

# **Le système presque fédéral italien**

**Prof. Dr. Luca Mezzetti**

**Faculté de Droit, Université de Bologne (Italie)**

## **1. Évolution historique du régionalisme en Italie**

Après un long débat, l'Assemblée Constituante a créé en 1948 dans l'ordre italien un modèle de type régional, que a eu fortes implications pour la définition de la forme d'État républicaine et pour le modèle d'administration publique.

Ainsi en faisant, on dépasse la précédente conception d'État centralisé, qui avait été dérivé du modèle de Napoleon de 1800 et qu'il avait échoué dans ses buts pour motivations d'ordre géographique et historique. En pensant à un modèle alternatif par rapport à cela, bien plus connu, de type fédéral, les constituants prirent occasion de la Constitution de la République espagnole de 1931. Le choix du modèle constitua, en effet, une solution intermédiaire par rapport aux modèles d'état centralisé et d'état fédéral en rappelant caractéristiques de l'un et de l'autre ; en commune avec le modèle fédéral il y a la reconnaissance et la promotion des autonomies politiques territoriales, à travers la décentralisation des fonctions d'état, quoique avec des degrés sensiblement différentes.

On doit remarquer l'opinion selon laquelle une distinction parmi le modèle régional et celui fédéral ne puisse pas se baser sur des critères généraux et abstraits. Cela puisque des expériences concrètes portent à identifier la présence de méthodologies entièrement analogues de répartition de compétences parmi l'État et les autonomies, comme États faisant partie d'un système plus vaste de type fédéral (Etats Unis d'Amérique) plutôt que Régions (Italie) ou Communautés autonomes (Espagne).

Dans le texte constitutionnel entré en vigueur en 1948 les dispositions qui plus exprimaient, et toujours expriment, le profond changement intervenu dans le procès constituant résultent être l'art. 5 et 114 (vieux et nouveau texte) Const. L'art. 5 Const. sanctionne l'unité et l'indivisibilité de la République, qui « reconnaît et promeut les autonomies locales » et réalise « la plus vaste décentralisation administrative ».

Pour sa position parmi les principes fondamentaux de la Constitution l'art. 5 Const. est classifié parmi les principes pas susceptibles de réforme constitutionnel. À ultérieure démonstration de cette nouvelle conception de

l'État on peut rappeler l'art. 114 Const., que dans sa version originale contemplait une répartition de la République en Régions, Provinces et Municipalités. Par conséquent il est donné valeur constitutionnelle à l'autonomie locale en sens vaste (la contraposition entre souveraineté et autonomie résulte même confirmée par la Cour constitutionnelle dans la sentence n. 110/1970 et maintenant dans la sentence n. 365/2007), car comprend pas seulement l'organisme région, mais même préexistant organismes territoriaux mineurs, les province et les communes; avec la création de l'organisme Région se donna, en outre, vie à une nouvelle entité méconnue dans l'expérience administrative italienne, intermédiaire entre l'État et les mineures collectivités locales (voir en ce sens les textes de les articles 115 et 128 Const., maintenant abrogés).

Les Régions, déjà dans le texte constitutionnel de 1948, dans le titre V, obtinrent une discipline directe et suffisamment détaillée, contrairement aux Province et des Communes, pour lesquelles il était, par contre, vérifiable un renvoi à la discipline des lois de l'Etat (art. 128 Const., vieux je texte, maintenant abrogé par la loi const. n. 3/2001); cette couverture constitutionnelle conféra aux autonomies régionales une ultérieure protection, qui renforçait encore plus l'idée de l'impuissance pour contingents majorités politiques d'en mettre en discussion l'existence.

Il s'est dû attendre, toutefois, le 1970, avec l'élection des premiers Conseils régionaux, pour voir réalisés les principes constitutionnels dictés en matière. À travers leur institution effective les Régions, en effet, purent donner caractère concret à son autonomie qui se caractérise eminentement comme autonomie politique, avec la possibilité d'adopter la propre ligne politique, pourvu que pas contrastante avec les principes de structure du système constitutionnel; le motive de ce choix fut l'évaluation réaliste des caractéristiques de l'État italien: dans lui, pour garantir une effective unité nationale, on ne pouvait pas compter des diversités historiques, économiques, culturelles des « périphéries ». Et fut la conscience de quelles implications pouvait avoir sur le gouvernement central ce nouveau concept d'« autonomie politique » des Régions à avoir déterminé un retard de plus de vingt ans pour leur institution, qui ensuite, en se concrétisant, donna effective vigueur aux règles constitutionnels du titre V.

Les Régions sont vingt et leur enumeration est dictée par l'art. 131 Const., comme modifié avec la loi constitutionnelle n. 3/1963 (institution du Molise comme Région). Il y a cinq Régions à statut spécial (Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Friuli-Venice Julie, Sicile et Sardaigne), qui jouissent d'une autonomie majeure en considération de leurs particularités géographiques, historiques et linguistiques. En ce qui concerne les Régions spéciales leur discipline a été confiée à des statuts particuliers, puisqu'approuvés avec loi constitutionnelle (art. 116, 1o alinéa, Const.).

De 1970 à aujourd'hui il y a eu beaucoup de transformations qu'ont profondément innové le système régional. Nous rappelons les modifications à la législation électorale régionale (l. n. 43/1995), que de fait anticipèrent l'élection directe de président de la Région ; les lois n. 59/1997 et n. 127/1997 et leurs nombreux décrets législatifs de réalisation, qui introduisirent le principe selon lequel la généralité des fonctions administratives est attribuée aux organismes locaux à l'exception des fonctions qui doivent être exercé à niveau régional, connu comme principe de subsidiarité (voir article 4 de la l. n. 59/1997); en réalité, déjà dans la l. n. 142/1990 et dans le suivant code des organismes locaux (art. 3, décret législatif n. 267/2000) se fait référence au concept de subsidiarité, constitutionalisé avec la réforme constitutionnel de 2001

Il y a eu ensuite la loi constitutionnelle sur la forme de gouvernement des régions ordinaires (loi const. n. 1/1999), qui a eu sa récente réalisation à travers la loi n. 165 de 2004, qui a sanctionné les principes fondamentaux en matière d'élections régionales selon l'art. 122 Cost., et de la loi constitutionnelle qui a étendu aux Régions à Statut spécial, en manière diversifiée pour chaque région, les contenus de la loi const. n. 1/1999 (loi cost. n. 2/2001). Le véritable procès de décentralisation politique a reçu la définitive consacrazione avec la loi constitutionnelle n. 3 de 2001, qui a changé profondément l'organisation des rapports entre État, Régions et organismes locaux en dessinant une « République des autonomies ».

Les règles constitutionnelles modifiées ont reçue leur réalisation avec la loi n. 131/2003

## **2. Les Régions et les organismes locaux dans le nouveau titre V partie II de la Constitution**

La parcours articulé de réformes législatives qui ont intéressé l'ordre régional et des autonomies locales dans la période suivante au 1990 a culminé dans la révision de la Constitution, titre V, partie II, réalisé dans les deux étapes fondamentales identifiables avec la loi n constitutionnel n. 1/1999 et avec la loi constitutionnel n. 3/2001

Tel parcours de réformes a apporté intégrations significatives au texte constitutionnel sur le versant des principes fondamentaux qui connotaient depuis ses origines la Constitution de 1948 en matière régionale et des

autonomies locales: à côté des deux principes de l'unité et indivisibilité de la République, art. 5, et à ce de l'unité nationale, prévu par l'art. 87 Cost., ils ont été en effet introduit le principe de l'unité juridique et économique de l'Etat (art. 120 Const., dans le nouveau texte conséquent à la réforme du 2001); le principe de la cohésion et solidarité sociale (art. 119, alinéa 4 nouveau texte), a lequel se relie le principe de la tutelle des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux, en faisant abstraction des frontières territoriales des gouvernements locaux (art. 120 Const., réformé en 2001); le principe de subsidiarité, de coopération loyale et de différenciation et conformité, a lequel ils se doivent conformer les rapports entre les différents niveaux de gouvernement selon les articles 118 et 120 de la Constitution dans le nouveau texte introduit par la loi n constitutionnel. 3 du 2001

Nombreux ce sont les profils essentiels de la réforme qui ont apporté, en particulier, la loi constitutionnel n. 1/1999 et la loi constitutionnel n. 3/2001.

a) La nouvelle formulation de l'art. 117 Const. que, en renversant la technique de repars de la compétence législatif entre État et Régions précédemment accueillie par la disposition en examen, maintenant prévoit - en suivant typiquement le modèle fédéral - une énumération péremptoire de matières sur qui l'État (le Parlement avec loi et le Gouvernement avec décret législatif) exerce propre compétence législatif exclusif, donc en ne pouvant pas intervenir les régions dans les matières susdites à travers la propre législation. Il s'agit d'une liste relativement longue de matières classables en huit ensembles homogènes (rapports internationaux, politique économique-monnaire, status des citoyens, organisation de l'État, sûreté de l'État, politique sociales, justice, protection de l'environnement et du patrimoine historique-artistique).

À la telle énumération il s'ajoute une autre énumération de matières - dans l'alinéa troisième de le même article 117 Const. - sur qui s'exerce la compétence concurrent législatif de l'État et des Régions: dans les matières de législation concourante, il appartient aux Régions la compétence législatif, sauf que pour la détermination des principes fondamentaux, réservée à la législation de l'État. Telles matières sont: rapports internationaux et avec l'Union européenne des Régions; le commerce avec l'étranger; tutelle et sûreté du travail; instruction, sauve l'autonomie des institutions scolaires et avec exclusion de l'instruction et de la formation professionnelle; métiers; recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation pour les secteurs productifs; tutelle de la santé; alimentation; ordre sportif; protection civile; gouvernement du territoire; ports et aéroports civils;

grands réseaux de transport et de navigation; ordre de la communication; production, transport et distribution nationale de l'énergie; prévoyance complémentaire et complémentaire; harmonisation des budgets publics et coordination de la finance publique et du système tributaire; valorisation des biens culturels et du milieu et promotion et organisation d'activités culturelles; caisses d'épargne, caisses rurales, entreprises de crédit à caractère régional; organismes de crédit foncier et agricole à caractère régional.

Enfin, en s'introduisant dans l'alinéa 4 de l'art. 117 Const. la typique clause fédérale de type résiduelle, s'attribue aux Régions la compétence législative exclusive en référence à toute matière pas exprimément réservée à la législation de l'État.

Les limites que la législation régionale de toute façon rencontrent doivent s'identifier avec le limite constitutionnel du respect de la Constitution, les limites dérivantes du système de l'Union européenne et des obligations internationales, du limite territorial, du limite des matières, du limite de l'unité juridique et économique de l'État.

Sur le versant des rapports internationaux et avec l'Union européenne des Régions, on doit enfin signaler l'importante innovation apportée par l'art. 117 Const. dans son nouveau texte: les Régions et les Province autonomes de Trente et de Bolzano, dans les matières de leur compétence, participent aux décisions dirigées à la formation des actes normatifs communautaires (phase ascendante) et pourvoient à la réalisation et à l'exécution des accords internationaux et des actes de l'Union européenne (phase descendante), dans le respect des règles de procédure établis par la loi de l'État, qui discipline les modalités d'exercice du pouvoir substitutif en cas de inobservance. Tels profils se trouvent actuellement disciplinés par les lois n. 131/2003 et 11/2005.

En se référant, en particulier, à l'exercice par les Régions du pouvoir étranger, l'art. 117 Const. - dans le texte introduit par la réforme constitutionnelle de 2001 - permet aux Régions, dans les matières de leur compétence, de conclure des accords avec des États et des accords avec des organismes territoriaux internes à autre État, dans les cas et avec les formes disciplinés par les lois de l'État.

- b) La différente attribution, par rapport au passé, du pouvoir réglementaire régional aux Gouvernements régionales - expressions du pouvoir exécutif régional - plutôt que aux Conseils régionaux, expressions du pouvoir législatif et représentatif régional, réalisé à travers la reformulation de l'art. 121 Const., en 1999. Quant aux matières objet du pouvoir réglementaire, l'art. 117 Cost. prévoit aujourd'hui que tel pouvoir revient à l'État sur les matières de compétence législative exclusive (sauf délégation aux Régions par la loi de l'état) et revient aux Régions sur toutes les restantes matières, ces de

compétence législative concurrent Etat-Régions et ces de compétence législative exclusive régionale.

c) La reformulation de l'art. 123 Const. que, en se référant à la compétence statutaire des régions ordinaires, originellement disciplinait la procédure de formation du Statut régional en l'articulant en deux phases, l'une se déroulant en siège régional (la délibération du Statut par le Conseil régional) et l'autre en siège parlementaire central (la approbation du Statut régional par la loi ordinaire du Parlement) et qu'aujourd'hui, suite à la réforme constitutionnelle intervenue en 1999, se déroule entièrement en siège régional. En particulier, le statut régional est approuvé et modifié par le Conseil régional avec loi approuvée à majorité absolue de son composante, avec deux délibérations suivantes adoptées à intervalle pas minore de deux mois. Le Gouvernement de la République peut promouvoir la question de légitimité constitutionnelle sur les statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle trente jours de leur publication.

Le statut est subordonné à référendum populaire si trois mois de sa publication le demande un cinquième des électeurs de la Région ou un cinquième des composantes Consiglio régionale. Le statut subordonné à référendum n'est pas promulgué s'il n'est pas approuvé par la majorité des votes valides. Le statut, en particulier, détermine, en harmonie avec la Constitution, la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de la Région, en se configurant quelle authentique « Constitution régionale ». Le statut règle en outre l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur des lois et les mesures administratives de la Région et la publication des lois et des règlements régionales.

En ce qui concerne, en particulier, la forme de gouvernement que les Régions peuvent choisir, l'art. 122 de la Constitution, révisé en 1999, établit quelle règle générale (toutefois dérogeable par les régions dans leur Statut) que le Président du Gouvernement régionale, sauf que le Statut régional dispose différemment, est élu à suffrage universel et direct. Le Président élu nomme et révoque les composantes du Gouvernement. Selon l'art. 126 Const., révisé en 1999, le Conseil régional peut exprimer la méfiance contre le Président du Gouvernement régionale au moyen de motion motivée, souscrite d'au moins cinquième de son composantes et approuvée par appel nominal à majorité absolue des composantes. La motion ne peut pas être mise en discussion avant trois jours de la présentation. L'approbation de la motion de méfiance contre le Président du Gouvernement régionale élu à suffrage universel et direct, ainsi que le déplacement, l'empêchement permanent, les mortes ou les démissions volontaires du même comportent, selon le schéma délinéé par l'art. 126 Const., les démissions du Gouvernement et la fonte du Conseil. En tout cas les mêmes effets atteignent aux démissions de la majorité des composantes du Conseil.

La typologie de forme de gouvernement décrite par les dispositions constitutionnelles rappelées (artt. 122 et 126 Const.), proposée mais pas imposée aux Régions qui avec l'élaboration du nouveau Statut régional s'appêtent à discipliner sa forme de gouvernement, semble donc rappeler et se conformer au modèle de la forme de gouvernement semiparlementaire, basé sur l'élection à suffrage universel et direct du sommet du pouvoir exécutif (le Président du Gouvernement régionale) et sur l'instauration d'un rapport de co-dépendance fonctionnelle entre Législatif (Conseil régionale) et le Exécutif (Président du Gouvernement régionale), selon le principe *aut simul stabunt aut simul cadent*. D'autre part il y a la possibilité pour les Régions d'opter dans le domaine de son Statut régional en faveur de différente forme de gouvernement qui, éventuellement, accentue les caractéristiques presidentialistes (forme de gouvernement présidentiel) ou bien parlementaristes (forme de gouvernement parlementaire de type majoritaire ou à tendance de l'assemblée) du système « constitutionnel » régional.

Suite aux innovations introduites par la réforme constitutionnel de 1999 au sein de l'art. 122 Const., enfin, le système d'élection et les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité du Président et des autres composantes du Gouvernement régionale ainsi que des conseillers régionaux sont disciplinés avec loi de la Région dans les limites des principes fondamentaux établis avec loi de la République, qui établit la même durée des organes électifs.

d) La réformulation de l'art. 114 Cost. que, dans sa version originale, il prévoyait la répartition de la République en Régions, Province et Communes et renverse par contre aujourd'hui la énumération des organismes autonomes territoriaux (« la République est constituée des Communes, des Province, des Villes métropolitaines, des Régions et de l'État »), en s'étant mise en évidence et soulignée la forte vocation et la projection territoriale de la Commune qui, sur la de base du principe de subsidiarité, se configure comme l'organisme local plus près des intérêts de les administrés.

e) l'identification de la même Constitution quel siège dans lequel racine l'autonomie des organismes locaux, qui donc doit se retenir qu'elle trouve un - limite invalicable dans les seuls principes fixés par la Constitution même: le même art. 114 Const., dans le nouveau teste, reconnaît en effet Communs, Provinces, Villes métropolitaines et Régions quels organismes autonomes, doués de ses statuts, de pouvoirs et de fonctions selon les principes fixés par la Constitution

f) L'attribution en général des fonctions administratives en faveur des Communes par le nouvel art. 118 Const. et la constitutionalisation des principes de subsidiarité, différenciation et conformité, qui trouvent application pour l'attribution des fonctions mêmes à Provinces, Villes

métropolitaines, Régions ou État si résulte nécessaire d'en assurer l'exercice unitaire

g) La reconnaissance de la compétence réglementaire à les Communes, à les Provinces et Villes métropolitaines en se référant à la discipline de l'organisation et de la déroulement des fonctions attribuées.

h) La costitutionnalisation du federalisme fiscal, réalisée à travers la nouvelle formulation de l'art. 119 Const., qui reconnaît l'autonomie financière d'entrée et de dépense en faveur des Régions et des organismes locaux, qui peuvent établir et appliquer ses impôts et taxes, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination de la finance publique et du système tributaire.

- i) La prévision de l'institut du pouvoir substitutif du Gouvernement, contemplé par le nouvel art. 120 Const. et qu'il peut être exercé contre les organes des Régions, des Villes métropolitaines, des Provinces et des Communes, là où les organes mêmes donnent lieu à inobservance sur le versant de manqué respect de règles et traités internationaux ou de règles communautaires, dans les cas de grave danger pour l'incolumité et la sûreté publique, ou bien lorsque il puisse résulter préjudé l'unité juridique ou économique du système et en particulier la tutelle des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux

l) L'abolition des contrôles de l'Etat sur les actes administrés régionaux, qui s'est produite quelle conséquence de l'abrogation du premier alinéa de l'art. 125 de la Constitution, ainsi que l'abolition des contrôles régionaux sur les actes administrés des organismes locaux mineurs, qui s'est produite quelle conséquence de l'abrogation de l'art. 130 Const.

m) La prévision, contenue dans le nouvel art. 123 Const., du Conseil des autonomies locales quel organe de consultation entre la Région et les autonomies locales que les régions devront nécessairement prévoir au sein de ses statuts

### 3. Conclusions

La forme de Etat italienne a accompli dans les temps plus récents progrès substantiels dans la direction de l'adhésion au modèle fédéral de structuration des rapports entre centre et périphérie du système constitutionnel, en abandonnant le modèle régional précédemment accueilli. Tel complexe et articulé procès de réformes, qui s'est concrétisé dans l'approbation de nombreuses lois ordinaires et en les diverses lois de



réformes constitutionnelles, s'est d'autre part développé en maintenant arrêtés quelques principes fondamentaux inhérents originairement dans la Constitution républicaine et en ajoutant des ultérieurs principes - de solidarité, de loyale coopération, de subsidiarité, d'unité juridique et économique du système - qu'ils ont en certaine mesure contribué « à amortir » l'impact des réformes fédérales et leur greffe sur le tronc originaire de la Constitution.

À cela on ajoute que le fédéralisme italien apparaît toujours inachevé à cause du fait que les réformes étendues de la période précédente n'ont pas touché le titre I de la partie II de la Constitution relative, en particulier, à la structure, à l'organisation et aux fonctions du Parlement et des deux Chambres qui le composent (Chambre des Députés et Sénat de la République). Les diverses révisions constitutionnelles intervenues n'ont pas modifié, en d'autres termes, si pas en mesure moindre, le modèle de bicaméralisme parfait et paritaire en vigueur toujours en Italie, avec la prévision de systèmes électoraux largement coïncidants pour ce qu'il concerne la formation des Chambres et pour l'attribution d'identiques attributions à les deux les Chambres sur les versants des fonctions représentative, d'inspection et de contrôle, ainsi que pour la prévision de la fonction législative quelle fonction à s'exercer collectivement par les deux Chambres et pour l'instauration du rapport fiduciaire parmi le Gouvernement et les deux Chambres du Parlement.

Les réformes constitutionnelles n'ont pas réalisées, en d'autres termes, une différenciation fonctionnelle parmi les deux Chambres quel reflet et conséquence des réformes en sens fédéral, en ne se transformant pas le Sénat de la République en Chambre fédérale de représentation des intérêts des Régions, en réservant pas à tel organe des fonctions spécialisées sur le versant fédéral. Sur la base de telle constatation qu'on peut remarquer la nature toujours partielle et inachevé des réformes fédérales italiennes, même si l'actuelle majorité de gouvernement a préannoncé la présentation d'un nouveau projet de loi de réforme constitutionnelle pour la définitive transformation du système constitutionnel en sens fédéral.