

DU RÉGIONALISME AU FÉDÉRALISME ?

C'EST DANS UN PAYS SORTI PROSTRÉ des douloureux événements de la Seconde Guerre mondiale que l'Assemblée constituante voulut dessiner un ensemble territorial fondé sur les nouvelles autonomies régionales, provoquant ainsi des mutations profondes des conditions économiques et sociales, des dynamiques politiques, de l'intégration dans l'ensemble européen et international et un véritable tournant dans la tradition centralisée à la française. Il rompait le monopole du Parlement en matière législative en déléguant certains domaines de la loi aux régions, comme l'aide sociale, l'assistance sanitaire, l'urbanisme, l'agriculture, mais en conservant à l'État les prérogatives des grandes lois d'orientation qui en fixaient le cadre juridique. Dans les matières législatives de leur compétence, les régions se voyaient également attribuer la gestion de l'administration, à charge pour elles de la déléguer aux collectivités locales.

81

Quinze régions ordinaires furent ainsi créées ainsi que cinq autres à statut dérogatoire (Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Vénétie julienne, Sicile et Sardaigne) afin de tenir compte de leurs particularismes linguistiques, historiques, géographiques.

DES RÉFORMES LÉGISLATIVES À LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Dans la réalité, les régions ordinaires – véritablement instituées avec plus de vingt ans de retard – se sont affirmées difficilement et progressivement, leurs pouvoirs n'augmentant que par phases successives de décentralisation (dans un premier temps, entre 1975 et 1977 ; dans un second, dans le cadre des réformes de l'administration entre 1997 et 2000) jusqu'à la révision du texte constitutionnel lui-même.

Le législateur l'a modifié une première fois en 1999 par une loi constitutionnelle qui portait modification du mode d'élection des présidents de régions élus désormais au suffrage direct et non plus par les conseillers régionaux (de manière analogue à la réforme de l'élection des maires et des présidents de provinces en 1993) et a fortement élargi l'autonomie en matière statutaire des régions (elles sont désormais compétentes pour fixer, entre autres, leur mode de gouvernement et leur système électoral).

En 2001, par la révision la plus importante qu'ait jamais approuvée l'Italie, le titre V de la Constitution a été complètement revu, après un débat culturel et politique sur la modernisation du pays, sur la nécessité de l'adapter à l'Europe, de rapprocher les citoyens des centres de décisions, de responsabiliser les gouvernants.

82

Réclamée et, pour une grande partie de son contenu, proposée conjointement par les régions, les communes, les provinces, la réforme a été adoptée à quelques voix de majorité et confirmée ensuite par le référendum du 7 octobre 2001.

LE CONTENU DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

La réforme constitutionnelle est marquée par un sérieux rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie, par un transfert important des pouvoirs vers les régions en matière législative, et en direction des communes et des autres collectivités locales en matière administrative. Elle introduit plus de souplesse et permet une réelle différenciation de chaque entité dans un cadre de coopération et de solidarité.

Une nouvelle répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions

La version originale du texte constitutionnel (art. 117) attribuait aux régions la compétence d'édicter des lois dans certains domaines strictement délimités. En 2001, le nouveau texte constitutionnel a opéré un renversement du critère de délimitation des compétences en passant de l'énumération des domaines attribués à la compétence législative des régions à l'énumération de celles réservées exclusivement à l'État et en affirmant la compétence générale résiduelle des régions pour toutes celles qui n'étaient pas énumérées. L'État demeure compétent pour les questions de politique étrangère, de défense et des forces armées, de la monnaie et de la protection des règles de concurrence ; de justice et des lois

concernant l'ordre et la procédure judiciaires ; de forme et d'organisation de l'État, d'ordre public et de sûreté des citoyens, d'immigration, de protection de l'environnement et des biens culturels ; de détermination des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur le territoire national. C'est un des points saillants d'un projet que l'on peut qualifier de fédéralisme fortement solidaire.

Cette dimension solidaire est également soulignée par d'autres éléments tels que la prévision de mécanismes de péréquation financière et de pouvoirs de substitution du gouvernement aux régions et aux collectivités locales lorsque « la protection de l'unité juridique ou de l'unité économique et plus particulièrement celle des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux l'exigent ». Pour ce qui concerne les collectivités locales, l'État reste compétent en matière de « législation électorale, organes de gouvernement et fonctions fondamentales des communes, provinces et métropoles ».

83

Les régions se voient attribuer, sur la base de la clause générale résiduelle, la police locale, l'instruction et la formation professionnelle, l'assistance, le commerce, les activités de production, l'industrie, l'agriculture, le tourisme, le spectacle, les travaux publics, les transports, le réseau routier.

Parallèlement, les limites auxquelles sont soumises les lois régionales sont modifiées : dans la Constitution de 1948, elles consistaient surtout dans les « principes fondamentaux » fixés par les lois de l'État, selon un modèle de « législation concurrente » ; désormais, les seules limites d'ordre général prévues par le texte révisé sont identiques tant pour la législation régionale que pour celle de l'État : respect de la Constitution et des contraintes imposées par les systèmes juridiques communautaire et international. Quant aux principes fondamentaux fixés par la législation nationale, ils ne s'appliquent désormais qu'à certaines matières expressément prévues dans des domaines nouveaux et délicats tels que les rapports des régions avec l'Union européenne ou le niveau international, le commerce avec l'étranger, la protection sanitaire, la législation et la sécurité du travail, la protection civile, le gouvernement du territoire, les ports et aéroports, les grands réseaux de transport, la valorisation des biens culturels et environnementaux, la coordination des finances publiques.

Formes de différenciation et de coopération

En confirmant un statut dérogatoire pour les régions du Frioul, Vénétie julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste, la réforme constitutionnelle – dessinant un système à « géométrie variable » ou à

« vitesse différenciée », diversement inspiré, dans le débat italien, de l'expérience espagnole – prévoit « des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie » qui peuvent être acquises par toute autre région. Ces formes sont applicables à toutes les matières entrant dans les compétences concurrentes et même à des matières relevant de la compétence exclusive de l'État, comme la protection de l'environnement et des biens culturels. Elles sont adoptées par des lois de l'État, approuvées par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, à l'initiative et en accord avec la région intéressée.

84 À propos de quelques questions d'importance majeure, comme l'immigration et les questions de sécurité, la réforme constitutionnelle prévoit ensuite que soient instituées des formes de concertation entre l'État et la région. Il s'agit de matières qui relèvent de la compétence de l'État, mais qui ont des liens incontestables et des implications étroites avec les domaines attribués aux régions et aux collectivités locales. Ainsi, la coopération se révèle indispensable sur les questions d'immigration si l'on considère que des politiques qui y sont étroitement liées (à partir des politiques du travail, sociales, de formation professionnelle, etc.) entrent désormais pleinement dans la compétence des autonomies. De même, la complexité des questions posées par les politiques de sécurité exclut qu'elles ne soient posées qu'en termes d'ordre public puisqu'il est nécessaire d'en considérer chaque aspect dans une continuité sans rupture entre l'ordre public au sens étroit, les politiques d'urbanisme et de logement, les politiques sociales et toute une série d'autres thèmes où les autonomies ont un rôle fondamental à jouer.

Un nouveau système de rapports européens et internationaux

Le pouvoir législatif de l'État comme des régions s'exerce, nous l'avons évoqué, dans les limites non seulement de la Constitution mais aussi des « obligations dérivant du droit communautaire et du droit international » au point que, par rapport à l'un comme à l'autre, le droit interne est supposé (si l'on s'en tient à certaines interprétations autorisées) s'incliner. Il est par ailleurs significatif que la liste des matières de compétence concurrente soit ouverte par les « rapports internationaux et avec l'Union européenne » des régions et surtout par la reconnaissance du rôle régional dans les procédures d'élaboration et d'exécution des actes communautaires. Ainsi, le principe de participation des régions, dans les domaines de leur compétence, aux décisions aboutissant à la formation des actes normatifs communautaires est reconnu. Il faut ajouter qu'elles procèdent également à la mise en œuvre et à l'exécution

de ces derniers comme des accords internationaux. C'est à l'État qu'il revient de fixer les procédures d'application et de réglementer les modalités d'exercice du pouvoir de substitution en cas d'inexécution.

Un système administratif fondé sur le principe de subsidiarité

Dans la Constitution de 1948, la répartition des fonctions administratives était fondée, en règle générale, sur le principe du « parallélisme ». C'est sur la base de celui-ci que les fonctions administratives étaient attribuées aux régions dans les mêmes matières que celles sur lesquelles portait leur pouvoir législatif, à l'exception de la faculté d'exercer ces fonctions par délégation aux communes et aux provinces. Désormais, les fonctions sont d'abord reconnues aux communes, sauf si, sur la base des principes « de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation », elles sont attribuées aux provinces, aux métropoles, aux régions ou à l'État. C'est la loi de l'État qui, en général, effectue cette répartition dans les matières de sa compétence et la loi régionale dans les autres, dans un cadre où – comme nous l'avons évoqué – la définition des « fonctions fondamentales » des communes, des provinces et des métropoles est réservée à l'État. Du reste, les communes et plus généralement les collectivités locales occupent une place centrale dans le nouveau texte qui s'ouvre (juste avant d'en affirmer l'autonomie, même statutaire) par la déclaration : « la République est constituée par les communes, les provinces, les métropoles, par les régions et par l'État ».

85

Le thème de la subsidiarité horizontale, à l'égard des citoyens et des organisations sociales, vient s'insérer dans ce tableau. Ainsi, la réforme constitutionnelle attribuée à toutes les institutions publiques, de l'État aux communes, l'obligation de favoriser « l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour l'accomplissement des activités d'intérêt général » : cette conception se distingue de celle de la subsidiarité entendue comme critère définissant le rôle des institutions publiques de manière résiduelle, en le cantonnant au seul exercice des activités qui, en général, ne peuvent être convenablement exécutées par des personnes (dans un but lucratif ou pas) privées¹, dans une concep-

1. Dans ce sens, les parlementaires du centre-droit avaient proposé, au cours des travaux préparatoires de la réforme constitutionnelle, la formule : « Les communes, les provinces, les régions et l'État exercent seulement les activités qui ne peuvent être accomplies de manière plus efficace par l'initiative des personnes privées. » Encore plus nettement, le programme électoral de la même coalition politique pour les élections du 13 mai 2001 définit le principe de subsidiarité dans le sens où « la réglementation publique intervient seulement là où l'initiative des personnes privées, citoyens ou entreprises, laissés libres d'agir, s'est avérée échouer ».

tion minimaliste des institutions publiques qui reculent devant des dynamiques externes, en renonçant à réguler, par exemple et en particulier, les dynamiques économiques. La conception que retient la Constitution est au contraire une subsidiarité à forte valeur sociale, et ce n'est donc pas par hasard si la nouvelle disposition a été partagée par différentes composantes de la société civile d'origines culturelles et politiques très variées.

Le dépassement des contrôles et l'autonomie financière

86 Dans un esprit de fort renforcement de l'autonomie législative et administrative, la réforme laisse de côté les moyens de contrôle prévus par la Constitution de 1948. Ainsi, pour ce qui concerne les lois régionales, la possibilité de renvoi de la loi par le gouvernement disparaît, et ne reste désormais que la seule faculté de recours pour motifs d'inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. De même, toute région peut attaquer une loi de l'État dès lors qu'elle considère qu'elle empiète sur ses prérogatives. Les contrôles portant sur la forme des différents actes administratifs – des régions et des collectivités locales – prévus par des articles de la Constitution désormais abrogés sont également abandonnés.

Une large autonomie en matière de recettes et dépenses est reconvenue par ailleurs aux communes, provinces, métropoles et régions. Entre autres, elles fixent les impôts et les ressources propres dans le cadre de la coordination des finances publiques et disposent d'une coparticipation à la perception des contributions publiques. Pour les territoires défavorisés, un fonds de péréquation est institué et l'État « consacre des ressources complémentaires et effectue des interventions spéciales » en faveur d'organismes déterminés pour promouvoir « le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, pour réduire les déséquilibres économiques et sociaux, pour favoriser l'exercice effectif des droits de la personne ».

La participation des collectivités locales aux procédures législatives de l'État et des régions

La réforme constitutionnelle présente également un caractère fortement coopératif. Dans cet esprit, la constitution dans chaque région d'un organe représentant les communes et les provinces, le « conseil des autonomies locales », entendu comme l'organe de consultation des collectivités locales dans les procédures législatives régionales, est significative. Le régime juridique de cet organe est fixé par le statut régional qui pourra en adapter la composition et les fonctions.

Au niveau national, la réforme n'a pas abordé la question – assez complexe et débattue depuis longtemps sans toutefois parvenir à des propositions suffisamment consensuelles – de la transformation d'une branche du Parlement en « Chambre des autonomies » ou en « Sénat fédéral ». Dans l'attente d'une future révision constitutionnelle dans ce sens, le texte désormais en vigueur prévoit la possibilité d'introduire la participation de représentants des régions et des autonomies locales à la Commission parlementaire pour les questions régionales. Composée paritairement de députés et de sénateurs, cette commission ainsi élargie est désormais appelée à exprimer des avis pendant la procédure d'approbation des lois relatives à des matières qui concernent les collectivités, un avis qui ne peut être rejeté par les Chambres qu'à la majorité absolue.

87

LA MISE EN ŒUVRE CONTROVERSÉE DE LA RÉFORME

Approuvée dans la phase finale de la XIII^e législature par un Parlement de majorité centre-gauche, alors que le centre-droit – devenu ensuite majoritaire par les élections du 13 mai 2001 – s'y opposait, la réforme s'est donc trouvée gérée par des forces politiques et un gouvernement qui lui étaient (de manière variable) hostiles.

Ces circonstances ont entraîné une phase complexe de stagnation et de tensions contradictoires. En résumé, quatre tendances distinctes émergent du débat politico-institutionnel de ces derniers mois : *a*) un retour à la centralisation ; *b*) une accentuation des logiques de compétition entre les territoires (et notamment entre les régions) ; *c*) une désarticulation du système national par la volonté de quelques régions, selon un schéma de dévolution qu'elles voudraient introduire dans la Constitution ; *d*) une mise en œuvre de la réforme constitutionnelle qui permet que se développe un vrai système d'autonomie qui soit en même temps solidaire et coopératif.

Les tendances à une nouvelle centralisation

La première tendance est celle d'une centralisation par un retour à un interventionnisme fort de l'État, non seulement dans des domaines que la réforme constitutionnelle approuvée par le référendum du 7 octobre avait attribués – souvent exclusivement – aux régions et aux autonomies locales, mais aussi à des matières depuis longtemps – et que l'on croyait définitivement – décentralisées.

On en trouve l'illustration dans différentes mesures adoptées ou proposées par le gouvernement ces derniers mois : de la loi « objectif » sur les infrastructures à la loi de finances, en passant par le projet de réorganisation de l'école. Il s'agit donc d'une orientation partagée – avec des accentuations diverses – par différents ministres et qui va de pair, dans une large mesure, avec la délégitimation de la réforme constitutionnelle (qualifiée de « petite réforme », substantiellement inapplicable). Les régions et les collectivités locales ont exprimé leurs protestations, et des mesures importantes de l'État sont en attente d'un jugement sur leur légitimité constitutionnelle.

Les tendances à une compétition entre les territoires

88 Une deuxième tendance s'oriente vers une réinterprétation du fédéralisme (ou autonomisme) du texte constitutionnel dans un sens compétitif. En résumé, d'un côté on tend à dévaluer et non à rendre opérationnels les moyens de coopération et de solidarité prévus par la Constitution, depuis les garanties des droits civiques et sociaux jusqu'à la péréquation financière, en passant par le principe d'unité des droits civiques, nettement contredit, par exemple, par les positions contenues dans le « livre blanc » présenté par le ministre du Travail. De l'autre, alors que l'on tarde à intégrer à la commission parlementaire les représentants des régions et des collectivités locales, on atténue l'importance et la force des organes, déjà existants, pour la consultation et la concertation entre le gouvernement et les collectivités locales, dont les avis sont souvent ignorés. Par ailleurs, un modèle de négociation entre le gouvernement et les différents territoires tend à se profiler.

Les tendances à la « dévolution »

La philosophie que l'on vient d'évoquer atteint son expression la plus claire et la plus évidente avec les propositions de « dévolution » soutenues par la Ligue du Nord, dont le leader, Umberto Bossi, est actuellement ministre pour les Réformes. À son initiative, le gouvernement a approuvé un projet de nouvelle révision constitutionnelle qui – en quelques lignes – tend à introduire un mécanisme à partir duquel chaque région pourrait s'attribuer elle-même des pouvoirs exclusifs en matière de santé, d'instruction et de police locale. Cette dernière matière – à partir de la présentation du projet comme des déclarations du ministre Bossi – devrait plus justement être désignée par le terme *sécurité*, les régions qui en ont les moyens pouvant se doter d'un véritable

corps de police régionale (qui viendrait s'ajouter à la police d'État, la gendarmerie, la garde de finance, etc.).

Les conditions pour une décomposition des systèmes nationaux de santé, d'instruction et de sécurité se trouvent ainsi réunies : à l'initiative exclusive (et au bénéfice exclusif) de quelques régions, selon une procédure exclusive et ignorant la volonté et le rôle des communes et des provinces, et qui, inévitablement, finirait par favoriser les territoires forts aux dépens des plus faibles.

C'est notamment à cause de considérations de ce type que le projet de loi constitutionnelle sur la dévolution a reçu une évaluation négative de tous les représentants des collectivités locales et des régions. Malgré cela, le Parlement continue la procédure d'adoption du texte.

Les tendances à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle

89

Dans ce contexte, une quatrième orientation – qui consiste tout simplement à appliquer le texte constitutionnel – s'est révélée (paradoxalement) être la plus discutée. Toutes les tendances évoquées ci-dessus, apparemment différentes, convergent pour faire obstacle à cette application. Ainsi, n'est-ce pas par hasard que, le 30 mai 2002, on est parvenu, bien difficilement, à une « entente institutionnelle » entre gouvernement, régions et collectivités locales, pour fixer les engagements réciproques et les garanties permettant d'appliquer effectivement la réforme, ramenant l'action de l'État dans son cadre constitutionnel, amorçant le transfert des fonctions et des ressources de l'État aux autonomies et annonçant un nouveau système de financement régional et local.

VERS UNE RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ?

Dans un ensemble aussi contradictoire et dynamique, il paraît difficile pour le moment de définir la forme prise par l'État italien, dans un équilibre particulier entre régionalisme et fédéralisme. Des traits caractéristiques de ce dernier modèle ne manquent pas dans la Constitution à partir du critère d'attribution des compétences législatives, l'État ne conservant qu'une série de matières limitativement énumérées et les régions détenant la compétence générale.

Certes, il s'agirait d'une part d'un fédéralisme « graduel », selon un processus par étapes, d'autre part d'un fédéralisme par décentralisation à partir d'un État originellement unitaire : mais ni l'un ni l'autre de ces

deux éléments ne sont dirimants si l'on considère qu'on les retrouve dans des expériences – comme la belge, par exemple, qui s'est construite dans un contexte et une période suffisamment proches (et dans une interprétation, même théorique, communément acceptée) – qui peuvent être qualifiées de « fédérales ».

La place accordée aux communes et aux provinces par la Constitution, qui les considère comme des « éléments constitutifs » de la République au même titre que les régions et l'État, reste un aspect pleinement original de la réforme. Originalité compréhensible si on la considère à la lumière du profond enracinement dont le gouvernement local, et notamment communal, bénéficie dans la société et dans l'histoire italiennes.

90 Il manque incontestablement certains éléments qui caractérisent habituellement les modèles classiques d'États fédéraux, à commencer par une « Chambre des autonomies » dont l'absence ne semble pas comblée par la Commission parlementaire pour les questions régionales telle qu'elle est envisagée par le texte.

Il est significatif que les promoteurs de la réforme comme ses opposants soient convaincus qu'elle n'a pas conclu le processus de réorganisation constitutionnelle de la République italienne, faute d'une réorganisation dans un sens fédéraliste des organes constitutionnels de l'État (du Parlement à la Cour constitutionnelle).

En réalité, le fond des choses semble exiger une approche dynamique de l'étude des autonomies locales, considérées comme des organes qui, situés à l'intérieur d'autres organes, auraient par rapport à ces derniers des positions évolutives dans le temps car fondées sur des équilibres difficiles et souvent fragiles entre des tendances centralisatrices et des tendances particularistes. Ainsi, par exemple, le *Federalizing Process* défini par Karl Friedrich semble saisir des données fondamentales de la situation italienne actuelle : celle où un « fédéralisme » particulier, marqué par des dimensions de solidarité, de coopération, d'euro-péanisme, de subsidiarité, de différenciation, de gradualité, est à la recherche de son achèvement et surtout de son équilibre.

R É S U M É

La mise en place des autonomies régionales et locales prévues par la Constitution de 1948 a été lente et progressive, prenant la forme d'une décentralisation administrative malgré le pouvoir législatif délégué aux régions que prévoyait la Constitution. La phase contemporaine, à la suite des lois de 1993 (pour les collectivités locales) et de 1999 (pour les régions) qui ont créé des pouvoirs dotés d'une forte légitimité, est caractérisée par une mutation constitutionnelle (révision de 2001) qui dote les régions d'un pouvoir législatif propre et de moyens financiers, et qui garantit, par le principe de subsidiarité, l'autonomie des communes et métropoles. Mais la mise en œuvre de cette réforme, bien que freinée par des résistances centralisatrices, peut conduire à plusieurs types de fédéralisme, certains courant prônant même une « dévolution » qui poserait la question du maintien de la solidarité territoriale.