

Renato Balduzzi
Université Catholique de Milan

***La notion et la pratique de la spécialité régionale.
Les modifications en cours dans l'État régional italien***

Rapport italien présenté à la Rencontre trilatérale *Les mutations des formes d'État*
Bordeaux, 14 septembre 2018

(version provisoire)

Avant-propos

Le sujet qui m'a été confié se situe aujourd'hui au cœur de la matière des relations entre centre et périphéries dans mon Pays. Mises désormais à l'écart soit les tendances plus franchement sécessionnistes, qui avaient connu quelque faveur dans les années 1990-2006 et qui s'étaient souvent appuyées sur l'ambiguïté du terme « fédéralisme » (mais les suggestions d'une République indépendante et souveraine sont retournées dans le texte référendaire que la Région Vénétie avait cherché à soumettre aux électeurs), soit - au moins après la brûlante défaite référendaire de décembre 2016 - les tendances à reconduire au centre des compétences que la réforme constitutionnelle de 2001 avait dévolu aux régions, c'est sur la notion de spécialité et sur celle, voisine, mais différente, de différenciation que l'attention est venue se renforcer. L'avenir de notre forme d'État ou, pour employer la formule de Costantino Mortati, de notre type d'État, dépend largement de la combinaison de ces deux notions.

L'ambiguïté est la pièce maîtresse de notre sujet : c'est exactement cette ambiguïté qui nous empêche de répondre d'une façon claire à la question sur les mutations en cours des formes d'État.

Le mot-clé de flexibilité, ou celui de souplesse (qui s'articule comme différenciation, substitution de la diversité réglée et encadrée à l'étouffante uniformité du modèle unitaire-uniforme) ne suffit pas à résoudre cette ambiguïté. C'est l'approche de toutes nos constitutions, l'espagnole dès son entrée en vigueur, la française et l'italienne après les révisions de début siècle, et nous ne pouvons que jouir à la fin de l'équation égalité=uniformité. Mais il y a une limite, infranchissable, de la flexibilité : c'est le respect du noyau dur de la répartition des compétences opérée par la Constitution, voire la non de-constitutionalisation.

Afin de chercher de dresser un tableau qui ne se borne pas à indiquer des ambiguïtés et des incertitudes, il nous faut donc d'abord commencer par une esquisse d'analyse historique (§ 1), pour continuer avec un (difficile, parce que les mots doivent faire face aux mutations des choses) raccourci sur la notion de spécialité (§ 2). La mise en perspective historique règlera aussi la distinction entre les régions spéciales et les régions qui demandent et veulent obtenir l'application du dernier alinéa de l'art. 116 de la Constitution, normalement connu comme « régionalisme différencié », et donc entre spécialité et différenciation (§ 3), un institut introduit dans la révision constitutionnelle de 2001 qui est en train de devenir un élément de débat national et un facteur perturbateur à l'intérieur du gouvernement et entre gouvernements et quelques régions.

1. La spécialité régionale comme « fait accompli »

La doctrine italienne est à peu près unanime à propos de ce constat : les régions à statut spécial ont été, à l'intérieur de l'Assemblée constituante, un « fait accompli », dont l'Assemblée, en raison des circonstances historiques et politiques qui les ont engendrées, se borna à une prise d'acte. À côté de la forme républicaine, la spécialité régionale est un principe qui s'impose au constituants ...

Il faut ajouter que ce caractère de précédent par rapport à l'Assemblée, lié à des raisons différentes selon les territoires concernés (l'existence de langues minoritaires dans des territoires frontaliers et la conséquente exigence d'une tutelle internationale de ces langues ; l'insularité ; l'existence de mouvements indépendantistes/séparatistes ; la faiblesse économique-sociale, ou encore un mélange de toutes ces raisons), représente aussi un élément qui, à l'origine, ne menait pas nécessairement à bâtir un État « régional », bien que leur présence ait favorisé son accueil.

Et encore : une fois décidé de réaliser un tel type d'État, nous ne devons pas tomber dans le piège de penser que, en Italie, il y a 20 régions dont 5 spéciales et 15 ordinaires. D'abord, parce que les cinq régions spéciales sont différentes entre elles en raison de la diversité de leur statuts : les « formes et conditions particulières d'autonomie », formule présente soit dans le texte originaire de 1948, soit dans le texte révisé en 2001, se rattachent à cinq réalités territoriales différentes, et mieux serait dire « six », compte tenu des deux spécialités provinciales du Trentin-Haut Adige (ou « sept », à cause de la survivance, après le « deuxième Statut » en 1971/1972, à la suite des accords Moro-Waldheim, d'une Région qui est l'addition des deux Provinces autonomes, vidée de compétences et de rôle). Deuxièmement, parce que les raisons juridique-culturelles, sociales, économiques et politiques qui ont conduit à prévoir ces spécialités doivent être rapportées à l'ordre étatique et concourent, dans leur diversité, ou mieux encore grâce à leur diversité, à composer la République une et indivisible, qui est la résultante de la synthèse entre autonomie et unité, principe l'une, limite l'autre (avec la précision que les autonomies spéciales constituent une autonomie dérogatoire par rapport à l'ordre étatique).

Plus en détail, pour les deux îles, avant l'élection de l'Assemblée constituante, des actes normatifs avaient établi des formes et des instituts d'autonomie (le *Consulte regionali*, dont les membres étaient nommés par le Gouvernement selon des critères de représentativité partisane, et pour la Sicile un véritable statut d'autonomie, qui est encore en vigueur).

Au Val d'Aoste, déjà quelques mois après la fin du conflit mondial, avait été créée une circonscription autonome, douée d'une organisation administrative qui prévoyait la suppression de la province d'Aoste, l'attribution des pouvoirs du préfet au président du Conseil régional, l'élection de ce dernier et le libre usage du français dans les relations avec les autorités politiques, administratives et judiciaires (et sa parification à la langue italienne dans les écoles) : sauf le pouvoir législatif, c'est l'essentiel de l'autonomie encore aujourd'hui.

Pour ce qui concerne le Trentin-Haut Adige/Sud Tirol, les accords De Gasperi-Gruber (septembre 1946) sur la tutelle de la minorité linguistique allemande avaient précédé l'examen en sous-commission de l'Assemblée constituante.

Enfin, la spécialité de la région Frioul-Vénétie Julienne, dont le statut spécial remonte à 1963, avait été longuement débattue au sein de l'Assemblée constituante. Dans la séance du 30 octobre 1947 le député Aldo Moro posa clairement les termes de la question : il était nécessaire renvoyer l'attribution de l'autonomie spéciale à cette région, car cette concession, dans ce moment-là, « au lieu de contribuer à la réconciliation des esprits et à une meilleure entente entre les populations intéressées, aurait constitué une raison de nouvelles difficultés pour notre Pays » (cette citation éclaire aussi le sentiment des

constituants face aux raisons de la spécialité et leur souci d'éviter que des questions culturelles finissent pour devenir des questions de nationalité).

Le rapporteur, Gaspare Ambrosini, souligna les « situations préétablies sur le plan juridique ou factuel et politique » qui ne pouvaient pas être dépassées, et l'opportunité de mettre en œuvre « des instituts souples, adaptables aux différentes nécessités »

En conclusion : les régions spéciales italiennes ont été un fait accompli. On peut ajouter que ces « situations préétablies » sont restées, jusqu'à 1970, les seules régions existantes d'un État « régional ».

2. La notion de spécialité

Spécialité est évidemment un concept relationnel. Mais ce caractère peut être apprécié selon deux angles de perspective : spécialité comme dérogation à l'ordre juridique de l'État (avec des nuances : dérogation à l'ordre juridique dans sa totalité - dérogation « de système » -, ou dérogation à la seule administration étatique et à ses règles), ou spécialité comme diversité par rapport aux régions de droit commun (dérogation aux règles du Titre V de la deuxième partie de la Constitution).

Là aussi, l'évolution historique et les changements du texte constitutionnel ont modifié les données de base et permettent plusieurs lectures.

- a) La coordination entre le statut sicilien et la Constitution, surtout à propos de l'existence et des pouvoirs de l'Haute Cour pour la Région Sicile, et de la participation, dans les matières qui intéressent la Région du Président du Gouvernement régional au Conseil des ministres avec droit de vote et rang de ministre, a été toujours difficile, et pour cause ! La Cour constitutionnelle et la sagesse des acteurs ont évité le pire, comme il s'agissait, dans ce cas, d'une dérogation presque éversive ...
- b) La jurisprudence constitutionnelle s'est formée, jusqu'à 1972, sur la pratique des régions spéciales, et son approche est allée dans le sens d'assouplir les dérogations les plus évidentes à l'ordre étatique, dans une période marquée par l'absence des régions de droit commun, ce qui pouvait emmener à éloigner davantage les unes par rapport aux autres. Il faut aussi signaler la tendance de la Cour à aplatir les différences entre les statuts spéciaux et à donner une interprétation extensive des limites que les statuts prévoyaient à l'exercice, par les régions, du pouvoir législatif primaire, c'est-à-dire non limité par les principes fondamentaux des lois étatiques. Ce qui vient à confirmer, sur le plan historique, la thèse de la région spéciale comme dérogoire par rapport à l'ordre étatique, mais aussi à dévoiler les difficultés à concevoir l'application pratique de cette dérogation ! Après 1972, la Cour semble suivre l'approche du législateur national : lorsque celui-ci est plus généreux vers les régions, la jurisprudence est plus ouverte.
- c) L'institut le plus originel, sur le plan des sources de droit, c'est-à-dire les normes (*rectius* : les dispositions) de mise en œuvre des statuts spéciaux, vient lui-aussi à confirmer l'ambiguïté déjà mentionnée : instrument de différenciation majeure (à travers les commissions paritaires entre l'État et la région, il a fonctionné de façon très différente dans cette ou celle région, selon la capacité de mettre en œuvre des relations bilatérales efficaces. Le bilatéralisme constitue l'atout majeur des tenants de la spécialité régionale, voire la perspective la plus intéressante, et aussi celle qui voit la plus grande division entre les régions qui l'ont valorisé et celles qui sont restés en arrière. On pourrait en conclure que la force uniformisante des gouvernements (de la politique) est inférieure à celle du juge constitutionnel (du droit) ...

- d) La révision de 2001 emploie le verbe « disposer », c'est-à-dire reconnaît un trait originaire à ces formes et conditions particulières d'autonomie que la précédente formule (« sont attribués ») ne décelait pas : en d'autres mots, la Constitution semble nous dire que ces formes d'autonomie concernent quasi naturellement ces régions, en raison de particularités que la République leur reconnaît (une partie importante de la doctrine fonde sur cette prémisse la thèse selon laquelle la spécialité régionale serait une limite à la révision constitutionnelle elle-même). L'intuition est précieuse, bien qu'elle ne soit pas univoque (l'art. 10 de la même loi constitutionnelle n. 3/2001 parle de formes d'autonomie « attribuées »).
- e) La même révision applique l'identique formule des ultérieures « formes et conditions particulières d'autonomie » aux régions de droit commun qui veulent activer la procédure prévue par l'alinéa 3 de l'art. 116. Le sujet sera repris, d'ici à peu, à propos de la distinction entre spécialité et différenciation.
- f) La révision de 2001, qui étend les compétences des régions ordinaires, prévoit aussi une clause de sauvegarde afin de prévenir que l'élargissement de l'autonomie de celles-ci puisse conduire à les doter d'une autonomie majeure par rapport aux régions spéciales : « Jusqu'à l'adéquation des respectifs statuts, les dispositions de la présente loi constitutionnelle s'appliquent aussi aux Régions à statut spécial et aux provinces autonomes de Trento et de Bolzano dans les parties qui prévoient formes d'autonomie plus étendues par rapport à celles qui sont attribuées ». On peut en déduire que le rapprochement entre les différents modèles ne devrait jamais conduire à éliminer la différence. Et le fait que cette clause n'ait pas eu une application globale vient à confirmer qu'il s'agit de deux mondes très éloignés. Mais cette clause peut aussi être lue comme excluant que la situation dérogatoire des régions spéciales par rapport aux autres régions puisse être annulée par l'application de l'élargissement des compétences des régions de droit commun (cette considération a quelque influence, on le verra plus avant, sur l'interprétation de la clause du régionalisme différencié ex l'art. 116, alinéa 3). La norme comporte une imbrication entre les compétences des régions de droit commun et celles des régions spéciales et, selon les plus récentes interprétations doctrinales, une flexibilisation de la répartition des compétences entre l'État et les régions spéciales. On peut remarquer que cette flexibilisation, dans l'absence de la mise en œuvre de la révision des statuts, renforce les différences entre les régions spéciales et aussi le degré de la dérogation à l'ordre étatique.
- g) Encore : la tentative de révision avortée à cause du référendum de décembre 2016 semblait creuser davantage le fossé entre les différentes typologies de régions, avec la valorisation du bilatéralisme, dans le sens que les dispositions de la loi de révision, plus restrictives envers les régions et le régionalisme, seraient été appliquées aux régions spéciales seulement après une révision des statuts, concordée entre la région ou province autonome et l'État. Mais on peut vraiment douter qu'il s'agissait d'un choix réfléchi, expression d'une ligne politico-institutionnelle méditée ... Pétrifier la spécialité dans le moment où la critique se fondait notamment sur des raisons financières et sur la permanence des raisons de cette exception institutionnelle, reste un choix juridiquement inexplicable ...
- h) Les différences entre les régions spéciales sont très profondes et touchent notamment la forme de gouvernement, les systèmes électoraux, les relations avec les collectivités locales, les finances. Ceci du point de vue du cadre institutionnel. Les différences sont évidemment encore plus profondes dans la titularité et dans l'exercice des compétences matérielles. Permettez-moi un seul exemple, que je tire de la matière de la santé (et ce fait ne suscitera aucune surprise, au moins pour mes collègues italiens).

3. Spécialité et différenciation

Le vrai enjeu de ces mois est la question de l'application du troisième alinéa de l'art. 116, à norme duquel « Dans le respect des principes établis par l'article 119, des ultérieures formes et conditions particulières d'autonomie peuvent être attribuées aux autres Régions, par une loi nationale, à l'initiative de la Région concernée et après avis des collectivités locales, dans les matières citées à l'alinéa 3 de l'article 117 [c'est-à-dire les matières de compétence concurrente, dans lesquelles le pouvoir législatif est exercé par les régions, à l'exception de la détermination des principes fondamentaux, réservée à la compétence de l'État] et les matières citées à l'alinéa 2 du même article aux lettres l), pour l'organisation de la justice de paix, n) et s) [c'est-à-dire les normes relatives à l'instruction, à la protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels]. La loi est adoptée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, sur la base de l'entente intervenue entre l'État et la Région concernée.

Il ne s'agit pas d'une variation sur le thème du fédéralisme asymétrique (une partie de la doctrine italienne a été un peu frileuse sur ce point, en lisant les deux alinéas de l'art. 116 comme fusionnant spécialité et différenciation), car la spécialité – on l'a vu – se fonde sur des éléments préjuridiques, des « *hechos diferenciales* », que l'expérience de la différenciation, même asymétrique, ne peut pas contenir sinon à prix de grandes simplifications.

On a déjà vu que la formule sur les formes et conditions particulières d'autonomie est commune soit aux régions spéciales, soit aux autres régions. Ce qui change est le mot « spéciales », réservé aux statuts des cinq régions concernées par le premier alinéa de l'art. 116. En principe, donc, spécialité et différenciation sont des notions nettement différentes. Mais, comme il s'agit d'une différence qui ressent du poids de l'histoire, la mauvaise presse que l'ensemble des régions spéciales ont connues dans les dernières années, les pressions des citoyens d'autres régions auxquels est souvent présentée l'équation spécialité=privilege (et gaspillages) et le manque de clarté dans les propositions politiques ont déterminé l'actuelle situation d'ambiguïté et de confusion des langues.

L'exigence de nettoyage linguistique est forte, mais le contexte politique et culturel (et la loi constitutionnelle objet du référendum de 2016 !) tend à mélanger les cartes et à dissoudre la différenciation dans la spécialité, sinon à les cumuler.

Un exemple est celui de la Région Vénétie, qui a avancé plusieurs initiatives visant la mise en œuvre d'un régionalisme différencié dont les traits (et les slogans employés) ressemblent plutôt rechercher la spécialité en passant par la différenciation. Les faits récents sont connus. Après avoir reçu des réponses sèchement négatives par la Cour constitutionnelle, la Région a obtenu par la Cour constitutionnelle feu vert pour pouvoir célébrer un référendum consultatif qui demandait aux électeurs s'ils voulaient que à la Région Vénétie soient attribuées ultérieures formes et conditions particulières d'autonomie (déc. n. 118/2015). Deux régions (avec la Vénétie, la Lombardie) ont célébré, en octobre 2017, un référendum consultatif, et il faut mentionner, à propos d'ambiguïté, que dans la

question objet du référendum de la Lombardie était présente une référence à la « spécialité » de la région, et aux « ressources » qui auraient dû être obtenues avec l'autonomie accrue. Début 2018, trois régions (Emilie-Romagne, Lombardie, Vénétie) ont signé avec le gouvernement des accords préalables visant une liste de matières dans lesquelles obtenir une autonomie majeure (politiques du travail ; instruction ; santé ; protection de l'environnement et de l'écosystème). Les autres régions de droit commun ont suivi (sauf deux, mais l'absence est liée à des raisons contingentes) cette démarche et ont demandé au Gouvernement d'ouvrir la négociation prévue par l'art. 116. Récemment, la Région Vénétie et la Région Lombardie ont proposé d'élargir la liste à toutes les 23 matières de législation concurrente, demandant aussi au Parlement d'adopter une loi « légère », c'est-à-dire avec l'énonciation de la matière concernée et de l'exigence de renforcer les compétences régionales dans ce domaine et déléguant à des décrets réglementaires l'individuation des fonctions (plusieurs collègues ont manifesté leur avis négatif à propos de la légitimité d'une telle approche).

On peut s'interroger sur le véritable cœur de ces instances de différenciation, et certains commentaires soulignent que c'est la spécialité, dans son noyau dur (c'est-à-dire la possibilité d'accéder à la concertation sur le plan des ressources). C'est exactement ce que l'art. 116, alinéa 3, exclu lorsqu'il oblige au respect des principes établis dans l'art. 119. Sous l'angle du droit comparé, ce n'est pas par hasard si les modifications constitutionnelles liées à la question catalane soulignent l'importance de la prévision d'instruments de relation bilatérale dans le domaine financier.

D'un autre point de vue, on peut remarquer que, si toutes les régions demandent de se différencier, la logique elle-même de la différenciation s'affaiblit : le sens de la différenciation est de permettre de gérer au mieux les compétences pour lesquelles la région dispose d'une expérience et d'une « vocation » qui la justifient. Également, si les régions demandent d'élargir leur autonomie à toutes les matières concurrentes, le sens de l'opération change de signification et l'on peut se demander si une telle démarche ne cache, en réalité, ou la volonté de parification aux régions spéciales, ou la recherche d'une indépendance proche à la volonté de sécession. Nos collègues espagnols et catalans pourraient nous éclaircir à ce propos ...

Les prochaines semaines nous permettront de connaître l'évolution de ces parcours, et rien n'empêche que la question de la différenciation régionale puisse devenir un sujet important de débat médiatique, s'accompagnant à l'immigration et aux retraites.

Bien que, sous l'angle strictement lexical, spécialité et différenciation restent, on l'a vu, deux notions très différentes, il y a des aspects qui les rapprochent.

En premier lieu, la nécessité d'une négociation bi- ou multilatérale, et on a déjà vu que le bilatéralisme et l'accent sur les pactes caractérisent la démarche de quelques régions spéciales.

Deuxièmement, les propositions des régions qui veulent se différencier soulignent la gradualité des temps, la nécessité d'une période expérimentale et la flexibilité des compétences, caractères tous que nous retrouvons aussi chez les « spéciales ».

Troisièmement, l'exemption de l'obligation de respecter les principes fondamentaux des lois étatiques porte à superposer les deux champs.

4. Quelques mots non conclusifs sur les perspectives

Dans le gros débat public, les régions spéciales ont été souvent représentées et critiquées en tant que lieu de privilèges financiers et de gaspillages : cette approche a une retombée culturelle dans l'idée que la spécialité et l'autonomie - a remarqué avec finesse un collègue spécialiste de la spécialité - soient entendues comme des ressources limitées, sinon rares, avec la conséquence qu'il faut lutter pour s'emparer d'un morceau de cette ressource (et ceux qui ont fréquenté les réunions de la Conférence État-Régions connaissent très bien cette lutte hebdomadaire).

Or, la question des ressources est cruciale et conditionne non seulement la différence entre spécialité et différenciation (l'art. 116, alinéa 3, empêche que la différenciation comporte les « résidus fiscaux »), mais elle se présente comme un élément de la forme d'État au sens classique : la mise en œuvre du régionalisme différencié comporte une augmentation des ressources, mais selon des critères raisonnables et vérifiables, parce que l'inégalité entre territoires (régions) ne peut signifier une inégalité majeure entre les citoyens et les résidents. En outre, la question des ressources et des résidus fiscaux concerne les autonomies spéciales, en raison du fait que trois parmi elles (les Régions alpines, pour les îles le problème ne se pose presque pas) ont le problème de continuer à demander d'autres compétences pour éviter de s'exposer à un résidu fiscal négatif ... Mon avis est qu'il s'agit d'ouvrir un grand débat national sur ce thème, qui doit savoir dépasser ou améliorer les élaborations en termes de fédéralisme fiscal.

Une deuxième opportunité est la mise à jour des statuts spéciaux, pour combler l'écart entre réalité et normes. La situation réelle voit la Province autonome de Bolzano et la Vallée d'Aoste répéter, péniblement et avec une lassitude qui s'accroît, la liturgie de la spécialité linguistique et de l'autonomie comme la réponse à cette spécialité, la Province autonome de Trento et la Région Frioul-Vénétie Julienne super-valoriser (selon l'expression d'un académicien, militant de la spécialité) les facteurs identitaires, et les deux îles replier sur la non-spécialité. Il serait très difficile retrouver dans les statuts les raisons de ces agissements. Comme il serait difficile retrouver dans les actuels statuts l'Europe des Régions et l'Europe des Régions alpines ...

Une troisième réflexion vise les relations entre les régions spéciales et les communes. La plupart de ces régions est réussie à réaliser un système régional des collectivités locales, objectif manqué par les régions de droit commun. Dans les racines de la spécialité, il y avait aussi un lien fort entre le sujet région et les communes, favorisé parfois par les dimensions réduites des territoires concernés et par le nombre des communes. Mais il s'agit d'une relation qui intéresse toutes les collectivités territoriales.

Encore. Nous avons une institution largement sous-utilisée : la Commission parlementaire pour les questions régionales. À côté de la nécessité de la mise en œuvre de l'art. 11 de la loi constitutionnelle 3/2001 en ce qui concerne l'intégration de la Commission par des représentants des collectivités régionales et locales, la Commission peut jouer un rôle important soit en matière de régionalisme différencié, soit comme lieu institutionnel où faire synthèse sur les thèmes des ressources financières.

Enfin, l'avenir de la spécialité dépend aussi de la force, culturelle et politique, de l'autonomisme. Ce n'est pas l'autonomie spéciale qui fonde la spécificité culturelle, mais c'est la donnée culturelle qui peut justifier l'autonomie spéciale, vue comme la formule la meilleure pour maintenir telles particularités. Or, le faiblissement culturel lié à la globalisation et le (conséquent ?) recul des partis autonomistes dans les régions et les territoires où ils étaient traditionnellement bien enracinés auront, tôt ou tard, des conséquences sur l'avenir de la spécialité elle-même. Là-aussi, le problème reste celui des raisons de la spécialité et de leur permanence actuelle : ces raisons ne peuvent pas être données pour sûres, une fois pour toutes, mais elles doivent être vérifiées, culturellement et politiquement, aussi par des parcours institutionnels.

Si nous ne voulons pas faire de la spécialité une catégorie de l'esprit, une sorte d'idée virtuelle, mais une véritable notion qui sert à décrire et à comprendre, c'est aux résultats qu'il faut se tourner, et en particulier aux équilibres entre le centre et les périphéries. Le défi que pose le procès de différenciation peut être l'occasion pour reprendre des sentiers interrompus, et se poser vraiment la question sur l'État régional. Mais, pour faire cela, il faudrait réduire le taux d'ambiguïté qui règne dans notre matière. L'État régional (et le discours concerne aussi l'État autonome) constitue une construction équilibrée et capable de concourir à répondre à certains défis de notre temps. Mais il faut que la politique ne joue pas sur les mots, soit sérieuse. Est-ce qu'il est sérieux de demander aujourd'hui à la politique d'être sérieuse ?