



HAL
open science

Régionalisme modulable et acrobaties dangereuses

Julien Giudicelli, Roberto Louvin

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Roberto Louvin. Régionalisme modulable et acrobaties dangereuses. 2019. hal-03491733

HAL Id: hal-03491733

<https://hal.science/hal-03491733v1>

Submitted on 2 Jun 2022

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.

■ La voix d'Italie (1/3)

Régionalisme modulable et acrobaties dangereuses

par **Roberto Louvin**

Professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Trieste

La XVIII^e législature (2013-2018) du Parlement italien avait été marquée par une volonté assez nette d'imiter l'exemple français de rationalisation de la carte des régions. Une Commission technique avait même œuvré, pendant quelques mois, auprès du ministre des Régions pour examiner « sous différents angles (...) l'adéquation de la délimitation territoriale actuelle des régions, en évaluant également la faisabilité de fusions entre plusieurs régions ou d'autres formes de coordination opérationnelle et de gestion »¹. Ce même propos avait été repris par de nombreuses initiatives législatives ainsi que par un ordre du jour approuvé lors de la discussion de la réforme Renzi-Boschi au Sénat au mois d'octobre 2016.

La mythologie de la « taille moyenne optimale » des régions - véritable disputation sur le sexe des anges - paraissait faire mouche en Italie préconisant une dynamique - quoiqu'encore purement virtuelle - de fusionnement qui ignorait carrément la « fixité » constitutionnelle originaire des entités régionales en Italie. La modification territoriale de celles-ci prévoit, en effet, obligatoirement une loi constitutionnelle, la consultation des conseils régionaux, la participation des collectivités locales au processus réformateur et, *dulcis in fundo*, la tenue d'un référendum.

La nouvelle législature a débuté, par contre, sur des notes totalement différentes : le thème du moment, depuis la formation du gouvernement de la Ligue et du Mouvement 5 Étoiles, est en effet l'application de l'article 116 alinéa 2 de la Constitution, c'est-à-dire la réalisation d'une régionalisation

modulable qu'on qualifie de *regionalismo differenziato*.

L'octroi de ces « formes et conditions particulières d'autonomie » peut concerner uniquement certaines matières, qui sont censées être attribuées, par loi de l'État et à l'initiative de la région intéressée, après avoir reçu l'avis des collectivités locales, dans le respect des principes liés aux finances publiques fixés par l'article 119 de la Constitution.

La pression des régions de Vénétie et de Lombardie, incitées par le résultat plébiscitaire des référendums consultatifs régionaux d'octobre 2017, a conduit à une conclusion foudroyante d'accords avec le gouvernement national. Mais alors que la ministre des Régions Erika Stefani, très déterminée à faire immédiatement approuver ces ententes, a rapidement achevé sa tâche en soumettant au Conseil des ministres les accords préparatoires, de

Craignant l'accroissement des inégalités et la rupture de la solidarité, le gouvernement est mis en garde contre un transfert de pouvoirs et de ressources aux régions « riches » sans une définition préalable des niveaux essentiels des prestations (...)

fortes oppositions ont surgi dans l'arène politique, parmi les juristes² et dans l'opinion publique au sujet de la légitimité du processus de dévolution de ces pouvoirs.

Deux objections principales sont avancées à ce sujet.

La première tient au prétendu danger de « sécession cachée » qui accompagnerait ces projets, au vu de leurs conséquences négatives pour la garantie des « niveaux essentiels des services » pour les citoyens des autres régions italiennes, ainsi qu'à une vive inquiétude quant à la violation des

principes fondamentaux, constitutionnellement protégés, d'égalité des citoyens (art. 3) mais aussi d'unité et indivisibilité de la République (art. 5).

Craignant l'accroissement des inégalités et la rupture de la solidarité, le gouvernement est mis en garde contre un transfert de pouvoirs et de ressources aux régions « riches » sans une définition préalable des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national³. Ce que les opposants à la dévolution asymétrique omettent de dire c'est que les « niveaux essentiels des prestations » sont déjà régulièrement établis par les autorités centrales dans certains domaines, tel que la santé : la question cruciale demeure donc liée à la répartition des ressources financières et à l'application, encore largement déficitaire, de l'article 119 de la Constitution d'après lequel les régions doivent disposer de

l'autonomie financière pour leurs recettes et leurs dépenses et de ressources autonomes ; ce qui d'ailleurs est déjà le cas depuis des décennies pour les régions spéciales, où les systèmes sanitaires et

d'éducation sont déjà, en général, entièrement à la charge des régions elles-mêmes.

Le deuxième point essentiel où réside la difficulté de l'affaire est le rôle du Parlement qui refuse, majoritairement, de jouer un rôle de simple spectateur. La question s'envenime autour de l'interprétation de la disposition qui veut que « ladite loi est adoptée par les chambres (...) sur la base d'une entente entre l'État et la région intéressée »⁴.

Est-ce à dire que la Chambre des députés et le Sénat n'ont pas le droit

de modifier le contenu de ces ententes ? L'expression « sur la base » signifie-t-elle donc que le Parlement a uniquement le pouvoir d'approuver ou de rejeter ces ententes ?

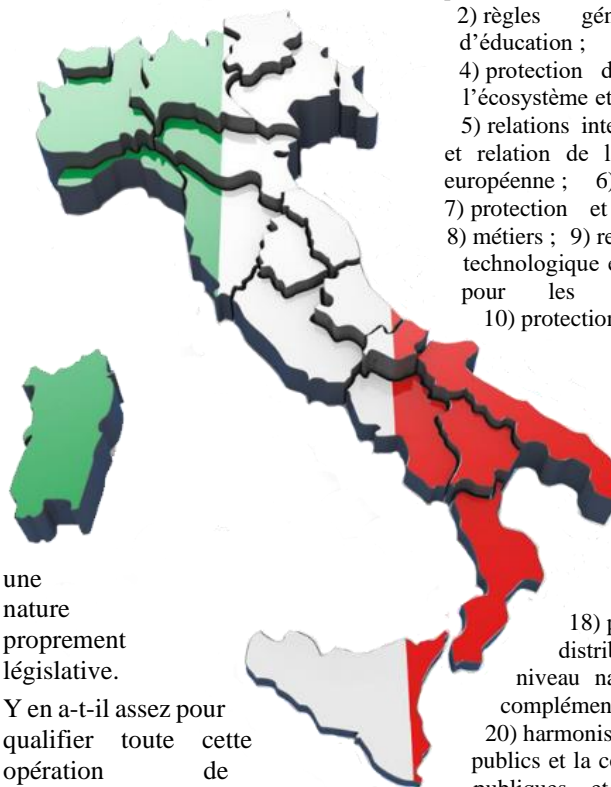
L'interprétation la plus plausible est que cette « loi renforcée » doit suivre, par analogie, la procédure établie pour réglementer les « accords » avec les cultes non catholiques : le Parlement est finalement libre d'approuver ou de rejeter l'accord que le gouvernement propose dans son projet de loi, mais peut également demander au gouvernement de renégocier certaines de ses clauses. Il ne peut pas, par contre, renoncer *a priori* à son pouvoir de vérifier les pouvoirs transférés aux régions concernées⁵.

Sur ce point, l'escamotage choisi par le gouvernement actuel vise à faire approuver une dévolution générale de matières⁶, quitte à définir par la suite, sur la base de négociations ultérieures et d'accords successivement établis au sein de « commissions paritaires » configurées à l'instar de celles qui sont aujourd'hui chargées de définir les transferts de pouvoir au bénéfice des régions à Statut spécial.

La méthode choisie fait défaut, dans la mesure où elle renvoie la définition du périmètre de la dévolution à des décrets ultérieurs du président du Conseil des ministres, notamment pour ce qui est des biens et des ressources financières, humaines et instrumentales. Les transferts ainsi définis - qui entraîneraient la suppression ou la réorganisation simultanée de l'administration périphérique de l'État - seraient soustraits non seulement au consentement du Parlement, mais aussi aux garanties de contrôle propres aux décrets du président de la République⁷.

On a évoqué à ce sujet, à juste titre, l'idée d'une sorte de « privatisation » dans la procédure de transfert aux régions des fonctions de l'État, ainsi réservée, dans sa phase cruciale, à la relation directe entre l'exécutif national et l'exécutif régional.

La probabilité qu'une telle démarche aboutisse à une inflation du contentieux constitutionnel sur les futures lois régionales dans toutes ces matières paraît très élevée : cette « autonomie renforcée » est en effet dépourvue de bases constitutionnelles et législatives solides, dans la mesure où elle se fonde uniquement sur des actes - les décrets du président du Conseil des ministres - qui n'ont pas



une nature proprement législative.

Y en a-t-il assez pour qualifier toute cette opération de « subversive »⁸ ? Cela semble fort exagéré. Toujours est-il que l'idée d'asseoir cette nouvelle dévolution de pouvoirs sur des bases aussi fragiles expose les protagonistes de l'opération à des risques non négligeables. *trad. Julien Giudicelli*

 1. Arrêté du ministre des Régions du 29 décembre 2014, art. 3, al. 2.
 2. Cf., l'Appel d'une trentaine de constitutionnalistes : « Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese », *federalismi.it*, n° 5, 2019.
 3. Art. 117 C., lettre D).
 4. Art. 116 C., al. 3.
 5. R. DICKMANN, « Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. », *federalismi.it*, n° 5, 2019.

6. Dans l'Accord concernant la Région Vénétie du 25 février 2019, signé par le président du Conseil des ministres Giuseppe Conte et le président de la Région Vénétie Luca Zaia, la dévolution prend une forme ambiguë, dès lors que l'on se borne à indiquer d'une manière générique (art. 2) que « des formes complémentaires et des conditions particulières d'autonomie sont accordées dans les domaines suivants » :

- 1) organisation de la justice de paix (identification des districts) ;
- 2) règles générales en matière d'éducation ;
- 3) l'éducation ;
- 4) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel ;
- 5) relations internationales des régions et relation de la région avec l'Union européenne ;
- 6) commerce extérieur ;
- 7) protection et sécurité du travail ;
- 8) métiers ;
- 9) recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ;
- 10) protection de la santé ;
- 11) alimentation ;
- 12) activités sportives ;
- 13) protection civile ;
- 14) aménagement du territoire ;
- 15) ports et aéroports civils ;
- 16) grands réseaux de transport et de navigation ;
- 17) communications ;
- 18) production, transport et distribution de l'énergie au niveau national ;
- 19) prévoyance complémentaire et supplémentaire ;
- 20) harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal ;
- 21) mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et organisation d'activités culturelles ;
- 22) caisses d'épargne, les caisses rurales, les établissements bancaires à caractère régional ;
- 23) les établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional.

7. Les décrets d'application des régions spéciales ont une force de loi et sont émis par le président de la République ; par conséquent, tout en n'étant pas approuvés par le Parlement, ils demeurent soumis à un contrôle éventuel de la Cour constitutionnelle.

8. Telle que la définit R. BIN, « L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione », *Forum Quaderni costituzionali*, 16 mars 2019.