
La Cour constitutionnelle italienne arbitre des conflits entre l'État et les régions : l'interprétation du titre V de la Constitution

Andrea Deffenu



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/7207>

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2006

Pagination : 115-122

ISBN : 978-2-84133-277-9

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Andrea Deffenu, « La Cour constitutionnelle italienne arbitre des conflits entre l'État et les régions : l'interprétation du titre V de la Constitution », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 5 | 2006, mis en ligne le 15 décembre 2020, consulté le 17 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/7207>

Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

La Cour constitutionnelle italienne arbitre des conflits entre l'État et les régions : l'interprétation du titre V de la Constitution

Andrea DEFFENU

Professeur
Université de Cagliari

I. La justice constitutionnelle en Italie

II. La réforme du titre V, partie II, de la Constitution

III. Le contentieux constitutionnel et la réalisation du titre V de la Constitution

IV. Les décisions de la Cour constitutionnelle : a) les disciplines « entrelacées » et les matières « transversales »

V. Les décisions de la Cour constitutionnelle : b) « l'appel en subsidiarité »

VI. La signification de l'appel en subsidiarité

VII. La Cour constitutionnelle gardienne des principes suprêmes

I. La justice constitutionnelle en Italie

Le XX^e siècle s'est caractérisé par une expansion continue de la justice constitutionnelle dans le monde, au point que dans de nombreuses démocraties la Cour constitutionnelle est devenue la clef de voûte du système constitutionnel, le gardien des règles constitutionnelles, l'arbitre des conflits entre les pouvoirs de l'État, ou de ceux entre l'État et les régions¹.

En Italie, en particulier, la Cour constitutionnelle s'est trouvée, dès le début de ses travaux, au carrefour du système institutionnel, et elle a dû affronter des questions délicates et épineuses. Elle a ainsi jugé la légitimité constitutionnelle de lois sensibles du point de vue politique (on peut se rappeler la loi concernant la suspension des procès pour les hautes fonctions de l'État)² ; elle a dû résoudre de complexes conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État (on peut se rappeler la question concernant

1. Voir par exemple P. Häberle, « Stato costituzionale. III) La Costituzione dello Stato costituzionale », in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIII, Rome, 2000 ; L. Elia, « Il ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie », www.cortecostituzionale.it ; B. Ackerman, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3, janvier 2000, p. 633 sq. ; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2006 ; M. Fromont, *La Justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, Dalloz, 1996.

2. Décision n° 24 / 2004. Voir A. Pugiotto, « Sull'immunità delle "alte cariche" una sentenza di "mezzi silenzi" », www.forumcostituzionale.it.

le pouvoir d'accorder la grâce³ ; elle s'est prononcée sur l'admissibilité de nombre de référendums abrogatifs d'une loi (on peut se rappeler le référendum concernant la loi sur le divorce)⁴ ; enfin, la Cour a fait respecter la répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions⁵. Une activité aussi intense a, inévitablement, généré de fortes frictions entre la Cour constitutionnelle et les autres pouvoirs de l'État, en particulier le Parlement, comme, par exemple, en ce qui concerne l'interprétation divergente de quelques règles constitutionnelles⁶. Si, dans quelques hypothèses, la Cour constitutionnelle a eu la force « politique » suffisante pour adopter des décisions explosives et sensationnelles, comme la déclaration de non-conformité à la Constitution de l'usage de réitérer les décrets-lois⁷, dans d'autres cas, peut-être à cause de désaccords entre ces mêmes juges constitutionnels, elle a préféré rendre des décisions interlocutoires⁸.

Quoi qu'il en soit, la Cour constitutionnelle italienne assume désormais une position centrale dans les dynamiques de la forme du gouvernement et de la forme d'État. Pour montrer au lecteur la position centrale acquise par la Cour constitutionnelle en Italie, il m'a paru significatif d'analyser la jurisprudence constitutionnelle concernant la répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions après la réforme du titre V, partie II, de la Constitution. Je tâcherai de montrer comment la Cour constitutionnelle a trouvé un équilibre correct entre les instances régionales et les instances étatiques, se rapportant aux principes suprêmes de la Constitution, et en particulier aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République.

II. La réforme du titre V, partie II de la Constitution

L'une des réformes constitutionnelles les plus importantes des dernières années en Italie a produit une nouvelle version du titre V, partie II, de la Constitution, concernant les rapports entre l'État, les régions et les communes. Les régions italiennes, grâce aux lois constitutionnelles n° 1 / 1999 et 2 / 2001, peuvent choisir leur forme de gouvernement, par exemple décider si le président de la région est élu au suffrage universel et direct, ou s'il est élu par le Conseil régional. À cause de l'influence exercée par le modèle transitoire imposé par la réforme, toutes les régions italiennes ont néanmoins opté pour une forme de gouvernement qui prévoit l'élection directe du président de la région et un mécanisme de stabilité entre l'Exécutif régional et le Conseil régional appelé *simul stabunt simul cadent*⁹.

Le choix d'une forme de gouvernement qui a donné une plus grande stabilité à l'Exécutif régional par rapport au passé, a seulement devancé la loi constitutionnelle n° 3 / 2001, qui a refaçonné la subdivision des fonctions législatives, réglementaires et administratives entre l'État, les régions, les provinces, les villes métropolitaines et les communes¹⁰. Les pressions politiques exercées par les régions du Nord, et canalisées au Parlement par le parti de la *Lega Nord*, mais aussi la nécessité d'approuver des réformes constitutionnelles qui pouvaient relégitimer une classe politique décimée par les scandales judiciaires de *Tangentopoli*¹¹, ont favorisé l'approbation d'une loi constitutionnelle qui a bien renforcé les collectivités locales.

3. Décision n° 200 / 2006. Voir A. Pugiotto, « Castelli di carta sul potere di grazia », www.forumcostituzionale.it ; M. Siclari, « Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale », www.costituzionalismo.it ; G. Gemma, « Grazia e rieducazione del condannato : una dissenting opinion », www.forumcostituzionale.it ; T.F. Gipponi, « Potere di grazia e controfirma ministeriale : là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere... », www.forumcostituzionale.it ; M. Timpani, « La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia ? », www.forumcostituzionale.it ; M. Gorlani, « Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato ? », www.forumcostituzionale.it ; *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (éd.), Turin, Giappichelli, 2006 ; P. Armaroli, *Grazia a Sofri ? Un intrigo costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006.

4. Décision n° 169 / 1971.

5. Voir T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Linemanti di diritto regionale*, Milan, Giuffrè, 2005.

6. Je pense, par exemple, à la question concernant l'interprétation de l'art. 513 c.p.p., qui a conduit le Parlement à la révision de l'art. 111 Cost. Voir E. Grosso, « Parlamento e Corte costituzionale », in *Il Parlamento*, L. Violante (éd.), Turin, Einaudi, 2001, p. 443 sq. ; A. Deffenu, « Alcuni casi (controversi) di applicazione diretta della Costituzione : i giudici di fronte al "giusto processo" », in *Il giudizio sulle leggi e la sua « diffusione »*, E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (éd.), Turin, Giappichelli, 2002, p. 453 sq.

7. Décision n° 360 / 1996. Voir A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n° 360 / 1996 della Corte costituzionale*, Milan, Giuffrè, 2003 ; A. Celotto, *L'abuso del decreto-legge. Vol. 1 : Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padoue, Cedam, 1997.

8. Voir G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Turin, Einaudi, 2005.

9. Art. 122, al. 4 : « Le Président de l'exécutif régional, sauf si le statut régional dispose autrement, est élu au suffrage universel et direct » ; art. 126, al. 4 : « L'approbation de la motion de censure à l'encontre du Président de l'exécutif régional élu au suffrage universel et direct, ainsi que sa destitution, son empêchement définitif, son décès ou sa démission volontaire entraînent la démission de l'exécutif et la dissolution du Conseil. En tout cas, les démissions contemporaines de la majorité des membres du Conseil entraînent les mêmes conséquences ». Voir M. Carli, C. Fusaro, « Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni », in *Commentario della Costituzione*, A. Pizzorusso (dir.), Bologne – Rome, Zanichelli – Foro it., 2002.

10. Pour ce qui concerne le pouvoir réglementaire, l'art. 117, al. 6, établit que « Le pouvoir réglementaire échoit à l'État dans les matières de législation exclusive, mais l'État peut déléguer cette dernière aux régions. Le pouvoir réglementaire échoit aux régions dans toutes les autres matières. Il appartient aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines le pouvoir réglementaire ayant trait à l'organisation et à l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées ».

11. Voir C. Tullio Altan, R. Cartocci, *La coscienza civile degli italiani. Valori e disvalori. L'Italia di tangentopoli e la crisi del sistema partitico*, Udine, Gaspari, 1997.

Pour bien comprendre le changement constitutionnel qui s'est produit on peut analyser les règles constitutionnelles les plus significatives. Tout d'abord l'art. 114 Cost. établit que « la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État ». Ceci signifie qu'aujourd'hui l'État est seulement l'une des composantes de la République, et que les collectivités locales possèdent la même « dignité constitutionnelle » que lui. En outre, l'art. 127 Cost. a modifié l'accès direct à la Cour constitutionnelle et il a instauré un régime de parité entre l'État et les régions. En effet, jusqu'en 2001, le gouvernement pouvait saisir la Cour de la question de la légitimité constitutionnelle d'une loi régionale avant sa publication ; au contraire, les régions pouvaient saisir la Cour seulement après la publication de la loi étatique. Depuis la réforme constitutionnelle de 2001, le gouvernement, lorsqu'il « estime qu'une loi régionale excède la compétence de la région », peut également « saisir la Cour constitutionnelle de la question de la légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent sa publication »¹².

La position constitutionnelle des régions italiennes se voit donc profondément transformée. Ce changement apparaît avec plus de netteté encore si l'on analyse la nouvelle répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions ordinaires¹³. Le législateur constitutionnel a décidé de renverser le critère de répartition des matières, s'inspirant des États fédéraux¹⁴. L'État italien, aujourd'hui, a le pouvoir exclusif de légiférer seulement dans les matières indiquées par l'art. 117, al. 2¹⁵. Il s'agit des matières traditionnellement attribuées au pouvoir étatique, comme par exemple la politique étrangère, l'immigration, la défense et les forces armées, la citoyenneté, etc. L'art. 117, al. 3 a également introduit une table des matières qui font l'objet de législations concurrentes, dans le sens où « le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État ». Il s'agit d'une liste longue et hétérogène, qui comprend, par exemple, le commerce extérieur, la recherche scientifique et technologique, la protection civile, la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie, etc. Enfin, comme dans les États fédéraux, l'art.

117, al. 4, a établi que « dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions ».

Pour le moment, donc, on peut mettre en évidence que la réforme constitutionnelle italienne a produit une répartition rigide des compétences législatives, en utilisant des critères d'ordre matériel, mais seulement en apparence. En réalité, on montrera que la solution interprétative adoptée par la Cour constitutionnelle est bien plus complexe et agencée.

III. Le contentieux constitutionnel et la réalisation du titre V de la Constitution

Après l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 3 / 2001 est tombé le rideau des institutions. Ce n'est qu'avec la loi n° 131 / 2003 que le Parlement a partiellement mis en place les nouvelles règles constitutionnelles¹⁶. Toutefois, cette même loi n° 131 / 2003, qui a délégué au gouvernement l'exercice de la fonction législative pour la réalisation du titre V, n'a pas été mise en application. En l'absence d'une orientation politique bien définie, l'État et les régions ont commencé à légiférer et à superposer les deux législations. Ceci a provoqué la naissance d'un contentieux sans précédents devant la Cour constitutionnelle, saisie à travers l'accès direct prévu par l'art. 127 Cost. Pour la première fois dans l'histoire de la Cour constitutionnelle, en 2004 et 2005, les décisions rendues par suite d'un accès direct principal ont dépassé celles rendues par voie d'exception¹⁷.

Les régions ont saisi la Cour en contestant, en général, que beaucoup des lois étatiques ont ignoré la nouvelle répartition des fonctions législatives, et qu'elles ont empiété sur les compétences réservées par la Constitution aux régions. Au contraire, l'État a soumis à la Cour constitutionnelle de nombreuses lois régionales en contestant l'interprétation de l'art. 117 proposée par les régions parce qu'elle ne tenait pas compte des compétences étatiques suffisantes pour justifier une intervention législative de l'État.

12. Voir A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milan, Giuffrè, 2004, p. 278 sq.

13. Pour les régions spéciales voir l'art. 116, al. 1, Cost. : « Des formes et des conditions particulières d'autonomie sont attribuées au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige / Tyrol du Sud et à la Vallée d'Aoste, selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par loi constitutionnelle ».

14. Voir S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologne, Il Mulino, 2005, p. 45 sq.

15. Art. 117, al. 2, Cost. : « L'État a le pouvoir exclusif de légiférer dans les matières suivantes : a) politique étrangère et relations internationales de l'État ; relations de l'État avec l'Union européenne ; droit d'asile et statut juridique des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne ; b) immigration ; c) relations entre la République et les confessions religieuses ; d) défense et forces armées ; sécurité de l'État ; armes, munitions et explosifs ; e) monnaie, protection de l'épargne et marchés financiers ; protection de la concurrence ; système de change ; système fiscal et comptable de l'État ; péréquation des ressources financières ; f) organes de l'État et lois électorales respectives ; référendums d'État ; élection du Parlement européen ; g) ordre et organisation administrative de l'État et des établissements publics nationaux ; h) ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police administrative locale ; i) citoyenneté, état civil et registres de l'état civil ; l) juridiction et règles de procédure ; loi civile et loi pénale ; justice administrative ; m) fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national ; n) normes générales en matière d'éducation ; o) sécurité sociale ; p) législation électorale, organes directeurs et fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines ; q) douanes, protection des frontières nationales et prophylaxie internationale ; r) poids, mesures et temps légal ; coordination des informations, coordination statistique et informatique des données de l'administration étatique, régionale et locale ; œuvres de l'esprit ; s) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel ».

16. Voir *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n° 131*, G. Falcon (éd.), Bologne, Il Mulino, 2003.

17. En 2004, les décisions rendues par suite d'un accès direct principal ont été au nombre de 81 ; celles rendues par voie d'exception ont été de 63 ; en 2005 les décisions rendues par suite d'un accès direct principal ont été de 85 ; celles rendues par voie d'exception ont été de 80.

IV. Les décisions de la Cour constitutionnelle :

a) les disciplines « entrelacées » et les matières « transversales »

Si du point de vue théorique l'art. 117 Cost. définit avec une clarté suffisante les compétences exclusives et concurrentes de l'État et des régions, la pratique constitutionnelle a été dès le début plus complexe. Souvent, en effet, un secteur déterminé du système juridique ne peut être parfaitement limité à une matière spécifique, et donc à la compétence de l'État ou des régions, mais il est rattachable à une pluralité de matières, comme par exemple le *Code des communications électroniques*¹⁸. La Cour constitutionnelle (décision n° 336 / 2005) a établi que la discipline du *Code des communications électroniques* est rattachable aux matières exclusives de l'État (par exemple, la loi civile, art. 117, al. 2, lettre l), comme aux matières de législation concurrente (par exemple, la protection de la santé et le système des communications). Il s'ensuit que l'on devra vérifier chaque fois si la compétence est étatique, régionale, ou concurrente sur la base d'un *critère de priorité*¹⁹.

C'est-à-dire que la Cour constitutionnelle estime que pour comprendre si la discipline qui fait l'objet d'une loi étatique ou régionale est rapportable à une matière spécifique plutôt qu'à une autre matière, il faut extrapoler la *ratio* générale de la loi : chaque fois qu'il sera possible de rapporter une certaine discipline à une matière ou à une autre matière ; d'autres fois – et l'on peut rappeler ici le cas du *decoder* pour la télévision numérique²⁰ – il faudra reconnaître l'impossibilité de démêler une discipline complexe et rapportable à plusieurs matières.

Ces décisions de la Cour constitutionnelle ont brisé l'idée naïve qui a accompagné l'écriture de l'art. 117 Cost., c'est-à-dire la possibilité de distribuer *ex ante*, une fois pour toutes et avec rigidité, les compétences législatives étatiques et régionales. Autrement dit, est remontée à la surface une réalité plus complexe : les matières qui font l'objet d'une loi s'entrelacent souvent et, par conséquent, elles empêchent que la discipline qui fait l'objet d'une loi soit rapportable au pouvoir exclusif de l'État ou des régions. Au contraire, l'objet d'une loi est souvent aisément rap-

portable à plusieurs matières qui échoient à l'État comme aux régions.

La Cour constitutionnelle italienne, à bien y réfléchir, a indiqué une route différente de celle qui a provoqué les différenciations entre l'État et les régions, et par conséquent le lourd contentieux décrit : si les compétences étatiques et régionales s'entrelacent, et donc se concentrent sur les compétences concurrentes plutôt que sur les compétences exclusives, l'État et les régions doivent se rappeler au principe de collaboration loyale, c'est-à-dire qu'il faut chercher des ententes pour prévenir un éventuel conflit devant la Cour constitutionnelle²¹.

La jurisprudence constitutionnelle qui a théorisé les disciplines entrelacées est seulement le premier élément introduit par la Cour constitutionnelle pour résoudre les conflits entre l'État et les régions. Le second élément novateur introduit a été l'individualisation des matières « transversales » : certaines compétences qui font l'objet de la législation exclusive de l'État – a établi la Cour – ne sont pas des véritables matières, mais des « valeurs constitutionnellement protégées » qui « coupent » transversalement toutes les compétences concurrentes et exclusives.

Un exemple est fourni par la protection de l'environnement, qui fait l'objet de législations étatiques exclusives (art. 117, al. 2, lettre s). Selon la Cour, la protection de l'environnement n'est pas une véritable matière, mais une valeur constitutionnelle, protégée par l'art. 9 Cost., et elle est donc un principe fondamental de la Constitution italienne, qui appelle toutes les entités qui composent la République à protéger l'environnement (décision n° 108 / 2005)²². Par conséquent l'État peut fixer un niveau uniforme de protection de l'environnement qui doit être garanti sur l'ensemble du territoire national et qui peut porter atteinte au domaine de la compétence régionale (par exemple, l'aménagement du territoire) ; dans le même temps, les régions peuvent régler les matières régionales saisies par l'État, mais seulement pour développer une législation de protection de l'environnement plus restrictive²³.

La Cour constitutionnelle a également reconnu d'autres matières transversales : les normes générales en matière d'éducation (art. 117, al. 2, lettre n) ; la fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits

18. Il s'agit du d. lgs. n° 259 / 2003.

19. Voir décisions n° 370 / 2003, n° 106 / 2005, n° 135 / 2005. Voir aussi G. Fares, « Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 Cost. : spunti di riflessione dalla sentenza n. 336 / 2005 della Consulta », www.giustamm.it ; M. Barbero, « Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. n° 370 / 2003 e 376 / 2003) », www.forumcostituzionale.it ; E. Ferioli, « Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale », www.forumcostituzionale.it.

20. Décision n° 151 / 2005.

21. Voir M. Luciani, « L'autonomia legislativa », *Le Regioni*, 2004, p. 355 sq. ; A. Guazzarotti, « La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale », *ibid.*, p. 1099 sq. ; E. Gianfrancesco, « La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro », *ibid.*, 2005, p. 513 sq. ; E. Malfatti, « Legge cost. 18 ottobre 2001, n° 3 (Riforma del Titolo V) », in *Commentario della Costituzione*, A. Pizzorusso (dir.), Bologne – Rome, Zanichelli – Foro it., 2006, p. 263 sq.

22. « La République favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation » (art. 9 Cost.).

23. Décision n° 222 / 2003. Voir M. Betzu, « L'ambiente nella sentenza della Corte Costituzionale n° 62 del 2005 : le pressioni del caso e le torsioni del diritto », *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 876 sq. ; F. Benelli, « L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa », www.forumcostituzionale.it.

civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national (art. 117, al. 2, lettre m) ; la protection du patrimoine culturel (art. 117, al. 2, lettre s), etc.²⁴. Le cœur du raisonnement de la Cour constitutionnelle est l'impossibilité d'une séparation rigide des compétences, surtout si la Constitution établit que la République doit protéger les principes fondamentaux du système juridique. S'il existe un devoir constitutionnel de protéger l'environnement, le patrimoine culturel, les droits civils et sociaux, etc., la Cour constitutionnelle devient gardienne de ces principes et elle transforme les matières rapportables aux mêmes principes en « valeurs constitutionnellement protégées », et donc ne considère pas contraire à la Constitution une loi étatique qui, en ces cas, discipline des matières qui échoient à la compétence concurrente ou exclusive des régions.

Toutefois, le pic le plus élevé de la jurisprudence constitutionnelle arrivera avec les décisions n° 303 / 2003 et n° 6 / 2004, deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau titre V de la Constitution.

V. Les décisions de la Cour constitutionnelle :

b) « l'appel en subsidiarité »

À la fin de 2002 un bruyant *black-out* interrompt l'énergie électrique dans des villes et villages italiens pendant des heures. Il s'agit pour l'Italie d'un problème lourd. Sans énergies douces et sans centrales électriques, elle est contrainte par la nécessité d'acheter l'énergie, par exemple, à la France voisine. Le gouvernement italien, par conséquence, a adopté un décret-loi, une mesure provisoire qui peut être adoptée dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence (art. 77 Cost.)²⁵. Il s'agit d'un décret qui discipline, par dérogation aux procédures administratives ordinaires, la construction de nouvelles centrales électriques, et détermine les lieux où construire les centrales. Toutes les procédures administratives et les autori-

sations finales sont centralisées au ministère des Activités productives.

Le décret-loi, converti en loi par les Chambres, est contesté par nombreuses régions, parce qu'il porte atteinte au domaine de la compétence régionale, en particulier à « la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie », que l'art. 117, c. 3, fait relever de la législation concurrente. Les régions affirment que l'État peut, en cette matière, seulement fixer les principes fondamentaux, mais il ne peut pas décider comment et où construire les centrales, car ce sont des compétences qui relèvent de la législation régionale.

La Cour constitutionnelle se prononce par une décision très articulée (décision n° 6 / 2004)²⁶. Tout d'abord, elle admet que la matière qui fait l'objet du décret-loi s'entrelace en plusieurs compétences, et que les centrales électriques concernent, en effet, plusieurs matières concurrentes. Par conséquent, affirme la Cour, il est vrai que l'État ne peut pas régler la matière avec des normes détaillées, et il ne peut donc pas décider les lieux de construction des centrales.

Toutefois, la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré le décret-loi contraire à la Constitution, mais au contraire, elle s'est posé la question de savoir si l'État possède, de manière générale, un titre juridique pour organiser la matière. L'art. 117 Cost., pris à la lettre, n'autorise pas des solutions différentes : les compétences sont rigides et séparées, donc le décret-loi devrait être déclaré contraire à la Constitution. La Cour constitutionnelle, au contraire, développe des considérations plus larges et, en réalisant une interprétation systématique du titre V de la Constitution, relève que le principe de subsidiarité est à la base des nouveaux rapports entre l'État et les régions.

Il est vrai, à bien y réfléchir, que le principe de subsidiarité est établi à l'art. 118 Cost. : « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation ». Selon la Cour, toutefois,

24. Voir A. Rovagnati, « I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute : un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), Il comma, art. 117 Cost. », *Le Regioni*, 2003, p. 1141 sq. ; D. De Pretis, E. Stefani, « La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001 », *ibid.*, 2005, p. 811 sq.

25. « Le gouvernement ne peut, sans délégation des Chambres, prendre des décrets ayant valeur de loi ordinaire. Lorsque, dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, le gouvernement adopte, sous sa responsabilité, des mesures provisoires ayant force de loi, il doit, le jour même, les présenter pour leur conversion en loi aux Chambres qui, même si elles sont dissoutes, sont expressément convoquées et se réunissent dans les cinq jours » (art. 77, al. 1, Cost.).

26. Voir la décision n° 303 / 2003, et en particulier : A. Ruggeri, « Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia », www.forumcostituzionale.it ; A. Morrone, « La Corte costituzionale riscrive il Titolo V ? », www.forumcostituzionale.it ; Q. Camerlengo, « Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale », www.forumcostituzionale.it ; E. d'Arpe, « La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema : un nuovo aspetto della sentenza 303 / 2003 », www.forumcostituzionale.it ; F. Cintioli, « Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 », www.forumcostituzionale.it ; S. Bartole, « Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale », www.forumcostituzionale.it ; A. d'Atena, « L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale », www.forumcostituzionale.it ; A. Anzon, « Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni », www.forumcostituzionale.it ; R. Dickmann, « La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V », www.federalismi.it ; A. Moscarini, « Titolo V e prove di sussidiarietà : la sentenza n° 303 / 2003 della Corte costituzionale », www.federalismi.it ; L. Violini, « I confini della sussidiarietà : potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny », www.forumcostituzionale.it ; M. Di Paola, « Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale : la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n° 303 », www.lexitalia.it. Pour ce qui concerne la décision n° 6 / 2004, voir O. Chessa, « Sussidiarietà ed esigenze unitarie : modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto », *Le Regioni*, 2004, p. 941 sq. ; S. Agosta, « La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni ? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale) », www.forumcostituzionale.it.

le principe de subsidiarité doit orienter aussi l'interprétation de l'art. 117 Cost. Par conséquent – et voilà le centre du raisonnement de la Cour – la répartition *rigide* des compétences législatives établie à l'art. 117 Cost. peut se transformer en *souple* si existe la nécessité d'en assurer l'exercice unitaire par l'État. Si l'État relève que des exigences unitaires déterminent l'appel en subsidiarité des fonctions administratives (par exemple, les procédures administratives pour construire les centrales électriques), il en résulte que sont appelées en subsidiarité les fonctions législatives aussi, en tant que nécessaires pour discipliner la matière avec une loi.

En outre, on peut dire que selon la Cour constitutionnelle les matières qui font l'objet de législation concurrente, mais aussi celles qui font l'objet de législation résiduelle des régions²⁷, peuvent être réabsorbées par l'État si elles relèvent d'exigences unitaires. Toutefois, cette loi étatique, pour être conforme à la Constitution – écrit la Cour – doit être logique, pertinente, apte à régler les fonctions et limitée à l'indispensable pour rejoindre cette finalité.

La Cour constitutionnelle ne pouvait pas oublier les nouvelles fonctions des régions, et a donc cherché un équilibre équitable entre l'État et les régions. C'est pour cela – affirme la Cour – que la loi étatique qui appelle en subsidiarité les compétences législatives régionales doit assurer la participation des entités aux décisions administratives finales, à travers des procédures spécifiques inspirées par le principe de collaboration loyale. Il est vrai qu'en Italie n'existe pas un Sénat fédéral, idéal pour faire respecter le principe de collaboration loyale. La législation étatique peut être conforme à la Constitution seulement si la procédure administrative prévoit des mécanismes juridiques tels que les ententes.

Pour revenir au décret-loi concernant les centrales électriques, la Cour constitutionnelle a rejeté la question de constitutionnalité parce que s'il est vrai que l'État a porté atteinte au domaine de la compétence régionale, il a subordonné la décision finale concernant le choix des lieux de construction des centrales à la conclusion d'une entente avec les régions intéressées.

VI. La signification de l'appel en subsidiarité

Il est intéressant de réfléchir sur la signification théorique de l'appel en subsidiarité et, en conclusion, sur la

fonction exercée par la Cour constitutionnelle italienne depuis les réformes constitutionnelles analysées.

L'appel en subsidiarité, la théorisation des matières entrelacées et des valeurs constitutionnellement protégées, ont montré la complexité des rapports entre l'État et les régions et l'impossibilité d'établir *ex ante*, avec une liste des matières, les fonctions législatives réciproques. L'appel en subsidiarité, en particulier, montre l'exigence constitutionnelle du *principium cooperationis* et, en même temps, le rôle apical exercé par l'État à l'intérieur de la République²⁸.

Le principe de collaboration loyale, que la Cour avait déjà reconnu comme principe fondamental du système constitutionnel²⁹, est aujourd'hui un élément essentiel de l'appel en subsidiarité. En conséquence, les organes institutionnels de médiation politique se transforment également en instrument essentiel du système juridique, comme en particulier la Conferenza Stato-Regioni. Il s'agit d'un organe, créé par la loi n° 400 / 1988, qui est aujourd'hui très important en Italie, et qui, de façon significative, a été défini comme un organe du fédéralisme « sous-jacent »³⁰.

Depuis les années 1990, c'est à l'intérieur de la Conferenza Stato-Regioni, composée des présidents des régions, du président du Conseil et des ministres compétents, que sont stipulés les accords entre l'État et les régions pour répartir, par exemple, les frais sanitaires, ou pour transférer les ressources financières. Si en Conferenza Stato-Regioni l'État et les régions ont trouvé un compromis concernant un projet de loi qui établit la répartition des ressources financières, il est très difficile pour le Parlement de changer le texte du projet de loi, parce que ceci signifierait annuler l'accord stipulé entre l'État et les régions³¹.

La jurisprudence constitutionnelle examinée préfigure, donc, une position prééminente de la Conferenza Stato-Regioni, en tant qu'elle représente le lieu institutionnel naturel pour chercher des accords politiques entre l'État et les régions.

VII. La Cour constitutionnelle gardienne des principes suprêmes

La jurisprudence constitutionnelle concernant la répartition des fonctions législatives entre l'État et les régions a mis la Cour constitutionnelle au centre de l'attention de la doctrine italienne. Depuis la décision n° 303 / 2003 la

27. Voir la décision n° 6 / 2004.

28. C'est vrai que l'art. 120 Cost. affirme que « Le gouvernement peut se substituer aux organes des régions, des villes métropolitaines, des provinces et des communes en cas de non-respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires, ou bien en cas de danger grave pour la sécurité publique, ou bien encore quand cela est requis afin de protéger l'unité juridique ou l'unité économique et, notamment, afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux, indépendamment des limites territoriales des pouvoirs locaux ». Voir G. Scaccia, « Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003 », *Le Regioni*, 2004, p. 883 sq.

29. Voir P. Carrozza, « Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo) », *Le Regioni*, 1989, p. 473 sq. ; A. Ruggeri, « Corsi e ricorsi della vicenda regionale in Italia », *Nuove autonomie*, 2003, p. 311 sq. ; P. Veronesi, « I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V », in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. Bettinelli, F. Rigano (éd.), Turin, Giappichelli, 2004, p. 263 sq.

30. I. Ruggiu, « Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso" », *Le Regioni*, 2000, p. 583 sq. ; *Id.*, « La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura », *ibid.*, 2003, p. 195 sq.

31. Voir encore I. Ruggiu, « La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura », p. 195 sq.

Cour constitutionnelle a été accusée par la doctrine d'avoir réécrit, de fait, l'art. 117 Cost., et d'avoir transformé une liste impérative des compétences en une liste souple³². La doctrine a également mis en évidence la réduction de la force expansive de la réforme constitutionnelle par la Cour qui, par conséquence, a introduit, de fait, l'ancienne et désormais abrogée conception « d'intérêt national », qui justifiait précédemment une sorte de « retaile » des matières régionales qui favorisait la loi étatique³³.

En réalité, à bien y réfléchir, la jurisprudence constitutionnelle concernant le titre V ne doit pas être considérée comme subversive, en contradiction avec une correcte interprétation des règles constitutionnelles, mais au contraire elle doit être considérée comme cohérente par rapport au rôle de la Cour constitutionnelle en tant que juge des conflits et gardien des principes suprêmes, rôle que la Cour a souvent revendiqué dans ses décisions, et en particulier avec la décision n° 1146 / 1988³⁴. Les principes suprêmes, en effet, ne sont pas seulement des limites à la révision de la Constitution³⁵, ou encore des contre-limites au droit communautaire³⁶, mais aussi des éléments fondamentaux pour l'interprétation constitutionnelle. Les principes suprêmes « éclairent » l'interprétation des lois ordinaires, mais aussi celle d'autres règles constitutionnelles, comme par exemple les dispositions du titre V de la Constitution, parce qu'elles sont fonctionnelles pour les principes suprêmes de la première partie de la Constitution.

Ceci ne signifie pas justifier toutes les décisions de la Cour constitutionnelle et considérer comme toujours convaincants les motifs utilisés. Au contraire, à mon avis, une partie des décisions de la Cour ne sont pas bien motivées. Toutefois, si l'on considère dans l'ensemble la jurisprudence de la Cour constitutionnelle on peut distinguer, même s'il reste à l'arrière-plan et mal explicité³⁷, un principe commun, c'est-à-dire la défense du principe suprême d'unité et d'indivisibilité de la République, consacré par l'art. 5 Cost.³⁸.

Lorsque la Cour constitutionnelle affirme que l'État peut appeler en subsidiarité des matières qui font l'objet

de la compétence régionale, et donc que la loi étatique assure *raisonnablement* l'exercice unitaire des fonctions, elle considère qu'une intervention de l'État est indispensable pour protéger le principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Lorsque la Cour constitutionnelle écrit que l'environnement est une « valeur constitutionnelle protégée », et donc autorise une intervention « transversale » de la loi étatique qui porte atteinte au domaine de la compétence régionale, la Cour implicitement fonde sa décision sur l'art. 9 Cost., c'est-à-dire sur la nécessité de garantir une protection efficace de l'environnement. Dans le même sens, lorsque la Cour constitutionnelle justifie les lois étatiques concernant la « fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux », elle se transforme implicitement en gardien du principe d'égalité (art. 3 Cost.)³⁹.

Les principes suprêmes de la République, protégés par la Cour constitutionnelle, deviennent la clef pour interpréter le nouveau titre V de la Constitution, et par conséquence les violations présumées du texte constitutionnel peuvent être justifiées, en réalité, par la supériorité axiologique des principes suprêmes par rapport aux autres normes constitutionnelles. On peut dire, encore, que la valeur constitutionnelle des principes suprêmes justifie aussi des « corrections » interprétatives du texte constitutionnel ; un texte qui, peut-être à cause d'une réforme constitutionnelle hâtive, peut se poser en contradiction avec le principe d'unité et d'indivisibilité de la République.

C'est pourquoi la Cour constitutionnelle italienne, gardienne des principes suprêmes, a jusqu'à présent garanti l'unité et la cohérence du système juridique, attaqué par une réforme constitutionnelle non réfléchie et délibérée par une classe politique inadéquate. Il est évident, de plus, que le rôle très incisif de la Cour constitutionnelle a été favorisé par les lacunes du pouvoir politique.

Toutefois, il est aujourd'hui nécessaire de demander à la politique de recouvrer ses domaines. La classe politique

32. Voir A. Morrone, « La Corte costituzionale riscrive il Titolo V? », www.forumcostituzionale.it.

33. Voir A. Anzon, « Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni », www.forumcostituzionale.it.

34. Voir M. Dogliani, « La sindacabilità delle leggi costituzionali », *Le Regioni*, 1990, p. 774 sq. ; S. Bartole, « La Corte pensa alle riforme istituzionali? », *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 5570 sq. ; A. Pizzorusso, « Nota alla sentenza n. 1146 del 1988 », *Foro italiano*, 1989, I, p. 610 sq. Voir aussi A. Pace, *Potere costituzionale, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padoue, Cedam, 2002, p. 152 sq., 197 sq., 227 sq.

35. Voir V. Angiolini, « Revisione costituzionale », in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, 1997, p. 307 sq. ; A. Cerri, « Revisione costituzionale », in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVII, 1991 ; S.M. Cicconetti, « Revisione costituzionale », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, 1989, p. 134 sq. ; M. Dogliani, « Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione », in M. Fioravanti, S. Guerrieri, *La Costituzione italiana*, Rome, Carocci, 1999, p. 291 sq. ; G. Grottanelli De' Santi, « I principi supremi come limite alla revisione costituzionale », in *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, E. Rippepe, R. Romboli (éd.), Turin, Giappichelli, 1995, p. 17 sq. ; G. Silvestri, « Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti alla revisione costituzionale », in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milan, Giuffrè, 1987, p. 1185 sq. ; M. Piazza, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padoue, Cedam, 2002 ; F. Modugno, « I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale », in F. Modugno, A.S. Agrò, A. Cerri, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Turin, Giappichelli, 2002.

36. M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milan, Giuffrè, 1995.

37. La Cour utilise avec modération les principes suprêmes. Voir, pour ce qui concerne l'art. 3, al. 2, Cost., A.S. Agrò, « Art. 3 », in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca et continuato da A. Pizzorusso, Bologne – Rome, Zanichelli-Foro it., 1975.

38. « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation » (art. 5 Cost.).

39. « Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales » (art. 3, al. 1, Cost.). À côté de l'égalité formelle, l'art. 3, al. 2, Cost. affirme le principe d'égalité substantielle : « Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays ».

est appelée par les régions italiennes à une nouvelle phase du régionalisme : que faire, par exemple, de l'art. 116 Cost., qui donne la possibilité d'attribuer des formes et des conditions particulières d'autonomie aux régions ? La Cour constitutionnelle a tracé un parcours juridique à travers

les principes de subsidiarité et de collaboration loyale ; le Parlement doit maintenant décider s'il accueille le conseil de la Cour et, par conséquence, s'il souhaite stabiliser les rapports entre l'État et les régions⁴⁰.

40. Pour le débat passé voir P. Ciarlo, « Il territorio immaginario », *Le Regioni*, 1995, p. 661 *sq.* ; depuis la réforme constitutionnelle voir *Id.*, « Le nuove regioni : vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico », *Nuove autonomie*, n° 6, 2001, p. 769 *sq.* ; S. Bartole, M. Cammelli, V. Onida, G. Pastori, « Comuni, Province, Regioni, Stato : riformare la riforma ? », *Amministrare*, 2006, p. 5 *sq.* ; P. Caretti, « Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura ? », *Le Regioni*, 2006, p. 3 *sq.*