

LES FONCTIONS DES REGIONS

RAPPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE

(Mars 2011)

Pr. Giorgio PASTORI – Pr. Alberto ROCCELLA

1.

Les fonctions des Régions sont réglementées par la Constitution de la République italienne dans le cinquième titre de la deuxième partie (art. 114-133), qui a été profondément modifié par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001.

Le noyau central de l'autonomie régionale est constitué de fonctions normatives et de fonctions administratives. La Constitution prévoit, en outre, la participation des Régions à l'organisation de la République également par l'exercice d'autres fonctions. En particulier :

a) chaque Conseil régional peut faire des propositions de loi aux Chambres ¹;

b) cinq Conseils régionaux peuvent demander un referendum *abrogatif*, total ou partiel, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi d'Etat ²;

¹ Art. 121, second alinéa, Const.

² Art. 75, premier alinéa, Const.

c) cinq Conseils régionaux peuvent demander un *referendum* sur les lois constitutionnelles approuvées en seconde votation avec une majorité inférieure aux deux tiers des composants de chacune des Chambres³ ;

d) pour l'élection du Président de la République, le Parlement, en séance commune avec les membres des deux Chambres, est complété par la présence de trois délégués pour chaque Région, élus par le Conseil régional de façon que la représentation des minorités soit assurée ; la Région de la Vallée d'Aoste a un seul délégué⁴.

Il s'avère que les trois premières fonctions n'ont pas été effectivement exercées en 2010. Le Président de la République a été élu en 2006 et sa charge dure sept ans.

L'art. 11 de la l.c. 3/2001 a, finalement, prévu que les règlements parlementaires puissent prévoir la participation des représentants des Régions, des Provinces autonomes de Trente et Bolzano et des collectivités locales à la Commission parlementaire pour les questions régionales. Quand un projet de loi concernant les sujets sur lesquels les Régions ont un pouvoir législatif concurrent ou l'autonomie financière régionale et celle des collectivités locales comporte des dispositions sur lesquelles la Commission parlementaire pour les questions régionales, ainsi formée, ait exprimé un avis contraire ou un avis favorable conditionné à l'introduction des modifications spécifiquement formulées, et la Commission qui en a fait l'examen en siège référendaire ne s'y est pas conformée, l'Assemblée délibère à la majorité absolue de ses composants.

³ Art. 138, second alinéa, Const.

⁴ Art. 83, premier alinéa, Const.

Toutefois, cette prévision n'a pas eu de suite et le problème de la participation des Régions à la formation des nouvelles lois de l'Etat pouvant avoir une incidence sur l'autonomie régionale et locale n'a pas trouvé d'autre solution qui puisse être considérée satisfaisante (voir *Les conférences entre Etat, Régions et collectivités locales*). Très souvent les Régions attaquent les nouvelles lois de l'Etat devant la Cour constitutionnelle pour atteinte à leur autonomie.

2.

Les fonctions normatives des Régions sont réglementées de façon distincte pour les quinze Régions ordinaires et pour les cinq Régions ayant un statut spécial.

D'après le texte original de la Constitution, les Régions ordinaires avaient un pouvoir législatif seulement dans les matières indiquées dans une liste fixée. Ce pouvoir législatif devait être exercé dans les limites des principes fondamentaux établis ou extraits, pour chaque matière, des lois de l'Etat, de sorte qu'il était appelé pouvoir législatif *concurrent* ; il devait correspondre en outre, à la limite du respect de l'intérêt national et celui des autres Régions ⁵. Le pouvoir législatif résiduel, pour toutes les matières autres que celles attribuées au pouvoir législatif concurrent des Régions, relevait de l'Etat. Toutefois, les lois de l'Etat pouvaient attribuer aux Régions le pouvoir de faire promulguer des normes législatives pour leur exécution ⁶.

Pour les cinq Régions au statut spécial le pouvoir législatif était en revanche réglementé par leur statuts respectifs, adoptés par loi constitutionnelle. Les statuts prévoyaient trois

⁵ Art. 117, premier alinéa, Const (texte original).

⁶ Art. 117, second alinéa, Const (texte original).

types de pouvoir législatif : a) un pouvoir législatif concurrent, correspondant à celui des Régions ordinaires ; b) un pouvoir législatif, appelé *exclusif*, non soumis à la limite des principes fondamentaux établis par ou extraits des lois de l'Etat, mais seulement aux limites des principes généraux du système juridique national, des principes fondamentaux des réformes sociaux-économiques de la République, du respect des obligations internationales et de l'intérêt national ; c) un pouvoir législatif d'intégration, outre celui d'exécution des lois de l'Etat. Chaque statut avait cependant établi des listes distinctes de matières pour les divers types de pouvoirs législatifs. Le statut de la Région de la Vallée d'Aoste avait prévu uniquement un pouvoir législatif exclusif ainsi que celui d'intégration et d'exécution. Le statut de la Région du Trentin-Haut Adige avait également attribué le pouvoir législatif, exclusif et concurrent aux Provinces de Trente et Bolzano, pour les matières comprises dans des listes distinctes par rapport aux listes des matières attribuées au pouvoir législatif de la Région.

La l.c. n° 3 du 18 octobre 2001 a profondément innové dans la répartition du pouvoir législatif entre l'Etat et les Régions ordinaires. Quelques limites générales ont maintenant été établies, communes au pouvoir législatif aussi bien de l'Etat que celui des Régions : ces limites sont le respect de la Constitution, les liens issus du système juridique communautaire et ceux dérivants des obligations internationales⁷.

La limite du respect de la Constitution était déjà implicite dans l'ancienne organisation de par le caractère rigide de la Constitution, supérieure à toutes les autres sources normatives; en revanche les autres limites sont nouvelles. La limite des liens issus du système juridique communautaire permet à l'Etat d'attaquer les lois régionales devant la Cour constitutionnelle, d'obtenir une déclaration d'illégitimité constitutionnelle⁸ et ainsi de supprimer rapidement le contraste entre les lois régionales et les normes européennes,

⁷ Art. 117, premier alinéa, Const.

⁸ Cour const., 3 novembre 2005, n° 246 ; id., 23 mars 2006, n° 129.

même non directement applicables. La limite du respect des obligations internationales, qui trouve son origine historique dans la même limite placée au pouvoir législatif exclusif des Régions spéciales, permet une intégration plus étroite de tout le système juridique italien avec le système juridique international. La Cour constitutionnelle a donné de l'importance à cette limite en affirmant que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) assument le rôle de *normes interposées* dans le jugement de légitimité constitutionnelle des sources normatives internes : la violation des dispositions de la CEDH par la loi de l'Etat se transforme par conséquent en vice de légitimité constitutionnelle de la loi, censurable par cette même Cour⁹.

D'après la l.c. 3/2001, en outre il y a maintenant trois types de pouvoir législatif : *a*) le pouvoir législatif exclusif de l'Etat, qui s'exerce seulement dans les matières indiquées dans une liste fixée¹⁰; *b*) le pouvoir législatif concurrent de l'Etat et des Régions, qui s'exerce seulement dans les matières indiquées dans une autre liste fixée¹¹; *c*) enfin le pouvoir législatif résiduel des Régions, dans tous les matières s autres que celles précisées dans les deux listes¹². Les Régions exercent le pouvoir législatif concurrent, comme précédemment, dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois de l'Etat. Après la réforme, la Cour constitutionnelle a affirmé que l'Etat, pour ce qui concerne les domaines du pouvoir législatif concurrent, ne peut établir que des principes fondamentaux, mais pas de dispositions de détail, ni même celles ayant un caractère supplétoire (c'est-à-dire applicables uniquement en cas d'absence de dispositions régionales) et transitoire (c'est-à-dire destinées à cesser de s'appliquer dans toutes les Régions suite à la

⁹ Cour const., 24 novembre 2007, n° 348 et 349.

¹⁰ Art. 117, second alinéa, Const.

¹¹ Art. 117, troisième alinéa, Const.

¹² Art. 117, quatrième alinéa, Const.

promulgation de dispositions législatives régionales)¹³: la distinction entre pouvoir législatif de l'Etat et pouvoir régional est maintenant plus nette que par le passé.

Les différences par rapport à l'ancien système sont importantes. Le pouvoir législatif résiduel est maintenant du ressort des Régions, non plus de l'Etat. L'intérêt national comme limite au pouvoir législatif régional n'est plus prévu. La liste des domaines du pouvoir législatif concurrent ne correspond pas à l'ancienne liste du texte original de la Constitution. La possibilité donnée aux lois de l'Etat d'attribuer aux Régions un pouvoir législatif d'exécution n'est plus prévue.

La réforme de 2001 a aussi concerné le pouvoir réglementaire, qui est toujours un pouvoir normatif, mais d'un degré inférieur au pouvoir législatif. Le pouvoir réglementaire échoit à l'Etat dans les matières de législation exclusive, sauf délégation aux Régions ; pour toutes les autres matières le pouvoir réglementaire échoit aux Régions¹⁴.

La l.c. 3/2001 n'a pas touché au pouvoir législatif des Régions ayant un statut spécial ni des provinces autonomes de Trente et Bolzano, mais a prévu une future adaptation des statuts particuliers. Jusqu'à l'application de cette adaptation, les dispositions de cette même loi s'appliquent également aux Régions spéciales et aux Provinces autonomes pour les domaines dans lesquels des formes d'autonomie plus vastes sont prévues par rapport à celles qui leur sont déjà attribuées¹⁵.

¹³ Cour const., 26 juin 2002, n° 282 ; id., 27 novembre 2007, n° 401; id., 30 décembre 2009, n° 340.

¹⁴ Art. 117, sixième alinéa, Const.

¹⁵ L.c. n° 3 du 18 octobre 2001, art. 10.

Le Gouvernement, suite à une délégation législative spéciale, a identifié les principes fondamentaux, qui sont tirés de la législation en vigueur, uniquement dans trois matières de pouvoir législatif concurrent¹⁶. Toutefois, le Parlement n'a pas contribué à définir les matières de législation exclusive de l'Etat et les nouvelles matières du pouvoir législatif concurrent, ni n'a promulgué de nouvelles lois cadres, comportant les principes fondamentaux dans ces dernières matières : les incertitudes quant à l'extension des matières et sur les principes fondamentaux, lesquels doivent être extraits de façon interprétative par la législation en vigueur, se sont traduites en un ample contentieux devant la Cour constitutionnelle. Enfin, les statuts des Régions spéciales n'ont pas été adaptés à la réforme constitutionnelle.

Au cours de la XIV^{ème} législature (2001-2006) le Parlement s'est engagé non pas tant dans la pleine exécution de la réforme constitutionnelle de 2001¹⁷ que dans l'approbation d'un projet de loi constitutionnelle, qui apporte une réforme d'ensemble à la seconde partie de la Constitution, sur l'organisation de la République, y compris le système des

¹⁶ Décr. légis. n° 30 du 2 février 2006, en matière de professions ; décr. légis. n° 170 du 12 avril 2006, en matière d'harmonisation des budgets publics ; décr. légis. n° 171 du 18 avril 2006, en matière de caisses d'épargne, caisses rurales, entreprises de crédit à caractère régional, entreprises de crédit foncier et agricole à caractère régional. La délégation législative a été attribuée par la loi du n° 131 du 5 juin 2003, art. 1, alinéa 4.

¹⁷ Pour un jugement largement diffusé, la l.n° 131 du 5 juin 2003, *Dispositions pour l'adaptation du système juridique de la République à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001*, n'a pas fourni d'éléments réellement utiles pour la pleine exécution de la réforme constitutionnelle.

autonomies régionales et locales ¹⁸. Le projet de loi constitutionnelle a été approuvé par le Parlement à la fin de l'année 2005, mais une demande de *referendum* populaire ¹⁹ a été faite sur ce projet, referendum dont le résultat n'a pas été favorable ²⁰ : par conséquent cette réforme n'a pas pu aboutir. Au cours de la XV^{ème} législature (2006-2008) il n'y a pas eu d'initiatives d'importance. Au cours de la XVI^{ème} législature, initiée en 2008, l'initiative politique du Gouvernement et de la majorité parlementaire s'est concentrée sur des thèmes qui dans le langage politique ont été appelés *fédéralisme domanial* et *fédéralisme fiscal*. Il s'agit cependant de dénominations emphatiques, qui concernent seulement le transfert des biens du domaine de l'Etat aux Régions ordinaires, Provinces, Communes et d'une réforme partielle du système de financement des ces mêmes collectivités.

¹⁸ Actes Parlementaires du Sénat, XIV^{ème} législature, projet de loi constitutionnelle n° 2544, présenté par le Président du Conseil des Ministres Berlusconi le 17 octobre 2003.

¹⁹ Le *referendum* a été sollicité par quinze Conseils régionaux et de façon distincte par plus de 800.000 électeurs.

²⁰ Le referendum a eu lieu les 25-26 juin 2006 et a enregistré une grande majorité de votes défavorables (15.791.293 équivalent à 61,3%, par rapport à 9.962.348 votes favorables, équivalents à 38,7%).

Ces réformes ont été introduites grâce à la loi ordinaire de délégation, qui a été suivie de quelques décrets législatifs ²¹. La réalisation de ces réformes demandera encore d'autres dispositions et une période de temps suffisante. En revanche aucune nouvelle initiative de la part de l'Etat sur le pouvoir législatif régional n'a été engagée.

De l'opinion générale, qui se base sur une vaste jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les nouveautés introduites par la l.c. 3/2001 sont plus formelles que substantielles : le pouvoir législatif régional se meut beaucoup plus dans le sillage de la continuité avec l'ancien système constitutionnel que dans le sens d'une innovation radicale. L'Etat a un pouvoir législatif exclusif dans quelques matières, couramment appelées *transversales*, comme la tutelle de la concurrence ou la définition des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur la totalité du territoire national : ces matières *transversales* permettent à l'Etat de larges marges d'intervention dans la réglementation des matières du pouvoir législatif concurrent ainsi que du pouvoir résiduel des Régions. L'intérêt national, qui ne figure plus expressément dans la Constitution, a été retrouvé grâce à la limite des principes fondamentaux dans les matières de législation concurrente et quelques matières du pouvoir législatif exclusif de l'Etat : par exemple le système juridique civil et pénal, la tutelle de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels, outre les matières *transversales* que l'on vient d'évoquer, permettent à l'Etat de conditionner largement l'autonomie législative régionale.

²¹ L. n° 42 du 5 mai 2009, *Délégation au gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, en application de l'art. 119 de la Constitution* ; décr. légis. n° 85 du 28 mai 2010, *Attribution aux communes, provinces, villes métropolitaines et Régions d'un patrimoine qui leur est propre, conformément à l'art. 19 de la loi n° 42 du 5 mai 2009* ; décr. légis. n° 216 du 26 novembre 2010, *Dispositions en matière de détermination des coûts et des besoins standards des Communes, des Villes métropolitaines et des Provinces*.

Dans les cas, très nombreux, où une intervention législative est reductible dans plusieurs matières en même temps, de la compétence en partie de l'Etat et en partie des Régions, en appliquant le critère de la matière la plus importante ou le principe d'une collaboration loyale entre l'Etat et les Régions, la Cour constitutionnelle a contribué de façon ultérieure à réduire les espaces d'autonomie régionale potentiellement reconnus par la réforme. La répartition rigide du pouvoir législatif entre Etat et Régions a été, finalement, atténuée par un jugement de la Cour constitutionnelle en 2003, évoqué plus loin, et par les différents jugements conformes de la Cour qui l'ont suivi.

3.

Le texte original de la Constitution établissait, pour les fonctions administratives des Régions, le principe du *parallélisme* : aux Régions incombaient les fonctions administratives dans les mêmes matières que celles pour lesquelles elles avaient le pouvoir législatif, hormis exclusivement les fonctions d'intérêt local qui pouvaient être attribuées par la loi de l'Etat aux Provinces, aux Communes ou à d'autres collectivités locales²² ; La loi de l'Etat pouvait, en outre, déléguer aux Régions l'exercice d'autres fonctions administratives²³. Les Régions devaient exercer normalement leurs fonctions administratives par l'intermédiaire de la délégation aux Provinces, aux Communes et à d'autres collectivités locales, ou en utilisant leur bureaux²⁴.

²² Art. 118, premier alinéa, Const. (texte original).

²³ Art. 118, second alinéa, Const. (texte original).

²⁴ Art. 118, troisième alinéa, Const. (texte original).

La VIIIème disposition transitoire et finale de la Constitution confiait aux lois de la République le devoir de régler pour chaque branche de l'administration publique le passage des fonctions étatiques aux Régions : cette disposition, malgré son classement, a été considérée non transitoire, mais ayant un caractère permanent. En effet, les transferts les plus importants de fonctions administratives étatiques aux Régions ont eu lieu en trois phases, toujours par le biais de décrets législatifs suite à une loi de délégation. La première régionalisation a eu lieu en 1972, juste après la première élection des Conseils Régionaux²⁵. La deuxième régionalisation a eu lieu en 1977²⁶. La troisième régionalisation a été réalisée dans les années 1997-1998, avec des aspects fortement innovateurs par rapport au passé²⁷ : la loi de délégation était orientée vers *l'assignation* de fonctions aux Régions et aux collectivités locales, incluant de cette façon transfert, délégation et attribution de fonctions ;

²⁵ D.P.R. n° 1-6 du 14 janvier 1972, D.P.R. n° 7-11 du 15 janvier 1972 ; ces décrets législatifs ont été émis suite à la délégation législative fixée par la l. n° 281 du 16 mai 1970.

²⁶ D.P.R. n° 616 du 24 juillet 1977, émis suite à la délégation législative fixée par la l. n° 382 du 22 juillet 1975.

²⁷ La délégation législative a été mise en place par la l. n° 59 du 15 mars 1997, qui a été suivie de plusieurs décrets législatifs : d. légis. n° 143 du 4 juin 1997 ; d. légis. n° 422 du 19 novembre 1997, modifié par le d. légis. n° 400 du 20 septembre 1999 ; d. légis. n° 469 du 23 décembre 1997 ; d. législ. n° 112 du 31 mars 1998, modifié par le d. légis. n° 443 du 29 octobre 1999.

le critère fondamental de la délégation était le principe de subsidiarité, déjà introduit dans le système juridique italien par la Carte européenne de l'autonomie locale ²⁸; les matières pour lesquelles on disposait de l'attribution de fonctions n'étaient pas indiquées en positif, mais au contraire les matières exclues étaient indiquées en négatif. Par conséquent, la troisième régionalisation a comporté la dévolution aux Régions de nouvelles et importantes fonctions administratives.

Les statuts des Régions spéciales prévoient de la même façon le principe du parallélisme entre les fonctions législatives et les fonctions administratives; ceux-ci prévoient également que le transfert des fonctions administratives de l'Etat adviennent avec les normes spéciales d'exécution des statuts, qui émanent du Gouvernement avant avis d'une commission paritaire Etat-Région.

La l.c. 3/2001 a aussi profondément modifié les principes constitutionnels sur les fonctions administratives des Régions ordinaires. Le principe de parallélisme entre fonctions législatives et fonctions administratives a été abandonné et remplacé par le principe de subsidiarité, avec les principes d'adéquation et de différenciation. Il est cependant clair que les nouveaux principes constitutionnels sur les fonctions administratives des Régions ne s'appliquent pas automatiquement mais demandent l'intermédiaire de nouvelles lois étatiques. Cependant un nouveau et vaste transfert de fonctions administratives étatiques aux Régions ne s'est pas fait après la réforme constitutionnelle. Selon un avis largement partagé, l'autonomie administrative des Régions a vraiment augmenté uniquement en raison de l'effet de la troisième régionalisation, considérée comme une réforme sur le fédéralisme à *Constitution inchangée*, à laquelle la

²⁸ La loi n° 439 du 30 décembre 1989 avait autorisé la ratification de la *Convention européenne relative à la Carte européenne de l'économie locale*, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985; le principe de subsidiarité est prévu par la Carte à l'art. 4, par.3.

l.c. 3/2001 a ensuite donné une couverture constitutionnelle, mais sans nouveaux effets considérables.

Du reste, la Cour constitutionnelle a précisé que l'Etat peut continuer à exercer un rôle d'importance pour les grands intérêts nationaux, même après la réforme constitutionnelle, dans les domaines de compétence législative régionale. En particulier la loi de l'Etat peut décider dans ces domaines l'attraction en subsidiarité à l'Etat des fonctions administratives ayant un caractère intrinsèquement unitaire, avec une attention particulière pour les tâches relatives à la programmation et à l'exécution d'œuvres publiques stratégiques pour le Pays, même sur la base d'ententes entre Etat et Régions ; ceci implique aussi que l'Etat récupère le pouvoir législatif pour les mêmes tâches ²⁹. Par conséquent, le principe de subsidiarité peut opérer non seulement en faveur des Régions, des Provinces et des Communes, mais aussi en faveur de l'Etat, et peut aussi se répercuter, toujours en faveur de l'Etat, sur la répartition constitutionnelle de pouvoir législatif entre Etat et Régions.

Le nouveau transfert des fonctions administratives aux Régions n'a pas seulement manqué. Quelques nouvelles lois importantes ont renforcé, pour les domaines qui en forment l'objet, le rôle de l'administration de l'Etat; ainsi par exemple, le Code des biens culturels et du paysage ³⁰, ainsi que le soi-disant Code de l'environnement ³¹. Les nouvelles lois étatiques dans beaucoup de matières n'ont pas donné de vrai relief au principe de subsidiarité et d'autre part il manque les liens nécessaires pour une collaboration loyale entre les administrations de l'Etat et les administrations régionales (voir *Les conférences entre Etat, Régions et collectivités locales*).

²⁹ Cour const., 1^{er} octobre 2003 n° 303.

³⁰ D. légis. n° 42 du 22 janvier 2004, qui sera modifié de nombreuses fois.

³¹ D. légis. n° 152 du 3 avril 2006, *Normes en matière d'environnement*, lui aussi modifié de nombreuses fois.

