

## La réforme des groupes parlementaires en Italie au début des années 1920.

Par Didier Musiedlak, Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre.

La question de l'adéquation entre la nation et le système représentatif avait accusé un net retard en Italie en raison du maintien d'un système censitaire restrictif qui avait prévalu durant les vingt premières années après l'Unité. Il fallut attendre la mise en place du suffrage universel masculin en 1912 puis le passage au mode de scrutin proportionnel (1919) pour voir le pays s'engager dans la voie de la modernisation de ses institutions politiques. La réforme du règlement intérieur de la Chambre en 1920 constituait la dernière pièce de la réforme. Elle devait parachever l'entreprise en faisant du parti politique le rouage essentiel de l'assemblée pour assurer le bon fonctionnement du travail législatif au moyen d'une plus forte discipline.

Pour comprendre les enjeux de cette rénovation, il convient au préalable de présenter brièvement les raisons qui ont conduit à imposer cette réforme avant d'en prendre la mesure à l'échelle du règlement.

### I. Les fondements de la réforme

La modernisation de la vie politique italienne passait en premier lieu par l'extension du droit de suffrage qui fragilisait considérablement l'édifice mis au point depuis l'Unité.

Durant une première période, le volume de la population électorale était resté inchangé, se situant entre 1861 et 1881 à environ 2 % de la population totale<sup>1</sup>. Le nombre des électeurs était passé de 203 200 à 621 896 du fait d'un simple ajustement technique lié à la croissance démographique.

La réforme de 1882 (24 septembre 1882) avait constitué la première étape de l'élargissement du suffrage en vue de faire mieux coïncider la représentation du pays avec un corps électoral élargi. Le critère du cens avait été abandonné comme fondement de l'exercice du suffrage, le droit de vote étendu à la population masculine âgée de 21 ans au lieu de 25 ans. Le critère de capacité avait été introduit à tous ceux qui avaient franchi avec succès le cours élémentaire. Le corps électoral était passé ainsi de 621 896 à 2 112 563 électeurs. Ce changement quantitatif n'avait pas produit les désordres qu'avaient redoutés les adversaires de la réforme, en particulier les membres de la *Destra Storica*. La réforme de 1882 avait introduit le scrutin de liste avec un système de type majoritaire. Chaque province était divisée en un ou plusieurs collèges pour un total de 135 collèges. Malgré la progression du corps électoral, le nouveau système n'avait pourtant pas apporté la nationalisation attendue du pays. Le passage de la *Destra* à la *Sinistra* en 1876, pas plus que le développement du transformisme comme expédient à la formation des blocs constitutionnels n'avaient pu résoudre la question centrale de l'adéquation entre le pays légal et le pays réel.

Seule l'introduction du suffrage universel était en fait en mesure de faire de l'élu le représentant de la nation. A partir des élections de 1892, on avait tenté d'insuffler à la vie politique un surcroît de démocratie en recourant au système majoritaire à deux tours. Le système mis au point par la réforme de 1882 prévoyait des collèges plurinominaux (3 à 5 députés par collège) dans lesquels les groupes politiques entraient en compétition par l'intermédiaire des candidats. L'électeur indiquait sa préférence sans pourtant avoir la possibilité d'attribuer l'ensemble des noms choisis aux sièges. Le pouvoir de l'électeur restait de ce fait limité face aux réseaux clientélares. Dans la plupart des cas, la répartition des sièges se réglait entre les grands notables locaux qui opéraient les ultimes transactions pour se partager les sièges.

La loi du 30 juin 1912 en accordant le droit de vote aux hommes âgés de trente ans avaient pour ambition de remettre en cause le système clientélaire. L'introduction du suffrage universel masculin devait apporter en premier lieu l'intégration politique des masses longtemps éludée. Le corps électoral s'éleva d'un seul coup à 8 443 205 inscrits (23,2 % de la population) soit une augmentation de 5 millions qui correspondait à 94 % de la population totale masculine. Mais la nouvelle loi tendait également à moraliser la vie publique afin d'améliorer le fonctionnement même du système libéral. Certaines précautions avaient été prises pour faciliter le vote des illettrés. Le suffrage s'effectuait sous enveloppe au moyen d'un bulletin portant le nom imprimé du candidat choisi ainsi qu'un contresigne (par ex le portrait dudit candidat) afin que les plus démunis fussent en mesure de le reconnaître<sup>2</sup>. Le principe de l'indemnité parlementaire

<sup>1</sup> Camera dei Deputati, Riforma della legge elettorale politica. Relazione della Commissione. Presidente Mancini, relatore Zanardelli, Legisl. XIV. Prima Sessione n.38. A. p. 6.

<sup>2</sup> Le bulletin devait être uniforme en carton mince, de 12 centimètres sur 12. L'électeur une fois entré dans la salle de vote recevait une enveloppe fournie par l'Etat qui comportait une partie détachable selon le principe du timbre poste avec

introduit par le juriste P. Chimienti complétait le dispositif en offrant aux nouveaux élus un véritable statut. La réforme offrait ainsi aux députés des possibilités nouvelles pour légitimer l'exercice du métier politique en le libérant, au moins en théorie, de la tutelle des notables.

L'élargissement du suffrage eut en tout cas pour effet de modifier l'assise géographique de la population électorale du pays. Jusqu'en 1909 le volume des électeurs formé par l'Italie du Nord était resté le plus important du pays. En 1861, le Nord représentait 40 % de l'ensemble de l'électorat, 47,7 % en 1870, 56,5 % en 1909. Un certain mouvement de décrue avait commencé à s'amorcer avec l'introduction du suffrage universel en 1913 (45,8 %). Mais le mécanisme de redistribution des forces électorales avait été très différent selon le pays. La grande nouveauté du paysage concernait les régions qui étaient jusque là restées en marge du système du fait d'un fort taux d'analphabétisme. Leur électorat avait quadruplé ou quintuplé. C'est en Sicile que le phénomène avait connu sa plus forte expansion. Le nombre d'électeurs était passé à Catane, en l'espace de quatre ans, de 34 539 à 178 513. Cet effet de rattrapage était important dans l'ensemble de la Sicile (Syracuse, Caltanissetta, Messine, Palerme, Agrigente) mais aussi en Sardaigne, en Calabre et à un degré moindre dans les Abruzzes. Les îles (Sicile, Sardaigne) apparaissaient comme les grands bénéficiaires de l'opération ainsi que le Mezzogiorno (Calabre, Pouilles, Campanie). Le second pôle en terme de croissance cumulée était formée par l'Italie centrale et le centre Nord (Latium, Ombrie, Toscane et Émilie). En troisième place, figurait le Nord proprement dit (Vénétie, Lombardie, Ligurie) avec un Piémont situé en dernière position.

L'explication de cette forte croissance de l'électorat ne pouvait cependant se réduire à l'entrée en politique des analphabètes. Si cette analyse pouvait parfaitement s'appliquer aux îles où par exemple selon le recensement de 1911 on dénombrait 56 analphabètes sur 100 dans la population adulte masculine en Sicile, 53,1 % en Sardaigne, voire jusqu'à 60 % en Calabre, elle pouvait difficilement être reconduite dans des régions comme la Vénétie qui présentait un moindre taux d'analphabétisme avec 22,3 %. En outre, le phénomène ne pouvait guère être attribué en bloc à la croissance générale de la population du pays. Si certaines régions comme les Pouilles avait vu leurs effectifs fortement s'accroître entre 1881 et 1911 (Pouilles, Latium, Vénétie, Sardaigne, Sicile, Lombardie, Ligurie, Ombrie, Émilie, Toscane), d'autres comme la Calabre, les Marches, les Abruzzes, la Campanie ou le Piémont se situaient en dessous de la moyenne nationale.

La nouvelle distribution de l'électorat était davantage liée à l'émergence d'une nouvelle Italie plus mouvante mais aussi plus insaisissable dans ses contours sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation. Quoi qu'il en soit, le redéploiement des circonscriptions qui aurait dû accompagner ce gonflement brutal de la population électorale n'avait pas eu lieu. La classe politique s'était en effet refusée à repenser les espaces politiques de cette nouvelle Italie dans un cadre électoral qui lui soit approprié.

Les 508 circonscriptions qui régulaient la vie électorale entre 1892 et 1913 ne furent pas modifiées. La crise de la représentation était particulièrement vive dans les communes de plus de 100 000 habitants. Ainsi en 1913, si dans le collège de Milan V où Filippo Turati (socialiste) avait été élu avec 13 506 voix pour 43 277 électeurs inscrits, on dénombrait 206 074 habitants, dans celui de Florence II le libéral Giovanni Rosadi avait pu être élu avec à peine 2793 voix pour un nombre d'inscrits de 9777 électeurs et une population de 36 032 habitants<sup>3</sup>. La représentation était ainsi faussée. Le système mis en place en 1913 entérinait une inégalité de fait malgré le passage au suffrage universel. La préservation de l'ancien découpage des circonscriptions permettait aux anciennes élites libérales de se ménager de véritables « bourgs de poche » comme par exemple pour le libéral E. Restivo élu à Palerme (Palerme II) avec seulement 2756 voix pour 13 055 inscrits. Le système offrait la garantie, au moins à certaines personnalités, de bénéficier de véritables élections à caractère plébiscitaire. Une minorité (26 députés) avait même été élue avec 100 % des voix<sup>4</sup>. Sur l'ensemble des 514 députés élus de la XXIV<sup>e</sup> législature (élections partielles comprises), 76 avaient recueilli entre 90-100 % des suffrages exprimés, un peu moins d'une cinquantaine (49) atteignait les 99 à 100 %. Ces manifestations « d'adhésion populaire » spontanée allaient essentiellement aux libéraux (52 députés) et aux radicaux (10 députés) principalement dans le sud et les îles.

Malgré l'ouverture du système à la suite du suffrage universel masculin, la question de l'intégration des masses n'était par conséquent pas résolue en 1915 au moment de l'entrée en guerre. Il est vrai que la classe politique élue en 1913 différait fort peu de la précédente, ce qui rendait très hypothétique la rénovation de la classe politique attendue.

des points perforés. Pour éviter tout risque de fraude, le président du bureau de vote apposait un numéro sur la partie détachable de l'enveloppe. Une fois sortie de l'isoloir, le président vérifiait le numéro inscrit sur l'enveloppe établi en rapport avec l'identité de l'électeur. Il détachait ensuite la bande puis la détruisait. L'enveloppe seule était placée dans l'urne. Le dépouillement se faisait par la partie opposée de l'enveloppe où on avait introduit le bulletin. On tirait sur une languette qui faisait sortir le bulletin qui faisait ainsi corps avec l'enveloppe elle-même.

<sup>3</sup> Toutes les données qui suivent ont fait l'objet d'un traitement statistique obtenu à partir du Manuale Dei Deputati al Parlamento Nazionale, XXV Legislatura, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919, Elezioni generali e suppletive della Legislatura XXIV raggruppate secondo la circoscrizione elettorale della XXV Legislatura, p. 1373 et 1381.

<sup>4</sup> Entraient entre autres dans ce groupe parmi les libéraux, G. Giolitti (Cuneo), le prince P. Di Scalea (Caltanissetta), F. Nitti (Potenza) pour les radicaux, un membre du PSI, A. Graziadei).

Le pouvoir restait exercé par des minorités plus ou moins importantes d'électeurs. Les radicaux présents dans le sud n'avaient, pour aucun de leurs candidats élus, été en mesure d'obtenir la majorité des suffrages exprimés par rapport aux inscrits. Le Parti Socialiste malgré son organisation de masse, ses 50 000 inscrits et ses 1800 sections réparties sur l'ensemble du territoire, ne faisait guère mieux<sup>5</sup>. Avec 20 députés élus dans ces grandes communes soit 36,4 % de l'ensemble il apparaissait surtout bien implanté à Bologne (5 députés) et dans le triangle industriel, Milan, Gênes, Turin (6 députés). Mais il n'était guère parvenu à entamer la grande masse des abstentionnistes à l'exception de G. Bentini élu avec 57 % des électeurs inscrits à Bologne. Cette impuissance ne doit cependant pas occulter le fait que les socialistes avaient bénéficié d'une plus forte mobilisation des électeurs pour être élus. C'était précisément le cas pour F. Turati à Milan dont l'élection avait été assurée seulement par 31,2 % des inscrits mais avec un nombre de voix (13 506) qui n'était pas loin d'être l'équivalent de celui nécessaire à l'élection de trois candidats libéraux dans le sud. Les élections dans ces communes de plus de 100 000 habitants mettaient en évidence, outre la crise de représentation des anciennes notabilités, l'urgence d'établir des structures partisans adaptées à l'encadrement des masses. En 1914, le Parti Socialiste était le seul à s'être engagé dans cette voie non d'ailleurs sans hésitations et contradictions. En outre, quatre des six députés nationalistes avaient également été élus dans des grandes villes, ce qui laissait supposer que les masses n'étaient pas insensibles à la question nationale.

Les élections de 1913 démontraient également à l'échelle de l'ensemble des résultats que l'introduction du suffrage universel n'était pas sans effet sur la redistribution des espaces politiques. Pour les libéraux constitutionnels, le nord avait cessé d'être le pôle géographique dominant (40 %). Il était devancé par le sud et les îles qui rassemblaient 43 % des députés. Le centre en revanche n'était plus qu'un pôle secondaire (17 %). L'implantation des radicaux était similaire mais avec une plus forte amplitude tant sur le plan du retrait du nord (37,3 %, 28 députés) que sur l'importance de la poussée réalisée au sud. La majorité des députés radicaux (52 %) avait en effet été élue dans le sud et les îles. Les 55 députés du PSI étaient venus occuper les espaces vides. Les trois-quarts de la députation du Parti Socialiste (72,7 %) étaient issus du nord. L'Émilie Romagne à elle seule fournissait 17 députés et assurait 30,9 % du contingent socialiste. La Toscane avec seulement 17 % et l'ensemble de l'Italie centrale constituaient également une force d'appoint au même titre que le sud (5,5 %) et les îles (7,3 %). Cette nouvelle répartition des forces à l'échelle de la péninsule était l'illustration des difficultés auxquelles étaient confrontées les élites libérales pour assurer le maintien de leur domination politique. Le redéploiement vers le sud obéissait à la constatation simple d'un point de vue technique. Un député avait besoin de moins de voix dans le sud que dans le nord pour être élu. À défaut de machine partisane, les libéraux pouvaient en revanche faire jouer leurs réseaux de clientèles pour mobiliser le nombre d'électeurs suffisant pour gagner l'élection. Comme le confirme l'étude de la moyenne des voix établie pour l'ensemble des élus à l'échelle régionale, il était plus aisé de devenir député en Campanie où la moyenne requise était de 4867 voix ou en Sicile (4983) qu'en Lombardie où le candidat devait atteindre le cap des 7000 voix (7654), comme dans les Marches (7175 voix) ou en Émilie (6549 voix). En clair, le système offrait aux candidats libéraux et aux radicaux des conditions nettement plus favorables à leur élection dans le sud du pays. À l'inverse, les succès enregistrés par les socialistes dans le nord n'avaient été rendus possibles qu'en raison de la mise en place d'un appareil de masse. Avec ses cercles mais aussi ses sections érigées en « centres de gouvernement » (M. Ridolfi), ses ligues et les Chambres du Travail, le Parti Socialiste avait réussi à construire un réseau capillaire d'associations qui lui avaient permis de se hisser au niveau requis pour remporter les élections en particulier dans l'aire nord du pays. Mais comme l'avait bien perçu A. Schiavi, le mode de scrutin par collège uninominal avait fortement pénalisé les socialistes qui, au lieu de la cinquantaine de sièges obtenus, auraient dû en retirer au moins 87<sup>6</sup>.

En 1915, la mutation du système politique engendrée par le suffrage universel mettait en relief les inégalités inhérentes au mode de scrutin et l'inadaptation d'une partie de la classe politique à affronter le passage à une société de masse. Les libéraux étaient les plus démunis pour surmonter cette épreuve en raison de leurs divisions mais aussi de leur formation. Mais le fait le plus caractéristique concernait en fait la durée de cette carrière au moins à l'échelle de l'ensemble du groupe.

Le personnel de la XXIV<sup>e</sup> législature (1913) était confronté à une grande précarité. Sur les 514 députés ayant appartenu à la législature, la majorité ne disposait que d'une ancienneté de deux mandats qui n'étaient pas nécessairement successifs. En termes cumulés, ce groupe (dit des deux mandats) assurait à lui seul 57,6 % de la représentation. Les détenteurs d'un seul mandat (31,5 %) étaient d'ailleurs les plus nombreux. Ensuite, le nombre des mandats se réduisait par paliers successifs. De 26,1 % pour les deux mandats, le nombre des députés concerné par trois mandats n'était plus que de 11,7 %. Après, la chute des effectifs s'intensifiait. Le groupe formé d'élus de quatre à cinq législatures ne représentait qu'une minorité de 13,7 %.

Rares étaient en effet les députés qui dépassaient au cours de leur carrière les dix mandats (2,3 %), même si le destin représenté par certaines personnalités a pu donner l'illusion d'une absence de mouvement. Deux députés, P. Boselli et L. Luzzatti détenaient une ancienneté record de 14 mandats en 1913. Tous deux avaient commencé leur carrière durant la XI législature (1870-1874) et arrivaient ainsi à

<sup>5</sup> M. Ridolfi, *Il PSI e la nascita del Partito di massa, 1892-1922*, Laterza, Bari, 1992, p. 36-37.

<sup>6</sup> A.A. Qualigno, *Chi sono i Deputati Socialisti della XXV Legislatura*, Fratelli Artale, Torino, 1920, p.III-IV.

totaliser une expérience parlementaire de 43 ans. Paolo Boselli, né en 1838 avait été élu de façon ininterrompue depuis la XI<sup>e</sup> législature (5 décembre 1870-20 septembre 1874). L. Luzzatti était entré à Montecitorio à la même époque alors qu'il était dans sa trentième année. Il avait été mêlé de près ou de loin aux temps forts de l'action menée par *la Destra* au sein de cette Italie libérale. Il avait servi dans l'administration de M. Minghetti en 1869 en tant que secrétaire à l'Agriculture et au Commerce puis était devenu ministre du Trésor sous Di Rudini à plusieurs reprises (1er février 1891-15 mai 1892, 14 juillet 1896-26 juin 1898). En 1904-1905, il avait été rappelé par T. Tittoni et Giolitti, puis par S. Sonnino en 1906. Il avait été une nouvelle fois sollicité en 1909. Dans ces carrières exceptionnelles figuraient celles de G. Giolitti (12 mandats), de F. Cocco Ortu, G. Marcora, S. Sonnino (11 législatures). C'est à partir de ces exemples de carrière marquée par une grande longévité que le mythe de la permanence du groupe a pu se forger et s'ancre dans l'opinion. Il est vrai que certains d'entre eux pouvaient donner à penser qu'ils avaient été toujours là tant leur parcours se confondait avec la construction de l'Unité même du pays. Des personnalités politiques aussi importantes que G. Marcora entretenaient avec le mythe du Risorgimento un rapport très étroit. Le futur président de la Chambre de la XXIV<sup>e</sup> législature avait en effet participé à la campagne des garibaldiens en 1866.

Pour la génération suivante des années 1850-1860, la question de la reproduction de telles carrières était plus hypothétique. Antonio Salandra élu pour la première fois député de Lucera en 1886 à l'âge de 33 ans avec neuf législatures (27 ans d'expérience parlementaire en 1913) apparaissait comme le représentant de cette tradition de carrière issue de l'ancien monde libéral. Mais en 1913 ils n'étaient que neuf à pouvoir revendiquer une telle ancienneté. A l'échelon intermédiaire, avec six mandats Filippo Turati offrait l'image d'une certaine stabilité. Mais il avait été lui aussi élu assez tardivement en 1896 à l'âge de 39 ans. Les fortes personnalités qui vont ensuite animer le débat politique durant la guerre et l'après guerre présentaient une ancienneté comprise entre cinq et trois mandats. Luigi Facta élu à 31 ans en 1892 (5 mandats) L. Bissolati, élu pour la première fois à 40 ans en 1897 (5 mandats), V.E. Orlando en 1898 à 38 ans (5 mandats), V. Riccio élu à 39 ans en 1897 (5 mandats), G. Celesia Di Vegliasco en 1900 élu à 32 ans (4 mandats), Francesco Nitti élu en 1904 à 36 ans (3 mandats en 1913), CL. Treves élu à 32 ans en 1904 (3 mandats) entraient dans cette catégorie. Mais pour la majorité, l'apprentissage du métier était plutôt récent et se limitait à deux mandats. C'était le cas pour I. Bonomi, E. De Nicola, ou G. Colonna Di Cesaro tous trois élus en 1909. Pour d'autres, comme G. De Capitani D'Arzago, L. Federzoni, G. Bevione, A. Finocchiaro Aprile (le fils de Camillo ministre de la Justice de Giolitti), L. Gasparotto, A. Labriolaou encore M. Soleri élu à 31 ans.

Cette instabilité du groupe des députés de la XXIV<sup>e</sup> législature (1913) n'était pas comme il serait légitime de l'attendre imputable à la conjoncture et en conséquence à l'introduction du suffrage universel. Elle était l'expression d'une tendance de fond que révèle une vaste enquête portant sur l'ensemble du personnel (2839 députés) ayant siégé à Montecitorio entre la XIV<sup>e</sup> (1880) et la XXVII<sup>e</sup> (1924) législature<sup>7</sup>. Le caractère aléatoire de la carrière est en effet confirmé tant par la prépondérance des titulaires d'un seul mandat (42,7 %) que par la forte érosion du groupe des deux mandats (23,6 %). En d'autres termes, ce sont en fait 1883 députés soit 66,3 % qui ont vu ainsi leur carrière s'écourter. Le reste, considéré comme le pôle permanent de la Chambre, se disloque ensuite par paliers successifs, les quatre à cinq mandats ne regroupant que 12,4 % du groupe.

Le métier politique durant toute la période libérale, du moins à partir de l'arrivée de la gauche au pouvoir, est par conséquent resté un exercice instable, éminemment aléatoire. Pour la majorité des députés la carrière n'excédait pas huit ans (deux mandats), car nombre de législatures n'allaient pas jusqu'à leur terme<sup>8</sup>. Il est en conséquence plus qu'improbable que les députés aient disposé d'une sorte d'effet de rente ou d'un contrat de réassurance qui leur aurait permis de se « repropose » de façon permanente au suffrage des électeurs selon la formulation utilisée par P. Farneti<sup>9</sup>. Même si on admet qu'il existait un groupe doté d'une certaine stabilité fondée sur la détention de trois mandats ou plus entre 1880 et 1921, le reste, c'est à dire l'immense majorité (78,9 %), était en revanche concerné par le phénomène de la précarité. C'est en fait la pratique politique, le transformisme, plus que les hommes qui donnait au système cette image de permanence. La rotation intense des individus attestée par la brièveté des mandats fragilisait la condition même des députés qui devaient par conséquent disposer de solides arrières pour envisager le cas échéant une reconversion dans la vie civile. Le groupe était par conséquent régi par une forte circulation que le transformisme encourageait pour dégager des majorités.

La classe politique, pour assurer sa survie, était contrainte à l'inverse de ce qui a été établi (P. Farneti) de se reproduire avec une fréquence rapide et non selon le rythme lent suggéré par une lecture

<sup>7</sup> Cf. Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, *Compendio delle Statistiche Elettorali Italiane dal 1848 al 1934*, Vol. II, *Frequenza alle urne - candidati ed eletti - partiti politici - elezioni amministrative comunali e provinciali*, Roma, Stabilimento Tipografico F. Faelli, 1947, p. 81-82.

<sup>8</sup> Rappelons que selon le *statuto* (Article 42) les députés étaient élus pour cinq ans. A la suite des dissolutions, certaines législatures se limitèrent à moins de deux ans : la XIV<sup>e</sup>, (26 mai-1880-25 septembre 1882), la XVII<sup>e</sup>, (10 décembre 1890-27 septembre 1892), la XIX<sup>e</sup>, (10 juin 1895-2 mars 1897). La XX<sup>e</sup> législature fut également écourtée à trois ans (5 avril 1897-17 mai 1900).

<sup>9</sup> P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, op. cit., p.194.

en grande partie conditionnée par la tradition élitiste italienne (G. Mosca, V. Pareto)<sup>10</sup>. En revanche, dans un tel contexte le recours à des éléments nouveaux était une question de survie pour toutes les formations politiques. Tout parti, pour assurer sa reproduction, était contraint de dégager à chaque consultation électorale un contingent non négligeable de nouveaux députés. A contrario, leur trop faible nombre était le signe le plus tangible du vieillissement du groupe et entraînait à terme sa condamnation. L'instabilité du corps générait ainsi une forte demande sur le plan du renouvellement des élites, à l'échelle de l'ensemble de la classe politique, qui fut cependant satisfaite de façon fort diverse par les partis politiques. Le fait que l'intensité du renouvellement était en effet plus élevée dans les formations nouvelles que les anciennes, au moins à l'échelle de la XXIV<sup>e</sup> législature (1913), était significatif de la crise qui touchait les élites libérales.

Le changement d'équipe était perceptible à droite essentiellement au sein de la famille nationaliste qui faisait à l'occasion des élections de 1913 sa véritable entrée à Montecitorio. Sur les six députés, quatre étaient des hommes « nouveaux ». Le mouvement de novation était en revanche plus faible chez les catholiques (35,4 %) qui provenaient des rangs du libéralisme. Plus on se rapprochait du centre, et en conséquence des libéraux, moins était perceptible la poussée des nouveaux talents. L'absence de sang neuf était surtout sensible au sein de la famille libérale qui présentait un net déficit (24 %) par rapport au taux général de renouvellement de la Chambre (30,5 %). La famille républicaine avec seulement 12,5 % de nouveaux députés était également concernée par cette question du vieillissement. La vitalité la plus forte s'exprimait, ce qui n'était guère étonnant, dans les formations les plus jeunes comme celle du Parti Socialiste (52,7 %) ou celle des socialistes indépendants (42,9 %). C'est en conséquence sur les marges du système, par les extrêmes, que la classe politique démontrait sa capacité à se renouveler, plus que par les représentants de la famille libérale qui avait pourtant la responsabilité de faire vivre le système. Il en résultait pour les membres de la famille constitutionnelle un profond malaise. Le suffrage universel favorisait ainsi manifestement les adversaires du régime plus que ses partisans. Dès 1913, la famille libérale démontrait ainsi ses limites à assurer sa propre reproduction.

En outre, L'Italie d'avant guerre ne disposait pas d'un véritable parti de masse comme on pouvait par exemple en rencontrer en France ou en Allemagne<sup>11</sup>. L'absence d'une telle formation située au centre de l'échiquier politique faisait cruellement défaut. L'Italie n'était pas parvenue à engendrer un parti national semblable au Parti Radical qui comptait selon S. Berstein vraisemblablement 200 000 adhérents en 1914<sup>12</sup>. Ce passage avait également été franchi en Allemagne avec le Parti du Centre (*Zentrum*) qui, selon D. Blackbourn, comptait 850 000 membres à la même date<sup>13</sup>. Plus à gauche, le PSI, qui avait pourtant commencé à se doter d'une structure de masse, faisait pâle figure avec ses 58 000 inscrits face au Parti Social Démocrate Allemand (SPD) dont les effectifs étaient estimés à un million d'adhérents<sup>14</sup>. L'éventail insuffisamment diversifié de la structure professionnelle des députés ne faisait en ce sens qu'aggraver la crise de représentation déjà soulignée.

Après la guerre, l'Italie tenta comme d'autres pays de résoudre la question de l'intégration des masses en ayant recours au scrutin proportionnel. L'adoption de la loi (15 août 1919) donna lieu à un intense travail législatif dès la fin 1918. C'est le député libéral G. Camera qui prit l'initiative de déposer un projet de loi en ce sens le 28 novembre 1918. La commission formée, dont le rapporteur était G. Micheli présenta ses conclusions le 8 mars 1919. Le texte fut ensuite longuement discuté et amendé pour aboutir à un accord entre le gouvernement et les membres de la commission. Toutes les tendances politiques eurent ainsi l'occasion de s'exprimer au sein d'un véritable débat national relaté par S. Noiret<sup>15</sup>. Les principaux enjeux de la réforme furent clairement explicités. Non sans un certain courage, les députés sortants avaient fini par accepter le bien fondé de la loi au nom du respect d'une plus grande démocratie, sachant que nombre d'entre eux avaient en fait fort peu de chance de recouvrer leur siège. L'objectif recherché était d'obtenir une structuration de la vie politique autour de grands partis de masse qui jusque là avaient précisément fait défaut au pays et ainsi de résoudre le problème soulevé par le divorce entre le pays légal et le pays réel<sup>16</sup>. La représentation proportionnelle offrait également la possibilité de corriger les inégalités structurelles liées aux circonscriptions et aux réseaux clientélares dénoncés avant guerre. La réforme allait par conséquent dans le sens souhaité, celui d'une plus forte démocratisation qui, d'ailleurs, avait été revendiquée par l'interventionnisme démocratique, en particulier par G. Salvemini.

<sup>10</sup> P. Farneti, *Sistema politico e Società civile*, op. cit., p. 194-195. Ces résultats tenaient en partie au mode de délimitation des catégories retenues par l'auteur réalisée sur une base de 511 députés. P. Farneti avançait le pourcentage de 31 % pour l'ancienneté formée par une législature mais regroupait en une catégorie les détenteurs de deux à quatre législatures. Il en arrivait ainsi à dégager l'unité d'un groupe (47 %) qui le conduisait à dégager une homogénéité plus factice que réelle.

<sup>11</sup> Sur la question du parti de masse, G. Quagliariello, « Masse, organizzazione, manipolazione, partiti e sistemi politici dopo il trauma della Grande Guerra », dans *Il Partito politico*, op. cit., p. 26-29. Sur son absence en Italie avant la guerre, cf. A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, Partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 32.

<sup>12</sup> S. Berstein, *Histoire du Parti Radical, La recherche de l'âge d'or*, Volume I, FNPS, Paris, 1980, p. 73.

<sup>13</sup> D. Blackbourn, *Class, Religion and local Politics in Wilhelmine Germany, the Center Party in Württemberg before 1914*, Yale University Press, New Haven C.T., 1980, p. 26.

<sup>14</sup> D. Sassoon, *One Hundred Years of Socialism, The West European Left in the Twentieth Century*, I.B. Tauris, London-New York, 1996, p. 11.

<sup>15</sup> S. Noiret, *La nascita dei Partiti nell'Italia contemporanea, la proporzionale del 1919*, P. Lacaita Editore, 1994, p. 77-113.

<sup>16</sup> S. Noiret, *La nascita dei Partiti nell'Italia contemporanea*, op. cit., p. 18.

Dans un premier temps la nouvelle loi recueillit un accueil enthousiaste de la part des praticiens du droit constitutionnel. Selon l'opinion émise par G. Ambrosini (Université de Palerme), l'introduction de la proportionnelle (15 août 1919) s'intégrait dans un vaste projet de refonte de la représentation dont le point d'aboutissement était la réforme du règlement de la Chambre (26 juillet 1920)<sup>17</sup>.

Réforme du règlement, et réforme du suffrage devaient être menées de front pour assurer une véritable modernisation des structures.

## II. La réforme du règlement

L'étude du règlement des Chambres d'une façon générale a souvent été considérée sur le plan historiographique comme un objet dénué de tout intérêt. Son champ d'application était pourtant loin d'être secondaire. Le règlement était et est toujours l'épine dorsale d'une assemblée délibérante. C'est en quelque sorte sa loi intérieure qui fixe les règles suivant lesquelles les délibérations sont assurées. C'est encore au règlement qu'incombait de fixer les droits et les devoirs de chaque membre de l'assemblée.

D'une façon générale, chacune des Chambres par tradition dispose du droit de faire séparément et librement son règlement. Dans le cadre des lois constitutionnelles françaises de 1875, les dispositions étaient fort brèves. Le principe avait été acquis d'une division de l'assemblée en Bureaux pour l'examen des projets et des propositions de loi ainsi que pour la nomination de certaines commissions. Le règlement statuait si les commissions devaient être élues par l'Assemblée entière et en séance publique par les Bureaux. Le domaine de compétence du règlement s'étendait aux formes et aux conditions du droit d'initiative parlementaire, au nombre de délibérations ou lectures à apporter à un projet de loi, au *quorum* à respecter pour les députés présents, ou encore sur le plan des questions relatives aux interpellations relatives aux ministres.

En Italie, jusqu'à l'introduction du vote à la proportionnelle, le règlement intérieur de la Chambre des députés était resté inchangé. Il avait été approuvé le 1er juillet 1900, puis modifié en séance à maintes reprises (23 janvier 1901, 29 juin 1904, 12 décembre 1907, 13 décembre 1910) sans pour autant modifier l'essence du système<sup>18</sup>. Comme en France, à l'issue de toute nouvelle consultation électorale, la Chambre procédait à la nomination du Président, des quatre vice-présidents, des huit secrétaires et des deux questeurs. Mais le fait le plus remarquable portait sur la ventilation des députés au sein des commissions pour l'exécution du travail législatif proprement dit. L'assemblée était divisée en neuf bureaux (*Uffici*) en recourant au tirage au sort (article 8). A près deux mois, les Bureaux étaient à nouveau renouvelés selon le même principe du tirage au sort. On procédait une nouvelle fois à la nomination d'un Président, d'un Vice-président et d'un secrétaire, toujours à la majorité absolue (article 10). Chaque Bureau dûment constitué devait ensuite discuter les projets de loi transmis par le président de la Chambre. Pour l'examen des textes, un Commissaire était nommé à la majorité absolue en vue d'établir un rapport avec ses conclusions sur le texte présenté.

Après guerre, l'Italie conformément aux engagements pris adopta dans la foulée de l'adoption de la proportionnelle la réforme attendue du règlement (26 juillet 1920).

Dans l'esprit de la réforme, les commissions cessaient d'être régies par le tirage au sort pour leur désignation, au profit d'un système qui respectait avec la proportionnelle la position acquise par chacune des formations politique devant le suffrage universel. La réforme, tout bien pesé, apparaissait comme la meilleure réponse à apporter à ceux qui durant la guerre avaient surtout mis en évidence le mauvais fonctionnement du système parlementaire<sup>19</sup>. Selon Ambrosini les vices attribués au Parlement tenaient davantage à sa formation et à son mode de fonctionnement plutôt qu'à l'institution même. Le nouveau système était de nature à apporter une réponse claire et moderne à la question de la représentation politique en introduisant à la Chambre « ce principe d'organisation et de discipline » dont le système libéral avait tant besoin après guerre.

Le caractère progressiste de la réforme tenait surtout au fait que le Parti était introduit comme l'élément régulateur du jeu politique. Le scrutin proportionnel devait servir à consolider sa position au sein des institutions, non sur la base de l'adjonction d'intérêts particuliers ou professionnels, mais sur celle de l'adhésion à des valeurs communes. La détention d'une doctrine explicite, le principe de l'adhésion volontaire des membres ainsi que la mise sur pied d'une organisation nécessaire à la prise du pouvoir constituaient les caractères principaux des partis modernes. Cette articulation politique partisane devait se concrétiser à la Chambre dans les groupes parlementaires. A cette fin selon le nouveau règlement adopté par la Chambre en 1920, le député était dans l'obligation de faire partie d'un groupe. Le caractère contraignant de la réforme avait d'ailleurs donné lieu à un débat. Mais la proposition émise par G. Salvemini

<sup>17</sup> G. Ambrosini, *Partiti Politici e Gruppi Parlamentari dopo la proporzionale, con un appendice contenente il testo delle modifiche apportate il 26 luglio-6 agosto 1920 al regolamento interno della Camera dei Deputati*, Soc. An. « La Voce », 1921, p. 5. Le même point de vue était défendu par F. Ruffini dans *Il Corriere della Sera*, 14 agosto 1920.

<sup>18</sup> *Manuale ad uso dei Deputati al Parlamento Nazionale*, Pubblicato a cura del Segretario Generale della Camera dei Deputati, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919, p.189 et suiv.

<sup>19</sup> T. Tittoni, « I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra », in *Nuova Antologia*, 1 febbraio 1918.

qui permettait à un député de préserver son autonomie avait été repoussée<sup>20</sup>. En cas de désaccord persistant, le député était inscrit d'office dans le groupe *Misto* qui regroupait les sans partis ou les formations minoritaires. Cette inflexion de la vie politique italienne était en fait jugée diversement par les libéraux. Certains y voyaient l'ultime parade pour contraindre de l'extérieur le Parti Libéral à s'organiser et ainsi à revitaliser des classes dirigeantes. D'autres comme G. Camera le représentant de la minorité au sein de la commission, estimaient à l'inverse que le nouveau système allait profiter davantage aux partis extrêmes qu'aux libéraux<sup>21</sup>. L'articulation partisane des électeurs devait par conséquent aboutir à constituer une vie politique plus équilibrée à partir de groupes parlementaires clairement organisés. Le nouveau règlement d'août 1920 n'eut pas les effets escomptés. L'optimisme de G. Ambrosini fut cependant de courte durée.

L'étude de l'engagement dans le travail en commissions après la dissolution de 1921 démontre que celui-ci fut en fait beaucoup plus prononcé au sein des formations politiques nouvelles (communiste, fasciste, socialiste, ou populaire) que dans les groupes libéraux. D'une façon générale, ces derniers se situaient en dessous de la moyenne (40,8 %) à l'exception du groupe de la Démocratie Libérale dont le président était Cocco Ortu. Cette faible présence des députés libéraux dans les commissions était l'expression de leur déficience sur le plan de la structure partisane. À titre de comparaison, le groupe communiste avec seulement 13 députés présentait le niveau le plus élevé en regard à cette participation avec neuf députés présents. Cette absence d'un pôle unique en mesure de fédérer les différentes composantes de la famille libérale se fit lourdement sentir après l'échec de la grande coalition de la fin de 1921. Le 4 novembre 1921, 60 députés de la Démocratie Libérale (De Nava, Bevione, Facta, Amendola), avaient décidé d'organiser un comité pour mettre en place un véritable parti libéral en regroupant le groupe de la Démocratie libérale et celui de la Démocratie Sociale. Les sensibilités politiques étaient diverses, entre une Démocratie Sociale ancrée dans le sud de tendance plutôt conservatrice et celle de la Démocratie Libérale implantée dans le nord et acquise au libéralisme. Souhaitant insérer les représentants du socialisme réformiste, l'entente achoppa en raison de la Démocratie Sociale qui entendait limiter l'union à un accord électoral. Le 29 novembre 1921, le Parti Démocratique italien voyait le jour lors de la rencontre avec Giolitti, Orlando, Nitti. Mais le nouveau groupe restait lui aussi une simple entente de façade destinée à ménager les susceptibilités des différents leaders. La crise s'accrut en février 1922 en raison de l'opposition irréductible entre Giolitti et Nitti. Quatre groupes furent désormais distincts : *Democrazia Sociale*, *Democrazia Italiana*, *Democrazia Liberale*, *Democrazia Independente*. La fragmentation s'accrut et eut pour effet d'accroître les groupes parlementaires qui passèrent de 11 à 14 en 1922. Aux quatre groupes démocratiques, s'ajoutaient en juillet 1922, neuf groupes parlementaires, y compris le groupe *Misto*. Profondément divisés, les Libéraux étaient en conséquence incapables de s'unir sur un nom. La crise profita ainsi en partie aux Socialistes (122) et aux Populaires (106) qui tentèrent de conforter leurs positions. Les nominations de G. Padulli (Populaire) et de Giuseppe Garibotti (Socialiste) au poste de secrétaire à la Chambre en étaient l'illustration. Mais cet état de paralysie avait également pour le pays et pour l'assemblée un effet plus durable en orientant les Libéraux vers la droite de l'échiquier politique. L'élection de L. Ferderzoni à la vice-présidence le 23 mars 1922 était l'illustration même de cette transformation du paysage politique. Elle était l'expression de cette nouvelle constellation politique en formation qui regroupait Fascistes, Agrariens, Nationalistes, mais aussi libéraux de droite. L'élection de G. Acerbo (comme secrétaire durant la période la plus aiguë de la crise (23 mars 1922-31 octobre 1922) avait permis d'ancrer le fascisme au sein de l'appareil. Le projet de Giolitti qui consistait à affaiblir Populaires et Socialistes en ayant recours à la dissolution avait abouti à un échec. Plus divisés que jamais, les Libéraux étaient dans l'incapacité de fournir la majorité que le pays attendait. L'érosion de la famille libérale dans la direction même de la Chambre était l'expression de cette crise. La paralysie du système parlementaire était patente et ouvrait ainsi la voie à la conquête du pouvoir par les fascistes<sup>22</sup>.

La venue au pouvoir de Mussolini comme de Hitler suscita dès la fin des années 30 une condamnation sans appel du scrutin proportionnel qui fut accusé d'avoir généré des déséquilibres favorables à l'écllosion des dictatures. Francesco Saverio Nitti fut ainsi considéré comme le principal responsable de la crise de l'Italie Libérale. L'historiographie la plus récente tend à atténuer sa responsabilité en mettant l'accent sur l'intégration du pays dans les mécanismes de la démocratie de masse par le biais de la représentation proportionnelle (R. Vivarelli). Il n'en demeure pas moins que les représentants de l'Italie libérale se montrèrent incapable de résoudre la crise politique suscitée par le passage à la société de masse. Le nouveau règlement intérieur de la Chambre profita davantage aux adversaires du régime libéral (fascistes, nationalistes) qui surent exploiter les failles du système et purent ainsi commencer à investir la machine parlementaire avant de donner l'assaut final.

Pour citer cet article :

Didier Musiedlak, « La réforme des groupes parlementaires en Italie au début des années 1920 », *Parlement(s). Histoire et politique*, n°0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003, [en ligne] : <[http://parlements.org/parlements/num0\\_8\\_Musiedlak.pdf](http://parlements.org/parlements/num0_8_Musiedlak.pdf)>, (page mise en ligne le 13/09/06, consultée le --/--/--).

<sup>20</sup> Atti Parlamentari Camera dei Deputati, Legislatura XXV, Discussioni, Tornata del 26 luglio 1920, p. 3669 et suiv.

<sup>21</sup> G. Camera, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXIV, Doc. n. 1065 A, colonna 2, p. 18.

<sup>22</sup> E. Gentile, *Storia del Partito Fascista, 1919-1922, Movimento e Milizia*, op. cit., p. 208.