles qui se croisent toujours davantage avec les principes et les procédures européennes puisque la transition est désormais terminée.