

ALESSANDRO LAURO
Ricercatore senior di diritto pubblico
Università Ca' Foscari di Venezia

LA XIX^E LÉGISLATURE DU PARLEMENT ITALIEN

Discontinuités apparentes et continuités réelles

La XIX^e législature du Parlement italien s'est ouverte formellement le 13 octobre 2022, à la suite des élections législatives du 25 septembre 2022.

Si l'on doit raisonner en termes de permanences et mutations, il pourrait sembler qu'il faille prendre comme référence la précédente, la XVIII^e législature, commencée en 2018 et conclue par une dissolution prononcée par le président de la République en juillet 2022, donc avec des élections anticipées.

Toutefois, ce serait, à mon sens, un exercice incorrect, car la XVIII^e législature, qui s'ouvrit avec le succès électoral du Mouvement 5 Étoiles, a été une véritable exception à différents points de vue, au moins une exception dans la période historique qu'on appelle dans le langage politique et journalistique « Deuxième République », à savoir l'époque qui a suivi le scandale de Mani pulite et Tangentopoli de 1992. Cette Deuxième République a été marquée – et cela paraît incontestable – par l'essor politique et la présence de la droite de Silvio Berlusconi.

La XVIII^e législature a été une période de véritable transition : nous avons eu une réorganisation du système des partis, due en particulier à la collocation du Mouvement

5 Étoiles et au choix d'un leader de ce parti (qui était majoritaire en 2018) dans la personne de Giuseppe Conte.

De 2018 à 2022 il y a eu trois gouvernements : un Gouvernement souverainiste/populiste qui regardait plutôt à droite, dirigé par Giuseppe Conte ; un Gouvernement de centre-gauche, dirigé par Giuseppe Conte ; un Gouvernement de grande coalition, fortement voulu par le président de la République et composé pour moitié de technocrates, dirigé par Mario Draghi.

Il est impossible de retracer ici l'histoire de la XVIII^e législature¹, mais, par comparaison, l'on peut dire que la XIX^e représente un peu « un retour à l'ordre », même si en Italie ordre n'est jamais synonyme d'ennui. Étant donné que c'est la droite dominée par la Fratelli d'Italia et la Lega qui l'a emporté, cela pourrait inquiéter à l'étranger, mais cela est dit de manière très neutre.

Dans un premier temps, il convient de souligner certaines nouveautés de la XIX^e législature (I), même si, d'un point de vue constitutionnel et institutionnel, elles s'avèrent moins impactantes que cela ne peut sembler au premier regard. Dans un second temps, force sera de constater la permanence des problèmes du parlementarisme italien et de ses faiblesses structurelles (II).

I. LES NOUVEAUTÉS DE LA XIX^E LÉGISLATURE

Les élections de septembre 2022 se sont déroulées à l'ombre de certaines innovations d'ordres constitutionnel et,

1. Sur des événements marquants de cette législature, voir Emmanuel TAWIL, « Une crise de Gouvernement estivale en Italie », *Prismes. Théorie critique*, n° 3/2021, p. 227-272 ; Nicoletta PERLO, « Le « Gouvernement d'experts », une nécessité face à une démocratie malade. Réflexions à partir de l'expérience italienne », *Jus Politicum Blog*, 28 février 2021.

plus généralement, institutionnel, survenues au long de la XVIII^e législature et qui ont trouvé leur première application en 2022, notamment celles issues de la réduction du nombre des parlementaires. Ces nouveautés s'apprécient sur le plan électoral (A), ainsi que dans l'organisation interne des chambres (B).

A. Les nouveautés électorales

Par la loi constitutionnelle n° 1 de 2020, ratifiée par un référendum populaire, la Constitution italienne a été changée pour diminuer d'un peu plus d'un tiers le nombre des députés et sénateurs¹.

Aujourd'hui la Chambre des députés est composée de 400 membres ; le Sénat en compte exactement la moitié, auxquels s'ajoutent les sénateurs nommés à vie, qui ne peuvent être plus de cinq et sont nommés par le président de la République. En outre, les anciens présidents de la République sont sénateurs de droit.

C'est une réforme qui a été très discutée par les constitutionnalistes, sans vraiment donner lieu à débat politique. Cette réforme a été qualifiée de populiste par nombre d'observateurs.

Celle-ci reste néanmoins une réforme qui n'a pas touché à la logique du système, et notamment au bicamérisme égalitaire qui est en vigueur en Italie, à savoir le fait que les deux chambres ont les mêmes pouvoirs, tant dans la procédure législative que par rapport à l'investiture du Gouvernement. Le bicamérisme égalitaire reste néanmoins asymétrique, en ce que des différences de structure entre les deux chambres existent : non seulement les effectifs des deux chambres

1. En français, voir Eleonora BOTTINI, « Une non-réforme constitutionnelle : le référendum italien pour la réduction du nombre des parlementaires », *Jus Politicum Blog*, 12 octobre 2020.

sont différents, mais l'électorat passif est différent aussi. En outre, l'article 56 de la Constitution prévoit que les régions sont des circonscriptions électorales pour les élections sénatoriales, alors que rien n'est dit sur ce point s'agissant de la Chambre des députés¹.

En 2021, en revanche, une autre réforme « prudente » est intervenue concernant le suffrage actif² : une dernière différence entre les deux chambres a été éliminée et, pour la première fois, en 2021 les électeurs ayant moins de 25 ans ont pu voter pour le Sénat, ce qui n'était pas possible avant.

En 2019, le législateur avait anticipé ces mouvements, en modifiant la loi électorale pour qu'elle puisse être appliquée en faisant abstraction du nombre de sièges à pourvoir. Cela a été possible en indiquant dans la loi simplement des fractions et non pas un chiffre exact.

La question de la loi électorale reste toujours d'actualité en Italie : il s'agit d'une véritable obsession, qui fait les délices de débats peu concluants et permet de faire couler des « fleuves d'encre ».

Toutefois quelques remarques s'imposent.

Le passage à des chambres réduites aurait probablement demandé, dans une démocratie plus attentive à la participation, et donc plus attentive à ses fondements, une révision du système électoral en vigueur.

Cela n'est pas arrivé.

Au-delà de cette substitution des nombres par les fractions, qui a permis l'application de la loi préexistante, le mode de scrutin n'a pas changé. Et c'est un mode de scrutin extrêmement compliqué, qui peut être aisément qualifié

1. Cela autorise à ce que le législateur crée des circonscriptions électorales infra-régionales pour la Chambre des députés, mais potentiellement cela permet aussi une circonscription nationale unique.

2. Stefania LEONE, « Il voto per il Senato ai diciottenni: una riforma "cauta" », *Studium Iuris*, n° 5/2022, p. 529-535.

de « pervers¹ ». Pourquoi ? Parce que l'on mélange la proportionnelle (à laquelle correspondent cinq huitièmes des sièges à pourvoir) avec une partie (trois huitièmes) de sièges pourvus au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans des circonscriptions.

Comme chacun le voit, cette proportion est assez singulière : quel est sens peut avoir la correction de la représentation proportionnelle d'une manière aussi faible ? En réalité, cela permet de favoriser les coalitions, qui présentent des candidats communs dans les circonscriptions uninominales et permet à des forces mineures qui n'atteignent pas le seuil minimum dans la partie proportionnelle d'accéder tout de même au Parlement.

Le résultat est que le nombre de partis ne diminue pas et que le sens de la représentation politique est altéré par rapport aux votes émis par les électeurs.

De plus, un électeur dispose d'un seul bulletin de vote (un pour chaque chambre) et le vote qu'il exprime est doublement décompté pour la partie proportionnelle, qui est à l'échelle nationale, et en même temps pour la circonscription majoritaire. Pas de panachage possible, sous peine d'annulation du vote.

Malgré ces bizarreries, en 2022, les résultats électoraux de la coalition de droite, et notamment le score du parti Fratelli d'Italia, ont permis d'avoir une majorité à la fois identique dans chaque Chambre et issue directement des urnes, ce qui

1. Nous ne pouvons donc partager la qualification de système « savant », donnée par Jean-Philippe DEROSIER, « Rosatellum : nouveau nom latin pour système électoral savant – Les élections italiennes du 4 mars 2018 sur la base d'un scrutin mixte », *Constitutions : Revue de droit constitutionnel appliqué*, 2018, p. 146. Plus faciles à partager, à l'issue des élections de 2018, les observations de Nicoletta PERLO, « L'Italie désorientée après le vote : les fautes (partielles) d'une loi électorale qui n'assure ni la gouvernabilité ni la représentativité », *Jus Politicum Blog*, 6 mars 2018.

n'est pas si fréquent en Italie mais qui n'est pas inédit non plus. Il est évident que la réduction des nombres de sièges a aussi aidé à la formation immédiate de la majorité¹.

B. Des questions d'organisation des chambres

La réduction du nombre des parlementaires n'a pas comporté des effets exclusivement sur le plan électoral, mais aussi dans l'organisation des travaux des chambres.

On se doit de signaler que le Sénat est parvenu à modifier son règlement. Il y avait là une exigence pratique, liée notamment à la formation des commissions parlementaires qui, selon la Constitution, doivent être composées de manière proportionnelle au poids des groupes parlementaires². Pour les groupes les plus petits, cela pouvait poser des problèmes sérieux. De plus, le nombre de sénateurs pour constituer un groupe a été diminué.

1. Voir sur ce point Marco LADU, Alessandro LAURO, « *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo* », *Consulta Online*, numéro spécial n° 1/2023, p. 54 s.

2. Des questions majeures se sont posées (et se poseront encore) pour la formation des commissions bicamérales. En particulier, la commission bicamérale pour les questions régionales (prévue par l'article 126 de la Constitution) a été formée en septembre 2023, donc un an après les élections. Ce retard est dû aux difficultés des groupes sénatoriaux d'organiser leurs délégations. Il n'est pas difficile d'imaginer que des difficultés majeures vont également se poser pour les enquêtes parlementaires, bicamérales ou monocamérales. Durant la XVIII^e législature, cinq commissions d'enquête bicamérales ont été créées, alors que dans la législature courante on en compte que trois. Au Sénat, les commissions monocamérales d'enquête furent trois entre 2018 et 2022. Depuis le début de la législature, il y en a une seule au Sénat, et, pour le moment, il n'y a pas de nouvelle commission d'enquête monocamérale de la Chambre des députés.

La révision a été adoptée le 27 juillet 2022, alors que le décret de dissolution avait été signé le 21 juillet, ce qui pourrait soulever quelques interrogations, même si la révision a été adoptée quasiment à l'unanimité, donc cela n'a pas fait débat.

Il est également intéressant de souligner qu'une fois les chambres formées, la majorité a élu des présidents du Sénat et de la Chambre des députés issus de ses rangs¹.

On est donc revenu à la pratique majoritaire appliquée depuis les années 90. Durant la XVIII^e législature, en revanche, une présidence avait été attribuée à un parti d'opposition (au moins de la première opposition, Forza Italia), selon une convention habituelle durant la « Première République² ».

Cet ultérieur signe de « retour en arrière » montre comment les problèmes structurels du Parlement italien persistent au-delà de la succession des législatures.

II. LES FAIBLESSES PÉRENNES DU PARLEMENTARISME ITALIEN

La XIX^e législature se caractérise par une majorité parlementaire qui est plutôt compacte et par le leadership incontesté de Giorgia Meloni.

1. Par ailleurs, il est important de noter que ces présidents sont très marqués par leur militance politique et leurs orientations culturelles. Ignazio La Russa, président du Sénat, a été un des fondateurs de Fratelli d'Italia et il a été toujours très critiqué pour ses sympathies philo-fascistes. Le président de la Chambre des députés, Lorenzo Fontana, appartenant à la Ligue, est considéré comme le représentant d'un certain univers catholique très conservateur.

2. Il s'agissait de la présidente du Sénat, Maria Elisabetta Alberti Casellati, sénatrice de Forza Italia. Il était certain que Forza Italia serait dans l'opposition, car le Mouvement 5 Étoiles a toujours déclaré ne vouloir signer aucun accord avec le parti de Berlusconi.

Cette force politique présente un double visage : d'une part, certaines pratiques contestées continuent de manière flagrante (A). D'autre part, la majorité peut se permettre de concéder certains espaces de manœuvre aux oppositions sans craindre pour son avenir (B).

A. L'abus des décrets-lois : une continuité périlleuse

Une donnée fondamentale concernant l'usage, et parfois l'abus, du pouvoir par la majorité est celle des décrets-lois. Selon les articles 76 et 77 de la Constitution, le Gouvernement peut dans des cas extraordinaires de nécessité et urgence adopter des décrets ayant la valeur de la loi. Le Parlement doit les ratifier dans un délai de 60 jours, sous peine de décadence *ex tunc* du décret.

Or, cet instrument est devenu la véritable bête noire des constitutionnalistes, car les présupposés ont été interprétés depuis plus de trente ans de manière plutôt lâche. Aujourd'hui tout Gouvernement, de tout bord politique, en abuse : les décrets-lois et leurs lois de ratification constituent la plupart de la législation italienne¹. La Cour constitutionnelle a tracé quelques limites, mais n'a pas été capable d'en restreindre véritablement l'usage, en se cachant derrière une certaine marge d'appréciation laissée au Gouvernement et au Parlement.

Le Gouvernement Meloni a atteint un nouveau record : en septembre, la moyenne était de 3,6 décrets adoptés par mois. Pour le Gouvernement Draghi (de grande coalition), cette moyenne était de 3,2².

1. Voir récemment, pour une synthèse des débats, Lorenzo SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022.

2. Les données sont récoltées par le site internet *OpenPolis* et sont mise à jour au septembre 2023.

Aujourd'hui, le problème des décrets-lois constitue une faiblesse du parlementarisme devenue structurelle.

L'adoption incontrôlée de décrets, à ratifier dans le délai de 60 jours, entraîne l'impossibilité pour le Parlement d'organiser son travail, ainsi que l'incapacité de créer des espaces de débat suffisants pour faire mûrir des législations pondérées.

Cela n'est pas une nouveauté de la XIX^e législature mais constitue désormais un mal sclérosé de la démocratie italienne.

Or, il faut être clair : la question est complexe, parce que tout le monde a un certain intérêt à garder les choses telles qu'elles sont.

Le Gouvernement, à travers l'adoption de décrets, contrôle l'agenda parlementaire et a presque la certitude que ses réformes vont passer dans un délai de 60 jours.

Mais, même les parlementaires ont parfois intérêt à ce que cela se perpétue, car il est beaucoup plus facile de présenter un amendement à travers cette voie accélérée qu'une proposition de loi.

De plus, puisque souvent les décrets-lois ont des contenus divers et variés, on peut faire passer des modifications sur tel ou tel sujet, quasi en cachette, sans grande publicité.

Cela est sans doute vrai pour les parlementaires de la majorité, mais il n'est pas rare que quelques amendements de l'opposition soient tout de même approuvés. Le Gouvernement lui-même présente souvent des amendements à son propre décret, ce qui confirme que les textes sont adoptés dans la foulée sans un approfondissement approprié¹.

1. Voir Nicola LUPO, « Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari », in Alessandro CHIARAMONTE, Giovanni TARLI BARBIERI (dir.), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Rome, Carocci, 2011, p. 133.

En outre, l'approbation des lois de ratifications des décrets – qui peuvent modifier le texte original des décrets, en l'élargissant aussi – fait souvent l'objet d'une question de confiance posée par le Gouvernement, qui comporte un vote bloqué. De plus, depuis la XVI^e législature, les présidents de la Chambre des députés se réservent le pouvoir – qui n'est pas prévu dans le règlement – de clôturer le débat afin de « garantir » la conversion du décret dans le délai constitutionnellement prévu¹. C'est ce que l'on appelle la « guillotine parlementaire » : appliquée pour la première fois en 2013 par une présidente de centre-gauche. En décembre 2022, cela a été dupliqué par le président Fontana, membre de la Ligue. Un autre témoignage de la continuité qui imprègne la vie institutionnelle italienne.

La XIX^e législature s'inscrit donc dans le sillon de celles qui l'ont précédée, avec un taux de décrets-lois et de question de confiance extrêmement élevé. Ces instruments qui devraient être exceptionnels sont devenus la norme. Mais, dans le débat public, personne ne se demande comment revenir à des procédures législatives plus ordonnées qui puissent garantir un certain degré d'approfondissement technique, de sécurité juridique, mais aussi de représentation des intérêts de la population.

1. Il s'agit, évidemment, d'un instrument majeur pour contrer l'obstruction des oppositions, alors qu'il n'existe aucune obligation pour le Parlement de ratifier le décret, comme le montre le texte de l'article 77, dernier alinéa : « Les décrets perdent leur efficacité ab initio, s'ils ne sont pas convertis en loi dans les soixante jours suivant leur publication. Toutefois, les chambres peuvent régler par une loi les rapports juridiques créés sur la base des décrets non convertis. ». Pour une critique de la guillotine, voir Arianna CARMINATI, « Dalla "ghigliottina" sul decreto Imu-Banca d'Italia al "voto a data certa" in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo "a termine" », in AA VV, *Scritti in ricordo di Paolo Cavalieri*, Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 159-179.

B. En coulisse : des essais de parlementarisme coopératif

Tout cela étant dit, il convient néanmoins de constater que certains exemples de décisions transpartisanes ne manquent pas à la XIX^e législature. Cela constitue, à notre avis, une donnée plus récurrente qu'on ne pourrait le penser et qui n'est pas toujours soulignée¹.

D'abord, il faut mettre avant le fait que les oppositions sont plutôt fragmentées : à côté du Parti démocrate et du Mouvement 5 Étoiles, il y a des formations centristes (Azione de Carlo Calenda et Italia Viva de Matteo Renzi²) qui ont une attitude beaucoup plus nuancée vis-à-vis de certaines politiques du Gouvernement.

Par exemple, Matteo Renzi a largement déclaré soutenir les réformes en matière de justice que souhaite la droite, ainsi que la réforme constitutionnelle visant à instaurer l'élection directe du président du Conseil. De même, en matière économique et du marché de travail, les positions ne sont pas si éloignées.

Il y a plusieurs exemples de décisions trans-partisanes. Par exemple, une révision constitutionnelle pour inscrire la reconnaissance de l'activité sportive dans la Constitution a été adoptée à l'unanimité³. Des lois pour l'équitable rémunération des professions libérales⁴, sur l'oubli oncologique⁵

1. On pourrait même s'aventurer à reconnaître que des traces de parlementarisme consensuel des origines ne sont jamais complètement disparues, quoi qu'il ait été difficile, pendant l'époque berlusconienne, qu'elles remontassent à la surface.

2. Les deux partis se sont unis en coalition pour les élections du 25 septembre 2022, afin de pouvoir dépasser le seuil électoral. Malgré les affinités d'orientation politique, la coexistence des deux leaders a été très tendue depuis le début, ce qui a conduit en novembre 2023 à la séparation des groupes parlementaires, à l'origine unis.

3. Loi constitutionnelle n° 1 du 23 septembre 2023.

4. Loi n° 49 du 21 avril 2023.

5. Loi n° 193 du 7 décembre 2023.

et sur la lutte contre la violence faites aux femmes ont été approuvées à l'unanimité¹.

Il arrive souvent que sur certains thèmes les clivages parlementaires ne suivent pas la distinction majorité/opposition.

Par exemple, par rapport au soutien à l'Ukraine dans la guerre contre la Russie, seul le Mouvement 5 Étoiles prône pour (et vote pour) une politique différente par rapport à l'actuelle. Le Parti démocrate est, quant à lui, complètement cohérent avec la ligne de la majorité.

En revanche, le même Mouvement 5 Étoiles a voté, avec Fratelli d'Italia et la Ligue, mais sans Forza Italia, contre la ratification du Mécanisme européen de stabilité le 21 décembre 2023.

Dans un système démocratique, les convergences ne sont point une faiblesse. Au contraire, le problème est que ces convergences ne sont cherchées ou atteintes que de manière très rare. De plus, elles ne sont pas assumées², ne pouvant naître que derrière les coulisses de la scène politique : nous n'avons pas encore abandonné la médiatisation exaspérée du conflit politique, typique de l'époque de Berlusconi. Même s'il semble que le langage de diabolisation de l'adversaire politique est en train de s'atténuer lentement : évidemment cela sera à vérifier dans les prochaines années.

Une preuve indirecte de ce que l'on vient de dire peut se retrouver dans l'absence, pendant ces seize mois de législature, de recours de parlementaires devant la Cour constitutionnelle, alors que la précédente législature avait marqué un véritable record, même si avec beaucoup

1. Loi n° 168 du 24 novembre 2023.

2. Dans un tel contexte, l'idée du compromis assume des contours de « trahison » du mandat électoral, en durcissant les positions politiques opposées bien au-delà du nécessaire : voir Michele DELLA MORTE, « La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo », in *Costituzionalismo. it*, n° 2/2017, p. 103.

d'insatisfaction¹. Là aussi c'est une sorte de retour à l'ordre précédent, marqué, comme l'a très bien souligné Michela Manetti, par une convention d'« auto-garantie » des forces politiques, sans l'intervention d'arbitres externes².

*

Donc, en devant tracer un bilan de cette première partie de législature, il semble possible d'affirmer que les continuités dépassent largement les mutations.

Le fait que nous soyons à nouveau en train de débattre de l'énième révision constitutionnelle³ démontre que la vie politique italienne bouge toujours selon les mêmes lignes directrices.

La conclusion est banale : nous sommes le Pays du *Guépard* et, d'une façon ou d'une autre, ne perdons pas l'occasion de le confirmer.

1. Pendant la XVIII^e législature il y eut 21 tentatives de soulever des conflits organiques devant la Cour constitutionnelle par des parlementaires, toutes rejetées comme « irrecevables ». Voir Alessandro LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci, 2022, ainsi que, pour une introduction en français, Alessandro LAURO, « Le parlementaire en tant que « pouvoir de l'État » : une évolution récente de la jurisprudence constitutionnelle italienne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2022, p. 243.

2. Michela MANETTI, « Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi », in AA VV, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Naples, Jovene, 2012, p. 5.

3. Pour un aperçu, voir Anna Maria LECCIS COCCO ORTU, « La réforme du régime politique italien souhaitée par Giorgia Meloni : l'élection directe du chef de l'Exécutif comme antidote à l'ingouvernabilité chronique ? », *Jus Politicum Blog*, 13 septembre 2023.

