

FORINCIPI

FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES

4^E FORUM LES PARTIS POLITIQUES

— RAPPORT ITALIE —

Établi par Salvatore CURRERI¹ et Giuliaserena STEGHER²

I IDENTIFICATION (Stegher)

A) LA RECONNAISSANCE DES PARTIS POLITIQUES

1) *Les partis politiques bénéficient-ils d'une reconnaissance spécifique, à un degré normatif particulier (reconnaissance constitutionnelle, législative) ? cette reconnaissance est-elle ancienne ou récente ? est-elle une réponse à un besoin politique particulier ?*

Une vision étroitement liée à la définition des partis politiques est celle suivant laquelle ceux-ci doivent être considérés comme de libres associations de citoyens, qui décident de se regrouper pour participer à la détermination de la politique nationale. Leur fonction est de jouer le rôle d'un maillon entre les Institutions – tout particulièrement les institutions représentatives – et les citoyens ou, mieux encore, entre l'Etat appareil et l'Etat communauté, et c'est pour cette raison qu'on reconnaît, unanimement, leur nature duale. Au demeurant, nous devons les considérer non pas tellement comme des sujets, mais bien plutôt comme des acteurs politiquement valables qui animent le régime politique et qui, au fond, dominant et déterminent l'orientation politique (voir *infra* partie II).

La reconnaissance dont bénéficient les partis dans le cas italien est d'une nature double, à la fois explicite et implicite. En premier lieu, ceux-ci ont reçu une protection constitutionnelle par le truchement d'une disposition spécifique, celle de l'art. 49. Cette disposition prévoit que "Tous les citoyens ont droit de s'associer librement en partis afin de concourir par des moyens démocratiques (*metodo democratico*) à la détermination de la politique nationale". On voit, par cette disposition, la complexité de leur constitution, laquelle leur permet non seulement de vivre en même temps dans le monde de la société et dans celui des Institutions, mais aussi de se poser en *maîtres* en face d'une opposition inexistante.

La Constitution italienne fut l'une des premières à consacrer un article spécifique aux partis politiques. Ce n'est pas à dire pour autant que la rédaction d'un tel article ait été aisée, les débats au sein de l'Assemblée constituante ayant été tumultueux. Les seules positions communes furent, d'une part, la volonté d'insérer un article spécifique à l'intérieur de la Charte, dans le but de donner aux partis une légitimité tout en reconnaissant le rôle essentiel de ces derniers et en particulier des six qui composaient le Comité de Libération Nationale ; de l'autre, la nécessité de reconnaître le principe pluraliste, rompant ainsi définitivement avec l'expérience du parti unique vécue sous le fascisme.

Dès le début, le débat se concentra sur la nécessité ou non d'institutionnaliser les partis, eu égard à leur nature d'organes de la vie publique. Nombreuses furent les objections de type politique ou idéologique qui réduisirent à néant les propositions d'attribuer aux partis des fonctions à caractère constitutionnel tout en leur imposant une certaine structure interne, comme l'opposition à la conception du parti-organe héritée de l'expérience dictatoriale, l'introduction de liens de nature idéologique et programmatique et l'institution de contrôles internes aux partis mais effectués depuis l'extérieur.

Dans sa formulation définitive, l'art. 49 a confirmé l'absence de toute référence à la structure, à la démocratie

¹ Professeur à l'Université Kore, Enna. Texte traduit de l'italien par Adam Loiseau.

² Doctorante à l'Université La Sapienza, Rome.

interne des partis et la reconnaissance d'attributs à valeur constitutionnelle. Une partie de la doctrine a manifesté une certaine insatisfaction, qualifiant cette disposition “d'évasive, ambiguë et éthérée sur bien des aspects” (Pasquino, 1992). Sans doute le choix d'une disposition aussi fuyante trouve-t-il sa raison d'être dans la volonté des constituants de conjuguer deux inspirations diverses : d'un côté, le refus de la dimension institutionnelle des partis, de l'autre la reconnaissance de leur rôle fondamental (Elia, 2009). Il ne faut pas cependant oublier le contexte géopolitique, par nature contingent.

Pour résumer à l'extrême, on pourra ainsi remarquer que les Pères de la Constitution, par le moyen de l'art. 49, ont réglementé le phénomène des partis d'une manière générale, sans s'arrêter sur aucun aspect en particulier.

De l'art. 49, l'élément syntaxique le plus important – laissons de côté le mot “citoyens” (point central du raisonnement) – est la “méthode démocratique”, que l'on doit comprendre comme le rapport existant entre toutes ces typologies spécifiques d'associations non reconnues. Cela veut dire qu'une telle méthode n'a de valeur que d'un point de vue relationnel, sans aucune référence à la structuration interne, étant bien entendu que les militants doivent se voir reconnaître un minimum de garanties de participation et d'engagement actif, comme dans les cas de sélection d'une classe dirigeante, d'élaboration de politiques endogènes, dans le but bien précis de réaliser l'inclusion politique et de permettre le développement de la personnalité tant dans sa dimension individuelle que collective. Tout ce qui vient d'être dit est parfaitement cohérent avec ce que prévoit l'art. 2 de la Constitution – autre norme importante – élaborée précisément dans un esprit de reconnaissance et de garantie des droits inaliénables de l'homme, “aussi bien comme individu que dans les formations sociales où sa personnalité se développe”, dès lors que le parti peut se classer dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Le contexte contingent dans lequel la Charte fut élaborée n'a pas été sans produire des effets sur l'art. 49 de la Constitution, lequel n'est resté, au fond, qu'une page blanche jamais réécrite au goût du jour, tout particulièrement en ce qui concerne l'objectif de démocratisation dont la détermination méthodologique a été réservée aux articulations internes des partis. Bien que la question des partis se fût, lors des débats de l'assemblée constituante, retrouvée profondément liée avec celle de leur réglementation par le législateur ordinaire, à cause de la méfiance réciproque entre les forces politiques, on se décida à borner les fondements juridiques aux dispositions constitutionnelles mentionnées ci-dessus et à quelques autres règles contenues dans des lois ordinaires relatives à des sujets bien précis, tels que la législation sur les élections et les modes de scrutin (présentation de listes et des autorisations électorales, propagande politique et électorale, modalités de financement, etc.). Il sera donc nécessaire, si tant est que cela suffise, d'attendre les succès de la transition vers le système des partis pour pouvoir régulariser le phénomène des partis jusque dans ses aspects internes, et mettre en oeuvre le processus démocratique (ex. encadrement du mécanisme des primaires).

On voit ainsi sourdre une contradiction de fond, qui doit être lue et comprise à la lumière de la période historique durant laquelle l'article fut écrit, mais également une sorte de protection vis-à-vis d'éventuelles formes de contrôle exercées par des tiers.

Reste, néanmoins, que la reconnaissance des partis ne se limite pas exclusivement à l'art. 49. Mais la portée effective de cet article implique en réalité une lecture systématique des normes constitutionnelles, dès lors qu'il s'inscrit dans un “système constitutionnel de libertés associatives” (Barile, 1958). L'analyse ne saurait en particulier méconnaître l'attention qu'on doit au sujet titulaire de droits, c'est-à-dire au citoyen, puisque la possibilité de se réunir en partis n'est pas autre chose qu'une manifestation du droit à la liberté. Ainsi, on voit se former un autre lien, cette fois avec l'art. 18 de la Constitution, qui offre une protection constitutionnelle au droit d'association entendu dans son sens général. En effet, d'un point de vue strictement juridique les partis sont des associations non reconnues de nature privée qui ont une fonction publique en totale autonomie organisationnelle et qui sont réglementées par les règles du droit privé (art. 36, 37 et 38 du Code civil).

La doctrine majoritaire italienne retient que la lecture que l'on donne des deux dispositions constitutionnelles doit être faite dans un sens englobant. De fait, leur coexistence ne doit pas être vue, ni comme répétitive, ni comme conflictuelle, car précisément l'art. 18 Const., aurait une valeur logico-systématique qui serait “d'une certaine façon préliminaire et peut-être prioritaire” (Pasquino, 1992), mais aussi adaptée à tout type d'association, sous réserve néanmoins de la limite imposée au législateur ordinaire par l'introduction de dérogations possibles à cette réglementation pour les organisations partisans, dont on parlera plus loin³.

Le parti est aussi expressément cité dans d'autres normes constitutionnelles, mais d'un caractère plus particulier. Si l'article 98 alinéa 3 prévoit la possibilité de déterminer au moyen de la loi des limites au droit de s'inscrire dans les partis politiques pour certaines catégories prédéfinies de fonctionnaires⁴; le XII des dispositions transitoires et

3 Les seules limites explicites au niveau constitutionnel sont l'interdiction de s'associer pour des buts sanctionnés par la loi pénale, de constituer des « associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques par l'intermédiaire d'organisations à caractère militaire » (art. 18 Const.).

4 Dans les lois d'application, les limitations sont déclinées différemment pour certaines catégories : si pour les magistrats, l'inscription ou la participation systématique et continue est prohibée (d.lg. n. 109/2006, n. 109); les juges constitutionnels (l. n. 87/1953, n. 87) et les membres du Conseil supérieur de la magistrature (l. n. 74/1990) ont interdiction d'exercer des activités inhérentes aux membres

finales interdit la réorganisation, sous quelque forme que ce soit, du parti fasciste.

2) *Sur le plan terminologique, le système politique consacre-t-il une distinction entre le parti politique et des notions voisines (formation politique, groupe politique, micro-parti etc.) ? quelle est la portée de cette distinction ?*

Bien que ni la Constitution, ni le système politique ne fournissent de définitions de ce que sont un parti, une association politique, et d'autres notions voisines, il est possible d'opérer une distinction entre les groupes sociaux ayant des intérêts de nature politique, au moyen d'une détermination des caractères propres aux uns et aux autres.

En premier lieu, recourant au critère téléologique, il est possible d'identifier un trait distinctif, caractéristique des partis, c'est à savoir celui de la finalité spécifique à laquelle ces derniers visent lorsqu'ils assument la gestion du pouvoir (sans en assumer ensuite la responsabilité), en considération de laquelle ils se fixent comme objectif d'influencer les circuits institutionnels et décisionnels dans le but de réaliser des objectifs circonscrits (Ridola, 1982). (Voir *infra* II. B 1).

En conséquence, c'est précisément la conquête du pouvoir politique, obtenue par la compétition électorale, qui est interprétée comme l'élément principal de distinction entre les organisations partisans. L'art. 49 de la Constitution garantit ainsi aux citoyens, soutenus par une formation stable comme le sont les partis politiques, un "droit de «participation permanente», qui [...] dépasse et transcende ce droit de participation uniquement ponctuel, même s'il est appelé à se renouveler à intervalles périodiques, qu'est le droit électoral actif, sans d'ailleurs rencontrer les limites subjectives de capacité découlant de l'art. 48 de la Constitution" (Crisafulli, 1969). C'est donc l'activité constante de coordination et de synthèse des intérêts multiples (qui sont ainsi traduits dans un programme politico-idéologique) et la stabilité de son organisation qui caractérisent le parti en tant que tel. C'est ainsi que nous pouvons distinguer les partis des associations politiques ou des autres groupes politiques organisés : si d'un côté, les premiers inclinent vers un rôle d'animation du régime politique à un niveau général, de conquête du pouvoir et de conservation de ce pouvoir par la participation à des élections, d'influence sur les décisions politiques et enfin de responsables de la gestion de la chose publique ; les seconds, quant à eux, n'accomplissent leur fonction que pour un moment donné ou après la réalisation d'objectifs prédéfinis, comme par ex. l'approbation d'un projet de loi déterminé ou bien la participation à certaines consultations électorales.

Ainsi, bien que la frontière se dessine tout sauf nettement, les partis se distinguent des autres formations sociales par des aspirations politiques, même si ces dernières peuvent comporter des demandes particulières ou des intérêts collectifs. Dans certains cas, il est donc nécessaire de recourir à d'autres critères afin de pouvoir opérer une distinction, comme par ex. la stabilité, l'organisation permanente, etc. (voir la partie relative au rôle).

Une nouveauté particulièrement importante a été introduite par le décret-loi n. 149 du 13 décembre 2013, devenu la loi n. 13/2014 (portant diverses dispositions en matière d'abolition du financement public direct), qui a prévu à l'art. 18 la définition des "partis politiques", en faisant rentrer dans cette définition les partis, mouvements et groupes politiques organisés qui présenteraient en leur nom des candidats aux élections pour le renouvellement du Parlement européen ou national ou celui d'un des conseils régionaux ou des provinces autonomes, ou bien qui déclareraient faire référence à un groupe parlementaire régulièrement constitué dans les deux Chambres, y compris aux formations politiques composant le groupe mixte. À quoi doit s'ajouter l'importance fondamentale que revêt le Registre national, institué en 2014, à l'intérieur duquel figurent tous les partis politiques reconnus comme tels⁵.

Un cas très particulier est celui du Mouvement 5 étoiles, qui aux élections politiques du 4 mars 2018 a réuni à lui tout seul 32,68% des votes à la Chambre des députés et 32,22% des votes au Sénat (voir *infra* le tableau).

Le Mouvement 5 étoiles, qui a réalisé un exploit inespéré, se définit dans son Non Statut comme une "non association" (art. 1), affirmant ne pas être un parti et excluant toute aspiration future à le devenir (art. 4). En réalité, cette autodéfinition contraste non seulement avec l'art. 18 de la Constitution, mais également avec les objectifs poursuivis, car la seule participation à la compétition électorale et l'aspiration à obtenir la titulature des charges du gouvernement suffisent à faire du Mouvement un parti dans tous les sens du terme.

3) *Les partis bénéficient-ils de garanties particulières quant à leur existence ? le pluralisme est-il consacré et, le cas échéant, depuis quand ?*

Le pluralisme politique trouve des garanties et des assurances dans la combinaison des art. 2, 18 et 49 de la Constitution. Plus précisément, avec l'insertion de la liberté d'association, tous les citoyens peuvent librement s'associer, sans devoir se soumettre à d'éventuelles limites de nature numérique et l'art. 49 permet en outre, par ses spécifications, de créer un nombre infini de partis, assurant ainsi la plus ample participation des forces

d'un parti. L'interdiction en vigueur pour le personnel civil et militaire des forces armées (prévu par la l. n. 121/1981) a été édulcoré, à travers la demande d'abstention de participation aux compétitions électorales, exception faite pour l'interdiction de participer aux réunions et aux manifestations de partis, d'associations et d'organisations de nature politique et de se livrer à de la publicité en faveur ou contre les partis, associations et organisations politiques ou contre des candidats aux élections politiques et administratives.

5 Le Registre est consultable sur le site du Parlement à l'adresse www.parlamento.it/1067

politiques au moment électoral.

Pluralisme qui est entendu dans un sens total, la prévoyance des pères de la Constitution ayant rendu possible la participation de forces “anti-système”, allant bien au-delà des graves divisions idéologiques qui existaient alors, et permettant ainsi la consolidation de la démocratie sur des bases juridiques, à la différence d'autres Constitutions – à l'instar de la Constitution allemande, par exemple – où obligation fut expressément faite aux partis de poursuivre des finalités conformes à la Constitution.

Grâce aux dispositions constitutionnelles et à l'interprétation qui en a été donnée, n'importe quel parti peut être créé et inséré dans le système, pour autant qu'il se conforme à la prescription de la “méthode démocratique”. Ainsi, tout parti qui décide de prendre part à la vie politique doit agir en respectant les règles du jeu et la compétition loyale dans la recherche du consensus, en se pliant aux règles du système représentatif dans lequel il entend prendre place.

Dans ces conditions, c'est le système des partis, ou mieux, le pluralisme politique, qui représente les fondements sur lesquels repose la Charte républicaine. Une fois refermée la parenthèse du fascisme, le régime des partis s'est caractérisé, dès les commencements, par son pluralisme et par des éléments importants de polarisation entre ces mêmes forces politiques qui avaient contribué à poser les bases du “compromis” constitutionnel. Le multipartisme apparu après 1946 a été fortement polarisé, ce qui a nécessairement eu une influence sur les choix successifs. Il fut décidé, au sein de l'Assemblée constituante, d'élever au rang constitutionnel les fondements nécessaires à la diffusion d'un pluralisme politique ambitieux, notamment en ce qui concernait la reconnaissance des partis, tout en privilégiant la dimension simplement “associative” de préférence à une dimension étroitement “institutionnelle”. Le choix d'adopter un modèle parlementaire à faible rationalisation, ajouté à toutes les autres caractéristiques précitées, a ainsi favorisé la transformation du système complexe des partis en mécanisme central, non seulement du processus politique, mais aussi des institutions.

B. LA CRÉATION DES PARTIS POLITIQUES

1) Quelles sont les règles formelles de création des partis politiques ? sont-elles spécifiques aux partis ou bien sont-elles alignées sur la création d'autres structures (comme les associations) ? la création et la disparition de partis politiques sont-elles fréquentes ou l'existence des partis politiques est-elle plutôt figée ?

Comme il n'existe pas de réglementation spécifique et sectorielle en ce qui concerne la création des partis politiques, et que ceux-ci sont des associations non reconnues et ne disposant pas de la personnalité juridique, il est nécessaire de se référer à certaines dispositions législatives spécifiques.

Ainsi que nous l'avons déjà laissé entrevoir, il est utile de rappeler en tout premier lieu la réglementation édictée par le code civil et portant sur les associations non reconnues en général, et notamment aux art. 14, 16, 36-38, relatifs à leur création, à leur organisation et à leur administration, aux contributions de ses membres et au fonds commun qui en résulte, aux obligations pesant sur les représentants de l'association. Les partis doivent donc être constitués au moyen d'un acte public (en principe, un statut), qui doit comporter la dénomination de l'organisme, la mention des buts envisagés, du patrimoine et du siège, ainsi que les règles sur l'organisation et sur l'administration.

En second lieu, les autres références normatives sont celles s'inscrivant dans la réglementation du financement des partis et de la participation aux élections, en sus de la loi portant réforme du système électoral, adoptée en 2017.

Au niveau procédural, sont autorisés à s'inscrire tous les partis qui ont au mois un candidat élu sous leur étiquette, dans les dernières élections pour le renouvellement de la chambre des députés, du Sénat, du Parlement européen, ou bien de l'un des conseils régionaux ou des provinces autonomes de Trente et de Bolzano (1. 96/2012). Sont également admis ceux des partis qui ont présenté, au cours de la même consultation électorale, des candidats dans au moins trois circonscriptions pour les élections de renouvellement de ces mêmes Assemblées ou dans au moins une circonscription pour l'élection des membres du Parlement européen.

Est révélatrice la rédaction du statut sous forme d'acte public, dans lequel doivent nécessairement figurer certains éléments essentiels de démocratie interne, afin de permettre aussi l'exercice de la fonction de contrôle qui est celle du corps électoral. Ce statut doit en outre faire état du logo (*simbolo*), celui-ci étant, avec la dénomination, l'élément essentiel de reconnaissance d'un parti. Une fois achevée la phase de contrôle sur la conformité du statut, effectuée par une commission de garantie spéciale, il est procédé à l'inscription du parti dans le registre national des partis, condition nécessaire à sa reconnaissance.⁶

Une procédure distincte doit être suivie dans le cas d'une participation aux consultations électorales. Dans un tel cas, la combinaison du Texte Unique des règles sur l'élection à la Chambre des députés (D.P.R. n. 361/1957 et modifications successives) et de la loi électorale (n. 165/2017) prévoit que doit être déposé, auprès du Ministre

⁶ La Commission, par la délibération n. 1 du 12 février 2018, a indiqué quelles sont les lignes directrices pour la rédaction et la présentation des statuts www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Linee_GuidaDelibera_per_publicazione_2018.pdf

de l'intérieur, de la part des représentants des partis ou des groupes politiques organisés qui souhaitent présenter des listes de candidats, le contreseing grâce auquel ils distingueront les listes dans les différents scrutins plurinominaux et les candidats dans les différents scrutins uninominaux (D.P.R. 361/1957; d.lg. 533/1993); le Statut du parti et le programme (l. 165/2017).

Pour pouvoir présenter des candidatures, les partis doivent respecter certaines conditions : d'abord, la présentation doit être faite par candidats dans chaque scrutin uninominal et par listes de candidats dans chaque scrutin plurinominal. Dans le scrutin plurinominal, au moins 1500 signatures doivent être présentées en complément de la déclaration de présentation des listes de candidats pour l'attribution des sièges. Ce nombre est réduit à ¼ pour les élections de 2018 (art. 1 alinéa 1123 l. 205/2017).

Sont exonérés de cette obligation les partis ou les groupes politiques constituant un groupe parlementaire dans les deux chambres au début de la législature en cours au moment de la convocation des comités électoraux, ainsi que les partis ou groupes politiques représentant des minorités linguistiques reconnues par la loi et qui auraient obtenu au moins un siège lors des dernières élections aux Assemblées parlementaires. Pour les élections de 2018, ont aussi été exonérés de cette obligation les partis formant un groupe parlementaire dans au moins une des deux Chambres à la date du 15 avril 2017 (art. 6, alinéa 1 l. 165/2017).

À cet égard, la liste « +Europa » conduite par Emma Bonino a créé une certaine agitation, cette dernière ayant choisi de se présenter en toute indépendance aux élections législatives de 2018, sans aucune espèce de lien avec d'autres listes, et ayant dû, pour cette raison, réunir l'ensemble des signatures. Le risque de ne pas pouvoir se présenter a alors été évité grâce au soutien d'une force politique (Centre démocratique) formant un groupe parlementaire.

En outre, de même qu'il n'existe pas de règle pour la création des partis politiques, de même il n'en existe pas non plus pour leur disparition ou leur scission. Dans le cas où l'on ne souhaiterait plus poursuivre un projet politique, les organes directeurs auraient le devoir d'approuver un document qui prendrait acte de cette volonté. Un cas récent est celui d'« Alternative populaire », dont l'organe chargé de l'orientation politique, qui s'est réuni au mois de décembre 2017, a approuvé un document prenant acte de la scission du parti et de sa séparation consensuelle en deux formations distinctes.

Au cours de la dernière campagne électorale, le monde des partis politiques a été témoin de la naissance et de la disparition d'un certain nombre de formations, sans que cela ait eu d'effets sur le système politique. Cela montre bien que l'absence d'une réglementation spécifique n'implique pas d'effets de nature juridique, mais seulement de nature politique. C'est le cas de certaines formations, comme par exemple : « Liberi e Uguali », conduite par le président sortant du Sénat, Pietro Grasso ; « Civica popolare », née *in extremis* de l'union de certains membres de l'Udc et de l'Ap ; « +Europa », liste d'inspiration radicale et européiste menée par Emma Bonino ; « Noi con l'Italia », la liste des centristes gravitant autour de la figure de Silvio Berlusconi. Toutes ces formations, sans parler de leur positionnement politique et idéologique, présentent un élément en commun : elles ont été créées dans le bref laps de temps écoulé entre la réunion des comités électoraux et la date des élections.

2) *Y a-t-il des règles permettant de s'opposer à la création d'un parti politique et, le cas échéant, qui peut les invoquer ? est-il possible d'interdire un parti politique existant ?*

La seule exception au pluralisme politique en vigueur dans l'ordre juridique italien, et qui représente une dérogation très limitée à la liberté d'association et à l'art. 49 Const., figure au 1er alinéa de la XII disposition transitoire, suivant laquelle « la réorganisation, sous quelque forme que ce soit, du parti fasciste qui a été dissout est interdite ».

Une telle interdiction, dont l'existence trouve son fondement dans des motivations historiques plus que manifestes, a été l'objet d'un certain nombre de modifications législatives, en dépit du caractère « non protégé » de la démocratie italienne : d'abord avec la l. n. 1546/1947 et la l. n. 645/1952 (dite loi Scelba, modifiée ensuite par la loi n. 205/1993) et l. n. 152/1975 (loi Royale – pour mieux combattre ce qu'on appelle le « terrorisme noir »).

De cette façon, la portée de l'incise figurant dans la XII disposition transitoire⁷, qui ne mentionne que le « parti fasciste qui a été dissout », a donc été élargie, au moins à première vue, au point d'étendre l'interdit à toutes les associations et tous les mouvements qui se fixent comme objectif celui de subvertir l'assise démocratique de l'ordre juridique italien, ou bien qui s'inspirent d'idéaux apparentés à cet objectif, ou encore, qui seraient liés à des idées ou des méthodes fascistes ou racistes. Sont aussi concernés les partis qui décideraient de se livrer à des

7 « Aux fins de la XII disposition transitoire et finale (alinéa 1) de la Constitution, on a une réorganisation de l'ancien parti fasciste lorsqu'une association, un mouvement ou bien ou groupe de personnes, au nombre minimal de cinq, *poursuit des finalités anti-démocratiques propres au parti fasciste*, en exaltant, en menaçant ou en se servant de la *violence comme d'un moyen de lutte politique* ou en encourageant la suppression des libertés garanties par la Constitution ou en dénigrant la démocratie, ses institutions et les valeurs de la Résistance, ou en se livrant à une propagande raciste, autrement dit quand cette association, ce mouvement ou ce groupe de personnes concentre son activité sur l'exaltation de théories, de principes, de faits et de méthodes inhérents audit parti ou accomplit des *manifestations extérieures à caractère fasciste* »: art. 1 loi 20 juin 1952, n. 645 (aussi connue sous le nom de « loi Scelba »; nous soulignons).

manifestations caractéristiques de l'ancien régime fasciste ou des organisations racistes. Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, le recours à la violence doit néanmoins être établi, et s'il n'en allait pas ainsi, les partis d'extrême-droite s'exposeraient eux aussi à une dissolution, comme par exemple dans le cas du MSI-DN, parti se réclamant ouvertement de l'idéologie fasciste, et contre lequel aucune mesure de dissolution n'a jamais été prononcée.

Le législateur, dans le but d'assurer la compatibilité entre les règles démocratiques et les objectifs des partis, est intervenu à plusieurs reprises au cours du temps, en étendant la portée des règles et en calmant certaines pulsions anti-démocratiques au moyen de sanctions pénales comme, par exemple, la confiscation des biens et la dissolution.

L'introduction dans la réglementation ordinaire de la XII^e disposition transitoire, ainsi que certaines interventions législatives ponctuelles, répond à une exigence qui n'est pas négligeable, car il aurait été suffisant d'envisager une raréfaction des types d'infractions contenues dans le code pénal. L'objectif a donc été celui de garantir pleinement l'exercice de la démocratie dans le rapport entre les partis et par l'alternance dans la gestion de la chose publique, prévenant ainsi tout risque de subversion, de négation des libertés démocratiques et de recours à la violence (Mortati, 1972).

Dans notre histoire républicaine, cette législation a trouvé à s'appliquer en trois occasions : à la suite de plusieurs arrêts du Tribunal de Rome établissant la reconstitution du parti fasciste (d'abord sous le nom "d'Ordine nuovo" en 1973, puis "d'Avanguardia nazionale" en 1976 et enfin de "Fronte nazionale" en 2000), le ministre de l'intérieur a décrété la dissolution de ces trois formations, procédant de surcroît à la confiscation de leurs biens.

II. LE RÔLE (*Curreri*)

A. LE RÔLE POLITIQUE

1) *Quel rôle ont les partis sur la scène politique et, plus largement, sur la scène idéologique ? Sont-ils perçus comme une condition de la démocratie et du régime représentatif ? L'appartenance à un parti politique est-elle une condition à l'accès à un mandat ?*

Les partis politiques sont encore aujourd'hui les acteurs de la vie politique italienne. Ils constituent en effet l'instrument sinon unique, du moins principal, au moyen duquel les citoyens, en démocratie, s'associent pour participer à la vie politique (la "politique nationale") de l'Etat, que l'on qualifie justement d'Etat de partis. Les partis se distinguent des associations et autres organisations par deux raisons.

En premier lieu, ils poursuivent des intérêts qui ne sont ni particuliers, ni spéciaux, mais généraux, autrement dit qui concernent l'ensemble de la communauté nationale (la *polis*). En ce sens, les partis sont des "partis totaux" car ils offrent des visions, certes pas toujours impartiales, des problèmes généraux du pays. C'est dans ce but qu'ils reçoivent, sélectionnent et représentent les nombreux intérêts et besoins sociaux, synthétisés et traduits en propositions politiques uniques aptes à répondre aux demandes de tous les citoyens, de façon à obtenir leur consentement. Les partis sont donc des "instruments politiquement organisés de représentation des intérêts" (C. const. 79/2006), à travers lesquels la pluralité sociale se transforme en unité politique. Ce n'est pas un hasard, du reste, si l'art. 49 de la Constitution italienne, qui traite expressément des partis ("tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis afin de concourir, par des moyens démocratiques, à la détermination de la politique nationale") se trouve placé de manière significative entre le droit de vote (art. 48) et la Partie II consacrée à l'organisation de la République.

En second lieu, à la différence d'autres formes d'organisation politique, l'action des partis ne se limite pas à la sphère sociale, s'arrêtant aux "portes" de l'Etat, mais se projette sur un plan institutionnel, sans toutefois que cela ne transforme ces mêmes partis en organes de l'Etat dotés de pouvoirs constitutionnels. Les partis restent donc des "organisations propres à la société civile, auxquelles les lois ordinaires confèrent certaines fonctions publiques" (C. const., ord. 79/2006).

En réalité, sur la base des programmes politiques élaborés, les partis prennent part aux élections (dont ils sont les vrais protagonistes) en présentant leurs candidats (art. 14 d.p.r. 361/1957 et 8 d. lg. 533/1993) – sans qu'il soit besoin de recueillir pour cela les signatures s'ils ont déjà des représentants dans le Parlement précédent (art. 18-*bis* 2 et 9 d.p.r. 361/1957) – et en accédant, à ce stade, aux moyens d'information dans le respect des conditions de parité (l. 28/2000). Il s'agit d'une "manifestation essentielle" de leur activité (C. const. 422/1995, 1; 35/2017, 11.2), si essentielle qu'elle suffit à définir un parti comme tel, quand bien même ce dernier serait désigné sous une autre dénomination, dès lors qu'il s'est présenté, seul ou avec d'autres, aux élections européennes, nationales ou régionales (art. 18.1 d.l. 149/2013). En outre, tous les candidats sont élus dans la mesure où ils appartiennent à un parti qui les présente comme leurs candidats et leur apporte son soutien. Les électeurs, en effet, ne votent pas pour un candidat sans examiner le parti auquel il appartient, mais à l'inverse ils votent pour un candidat en tant que représentant d'un parti. Une preuve éclatante de ce constat a été donnée par les toutes récentes élections du 4 mars 2018. Bien que l'actuelle loi électorale (l. 165/2017) ait prévu l'attribution d'un tiers des sièges dans des scrutins uninominaux, ils se voient interdire les candidatures indépendantes attendu qu'ils doivent appartenir à une liste de candidats dans les scrutins plurinominaux. En outre, ces sièges ont presque tous été attribués soit au

Mouvement cinq Etoiles (en particulier tous ceux du sud de l'Italie), soit à la coalition de centre droit (en particulier tous ceux du nord de l'Italie). On a aussi vu des cas isolés, mais néanmoins significatifs, de candidats élus qui, pour des motifs variés (de santé, sous escorte) n'avaient pas pu faire de campagne électorale. Témoin s'il en est de la prévalence, dans le vote des électeurs, de l'élément de parti sur l'élément personnel.

Enfin, les candidats d'un même parti, une fois qu'ils ont été élus, ont alors tendance à former un unique groupe politique, encore qu'ils n'y soient pas obligés, afin de mettre en oeuvre dans les meilleures conditions possibles leur programme et d'en réaliser les objectifs (v. art. 14 rég. Chambre et Sénat). Et ce sont les partis qui se rangent du côté de la majorité ou de l'opposition, les membres du gouvernement (Président du conseil et ministres) provenant des partis de la majorité.

En conclusion, les partis politiques sont des "ponts" en ce qu'ils relient la société et les institutions, les électeurs et les élus, permettant d'un côté aux citoyens d'exercer leur souveraineté non seulement le jour de l'élection, mais aussi de manière quotidienne et d'un autre côté, permettant que l'activité et les décisions prises par le Parlement et le gouvernement, c'est-à-dire par les organes politiques, soient représentatives des exigences des citoyens, en en assumant devant eux la responsabilité politique.

Face à ce cadre politique et constitutionnel, on aurait peine à dissimuler que la critique envers les partis et leur pouvoir excessif (aussi connu sous le nom de *partitocrazia*) est une constante de la vie politique italienne. Cette critique semble cependant aller de pair avec un antiparlementarisme renaissant, principalement causé par l'aggravation de la crise économique et du marché du travail que traverse le pays, notamment dans les régions méridionales, et par la gestion difficile d'importants flux migratoires et des problèmes qui en résultent en matière d'ordre et de sécurité publique. Cette polémique contre le pouvoir excessif des partis dans les institutions politiques, au nom du prétendu respect par ceux-ci d'une volonté abstraite et suprême de la Nation, "finit, de manière plus ou moins consciente, par se placer en dehors du système, plutôt que comme une critique interne à celui-ci" (Elia), car, ainsi qu'on l'a dit, c'est grâce aux partis que les institutions de gouvernement deviennent démocratiques. Une telle polémique fait mouche lorsqu'elle critique le pouvoir excessif des partis dans des domaines qui ne sont pas de leur compétence (ce qu'on appelle le *lotissement*) comme dans l'administration publique, portant atteinte à "la bonne marche et l'impartialité" de celle-ci (art. 97 Const.) dans la sphère réservée à "l'initiative autonome des citoyens, seuls ou à plusieurs" (art. 118.4 Const.).

De telles critiques se sont d'ailleurs renforcées suite à la transformation des partis politiques. Autrefois, en effet, le pouvoir des partis était dans une certaine mesure justifié par le fait qu'ils étaient des partis de masse (importants), fortement idéologisés, structurés de manière rigide et enracinés dans les territoires grâce aux membres et aux militants (on parle dans ce cas de *party on the ground*), dont l'articulation politique interne (courants, organisations annexes) garantissait à elle seule une dialectique interne et un contrôle réciproque. Aujourd'hui, à l'inverse, il y a des partis d'opinions (prends tout ou *catch-all*) rassemblant plus d'électeurs que de membres, lesquels sont moins idéologisés (ce qui ne veut pas dire dépourvus de principes ou de valeurs), socialement plus hétérogènes et s'insérant dans des organisations plus réduites (partis allégés), dans lesquelles la communication médiatique tend à remplacer l'ancrage dans le territoire. Il y a aussi des partis personnels (Calise) (et parfois paternalistes, dans le sens que le dirigeant du parti est aussi le propriétaire des biens de celui-ci et qu'il en garantit l'existence sur ses deniers personnels) qui – se servant de la médiatisation de la compétition politique – s'identifient avec le (prétendu) charisme et les fortunes électorales (changeantes) de leur créateur et *leader*. Enfin, il y a ce qu'on appelle des partis parlementaires (art. 10.2 et 18.1 d.l. 149/2013), nés de la réunion plus ou moins momentanée de députés et de sénateurs, qui donnent vie à des groupes parlementaires ou à des composantes politiques d'un groupe mixte (art. 14 r. C. et 14 r. S.) dépourvus d'identité politico-électorale car ils sont l'expression non des électeurs, mais des élus.

Tout cela se traduit par une "partitocratie sans partis", dans le sens que les partis auraient conservé leur pouvoir politique, administratif, économique, financier, mais sans être réellement représentatifs de quoi que ce soit.

Devant cette analyse critique, deux solutions – opposées – sont envisageables. Selon la première, il faudrait renforcer les institutions politiques, en leur donnant cette légitimité et cette force que les partis politiques n'arrivent plus à leur insuffler. Si nous avions jadis, en Italie, des institutions faibles – à cause de la faible rationalisation du rapport de confiance dans la Constitution de 1948 – contrebalancées par des partis forts, nous avons aujourd'hui des partis faibles et des institutions qui sont restées faibles, les tentatives de réforme constitutionnelle et électorale destinées à donner une plus grande stabilité au gouvernement ayant échoué.

La seconde solution voudrait quant à elle introduire, à la place de la démocratie représentative parlementaire, reposant sur les partis et qu'on estime désormais obsolète, une démocratie directe permanente, ce qui était autrefois une utopie mais est aujourd'hui rendu possible par le réseau internet, grâce auquel les "citoyens digitaux", réunis un peu à la manière des anciens Athéniens dans un "aréopage virtuel", prendraient "en temps réel" toutes les décisions communes, dont les élus, soumis à un mandat impératif, ne seraient que les simples porte-parole. Il s'agirait donc d'une démocratie électronique, entendue comme un plébiscite de tous les jours, sans aucune de ces organisations politiques et sociales, partis compris, qui aujourd'hui, plutôt que de les

rapprocher, éloignent les citoyens des institutions. Cette forme de démocratie ne serait néanmoins qu'apparente. En premier lieu, tous les électeurs n'ont pas les compétences pour prendre des décisions, ni le temps ou la volonté de les acquiescer, ni enfin la capacité de les confronter avec les décisions des autres. Par ailleurs, considérant le pouvoir extraordinaire des médias sur la formation de l'opinion publique (que l'on désigne par le terme de vidéocratie), il y aurait un grand risque que, derrière le triomphe apparent de la volonté populaire, ne se dissimule une démocratie plébiscitaire qui ne dirait pas son nom, reposant sur le pouvoir personnel et autoritaire d'un chef charismatique en rapport direct avec la prétendue volonté infaillible du peuple. En définitive, la démocratie directe risque d'être aux ordres "directs" d'un individu, donnant ainsi naissance à une sorte de "populisme digital" dans lequel les décisions seraient prises par les quelques rares personnes en mesure d'y consacrer leur temps, par un simple oui ou non, en se basant sur la personne qui formule la question et sur la façon dont celle-ci est formulée.

La démocratie représentative, reposant sur les partis, permet à l'inverse que les questions nombreuses et complexes contre lesquelles se débat le gouvernement d'un pays soient le résultat de la discussion, de la confrontation, et pourquoi pas ? de la médiation entre les forces politiques présentes au Parlement, dans leur recherche des solutions les plus largement partagées et qui sont, comme telles, conformes à la volonté des personnes représentées. C'est pour cette raison que les partis doivent être considérés, encore aujourd'hui, comme les éléments indispensables et fondamentaux d'une démocratie, de même qu'est fondamentale la nécessité de représentation, de dialogue et de synthèse politique des divers intérêts présents dans la société : "bien que la forme des partis politiques change au cours du temps, nous ne pouvons à ce stade nous détacher de l'idée qu'ils constituent une caractéristique permanente de notre régime politique" (Bartole).

C'est là la tâche à laquelle sont appelés, une fois encore, les partis, peu important la forme qu'ils revêtent aujourd'hui. Il faut aussi garder à l'esprit que, quelque essentiel que soit leur rôle, ceux-ci sont un moyen, et non une fin, raison pour laquelle ils ne sauraient se substituer à la volonté souveraine des citoyens, en devenant, d'instruments qu'ils sont, des obstacles à la participation démocratique de ces derniers aux choix politiques nationaux. Car, conformément à l'art. 49 Const., ce ne sont pas les partis qui déterminent la politique nationale, mais les citoyens à travers eux.

2) *Y a-t-il un « système des partis » profondément ancré, du type bipartisme, tripartisme, multipartisme, bipolarisation, etc. et à quoi est-il dû ? S'il n'existe pas, pourquoi est-il absent ? Ce système, ou son absence, a-t-il évolué ou a-t-il vocation à le faire ?*

Entre 1948 et 1992 le système politique italien était multipartite et pluripolarisé, reposant sur un parti politique centriste fort (la Démocratie chrétienne) autour duquel gravitaient les partis de gouvernement alliés (Parti républicain, Parti libéral, Parti social-démocrate et, à compter de 1960, Parti socialiste). Aux ailes extrêmes, on trouvait deux partis, tous deux exclus du gouvernement pour des raisons idéologiques et de politique internationale (ce qu'on appelait la *conventio ad excludendum*): à gauche le Parti communiste, et à droite le Mouvement Social italien – Droite nationale. Le système était ainsi bloqué dans la mesure où il n'y avait aucune alternance de gouvernement, et il se caractérisait par une instabilité importante des exécutifs (dont la durée moyenne était d'environ une année), sans que cela n'affecte la continuité des choix politiques de fond, en matière nationale et internationale, continuité garantie par la permanence au pouvoir de la Démocratie chrétienne. En outre, bien qu'il siégeât dans l'opposition, le Parti communiste se servait volontiers de sa force politique pour conditionner les choix politiques des majorités de gouvernement, lesquelles étaient souvent, ainsi qu'on l'a dit, divisées et instables et, comme telles, fort heureuses de recevoir ce secours extérieur (ce qu'on appelait la *conventio ad includendum*). Le rejet de ce système parlementaire consensualiste provenait du fait que les presque trois quarts des lois étaient approuvées avec le vote favorable, ou avec l'abstention, du Parti communiste.

Un tel système multipartite et consensuel entre en crise au début des années 1990 pour différentes raisons. L'écroulement du "mur de Berlin" marque la fin de l'opposition au communisme, et donc le déblocage du vote distribué jusqu'alors aux partis du centre, Démocratie chrétienne en tête. Il était nécessaire de simplifier le système politique et parlementaire en mettant fin à l'atomisation (le "*correntismo*") qui minait de l'intérieur les partis et compliquait leurs rapports réciproques, afin d'instaurer une compétition binaire pour permettre l'investiture populaire du gouvernement et conférer à l'action de ce dernier stabilité et efficacité. Cela passait par l'adhésion aux règles européennes relatives à l'équilibre budgétaire et financier, d'autant plus contraignantes depuis l'entrée dans la zone Euro, qui mettaient fin aux politiques de dépenses, souvent de nature courante ou clientéliste, financées par l'endettement public. Cela passait, enfin, par l'exigence d'un renouvellement salutaire de la classe politique et d'une moralisation de la vie publique après les scandales de « Tangentopoli » qui avaient ébranlé les partis traditionnels.

En l'absence de réformes constitutionnelles, cette demande de renouvellement s'exprime à travers les référendums électoraux de 1991 et 1993, à la suite desquels le mode de scrutin, de proportionnel, est devenu principalement majoritaire en 1993. Cela a, naturellement, entraîné la transformation du système politique, qui était multipartite et est devenu bipartite, avec la création de deux grandes coalitions composées à leur tour de plusieurs partis, mais principalement guidées par le centre gauche du Parti démocratique et par les dirigeants

désignés en son sein, parfois par l'intermédiaire des primaires (Prodi, Rutelli, Veltroni, Bersani, Renzi), tandis qu'au centre droite, la coalition s'est toujours formée autour de la personne de Silvio Berlusconi.

Ce bipartisme, avec sa dynamique majoritaire, s'est maintenu sans changements jusqu'en 2013, garantissant ainsi l'alternance au gouvernement de deux formations politiques, l'une de centre droite et l'autre de centre gauche, mais dans des circonstances différentes (voir la dissolution anticipée de 2008 et le remplacement du Président du Conseil en 1998 : dans les deux cas, sous les gouvernements Prodi). Autant dire que la modification de la loi électorale de 2005 (loi 270/2005) n'a pas eu beaucoup d'effets, cette modification introduisant un système proportionnel avec prime à la majorité équivalant à 54% des sièges (d'ordre national dans la Chambre des députés, et régional au Sénat, conformément à l'art. 57 de la Const.) pour la liste ou la coalition de listes ayant reçu le plus grand nombre de votes.

Les élections de 2013, et plus encore celles du 4 mars 2018, ont marqué irrémédiablement le passage d'un système bipartite à un système tripartite, avec la percée (environ 25% des votes en 2013) confirmée ensuite (33% des votes en 2018) sur la scène politique d'une troisième force – le Mouvement 5 étoiles – au cours de la dernière législature, laquelle s'est déclarée inaccessible à toute alliance de gouvernement. Ce qui a contraint, en 2013, à une alliance entre le centre gauche et une partie du centre droit, alliance rapidement rompue.

Pour éviter la répétition d'une telle situation de blocage politique, on avait essayé sous la précédente législature d'emprunter la voie des réformes institutionnelles et électorales, mais ces réformes échouèrent toutes.

Le projet de réforme constitutionnelle définitivement approuvé par les chambres le 12 avril 2016 visait à transformer le Sénat, de chambre politique, en organe de représentation des institutions territoriales, de façon à concentrer le rapport de confiance dans la seule Chambre des députés (l'Italie étant le seul pays au monde où le gouvernement, pour exister, doit avoir la confiance des deux chambres). Une telle proposition a néanmoins été repoussée par les électeurs lors du référendum constitutionnel du 4 décembre 2016.

La réforme de la loi électorale de la Chambre (l. 52/2015, *Italicum*) – celle du Sénat n'avait pas été modifiée en raison du projet de réforme constitutionnelle mentionné ci-dessus – avait été approuvée après l'arrêt de la Cour constitutionnelle (arrêt 1/2014) qui avait retenu comme inconstitutionnelle l'attribution d'une prime de majorité en l'absence d'un seuil minimal de votes, et aussi afin d'obtenir une majorité de gouvernement certaine même en situation de tripartisme. Cet arrêt maintenait en effet la prime de majorité de 54% des sièges à la Chambre pour la liste (et non plus la coalition de listes) qui devrait néanmoins, cette fois-ci, obtenir au moins 40% des votes (seuil, comme nous l'avons dit, exigé par la Cour constitutionnelle). Dans le cas où aucune liste n'atteindrait ce seuil, un second tour de ballottage aurait eu lieu quinze jours après entre les deux listes ayant reçu le plus grand nombre de votes au premier tour. Ce ballottage, cependant, a récemment été considéré comme illégal par la Cour constitutionnelle (arrêt n. 35/2017) en ce qu'il n'évitait pas le risque, déjà censuré dans le précédent arrêt de 2014, que la prime de majorité pût être attribuée à une liste qui aurait obtenu au premier tour un faible nombre de votes, amplifiant ainsi de façon inacceptable la disproportion entre les votes et les sièges.

Pour éviter le risque qu'on puisse aller aux urnes avec deux lois électorales, l'une pour la Chambre, l'autre pour le Sénat, profondément différentes à cause des censures de la Cour constitutionnelle de 2014 et de 2017, les principales forces politiques (Parti démocratique, Forza Italia, Ligue du Nord; le Mouvement 5 Etoiles s'y étant opposé) ont approuvé l'actuelle loi électorale (l. 165/2017) qui prévoit l'attribution des sièges pour les 2/3 d'entre eux au scrutin proportionnel (grâce au système de quotient naturel) et pour le tiers restant au scrutin à majorité relative dans les collèges uninominaux. Comme il fallait s'y attendre, cette correction majoritaire n'a pas été suffisante pour permettre aux citoyens, lors des élections du 4 mars 2018, de décider quelles sont les forces politiques qui doivent gouverner le pays, et quelles sont celles qui doivent aller dans l'opposition. En réalité, le système électoral s'est pour ainsi dire contenté de photographier la tripartition actuelle, articulée entre coalition de centre droit (Ligue du Nord, Forza Italia, Fratelli d'Italia et Noi con l'Italia), le Mouvement 5 Etoiles et le Parti démocratique (v. tableau en annexe). L'émergence du Mouvement 5 Etoiles comme première force politique, d'une part, et la victoire, au sein de la coalition de centre droit, de la Ligue de Salvini, parti souverainiste, nationaliste et eurosceptique, sur le parti de Silvio Berlusconi, Forza Italia, porté traditionnellement vers des positions plus modérées et plus favorables à l'Europe, pourrait favoriser la création d'un nouveau bipartisme, centré non plus sur le clivage classique droite-gauche mais sur celui, tout récent, de souverainiste-européiste, sur lequel pourrait faire fond la nouvelle majorité de gouvernement. Au moment où nous rédigeons cet article (mars 2018), nous ne savons pas si ce facteur jouera un rôle décisif dans la nomination de la part du Président de la République du nouveau gouvernement capable d'obtenir la confiance des Chambres (art. 94 Const.).

3) *Y a-t-il des règles garantissant la représentation des partis dans certaines instances de décision, ou organisant leur consultation obligatoire dans certains processus décisionnels ?*

Il n'y a pas de dispositions prévoyant la représentation ou la consultation des partis dans certaines instances ou certains processus décisionnels, étant donné que les partis, de par leur nature et en raison de ce qui a été dit plus haut, ne se voient pas reconnaître formellement de rôle institutionnel. Les seules références – timides – aux partis

se retrouvent dans la loi électorale, au sujet de la présentation par ceux-ci des candidats dans les scrutins uninominaux et plurinominaux, avec dépôt de leur contreseing électoral (art. 14 d.p.r. 361/1957), à la possibilité, au cours de cette procédure, de former une coalition avec d'autres partis (art. 14-*bis* d.p.r. cit.) et à l'exemption de la collecte des signatures pour la présentation des listes électorales et des candidats aux partis constitués en groupes parlementaires (article 18-bis.2 d.p.r. cit.). Ce sont, bien plutôt, les groupes parlementaires que la Constitution reconnaît expressément (art. 72.3 et 82.2 Const.), lesquels ne sont jamais que des projections des partis politiques, les commissions parlementaires législatives permanentes et les commissions d'enquête devant être formées de façon à refléter les proportions des groupes parlementaires dans les Assemblées. Il y a, en outre, non pas des règles, mais des pratiques qui mettent en valeur les groupes parlementaires, comme par exemple celles qui imposent, au titre d'une coutume ayant désormais valeur constitutionnelle, que le Président de la République consulte les présidents des groupes parlementaires dans les deux chambres, afin de recueillir leurs avis sur le choix de la personne à laquelle il doit confier la charge (Président du Conseil) de former le nouveau gouvernement (art. 92 Const.), lequel doit ensuite être investi de la confiance des deux chambres (art. 94 Const.).

4) *Quels sont les liens entre les partis et les groupes parlementaires correspondant, le cas échéant ? Y a-t-il une hiérarchie entre ces entités ? Y a-t-il une forte discipline partisane ?*

Les liens entre les partis et les groupes parlementaires sont la plupart du temps réglementés dans les statuts internes, dans la mesure où les présidents et les dirigeants des groupes appartiennent aux directions des partis, et que de la même façon le secrétaire du parti participe aux réunions des groupes parlementaires. Autrefois, un tel lien était formellement reconnu dans la loi, aujourd'hui abrogée, relative au financement public des partis (l. 195/1974), ce financement étant basé sur l'importance numérique des différents groupes parlementaires.

Le lien des groupes parlementaires avec les partis est désormais prévu dans les articles des règlements parlementaires relatifs à leur constitution. À la Chambre des députés, les députés n'étant pas en nombre suffisant (vingt) pour constituer un groupe peuvent ainsi demander à y être autorisés par la présidence, si une condition politique est remplie, à savoir celle de représenter "un parti organisé dans le pays qui aurait présenté, avec le même contreseing, dans au moins vingt collèges électoraux, ses propres listes de candidats, lesquelles ont obtenu au moins un pourcentage dans un collège et un chiffre électoral national d'au moins trois cents mille votes de liste valides" (art. 14.2 R.C.). Au Sénat, à l'inverse, pour constituer un groupe il faut non seulement remplir une condition numérique (dix sénateurs) mais également, depuis la réforme du règlement adoptée le 20 décembre 2017, une condition politique, car le groupe doit représenter un parti politique ayant présenté aux élections sénatoriales ses propres candidats sous le même contreseing, et réussi à faire élire au moins l'un d'eux sénateur (art. 14.4 R.S.). Les groupes parlementaires doivent donc correspondre aux partis politiques qui se sont présentés aux élections (comme il advient en Espagne), de façon à empêcher ce qui s'est déjà produit par le passé, notamment pendant la XVIIe législature (la dernière), avec la création de groupes parlementaires (les partis parlementaires dont il a été question plus haut) par agrégation de parlementaires provenant de partis distincts, et parfois même de bords politiques opposés, dépourvus donc de toute identité politico-électorale.

Concernant le rapport entre parti politique et groupe parlementaire, et suivant en cela les critiques élaborées par M. Duverger, on peut dire que celui-ci est avant tout influencé par le facteur général que constitue le système électoral proportionnel avec listes bloquées, lequel permet aux dirigeants de parti qui élaborent les listes de se placer en position de suprématie. La même chose s'applique aux candidats des scrutins uninominaux, en raison, comme on l'a dit, du fait que l'électeur vote pour le parti davantage que pour le candidat, quel qu'il soit. Au demeurant, le déracinement local des parlementaires – "parachutés" dans des circonscriptions électorales différentes de leurs circonscriptions d'origine – évite la constitution de fiefs personnels. Par conséquent, les groupes parlementaires sont soumis aux organes dirigeants du parti, ces derniers étant ceux qui déterminent tant le choix des candidatures que la ligne politique du groupe, surtout dans les moments politiques les plus importants, comme par exemple lorsqu'il s'agit de décider la position à adopter concernant la naissance et la résolution des crises gouvernementales, décision qui revient, ainsi que cela a été confirmé ces derniers jours, aux organes directeurs du parti et dont l'exécution, au nom du centralisme démocratique, échoit aux groupes. Le groupe a donc une autonomie relative, et limitée, dans les travaux parlementaires pour autant qu'il respecte les lignes générales du parti et qu'il se tient sous le contrôle permanent de ce dernier. Cela se reflète dans le respect de la discipline de parti, ainsi que les données statistiques le confirment (<https://parlamento17.openpolis.it/votazioni-in-parlamento-importanti>). Il est vrai néanmoins que les dissidents du parti, plutôt que de rester dans le groupe et de faire un vote dissident, préfèrent quelquefois l'abandonner et aller dans un groupe mixte, ou bien en former un nouveau.

Cela étant dit, il est peut-être impropre de parler de hiérarchie entre parti et groupe parlementaire car l'opposition entre les dirigeants du premier et les membres du second tend à se réduire par ce fait que les premiers sont habituellement membres du second. Il vaudrait donc mieux parler de rapport entre majorité et minorité, qui traverse à la fois le parti et son groupe parlementaire. Il faut toutefois observer que lors de la dernière législature,

par une conjoncture étrange, les dirigeants des principaux partis n'étaient pas parlementaires pour différents motifs (Renzi pour le Pd car il ne s'était pas présenté candidat en 2013, Grillo pour le M5E et Berlusconi pour Forza Italia car l'un et l'autre ne pouvaient pas être candidats (le premier à cause de règles internes au parti; le second en vertu de la loi à cause d'une condamnation pénale; Salvini pour la Ligue car il était parlementaire européen). En outre, on doit garder à l'esprit que, alors que les partis reçoivent aujourd'hui moins de financements de l'Etat (chap. III), les groupes parlementaires continuent à recevoir quasi les mêmes contributions des deux chambres (v. art. 14.01, 15.2-*bis*, 2-*ter*, 3 et 4, 15-*ter* rég. Chamb.); ce qui ne laisse pas de les avantager dans leurs rapports avec leurs partis respectifs, à laquelle ces fonds ne peuvent être remis.

B. LE FONCTIONNEMENT INTERNE (*Curreri*)

- 1) *De quelle liberté disposent les partis dans la création et l'application de leurs règles d'organisation et de fonctionnement ? Quel est l'effet de la liberté qui leur est laissée ou, au contraire, des restrictions qui leur sont imposées ? Les partis eux-mêmes se dotent-ils d'un statut ou d'un règlement intérieur ? S'astreignent-ils à des procédures réglementées (prise de décision, désignation des candidats, primaires, etc.) ? Sinon, le fonctionnement interne des partis obéit-il à des habitudes, reproduit-il classiquement un même schéma ?*
- 2) *Comment s'organise la démocratie interne des partis politiques, le cas échéant ? Est-elle le fait de règles qui s'imposent aux partis en matière de fonctionnement interne ? Dans ce cas, quelle est leur valeur (constitutionnelle, législative, réglementaire) et sont-elles précises ? Comment sont-elles perçues par les partis eux-mêmes (souples, restrictives) ? Dans quelle mesure les procédures internes aux partis (désignation de leurs dirigeants, de leurs candidats, prise de décision, élaboration des programmes politiques, etc.) associent-elles leurs militants ou sympathisants ?*

Juridiquement, les partis politiques sont, en Italie, des associations privées non reconnues. Il manque, en effet, une loi sur les partis qui en réglementerait les obligations et l'organisation interne. Cela provient, assurément, de ce que les partis se sont jusqu'à présent soustraits à toute réglementation, aussi infime fût-elle, en revendiquant leur pleine et libre autonomie d'organisation. Il y eut un temps où l'absence de réglementation interne était compensée par le fait que les partis de masse s'organisaient, d'un façon plus ou moins voilée, en groupes internes, selon la ligne politique adoptée, et dans le but, aussi, de peser d'un plus grand poids lors de la distribution des postes de gouvernement ou de sous-gouvernement. Cela contribuait à rendre plurielle et dialectique la confrontation à l'intérieur des partis. Aujourd'hui, en revanche, la transformation des partis de masse en partis d'opinion, personnels sinon paternalistes, a inévitablement posé le problème de la démocratie interne et de la protection des opinions dissidentes d'une façon beaucoup plus aiguë et urgente que par le passé, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de sélectionner et de présenter les candidatures aux fonctions électives, ce d'autant qu'en l'absence de vote préférentiel, elles sont "bloquées" (C. const. 35/2017, 11.2).

Pour résoudre aujourd'hui ce déficit législatif et rendre ainsi plus transparentes et démocratiques les décisions du parti, en évitant que ces dernières ne soient prises que par un seul dirigeant, rarement plus, parfois sous l'influence de groupes de pression, "le respect des moyens démocratiques, au sens de l'art. 49 de la Constitution, est également assuré par le respect des dispositions" contenues dans la nouvelle réglementation sur le financement public des partis (art. 2.2 d.l. 149/2013). Il s'agit d'une réglementation sommaire (*soft*), qui se limite à fixer quelques règles fondamentales sans imposer aux partis un modèle organisationnel unique et rigide, ce qui serait porter atteinte à la liberté et à l'autonomie organisationnelles des partis.

Aujourd'hui, en effet, seuls les partis qui entendent bénéficier des exonérations fiscales prévues pour les contribuables privés ou présenter des listes de candidats à la Chambre des députés (art. 14.1 d.p.r. 361/1957 c.m. de l'art. 2.7. l. 52/2015) "sont tenus de se doter d'un statut, rédigé sous forme d'acte public". Ce statut doit comporter, conformément à la loi, certains éléments essentiels de démocratie interne et de transparence vis-à-vis des électeurs, comme par exemple: leur nombre, la composition et les pouvoirs des organes délibératifs, exécutifs et de contrôle; les modalités de leur élection et la durée des fonctions qui y sont associées; ainsi que l'organe ou l'individu investi du pouvoir de représentation légale; la fréquence des congrès nationaux ou généraux; les procédures requises pour l'approbation des actes qui engagent le parti; les droits et les devoirs des membres et des organismes de garantie; les modalités de participation des membres à l'activité du parti; les critères au moyen desquels la promotion des minorités est assurée au sein des organes collégiaux non exécutifs; les mesures disciplinaires susceptibles d'être adoptées à l'égard des membres, les organes compétents pour les appliquer et les voies de recours prévues, assurant le droit à la défense et le respect du principe du contradictoire; les modalités de sélection des candidatures pour les élections nationales, régionales, communales et européennes; l'organe en charge de la gestion économique, financière et patrimoniale et de la fixation des critères y afférents.

Un tel statut est soumis au contrôle d'une Commission spécialement désignée, dite "de garantie des statuts et pour la transparence et le contrôle des comptes des partis politiques", contrôle qui, une fois réalisé, permet au parti d'être inscrit dans le registre national.

Concernant l'obligation, cruciale ainsi qu'on l'a vu, de désigner des candidats en vue des élections, les partis, outre le fait qu'ils doivent satisfaire aux conditions de parité, peuvent décider d'avoir recours aux primaires, c'est-à-dire

à cette méthode qui permet aux seuls membres du parti (primaires fermées) ou bien aussi aux sympathisants de ce dernier (primaires ouvertes) de décider quel candidat présenter, notamment à la direction du parti ou à la Présidence du conseil (*primership*). Faute d'une loi sur la question qui en préciserait les conditions dans lesquelles on peut y recourir (le seul texte sur ce sujet étant un texte toscan : l.r. 70/2004), les primaires sont le fruit d'un libre choix des partis. On observera d'ailleurs que le centre droit n'y a jamais eu recours pour élire ses propres candidats, tandis que le centre gauche, qui y a eu recours pour l'élection de ses deux derniers secrétaires (Bersani, Renzi) et pour les candidats des élections de 2013, n'y a pas recouru durant les dernières élections, celles de 2018. Dans celles-ci, c'est le M5E qui y a recouru, mais avec beaucoup de difficultés tenant aux critères peu transparents d'admission des candidatures et de procédures de vote.

3) Y a-t-il un contrôle du fonctionnement interne des partis politiques et, le cas échéant, par qui est-il opéré ? Y a-t-il des instances en charge de la déontologie interne ? Quel est le rôle du juge et lequel est habilité à contrôler le fonctionnement interne des partis, le cas échéant ? Quelles sont les conséquences de ses décisions sur le corps électoral ?

Il fut un temps où les différends au sein des partis étaient résolus de manière politique ou, dans le pire des cas, à travers les instances de justice internes, composées de personnes dont le professionnalisme, l'autorité et l'indépendance de jugement étaient reconnus (ce qu'on appelait le collège des "*probiniri*"). On n'avait point recours au juge civil, en raison notamment du fait que, comme il a été dit, en l'absence de règles, ce dernier n'aurait pu que reconnaître la supériorité de la liberté organisationnelle du parti sur le droit du membre à ne pas être exclu. Jusqu'aux années 2000, les arrêts relatifs aux partis politiques étaient ainsi très rares, et se limitaient au contrôle sur la légalité et sur la régularité extérieures des procédures à travers lesquelles s'élaboraient les délibérations associatives; les arrêts les plus importants furent ceux portant sur l'usage du symbole électoral et du patrimoine immobilier de la part de celui qui se revendiquait l'héritier des anciens partis de la Première République (principalement la Démocratie chrétienne).

Aujourd'hui, au contraire, les arrêts des juges civils sur la vie interne des partis sont de plus en plus fréquents; cela est surtout dû à la décision du M5E de recourir aux primaires pour la sélection de ses candidats aux fonctions électives (collégiales ou personnelles), en définissant toute une série de conditions et de règles pas toujours claires ni respectées sur leur déroulement. De là toute une série de mesures d'expulsion ou d'exclusion qui ont été contestées devant le juge civil, lequel, sortant de sa réserve traditionnelle en matière de contrôle juridictionnel sur les actes internes des partis politiques, les a suspendues à titre conservatoire pour des raisons formelles ou d'espèce, liées à l'existence de conditions objectives des mesures d'expulsion, à leur conformité avec les hypothèses prévues par le statut et au caractère adéquat de la motivation donnée quant à la gravité de la conduite mise en cause. Ce qui a inévitablement conduit à un accroissement, certes momentanée, de l'implication judiciaire dans la vie des partis.

4) Y a-t-il (et, si oui, depuis quand) une évolution significative du nombre des militants ou adhérents des partis politiques ces dernières années ? Peut-on parler d'une « crise du militantisme » et quels sont les moyens d'y remédier (ouverture de primaires aux sympathisants, baisse ou suppression des cotisations, etc.) ?

En l'absence d'une loi qui en imposerait la publication ou qui en prévoirait la certification, les informations des membres inscrits dans les partis politiques ne sont pas rendues publiques. Ceux-ci ne sont pas non plus facilement identifiables. Il est, quoi qu'il en soit, indéniable que leur nombre est en chute constante par rapport à la Première République, lorsque la Démocratie chrétienne et le Parti communiste pouvaient chacun compter sur presque deux millions d'inscrits, le Parti socialiste sur environ 700 mille, le Mouvement Social italien sur entre 150 et 200 mille, les petits partis comme le parti social-démocrate ou le parti républicain s'établissant autour des 100 mille inscrits. Aujourd'hui, dans la Seconde République, le plus grand parti italien, le Parti démocratique, peut compter sur environ 400 mille inscrits; le Mouvement 5 étoiles sur environ 130 mille; Forza Italia et la Ligue du Nord, sur à peu près 100 mille. En un demi-siècle, autant dire que les membres des partis ont été divisés par deux, et ce malgré l'augmentation de la population.

L'idée suivant laquelle l'engagement politique supposerait l'inscription à un parti politique est irrémédiablement en déclin, bien que le coût d'adhésion soit relativement faible (20 euros pour le Parti démocratique) ou ait fait l'objet de réductions (Forza Italia). Le nombre des militants a donc baissé beaucoup plus rapidement que celui des abstentionnistes (environ 20% aux élections de 2008, 25% à celles de 2013 et 27% en 2018), élargissant ainsi la fourchette entre le nombre d'inscrits et le nombre de votants.

Cela est lié non seulement à la crise d'un électorat toujours plus volatil et mobile, mais aussi au fait qu'après l'effondrement des grands systèmes de pensée, les partis ont perdu une bonne part de leur capacité de mobilisation, à cause aussi de l'abandon de leur ancrage provincial (fermeture des permanences; candidats parachutés; sélection de la classe dirigeante; disparition de la communication bidirectionnelle) en faveur d'une communication politique que le *leader* véhicule d'en haut grâce aux médias de masse.

L'écroulement du militantisme politique a des conséquences, non seulement sur la vitalité de l'organisation

interne des partis, mais aussi sur les ressources financières dont ces derniers disposent, et plus encore après la réduction drastique des aides publiques. Ainsi, le financement à travers l'adhésion a été remplacé par celui des diners payants et du microfinancement par le bas (*crowdfunding*). À l'inverse, on notera, après une première chute, une reprise dans le choix des contribuables, en matière de déclaration des revenus, de destiner les 2 millièmes de leur impôt à un parti (1,2 millions sur les quelque 41 millions de contribuables ont attribué 15,3 millions d'euros aux partis, contre 11,8 millions en 2016, quand le choix des 2 millièmes avait été retenu par un peu moins d'un million de contribuables). De ces contribuables, environ la moitié a choisi le Parti démocratique, pour un montant d'environ 8 millions d'euros; la Ligue du Nord arrivant en second (170 mille contribuables pour un montant total de 1,9 millions d'euros).

III. LE FINANCEMENT (*Stegher*)

A. LES MOYENS DE FINANCEMENT

1) *Quels sont les moyens et les règles de financement des partis politiques ? Quelles sont les proportions entre le financement public et le financement privé et quelles en sont les conséquences ? Le financement privé est-il libre ou limité à certains financeurs et à certains montants ? Y a-t-il eu des évolutions récentes de ces moyens de financement ?*

Bien que, dans les dernières décennies, les coûts de la politique aient augmenté de manière exponentielle, le financement de celle-ci apparaît, à bien y regarder, une chose nécessaire si l'on veut limiter les risques que la politique ne devienne l'apanage exclusif de celui qui détient le contrôle de la richesse. Les modalités de ce financement sont réglementées par un acte primaire (loi ordinaire), et elles se répartissent principalement en deux secteurs: le financement de l'activité des partis et des candidats de nature publique, et de leur activité de nature privée. Il n'est guère possible de parler de proportionnalité entre les deux types de contribution à partir du moment où leur coexistence a duré quarante longues années, mais le financement public direct a récemment été abrogé.

Les vraies raisons qui ont poussé le législateur à intervenir en matière de financement des partis ont été principalement deux: d'un côté, la volonté d'émancipation du Parti communiste italien vis-à-vis des donations de l'URSS⁸; de l'autre, à la suite du scandale causé par les enquêtes de la magistrature révélant l'existence de sommes substantielles versées aux partis au gouvernement par des compagnies pétrolières (v. Premier scandale pétrolier de 1974). En conséquence, le moteur de ce qui allait devenir la première loi en matière de contribution étatique au financement des partis (l. n. 195/1974), ce fut un vaste courant de moralisation de la vie politique aspirant à soustraire les partis à l'influence des groupes de pression privés.

Les interventions législatives, qui ont été nombreuses au cours des ans, peuvent être subdivisées en deux phases principales: la première, qui recouvre la période allant de la première loi sur le financement à la dernière réforme du XXe siècle (l. n. 157/1999), par laquelle on a réintroduit le financement public ordinaire sous forme de remboursement des frais électoraux, précédemment aboli par un référendum de 1993; la seconde phase, initiée avec les réformes du nouveau millénaire, qui englobe la loi sur la réduction des remboursements électoraux, l'introduction du cofinancement (l. n. 96/2012) et l'abolition du financement public direct, remplacé par la réglementation de la contribution volontaire et de la contribution indirecte en leur faveur (l. n. 13/2014). C'est cette dernière loi qui a modifié de façon substantielle la réglementation, en prévoyant une réduction progressive jusqu'à suppression de tout financement public direct en faveur des partis avant 2017 et en redirigeant les équilibres à l'avantage exclusif des groupes parlementaires, devenus les bénéficiaires uniques des ressources.

De cette façon, à compter de 2018 le financement des partis peut être réalisé par des personnes privées sous la double forme d'exonérations gratuites directes ou bien, sous forme indirecte, par l'envoi au parti, par les personnes physiques, d'une part équivalant à 2% de l'impôt sur le revenu, à la condition que le parti en question respecte les exigences de transparence et de démocratie (voir *infra* II. B. 4).

L'intervention a donc transformé la nature du financement, qui de publique devient principalement privée, une analyse des données recueillies à partir de 2014 montrant que la somme des contributions perçues sous forme indirecte a été pratiquement négligeable. Reste toutefois en vigueur le financement important aux groupes parlementaires, prévu par les art. 15 *ter* Reg. Cam. et 16 *bis* Reg. Sén., sur lequel les partis peuvent compter (de même qu'ils peuvent compter sur la manne des subventions obligatoires versées par les élus).

D'un point de vue technique, le financement privé consiste donc en des dons en argent – qui doivent être retraçables – adressés à des partis par des donateurs privés (personnes physiques, personnes juridiques, fondations et associations) au bénéfice de ceux qui se sont préalablement inscrits au Registre national, et déposés auprès d'une Commission de garantie dédiée. Peuvent donc être éligibles au financement privé les partis qui se sont conformés aux conditions d'enregistrement dans le registre, mentionnées ci-dessus.

Bien que les dons fassent l'objet de certaines restrictions quant à certains types de personnes (par ex., les administrations publiques) ou de revenus, leur accès a également été ouvert, en 2014, aux partis se réclamant d'un

8 On sait bien que les partis qui dominaient la politique à cette époque (DC PCI) recevaient des financements directement de l'étranger, ces financements s'expliquant, en temps de guerre froide, par la lutte entre les USA et l'URSS. Cervetti G., *L'oro di Mosca: la testimonianza di un protagonista*, Milan, Baldini & Castoldi, 1993.

groupe parlementaire formé dans au moins l'un des Chambres ou bien se réclamant d'une composante interne propre à un groupe parlementaire mixte; ou encore, aux partis préalablement inscrits au Registre national, qui auraient déposé leur contreseing électoral et seraient venus rejoindre une compétition électorale par la présentation d'une liste commune de candidats ou par des candidats communs, à l'occasion d'un renouvellement des Assemblées représentatives nationales et européenne, et justifiant d'au moins un candidat élu.

2) S'il existe un financement public, est-il un moyen de sanctionner les partis politiques en cas de méconnaissance de certaines règles? Lesquelles et dans quelle mesure ? S'il n'y a pas de financement public, y a-t-il d'autres sanctions pécuniaires à l'égard des partis politiques?

Conformément à ce qui est prévu dans la réglementation de 2014, la transparence et l'accès aux informations sont considérés comme étant extrêmement importants, tant du point de vue du statut du parti politique, que de son fonctionnement interne et ses bilans. L'accès à ces informations doit être garanti par la publication sur les sites internet des partis politiques, et ces informations doivent être caractérisées par un degré élevé d'accessibilité, l'exhaustivité et la clarté d'expression.

La loi ne se fait pas faute de réglementer la question de la certification des bilans, rendue obligatoire pour les seuls partis bénéficiaires de la recette des 2%. L'organe commis au contrôle est la "Commission de garantie des statuts et pour la transparence et le contrôle des comptes des partis politiques" qui, dût-il constater des irrégularités sur ce point, peut décider de rayer la mention du parti politique de la deuxième section du registre nationale, c'est-à-dire celle qui porte justement sur les exonérations fiscales et l'attribution du taux de 2%.

Les règles de la réforme de 2014 pour l'accès au nouveau système de contribution – en particulier le respect des conditions de démocratie et de transparence – devraient être comprises comme la traduction de la mise en oeuvre de l'art. 49 Const., précisément en raison de l'obligation, revenant aux partis, de s'inscrire au Registre national.

3) Existe-t-il un « risque financier » pour les partis politiques ou des contraintes de financement qui peuvent nuire à leur libre existence ? Dans quelle mesure les partis politiques financent-ils les campagnes électorales ?

Il est manifeste que sans aucune aide de nature économique, tous types confondus, les partis politiques n'auront pas d'avenir. Ceux-ci doivent pourvoir à leur propre subsistance, en finançant, entre autres choses, les campagnes électorales. Là encore, la réglementation a évolué au cours des ans; raison pour laquelle elle paraît manquer quelque peu d'unité lorsqu'on la compare à la réglementation du financement en général. La première intervention spécifique est la l. n. 515/1993, portant dispositions en matière de publicité électorale et de limites aux dépenses électorales, qui a ajouté un élément supplémentaire à la matière du financement public en faisant en sorte que la participation économique de l'Etat soit réglementée dans la législation électorale relative aux modes de scrutin.

La plus grande partie des dispositions introduites par la loi concerne les frais de campagnes électorales des partis politiques et des candidats – même s'agissant d'un choix de scrutins uninominaux – ainsi que le système de contrôle et les sanctions relatifs aux dépenses électorales.

Pour la première fois, a été fixée, pour des élections politiques nationales, la prévision d'un plafond maximal de dépenses électorales pour chaque candidat; la prévision d'une limite de dépense pour chaque parti, mouvement, liste ou groupe de candidats participant aux élections; la définition des dépenses liées aux campagnes électorales et la fixation d'un plafond pour les sommes qui peuvent être versées par un seul individu au bénéfice d'un candidat.

La loi susmentionnée, recopiant le système anglais, a également introduit ce qu'on appelle le "mandataire électoral", une personne chargée d'effectuer et d'enregistrer toutes les opérations financières relatives à la campagne électorale dans un compte bancaire courant unique et, éventuellement, dans un compte postal courant unique, sur lesquels il est spécifié que le titulaire agit en tant que mandataire électoral d'un candidat nominativement désigné.

Malgré les tentatives successives (v. l. nos 43/1995, 157/1999 et 96/2012), le cadre de référence qui s'est dégagé est demeuré en substance hétérogène et fragmentaire. Il faut toutefois souligner que certaines innovations ont été introduites en 2013, en particulier pour ce qui a trait aux dons reversés pour les campagnes électorales du parti. Car en vérité, les partis inscrits dans le Registre ont toujours l'obligation de transmettre à la présidence de la Chambre dont ils dépendent la liste des personnes qui ont contribué, par des financements et des contributions supérieurs à 5000 euros annuels, attribués par des moyens de paiement retraçables (D.L. 149/2013, art. 5 alinéa 3), notamment dans le cas où ce sont des services qui ont été mis à disposition, et non pas des biens pécuniaires (art. 4, alinéa 3 l. 659/1981). Il revient aux partis d'informer la Cour des comptes de toute contribution reçue, en indiquant les dépenses réalisées pour la campagne électorale dans un document annexe au compte-rendu annuel, dans les 45 jours suivant l'entrée en fonctions des deux branches du Parlement. Une fois que la documentation en question a été transmise, un Collège de contrôle des dépenses électorales, composé de trois magistrats de la Cour des comptes tirés au sort parmi les conseillers en service, effectue les contrôles d'usage (conformité à la loi des dépenses réalisées, régularité de la documentation produite, etc.).

Avec la disparition du financement direct, les partis, pour subventionner leurs campagnes électorales nationales,

sont contraints de recourir à des financements de nature indirecte, à d'autres de nature privée, ainsi qu'aux contributions des candidats eux-mêmes. La somme réunie sera mise à la disposition du parti selon des règles qui ne sauraient se déduire de la seule consultation des bilans.

B. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT

1) Le financement des partis politiques est-il contrôlé ? Pourquoi et, le cas échéant, par qui et selon quelles modalités

Pour que les partis puissent bénéficier des incitations fiscales prévues par la loi 13/2014, ils doivent avant tout transmettre une copie de leur statut à la Commission de garantie. Cette Commission, qui a son siège auprès de la Chambre des députés et est composée de cinq magistrats qui en garantissent l'indépendance (art. 9), procède après enquête à l'inscription du parti dans le Registre national. Et ces mêmes partis ont tout intérêt à rester inscrits sur le registre en question, dans la mesure où c'est la condition nécessaire à l'obtention des bénéfices susceptibles de leur revenir, comme les exonérations sur les donations en argent en faveur des partis politiques et l'attribution volontaire du taux de 2% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Bien que le financement direct public aux partis politiques ait donc été substitué par le système de contribution volontaire incitative, il est néanmoins nécessaire, pour être admis, de réunir certaines conditions ; raison pour laquelle il n'est pas toujours possible de bénéficier des exonérations fiscales.

Par ailleurs, dans le but d'introduire un élément de contrôle externe et de garantie dès le stade précédant la présentation des comptes, les partis sont dans l'obligation de confier le contrôle de leur gestion comptable et financière à une société de contrôle inscrite à l'ordre de la Commission nationale pour les sociétés et la bourse (Consob).

La procédure relative aux modalités de contrôle des bilans des partis par la Commission est, encore aujourd'hui, celle figurant à la loi n. 96/2012 : le trésorier ou le représentant légal des partis et des mouvements sont tenus de déposer avant le 15 juin de chaque année, auprès de la Commission, leurs bilans, auxquels sont joints une notice explicative, une note complémentaire et la certification de la société de révision. Moyennant quoi, la Commission effectue les contrôles de rigueur, s'assurant que les dépenses faites correspondent à des montants bien réels et vérifiant les recettes perçues à la lumière des documents fournis. Cette procédure a représenté une nouveauté absolue par rapport à la réglementation antérieure, laquelle s'était bornée à prévoir un simple contrôle de conformité formelle réalisé par les commissaires aux comptes (art. 1, alinéa 14, l. n. 2/1997). Dans le cas où la Commission rencontrerait d'éventuelles irrégularités ou manquements, il revient au parti d'y mettre fin dans un délai déterminé. La Commission, en outre, une fois les vérifications faites, transmet un rapport sur les résultats de son contrôle aux présidents de la Chambre et du Sénat, et transmet aussi les listes des partis ayant respecté ou non les obligations de remise des comptes. À la suite de ce rapport, si les partis récalcitrants ne régularisent pas leur situation dans le délai qui leur a été ultérieurement fixé (31 octobre), les présidents des Assemblées procèdent à la suspension de l'exonération du taux de 2%, en attendant de la mise en place, par la Commission, des sanctions à leur infliger.

En complément, la loi n. 13/2014 a fait peser une autre obligation sur les partis : celle de publier sur leurs sites internet – avant le 15 juillet de chaque année – le statut, le compte-rendu d'exercice auquel est joint le rapport sur la gestion et la note complémentaire, le rapport effectué par les contrôleurs, ainsi que le procès-verbal d'approbation du compte-rendu d'exercice émanant de l'organe compétent au sein du parti politique.

2) Quelles sont les sanctions qui peuvent être prononcées à l'égard des partis en cas de violation des règles de financement ? 3) Ce sujet est-il observé avec attention par l'opinion publique et les médias, ou considéré comme technique et accessoire ?

Les sanctions peuvent être soit administratives, soit pécuniaires, et elles sont mises en œuvre en cas de non respect de l'obligation de présentation des comptes et de ses documents annexes (tels que, par exemple, le procès-verbal d'approbation de la part de l'organe interne compétent, et la certification du contrôleur). Cela se traduit, dans les faits, par la suppression du parti de la section du registre national qui lui est afférente, et par la soustraction totale des 2%, cependant que le trésorier ou le représentant du parti ayant fonction de trésorier perd son habilitation à la signature des comptes pour les exercices des cinq années suivantes.

La soustraction du pourcentage annuel de 2% est décidée, en fonction de la gravité de l'infraction commise, dans le cas où, par exemple, le bilan présenté serait irrégulier, ou bien que la publication des documents sur le site internet du parti n'aurait pas été effectuée, ou encore en cas d'omission de certaines informations comptables ou d'irrégularité de ces informations par rapport aux écritures comptables ou aux lignes du budget, etc. (ancien art. 8 l. n. 13/2014).

Dans le cas où les irrégularités mentionnées ci-dessus auraient été commises par des partis politiques qui ont déjà perçu toutes les sommes auxquelles ils avaient droit, la Commission applique de droit les sanctions administratives pécuniaires directement à ces partis politiques, dans la limite des deux-tiers du montant total qui leur a été attribué au cours de la dernière année.

Les sanctions sont notifiées au parti concerné et au ministre de l'économie et des finances qui arrête, dans la mesure déterminée par la Commission, les sommes à percevoir.

Naturellement, les différentes interventions législatives ont trouvé leur raison d'être à la suite des nombreux scandales qui ont, dernièrement, attiré l'attention des médias et de l'opinion publique sur la gestion financière des grands partis politiques. De fait, des cas avérés de corruption ont mis en évidence la nécessité et l'urgence de combler les nombreuses lacunes et incohérences caractérisant la législation en la matière⁹, mais dont le traitement apparaît aujourd'hui encore difficile.

ANNEXE : TABLEAU RECENSANT LES PRINCIPAUX PARTIS POLITIQUES

Nom du parti politique	Date de création, évolution et dissolution	Dimension territoriale (nationale, régionale)	Idéologie (mots-clefs)	Nombre de militants et évolution	Poids électoral (résultat aux dernières élections)	Participation institutionnelle (présence dans les institutions, nombre d'élus)*
Movimento 5 Stelle	2012	nationale	populiste	120 mille	32,78% Chambre 32,22% Sénat	227 députés (36,5%) 112 sénateurs (36,4%)
Partito Democratico	2007	nationale	centre-gauche	450 mille	18,72% Chambre 19,12 Sénat	112 députés (17,3%) 53 sénateurs (16,6%)
Legha Nord	1989	nationale	centre-droite; souverainiste, eurosceptique	100 000 (env. 9 000 ont voté pour l'actuel Secrétaire)	17,37% Chambre 17,63 Sénat	121 députés (19,8%) 58 sénateurs (18,8%)
Forza Italia	1993	nationale	centre-droite Berlusconi	100 mille	14,01% Chambre 14,43% Sénat	107 députés (17%) 56 sénateurs (18,2%)
Fratelli d'Italia	2013	nationale	centre-droite nationaliste, eurosceptique	env. 50 mille	4,35% Chambre 4,26% Sénat	32 députés (5%) 18 sénateurs (5,2%)
Liberi e Uguali	2017	nationale	gauche	n.d.	3,39% Chambre 3,28% Sénat	14 députés (2,3%) 4 sénateurs (1,3%)
+Europa	2017	nationale	centre-gauche européenne	n.d.	2,55% Chambre 2,36% Sénat	3 députés ** bien que < 3% 3 sénateurs ** bien que < 3%
Noi con l'Italia	2017	nationale	centriste	n.d.	1,30% Chambre 1,19% Sénat	2 députés** bien que < 3% 3 sénateurs** bien que < 3%

9 Parmi les scandales les plus célèbres, on se souvient de celui de 2012, concernant le Sénateur et trésorier du parti della Margherita, accusé d'avoir soustrait dans les caisses du parti plus de 22 millions d'euros; le deuxième vise le trésorier de la Ligue du Nord, accusé de détournement de fonds et de vol aggravé aux dépens de l'Etat pour avoir détourné les fonds de remboursement et les recettes publiques. Enfin, celui du chef de groupe Pdl dans le Conseil de la région Lazio et président de la Commission budgétaire de la région Lazio, condamné pour le détournement de plus d'un million d'euros des fonds du groupe régional.