

Faculté de droit et de criminologie

La réforme avortée du Sénat italien de 2016

Auteur : Penso Sylvio

Promoteur : Wijffels Alain

Année académique 2022-2023

Master en droit à horaire décalé

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

« E però in ogni nostra deliberazione si debbe considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per migliore partito, perché tutto netto, tutto senza sospetto non si truova mai »¹

¹ N. MACHIAVEL, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Milan, Rizzoli, 1996, I, 6,3.



Ambrogio Lorenzetti, *Allegoria del Buon Governo* (1338-1339), mur du fond de la *Sala dei Nove*, Palazzo Pubblico, Sienne.²

² <http://www.travelingintuscany.com/arte/ambrogio Lorenzetti/goodandbadgovernment.htm> (25mars 2023)

Table des matières

Introduction générale	1
Chapitre 1 : La Constitution italienne	2
Section 1 : La naissance de la Constitution italienne	2
I. Le contexte historique	3
II. Les particularités de la Constitution italienne	4
III. Les défauts et lacunes de la Constitution italienne	5
Section 2 : Les modifications apportées à la Constitution italienne	7
Section 3 : Les tentatives de modification de la Constitution italienne	8
Chapitre 2 : Le projet de loi relatif à la réforme constitutionnelle de 2016	9
Section 1 : Une réforme urgente et indispensable	9
Section 2 : Le contexte politique	9
I. Le pacte du Nazareno	10
1. Les raisons de sa conclusion	10
2. Sa rupture	10
II. L'Italicum, la nouvelle loi électorale	11
III. L'impulsion à la mise en œuvre de la réforme	12
Section 3 : La proposition de réforme de la Constitution italienne	12
I. Le dépassement du bicaméralisme paritaire	12
II. La réduction du nombre des parlementaires	13
III. La réduction des frais de fonctionnement des institutions	13
IV. La suppression du CNEL	13
V. Autres dispositions spécifiques	14
VI. La révision du titre V de la partie II de la Constitution	14
Chapitre 3 : La réforme radicale du Sénat italien	15
Section 1 : La fonction de représentation des institutions territoriales	16
Section 2 : Réduction de l'activité législative	16
Section 3 : Réduction du nombre de sénateurs	17

Chapitre 4 : Le bicaméralisme	18
Section 1 : Le monocaméralisme	18
Section 2 : Le bicaméralisme paritaire italien	19
I. Sa raison d'être	19
II. Sa critique	20
III. La critique de la critique	20
Section 3 : La navette parlementaire	21
 Chapitre 5 : Autonomie territoriale des régions italiennes	 22
Section 1 : Recentralisation étatique	22
I. Conflit d'attribution de la puissance législative entre l'Etat et les Régions	23
II. Clause de suprématie étatique	23
1. Constitutionnalisation du principe de suprématie étatique	24
2. Clause 'vampire'	24
3. Érosion de l'autonomie législative régionale	25
 Chapitre 6 : Les partisans de la réforme	 26
Section 1 : Matteo Renzi, promoteur de la réforme	26
Section 2 : Les voix de la coalition gouvernementale	27
Section 3 : L'avis des constitutionnalistes	27
I. Réduction des conflits entre Etat et régions	27
II. Fin du bicaméralisme parfait	28
III. Le Sénat comme lieu de représentation des instances locales	29
 Chapitre 7 : Les opposants à la réforme	 29
Section 1 : Gustavo Zagrebelsky, figure de proue des opposants à la réforme	30
Section 2 : Les partis de l'opposition	30
I. Limitation de l'état de démocratie et acte éversif	30
II. Pouvoir du Premier trop prononcé	31
III. Réduction dérisoire des frais	31
IV. Le pouvoir des citoyens diminue	31
Section 3 : L'avis des constitutionnalistes	32
I. Primauté de la réforme de la 'Constitution matérielle'	32
II. Risque de dérives autoritaires	33
III. Contexte de tension et de méfiance	34

IV.	Impasse du double ‘munus’ des sénateurs	35
V.	La raison d’être du Sénat des Autonomies	36
VI.	Réforme innovatrice du Sénat	37
VII.	Contradictions, incohérences et opacité du texte de la réforme	38
VIII.	Marginalisation du Sénat, risque accru de contentieux sur sa compétence	39
IX.	Illégitimité de l’initiative du Parlement relative à la réforme	41
X.	Humiliation de la politique en faveur des technocraties et oligarchies	42
Chapitre 8 : Le poids du levier référendaire		43
Section 1 : Le principe du recours au référendum		44
Section 2 : Les référendums et leurs conséquences		46
Section 3 : Le référendum de 2016		47
I.	Les protagonistes de la demande	48
II.	La campagne référendaire	49
III.	La critique formelle du référendum	49
IV.	L’issue du vote	50
V.	Les implications du résultat	50
Chapitre 9 : Les raisons de l’échec de la réforme		51
Section 1 : Climat politique complexe et délétère		51
Section 2 : La question ‘implicite’ du référendum sur les choix politiques de Renzi		52
Section 3 : Hétérogénéité des multiples amendements		53
Section 4 : La faible aptitude au changement constitutionnel dans la société civile		53
Section 5 : L’influence de l’Italicum		54
I.	Ses dangers	54
II.	Combinaison indissociable avec la réforme	54
Section 6 : Les limites aux révisions constitutionnelles		55
Conclusion		58
Bibliographie		60
Annexes		70

Introduction générale

Des propositions de réforme du sénat fleurissent un peu partout dans nos démocraties occidentales et révèlent sans doute un besoin de renouvellement de nos systèmes politiques basés sur la représentativité populaire.

Est-ce à dire qu'il faille voir là le signe du caractère incomplet et évolutif de toute constitution ? Ne doit-elle pas plutôt être garante de stabilité par rapport aux aléas de la vie politique ?

Si l'on réduit le champ de nos investigations et que l'on zoome sur la Constitution italienne, il ressort que celle-ci est un compromis entre les différents courants politiques mais aussi culturels, économiques et sociaux de la société italienne. Les constituants ont réussi l'exploit de trouver le plus petit commun dénominateur de toutes ces tendances divergentes parfois même violemment conflictuelles témoignant des plaies encore fraîches que la jeune démocratie de la péninsule devait panser après vingt ans de fascisme et les destructions de la seconde guerre mondiale. C'est dans les racines de cette réalité sociale que la Constitution italienne a réussi à puiser sa solidité.

Si l'on reprend un peu de distance il apparaît clairement que les Constitutions sont des documents destinés à durer dans le temps. La 'rigidité' est la caractéristique fondamentale des Constitutions contemporaines ; elles sont 'rigides' parce qu'elles servent de repère dans toute démocratie, elles sont comme un phare au milieu des tempêtes de la vie politique, elles veillent à ce que la confrontation entre les forces politiques ne dégénèrent pas en affrontement sur tous les fronts. Comme le moteur immobile d'Aristote, elles rendent possible le mouvement de forces politiques hétérogènes vers un même but : le 'bon gouvernement', c'est-à-dire la bonne gestion des affaires publiques, dont les effets sont bénéfiques pour l'ensemble des citoyens.

C'est précisément cette rigidité qui rend toute tentative de réforme constitutionnelle ardue à mener à son terme comme le contenu de notre mémoire l'illustrera puisque le sujet de celui-ci portera sur l'échec d'un projet de révision radicale du Sénat de la République italienne.

Chapitre 1 : La Constitution italienne

La Constitution, en tant que loi fondamentale, délimite les caractéristiques essentielles d'un pays, en décrit les valeurs et les principes et établit son organisation politique. La Constitution italienne ne fait pas exception à la règle.

Section 1 : La naissance de la Constitution italienne

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, la Constitution 'républicaine' se compose de 139 articles auxquels il faut ajouter 18 dispositions transitoires et finales. Les principes³ fondamentaux de la République italienne sont énoncés dans les douze premiers articles tandis que les articles successifs sont dédiés d'une part aux droits et devoirs civils, éthico-sociaux, économiques et politiques des citoyens (première partie) et d'autre part à l'organisation de la République avec le Parlement, le Président de la République, le gouvernement, l'administration publique, l'ordre judiciaire, les entités locales (régions, provinces et communes), et les garanties constitutionnelles (deuxième partie). Enfin les derniers articles contiennent les modalités pour modifier la Constitution même si celle-ci possède un caractère rigide en ce sens qu'elle ne peut être modifiée que par le biais de l'approbation d'une loi constitutionnelle et selon une procédure particulièrement longue et articulée. Ainsi la Constitution⁴ prévoit que :

« Les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles sont adoptées par chaque Chambre avec deux délibérations successives à un intervalle non inférieur à trois mois, et sont approuvées à la majorité absolue des membres de chaque Chambre lors du second scrutin.

Ces mêmes lois sont soumises au référendum populaire lorsque, dans un délai de trois mois à dater de leur publication, en font la demande un cinquième des membres d'une Chambre ou cinq cent mille électeurs ou cinq Conseils régionaux. La loi soumise au référendum n'est pas promulguée si elle n'est pas approuvée par la majorité des voix valablement exprimées.

Il n'y a pas lieu à référendum si la loi a été approuvée au second scrutin par chacune des Chambres à la majorité des deux tiers de ses membres. »

³ P. EMANUELLE, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Naples, Simone, 2023.

⁴ Const., art. 138.

I. Le contexte historique

La Constitution italienne fut approuvée au lendemain de la douloureuse expérience de la seconde guerre mondiale dans laquelle le régime fasciste de Mussolini avait entraîné le pays. Comme le rappelait Meuccio Ruini : « Nous devons nous donner une Constitution dans une situation tragique ; après la défaite ; après la honte d'un régime funeste. Nous devons essayer de construire quelque chose de solide et de durable, alors que nous vivons en pleine crise politique, économique, sociale⁵. »

L'institution du Ministère pour la Constituante par décret⁶ représenta la première étape du parcours constitutionnel. Ce ministère avait pour tâche la mise en place des moyens nécessaires à la rédaction de la nouvelle Constitution.

Dans un esprit démocratique, sans doute pour se détacher définitivement des expériences oppressives du passé, la résolution de la 'question institutionnelle', à savoir le choix entre la monarchie et la république comme forme de gouvernement de l'Etat italien, fut confiée directement au peuple italien à travers un référendum institutionnel organisé simultanément à l'élection de la Constituante le 2 juin 1946. L'issue de la consultation populaire fut favorable à la république. Le roi Humbert II quitta l'Italie pour son exil portugais et l'Assemblée constituante fut adoptée. Elle fut chargée de donner un visage concret à la République, de choisir la forme de gouvernement de type parlementaire, d'en fixer l'organisation constitutionnelle et les règles de fonctionnement. L'Assemblée se réunit pour la première fois le 22 juin de la même année. Il s'avéra rapidement que le nombre élevé de ses membres constituait un véritable obstacle à l'élaboration d'une charte constitutionnelle. C'est ainsi qu'il fut décidé de mettre sur pied une Commission restreinte de 75 membres, articulée en trois sous-commissions, chacune se voyant confier la rédaction d'une partie du texte constitutionnel portant respectivement sur les droits et devoirs des citoyens, l'organisation constitutionnelle de l'Etat, et les droits et devoirs dans le domaine économique et social⁷.

Le texte définitif de la Constitution fut approuvé le 22 décembre 1947 avec 453 voix favorables et 62 contraires. La Constitution républicaine, promulguée par le Chef provisoire de l'Etat,

⁵ M. RUINI, *Discours de clôture des travaux de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1947*, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed347/sed347.pdf, pp.1-2 (1 mai 2023)

⁶ Décr. n. 435 du 31 juillet 1945 relatif à l'institution et attributions du Ministère pour la Constituante, *G.U.*, 11 août 1945.

⁷ A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna, 2022, pp.22, 23.

Enrico De Nicola, le 27 décembre 1947 et publiée dans la Gazette Officielle le même jour⁸, entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

II. Les particularités de la Constitution italienne

L'on pense communément que la Constitution est le fruit de la réaction au fascisme, du besoin de liberté, qu'elle est aussi la matérialisation des 'grandes voix lointaines'⁹ comme Garibaldi, Mazzini, Cattaneo, Cavour, Beccaria. À vrai dire, l'horizon des inspirations des pères constituants fut beaucoup plus large, allant de la Constitution thermidorienne ou la critique socialiste du principe purement formel d'égalité à l'antiétatisme catholique ou à l'œuvre de Santi Romano ou encore à Bottai en passant par le 'New deal' rooseveltien et la planification soviétique¹⁰. En fait, comme le fait remarquer dans les années 80 Norberto Bobbio dans une étude sur la Constitution italienne, celle-ci est la résultante de quatre idées cardinales de la culture juridique européenne : l'idée libérale donnant à l'individu une valeur absolue, l'idée démocratique poursuivant l'égalité de tous les individus, l'idée socialiste étendant cette égalité au domaine socio-économique et enfin le christianisme social comme compromis entre les idéaux libéraux et socialistes¹¹.

En fait, en rédigeant le document final les pères de la Constitution italienne ont tenté d'instaurer un équilibre entre les différents courants idéologiques traversant la péninsule et les intérêts de la population. Une fois cet équilibre atteint ils s'attachèrent à conférer à la charte constitutionnelle un caractère rigide puisque comme mentionné ci-dessus elle ne peut être modifiée que par le biais d'une procédure complexe d'approbation d'une loi constitutionnelle.

Une approche plus réfléchie et globalisante de l'acte normatif constitutionnel a permis à l'éminent juriste Sabino Cassese¹², professeur à l'Université La Sapienza de Rome, ancien ministre de la fonction publique, juge émérite de la Cour constitutionnelle et vice-directeur du *Corriere della Sera*, d'épingler plusieurs caractéristiques marquantes qui rendent la Constitution italienne particulièrement moderne.

⁸ G.U., Edition extraordinaire n.298 du 27 décembre 1947.

⁹ P. CALAMANDREI, discours sur la Constitution devant des étudiants milanais, le 26 janvier 1955, <https://www.filodiritto.com/piero-calamandrei-discorso-sulla-costituzione>.

¹⁰ S. CASSESE, *E ancora attuale la Costituzione italiana*, il Foglio, 10 avril 2018.

¹¹ N. BOBBIO, *Le idee cardine della Costituzione italiana*, <https://re.istruzioneer.gov.it/wp-content/uploads/sites/10/2021/03/Norberto-Bobbio-Le-idee-cardine-della-Costituzione-italiana.pdf> (3 avril 2023)

¹² S. CASSESE, *La Costituzione e il sistema politico italiano*, Fondazione Corriere della Sera, https://www.youtube.com/watch?v=z_6JprIX3Yk (4 avril 2023)

D'abord la Constitution italienne est dite 'rigide', c'est-à-dire qu'elle occupe une position hiérarchique supérieure à tout autre loi ; toutes les lois doivent donc s'y conformer contrairement au précédent Statut albertin adopté comme Constitution par la monarchie italienne, qui était flexible, à savoir qu'il avait la même force juridique que les lois ordinaires.

Ensuite, les constitutionnalistes qualifient la Constitution de 'longue' : elle ne se limite pas à prévoir les structures de l'Etat comme le Parlement, le Président de la République, l'ordre judiciaire, l'administration publique, ... mais elle réglemente aussi les droits des citoyens, donc la société.

En outre, la Constitution se caractérise par le fait qu'en elle convergent les grandes traditions historiques et politiques de la péninsule, les valeurs fondatrices de la longue histoire italienne comme celles de l'impérialisme, du mouvement catholique et du socialisme.

La quatrième caractéristique de cette Constitution est le pluralisme institutionnel donnant la parole aux citoyens de diverses façons : il n'existe pas de pouvoir public unique exercé par l'Etat mais il y en a d'autres soumis à leur tour au principe de démocratie participative et représentative qui sont les vingt régions, les huit mille communes, les communautés montagnardes, les unions des communes. Chacun de ces pouvoirs publics est doté d'autonomie politique, c'est-à-dire que leurs dirigeants sont choisis par la population locale et leur orientation politique peut être différente de l'orientation nationale.

La Constitution se caractérise encore par le principe de la séparation des pouvoirs cher à Montesquieu, et par le choix du système parlementaire et non présidentiel qui s'établit sur trois plans : le peuple choisit le Parlement, et le Parlement donne la confiance au gouvernement.

Enfin, elle établit le principe d'égalité dans le sens matériel et pas seulement formel : elle impose à la République l'obligation de supprimer les obstacles d'ordre économique et social afin d'assurer à tous les citoyens liberté et égalité¹³.

III. Les défauts et lacunes de la Constitution italienne

Avant de procéder au vote final sur le texte définitif de la Constitution italienne le président de la Commission pour la Constitution, Meuccio Ruini, dans son discours de clôture des travaux de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1947, en reconnaissait les lacunes et les défauts

¹³ Const., art. 3.

inévitables en déclarant que : « Cette Charte que nous sommes sur le point de nous donner est elle-même un hymne d'espoir et de foi. Est infondée toute crainte qu'elle sera facilement détruite, submergée et qu'elle disparaîtra bientôt. Non ; nous avons la certitude qu'elle durera longtemps, et elle ne finira peut-être jamais, mais elle se complètera et s'adaptera aux exigences de l'expérience historique. Tout en donnant à notre Constitution un caractère rigide, comme l'exige la protection des libertés démocratiques, nous avons permis un processus de révision, qui demande une réflexion méditée mais qui ne la cristallise pas dans une immobilité statique. Il est possible d'apporter des modifications et des corrections avec suffisamment de liberté d'action. Et il en sera ainsi ; la Constitution sera graduellement perfectionnée ; et elle restera la base définitive de la vie constitutionnelle italienne. Nous-mêmes - et nos enfants – nous remédierons aux lacunes et défauts qui existent et qui sont inévitables¹⁴. »

Lors de l'élaboration du texte constitutionnel plusieurs critiques sévères furent émises par ceux-là même qui y travaillaient. Ainsi des juristes illustres comme Piero Calamandrei considéra les articles de la première partie de la Constitution plus comme « des préceptes moraux, des définitions, des velléités, des programmes, des propositions, voire des affiches électorales, éventuellement des sermons que comme des normes juridiques¹⁵. » Toutefois celui-ci reconnut que la Charte constitutionnelle était un produit historique lié à son temps dans ses qualités et ses défauts et qu'inspirée par un système idéologique solidaire elle était finalement le meilleur compromis possible entre les forces politiques du pays¹⁶.

De façon générale, les pères constituants eux-mêmes, quand ils approuvèrent la Constitution, reconnurent une asymétrie marquée entre la clairvoyance, la vision à long terme de la première partie (la Constitution presbyte) et la faiblesse de la deuxième partie (la Constitution myope)¹⁷ qui, comme le rappelle Sabino Cassese¹⁸, « présentait les vices et défauts du parlementarisme, symbolisés par l'instabilité gouvernementale qui représente l'écueil principal sur lequel achoppent tous les gouvernements de la République – il est pour le moins remarquable de constater que sur 75 ans de législature républicaine il y a eu 31 présidents du Conseil des ministres et 68 gouvernements différents, c'est-à-dire en moyenne un tous les 18 mois – qui dès

¹⁴ M. RUINI, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed347/sed347.pdf, pp.1-2 (28 avril 2023)

¹⁵ P. CALAMANDREI, Intervention à l'Assemblée constituante du 4 mars 1947, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf, p.23 (21 mars 2023)

¹⁶ G. BELARDELLI, *La retorica vacua che ha reso la nostra Carta un mito da esaltare a prescindere*, il Foglio, 25 février 2023.

¹⁷ S. CASSESE, *E ancora attuale la Costituzione italiana*, il Foglio, 10 avril 2018.

¹⁸ S. CASSESE, *La Costituzione e il sistema politico italiano*, Fondazione Corriere della Sera, https://www.youtube.com/watch?v=z_6JpIX3Yk (4 avril 2023)

lors ne parviennent pas à assurer une continuité suffisante à l'action administrative et politique du pays. Cette grande versatilité dans l'orientation politique ne peut engendrer que des actions à court terme. »

Section 2 : Les modifications apportées à la Constitution italienne

Au fil du temps, le texte originel de la Constitution a naturellement subi certaines modifications selon la procédure prévue¹⁹. La toute première remonte à 1963²⁰ et depuis lors l'on peut dénombrer 18 lois de révision constitutionnelle²¹ concernant presque toujours des interventions marginales relatives par exemple au semestre blanc, le juste procès, la durée du mandat des membres de la Cour constitutionnelle, l'immunité parlementaire, le vote des Italiens à l'étranger... . Nous pouvons épingler les trois dernières modifications en date qui concernent l'extension à 18 ans du droit d'élire les membres du Sénat²², l'introduction de la protection de l'environnement dans la Constitution²³ ainsi que la reconnaissance des particularités des îles et l'élimination des désavantages découlant de l'insularité²⁴.

Cependant il y eut aussi des réformes beaucoup plus substantielles. C'est ainsi qu'une loi constitutionnelle²⁵ a remodelé le Titre V, Deuxième Partie, relatif à l'organisation des Régions, Provinces et Communes. Sous la pression de l'Union européenne une autre loi²⁶ a apporté une modification importante à la Constitution en y introduisant le principe de l'équilibre budgétaire. Une autre loi²⁷ encore est certainement à l'origine d'un changement majeur dans l'histoire du Parlement italien puisqu'elle a réduit le nombre des députés de 630 à 400 et celui des sénateurs de 315 à 200. Elle a en outre prévu la nomination de maximum cinq sénateurs à vie par le Président de la République.

¹⁹ Const., art. 138.

²⁰ Loi constitutionnelle n. 2 du 9 février 1963, modifiant les articles 56, 57 et 60 de la Constitution, *G.U.*, 12 février 1963.

²¹ https://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=2 (26 juin 2023)

²² Loi constitutionnelle n. 1 du 18 octobre 2021, modifiant l'article 58 de la Constitution, *G.U.*, 20 octobre 2021.

²³ Loi constitutionnelle n. 1 du 11 février 2022, modifiant les articles 9 et 41 de la Constitution, *G.U.*, 22 février 2022.

²⁴ Loi constitutionnelle n.2 du 7 novembre 2022, modifiant l'article 119 de la Constitution, *G.U.*, 15 novembre 2022.

²⁵ Loi constitutionnelle n. 3 du 18 octobre 2001, modifiant le titre V de la partie II de la Constitution, *G.U.*, 24 octobre 2001.

²⁶ Loi constitutionnelle n. 1 du 20 avril 2012, introduisant le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution, *G.U.*, 23 avril 2012.

²⁷ Loi constitutionnelle n.1 du 19 octobre 2020, modifiant les articles 56, 57 et 59 de la Constitution, *G.U.*, 21 octobre 2020.

Section 3 : Les tentatives de modification de la Constitution italienne

Depuis le début des années quatre-vingts, beaucoup de projets de réforme constitutionnelle se sont succédé et malgré leur grande diversité ils convergent tous sur un point qui traverse comme un fil rouge tout le débat sur les révisions constitutionnelles, à savoir l'exigence de dépasser le bicaméralisme paritaire en identifiant le Sénat comme une instance de représentation territoriale. Les motivations de ce choix résident dans la nécessité de garantir au gouvernement une majorité politique certaine, une plus grande rapidité décisionnelle et une stabilité mais aussi dans l'exigence de porter à terme le processus autonomiste avec un Sénat qui soit l'expression des autonomies territoriales²⁸.

Plusieurs 'bicamérales' - des commissions parlementaires chargées de proposer des modifications à la Constitution - furent ainsi instituées. Parmi elles l'on peut citer la première bicamérale de 1983 présidée par Aldo Bozzi qui dans son rapport préconisait d'attribuer à la Chambre une primauté dans l'exercice de la fonction législative et au Sénat une primauté dans l'exercice de la fonction de contrôle. La deuxième bicamérale de 1992 présidée par Ciriaco De Mita et Nilde Iotti fut proche d'un accord pour réduire le nombre des parlementaires et pour introduire une distinction des fonctions entre les deux Chambres. La troisième bicamérale de 1997 présidée par Massimo D'Alema produisit un texte de réforme se basant sur une Chambre politique et une Chambre des garanties avec des fonctions distinctes. Il y eut aussi la loi constitutionnelle n. 269 du 18 novembre 2005 du gouvernement Berlusconi II qui ne fut jamais promulguée suite au référendum de juin 2006 et qui introduisait des différences significatives entre les deux Chambres concernant leur composition et leurs fonctions. Nous pouvons citer enfin dans cette énumération non exhaustive la bicamérale du 11 juin 2013 qui opta unanimement pour une forme de bicaméralisme différencié plutôt qu'un système monocaméral²⁹.

²⁸ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, in Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 18 (16 avril 2023)

²⁹ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, in Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 19 (16 avril 2023)

Chapitre 2 : Le projet de loi relatif à la réforme constitutionnelle de 2016

Cette vaste réforme constitutionnelle comportait cinq volets visant une modification considérable de la Constitution italienne tant formelle que matérielle puisqu'elle prévoyait d'adapter 47 de ses articles, c'est-à-dire plus du tiers du total.

Elle fut dénommée réforme Renzi-Boschi, du nom de ses deux promoteurs, Matteo Renzi, l'alors Président du Conseil des ministres, et Maria Elena Boschi, ministre pour les réformes constitutionnelles et les rapports avec le Parlement, et fut coulée dans un projet de loi constitutionnelle présenté le 8 avril 2014 devant la Chambre des députés, approuvé après trois lectures au Parlement le 12 avril 2016 mais jamais promulgué car rejeté par un référendum populaire le 4 décembre 2016³⁰.

Section 1 : Une réforme urgente et indispensable

Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, avant même l'entrée en vigueur de la Constitution italienne le 1^{er} janvier 1948, de nombreuses critiques s'élevèrent déjà contre ses défauts et plus particulièrement contre les anomalies évidentes de l'institution du système bicaméral paritaire responsable de ralentissements voire d'impasses dans le processus législatif suite à 'la navette parlementaire'³¹, ce passage répété d'un texte de loi entre les deux Chambres avant son approbation finale. Après des décennies de tergiversations et de procrastinations, le gouvernement Renzi eut le courage de proposer cette 'grande réforme' de la Constitution afin que l'Italie reste au diapason d'une scène internationale en constante évolution³².

Section 2 : Le contexte politique

Même si les temps semblaient mûrs pour enfin réaliser une modification d'envergure de la Constitution, celle-ci n'aurait pas pu avoir lieu sans l'alliance décisive entre Matteo Renzi et Silvio Berlusconi.

³⁰ https://it.wikipedia.org/wiki/Riforma_costituzionale_Renzi-Boschi#cite_note-8

³¹ F. CALASSO, *Enciclopedia del diritto*, vol. 7, Milan, Giuffrè, 1958, p. 900.

³² M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 2/2014 (23 avril 2023)

I. Le pacte du Nazareno

La presse nomma l'accord entre Renzi et Berlusconi, les leaders des deux principaux partis de l'époque, 'le pacte du Nazareno' en référence au siège du Pd³³ où l'accord eut lieu³⁴.

1. Les raisons de sa conclusion

Comme nous le verrons un peu plus loin, le Président Napolitano accepta un deuxième mandat à la condition expresse que le Parlement s'engage sans 'aucune auto-indulgence' à mettre en place une nouvelle loi électorale et à réaliser des réformes 'limitées et ciblées' pour briser le tabou du bicaméralisme paritaire³⁵.

Dans ce pacte, pour répondre à l'appel du Président Napolitano, Renzi se mit d'accord avec Berlusconi sur le contenu des réformes : une nouvelle loi électorale selon une formule proportionnelle mais avec une prime de majorité pour la liste qui aurait obtenu un certain seuil, avec un éventuel ballottage, et la réforme de la Constitution pour dépasser le bicaméralisme avec un Sénat expression des Régions mais n'ayant pas voix au chapitre dans l'orientation du gouvernement et pour corriger la réforme de 2001 qui donna trop de pouvoir aux Régions. Cette entente accéléra la fin du gouvernement Letta et le mois suivant Renzi devint à 39 ans le plus jeune premier de la République³⁶.

2. Sa rupture

Napolitano décida de démissionner le 14 janvier 2015, considérant que le parcours des réformes institutionnelles touchait à sa fin. Ce fut précisément sur l'élection de son successeur que la rupture entre les deux leaders se consumma. Renzi, machiavélique comme un vrai florentin, parvint, contre l'avis de Berlusconi, à faire élire Sergio Mattarella à la Présidence de la République. À la presse qui parlait déjà de la fin du pacte du Nazareno, Renzi répondit que celui-ci ne concernait pas l'élection du Président de la République. Toutefois, la rupture

³³ Partito democratico.

³⁴ C. MALTESE, *E al Nazareno Silvio resuscita*, la Repubblica, 19 janvier 2014.

³⁵ Discours d'investiture du 22 avril 2013.

³⁶ A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologne, il Mulino, 2022, p. 406.

définitive lui fut clairement signifiée lorsque FI³⁷, le parti de Berlusconi, vota contre la réforme constitutionnelle à la Chambre³⁸.

II. L'Italicum, la nouvelle loi électorale

Italicum est le nom que la presse a donné à la loi n. 52/2015, la nouvelle loi électorale pour l'élection de la Chambre des députés, adoptée après que la Cour constitutionnelle³⁹ ait déclaré inconstitutionnelle la loi électorale précédente, finement nommée Porcellum par ces mêmes journalistes. La Cour constitutionnelle prononça l'illégitimité du Porcellum et annula la prime de majorité sans seuil et les listes bloquées qu'elle prévoyait. Les dispositions de l'Italicum, d'inspiration hyper-majoritaire furent applicables à partir du 1^{er} juillet 2016.

Son contenu se caractérise principalement par la 'prime' de majorité qu'il introduit dans le calcul des votes 'en sortie', c'est-à-dire lors de leur transformation en sièges. Concrètement, selon cette loi électorale, la liste qui arrive en tête aux élections obtenant au moins 40% des votes obtient automatiquement 340 sièges à la Chambre, donc 54% des 630 disponibles. Dans le cas où aucune liste n'atteindrait le seuil des 40%, un second tour est organisé entre les deux listes qui ont obtenu le plus de voix et le vainqueur de ce ballottage remporte les 340 sièges. Le reste des sièges est réparti parmi les autres listes qui ont dépassé le seuil d'éligibilité de 3% proportionnellement aux voix récoltées.

La loi électorale prévoit donc un seuil d'éligibilité à 3% pour pouvoir accéder à la répartition des sièges, par contre elle ne fixe aucune limite minimale pour participer au ballottage. Chaque parti ou groupe politique qui participe aux élections doit déposer son programme électoral dans lequel il indique les nom et prénom de leur chef⁴⁰.

La loi divise le pays en cent collèges électoraux dont chacun pourra élire de 3 à 9 députés. Le premier siège remporté par un parti est toujours attribué à la tête de liste, les autres éventuels sont assignés en tenant compte des préférences exprimées. En outre, chaque tête de liste peut se présenter dans plusieurs collèges (10 maximum). Cette combinaison des têtes de liste bloquées et des candidatures multiples est mise en place pour assurer l'élection des leaders des plus petites formations.

³⁷ Forza Italia.

³⁸ *Ibid.*, p. 450.

³⁹ C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014.

⁴⁰ Loi n. 52 du 6 mai 2015 relative à l'élection de la Chambre des députés, *G.U.*, 8 mai 2015, art. 2, al. 8.

III. L'impulsion à la mise en œuvre de la réforme

L'issue des élections législatives de 2013 fut pour le moins surprenante puisque presque toutes les prévisions et même les sondages à la sortie des urnes furent démentis. La non victoire du Pd, la reprise du PdL⁴¹ de Berlusconi, le maigre butin du premier démissionnaire Monti et l'irrésistible succès du M5S⁴² donnèrent naissance à un étrange 'quadripolarisme' s'annonçant difficile à gérer⁴³.

Bien malgré lui, le président Napolitano devint le protagoniste dans cette situation politique délicate. Profitant de l'attente que celle-ci se décante, il nomma deux groupes de travail pour élaborer des projets de réforme institutionnelle et économique-sociale. Malgré son âge avancé et à la demande pressante des principaux partis, il accepta avec un grand sens des responsabilités un deuxième mandat présidentiel. Pendant son discours d'investiture il n'hésita pas à critiquer sévèrement les partis et leur demanda un engagement solennel pour réformer d'une part la loi électorale en abandonnant le Porcellum, et d'autre part la Constitution pour dépasser le bicaméralisme paritaire⁴⁴. Cette impulsion présidentielle donna naissance au gouvernement d'unité nationale d'Enrico Letta qui ne tarda pas à tomber sous les coups de butoir de Matteo Renzi⁴⁵.

Section 3 : La proposition de réforme de la Constitution italienne

La proposition poursuivait principalement deux objectifs, le dépassement du bicaméralisme paritaire et la correction de la réforme sur le régionalisme.

I. Le dépassement du bicaméralisme paritaire

Pour en finir avec le bicaméralisme paritaire la solution proposée fut de transformer le Sénat en une assemblée qui serait l'expression des Régions avec des sénateurs élus par les conseils régionaux sur indication des électeurs. Le Sénat serait dorénavant déconnecté du rapport de confiance avec le gouvernement qui avec la Chambre des représentants seraient seuls responsables de l'orientation politique. Les sénateurs continueraient néanmoins à participer à

⁴¹ Popolo della Libertà.

⁴² Movimento 5 Stelle.

⁴³ *Ibid.* pp. 401-402.

⁴⁴ G. NAPOLITANO, Message du 22 avril 2013, <http://www.quirinale.it> (6 mai 2023)

⁴⁵ A. MORRONE, *o.c.*, p. 405.

la législation au niveau étatique quand elle se référerait aux matières et intérêts régionaux. Il en résulterait un processus législatif partagé dans lequel la Chambre et le Sénat se verraient attribuer un poids différent⁴⁶.

II. La réduction du nombre des parlementaires

Renzi mit l'accent sur cet élément somme toute marginal de la réduction du nombre des parlementaires et des coûts de la politique dans le but de solliciter une opinion publique de plus en plus sensible aux messages populistes⁴⁷.

Cela étant, il faut reconnaître qu'il était tout à fait louable et compréhensible de vouloir réduire les coûts de la politique en limitant le nombre des parlementaires. Toutefois, cette tentative dut éviter l'écueil de la sous-représentation et même du défaut de représentation démocratique. Face à des courants antipolitiques puissants, le risque était grand que l'on cédât à des solutions antiparlementaires qui auraient conduit à des gouvernements forts et des contrepoids faibles⁴⁸.

III. La réduction des frais de fonctionnement des institutions

Le gouvernement Renzi a souvent répété que la réforme du Sénat permettrait d'économiser un milliard d'euros. Pourtant, le Bureau de la comptabilité générale de l'Etat estima l'économie à 50-100 millions d'euros étant donné que les coûts de fonctionnement de la deuxième Chambre et les prestations de retraite de ses membres seraient restés inchangés.

IV. La suppression du CNEL

Le Conseil national de l'économie et du travail fut aboli par la réforme. Il convient d'admettre que cet organisme consultatif fut amplement discrédité et peu utile dans les faits. À l'origine, les auteurs de la Constitution de 1948 estimèrent qu'un tel organisme de par ses compétences s'avèrerait indispensable à la formulation des politiques économiques et sociales. Il fut d'ailleurs doté de la faculté de présenter des projets de loi aux Chambres. Toutefois, force est de constater que le CNEL n'a produit qu'un nombre réduit d'initiatives parlementaires et il ne

⁴⁶ *Ibid.*, p.452.

⁴⁷ S. FOLLI, *L'offensiva contro Grillo*, La Repubblica, 3 juin 2016.

⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo, o.c.*, p.23.

correspondait plus aux exigences de coordination avec les instances économiques et sociales qui en avaient justifié l'institution⁴⁹.

V. Autres dispositions spécifiques

La réforme s'attarda également à régler certains points spécifiques comme la rationalisation de la législation d'urgence, la démocratie paritaire, l'élection du chef de l'Etat, la composition de la Cour constitutionnelle, l'introduction du référendum d'initiative populaire et l'abaissement du quorum pour le référendum abrogatif⁵⁰.

VI. La révision du titre V de la partie II de la Constitution

La deuxième grande priorité de la réforme consistait à corriger la réforme du titre V sur la distribution des compétences entre Etat et Régions. Cette réforme de 2001 relative à la décentralisation politique sur base territoriale concédant une autonomie législative et administrative aux Régions avait provoqué un déséquilibre à l'avantage de celles-ci. Cette asymétrie doublée d'une réglementation ouverte et indéterminée s'avéra une source intarissable de conflits institutionnels que la Cour constitutionnelle fut souvent appelée à trancher pour répartir les compétences entre le centre et la périphérie. Nombreux sont les cas d'objets 'à imputation multiple', c'est-à-dire qui se réfèrent simultanément à des matières diverses soumises à des régimes de compétence différents. L'on pourrait citer l'arrêt⁵¹ sur le 'mobbing' que la Cour constitutionnelle renvoie aussi bien à l'ordre juridique civil qu'à la protection et la sécurité au travail, l'arrêt⁵² sur le service civil relevant de l'assistance sociale, la protection de l'environnement et la protection civile ou encore l'arrêt⁵³ sur l'assainissement attribuable à l'agriculture, à la protection de l'environnement, à la défense du sol et à l'ordre juridique civil.

De toute évidence, suite à la régionalisation de 2001, la Cour s'est attelée à une tâche pour le moins exigeante dans laquelle elle dut régulièrement remplacer le législateur 'absent' sans pour autant faire oeuvre législative en cherchant des principes implicites afin de développer les

⁴⁹ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 160.

⁵⁰ A. MORRONE, *o.c.*, p. 452.

⁵¹ C. const., 10 décembre 2003, n. 359/2003, *G.U.*, 2003.

⁵² C. const., 8 juillet 2004, n. 228/2004, *G.U.*, 2004.

⁵³ C. const., 13 juillet 2004, n. 282/2004, *G.U.*, 2004.

potentialités latentes du nouveau projet constitutionnel pour ne pas qu'il reste lettre morte⁵⁴. L'arrêt 219/2005⁵⁵ sur les travaux d'intérêt général est assez emblématique à ce propos en ce qu'il relève que : “ ... à la croisée de matières et de compétences diverses, la Constitution ne prévoit pas expressément de critère de règlement des interférences, ce qui rend nécessaire le recours à la ‘collaboration loyale’ qui impose à la loi étatique de mettre en place des instruments d’implication des Régions”.

La révision du titre V déboucha sur une rationalisation des matières de compétence régionale, réattribuant à l'Etat toutes celles relatives à la protection de l'unité juridique et économique de la République, à savoir l'intérêt national. En outre une clause de suprématie nationale fut ajoutée afin que l'Etat puisse attirer à soi des compétences régionales chaque fois que la nécessité se ferait sentir de tenir le pays uni face à des risques centrifuges⁵⁶.

Chapitre 3 : La réforme radicale du Sénat italien

Au lendemain de l'entrée en vigueur de la Constitution, la réforme du Parlement avait déjà été inscrite dans l'agenda de ses révisions incontournables⁵⁷. Il n'est donc pas surprenant de constater que la caractéristique majeure attachée à la réforme Renzi-Boschi concerne le dépassement du bicaméralisme parfait ou paritaire et l'institution d'un bicaméralisme différencié dans lequel le Parlement serait toujours constitué de deux branches, la Chambre des députés et le Sénat de la République, mais la composition et les fonctions de ces deux assemblées seraient différentes⁵⁸.

⁵⁴ A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, <https://www.cortecostituzionale.it> (10 juin 2023)

⁵⁵ C. const., 6 juin 2005, n. 219/2005, *G.U.*, 2005.

⁵⁶ S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale*, Fascicolo 1/2016, p. 13, <https://www.constituzionalismo.it> (23 février 2023)

⁵⁷ G. GONELLA, *L'attuazione della Costituzione nel triennio 1955-58*, Roma, Società Nuova, 1958, p. 81.

⁵⁸ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 13.

Section 1 : La fonction de représentation des institutions territoriales

La Chambre, titulaire du rapport de confiance, garde seule les fonctions d'orientation politique, de contrôle de l'action du gouvernement et de représentation de la Nation. Le Sénat, dorénavant organe à élection indirecte, devient le siège de représentation des institutions territoriales⁵⁹.

Outre cette fonction de représentation, le Sénat se voit attribuer de nouvelles compétences de coordination entre l'Etat, les autres entités de la République et l'Union européenne. Il participe à l'exercice de la fonction législative seulement dans les cas et selon les modalités établies par la Constitution⁶⁰.

Section 2 : Réduction de l'activité législative

Afin de clarifier les procédures législatives, le nouvel article 70 de la Constitution effectue une *summa divisio* entre d'une part les matières pour lesquelles le Sénat et la Chambre ont des compétences égales, et d'autre part les matières de compétence exclusive de la Chambre avec possibilité d'intervention du Sénat⁶¹.

Dans le but d'actualiser le nouveau bicaméralisme différencié, la participation des deux Chambres aux fonctions législatives ne se déroule donc plus de façon paritaire : un nombre défini de lois restent soumises à l'approbation bicamérale, tandis que pour toutes les autres lois l'approbation de la seule Chambre des députés est requise. Toutefois, le texte approuvé est transmis au Sénat pour des modifications éventuelles sur lesquelles la Chambre se prononce de manière définitive⁶².

Par ailleurs, pour préciser ce qui a été mentionné plus haut, le nouvel article 55 de la Constitution attribue expressément des fonctions spécifiques au Sénat prévoyant que : « il représente les institutions territoriales et exerce des fonctions de coordination entre l'Etat et les autres entités constitutives de la République. Il contribue à l'exercice de la fonction législative dans les cas et selon les modalités établies par la Constitution, ainsi qu'à l'exercice des fonctions de coordination entre l'Etat, les autres entités constitutives de la République et l'Union européenne. Il participe aux décisions visant la formation et l'application des actes législatifs

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁶¹ G. ZAGREBELSKY, <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug> (22 mai 2023)

⁶² *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 20.

et des politiques de l'Union européenne. Il apprécie les politiques publiques et l'activité des administrations publiques et vérifie l'impact des politiques de l'Union européenne sur les territoires. Il contribue à émettre des avis sur les désignations de compétence du Gouvernement dans les cas prévus par la loi et à vérifier l'application des lois de l'Etat. ⁶³»

Enfin, l'élection du Président de la République et de cinq juges de la Cour constitutionnelle continue à être attribuée au Parlement en session commune⁶⁴.

Section 3 : Réduction du nombre de sénateurs

Si la Chambre est toujours composée de 630 députés, le Sénat, par contre, voit sa composition fortement modifiée : l'on passe de 315 membres à seulement 95 auxquels il convient d'ajouter cinq sénateurs nommés par le Président de la République et les ex-Présidents de la République⁶⁵.

Les modalités d'élection des sénateurs sont complètement révisées introduisant le 'filtre' des Conseils régionaux qui sont chargés de nommer comme sénateurs 73 conseillers régionaux et 22 bourgmestres. Ce mécanisme abolit donc pour le Sénat l'élection au suffrage universel et direct et prévoit une élection au second degré de ses membres par le biais des assemblées électives régionales. Le Sénat devient par conséquent une assemblée qui n'est plus soumise à dissolution anticipée et dont la composition évolue continuellement selon des renouvellements partiels étant donné que la durée de la charge des sénateurs coïncide avec la durée du Conseil régional qui les a élus. Les sénateurs dont le mandat expire au terme de cinq ans ne bénéficient plus d'indemnités parlementaires, mais perçoivent des indemnités au titre de leur mandat local⁶⁶.

⁶³ Const., art. 55, al. 5. (nouvelle mouture)

⁶⁴ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 21.

⁶⁵ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 14.

⁶⁶ *Ibid.*

Chapitre 4 : Le bicaméralisme

Le bicaméralisme est un système parlementaire basé sur l'existence de deux Chambres qui occupent une position de parité absolue, construites sur des critères identiques même si elles constituent des organes distincts et autonomes. C'est ainsi que le Sénat et la Chambre participent ensemble à la procédure législative et à la politique nationale, contrôlent l'action du gouvernement et sont titulaires du rapport de confiance à son égard⁶⁷.

Section 1 : Le monocaméralisme

De matrice clairement révolutionnaire, le monocaméralisme tel que théorisé par Condorcet⁶⁸ n'est jamais parvenu à s'imposer au cours du XIX^e siècle entravé qu'il fut par les institutions monarchiques et aristocratiques. Celles-ci réussirent à imposer leur thèse protectrice des garanties constitutionnelles et de liberté prévoyant à côté d'une Chambre impulsive et extravagante l'existence d'une 'thoughtful assembly' plus prudente et pondérée⁶⁹. Cette argumentation fut reprise par les principaux partisans du bicaméralisme, de Montesquieu⁷⁰ à Hamilton⁷¹ en passant par Tocqueville⁷².

Néanmoins, au lendemain du second conflit mondial, dans un monde traumatisé par les horreurs du nazifascisme qui s'ouvrait finalement à la liberté et la démocratie, l'option monocamérale commença à gagner les faveurs d'une partie croissante des ordres constitutionnels car « le système bicaméral, typique de la monarchie constitutionnelle et de l'Etat fédéral, est toujours une atténuation du principe démocratique.⁷³ » Si bien qu'actuellement, dans le contexte international, seulement un tiers des Parlements a une structure bicamérale. Du reste, l'Union européenne continue à être majoritairement composée d'Etats dotés de Parlements de type unicaméral comme la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Slovaquie, la Suède, et la Hongrie⁷⁴.

⁶⁷ <https://www.treccani.it/enciclopedia/bicameralismo> (14 mars 2023)

⁶⁸ J.A.N. CONDORCET, *Piano di costituzione* (1793). *Testi e contesto*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁶⁹ T. PAINE, *I diritti dell'uomo* (1792), Roma, Editori Riuniti, 2016, p. 312.

⁷⁰ C. DE SECONDAT MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (1748), Milano, Mimesis, 1996, I, XI, VI, p. 318.

⁷¹ A. HAMILTON, *Il Federalismo* (1788), Milano, Olivares, 1993, XVIII, p. 196.

⁷² A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), Torino, Utet, 2009, p. 107.

⁷³ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, Rizzoli, 1994, p. 303.

⁷⁴ G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

L'Italie opéra pourtant un autre choix et opta pour le bicaméralisme paritaire.

Section 2 : Le bicaméralisme paritaire italien

L'on a souvent reproché au bicaméralisme paritaire italien sa redondance, arguant du fait que les deux assemblées remplissent les mêmes tâches. Cette répétition fonctionnelle serait à l'origine du retard dans la gestion des lois et du manque d'efficacité dans la procédure législative en général. En ceci les pères constituants n'ont pas suivi les recommandations de Santi Romano qui prônait une claire différenciation organique et fonctionnelle des deux assemblées afin qu'elles ne constituent pas des doublons⁷⁵. Ce caractère atypique du bicaméralisme italien s'explique par un vice d'origine : il ne résulte pas d'un dessein politique clair et cohérent, d'un désir commun constitutionnel mais d'une série de désaccords, de négociations manquées et d'obstructions fonctionnelles aux objectifs poursuivis par chaque parti politique. Il s'agit plutôt d'un résultat fortuit, produit accidentellement par l'escalade de vétos croisés entre les diverses composantes de l'Assemblée constituante⁷⁶. Ceci explique l'inefficacité et les dysfonctionnements des institutions parlementaires dans lesquelles le Sénat est considéré comme une simple copie de la Chambre des représentants suite à la nécessité de la double approbation des lois⁷⁷.

I. Sa raison d'être

Le système bicaméral paritaire fut adopté dans l'immédiat après-guerre et répondait à un besoin d'équilibre et de contrôle des pouvoirs politiques d'une société italienne traumatisée et meurtrie par l'expérience totalitaire du fascisme. Il fut donc institué pour la sauvegarde des garanties constitutionnelles. Aujourd'hui cette époque est révolue et le bicaméralisme paritaire devrait poursuivre un autre objectif : améliorer la qualité de la législation grâce justement au contrôle mutuel des activités des deux branches du Parlement ; ainsi quand l'on se rend compte d'une erreur commise dans la première Chambre, l'on sait que la deuxième Chambre y remédiera, ou du moins une Chambre a toujours la faculté d'améliorer le texte issu de l'autre Chambre. Selon

⁷⁵ G. FERRARI, « Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1, 1949, p. 214.

⁷⁶ C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, Fascicolo 3, 2022, <https://www.costituzionalismo.it> (30 mars 2023)

⁷⁷ L. PALADIN, « Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano », *Quaderni costituzionali*, 2, 1984, p. 234.

Gustavo Zagrebelsky : « la Chambre des représentants et le Sénat ont certes le même pouvoir mais elles ne font pas la même chose. L'une d'elles n'est pas superflue, car une chambre contrôle en permanence l'action de l'autre⁷⁸ ».

II. Sa critique

La principale critique adressée au bicaméralisme paritaire est son incapacité et inefficacité décisionnelles. Or l'exigence de fonctionnalité et d'efficacité des institutions parlementaires est une des conditions essentielles pour le bon fonctionnement de la machine de l'Etat et pour la défense et le maintien de la démocratie parlementaire⁷⁹.

Le bicaméralisme paritaire passe pour être défectueux parce que le parcours législatif s'apparente à un authentique marathon institutionnel : une loi, pour être votée, doit faire l'objet du double passage dans une Chambre et puis l'autre. Les délais sont donc deux fois plus longs qu'avec un Parlement monocaméral et si en outre l'on demande d'apporter des amendements – parfois juste des petites retouches insignifiantes - au texte de loi lors d'une deuxième lecture ou plus, cette navette parlementaire peut se prolonger pendant un temps indéfini, ne jamais se conclure ou trouver un dénouement inutile car tardif⁸⁰.

III. La critique de la critique

Cette critique du manque d'efficacité et de la lenteur du système bicaméral paritaire paraîtra évidente à tout un chacun. Néanmoins, cette 'lentocratie' est susceptible d'interprétations diverses ; bien avant Zagrebelsky, d'aucuns comme Meuccio Ruini ou Leopoldo Elia voyaient dans le double examen parlementaire « l'opportunité de décisions doubles et plus méditées »⁸¹ garantissant « l'affinement progressif et l'amélioration technique de la législation »⁸².

En outre, à y regarder de plus près, l'on se rend compte que les arguments avancés sont peut-être valables quand l'on envisage l'approbation d'une seule loi, mais leur validité s'évanouit face à l'épreuve de la réalité du terrain. En effet, les projets de loi sont souvent nombreux et

⁷⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

⁷⁹ G. VACCA, « Crisi del Welfare State e sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio », *Problemi del socialismo*, 1984 – 1985, p. 30.

⁸⁰ N. AJELLO, N. Bobbio, *La piccola riforma*, L'Espresso, 29, 1985, p. 12.

⁸¹ S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Bari-Rome, Laterza, 2006, p. 49.

⁸² G. NEGRI, « Bicameralismo », in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 347.

s'accumulent rapidement et créeraient ainsi un engorgement à l'entrée unicamérale du processus législatif, allant dès lors à l'encontre des intentions des auteurs de la réforme ; il est donc avantageux car plus efficace et rapide d'avoir deux portes d'entrée (deux Chambres) pour le parcours d'approbation d'une loi : pendant qu'une Chambre examine une proposition, l'autre en discute une autre.

Évidemment, si l'on tient compte des délais réduits de discussions parlementaires prévus par la réforme, ce problème d'obstruction de la procédure législative est résolu mais alors la situation en fait naître un autre encore plus décisif : des délais réduits transformeraient le Parlement en un simple organe de ratification des décisions du gouvernement. Si l'on ajoute à cela la faible initiative législative parlementaire, l'on en arrive à ce triste constat : la marginalisation croissante de la représentation parlementaire dans les décisions politiques par rapport au gouvernement⁸³.

Section 3 : La navette parlementaire

Cet aller-retour entre les deux Chambres pour l'approbation d'une loi, parfois répété, que l'on nomme navette parlementaire est régulièrement décrié par les partisans de la réforme qui voient dans l'allongement des délais législatifs un obstacle à l'efficacité parlementaire. Il semble exagéré d'invoquer cet argument car statistiquement peu de lois sont réellement soumises à cette navette parlementaire. Il s'agit presque exclusivement de lois qui revêtent une importance majeure et qui fort justement suscitent le débat parlementaire, ce qui ne peut être que profitable et souhaitable dans un régime démocratique⁸⁴.

Cette double lecture – parfois triple, quadruple – présente comme expliqué ci-dessus un second avantage puisqu'elle permet de corriger des erreurs avant de promulguer une loi dans l'intérêt de la majorité et du gouvernement en place. Mais en plus et paradoxalement elle permet aussi de gagner du temps et de simplifier le parcours législatif de celle-ci : corriger une loi en vigueur signifie inéluctablement entamer une nouvelle procédure législative pour la modifier ou l'abroger, ce qui ne va pas vraiment dans le sens de l'efficacité ni de la sécurité juridique.

⁸³ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.24.

⁸⁴ R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, <https://www.rivistaic.it>, n. 3/2015 (12 mai 2023)

Enfin, ce système de va-et-vient entre la Chambre des députés et le Sénat permet dans certains cas de faire retomber la tension politique en approuvant la loi quitte à en rediscuter plus tard.

En fin de compte quand le gouvernement le juge nécessaire il peut toujours mettre un terme aux discussions et aux amendements intempestifs en soulevant la question de la confiance toujours sous le contrôle du Parlement à qui revient le dernier mot⁸⁵.

Chapitre 5 : Autonomie territoriale des régions italiennes

La réforme de 2001 sur la régionalisation et la décentralisation administrative répartissait les compétences de l'Etat et des Régions selon la configuration suivante : un domaine dans lequel l'Etat a la compétence législative exclusive (relations internationales, politique économique et monétaire, la justice, la sûreté etc.), un domaine dans lequel les Régions ont un pouvoir législatif concurrent, c'est-à-dire qu'elles légifèrent conformément aux principes fondamentaux déterminés par les lois de l'Etat, et un troisième domaine résiduel, constitué des autres matières pour lesquelles les Régions sont amenées à légiférer.⁸⁶

Section 1 : Recentralisation étatique

Au début des années deux mille, sur une moyenne annuelle, 40% des recours présentés devant la Cour constitutionnelle concernaient le contentieux entre les Régions et l'Etat, empiétant fortement sur le droit 'vivant' des gens. En outre, la décentralisation vers les communautés locales entraîna une véritable cacophonie de règles hétérogènes applicables aux différentes matières selon les Régions. Ceci explique sans doute pourquoi la belle unanimité que faisait l'idéologie fédéraliste il y a 20 ans commença à perdre du terrain et la plupart des acteurs institutionnels s'accordèrent sur l'exigence de clarifier les rapports entre les Régions et l'Etat et donc de réviser le titre V de la Constitution⁸⁷. Certains n'hésitèrent toutefois pas à qualifier

⁸⁵ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.25.

⁸⁶ F. CAVALLO, *Cronos mangia i suoi figli : lo Stato divorerà le regioni*, La Nuova Bussola Quotidiana, 17 novembre 2016.

⁸⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug> (5 avril 2023)

la ‘Grande réforme’ d’hostile à l’égard des territoires et des autonomies car elle augmentait de façon démesurée les contextes de l’intervention législative de l’Etat⁸⁸.

I. Conflit d’attribution de la puissance législative entre l’Etat et les régions

La réforme de 2001 fut trop déséquilibrante dans la répartition des pouvoirs entre l’Etat et les Régions et introduisit beaucoup de confusion dans leurs relations. Du reste, le gouvernement d’un pays ne peut pas se faire par matières : n’importe quelle intervention des pouvoirs publics implique un ensemble d’aspects. Il n’existe pas de correspondance stricte entre un thème que ceux-ci désirent affronter et une matière mais plutôt un enchevêtrement de matières régionales et étatiques qui interagissent entre elles. Ainsi par exemple, une loi sur le transport maritime d’une rive à l’autre du lac Majeur recouvre une multitude de matières comme la navigation, la pollution du lac, l’industrie etc.⁸⁹ Cette interaction de compétences amena d’ailleurs la Cour constitutionnelle à élaborer le principe de la ‘coopération loyale’ qui s’avéra un outil indispensable dans la gestion des matières.

II. Clause de suprématie étatique

Le principe de suprématie étatique fut un autre instrument développé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle – dont les arrêts palliant certaines défaillances ont valeur constitutionnelle - pour régler les conflits de compétences entre l’Etat et les Régions. Ainsi, dans un arrêt ‘orthopédique’⁹⁰ resté célèbre la Cour a admis que : « en subsidiarité, peuvent être attirées vers le centre, non seulement les compétences administratives ... mais aussi les compétences législatives. » En d’autres termes, sur base du principe de subsidiarité, entendue comme allant vers le haut, quand il y a un intérêt national, le gouvernement avec le Parlement peut absorber une compétence mais dans le respect des autonomies régionales parce que des tables de négociations, des consultations des communautés territoriales étaient prévues pour arriver à des accords⁹¹.

⁸⁸ F. CAVALLO, ‘Cronos mangia i suoi figli : lo Stato divorcerà le regioni’, La Nuova Bussola Quotidiana, 17 novembre 2016.

⁸⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug> (5 avril 2023)

⁹⁰ C. const., 25 septembre 2003, n. 303/2003, *G.U.*, 2003.

⁹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

1. Constitutionnalisation du principe de suprématie étatique

Pour rendre l'arrêt n. 303 de 2003 plus clair et son application plus automatique, la réforme Renzi-Boschi a voulu constitutionnaliser le principe de suprématie de l'Etat en introduisant une clause de suprématie étatique dans l'article 117 de la Constitution qui dispose désormais que : « Sur proposition du gouvernement, la loi de l'Etat peut intervenir dans des matières non réservées à la législation exclusive quand le requiert la protection de l'unité juridique ou économique de la République, à savoir la protection de l'intérêt national. »⁹² Il convient de souligner, comme l'a fait G. Zagrebelsky, que même si la nouvelle mouture constitutionnelle prévoit que le Sénat intervienne dans les matières régionales, la décision finale revient en définitive au pouvoir central. Faisant fi d'un véritable échange avec les Régions consultées et favorisant même des conflits d'intérêts entre les Régions, cette clause de suprématie est extrêmement 'punitif' pour les autorités régionales qui constituent aussi la République⁹³. Il s'agirait dès lors de la confirmation de cette transition du régionalisme coopératif au régionalisme coercitif que d'aucuns⁹⁴ avaient déjà épinglée dès l'apparition du principe de suprématie étatique dans l'ordonnancement juridique italien suite aux nombreux arrêts⁹⁵ de la Cour constitutionnelle reconnaissant à l'Etat une position de suprématie dans la distribution territoriale du pouvoir.

2. Clause 'vampire'

Certains observateurs qualifièrent la clause de suprématie étatique de clause 'vampire' car de portée générale et sans aucune limite quant à son objet elle peut être utilisée aisément suite à un vote de majorité de la Chambre (majorité toujours assurée grâce à la nouvelle loi électorale). Le gouvernement disposerait dès lors d'un 'sésame' universel capable de vider de sa substance la répartition constitutionnelle des compétences. Au-delà du fait que cela consacrerait l'anéantissement du pluralisme institutionnel et politique, cette recentralisation des compétences des Régions, même des plus vertueuses et responsables, serait synonyme

⁹² Const., art. 117, al. 4.

⁹³ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

⁹⁴ S. MANGIAMELI, « Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico », *Rivista AIC*, n. 4/2013, 18 octobre 2013.

⁹⁵ C. const., 24 mars 2014, n. 54/2014, *G.U.*, 2014. C. const., 10 mars 2014, n. 40/2014, *G.U.*, 2014.

d'inefficacité et coûts inutiles et porterait atteinte au principe fondamental contenu dans la Constitution⁹⁶ qui reconnaît et promeut les autonomies.⁹⁷

3. Érosion de l'autonomie législative régionale

L'introduction de la clause de suprématie de l'Etat est sans aucun doute l'expression d'une exigence constitutionnelle nécessaire à plusieurs égards. Partant de l'intention louable de vouloir protéger l'unité juridique et économique et l'intérêt national, cette clause risque pour certains de se transformer en un instrument de poursuite des objectifs politiques du gouvernement⁹⁸.

Plus précisément, dans son arrêt 303/2003 le 'juge des lois' invoqua comme dit précédemment le principe 'd'assimilation subsidiaire'⁹⁹, à savoir la possibilité reconnue au législateur étatique d'attirer à soi non seulement l'exercice des compétences administratives mais aussi législatives. Il rappela en outre que dans ce cas il convient de considérer la subsidiarité dans son aspect non plus statique mais dynamique « non plus en tant que fondement d'un ordre d'attributions établies et prédéterminées mais comme facteur de flexibilité de cet ordre en vue de la satisfaction d'exigences unitaires.¹⁰⁰ » Toutefois, il convient de mentionner que le juge constitutionnel ajouta un tempérament à cet usage particulier de la subsidiarité en précisant que celui-ci n'est légitime que si « l'appréciation de l'intérêt public sous-jacent à la prise de fonctions régionales de la part de l'Etat est proportionnée, raisonnable et fait l'objet d'un accord stipulé avec la Région intéressée. »¹⁰¹ Stefano Aru estime que : « l'absence de référence dans la clause aux principes de proportionnalité, de pertinence et de collaboration loyale, introduits au cours du temps par le juge constitutionnel¹⁰², rompt le délicat équilibre entre l'indéfectibilité de la protection des instances unitaires et la sauvegarde des autonomies régionales. »¹⁰³

⁹⁶ Const., art. 5.

⁹⁷ F. CAVALLO, *Cronos mangia i suoi figli : lo Stato divorcerà le regioni*, La Nuova Bussola Quotidiana, 17 novembre 2016.

⁹⁸ S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel DDL di revisione costituzionale*, <https://www.costituzionalismo.it>, fascicule n. 1/2016, p. 1 (23 avril 2023)

⁹⁹ F. BILANCIA, « L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative », *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2010, p. 72.

¹⁰⁰ C. const., 25 septembre 2003, n. 303/2003, point 2.2, *G.U.*, 2003.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² C. const., 10 février 1988, n. 177/1988, *G.U.*, 1988. C. const., 25 septembre 2003, n. 303/2003, *G.U.*, 2003.

¹⁰³ S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel DDL di revisione costituzionale*, <https://www.costituzionalismo.it>, fascicule n. 1/2016, p. 6 (23 avril 2023)

En somme, selon Aru, « le chemin emprunté par le législateur constitutionnel risque de mener à la parfaite fongibilité entre intérêt national et orientation politique du gouvernement.¹⁰⁴ »

Chapitre 6 : Les partisans de la réforme

Ceux qui soutinrent la réforme, bien qu'en la reconnaissant imparfaite à plus d'un égard, la retinrent nécessaire et utile pour tourner les pages laissées ouvertes par l'Assemblée constituante sur le bicaméralisme paritaire et le régionalisme incertain et pour corriger le fonctionnement du gouvernement national au niveau étatique et régional¹⁰⁵.

Section 1 : Matteo Renzi, promoteur de la réforme.

Les arguments de Renzi sont surtout d'ordre politique. Après plus de 30 ans d'attente il se réjouit de cette proposition de changement, enfin mise en œuvre qui rendra le gouvernement plus stable, le Parlement plus efficace et moins coûteux, amènera plus de clarté et de simplification, notamment dans les relations entre les Régions et l'Etat et dans la bureaucratie constante et asphyxiante des institutions. Grâce aux modifications proposées, le Sénat deviendra une chambre représentative des territoires, l'expression des autonomies territoriales, provoquant ainsi un changement radical dans le rapport de confiance entre la Chambre des représentants et le président du Conseil et son gouvernement.

Du reste il considère que la réforme renforce les garanties constitutionnelles en tant qu'elle vise entre autres à introduire un consensus plus large à l'égard du Président de la République en relevant le quorum nécessaire à son élection, à octroyer plus de pouvoir à la Cour constitutionnelle ainsi qu'aux oppositions en soumettant leur statut à l'approbation du Parlement. Le premier est convaincu du fait que, si l'Italie a le courage de changer, elle dépassera sa nostalgie du passé et pourra 'courir' au rythme de la globalisation vers un meilleur futur¹⁰⁶.

¹⁰⁴ S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel DDL di revisione costituzionale*, <https://www.costituzionalismo.it>, fascicule n. 1/2016, p. 38 (23 avril 2023)

¹⁰⁵ A. MORRONE, *o.c.* p. 453.

¹⁰⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

Section 2 : Les voix de la coalition gouvernementale

Malgré quelques dissensions de représentants importants du Pd comme Pier Luigi Bersani ou Massimo D'Alema¹⁰⁷, les partis composant la majorité s'accordent pour dire que la réforme sera bénéfique à plus d'un titre.

Ainsi le parcours législatif simplifié – seulement 10% des lois devraient être soumises à la procédure bicamérale parfaite - permettra une approbation rapide des lois – avec compression des temps de délibération parlementaire et suppression de la 'navette parlementaire' - et mettra fin une fois pour toutes à l'instabilité chronique de l'exécutif dans le système parlementaire italien en rationalisant les rapports entre le gouvernement et le Parlement¹⁰⁸. En outre la concentration possible des pouvoirs du gouvernement devrait être tempérée par la réduction des recours aux décrets d'urgence et aux lois de conversion puisqu'ils devront dorénavant présenter des contenus spécifiques et homogènes sans dispositions étrangères à l'objet ou à la finalité du décret¹⁰⁹.

Enfin, une participation plus active des citoyens à la vie politique sera assurée par l'introduction de deux nouveaux types de référendum – de proposition et d'orientation – et par l'augmentation du nombre de signatures nécessaires pour la présentation et la discussion au Parlement d'une loi d'initiative populaire¹¹⁰.

Section 3 : L'avis des constitutionnalistes

I. Réduction des conflits entre Etat et régions

Cette réforme représente une révision de la réforme de 2001 qui mit en place un fédéralisme mal équilibré dont la réglementation opaque eut pour effet de produire un excès incroyable de recours devant la Cour constitutionnelle. En tant qu'aboutissement du processus de fédéralisme initié en 2001 elle vise donc l'harmonisation des rapports entre Etat et Régions afin de réduire les conflits¹¹¹.

¹⁰⁷ G. CASADIO, G. GAGLIARDI, *Referendum costituzionale, minoranza Pd non firma. Renzi: "C'è una parte che si oppone a tutto"*, la Repubblica, 20 avril 2016.

¹⁰⁸ *Il senato della riforma e il processo legislativo – speciale referendum*, <https://www.blog.openpolis.it> (23 mars 2023)

¹⁰⁹ C. const., 12 février 2014, n. 32/2014, *G.U.*, 2014.

¹¹⁰ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, pp. 83-86.

¹¹¹ *Cfr. Supra*, chapitre 5.

II. Fin du bicaméralisme parfait

Comme nous l'avons relevé précédemment, déjà pendant la période de la Constituante, les partis de gauche surtout avaient vivement critiqué le bicaméralisme. Des comptes-rendus des débats de l'époque il ressort qu'il y avait une volonté de simplifier les institutions parlementaires pour donner plus de poids à la représentation démocratique et de faire du Parlement le centre de la vie politique. Dans les années 80 Pietro Ingrao, ancien président de la Chambre des députés, membre historique du Parti communiste italien et directeur du quotidien du parti, l'Unità, avait même été jusqu'à proposer l'abolition pure et simple du Sénat : « Je me réfère à la solution monocamérale. Nous avons tous devant les yeux l'absurde répétitivité de débats, de décisions législatives, d'interventions d'inspection [...] les lourds défauts de coordination des deux branches du Parlement, l'archaïsme des subdivisions et du nombre de commissions et la faiblesse des structures de service.¹¹² » Sa vision politique était celle de la 'centralité du Parlement', par laquelle la démocratie 'de masse', c'est-à-dire participative, avait toutes les chances de s'épanouir.

À vrai dire, le bicaméralisme parfait est une véritable incohérence puisqu'il se réfère à une identité de fonctions et de nature des deux Chambres. Ce double emploi est difficilement justifiable et met en valeur l'observation de l'Abbé Sieyès qui affirmait que : « Si les deux Chambres sont d'accord, une des deux est inutile et si elles ne sont pas d'accord, une des deux est une nuisance.¹¹³ »

Ainsi en Italie, on en est arrivé à avoir deux Chambres qui exercent les mêmes fonctions et qui présentent la même substance politique, la même nature, les mêmes logiques politiques et ce n'est pas la disharmonie établie dans la formation des majorités dans l'une et l'autre – due à des lois électorales différentes – qui peut effacer cette parfaite parité. La situation aurait été tout autre si la Chambre et le Sénat avaient pu exprimer des logiques et des substances politiques diverses apportant leur contribution originale à la formation des décisions politiques car dans ce cas la diversité bicamérale aurait grandement enrichi la vie politique¹¹⁴.

Toutes ces raisons conduisent pas mal d'observateurs à affirmer qu'il est grand temps que l'anachronisme du bicaméralisme parfait soit dépassé une bonne fois pour toutes.

¹¹² P. INGRAO, « Crisi e riforma del Parlamento », *Dem. dir.*, 1985, p. 64.

¹¹³ J.H. SIEYÈS, *Progetto di dichiarazione volontaria proposta ai patrioti degli Ottantatré dipartimenti il 17 giugno 1791, Opere, Vol. II*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 643.

¹¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.22.

III. Le Sénat comme lieu de représentation des instances locales

Il est indubitable que le rôle attribué au Sénat par la réforme fait en sorte qu'il comptera moins mais cela participe de l'effort de simplification poursuivi par les promoteurs de la réforme même si certains persistent à confondre démocratie et complexité¹¹⁵.

La question de fond de toute la réforme tient à sa substance politico-constitutionnelle : pour quelles raisons veut-on maintenir la deuxième Chambre ? Et dès lors dans quelle forme et quelle fonction représentative faut-il lui assigner ?

Historiquement les raisons d'être d'un Sénat sont soit d'ordre fédératif – comme le Sénat des États-Unis ou le Bundesrat allemand – soit d'ordre conservateur – comme le Sénat du Consulat et de l'Empire en France. Pourtant, l'Italie a fait un troisième choix en s'orientant vers la conception d'un Sénat comme organe représentatif des institutions territoriales; la réforme transforme le Sénat de la République en Sénat des Autonomies locales, maintenant l'interdiction de toute obligation liée au mandat de sénateur et éliminant le rôle de 'représentation de la Nation' de la seconde Chambre. D'aucuns qualifièrent d'ailleurs cette proposition de révolutionnaire¹¹⁶.

Le Sénat en tant qu'expression des communautés territoriales se voit naturellement compétent pour traiter des questions de cet ordre mais ses interventions concerneront également l'Europe qui ne peut pas se limiter à des financiers et des technocrates et qui a besoin de la collaboration des communautés locales.¹¹⁷

Chapitre 7 : Les opposants à la réforme

Ceux qui se déclarèrent ouvertement contraires à la réforme la jugèrent éversive de l'ordre constitutionnel, restrictive des lieux de démocratie, à même de déterminer le risque concret de dérives autoritaires¹¹⁸.

¹¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

¹¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.26.

¹¹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

¹¹⁸ A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del no*, Milano, Giuffrè, 2016.

Section 1 : Gustavo Zagrebelsky, figure de proue des opposants à la réforme.

Les arguments de Zagrebelsky sont évidemment d'ordre constitutionnel. Selon lui, la réforme crée des tensions et divise le pays, or une réforme constitutionnelle digne de ce nom se base sur la confiance réciproque. Ce qui compte avant tout pour lui c'est la 'substance politique qui se retrouve dans les formes', c'est-à-dire que toute réforme constitutionnelle doit avant tout commencer par la réforme des forces politiques, de leurs rapports et de leurs compétences à gouverner. En outre, il est d'avis que le contenu de la réforme dément ses qualités tant vantées : elle contient des promesses démagogiques en ce qui concerne la réduction des frais, elle ne simplifie pas le système mais crée au contraire plus de problèmes au gouvernement, et l'élection des sénateurs reste mystérieuse. Il estime par ailleurs qu'il y a un problème de réalisation des propositions contenues dans la réforme : ainsi par exemple, le double mandat des futurs sénateurs sera matériellement et juridiquement impossible à réaliser. Le constitutionnaliste fait de plus remarquer que le manque d'efficacité du système politico-constitutionnel italien n'est pas tant dû au bicaméralisme paritaire qu'à l'absence de cohésion de ses forces politiques. Il soulève enfin un risque de dérive autoritaire si l'on opte pour une Constitution plus simple et rapide surtout dans le contexte de l'Italicum, la nouvelle loi électorale tendant vers l'institution d'un régime politique bipolaire.

Section 2 : Les partis de l'opposition

I. Limitation de l'état de démocratie et acte éversif

L'exécutif de M. Renzi s'est enorgueilli du fait que finalement les parlementaires avaient fait preuve de responsabilité et d'un grand sens des institutions démocratiques en s'auto-réformant sans tenir compte de leurs propres intérêts. Il n'hésita même pas à appeler fièrement son exécutif 'gouvernement constituant'. Cette appellation ambiguë conviendrait plutôt à des régimes dictatoriaux, seuls le peuple et sa représentation peuvent être 'constituants' dans une vraie démocratie. Un gouvernement, expression d'une partie seulement de la politique, ne peut s'élever au-dessus de la Constitution pour en faire un instrument de son propre pouvoir, celle-ci étant établie pour le bien de tous, comme pacte social et garantie du vivre ensemble¹¹⁹.

¹¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.7.

II. Pouvoir du Premier trop prononcé

Ce n'est pas la première fois que certains ont tenté de modifier le centre de gravité de la Constitution pour favoriser le gouvernement ou le Premier. Cependant il semble qu'ici l'on soit passé à un niveau supérieur puisqu'il s'agit de consolider la primauté de l'exécutif et donc de son chef en marginalisant la représentativité issue d'instances démocratiques souvent autonomes et hétérogènes du peuple italien. Mais ces 'sages' qui se réunissent souvent en commissions variées sont loin de représenter la volonté des Italiens qui ont déjà repoussé une tentative similaire lors d'un précédent référendum dix ans plus tôt¹²⁰.

III. Réduction dérisoire des frais

Il est vrai que la nécessité de la suppression du CNEL, qui s'est avéré une boîte presque vide, ne fait pas l'ombre d'un doute et recueille sans difficultés la majorité des suffrages. A part cela, la réduction des coûts de la politique aurait pu être envisagée d'une façon bien plus pragmatique et radicale : l'on aurait pu décider de la réduction drastique du nombre de députés et même de l'abolition du Sénat (en veillant bien entendu à mettre en place un contexte de garanties et d'équilibres constitutionnels efficaces). Les porteurs de la réforme ont préféré sacrifier leur courage politique sur l'autel de la démagogie¹²¹.

IV. Le pouvoir des citoyens diminue

Il est évident pour tout le monde que la réforme introduit une concentration des pouvoirs en faveur de l'Etat au détriment des Régions et dans l'Etat lui-même en faveur de l'exécutif au détriment des citoyens et de leur représentation parlementaire. Certains se demandent même ce qu'est devenue la sacrosainte souveraineté du peuple que la Constitution italienne souligne dans son tout premier article : « L'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail. La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce dans les formes et les limites de la Constitution.¹²² »

¹²⁰ G. MOBILIO, « L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico », in *Le proposte di riforma della Costituzione* (sous la direction de CARDONE A.), Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 323 et s.

¹²¹ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.12.

¹²² Const., art. 1.

Au fil du temps le peuple souverain a été évincé, sa liberté de décider de sa propre liberté a été violée par des pratiques politiques qui ont fait de la Constitution un instrument de pouvoir, la plaçant ouvertement non pas au-dessus mais en-dessous de la politique. L'on a dénaturé la charte constitutionnelle dans le silence complaisant du monde politique, de la presse et de la science constitutionnelle¹²³.

Cette réforme n'est rien d'autre que la codification de cette perte de souveraineté. Elle vient vider la Constitution de sa substance même : la Constitution est l'expression de la souveraineté du peuple ; or si celle-ci vient à manquer ou est réduite, il n'y a plus de Constitution, seul son nom subsiste comme un décor factice devant l'absence de souveraineté et de liberté¹²⁴. Du reste cette érosion systématique de la souveraineté du peuple est une fois de plus confirmée par le nouveau mécanisme d'élection des sénateurs qui prévoit que ceux-ci ne seront plus élus directement par les citoyens mais par les Conseils régionaux et provinciaux¹²⁵.

Section 3 : L'avis des constitutionnalistes

I. Primauté de la réforme de la 'Constitution matérielle'

L'éminent constitutionnaliste et ancien président de la Cour constitutionnelle italienne, Gustavo Zagrebelsky, insiste sur le fait que la Constitution dans son aspect matériel est de plus en plus en désaccord avec la Constitution dans son aspect formel. Par Constitution matérielle il entend la 'substance politique', les forces politiques d'un pays, leurs qualités et leurs rapports, tandis que la Constitution formelle n'est que le texte écrit, une charte qui sert de 'vêtement' à celle-là. Selon lui, une véritable réforme constitutionnelle vise premièrement à réformer la vie constitutionnelle et non pas un document écrit. Il importe donc avant tout de réformer la substance des forces politiques, c'est-à-dire les forces de gouvernement et d'opposition et leurs capacités à gouverner. Une vraie réforme porte sur le corps constitutionnel, la classe politique qui doit continuellement chercher à s'améliorer, la transformation des formes reste secondaire et ne vient que dans un second temps. G. Zagrebelsky illustre son propos par une belle image en disant que : « Les Constitutions sont comme des vêtements, ils peuvent être les plus parfaits

¹²³ M. DOGLIANI, « Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione » in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p.254 ss.

¹²⁴ V. BALDINI, « La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione sul tema », in *La Costituzione e la sua revisione* (sous la direction de BALDINI V.), Pise, Pisa University Press, 2014, p. 87 et s.

¹²⁵ Const., art. 57, al. 2, nouvelle mouture.

au monde, mais mis sur un corps difforme (la substance politique) ces vêtements prendront aussi une forme difforme.¹²⁶»

Or, les réformateurs préconisent justement le contraire ; ils souhaitent rationaliser des transformations abusives dans un nouveau projet institutionnel sous prétexte ‘d’aller plus vite’ et d’adapter la politique italienne au rythme de la globalisation. Parmi ces transformations l’on peut citer l’abus des pouvoirs de l’exécutif, un Parlement soumis, le mépris des articulations de la société, la compression des droits des travailleurs et la valorisation des prétentions des lobbys économique-financiers, l’homologation de l’information, la violation et le contournement des procédures démocratiques... En d’autres termes M. Renzi désire constitutionnaliser ces abus pour expédier comme il se doit les affaires politiques et offrir une armature solide à un gouvernement toujours plus oligarchique et distant des intérêts des citoyens¹²⁷.

Une constitution digne de ce nom est pour G. Zagrebelsky « un pacte solennel qui unit un peuple souverain qui choisit de vivre ensemble en société, mais ici ce n’est plus une Constitution mais une déconstitution.¹²⁸ » Les réformes constitutionnelles authentiques ne se font pas pour diviser, elles sont constitutives quand elles se basent sur la confiance réciproque qui ici a été rompue : la réforme a été imposée par une partie de la classe politique – méprisante et intolérante des opinions dissidentes - sur une autre, tout simplement parce que la première possédait les voix nécessaires contrairement à la seconde¹²⁹.

Il serait bon de se souvenir que derrière cette violente confrontation sur la réforme Renzi se situe l’enjeu majeur de la défense d’une certaine idée de la vie politique et sociale qui ne se résume pas à une conception étriquée de la démocratie basée sur la majorité arithmétique mais qui favorise l’échange d’idées, d’aspirations et d’intérêts pour le bien commun¹³⁰.

II. Risque de dérives autoritaires

Randolfo Pacciardi, Edgardo Sogno, Luigi Cavallo, Giovanni Di Lorenzo, Junio Valerio Borghese, Licio Gelli ne sont que quelques noms de ceux qui, dès le premier jour de

¹²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p. 54.

¹²⁹ A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, <http://www.rivistaic.it>, n. 2/2015 (10 février 2015)

¹³⁰ L. FERRAJOLI, « Democrazia e Costituzione », in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 315 ss.

l'approbation de la Constitution italienne basée sur la démocratie et le travail, ne l'ont jamais acceptée et ont même œuvré licitement et parfois illicitement afin de la changer totalement et d'imposer une forme de régime autoritaire. Certes, ceux-ci ne représentent qu'une petite frange du peuple italien mais l'histoire de l'Italie du XXe siècle nous a appris à ne pas sous-estimer ce courant antidémocratique minoritaire caché de la politique italienne qui de temps en temps refait surface¹³¹.

D'ailleurs, force est de constater que ces instincts autoritaires latents sont encore une fois à l'œuvre dans cette nouvelle réforme constitutionnelle. Certes, ils ne s'expriment plus comme autrefois à travers l'usage de la force et la présence d'un homme fort mais ils prennent plutôt des formes adoucies et plus pernicieuses telles que l'occupation de postes stratégiques dans l'économie, la politique et la culture ou encore la standardisation et l'uniformisation du pluralisme institutionnel, des organes de contrôle et de garantie pour appuyer l'idéologie hégémonique du moment¹³².

De façon plus spécifique, Zagrebelsky voit dans la réforme constitutionnelle un risque de dérive autoritaire ou du moins une concentration anormale d'une masse de pouvoirs au sommet des institutions qui pourrait faciliter le passage d'une démocratie à une oligarchie. Dans la perspective de défis majeurs à relever comme la montée du populisme, les crises financières ou encore l'immigration incontrôlée, l'ancien président de la Cour constitutionnelle perçoit le danger de l'affirmation de pouvoirs forts résultant de la concomitance des réformes constitutionnelle et électorale nées à l'intérieur d'un unique projet. La prime de majorité introduite par la nouvelle loi électorale conjuguée à une nouvelle Constitution 'plus rapide et simplifiée' et à un nouveau rôle du Sénat pose selon Zagrebelsky de sérieux problèmes de garanties¹³³ au niveau de l'équilibre des pouvoirs.

III. Contexte de tension et de méfiance

D'aucuns ont parlé de l'arrogance de l'exécutif dans le contexte de cette réforme constitutionnelle et du rôle décisif joué par le président de la République qui en a donné l'impulsion première. Celle-ci fut relayée dans le programme du gouvernement et dans ses projets de loi imposés à l'approbation du Parlement à travers toutes sortes de pression (menaces

¹³¹ G. FERRARA, *Le Camere e l'arbitrio*, il Manifesto, 15 dicembre 2015.

¹³² E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2015 (23 mai 2023)

¹³³ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

de dissolution du Parlement, substitution des dissidents), d'obstacles (parcours parlementaire télécommandé dans ses délais et ses contenus avec réduction du temps des discussions parlementaires, amendements rendus caducs), de transformisme parlementaire (passage de l'opposition à la majorité en échange de faveurs) jusqu'à l'arme suprême du vote de confiance brandie par l'exécutif faisant de la Constitution et des institutions une matière appartenant au gouvernement. Cette assimilation de la Constitution par l'exécutif a atteint son comble quand la réforme fut soumise à l'approbation ultime du peuple par voie référendaire transformant par la même occasion l'usage du référendum en un plébiscite en faveur ou non d'une seule personne, le Premier, qui très rapidement a fait de l'issue de la consultation populaire une question toute personnelle en affirmant que la victoire du 'non' lors du référendum signifierait son adieu à la politique. Comme l'on peut le percevoir, le choix que les Italiens étaient portés à poser concernait moins le contenu de la réforme constitutionnelle que leur approbation de Matteo Renzi à la tête du gouvernement. Il ne s'agissait pas d'émettre un jugement sur une Constitution mais simplement d'un vote à peine déguisé sur un gouvernement en charge ; d'ailleurs la campagne référendaire s'apparenta plus à une campagne électorale en faveur du l'exécutif au pouvoir¹³⁴.

IV. Impasse du double 'munus' des sénateurs

Le nouvel article 57 de la Constitution tel que réécrit par la réforme prévoit que : « La durée du mandat des sénateurs coïncide avec celle des organes des institutions territoriales par lesquels ils sont élus.¹³⁵ » Ces sénateurs proviennent donc dorénavant des Conseils régionaux et des communes et quand leur mandat principal en tant que conseiller régional ou bourgmestre arrive à son terme l'on procède au renouvellement de la composition du Sénat si bien que celle-ci ne sera plus fixe mais mobile puisque les élections régionales et communales n'ont pas lieu de façon homogène sur tout le territoire de la péninsule. Certains sont d'avis que ce type d'organe à renouvellement partiel continu nuit à l'autorité de Sénat surtout lorsque l'on pense aux immenses compétences qu'il est appelé à exercer de par la réforme. En effet, celui-ci « représente les institutions territoriales et exerce des fonctions de coordination entre l'Etat et les autres entités constitutives de la République. Il contribue à l'exercice de la fonction législative dans les cas et selon les modalités établies par la Constitution, ainsi qu'à l'exercice

¹³⁴ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.7.

¹³⁵ Const., art. 57, al. 5.

des fonctions de coordination entre l'Etat, les autres entités constitutives de la République et l'Union européenne. Il participe aux décisions visant la formation et l'application des actes législatifs et des politiques de l'Union européenne. Il apprécie les politiques publiques et l'activité des administrations publiques et vérifie l'impact des politiques de l'Union européenne sur les territoires. Il contribue à émettre des avis sur les désignations de compétence du Gouvernement dans les cas prévus par la loi et à vérifier l'application des lois de l'Etat.¹³⁶ »

Les sénateurs se voient donc attribuer une double charge puisqu'ils sont aussi des conseillers régionaux ou des bourgmestres. Au-delà de la question matérielle de savoir comment combiner l'exercice de ces deux mandats, apparaît une question juridique qui paralysera ce mécanisme. Ce double 'munus' sera de facto irréalisable car l'obligation des représentants régionaux et locaux d'exercer leur fonction est incompatible avec leur obligation d'assister aux séances du Sénat. « Comment coordonner le travail du Sénat avec celui des Conseils régionaux, comment trouver un jour par mois - bien insuffisant étant donné l'ampleur de la tâche – qui convienne à tous entre le Sénat et 21 assemblées régionales ou provinciales ? » se demande G. Zagrebelsky¹³⁷.

V. La raison d'être du Sénat des Autonomies

Nous l'avons vu, la réforme prévoit la suppression du rôle de 'représentation de la Nation' par le Sénat et maintient l'interdiction des obligations liées au mandat de sénateur. Dès lors certains constitutionnalistes se sont demandé avec raison en vue de quoi les sénateurs seraient libérés de leurs obligations et dans quel but ils seraient encore élus. D'aucuns parmi ceux-ci sont d'avis qu'il existe de bonnes raisons d'établir une coordination entre les collectivités locales de la péninsule et ils ne voient pas pourquoi la solution fédérative qui fonctionne très bien aux États-Unis ou en Allemagne, ne devrait pas fonctionner en Italie¹³⁸.

Ce Sénat des Autonomies ressemble plus à un vœu pieux qu'à une réalité potentielle. En effet, les Régions italiennes n'ont pas grand-chose à voir avec les États américains ou les Länder allemands ; ceux-ci sont effectivement fédéraux tandis que celles-là sont de gros appareils politico-administratifs qui reproduisent ce que font déjà l'administration et la politique nationales. L'on aurait alors le droit de s'interroger sur le sens d'un Sénat des Autonomies, sans

¹³⁶ Const., art. 55, al. 5, nouvelle mouture.

¹³⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

¹³⁸ C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, <https://www.federalismi.it>, n. 16/2015 (5 avril 2023)

aucune substance politique novatrice, qui ne ferait que refléter au centre ce que le centre a déjà transmis à la périphérie. Un tel Sénat se limiterait à être un segment secondaire d'une politique unique, il serait simplement le siège de négociations et de compromis où l'on ne traiterait que des questions essentiellement administratives qui trouveront leur résolution ultime dans le contentieux constitutionnel, ajoutant ainsi de la confusion à des procédures déjà bien complexes¹³⁹.

En d'autres termes, cette réforme du Sénat apportera inéluctablement de nouvelles complications car « soit il ne comptera pour rien, soit il comptera un peu et créera encore plus de problèmes au gouvernement »¹⁴⁰.

VI. Réforme innovatrice du Sénat

La réforme du Sénat pourrait être une occasion d'innovation pour combler une lacune profonde dans l'organisation de la démocratie. Concrètement, il est généralement reconnu que les démocraties représentatives tendent à la dissipation des ressources publiques, matérielles et immatérielles. Soumises comme elles sont aux exigences électorales, elles recherchent le consensus nécessaire à leur réélection quitte à utiliser toutes les ressources disponibles - aggraver la dette publique, exploiter les ressources naturelles, abuser des biens communs... - La fonction principale du Sénat pourrait consister à compenser ces tendances dissipatrices de la première Chambre, elle serait conservatrice non pas d'un héritage poussiéreux du passé mais d'opportunités pour les générations futures. Pour mener à bien cette noble tâche, les sénateurs devraient bien évidemment être élus parmi des personnes particulièrement qualifiées, en mesure de satisfaire à des exigences de désintéressement quant à leur fortunes électorales, d'expérience, de compétence et de moralité ainsi que posséder un sens élevé des institutions et de la nation, tout ceci sous le contrôle de règles rigoureuses d'incompatibilité et d'inéligibilité¹⁴¹.

À toutes ces exigences, G. Zagrebelsky en ajoute une autre : un nombre limité de sénateurs, non issus du système des partis – donc sans conditionnement de leur fonction - dont la durée de la charge devrait être supérieure à celle des députés pour des raisons évidemment conservatrices

¹³⁹ R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 2/2014 (3 avril 2023)

¹⁴⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

¹⁴¹ E. BALBONI, « "Essenziale": was ist wesentlich? », *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015, 389 ss.

comme expliquées ci-dessus. Selon lui, les électeurs de chaque région devraient pouvoir en élire deux, un peu sur le modèle du Sénat américain pour lequel chaque état fédéral ne peut élire que deux sénateurs. Un tel projet novateur et parfaitement démocratique serait indubitablement à même d'insuffler des énergies, des compétences et des responsabilités nouvelles dans le circuit politique et attirerait les forces meilleures du pays au lieu de les marginaliser comme la classe politique le fait actuellement¹⁴².

Malheureusement, la réforme propose un Sénat composé de membres provenant des administrations régionales et locales, et conçoit la deuxième Chambre comme une simple projection de celles-ci¹⁴³.

VII. Contradictions, incohérences et opacité du texte de la réforme

Afin d'illustrer la valeur d'un point de vue technique du texte de la réforme nous allons citer à titre d'exemple la définition qu'il donne des compétences législatives que la Chambre et le Sénat auraient été amenés à exercer ensemble :

« La fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres pour les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles, et seulement pour les lois d'exécution des dispositions constitutionnelles concernant la tutelle des minorités linguistiques, les référendums populaires, les autres formes de consultation dont il est question à l'article 71, pour les lois qui déterminent l'ordonnancement, la législation électorale, les organes du gouvernement, les fonctions fondamentales des communes et des villes métropolitaines et les dispositions de principe sur les formes associatives des communes, pour la loi qui établit les normes générales, les formes et les termes de la participation de l'Italie à la formation et à l'exécution de la réglementation et des politiques de l'Union européenne, pour celle qui détermine les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité avec la fonction de sénateur et tel qu'indiqué à l'article 65, alinéa premier, et pour les lois visées aux articles 57, sixième alinéa, 80, deuxième phrase, 114, troisième alinéa, 116, troisième alinéa, 117, cinquième et neuvième alinéas, 119, sixième alinéa, 120, deuxième alinéa, 122, alinéa premier, et 132, deuxième alinéa.¹⁴⁴ »

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.29.

¹⁴⁴ Const., art. 70, tel que révisé par la réforme Renzi-Boschi.

Au-delà d'un certain amusement que cet exemple vous aura peut-être provoqué, il est incontestable que les rapports entre la Chambre et le Sénat sont destinés à créer de nombreux conflits. En outre, l'absence totale de clarté dans la rédaction même du texte par ces nombreux experts - les 'sages' du président de la République, de la Commission gouvernementale, des constitutionnalistes illustres entendus lors des auditions parlementaires - en dit long sur la confusion qui a dû régner dans la tête de ceux qui leur ont donné le mandat d'écrire ces normes¹⁴⁵.

Comme si cela ne suffisait pas, à cette inintelligibilité du texte s'ajoutent des contradictions et incohérences inexplicables qui sont prometteuses de bien du plaisir dans le chef de ceux qui devront en assurer l'application. Ainsi, la plus grande incertitude règne quant à la composition du Sénat car l'on ne parvient pas à comprendre si les sénateurs représenteront soit les populations, soit les collectivités locales, soit encore les groupes des conseils communaux¹⁴⁶.

En outre, le texte de la réforme prévoit que les sénateurs seront élus « en conformité aux choix exprimés par les électeurs pour les candidats conseillers ». De deux choses l'une, ou bien ces choix sont contraignants et alors il n'est plus question de choix mais simplement de ratification, ou bien ces choix ne sont pas contraignants auquel cas il n'est plus possible de parler de 'conformité'¹⁴⁷.

VIII. Marginalisation du Sénat, risque accru de contentieux sur sa compétence

La détermination des pouvoirs et la définition du rapport entre les deux Chambres dans le cadre du bicaméralisme non paritaire – d'application pour toutes les législations non constitutionnelles – représente à coup sûr un des points les plus critiques du projet de réforme. Il suffit de lire l'article 70 du projet de réforme pour s'en convaincre. En voici un compte-rendu réalisé par G. Zagrebelsky : « Les lois ordinaires sont approuvées par la Chambre des députés, toutefois, chaque projet de loi approuvé (et non promulgué) est transmis immédiatement au Sénat lequel, endéans les dix jours, sur demande d'un tiers de ses membres peut disposer de l'examiner et, dans les trente jours successifs, il peut statuer sur des propositions de

¹⁴⁵ E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 261*, <http://www.osservatoriodellefonti.it>, fasc. 3/2014 (8 mars 2023)

¹⁴⁶ A. MANZELLA, *Il "nuovo" Senato*, <https://www.astridonline.it>, 2015 (3 mars 2023)

¹⁴⁷ R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, <https://www.astridonline.it>, n. 6/2015, (9 mai 2023)

modification, sur lesquelles la Chambre, dans les vingt jours suivants, se prononce de façon définitive. La loi est promulguée si le Sénat ne dispose pas de procéder à l'examen du texte délibéré par la Chambre, si le délai pour statuer est expiré ou si la Chambre s'est prononcée définitivement. Dans une série de cas, déterminés par matière, la Chambre doit se conformer à la décision du Sénat, à moins qu'elle ne se prononce dans un sens différent à la majorité absolue. En matières budgétaires, la Chambre ne peut déroger qu'à la majorité absolue, seulement si le Sénat s'est prononcé à son tour à la majorité absolue »¹⁴⁸.

Les auteurs de ce texte ont-ils pu raisonnablement penser que ce jurudicisme est applicable à des organes politiques. L'on est en droit de se demander comment cet 'opiniâtre obsession des règles' peut fonctionner¹⁴⁹.

En outre, un tel labyrinthe de règles accroît le risque de contentieux sur la compétence du Sénat : cet article réintroduit les matières comme base pour la distribution des pouvoirs alors que la révision du titre V de la Constitution tendait justement à dépasser le critère des compétences par matière parce qu'il est à l'origine de fréquents conflits.

Enfin et surtout, la procédure devant le Sénat est destinée à rester stérile; en effet le rôle de 'supervision' attribué à la deuxième Chambre n'a aucun sens quand il est clairement établi qu'il existe déjà une vaste majorité – artificiellement construite grâce à la fameuse prime de majorité – à la première Chambre qui peut facilement imposer ses choix en dernier ressort. D'ailleurs, l'absence de la question de confiance dans cette procédure devant le Sénat est la preuve ultérieure de sa futilité. Seul ce qui se passe dans la Chambre des députés importe encore.

Nous ferons remarquer incidemment que malgré l'échec de la réforme Renzi ce processus de déséquilibres constitutionnels portant atteinte au principe bicaméral et à la Constitution¹⁵⁰ s'est généralisé. En effet, la Chambre des députés a pris l'habitude depuis quelques années de mettre le Sénat devant le fait accompli, le pressant de 'ratifier' les textes de loi sans possibilité de les examiner de façon appropriée par manque de temps et sous la menace de la question de la confiance¹⁵¹. Cette pratique fut d'ailleurs fustigée par la Cour constitutionnelle qui rappelle que : « [...] certains moments essentiels de l'iter legis que la Constitution exige qu'ils soient toujours respectés pour protéger le Parlement entendu comme lieu de confrontation et de

¹⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p. 44.

¹⁴⁹ http://logoscope.unistra.fr/hapax/neologism/j/juridicisme/juridicisme_page1.html

¹⁵⁰ Const., art. 70 et 72.

¹⁵¹ C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, Fascicolo 3, 2022, <https://www.costituzionalismo.it>, p. 46 (11 mars 2023)

discussion entre les différentes forces politiques, de vote des actes législatifs, et pour garantir le système dans son ensemble qui repose sur le principe qu'il y ait une ample possibilité de contribuer, pour tous les représentants, à la formation de la volonté législative.¹⁵² »

Selon G. Zagrebelsky, il existe pourtant une solution alternative idéale face à l'exigence pressante de dépasser le bicaméralisme paritaire et de régler une bonne fois pour toutes les problèmes de coexistence entre les deux Chambres. Il suffirait de prévoir une procédure monocamérale ordinaire à travers laquelle les lois seraient approuvées par la Chambre des députés qui, responsable unique de la direction politique, détiendrait le droit du vote de confiance (ou de méfiance). Le Sénat aurait la faculté d'activer la procédure bicamérale paritaire traditionnelle uniquement lorsque les valeurs permanentes de la République seraient menacées, dont la tutelle relève de sa responsabilité en tant que Chambre de 'réflexion', en veillant à alléger le processus législatif dans tous les autres cas où l'approbation des actes législatifs en première lecture s'avère suffisante¹⁵³.

IX. Illégitimité de l'initiative du Parlement relative à la réforme

L'on peut affirmer, au risque d'en offusquer plus d'un, que cette réforme est le fruit d'un vol de démocratie. En effet, même si la réforme constitutionnelle a bien été approuvée par le Parlement, organe démocratique par excellence, elle n'en porte pas moins les signes de son origine technocratique et unilatérale : ce Parlement était lui-même illégitime étant donné qu'il a été élu grâce à une loi électorale déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt, celle-ci a considéré la loi électorale¹⁵⁴ antidémocratique pour avoir rompu « le rapport de représentation »¹⁵⁵ : les députés et les sénateurs furent nommés et pas élus, la prime de majorité anormale a décollé les élus des électeurs. Cette espèce de coup électoral ne fut pas annulé par la Cour pour des exigences de continuité constitutionnelle et les Chambres ne furent pas dissoutes immédiatement. Cependant, dans le silence assourdissant des plus hautes autorités de la République, de la presse et de la doctrine sur les origines non démocratiques de cette réforme, au lieu de procéder rapidement à de nouvelles élections par le biais d'une nouvelle loi électorale conforme à la Constitution, ceux qui occupaient abusivement un poste auquel ils

¹⁵² C. const., 10 janvier 2019, n. 17/2019, *G.U.*, 2019.

¹⁵³ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.32.

¹⁵⁴ Loi n. 270 du 21 décembre 2005 modifiant les normes pour l'élection de la Chambre des députés et du Sénat de la République, *G.U.*, 30 décembre 2005.

¹⁵⁵ C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014.

n'avaient pas droit se sont sentis investis du devoir de proposer une nouvelle réforme constitutionnelle. L'on aurait pu s'attendre à un peu plus d'humilité politique¹⁵⁶.

X. Humiliation de la politique en faveur des technocraties et oligarchies

Ce n'est un secret pour personne que l'histoire très instable des gouvernements de la péninsule et le conservatisme marqué de ses institutions ont eu le don d'horripiler les instances européennes. En effet, dans sa tentative de garantir les équilibres économique-financiers du continent pour obtenir la confiance des investisseurs et les protéger des perturbations de la globalisation, l'Europe a besoin que l'Italie se dote d'institutions étatiques décentes qui appliquent avec discipline ses recommandations. Certains se souviendront peut-être de cette 'invitation' de l'UE envoyée le 5 août 2011 au 'Cher Premier' le pressant d'instaurer un programme de gouvernement ultra-libéral en matière économique-sociale que seules des institutions conformes à ce projet seraient à même de réaliser¹⁵⁷.

Les 'réformes' institutionnelles réclamées par l'Europe visent à limiter les espaces de participation démocratique, favoriser des exécutifs forts et des Parlements faibles. Ceci transparaissait déjà dans la fameuse lettre Draghi-Trichet et dans d'autres documents analogues de banques d'affaires internationales. Ces contraintes de la finance et de la spéculation financière sont aux antipodes de ce qu'avaient rêvé les pères fondateurs de l'Europe qui voyaient en l'Union européenne une fédération des peuples avec une large implication démocratique¹⁵⁸.

Au contraire, la vraie démocratie a besoin d'un gouvernement qui gouverne et non pas qui soit gouvernable : cela signifie que la classe dirigeante doit être capable de proposer des idées et des projets politiques qui puissent susciter participation, soutien et consensus. Sans cela la démocratie devient langage démagogique enclin à la manipulation¹⁵⁹.

¹⁵⁶ G. ZAGREBELSKY, *o.c.* p.6.

¹⁵⁷ M. MONTI, Commission d'enquête parlementaire sur le système bancaire et financier, audition du 22 décembre 2017, https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/45_DEFINITIVO.pdf (28 juillet 2023)

¹⁵⁸ C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, <https://www.italiadecide.it>, 2 décembre 2015 (25 juin 2023)

¹⁵⁹ S. PANIZZA, *Il procedimento di revisione costituzionale nell'esperienza dell'attuale legislatura*, <https://www.dirittifondamentali.it>, 28 mai 2014 (25 juin 2023)

Au niveau interne il est indéniable que cette réforme, principalement technique, est destinée à rationaliser les parcours décisionnels afin de les rendre plus efficaces et rapides. Mais à y regarder de plus près l'on se rend compte que cette rationalisation est essentiellement inconstitutionnelle. La démocratie participative est remplacée par un système oligarchique qui adapte la Constitution à ses propres exigences et qui fait passer ces adaptations pour des réformes. Il s'agit là d'un véritable renversement de la pyramide démocratique par lequel les décisions politiques sont élaborées d'en haut de façon peu transparente pour être ensuite imposées au Parlement, qui se voit ainsi humilié dans son rôle représentatif, et en définitive aux citoyens¹⁶⁰.

Par ailleurs, aux auteurs de cette réforme se vantant du travail techniquement bien fait, certains constitutionnalistes et non des moindres ont rétorqué que derrière l'aspect technique chaque modification de compétences correspond inévitablement à une attribution diverse du pouvoir. Ainsi cette réforme constitutionnelle alliée à la loi électorale a pour effet final l'humiliation du Parlement électif devant l'exécutif, organe non élu, qui pourra manœuvrer bien plus aisément pour obtenir la confiance de la Chambre¹⁶¹.

Chapitre 8 : Le poids du levier référendaire

Le philosophe, juriste et politologue italien, Norberto Bobbio, écrivit dans un article publié dans la Stampa¹⁶² que le mécanisme du référendum, levier politico-démocratique dans le processus législatif d'un régime démocratique, «...l'unique instrument de démocratie directe d'applicabilité concrète et d'application effective dans la majeure partie des états de démocratie avancée, est un expédient extraordinaire pour des circonstances extraordinaires. Personne ne peut imaginer un État qui puisse être gouverné à travers l'appel continu au peuple. » Il estimait que la banalisation de son usage associée à l'usage de plus en plus intensif de 'décrets d'urgence' et le recours à la dissolution anticipée des Chambres contribuaient considérablement à faire perdre au Parlement sa centralité originelle assignée par la Constitution et le reléguait dans une position périphérique par rapport au centre politique du système. Ces trois

¹⁶⁰ A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, La Repubblica, 29 août 2014.

¹⁶¹ T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 3/2015 (30 juin 2023)

¹⁶² N. BOBBIO, *Sistema scentrato*, La Stampa, 28 décembre 1980.

phénomènes qui devraient rester exceptionnels tendent à marginaliser le Parlement, à lui faire perdre sa crédibilité et à réduire ses fonctions¹⁶³.

Ces mises en garde n'ont pourtant pas dissuadé la République italienne à faire un usage à vrai dire massif de la consultation populaire comme pour confirmer la thèse de Bobbio sur l'inefficacité chronique dans laquelle verse le Parlement italien.

En fait, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution et la construction de l'édifice démocratique en Italie, l'on a dénombré 666 référendums abrogatifs et 23 référendums constitutionnels¹⁶⁴. Contrairement à Bobbio, certains pensent que l'institution référendaire traversant l'histoire de la République italienne en filigrane, a permis à des millions de citoyens de participer à la vie politique du pays, de mettre en branle des processus décisionnels en portant devant les institutions des interrogations importantes¹⁶⁵ et ainsi de participer à l'écriture de l'histoire politique italienne.

Section 1 : Le principe du recours au référendum

Il faut dire d'emblée que le référendum est la seule institution de démocratie directe que la Constitution ait prévue. Le mérite d'avoir attiré l'attention des pères constituants sur le dispositif référendaire revient à Costantino Mortati. Il était d'avis qu'un tel instrument aurait pu remplir une fonction rééquilibrante positive entre le peuple et le système politique pour renforcer le consensus populaire et pousser les partis à rechercher des contacts toujours plus étroits avec le corps électoral, en prenant les précautions nécessaires pour éviter la rupture d'unité de l'orientation politique¹⁶⁶.

Cela étant, cette expression authentique de la souveraineté du peuple n'a été adoptée qu'à travers des dispositions marginales de la Constitution par l'Assemblée constituante et a été accueillie avec beaucoup de méfiance et de prudence par la 'République des partis'¹⁶⁷. Ainsi Bozzi soutint que : « Avec le référendum, le peuple empêche que ses représentants donnent exécution à leur volonté, délibérée sous la forme des lois¹⁶⁸. »

¹⁶³ N. BOBBIO, *Chi governa?*, La Stampa, 14 mars 1980.

¹⁶⁴ A. MORRONE, *o.c.*, p. 14.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ C. MORTATI, Rapport à la 2^e Sous-commission, 3 septembre 1946, <https://www.legislature.camera.it> (20 avril 2023)

¹⁶⁷ A. MORRONE, *o.c.*, p. 14.

¹⁶⁸ A. BOZZI, Assemblée constituante, 16 octobre 1947, séance du matin, <https://www.documenti.camera.it> (21 avril 2023)

Le tout premier référendum fut institutionnel et se tint le 2 juin 1946 en concomitance avec l'élection de l'Assemblée constituante. Le choix de l'instrument référendaire pour décider de la forme institutionnelle de l'Etat – monarchie ou république – fut pour le moins tourmenté¹⁶⁹ mais s'imposa en fin de compte. La solution référendaire, que d'aucuns saluèrent comme un acte d'humilité démocratique¹⁷⁰, s'avéra juste car au lieu de lacérer le tissu démocratique fragile de la péninsule elle parvint à unir les Italiens au-delà des groupes politiques et des divisions territoriales.¹⁷¹

Le référendum, après avoir été utilisé comme pierre angulaire de l'édifice républicain, a mis un certain temps à entrer dans les mœurs et pratiques politiques car les normes constitutionnelles se sont limitées à établir les règles générales des décisions populaires directes¹⁷² confiant au législateur ordinaire la tâche de réglementer les modalités d'exécution. C'est ainsi qu'il fallut attendre 1970 pour que la loi¹⁷³ sur les référendums soit approuvée suite d'ailleurs à un marchandage peu glorieux entre la Démocratie chrétienne et les partis laïcs (accord de ces derniers pour l'approbation de la loi sur le référendum en échange de l'arrêt de l'obstructionnisme des premiers pour le projet de loi sur le divorce¹⁷⁴).

Cette loi¹⁷⁵ réglemente le référendum constitutionnel, le référendum abrogatif, le référendum pour les modifications territoriales des Régions et les propositions législatives du peuple. Le législateur a ensuite divisé la procédure référendaire en deux phases : l'initiative et le contrôle. L'initiative référendaire revient aux citoyens électeurs, aux Conseils régionaux et aux membres des deux Chambres. Le contrôle est effectué par l'Ucr¹⁷⁶-le Bureau central pour le référendum-émanation de la Cour de Cassation, chargé de vérifier la régularité des opérations référendaires. Ultérieurement à ce contrôle de légitimité, un contrôle d'admissibilité est opéré par la Cour constitutionnelle pour les référendums abrogatifs seulement. Ce dernier contrôle consiste à s'assurer que la demande référendaire concerne les lois prévues par la Constitution¹⁷⁷.

¹⁶⁹ E. CUCCODORO, *Le regole del gioco nella Costituzione*, Firenze, Nocchioli, 1987.

¹⁷⁰ U. LA MALFA, séance de la Consulte du 2 mars 1946, <https://www.documenti.camera.it> (6 avril 2023)

¹⁷¹ A. MORRONE, *o.c.*, p. 22.

¹⁷² Const., art. 75, 123, 132, 138.

¹⁷³ Loi n. 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative du peuple, *G.U.*, 15 juin 1970, art. 1-26.

¹⁷⁴ R. COPPOLA, *Introduzione du divorce et ses conséquences en Italie*, Salamanque, Graficas Cervantes, 1980, pp. 30 ss.

¹⁷⁵ A. MORRONE, *o.c.*, pp. 30-32.

¹⁷⁶ Ufficio centrale per il referendum.

¹⁷⁷ Const., art. 75, al. 2.

Les événements qui précédèrent la tenue du premier référendum abrogatif tinrent en haleine toute la société italienne et émaillèrent la vie politique de l'époque de vives polémiques. Le nœud de la question référendaire reposait sur la prétendue incompatibilité de la loi sur le divorce et le Concordat, convention faisant partie des Accords du Latran réglant la 'question romaine', qui confère au catholicisme un statut de religion d'État en Italie, autorise l'enseignement religieux dans les écoles et interdit le divorce¹⁷⁸. La jurisprudence^{179 180} elle-même n'est jamais parvenue à fournir une réponse claire quant à l'exclusivité de la juridiction ecclésiastique en matière d'annulation des mariages canoniques si bien que la Cour constitutionnelle dut intervenir en dernière instance pour affirmer que : « l'article 7 de la Constitution, en renvoyant aux Accords du Latran, n'avait pas entraîné la transposition intégrale du règlement canonique, et ne valait encore moins comme engagement par l'Etat de ne pas introduire dans son propre ordre juridique le règlement du divorce¹⁸¹. »

Enfin et après de multiples tribulations, les 12 et 13 mai 1974 eut lieu pour la première fois une consultation populaire relative à la légitimité de la loi sur le divorce afin de régler cette délicate question dans l'Italie très catholique de l'époque¹⁸². Le référendum franchit facilement le double contrôle de l'Ucr et de la Cour constitutionnelle. Celle-ci du reste se contenta de constater une simple conformité formelle entre le texte de la loi et le contenu de l'article 75, alinéa 2 de la Constitution¹⁸³. Ce premier référendum fut un véritable tournant pour la péninsule car il mit au jour un processus de sécularisation de la société ainsi que l'émergence d'une demande de renouveau de la politique traditionnelle et des dynamiques parlementaires dans le but de favoriser une ouverture à des formes de participation effective des citoyens¹⁸⁴.

Section 2 : Les référendums et leurs conséquences

De 1970 à nos jours la République italienne a fait un recours régulier aux référendums pour des motifs les plus variés ; parfois dans le but de se prononcer sur des questions de grande importance pour la vie sociale et la démocratie comme le divorce, l'avortement, les lois

¹⁷⁸ <https://www.universalis.fr/encyclopedie/accords-du-latran/> (14 mai 2023)

¹⁷⁹ Civ. Gênes, 31 mars 1971, *Foro.it*, 1971, I, p. 1021.

¹⁸⁰ Civ. Sienne, 20 avril 1971, *Giur. Cost.*, 1971, pp. 1344 ss.

¹⁸¹ C. const., 5 juillet 1971, n. 169/1971, *G.U.*, 1971.

¹⁸² A. MORRONE, *o.c.*, p. 52.

¹⁸³ C. const., 25 janvier 1972, n. 10/1972, *G.U.*, 1972.

¹⁸⁴ A. MORRONE, *o.c.*, pp. 33-53.

électorales, la justice, les réformes constitutionnelles et parfois pour des combats plus épisodiques¹⁸⁵.

Le référendum est, comme déjà signalé plus haut, un mécanisme qui s'est révélé fondamental dans l'histoire politique italienne. Véritablement imbriqué dans le contexte politique du pays, son recours répété témoigne de la crise traversée par la Parlement et les partis, crise exacerbée ces dernières années par la consolidation de forces antisystème et souverainistes. Certains, comme Andrea Morrone, ne sont pas loin de penser que bientôt la 'République des partis' sera supplantée par la 'République des référendums', d'autant plus que la révolution de la signature numérique en étend les potentialités et rouvre le débat sur les réformes possibles¹⁸⁶.

Section 3 : Le référendum de 2016

Jamais l'utilisation du référendum ne fut aussi fréquent que pendant le gouvernement Renzi caractérisé par son 'décisionnisme' politique. Dès sa nomination comme premier ministre en février 2014 Renzi imposa sa vision d'une politique 'smart' ; à la distinction traditionnelle entre la gauche et la droite, il substitua l'opposition entre conservateurs et innovateurs, entre stagnation et mouvement, il rajeunit la classe dirigeante et accéléra les procédures décisionnelles de l'administration et des institutions. Pendant les mille jours que dura son gouvernement, il procéda au pas de charge à une série impressionnante de réformes. Les réponses ne furent pas toujours positives et mobilisèrent toutes les catégories de la société italienne, les étudiants, les enseignants, les fonctionnaires, les travailleurs privés, les associations, les syndicats, les forces de gauche, débouchant sur des agitations publiques et des grèves générales¹⁸⁷.

Ce décisionnisme provoqua donc une avalanche de référendums (47 initiatives référendaires) dont celui de 2016 est le plus emblématique et le plus décisif puisqu'il précipita la chute du gouvernement Renzi victime d'un véritable 'encercllement' référendaire¹⁸⁸.

Le référendum du 4 décembre 2016 demandait aux citoyens italiens de se prononcer sur une proposition de réforme constitutionnelle, déjà approuvée comme loi par la Chambre et le Sénat italiens mais soumise à l'avis populaire avant sa promulgation. Le libellé de la question à

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 405-408.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 425.

laquelle le peuple italien devait répondre par l'affirmative ou la négative était le suivant : « Approuvez-vous le texte de la loi constitutionnelle concernant 'les dispositions pour le dépassement du bicaméralisme paritaire, la limitation des frais de fonctionnement des institutions, la suppression du CNEL, la réduction du nombre des parlementaires, la révision du titre V de la partie II de la Constitution' approuvé par le Parlement et publié dans la Gazette Officielle n. 88 du 15 avril 2016 ? »¹⁸⁹

I. Les protagonistes de la demande

La question référendaire se caractérisa par une discussion tous azimuts qui déborda amplement le domaine restreint du monde politique ou académique pour devenir un débat public passionnant et intense dans lequel des épisodes de populisme ou de violence¹⁹⁰ ne furent pas rares¹⁹¹. Le pays se retrouva divisé entre les partisans du oui et les partisans du non à la réforme. Au fil du temps ces derniers devinrent de plus en plus nombreux et formèrent contre Renzi et son usage politique de la Constitution un front uni mais très hétérogène composé des forces de l'opposition parlementaire, la minorité interne des démocrates, Berlusconi, la classe dirigeante, les groupes de pression, les forces sociales, le monde intellectuel, académique, du travail et de l'école, de l'entreprise, quelle que soit leur orientation ou idéologie¹⁹².

Le débat public relatif à la 'Grande réforme' atteint sans aucun doute son apogée lorsque le 30 septembre 2016 Enrico Mentana, directeur du journal télévisé de la chaîne privée italienne LA7, réussit le tour de force de mettre face à face Matteo Renzi, premier ministre de l'époque et artisan principal de la réforme, et Gustavo Zagrebelsky, éminent constitutionnaliste, ancien président de la Cour constitutionnelle italienne, figure emblématique de ceux qui étaient opposés au projet réformateur.

Lors de cette confrontation qui eut une résonance médiatique extraordinaire, chacun des deux protagonistes avec sa propre sensibilité politique et constitutionnelle exposa ses arguments en faveur ou défaveur du projet de réforme, insistant sur sa représentation d'un bon gouvernement et sur les effets bénéfiques qui devraient en découler¹⁹³.

¹⁸⁹ Cass. (Ucr), 6 mai 2016.

¹⁹⁰ C. AUGIAS, *La deriva violenta di (certa) sinistra*, La Repubblica, 15 novembre 2016.

¹⁹¹ L. RIVARA, *Bufale. Dai risparmi al quorum separate e propaganda*, La Repubblica, 30 novembre 2016.

¹⁹² D. MARTIRANO, *Le strane alleanze del Si e del No*, Corriere delle Sera, 18 août 2016.

¹⁹³ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

II. La campagne référendaire

Dès l'approbation de la loi sur la réforme plusieurs groupes parlementaires et des comités de citoyens se mobilisèrent en vue d'une consultation populaire. En quelques semaines pas moins de dix demandes de référendum furent déposées, aussi bien par les défenseurs du oui que ceux du non à la réforme, auprès de la Cour de Cassation qui déclara légitimes cinq d'entre elles¹⁹⁴.

La campagne référendaire fut émaillée de multiples recours judiciaires. Parmi ceux-ci l'on peut citer celui que l'Ucr retint inadmissible¹⁹⁵ et qui fut introduit par les Radicaux italiens qui contestaient la légitimité de la loi sur les référendums¹⁹⁶ pour le motif de ne pas prévoir la possibilité de recueillir les signatures en ligne ou par le biais d'autres modalités.

III. La critique formelle du référendum

La question judiciaire la plus longue et tourmentée fut sans nul doute le recours entrepris par les opposants à la réforme pour contester la légitimité de la question référendaire telle que formulée par l'Ucr, se référant au texte entier approuvé par les Chambres. Selon les requérants il eut fallu prévoir diverses questions référendaires relatives à des points homogènes afin que la consultation populaire soit compatible avec la liberté et la clarté du vote étant donné la grande hétérogénéité du contenu de la réforme. R. Magi, le secrétaire des Radicaux italiens alla même jusqu'à proposer cinq questions référendaires distinctes¹⁹⁷. La Cour de Cassation repoussa tous les recours. Le Tar¹⁹⁸ (tribunal administratif régional) du Latium (pour défaut de compétence de l'Ucr et du Président de la République) et le Tribunal¹⁹⁹ de Milan (recours de Valerio Onida, ex-président de la Cour constitutionnelle) firent de même.

Ce dernier tribunal, afin de dissiper tout soupçon sur la régularité de la consultation populaire statua que : « L'indivisibilité du référendum résulte du fait qu'il se réfère à la même loi telle qu'elle a été approuvée par les Chambres. Sa division aurait dénaturé la fonction d'opposition du référendum, qui concerne la délibération parlementaire dans son entièreté. Dans le cas contraire, l'électeur, libre de choisir sur chaque question, finirait alors par intervenir comme

¹⁹⁴ Cass. (Ucr), 6 mai 2016 ; Cass. (Ucr), 4 août 2016.

¹⁹⁵ Cass. (Ucr), 20 juillet 2016.

¹⁹⁶ Loi n. 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative du peuple, *G.U.*, 15 juin 1970, art. 1-26.

¹⁹⁷ E. PATTA, *Referendum spacchettato, no di Renzi*, *Il Sole 24 Ore*, 12 juillet 2016.

¹⁹⁸ Tar Lazio, 20 octobre 2016.

¹⁹⁹ Civ. Milan, 10 novembre 2016.

organe propulseur de l'innovation constitutionnelle, contre la lettre de la norme.»²⁰⁰ Le 'saucissonnage' du référendum constitutionnel en plusieurs questions distinctes aurait eu pour effet de le transformer en un référendum d'initiative populaire.

En outre la loi²⁰¹ investit l'Ucr, dans sa position d'impartialité, du devoir de déterminer et compléter la question référendaire dans le cadre légal prévu. L'Ucr ne manqua pas de rappeler ce rôle que la loi lui attribue dans deux ordonnances²⁰², statuant que : « ... devoir qui doit être considéré comme confié au Bureau central du référendum dans sa qualité de juge de la légitimité de la question référendaire globale en cohérence avec l'intention du législateur de soustraire la mise à disposition de la question et donc la configuration finale de celle-ci aux sujets ou organes qu'il considère par leur rôle comme non impartiaux (par exemple ceux qui ont fait la demande du référendum ou le Conseil des ministres) ou n'ayant pas un pouvoir autonome d'impulsion (Président de la République) ». En d'autres termes, les électeurs doivent être appelés à se prononcer sur la loi approuvée par les Chambres dans son intégralité étant donné que l'objectif de cet instrument est précisément d'assigner aux citoyens la décision totale et définitive sur son entrée en vigueur²⁰³.

IV. L'issue du vote

Comme nous l'avons déjà mentionné, la 'Grande réforme' suscita de vifs débats qui ne laissèrent aucune composante de la société italienne indifférente. L'affluence aux urnes fut élevée, 65,47% et sanctionna la victoire des tenants du non à la réforme qui obtinrent 59,12% des votes valides²⁰⁴.

V. Les implications du résultat

Suite à ce résultat de rejet de la réforme, la loi pourtant approuvée par les Chambres ne fut donc jamais promulguée.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Loi n. 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative du peuple, *G.U.*, 15 juin 1970, art. 1-26.

²⁰² Cass. (Ucr), 21 octobre 2016 ; Cass. (Ucr), 10 novembre 2016.

²⁰³ A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali*, <https://www.federalismi.it>, 17 février 2016, p. 1 sv. (22 avril 2023)

²⁰⁴ https://it.wikipedia.org/wiki/Riforma_costituzionale_Renzi-Boschi#cite_note-157

Le soir même du vote, Renzi annonça sa démission du poste de premier ministre. Elle ne fut formalisée qu'à la suite de l'approbation de la loi budgétaire, le 7 décembre 2016, à la demande du Président Mattarella. Le gouvernement Renzi fut un des plus longs après ceux de Berlusconi II et III et de Craxi. Renzi fut une exception politique, son 'hyperpoliticisme' et sa réponse politique forte et décisionniste ne pouvaient que diviser l'Italie générant autant d'espoirs que de craintes²⁰⁵.

Le non massif à la 'Grande réforme' représenta le scellement définitif de la pierre tombale sur les réformes constitutionnelles et renforça la politique des petits pas non dénuée de difficultés étant donné le manque d'un projet global et de modifications dans les engrenages du processus de gouvernement comme le prouva par exemple la réduction du nombre des parlementaires²⁰⁶.

Chapitre 9 : Les raisons de l'échec de la réforme

Il est indéniable que la maturité démocratique d'un pays et son contexte politique, social et culturel jouent un rôle primordial dans l'approbation ou le rejet de toute réforme constitutionnelle.

Section 1 : Climat politique complexe et délétère

Comme nous l'avons déjà dit à multiples reprises les gouvernements italiens se sont caractérisés depuis la reconstruction d'un régime démocratique après la seconde guerre mondiale par leur grande instabilité. Cette fragilité des exécutifs dérive du système politique complexe de la péninsule favorisant les fractures soit externes du fait de la coexistence d'une multitude de partis qui rend plus difficile la formation d'une entente gouvernementale et législative, soit internes lorsque paradoxalement un gros bloc de pouvoir se constitue qui fait naître et prospérer des divisions en son sein par manque d'antagonistes à l'extérieur.

Le processus de réforme initié par Renzi a sans nul doute eu le mérite d'affronter l'épineuse question des réformes institutionnelles et de mettre fin à la procrastination chronique de la classe politique dans ce domaine depuis plus de trente ans. Malheureusement le *modus operandi*

²⁰⁵ A. MORRONE, *o.c.*, p. 460.

²⁰⁶ *Ibid.* p. 482.

du premier italien n'a pas failli à la tradition transalpine consistant à créer ou entretenir des fractures en restant sourd aux voix de dissension légitime de l'opposition alors qu'une telle entreprise d'ingénierie constitutionnelle requerrait avant tout une attitude d'écoute favorisant le débat public et parlementaire afin de recueillir la plus grande adhésion. Au lieu de fédérer, Renzi a préféré faire passer en force une réforme concernant pourtant toute la société italienne²⁰⁷. D'ailleurs à l'intérieur de son propre parti, la manière de faire approuver la réforme en soulevant la question de confiance au gouvernement devant la Chambre – le recours à cet instrument ne faisant pas partie de la pratique parlementaire en la matière – provoqua une fracture avec une minorité qui se montra dès lors hostile aux deux réformes²⁰⁸.

En fin de compte la modification de quelques normes de la Constitution ou une nouvelle loi électorale s'avèrent bien insuffisantes pour créer une véritable stabilité dans le système politique italien ; nous sommes face ici à une question non pas constitutionnelle mais politique : il s'agit de réformer non pas les lois mais tous les usages de la classe politique²⁰⁹. Comme mettait en garde Montesquieu : « C'est une mauvaise politique que celle qui modifie avec les lois ce qui doit être modifié à travers les usages.²¹⁰ »

Section 2 : La question 'implicite' du référendum sur les choix politiques de Renzi

Tous les débats des partis sur les différentes tentatives de réforme de la Constitution italienne sont souvent apparus comme politiquement instrumentaux, ils poursuivent presque exclusivement un but de légitimation en exhibant la preuve concrète de leur poids politique²¹¹. Pire même, ils furent parfois utilisés comme de véritables armes politiques comme nous l'indique Galli Della Loggia : « L'édifice idéologique construit autour de la Constitution de 1948, sa nature de mythe politique et son usage politico-partisan comme réalisation idéale de la Résistance au fascisme, ou dans la polémique de la gauche contre la Démocratie chrétienne et plus tard contre le centre-droit... en somme la Constitution comme arme politique²¹². »

²⁰⁷ F. MASTROMARTINO, *Crisi e riforma del Parlamento nell'opera di Norberto Bobbio*, Fascicolo 2, 2014, <https://www.costituzionalismo.it> (11 juin 2023)

²⁰⁸ G. CASADIO, *Bersani : sull'Italicum Renzi fa solo fumo*, La Repubblica, 8 septembre 2016.

²⁰⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

²¹⁰ C. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Torino, Utet, 2005, Livre XIX, p. 500.

²¹¹ F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, pp. 94-95.

²¹² E. GALLI DELLA LOGGIA, *Speranze d'Italia. Illusioni e realtà nella storia dell'Italia unita*, Bologne, il Mulino, 2018.

Matteo Renzi n'a pas fait exception en la matière puisqu'il n'a pas hésité à associer l'issue du référendum sur la réforme à la poursuite de sa carrière politique, à en faire une question personnelle liée à son futur politique. Ce 'protagonisme' fut vivement critiqué par plusieurs observateurs²¹³ qui jugèrent indécent le fait que le Président du Conseil hypothèque son propre destin politique sur la 'Grande réforme'.

Section 3 : Hétérogénéité des multiples amendements

Les concepteurs de la réforme constitutionnelle ont regroupé dans un unique vote référendaire tant de propositions de changement hétérogènes (forme de gouvernement, autonomies régionales, abolition du CNEL, réduction des coûts de la politique.....) qu'il en résulte que les votants se sont vus dans l'impossibilité de voter oui pour des éléments de la réforme qui auraient pourtant pu obtenir leur approbation. Ce truc habile consistant à proposer un mélange disparate de modifications est constitutionnellement malhonnête et constitue de l'antipolitique que les citoyens ont sanctionné en masse²¹⁴.

Section 4 : La faible aptitude au changement constitutionnel dans la société civile

Les partisans du oui ont régulièrement reproché à leurs opposants conservateurs leur immobilisme et leur peur du nouveau, du futur 'qui est déjà aujourd'hui'. Ils se présentaient dès lors comme les initiateurs d'un processus de renouvellement constitutionnel et de rafraichissement institutionnel²¹⁵.

Des observateurs avisés de la politique italienne ont en revanche proposé une autre raison à l'échec de l'approbation populaire de la réforme. Ceux-ci sont d'avis que la qualité des institutions importe peu ou du moins qu'elle est accessoire car leur bon fonctionnement dépend surtout de la classe politique qui y opère. Avant de vouloir changer la Constitution et soigner ses soi-disant maux il serait préférable de s'atteler à rénover une classe politique incapable,

²¹³ R. ZACCARIA, *Incontri toscani sulla riforma. Appello per il referendum : distinguere le responsabilità di governo dalla scelta costituzionale*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2016 (12 mars 2023)

²¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.12.

²¹⁵ E. GALLI DELLA LOGGIA, *o.c.*

corrompue et inadéquate²¹⁶. Cette constatation est largement partagée par la société civile italienne ce qui peut expliquer sa faible propension aux changements constitutionnels.

Section 5 : L'influence de l'Italicum

I. Ses dangers

Comme déjà dit précédemment, la prime anormalement élevée accordée à la majorité et l'absence de seuil d'accès au ballottage violent clairement les principes constitutionnels de la représentativité du Parlement et du respect de la souveraineté populaire²¹⁷. Par ses mécanismes électoraux la loi privilégie des prises de décisions rapides, elle construit une gouvernabilité de façade. Cependant cette stabilité artificielle, si elle parvient à réduire au silence les voix politiques dissidentes, ne pourra jamais éliminer les fractures réelles de la société civile italienne; bien au contraire c'est précisément cet écart entre les différentes composantes sociales qui menace gravement la stabilité du système politique dans son ensemble. Or, la Constitution a pour but de transformer la société et la mener vers une égalité réelle à travers un programme de solidarité sociale²¹⁸.

Tout bien considéré, comme l'affirme l'ancien président de la Cour constitutionnelle italienne, Gustavo Zagrebelsky : « L'Italicum est incompatible avec toute la première partie de la Constitution qui porte sur les droits et devoirs des citoyens »²¹⁹.

II. Combinaison indissociable avec la réforme

Plusieurs constitutionnalistes ont lancé l'alerte en pointant du doigt la menace d'une involution autoritaire du système politique italien que représente la combinaison de la réforme du Sénat et l'adoption de la nouvelle loi électorale, l'Italicum. En effet, celle-ci annonce des solutions fortement majoritaires et faiblement représentatives, tandis que celle-là prépare la marginalisation de la deuxième Chambre. À l'heure où les partis ne sont plus des associations de participation politique comme le préconisait l'article 49 de la Constitution mais de simples prolongements personnels de leurs dirigeants, tout puissants face à l'autonomie résiduelle du

²¹⁶ A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, <https://www.rivistaic.it>, n. 4/2015 (4 juin 2023)

²¹⁷ Const., art. 1.

²¹⁸ Const., art. 3, al. 2.

²¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p.46.

Parlement, le risque de voir prochainement en Italie une démocratie d'investiture de l'homme fort seul au pouvoir est bien tangible. Cette loi électorale conjuguée à la réforme pourrait bien éliminer tout obstacle au pouvoir du 'vainqueur' des élections.²²⁰

Ces propos alarmistes sont plus que justifiés car l'enjeu est d'importance : le système politique italien donne l'impression de vouloir se renfermer sur lui-même pour se protéger des assauts de la démocratie participative et pluraliste telle que la Constitution de 1948 l'avait rêvée²²¹.

Leopoldo Elia abondait du reste dans ce sens quand il affirmait que : « La loi électorale et les institutions sont tellement liées entre elles que le passage d'une proportionnelle à un système bipolaire avec prime de majorité aurait dû modifier la Constitution dans un sens plus protecteur des garanties constitutionnelles²²² », ce qui est le contraire de ce que propose la réforme selon Zagrebelsky²²³.

Section 6 : Les limites aux révisions constitutionnelles

Lors d'une conférence²²⁴ à l'Université Ca' Foscari de Venise, le juriste italien Franco Gallo, ancien président de la Cour constitutionnelle, s'est interrogé sur la pertinence du choix posé en Italie d'attribuer le pouvoir de révision constitutionnelle à l'organe titulaire de la puissance législative ordinaire, à savoir le Parlement et non pas à une assemblée constituante comme en France, en Suisse ou encore aux États-Unis. En termes plus précis, il s'est demandé « s'il n'existait pas un noyau dur de principes constitutionnels non sujets à révision et donc de par leur nature soustraits à la règle de la majorité²²⁵ ».

Il s'élève contre le 'préjugé majoritaire' qui identifie le principe démocratique au pouvoir absolu de la majorité et définit à côté de cette dimension politique une autre dimension qui lui est supérieure, celle de l'Etat constitutionnel de droit, garant des droits fondamentaux et limitant le pouvoir de la majorité²²⁶. Selon lui, toutes les Constitutions sont des pactes sociaux dont les

²²⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug> (2 juin 2023)

²²¹ B. CARAVITA, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, <https://www.federalismi.it>, n. 1/2016 (21 mai 2023)

²²² https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/presentazione_elia.pdf p.8 (30 mars 2023)

²²³ <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug> (2 juin 2023)

²²⁴ Conférence du professeur Franco Gallo à l'Auditorium Santa Margherita de l'Université Ca' Foscari de Venise, le 14 juin 2013, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf (2 mai 2023)

²²⁵ Conférence du professeur Franco Gallo à l'Auditorium Santa Margherita de l'Université Ca' Foscari de Venise, le 14 juin 2013, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf (2 mai 2023)

²²⁶ L. FERRAJOLI, « Democrazia e Costituzione », in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 315 ss.

dispositions sont autant de contraintes à l'égard du pouvoir constitué afin de garantir les libertés et les droits des minorités contre des abus potentiels des majorités, fussent-elles qualifiées.

Ces limites sont au nombre de trois. D'abord il y a une limite logique générale : le pouvoir de révision constitutionnelle dérive du pouvoir constituant et est donc contraint de rester à l'intérieur du noyau fondamental de la Constitution originelle. Cela ne signifie nullement que des modifications soient impossibles mais seulement qu'elles ne doivent pas en altérer l'essence, la structure portante²²⁷; dans le cas contraire il s'agirait de l'exercice d'un véritable pouvoir constituant en lieu et place d'un pouvoir constitué que représente le pouvoir de révision constitutionnelle²²⁸.

Ensuite Gallo relève des limites explicites et implicites à la révision de la Constitution. La disposition selon laquelle « la forme républicaine ne peut faire l'objet de révision constitutionnelle²²⁹ » est un exemple des premières. Les dernières sont imposées par l'exigence de la protection de principes et valeurs spécifiques comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle par un arrêt historique²³⁰ dans lequel elle affirme que : « La Constitution italienne contient certains principes suprêmes qui ne peuvent être subvertis ou modifiés dans leur contenu essentiel ni même par des lois de révision constitutionnelle. Ces principes sont autant ceux que la Constitution prévoit explicitement que ceux qui, bien que n'étant pas expressément mentionnés parmi les principes non susceptibles d'être soumis à la procédure de révision constitutionnelle, appartiennent à l'essence des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne. » Ces principes suprêmes ont été développés par la jurisprudence constitutionnelle ; parmi ceux-ci l'on peut citer la souveraineté populaire, l'unité et l'indivisibilité de la République, les droits inviolables de l'homme, l'autonomie et l'indépendance de la magistrature etc... La Cour constitutionnelle italienne se retient donc compétente pour connaître de la conformité des lois de révision constitutionnelle ou des autres lois constitutionnelles aux principes suprêmes de l'ordre constitutionnel²³¹ car s'il n'en était pas ainsi « l'on en arriverait à la situation absurde de considérer le système de garanties

²²⁷ G. SCACCIA, « Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione », in *Teoria del diritto e dello Stato*, Rome, Aracne, n. 1/2002, pp.117 ss.

²²⁸ M. DOGLIANI, « Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione » in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p.254 ss.

²²⁹ Const., art. 139.

²³⁰ C. const., 15 février 1988, n. 1146/1988, *G.U.*, 1988.

²³¹ Conférence du professeur Franco Gallo à l'Auditorium Santa Margherita de l'Université Ca' Foscari de Venise, le 14 juin 2013, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf

juridictionnelles de la Constitution comme défectueux et non effectif par rapport à ses normes de valeur plus élevée.²³² »

Enfin Gallo ajoute une dernière catégorie de limitations formelles garantissant la rigidité de la Constitution que sont les procédures de révision²³³ tout en déplorant la faiblesse de ces mécanismes dans l'ordre constitutionnel italien en comparaison avec d'autres pays occidentaux que ce soit du point de vue des majorités requises, de la possibilité de la voie référendaire ou encore de l'approbation du texte de révision constitutionnelle par deux législatures distinctes²³⁴.

Par le passé il existait entre les forces politiques une règle non écrite selon laquelle il n'était pas possible de modifier la Constitution unilatéralement ni de la considérer comme le prolongement de l'orientation politique de la majorité. Toutefois ce consensus fut violé en 2001 et 2006 par les deux dernières réformes constitutionnelles, adoptées avec une majorité réduite dans un climat de tension avec les forces politiques de l'opposition, qui de façon assez ironique furent repoussées par voie référendaire²³⁵.

La même situation se reproduisit une troisième fois en 2016 pour la réforme Renzi-Boschi comme pour étayer la position de Gallo et de la Cour constitutionnelle selon laquelle il existe des principes constitutionnels suprêmes représentant des obstacles insurmontables pour toute tentative de réforme de la Constitution. Le peuple italien, en refusant d'avaliser la réforme Renzi-Boschi, a peut-être fait preuve d'un sens des valeurs identitaires de sa communauté (matérialisées dans des principes suprêmes composant le noyau immuable de sa Constitution), supérieur non seulement à celui de la classe politique - fait aisément prévisible - mais aussi à celui de la Cour constitutionnelle.

Plus intrinsèquement, Norberto Bobbio faisait remarquer une contradiction de fond dans le discours sur les réformes, à savoir le paradoxe insurmontable de l'auto-réforme dans laquelle le sujet actif (le réformateur) est le même que le sujet passif (le réformé)²³⁶. Finalement, ce ne sont pas tant les institutions qui déterminent le sort d'un pays mais bien ses coutumes²³⁷.

²³² C. const., 15 février 1988, n. 1146/1988, *G.U.*, 1988.

²³³ Const., art. 138.

²³⁴ Conférence du professeur Franco Gallo à l'Auditorium Santa Margherita de l'Université Ca' Foscari de Venise, le 14 juin 2013. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ G. ZAGREBELSKY, « I paradossi della riforma costituzionale », *Politica del diritto*, 1/1986, p. 301.

²³⁷ N. BOBBIO, *Tra due repubbliche*, Rome, Donzelli, 1996, p. 138.

Conclusion

L'histoire de la République italienne est émaillée de péripéties constitutionnelles. Chaque réforme est proposée au nom des citoyens mais souvent pour le compte d'intérêts partisans de l'une ou l'autre composante de la société italienne. Ce manque de cohésion des forces politiques fut sans l'ombre d'un doute à l'origine de l'échec de la énième tentative de révision du Sénat. En effet, la 'Grande réforme' de Renzi, poursuivant des solutions de recentrement vers l'Etat au détriment des autonomies régionales et vers l'exécutif et la Chambre des députés au détriment du Sénat, fut rejetée par une large majorité lors du référendum de 2016 qui démontra en revanche une forte cohésion du peuple italien.

Ce 'chacun pour soi' des forces politiques n'est du reste pas la seule raison de l'échec du projet réformateur ; il en est d'autres tout aussi décisives comme le conservatisme de la société italienne en général, le protagonisme de Renzi, l'hétérogénéité du contenu de la réforme, le risque réel de dérives autoritaires et l'immutabilité du noyau dur de la Constitution.

Cela étant dit, il convient de reconnaître que l'efficacité de la formule bicamérale est mise en discussion dans tous les pays qui la pratiquent encore. Pour s'en convaincre il suffit d'aller voir ce qui est advenu de la Chambre des Lords dans la patrie du bicaméralisme qu'est la Grande-Bretagne où la Chambre haute a fini par assumer un rôle politique toujours plus faible.

En outre le bicaméralisme à l'italienne n'a jamais dû remplir la fonction de sauvegarde de la démocratie et du système constitutionnel de la République qui a su mettre en place contre la concentration du pouvoir politique des institutions de garanties comme le Président de la République, la Cour constitutionnelle et les normes de révision constitutionnelle. Par contre au fil du temps il est devenu source de lourdeurs législatives, de duplications inutiles et même terrain fertile pour l'action du lobbying.

Par ailleurs, si tous les systèmes de bicaméralisme parfait se caractérisent par un Parlement dont les deux branches ont des pouvoirs et fonctions analogues, la singularité du système italien réside dans le fait qu'avec le temps ces deux assemblées ont fini par se ressembler énormément. Cette symétrie bicamérale, faisant du Sénat un simple doublon de la Chambre, fut toujours plus

confirmée par la réduction du nombre des parlementaires²³⁸ - provoquant une grave distorsion de la représentativité des Chambres renforcée par l'adoption d'un mode de scrutin majoritaire- ainsi que par l'harmonisation de la durée de la législature des deux assemblées à cinq ans²³⁹ et de l'âge de l'électorat actif à 18 ans²⁴⁰. Ceci eut pour effet remarquable de produire une composition politique au Sénat et à la Chambre quasiment identique lors des dernières élections du 25 septembre 2022. Enfin, la compression des temps et espaces de l'action parlementaire concentrant la confrontation politique dans une seule assemblée a fait du Sénat une Chambre secondaire, actionnable selon le bon vouloir du gouvernement. Cette marginalisation contrainte dans la production normative a selon nous donné le coup de grâce au Sénat. L'accumulation de tous ces déséquilibres constitutionnels a vidé le système bicaméral de sa substance, le transformant en bicaméralisme de façade dissimulant avec peine un monocaméralisme illégitime forcé.

L'introduction d'un Sénat 'territorial' aurait pu paraître bénéfique pour dépasser le bicaméralisme paritaire en Italie et résoudre en même temps la question des rapports Etat-Régions mais dans la pratique son institution amène plus de problèmes que de solutions ; nous pensons notamment à la détermination de son rôle, ses fonctions, sa représentation, sa composition, ou encore son mode d'élection.

Ces tendances systémiques récentes comme la réduction du nombre des parlementaires et la réforme de l'électorat actif, jointes aux distorsions de la production normative faisant de facto du Sénat une assemblée secondaire, nous portent à croire que finalement les conditions sont amplement posées en Italie pour l'adoption de mécanismes constitutionnels permettant l'introduction formelle, légitime et non plus dissimulée du monocaméralisme dans la continuité d'Ingrao et de Berlinguer qui proposaient déjà l'abolition du Sénat il y a plus de quarante ans.

Une unique assemblée législative, typique des systèmes constitutionnels les plus modernes, redonnerait efficacité, force représentative et unité à l'organe démocratique par excellence qu'est le Parlement, expression de la souveraineté populaire qui est une comme devrait l'être sa projection politique.

²³⁸ Loi constitutionnelle n. 1 du 19 octobre 2020 modifiant les articles 56, 57 et 59 de la Constitution, *G.U.*, 21 octobre 2020.

²³⁹ Loi constitutionnelle n. 2 du 9 février 1963 modifiant les articles 56, 57 et 60 de la Constitution, *G.U.*, 12 février 1963.

²⁴⁰ Loi constitutionnelle n. 1 du 18 octobre 2021 modifiant l'article 58 de la Constitution, *G.U.*, 20 octobre 2021.

Bibliographie

Législation

Const., art. 1.

Const., art. 3.

Const., art. 5.

Const., art. 55.

Const., art. 57.

Const., art. 70.

Const., art. 72.

Const., art. 75.

Const., art. 117.

Const., art. 123.

Const., art. 132.

Const., art. 138.

Const., art. 139.

Loi constitutionnelle n. 2 du 9 février 1963 modifiant les articles 56, 57 et 60 de la Constitution, *G.U.*, 12 février 1963.

Loi constitutionnelle n. 3 du 18 octobre 2001 modifiant le titre V de la partie II de la Constitution, *G.U.*, 24 octobre 2001.

Loi constitutionnelle n. 1 du 20 avril 2012 introduisant le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution, *G.U.*, 23 avril 2012.

Loi constitutionnelle n. 1 du 19 octobre 2020 modifiant les articles 56, 57 et 59 de la Constitution, *G.U.*, 21 octobre 2020.

Loi constitutionnelle n. 1 du 18 octobre 2021 modifiant l'article 58 de la Constitution, *G.U.*, 20 octobre 2021.

Loi constitutionnelle n. 1 du 11 février 2022 modifiant les articles 9 et 41 de la Constitution, *G.U.*, 22 février 2022.

Loi constitutionnelle n. 2 du 7 novembre 2022 modifiant l'article 119 de la Constitution, *G.U.*, 15 novembre 2022.

Loi n. 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative du peuple, *G.U.*, 15 juin 1970, art. 1-26.

Loi n. 270 du 21 décembre 2005 modifiant les normes pour l'élection de la Chambre des députés et du Sénat de la République, *G.U.*, 30 décembre 2005.

Loi n. 52 du 6 mai 2015 relative à l'élection de la Chambre des députés, *G.U.*, 8 mai 2015, art. 2, al. 8.

Loi n. 165 du 3 novembre 2017 modifiant le système d'élection de la Chambre des députés et du Sénat de la République, *G.U.*, 11 novembre 2017.

Décr. n. 435 du 31 juillet 1945 relatif à l'institution et attributions du Ministère pour la Constituante, *G.U.*, 11 août 1945.

Jurisprudence

C. const., 5 juillet 1971, n. 169/1971, *G.U.*, 1971.

C. const., 25 janvier 1972, n. 10/1972, *G.U.*, 1972.

C. const., 10 février 1988, n. 177/1988, *G.U.*, 1988.

C. const., 15 février 1988, n. 1146/1988, *G.U.*, 1988.

C. const., 25 septembre 2003, n. 303/2003, *G.U.*, 2003.

C. const., 10 décembre 2003, n. 359/2003, *G.U.*, 2003.

C. const., 8 juillet 2004, n. 228/2004, *G.U.*, 2004.

C. const., 13 juillet 2004, n. 282/2004, *G.U.*, 2004.

C. const., 6 juin 2005, n. 219/2005, *G.U.*, 2005.

C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014.

C. const., 12 février 2014, n. 32/2014, *G.U.*, 2014.

C. const., 10 mars 2014, n. 40/2014, *G.U.*, 2014.

C. const., 24 mars 2014, n. 54/2014, *G.U.*, 2014.

C. const., 25 janvier 2017, n. 35/2017, *G.U.*, 2017.

C. const., 10 janvier 2019, n. 17/2019, *G.U.*, 2019.

Cass. (Ucr), 6 mai 2016.

Cass. (Ucr), 20 juillet 2016.

Cass. (Ucr), 4 août 2016.

Cass. (Ucr), 21 octobre 2016.

Cass. (Ucr), 10 novembre 2016.

Civ. Gênes, 31 mars 1971, *Foro.it*, 1971, I, p. 1021.

Civ. Sienne, 20 avril 1971, *Giur. Cost.*, 1971, pp. 1344 ss.

Civ. Milan, 10 novembre 2016.

Tar Lazio, 20 octobre 2016.

Doctrine

Aa. Vv., *Perché Sì, le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Rome, Laterza, 2016.

ARU S., *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale*, Fascicolo 1/2016, <https://www.costituzionalismo.it>

BALBONI E., « “Essenziale”: was ist wesentlich? », *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015, 389 ss.

BALDINI V., « La Costituzione italiana tra revisione e riforma “organica”. Appunti per una discussione sul tema », in *La Costituzione e la sua revisione* (sous la direction de BALDINI V.), Pise, Pisa University Press, 2014, p. 87 et s.

F. BILANCIA, « L’instabile quadro del riparto delle competenze legislative », *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2010, p. 72.

BIN R., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, <https://www.astridonline.it>, n. 6/2015.

BINDI E., *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2015.

BOBBIO N., *Tra due repubbliche*, Rome, Donzelli, 1996, p. 138.

BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia*, Bari-Rome, Laterza, 2006, p. 49.

BONINI F., *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, pp. 94-95.

CALASSO F., *Enciclopedia del diritto*, vol. 7, Milan, Giuffrè, 1958, p. 900.

CARAVITA B., *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, <https://www.federalismi.it>, n. 1/2016.

CATELANI E., « Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme costituzionali: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e superamento del bicameralismo paritario », in *Le proposte di riforma della Costituzione* (sous la direction de CARDONE A.), Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 9 et s.

CHIOLA C., *Disarmonie nella riforma del Senato*, <https://www.federalismi.it>, n. 16/2015.

CONDORCET J.A.N., *Piano di costituzione (1793). Testi e contesto*, Torino, Giappichelli, 2017.

COPPOLA R., *Introduction du divorce et ses conséquences en Italie*, Salamanque, Graficas Cervantes, 1980, pp. 30 ss.

CUCCODORO E., *Le regole del gioco nella Costituzione*, Firenze, Nocchioli, 1987.

D'ANDREA A., *L'orpello della democrazia. Il Parlamento ridimensionato*, Gussago, Bibliofabbrica, 2015.

D'ATENA A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, <http://www.rivistaaic.it>, n. 2/2015.

DOGLIANI M., « Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione » in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p.254 ss.

EMANUELE P., *Costituzione della Repubblica Italiana*, Naples, Simone, 2023.

FERRAJOLI L., « Democrazia e Costituzione », in *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 315 ss.

FERRARI G., « Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1, 1949, p. 214.

de FIORES C., *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, Fascicolo 3, 2022, <https://www.costituzionalismo.it>

GALLI DELLA LOGGIA E., *Speranze d'Italia. Illusioni e realtà nella storia dell'Italia unita*, Bologne, il Mulino, 2018.

GIUPPONI T.F., *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 3/2015.

GONELLA G., *L'attuazione della Costituzione nel triennio 1955-58*, Roma, Società Nuova, 1958, p. 81.

GRASSI S., « La Commissione governativa per le riforme istituzionali e il procedimento di revisione », in *Le proposte di riforma della Costituzione* (sous la direction de CARDONE A.), Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 27 et s.

HAMILTON A., *Il Federalismo* (1788), Milano, Olivares, 1993, XVIII, p. 196.

INGRAO P., « Crisi e riforma del Parlamento », *Dem. dir.*, 1985, p. 64.

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, Rizzoli, 1994, p. 303.

LUCIANI M., *La riforma del bicameralismo, oggi*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 2/2014.

MACHIAVEL N., *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Milan, Rizzoli, 1996, I, 6, 3.

MANGIAMELI S., « Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico », *Rivista AIC*, n. 4/2013, 18 ottobre 2013.

MANZELLA A., *Il "nuovo" Senato*, <https://www.astridonline.it>, 2015.

MASTROMARTINO F., *Crisi e riforma del Parlamento nell'opera di Norberto Bobbio*, Fascicolo 2, 2014, <https://www.costituzionalismo.it>

MOBILIO G., « L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico », in *Le proposte di riforma della Costituzione* (sous la direction de CARDONE A.), Naples, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 323 et s.

MONTESQUIEU C., *Lo spirito delle leggi* (1748), Milano, Mimesis, 1996, I, XI, VI, p. 318.

MONTESQUIEU C., *Lo spirito delle leggi*, Torino, Utet, 2005, Livre XIX, p. 500.

MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2022.

MORRONE A., *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali*, <https://www.federalismi.it>, 17 février 2016, p. 1 sv.

NEGRI G., « Bicameralismo », in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 347.

OLIVETTI, M., « I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali: problemi posti dalla trasformazione del Senato in una camera delle autonomie territoriali », in *Che fare delle Regioni ?* (sous la direction de ANTONETTI N. et DE SIERVO U.), Rome, Rodorigo, 2014, p. 240 et s.

PACE A., *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del no*, Milano, Giuffrè, 2016.

PAINE T., *I diritti dell'uomo* (1792), Roma, Editori Riuniti, 2016, p. 312.

PALADIN L., « Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano », *Quaderni costituzionali*, 2, 1984, p. 234.

PANIZZA S., *Il procedimento di revisione costituzionale nell'esperienza dell'attuale legislatura*, <https://www.dirittifondamentali.it>, 28 mai 2014.

PINELLI C., *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, <https://www.italiadecide.it>, 2 décembre 2015.

PISANESCHI A., *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 4/2015

POLITI F., « Il procedimento di revisione della Costituzione Repubblicana. La funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. e il ricorso a procedimenti alternativi fra mutamenti della forma di governo e tutela dei valori costituzionali », in *La Costituzione e la sua revisione* (sous la direction de BALDINI V.), Pise, Pisa University Press, 2014, p. 43 et s.

ROMBOLI R., *Le riforme e la funzione legislativa*, <https://www.rivistaaic.it>, n. 3/2015.

ROSSI E., *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 261*, <http://www.osservatoriodellefonti.it>, fasc. 3/2014.

ROSSI E., *Una costituzione migliore? - Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pise, Pisa University Press, 2016.

RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Naples, Jovene, 2006.

SALAZAR C., *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, Rome, Issirfa, 2014.

SCACCIA G., « Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione », in *Teoria del diritto e dello Stato*, Rome, Aracne, n. 1/2002, pp.117 ss.

SIEYES J.H., *Progetto di dichiarazione volontaria proposta ai patrioti degli Ottantatré dipartimenti il 17 giugno 1791, Opere, Vol. II*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 643.

de TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America* (1835), Torino, Utet, 2009, p. 107.

TSEBELIS G., MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

VACCA G., « Crisi del Welfare State e sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio », *Problemi del socialismo*, 1984 –1985, p. 30.

VENTURA S., *Renzi & Co. - Il racconto dell'era nuova*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2015, p. 28.

ZACCARIA R., *Un “Senato delle autonomie” richiede autonomie forti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 2/2014.

ZACCARIA R., *Incontri toscani sulla riforma. Appello per il referendum : distinguere le responsabilità di governo dalla scelta costituzionale*, <https://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2016.

ZAGREBELSKY G., « I paradossi della riforma costituzionale », *Politica del diritto*, 1/1986, p. 301.

ZAGREBELSKY G., *Loro diranno, noi diciamo*, Bari-Rome, Laterza, 2016.

Sites officiels de la République italienne

Site web du Gouvernement italien, <https://www.riformeistituzionali.gov.it>.

Site web du Parlement italien, <https://www.parlamento.it>.

Site web de la Chambre des représentants italienne, <https://www.camera.it>.

https://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=2 (26 juin 2023)

Site web du Sénat italien, <https://www.senato.it>.

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/presentazione_elia.pdf p.8

Site web du journal officiel italien, <https://www.gazzettaufficiale.it>.

Articles de presse

AJELLO N., *N. Bobbio, La piccola riforma*, L'Espresso, 29, 1985, p. 12.

AUGIAS C., *La deriva violenta di (certa) sinistra*, La Repubblica, 15 novembre 2016.

BELARDELLI G., *La retorica vacua che ha reso la nostra Carta un mito da esaltare a prescindere*, il Foglio, 25 février 2023.

BOBBIO N., *Chi governa?*, La Stampa, 14 mars 1980.

BOBBIO N., *Sistema scentrato*, La Stampa, 28 décembre 1980.

CASADIO G., G. GAGLIARDI G., *Referendum costituzionale, minoranza Pd non firma. Renzi: "C'è una parte che si oppone a tutto"*, la Repubblica, 20 avril 2016.

CASADIO G., *Bersani : sull'Italicum Renzi fa solo fumo*, La Repubblica, 8 septembre 2016.

CASSESE S., *E ancora attuale la Costituzione italiana*, il Foglio, 10 avril 2018.

CAVALLO F., *Cronos mangia i suoi figli : lo Stato divorcerà le regioni*, La Nuova Bussola Quotidiana, 17 novembre 2016.

FERRARA G., *Le Camere e l'arbitrio*, il Manifesto, 15 dicembre 2015.

FOLLI S., *L'offensiva contro Grillo*, La Repubblica, 3 juin 2016.

MALTESE C., *E al Nazareno Silvio resuscita*, La Repubblica, 19 janvier 2014.

MARTIRANO D., *Le strane alleanze del Si e del No*, Corriere delle Sera, 18 août 2016.

PACE A., *Quei punti critici della riforma costituzionale*, La Repubblica, 29 août 2014.

PATTA E., *Referendum spacchettato, no di Renzi*, Il Sole 24 Ore, 12 juillet 2016.

RIVARA L., *Bufale. Dai risparmi al quorum sparate e propaganda*, La Repubblica, 30 novembre 2016.

RONCONE F., « *Basta offese* ». « *Sara oligarchia* ». *Renzi-Zagrebel'sky, duello sul voto*, Corriere della Sera, 1^{er} ottobre 2016.

Divers

BOBBIO N., *Le idee cardine della Costituzione italiana*, <https://re.istruzioneer.gov.it/wp-content/uploads/sites/10/2021/03/Norberto-Bobbio-Le-idee-cardine-della-Costituzione-italiana.pdf>

BOZZI A., *Assemblée constituante, 16 octobre 1947, séance du matin*, <https://www.documenti.camera.it>

CALAMANDREI P., *Intervention à l'Assemblée constituante du 4 mars 1947*, http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf.p.23

CALAMANDREI P., *Discours sur la Constitution devant des étudiants milanais, le 26 janvier 1955*, <https://www.filodiritto.com/piero-calamandrei-discorso-sulla-costituzione>

CASSESE S., *La Costituzione e il sistema politico italiano*, Fondazione Corriere della Sera, https://www.youtube.com/watch?v=z_6JprIX3Yk

D'ATENA A., *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, <https://www.cortecostituzionale.it>

Débat Renzi- Zagrebelsky, <https://www.youtube.com/watch?v=-GWTNCLITug>

De VERGOTTINI G., *Audizione del 27 maggio 2014*, <https://www.riformeistituzionali.gov.it>

Il senato della riforma e il processo legislativo – speciale referendum, <https://www.blog.openpolis.it>

Conférence du professeur GALLO F. à l'Auditorium Santa Margherita de l'Université Ca' Foscari de Venise, le 14 juin 2013, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130614_GalloVenezia.pdf

LA MALFA U., *séance de la Consulte du 2 mars 1946*, <https://www.documenti.camera.it>

La riforma costituzionale - Schede di lettura, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016.

LIPPOLIS V., *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*,
<https://www.senato.it>

http://logoscope.unistra.fr/hapax/neologism/j/juridicisme/juridicisme_page1.html

LORENZETTI A., *Allegoria del Buon Governo*,
http://www.travelingintuscany.com/arte/ambrogio_lorenzetti/goodandbadovernment.htm

MONTI M., Commission d'enquête parlementaire sur le système bancaire et financier, audition du 22 décembre 2017,
https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/45_DEFINITIVO.pdf

MORTATI C., Rapport à la 2^e Sous-commission, 3 septembre 1946,
<https://www.legislature.camera.it>

NAPOLITANO G., Discours d'investiture du 22 avril 2013, <https://www.quirinale.it>

RONCHETTI L., *Audizione. Disegno di legge costituzionale 1429-B*, <https://www.senato.it>

Réforme Renzi-Boschi, https://it.wikipedia.org/wiki/Riforma_costituzionale_Renzi-Boschi

RUINI M., *Discours de clôture des travaux de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1947*,
https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed347/sed347.pdf.pp.1-2

Texte de la loi constitutionnelle sur la réforme Renzi-Boschi approuvé le 12 avril 2016,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg>

http://www.travelingintuscany.com/arte/ambrogio_lorenzetti/goodandbadovernment.htm

<https://www.treccani.it/enciclopedia/bicameralismo>

<https://www.universalis.fr/encyclopedie/accords-du-latran/>



Ambrogio Lorenzetti, *Allegoria degli Effetti del Buon Governo in Città* (1338-1339), mur de droite de la Sala dei Nove, Palazzo Pubblico, Sienne.²⁴¹

²⁴¹ <http://www.travelingintuscany.com/arte/ambrogio Lorenzetti/goodandbadovergovernment.htm> (25mars 2023)

