



HAL
open science

L'élection de Sergio Mattarella, quelques enjeux et une nouvelle victoire de Matteo Renzi.

Michaël Bardin

► **To cite this version:**

Michaël Bardin. L'élection de Sergio Mattarella, quelques enjeux et une nouvelle victoire de Matteo Renzi.. *La lettre d'Italie: Droit & politique italienne*, 2015, 6, pp. 26-28. halshs-01464150

HAL Id: halshs-01464150

<https://shs.hal.science/halshs-01464150>

Submitted on 10 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Administration fiscale définit en effet l'acte dispositif comme étant l'acte par lequel le constituant affecte les biens dans un trust à titre gratuit (circulaire n° 48 de 2007). Des abattements étaient toutefois prévus, dont les taux variaient selon le lien de parenté entre le constituant et le bénéficiaire.

Aujourd'hui, la Cour de cassation a unifié le régime fiscal applicable aux actes constitutifs par trois arrêts successifs destinés à devenir des arrêts de principe (Cass. civ., arrêts n° 3735 et 3737 du 24 février 2015, arrêt n° 3886 du 25 février 2015). Elle estime en effet que l'objet de la taxation est le lien d'affectation, indépendamment du fait qu'il y ait transfert de propriété. La Cour déjoue de cette manière un procédé d'optimisation fiscale par lequel un propriétaire constitue un trust en se déclarant trustee. Pour la Cour, dès lors qu'il y a un patrimoine d'affectation, les droits de mutation à titre gratuit sont dus. De surcroît, c'est le taux maximum qui s'applique dans le cas où la personne du constituant se confond avec celle du trustee (8 %), les taux réduits réservés aux membres de la famille devenant sans objet.

Puisque le fait générateur de l'impôt est le lien d'affectation, il n'y a plus lieu de distinguer selon que l'acte constitutif du trust est un acte d'institution ou de disposition. Tout acte constituant un trust entre dans le champ d'application des droits de mutation à titre gratuit.

C'est là une solution qui peut sembler sévère, réduisant de fait une partie de l'intérêt pour les propriétaires de constituer un trust. Ces derniers tendaient à recourir à ce procédé au lieu d'employer des procédés juridiques italiens conçus spécialement pour la gestion d'un patrimoine familial.

Le trust demeure une institution étrangère qui n'a toujours pas trouvé ses repères en Italie. Mais le réalisme du droit fiscal contribue, par l'imposition des bénéfices et du patrimoine, à l'assimilation progressive du trust, en cadrant et recadrant au fur et à mesure son utilisation sur le territoire italien. ■ **Sylvie Schmitt.**

■ Vie des institutions

L'élection de Sergio Mattarella, quelques enjeux et une nouvelle victoire de Matteo Renzi

Le 31 janvier dernier, après quatre tours de scrutin, le Parlement italien a élu Sergio Mattarella pour succéder à Giorgio Napolitano. Figure aussi importante que discrète de la politique italienne, il s'agit d'un homme capable d'être l'« instrument de la réconciliation des Italiens avec l'État »¹. Le nouveau président et les conditions de son élection sont au cœur de tous les commentaires et de toutes les attentions.

I. - SERGIO MATTARELLA OU UN ENGAGEMENT POLITIQUE FAMILIAL

La fibre politique de Sergio Mattarella est indubitablement une fibre familiale. Tout d'abord, parce que Sergio Mattarella, né le 23 juillet 1941 à Palerme, est le fils de Bernardo Mattarella, démocrate-chrétien de la première heure (participant au début des années 1940 aux premières réunions clandestines menées par Alcide De Gasperi qui posèrent les bases de la future Démocratie chrétienne, DC), député lors des cinq premières législatures de la République italienne (soit de mai 1948 à mai 1972) et plusieurs fois ministre. Ensuite, parce que le nouveau président est le frère de Piersanti Mattarella, également membre de la DC (courant d'Aldo Moro) et président de la Région Sicile au moment de son assassinat par la Cosa



nostra en 1980. L'histoire retiendra que ce drame constitue sans doute la principale motivation de l'entrée en politique de Sergio Mattarella. Juriste, il effectue ses études à l'Université La Sapienza de Rome et devient avocat au barreau de Palerme en 1964 tout en poursuivant une carrière universitaire à Rome, d'abord en tant qu'assistant puis comme professeur associé. Il enseignera ainsi le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit parlementaire jusqu'en 1983. Le début des années 1980 marque un tournant radical dans la vie de Sergio Mattarella. Affilié presque par affinités - non pas « électives » mais - « familiales » à la DC, l'assassinat de son frère aîné le conduit à entrer à la direction du parti. Proche de Ciriaco De Mita, alors secrétaire national, il s'investit dans la direction de la DC et dès 1983, il est élu député (IX^e législature). Il conservera son mandat durant les six législatures suivantes (jusqu'en 2008, comme membre du *Parti populaire italien (PPI)* entre 1994 et 2002, de la *DL* entre 2002 et 2007 et enfin du *Pd* en 2007). Deux fois ministre durant les années 1980, tout d'abord au sein des gouvernements Goria et De Mita (ministre des Relations avec le Parlement, de 1987 à 1989) puis dans le gouvernement Andreotti VI (ministre de l'Instruction publique) il démissionne de ce dernier gouvernement en 1990, moins d'un an après sa nomination pour protester contre le projet de loi Mammi (du nom du ministre des Postes et Télécommunications, Oscar Mammi, membre du *PRI, Partito Repubblicano*

Italiano). Cette loi, qui réorganisait le domaine de l'audiovisuel, favorisait clairement S. Berlusconi et son groupe *Fininvest*. S. Mattarella continue cependant de s'investir dans la direction de la DC dont il devient un des vice-secrétaires (au côté d'Arnaldo Forlani puis de Mino Martinazzoli). En parallèle, il prend ensuite la direction du quotidien démocrate-chrétien *Il Popolo*, qu'il dirigera de 1992 à 1994. Cette même année, la dissolution de la Démocratie chrétienne, à la suite de l'opération *Mani pulite*, le conduit à contribuer à la fondation du *PPI* (ce nom fait référence à une formation démocrate-chrétienne fondée en 1919 à laquelle appartenait Alcide De Gasperi) dont il restera membre jusqu'en 2002. Il est également à l'origine de la réforme du système électoral de la Chambre et du Sénat (à la suite du référendum du 1993) qui introduit un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges et d'un scrutin proportionnel complexe - le *scorporo* - pour le quart des sièges restants. Cette *loi Mattarella* (que le politologue Giovanni Sartori surnommera le *Mattarellum*, jeu de mot entre le nom du promoteur de la loi et le mot *matto*, fou) sera utilisée lors des élections de 1994, 1996 et 2001.

Ce n'est qu'une décennie plus tard, qu'il accepte à nouveau des responsabilités au sein de gouvernements : tout d'abord en tant que vice-président du Conseil des ministres du gouvernement D'Alema I (de 1998 à 1999) puis comme ministre de la Défense (des gouvernements D'Alema II et Amato II, soit de 1999 à 2001).

En 2008, S. Mattarella refuse de briguer un huitième mandat consécutif à la Chambre des députés. Cette décision sera le début d'un autre investissement au sein des institutions italiennes puisqu'en 2009, il accède à la tête du *Conseil de Présidence de la justice administrative* puis en 2011, il est élu à la Cour constitutionnelle italienne par le Parlement.

Il semblait presque évident que cette nomination marquait la fin d'une carrière politique déjà très riche, c'était sans compter sur l'ingéniosité de Matteo Renzi.

II. - LE NOUVEAU « COUP DE FORCE » DE MATTEO RENZI

S'il est toujours possible de louer les qualités de communicant de Matteo Renzi, (souvent en opposition avec des qualités politiques jugées moindres), le jeune président du Conseil tend malgré tout à démontrer, mois après mois, une remarquable habileté en toutes situations. Pour de multiples raisons, l'élection de Sergio Mattarella est un nouveau « coup de force politique » du Florentin.

Avec cette élection, et quoi qu'en pensent les journaux, italiens (ou étrangers d'ailleurs), M. Renzi confirme qu'il est non seulement capable de mettre ses troupes « en ordre de marche » mais qu'il est également capable de soumettre l'opposition à sa volonté. Une première preuve avait été apportée par les élections européennes de 2014 (une élection directe) où avec 40,8 % des voix, il avait simultanément renforcé le *Pd* sur l'échiquier politique national mais également sur la scène européenne. Avec l'élection du président de la République, il démontre sa mainmise sur les scrutins au suffrage indirect.

Sergio Mattarella était « le » candidat du président du Conseil. Prioritairement parce qu'il rassurait son propre camp, alors que les tiraillements au sein du *Pd* sont légion depuis de nombreux mois, notamment entre Matteo Renzi et l'aile gauche du parti. En ce sens, le soutien apporté à S. Mattarella permet un large consensus. Tout d'abord parce que l'homme est considéré par toute la classe politique comme d'une droiture à toute épreuve (M. Renzi n'a pas manqué de saluer « l'éthique » et la « moralité » du candidat) et ensuite, parce qu'il est un ennemi historique de Silvio Berlusconi. Alors que le pacte (*Il patto del Nazareno*) entre le président du Conseil et le désormais ex-*Cavaliere*² est au cœur des querelles internes du *Pd* (même si

Forza Italia a été très utile ces derniers mois, par son soutien aux nombreuses réformes entreprises par le gouvernement), en rompant clairement cet accord, M. Renzi reprend une forme de liberté et de légitimité au sein de son parti.

Cette nouvelle victoire aura-t-elle un prix pour le gouvernement et son chef ? Sans doute. Sera-t-il trop élevé ? Vraisemblablement pas, car l'élection de Sergio Mattarella est surtout une nouvelle démonstration d'un sens tactique aigu.

Même du point de vue de *FI*, plus que le parti, c'est sans doute S. Berlusconi lui-même qui est le plus lésé. D'avoir cru à cette alliance comme d'avoir cru trouver un moyen de renouer avec la politique (notamment grâce à l'élection à la présidence de Giuliano Amato, potentiellement enclin à laisser *Sua Emittenza* reprendre son siège de sénateur). Désormais, il doit faire face aux critiques d'un parti qui n'a que partiellement suivi les consignes (vote blanc) de son chef (une quarantaine de parlementaires ont fait la sourde oreille). Raffaele Fitto (*voir photo*), député européen (et dauphin en puissance depuis la « désertion » d'Angelino Alfano, parti fonder le *Ncd* fin 2013), est aujourd'hui en tête du cortège des mécontents. Quelques semaines après l'élection, il fondait *I Ricostruttori* (les Reconstructeurs), un nouveau courant au sein de *Forza Italia*. Si le nouveau leader n'a de cesse d'affirmer son attachement à *FI* et réfute toute volonté d'un mouvement « contre quelqu'un », l'un de ses partisans, Francesco Storace, n'hésitait pourtant pas à justifier son adhésion aux Reconstructeurs par le fait qu'il s'agissait du « seul endroit » où il était « sûr de ne pas trouver Renzi ». Les charges contre S. Berlusconi sont lourdes et répétées. Ainsi, Raffaele Fitto rappelle qu'il a été peiné de lire dans la presse que son leader « lui donnait quinze jours pour décider s'il souhaite quitter le parti » ou affirme encore qu'il tient « à dire à Berlusconi que les victoires de ces vingt dernières années sont cruciales » et qu'il ne veut pas « détruire mais aider », tout en précisant qu'« il y a une différence entre la fidélité et la loyauté » et qu'« une réflexion critique sur le passé récent est inéluctable ». Si le « frondeur »

Angelino Alfano avait préféré quitter le parti, la stratégie de R. Fitto semble bien être d'écarter définitivement le fondateur de *FI*, au moment où il est le plus affaibli, puisque ce dernier est contraint de rester à Milan où il est assigné à résidence depuis sa condamnation

pour fraude fiscale.

Cela dit, en dehors de la rupture de ce pacte avec *FI*, M. Renzi s'est contenté de contraindre indirectement les autres forces politiques du pays à l'occasion de cette élection présidentielle.

Ainsi, Angelino Alfano et le *Ncd* entérinent un positionnement politique qui leur est clairement favorable. Des contacts ont bien été renoués avec S. Berlusconi dans les semaines précédant l'élection (le 21 janvier, les deux hommes se rencontraient et L. Alfano laissait entendre à la sortie de l'entrevue que son parti pourrait soutenir la candidature - souhaitée par l'ex-*Cavaliere* - d'Antonio Martino), mais, le *Ncd*, alors même qu'il bénéficie d'une très importante visibilité au regard de son poids électoral réel (29 députés et 31 sénateurs) ne pouvait s'opposer au choix du président du Conseil... sans prendre le risque de voir son leader perdre le prestigieux portefeuille de ministre de l'Intérieur. M. Renzi n'aura sans doute pas manqué de lui rappeler.

Quant au *M5S* (en pleine décomposition, *voir dans ce numéro*), les parlementaires *Grillini* ont soutenu la candidature de Ferdinando Imposimato, ancien député et surtout président honoraire adjoint de la Cour de cassation italienne, connu pour avoir instruit de nombreuses affaires liées à la mafia. Le choix de F. Imposimato, comme aime à le faire le *M5S*, est un choix issu d'une consultation internet organisée par le parti (sur le blog de Beppe Grillo). Les 57.000 votants (utilisateurs inscrits du blog) ont eu à choisir parmi une liste de neuf noms établie par les parlementaires du parti (la liste comportait initialement dix noms mais la constitutionnaliste Lorenza Calassare n'a pas souhaité participer à cette consultation, estimant qu'il fallait à la présidence « quelqu'un ayant une expérience politique »). Ferdinando Imposimato s'est largement imposé avec 16.653 votes devant Romano Prodi (10.288), Nino Di Matteo (6.693), Pierluigi Bersani (5.787) et Gustavo Zagrebelsky (5.547). Jusqu'au bout (c'est-à-dire jusqu'au quatrième et dernier tour de scrutin), les parlementaires grillistes soutiendront la candidature de F. Imposimato sans jamais convaincre d'autres partis ou parlementaires de les suivre. Les « petites pierres » jetées dans le jardin de M. Renzi, avec la proposition, dans la liste des candidats potentiels, de noms susceptibles de semer le trouble au sein du *Pd* (Romano Prodi et Pierluigi Bersani) n'auront pas suffi. Au final, le parti n'aura jamais pesé dans cette élection. Il n'empêche que l'élection de Sergio Mattarella n'est pas accueillie comme un « camouflet ». Au contraire, le *M5S* se félicitait à plusieurs titres du



résultat : que le nouveau président soit une « personne respectable », que les pressions du *M5S* ont forcé M. Renzi à choisir une « personne décente » et « à fissurer le pacte » qui le liait à S. Berlusconi. Et de ne pas hésiter à conclure que « l'élection de Mattarella est une victoire discrète pour le *M5S* ».

Comme souvent, c'est la Ligue du Nord qui est la plus véhémement quant à cette élection.

Son leader Matteo Salvini affirmait le jour de l'élection que « Mattarella n'est pas "notre président" » et de conclure qu'il s'agissait d'« un mauvais jour pour l'Italie ».

Une éventuelle « asphyxie par la communication » du Palazzo Chigi semble être une donnée dont Sergio Mattarella est tout à fait conscient.

Au final, M. Renzi est bien le grand vainqueur de cette élection. Comme l'a écrit Ezio Mauro, le directeur de *La Repubblica*, « le *Pd* devait montrer qu'il était l'épine dorsale du système, et il l'a fait. Renzi a très bien joué ». Le président du Conseil est peut-être même le seul vainqueur de cette élection, car même si Sergio Mattarella semble tout à fait apte à la fonction, une succession difficile s'annonce pour lui.

III. - UNE SUCCESSION PRÉSIDENTIELLE SOUS FORME DE DÉFI

Pour l'observateur étranger, il est commun d'affirmer que le président de la République n'a que des fonctions honorifiques, mais c'est mal connaître le régime transalpin et surtout sa pratique. Le pouvoir d'*esternazione* (à ce propos, cf. V. FUMAROLI, M. BARDIN, *LLI*, n° 2, 2013, pp. 8-10) ne saurait être minoré, *a fortiori* pour les titulaires de la fonction dans des périodes difficiles. Giorgio Napolitano restera sans doute comme l'un de ces présidents. Celui qu'Henry Kissinger avait surnommé « son communiste favori » lors d'une rencontre en 2001 est plus souvent surnommé, ces dernières années, *Re Giorgio* ou *King George* tant sa présidence aura été marquée par d'aussi nombreuses que précieuses *esternazioni*, dans une période délicate pour l'Italie. Tout en conservant autour de 80 % d'opinions favorables.

En ce sens, le choix de Sergio Mattarella est un bon choix car l'homme est un politicien habile comme sa carrière le démontre, mais il est aussi considéré comme un homme d'une grande réserve, d'une grande droiture et comme un « serviteur impartial de l'État ». Il est bien quelques voix pour ne voir en lui qu'un sicilien « trop taiseux » pour la fonction ou à l'inverse, comme un opportuniste qui

se serait servi de drames familiaux pour entrer en politique, mais de tels avis restent très marginaux.

Sa détermination aussi solide que discrète l'a toujours servi. Et il semble bien qu'il tienne à cultiver cette « normalité » pour reprendre un terme « à la mode ». Plus que bref dans les remerciements de rigueur après son élection, il a immédiatement fait référence « aux difficultés et aux

espérances de ses concitoyens » et depuis, il multiplie les gestes symboliques : ouverture au public, après la réalisation de quelques travaux, de l'intégralité du *Quirinale* toute la semaine, déplacements dans sa Fiat Panda grise ou encore utilisation d'un vol régulier pour rentrer, le temps d'un week-end, sur ses terres natales. Il est bien certain que d'autres, avec un comportement identique, seraient taxés de « démagogie » mais la personnalité du nouveau président s'accorde parfaitement avec de tels actes.

De là à penser que Sergio Mattarella en restera à la gestion d'une image, il n'y a qu'un pas, qu'il est sûrement déconseillé de franchir. Pour preuve, lors de sa prestation de serment, le 3 février dernier, il faisait une priorité de la lutte contre le crime organisé et la corruption, affirmant sans ambages, que « la corruption a atteint un niveau inacceptable ».

IV. - UNE ÉQUIPE PRÉSIDENTIELLE « TAILLÉE » POUR CONTRECARRER M. RENZI ?

Une éventuelle « asphyxie par la communication » du *Palazzo Chigi* semble être une donnée dont Sergio Mattarella est tout à fait conscient. C'est tout au moins ce qu'il ressort des premières nominations de l'équipe des conseillers du président.

À titre d'exemple, Ugo Zampetti est devenu secrétaire général de la présidence. Homme d'expérience, depuis 1999, il occupait le même poste à la Chambre des députés, et ce jusqu'en décembre dernier (seule la limite d'âge l'a conduit à quitter ce poste et l'administration).

De même, Simone Guerrini est nommé conseiller du président. Âgé de 52 ans, il dispose d'une double expérience, il occupait jusqu'à maintenant un poste de responsable des relations publiques chez *Finmeccanica* (second groupe industriel italien et l'un des principaux groupes du secteur aéronautique et spatial du monde).

Proche de la *DC* depuis longtemps, les deux hommes ont déjà travaillé ensemble puisque Simone Guerrini était à la tête du secrétariat du ministre de la Défense lorsque S. Mattarella était titulaire de la charge.

Également, âgé de 53 ans, Giovanni Grasso a été nommé porte-parole de la présidence et directeur de la communication et des relations avec la presse. Journaliste politique (il a collaboré au journal *l'Avvenire*), il est aussi l'auteur d'un documentaire (2010) et d'un ouvrage (2014) sur Piersanti Mattarella. Il dispose également d'une expérience certaine des arcanes de la politique italienne : de 1996 à 2001, il dirige le service presse du président du Sénat Nicola Mancino puis de 2011 à 2013 (gouvernement Monti), il est le porte-parole du ministre de la Coopération internationale et de l'Intégration, Andrea Riccardi.

Enfin, Gianfranco Astori est nommé conseiller pour l'Information. Lui aussi journaliste, il est lié à la *DC* depuis les années 1970 dont il a été un des députés de 1983 à 1994. Âgé de 66 ans, il a été plusieurs fois conseiller et même secrétaire d'État aux biens culturels et environnementaux de 1987 à 1992 (gouvernements Gorla, De Mita, Andreotti VI, Andreotti VII).

Que conclure de ces quelques exemples ? Que si le nouveau président de la République est un homme discret, il ne semble pas pour autant vouloir être un chef d'État « effacé » derrière la communication à outrance émanant du *Palazzo Chigi*... Peut-être que dans les mois à venir, cette solide équipe présidentielle pourrait être tentée de rappeler, comme l'écrivait Adrien Destailleur dans ses *Observations morales, critiques et politiques*, que « le plus grand défaut de la jeunesse n'est pas de manquer d'expérience, c'est d'ignorer qu'elle en manque, et de croire qu'elle pensera toujours comme elle pense, et qu'elle fera toujours ce qu'elle souhaite faire ». ■ **Michaël Bardin.**

¹ Cf. M. BAUDREZ, « L'identité de l'État régional italien », in *L'identité à la croisée des États et de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 279-295.

² Le titre de *Cavaliere* lui vient de sa nomination en 1977 à l'Ordre du Mérite du travail (*Ordine al merito del lavoro*). Les *Chevaliers du travail* sont regroupés au sein de la *Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro* dont le règlement prévoit que ses membres ont « une conduite civile et sociale exemplaire ». À la suite de sa condamnation pour fraude fiscale et sachant qu'une procédure d'exclusion était en discussion, fin mars 2014, S. Berlusconi a préféré adresser un courrier d'« auto-suspension » à la Fédération qui a pris « acte de cette décision ».