



ASSEMBLÉE DES RÉGIONS D'EUROPE  
ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS  
VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS  
ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA  
ASSEMBLEA DELLE REGIONI D'EUROPA

**Le référendum sur le fédéralisme en Italie  
(Le 7 octobre 2001)**

**1. Ce qui a changé pour les Régions italiennes**

Le référendum du 7 octobre 2001 a confirmé<sup>1</sup> (64% des votants) la révision du titre V de la Constitution italienne «Les Régions, les Provinces, les Communes», que le Parlement avait adoptée par le Parlement en mars 2001.

Nous saluons cette réforme, car elle va dans le sens d'une pleine reconnaissance des compétences régionales et parce qu'elle se fonde explicitement sur le principe de subsidiarité. De ce point de vue, l'ARE souligne, avec satisfaction, l'application – dans plusieurs domaines – des principes évoqués dans sa Déclaration sur le Régionalisme.

L'ARE continuera à suivre avec la plus grande attention les progrès du régionalisme en Italie et confirme son soutien à toutes les Régions italiennes en se tenant prête à fournir tous les conseils et les indications que ces Régions lui pourraient demander.

D'autre part, vu l'importance de cette réforme, l'ARE est heureuse de lui donner toute la publicité qu'elle mérite auprès de ses membres, afin que l'exemple» italien puisse être connu par toutes les autres Régions d'Europe.

Cette réforme, cependant, n'est pas exempte de critiques, comme nous l'expliquerons plus en détail dans la partie suivante.

Quant aux contenus de la réforme, les dispositions suivantes, concernant les Régions, méritent une attention particulière:

**a) Art. 116, concernant les Régions dotées de l'autonomie spéciale:**

- les Régions caractérisées par le bilinguisme sont indiquées sous double dénomination: (à savoir : Trentino-Alto Adige/Südtirol et Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste)
- Des formes d'autonomie « spéciale » peuvent être attribuées également aux Régions à statut ordinaire, selon la procédure et dans les limites définies dans l'article révisé : la nouveauté consiste dans le fait même de prévoir (et de réglementer) la possibilité d'un tel « nivellement » entre ces deux types de Régions;

**b) Art. 117, concernant la répartition des compétences législatives:**

- Le système de répartition des compétences devient un système « ouvert », car il prévoit que les Régions disposent de compétences dans tous les domaines SAUF dans les domaines réservés à la compétence de l'Etat, qui sont énumérées dans l'article<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il s'est agi du premier référendum « confirmatif » dans l'histoire constitutionnelle de la République.

<sup>2</sup> D'après l'ancien art. 117, par contre, les Régions ne disposaient de compétences QUE dans les domaines mentionnés par le même article, selon un système qui, par opposition, peut se définir comme « fermé ».



- Quant à l'étendue de ces compétences, malgré les limites que nous examinerons plus en détail par rapport aux différents domaines, il est important de souligner que, en général, des compétences nouvelles – et accrues – ont été reconnues aux Régions. Il faut noter à cet égard que, d'une part, les domaines des compétences partagées des Régions ont été étendus et d'autre part, qu'une nouvelle compétence législative générale – que nous décrirons plus loin - a été accordée à ces dernières;
- Les Régions disposent de nouvelles compétences en matière d'instruction, d'environnement ou de santé;
- D'autre part, la nouvelle Constitution stipule que - dans les domaines de leur compétence – les Régions participent à la formation des normes communautaires et se chargent de leur mise en œuvre.

- **Trois types de compétences sont introduits par le nouvel article 117:**

**Les compétences exclusives de l'Etat:** les domaines dans lesquels ces compétences sont énumérés dans cet article. Par rapport à notre analyse, les points suivants nous semblent mériter une attention particulière:

1. **La politique étrangère** relève de la compétence de l'Etat, selon une tradition largement répandue dans les démocraties modernes. Ainsi disposent les constitutions d'Autriche, d'Allemagne et d'Espagne par exemple. Cependant, les constitutions des pays fédéraux, en général, accordent aux Régions la possibilité d'entretenir des relations internationales d'une manière autonome;
  - o Bien qu'une telle possibilité ne soit pas encore accordée aux Régions italiennes, il est important de souligner que l'article 117 mentionne pour la première fois, outre «les relations internationales de l'Etat et les relations entre l'Etat et l'UE», «les relations internationales des Régions et les relations de ces dernières avec l'UE». Une compétence législative est donc reconnue aux Régions dans ce domaine, même s'il s'agit d'une compétence «partagée»<sup>3</sup>,
  - o Pour ce qui est des relations avec l'UE, il est également important de rappeler que le nouvel art. 117 prévoit que –dans les domaines de leur compétence – les Régions participent à la formation des normes communautaires et se chargent de leur mise en œuvre (participation aux phases «ascendante» et «descendante»),
  - o D'autre part, l'article stipule que, dans les domaines de leur compétence, les Régions peuvent conclure des accords avec des Etats ainsi qu'avec des Régions d'autres Etats: la limitation est que les accords de ce type ne peuvent être conclus que dans les cas et dans les formes établis par la loi de l'Etat.
2. **Marché et économie financière**: contrairement aux secteurs de l'économie réelle, celui de la monnaie, le système fiscal et comptable de l'Etat et la péréquation des ressources financières relèvent de la compétence exclusive de l'Etat. Ce dernier aspect, en particulier, est confirmé par l'article 119, qui prévoit la mise en place par l'Etat d'un fonds de péréquation.
3. **Ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police administrative locale**: des critiques ont été exprimées à cet égard, en demandant qu'une pleine compétence soit reconnue aux Régions en matière de sécurité et d'ordre et public. La Constitution révisée prévoit néanmoins la promotion d'une coordination entre Etat et Régions, par le biais d'une loi de l'Etat.
4. **Normes générales en matière d'instruction**: dans ce domaine aussi, certaines critiques réclament plus de compétences pour les Régions. D'après la nouvelle réforme, en effet, les Régions ne disposent dans ce domaine que de compétences partagées, qui ne peuvent par

---

<sup>3</sup> les Régions disposent d'une compétence législative mais dans le cadre – et dans les limites- des principes posés par la loi de l'Etat.



ailleurs concernent ni la formation professionnelle ni l'organisation de l'éducation nationale. Les critiques portent, dans ce domaine, sur le manque d'une pleine application du principe de subsidiarité: cette situation favoriserait une sorte de monopole de l'Etat sur l'instruction au lieu de promouvoir le pluralisme culturel, comme il se doit dans une véritable démocratie.

5. **Protection de l'environnement et du patrimoine historique:** dans ce domaine, aucune compétence législative n'a été reconnue aux Régions. Les critiques dénoncent cette situation et soulignent que le nouvel article 118 prévoyant la nécessité d'une coordination entre Etat et Régions - exclusivement, du reste, dans le domaine de la protection du patrimoine historique - ne peut réellement pallier à cette insuffisance. Il faut noter par ailleurs que des compétences partagées sont accordées aux Régions pour la «valorisation» du patrimoine historique et naturel. Cette répartition des compétences entre «protection» et «valorisation» est considérée par certains comme confuse et difficile à appliquer dans la pratique.

Les domaines des **compétences partagées**<sup>4</sup> se sont élargis par rapport aux dispositions précédentes. En plus des domaines qui ont été déjà mentionnés, à savoir: les relations avec l'UE, l'instruction, la valorisation du patrimoine historique et naturel, les Régions disposent de nouvelles compétences partagées dans d'autres domaines. Parmi celles-ci, nous mentionnons notamment:

1. **La protection de la santé:** les Régions se voient reconnaître le droit de légiférer en matière d'organisation, de gestion et de planification des services de santé. Toutefois, l'Etat se réserve la protection des droits sociaux et du principe de solidarité en fixant les niveaux essentiels de prestations de santé;
2. **Le gouvernement du territoire:** il s'agit là d'une compétence plus large que celle qui était précédemment accordée aux Régions, car la notion de «gouvernement du territoire» va au-delà de celle d'«aménagement urbain» déjà confiée aux Régions;
3. En matière de transports, la compétence partagée des Régions s'est élargie aux ports, aux aéroports et aux grands réseaux de transports.

**La compétence générale des Régions:** en vertu du principe «ouvert» de répartition des compétences qui a été déjà souligné, le nouvel article 117 contient une disposition clé de toute la réforme, à savoir celle qui accorde aux Régions le droit et le pouvoir de légiférer dans toutes les matières qui ne relèvent ni des compétences exclusives de l'Etat ni des compétences partagées des Régions. Dans la mesure où ils ne sont pas définis, l'identification des domaines de compétence générale des Régions n'est bien entendu pas aisée et dépendra également de la pratique constitutionnelle. Au premier abord, on peut néanmoins déjà noter que, n'étant inclus dans aucune des listes de l'article 117, des secteurs importants tels que l'agriculture ou l'industrie sont donc très probablement laissés à la compétence générale des Régions.

c) **Art. 118, concernant les fonctions administratives et le principe de subsidiarité.** Les points suivants méritent une attention particulière :

- Les Régions sont désormais titulaires de fonctions administratives générales, non seulement celles qu'elles exercent dans les domaines de leur compétence mais également celles que l'Etat peut leur déléguer<sup>5</sup>;
- Le principe de subsidiarité entre dans la constitution italienne dans sa double signification:
  - o Le niveau territorial supérieur ne traitera que ce qui ne peut pas être mieux traité – et plus utilement - au niveau territorial inférieur;
  - o Le secteur public ne traite que ce qui ne peut pas être mieux traité par le secteur privé.

<sup>4</sup> Dans les domaines en question, les Régions disposent de capacité législative, mais elles doivent l'exercer dans le cadre des principes fondamentaux établis par l'Etat.

<sup>5</sup> La loi dite « Bassanini » (mars 1997) avait déjà renforcé les fonctions administratives des Régions.



- L'introduction du principe de subsidiarité dans la Constitution a été salué comme la reconnaissance de l'efficacité de l'initiative privée dans la gestion de l'administration publique, notamment dans le domaine des services publics et dans tous les autres services d'intérêt général.

d) **Art. 119 ou «fédéralisme fiscal»:** les Régions se voient enfin reconnaître une pleine autonomie financière, concernant tant les ressources que les dépenses, selon les principes suivants :

- Les Régions (et les autorités locales) ont le droit de fixer et de lever les impôts en fonction de leurs besoins, en vue des dépenses qui leur sont nécessaires pour accomplir au mieux les fonctions qui sont les leurs;
- L'article 119, toutefois, pose des limites qui sont actuellement très critiquées par une partie de la coalition gouvernementale. Il est prévu en particulier que l'exercice de l'autonomie financière des Régions se fasse dans les formes et dans les limites fixées par l'Etat, selon les principes généraux de coordination des finances publiques et du système fiscal;
- Autre aspect clé de la réforme, la prévision de la création par l'Etat d'un fonds de péréquation pour les territoires ayant une moindre capacité fiscale par habitant. Il est important de souligner, que dans un esprit d'équité et bien qu'une référence explicite soit faite au Mezzogiorno, la Constitution n'exclut aucune Région de la possibilité d'obtenir une telle subvention. En principe donc, toutes les Régions en situation de difficulté peuvent bénéficier d'un tel fonds.

e) **Art. 127:**

- Les commissaires régionaux disparaissent, avec les contrôles préventifs de légitimité<sup>6</sup>;
- Les contrôles de constitutionnalité des actes sont désormais exercés sur un plan de parité, car l'accès à la Cour Constitutionnelle est possible aussi bien par l'Etat contre une loi régionale que par une Région contre une loi de l'Etat ou d'une autre Région.

f) **L'abrogation de l'art. 124**, comportant la suppression du Commissaire du Gouvernement. Selon les dispositions précédentes, celui-ci avait la tâche générale de coordonner les fonctions administratives exercées par l'Etat au niveau territorial (administration périphérique de l'Etat ) et de coordonner l'activité administrative des Régions.

g) En attendant l'issue de la réforme en cours – qui devrait amener à la création d'une nouvelle Chambre des Autonomies - **une disposition transitoire a été mise en place concernant la participation des Régions et des collectivités locales aux travaux des Commissions du Sénat et de la Chambre des Députés chargées des questions régionales.** A cet égard, il importe de souligner les aspects suivants :

- La composition de ces Commissions sera élargie aux collectivités territoriales;
- L'application de cette disposition, toutefois, dépendra de la volonté des deux Chambres; il est prévu, en effet, que le Parlement décide d'une manière souveraine de la mise en œuvre de telles dispositions;
- D'application certaine, par contre, sont les nouvelles dispositions concernant le renforcement du pouvoir consultatif des Commissions parlementaires<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Désormais supprimé, le contrôle de légitimité « a priori » était exercé par les commissaires régionaux, expression de la « *longa manus* » du gouvernement central sur les Régions. Ce contrôle, de plus était «à sens unique», car il était exercé uniquement par l'Etat vis-à-vis des lois régionales.

<sup>7</sup> La majorité absolue des membres étant requise pour l'adoption de projets de loi sur lesquels ces Commissions auraient donné un avis contraire ou demandé certaines modifications que la Commission en charge du dossier n'aurait pas prises en considération.