

Montpellier – 9,10 et 11 juin 2005

ATELIER 6 : CONSTITUTION ET POUVOIR LOCAL

COMMUNICATION

La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union européenne

Marina Calamo Specchia
Professeur de Droit Public Comparé
Université de Bari (Italie)

Sommaire : 1. Introduction. – 2. La préparation de la réforme de 2001 et la lente désuétude de la Constitution républicaine de 1948. – 3. La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution italienne : le pouvoir de statuer et le pouvoir législatif des « nouvelles régions ». – 3.1. L'autonomie statutaire des régions italiennes. – 3.2. L'autonomie législative régionale et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne. – 4. Les « contraintes » du droit communautaire, comme limites au pouvoir législatif régional. – 5. La participation des régions au processus décisionnel communautaire. – 6. L'inexécution des contraintes communautaires et le pouvoir substitutif.

1. Introduction.

À partir des années quatre-vingt-dix un large débat doctrinaire s'est développé sur la révision de la Constitution italienne de 1948, notamment à propos de la discipline des régions et des collectivités locales : la tentative de réforme plus éclatante a été avancée par la « Commission parlementaire bicamérale pour les réformes institutionnelles », nommée « Bicamérale » et instituée par la loi constitutionnelle du 24 janvier 1997 n. 1. La proposition de révision constitutionnelle a été focalisée sur une forme de gouvernement parlementaire à tendance présidentielle et elle n'a pas été jamais approuvée par le Parlement italien. En dérogeant à l'article 138 de la Constitution, la loi constitutionnelle n. 1/1997, même si elle n'a pas atteint l'objectif de réformer la Constitution, a cependant modifié la perception, politique et juridique, de la question des réformes institutionnelles : en fait, on est passé de l'idée des révisions « organiques » à une conception élargie des révisions, où l'on procéderait par étapes¹. Dans la continuité de la révision manquée de la Commission Bicamérale, la réforme législative dite « Bassanini » anticipe la révision de 2001 en proposant l'inversion du critère de la répartition des domaines de compétence législative entre l'État et les régions et en renforçant les rapports entre Centre et Périphérie par l'élargissement des compétences de la Conférence permanente État/Régions/Collectivités locales, organe de coopération entre les différents niveaux de l'administration territoriale.

Par la suite, les rapports entre l'État, les régions et les collectivités territoriales, sur le plan interne, et l'Union européenne, sur le plan externe, ont expérimenté de nombreuses modifications par voie législative : les trois lois dites « Bassanini », du nom de leur promoteur, des années 1997-1998, qui ont opéré une réforme de l'administration « à Constitution inchangée » ; la loi constitutionnelle n. 99-1 du 22 novembre 1999, portant sur la réforme des articles 121, 122, 123 et 126 de la Constitution italienne et sur l'élection directe du Président de la « Giunta » régionale (organe correspondant à l'exécutif régional collégial) ; la loi constitutionnelle n. 2001-3 du 18 octobre 2001, sur la révision du 5^{ème} Titre ; enfin, la loi constitutionnelle n. 2001-2 du 31 janvier 2001, sur l'élection directe du Président des cinq régions à statut particulier et des Provinces autonomes de Trente et Bolzano.

¹ F. Pinto, *Introduzione*, in F. Pinto (sous la direction de), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 10.

En particulier, la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 a été votée en deuxième lecture à majorité restreinte, après un dur accrochage entre majorité et opposition et à la fin de la 13^{ème} législature : dans la circonstance, il ne fait aucun doute que le destinataire politique de cette révision constitutionnelle était le corps électoral, qui aurait été appelé, d'ici peu, à voter lors des élections politiques de mai 2001. Le texte de la loi de révision, recueillant aux débuts un large consensus, a été approuvé en deuxième lecture à la majorité des membres du Sénat, par trois voix seulement de différence ; en outre, le Sénat a voté la loi constitutionnelle, déjà approuvée par la Chambre des députés, sans aucun amendement, ouvrant ainsi la voie à l'approbation définitive – par quatre lectures, contrairement à la pratique de trois navettes, au moins – d'une réforme institutionnelle d'importance capitale pour le système constitutionnel italien. Cette pratique constitutionnelle a déclenché une réaction politique, parce qu'au lendemain des élections de 2001, qui ont produit l'alternance gouvernementale, la nouvelle majorité s'est engagée, dès fin août 2003, dans un nouveau projet de révision de la deuxième partie de la Constitution, qui risque de porter atteinte à la première partie de la Constitution, consacrée aux principes fondamentaux et aux droits et libertés².

En ce moment de « pérennisation réformiste », qui produit sur le plan institutionnel des incertitudes interprétatives, la voie la plus « sage » serait d'aboutir à une stabilisation du système politique et institutionnel.

L'analyse se développera en trois phases : la première portera sur la préparation de la réforme ; la deuxième prendra en considération les nouveautés de la révision d'octobre 2001 et se focalisera sur l'autonomie statutaire et législative régionale ; la troisième examinera les nouvelles relations entre les Régions et l'Union européenne.

2. La préparation de la réforme de 2001 et la lente désuétude de la Constitution républicaine de 1948

Avant la révision d'octobre 2001, la Constitution italienne, nonobstant l'héritage du débat politique et culturel de la Résistance³ et les divergences manifestées à l'Assemblée Constituante⁴, énonce déjà le principe de l'autonomie politique et administrative régionale : d'une part, l'art. 5 reconnaît les autonomies locales et prévoit la décentralisation, tout en respectant le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République, d'autre part, le 5^{ème} Titre réalise la décentralisation, en organisant le territoire de l'État sur trois niveaux territoriaux – les régions, les provinces et les communes – et en conférant à la région la pleine autonomie statutaire, législative, administrative et financière, même si les choix politiques du Centre prévalent sur ceux de la Périphérie.

Toutefois, on assiste à un fort retard dans l'activation du modèle prévu dans la Constitution de 1948 : en fait, il faut attendre les années soixante-dix, pour que soient instituées des régions à statut commun, et les années quatre-vingt-dix, pour que soient organisées les collectivités locales, en application de l'art. 128 de la Constitution.

Sur le plan général, le modèle régionaliste italien, tracé par la Constitution, entendait garantir la répartition des compétences entre l'État et les régions : l'art. 117, dans la rédaction précédente, disciplinait la séparation rigoureuse des compétences étatiques et régionales. Le système régionaliste

² V. M. Calamo Specchia, *Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003, relatif à la révision de la Constitution italienne: une aberration institutionnelle?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2004, n. 58, p. 427 ss.

³ La «question des autonomies» se posait déjà à l'époque de l'unification italienne, réalisée à la fin du dix-huitième siècle, mais elle a été écartée, car l'idée de « sécession » sous-tendait le concept d' « autonomie » et mettait en péril l'unité de la jeune nation italienne ; voir, N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in S. Pistone (sous la direction de), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1975, *passim*.

⁴ Sur la «question régionaliste» les mouvements politiques représentées à l'Assemblée Constituante se divisaient de la manière suivante : les libéraux, contraires à l'institution des régions ; les chrétiens démocrates, favorables aux libertés locales et les communistes favorables à l'autonomie régionale (L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, p. 10).

était dualiste : le Constituant configurait la région comme une collectivité à compétences énumérées (législatives et administratives, selon le principe de la « correspondance », aux termes de l'art. 118) et voyait dans l'État le sujet juridique à compétence générale (ou résiduelle).

La rigidité du modèle dualiste a été assouplie, d'une part, parce que la Constitution prévoit des mécanismes de coopération (par exemple, la procédure d'élaboration des statuts de doit commun, selon l'art. 123 ; le contrôle étatique sur les lois régionales, art. 127 ; la requête de réexamen, à savoir le contrôle de mérite sur les actes administratifs des régions, art. 125) et d'autre part, parce que le principe de la « concurrence », dans un tel domaine, impose un rapport constant entre le législateur national, qui adopte des normes de principe (la « loi-cadre »), et le législateur régional, qui émane des normes sur la base des principes spécifiques indiqués par la législation nationale⁵. En l'absence d'une loi-cadre, le législateur régional ne devient pas un législateur de principe, mais il doit rechercher les principes généraux de la matière dans l'ensemble de la discipline du secteur normatif concerné⁶.

Cependant, l'application de certains principes constitutionnels n'a pas été conforme à l'intention des constituants : notamment, en ce qui concerne le principe de la concurrence législative, qui exige que la norme de principe précède la discipline régionale détaillée, il y a eut ingérence du législateur national dans les domaines réservés du législateur régional, lorsqu'il a édicté lui-même les dispositions détaillées : un exemple nous est fourni par la législation sur la chasse – matière de compétence législative concurrente régionale (v. l'art. 9 de la loi-cadre n. 968 du 1977) – mais dont les prescriptions sont tellement détaillées, que le législateur régional n'a aucune marge de manœuvre.

De son côté, la Cour constitutionnelle italienne n'a pas résolu la question de l'ingérence du législateur national dans la compétence législative régionale: la jurisprudence de la Cour tend à donner la priorité à l'interprétation extensive ou restrictive du législateur national dans le domaine matériel constitutionnellement attribué au législateur régional⁷ ; sur ce point la Constitution étant muette, le Parlement national pouvait aussi légiférer, en attribuant à une matière régionale une signification diverse (par exemple, dans la décision n. 63 du 1990, la Cour constitutionnelle a retenu que l'objet de la chasse n'est pas tant l'art de la chasse que la protection de la faune et de la sauvagine !⁸).

Les problèmes liés à la définition des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales et à l'impossibilité de trouver un critère permettant de distinguer entre normes de principe et normes détaillées sont l'objet d'un contentieux important devant la Cour constitutionnelle italienne, qui est compétente pour examiner l'attribution des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement territorial, l'État et la Région (au titre de l'article 134 Const.) : en ce qui concerne l'interprétation du 5^{ème} Titre de la Constitution, la jurisprudence s'est orientée tantôt vers le centralisme, tantôt vers l'autonomie et a ainsi déterminé d'une part, l'effritement du système constitutionnel originaire et, d'autre part, l'abandon de la répartition « rigide » des domaines tracé par la Constituante de 1948, ce qui a entraîné sur le plan juridique l'abaissement de la garantie constitutionnelle de l'autonomie régionale.

Cette tendance est nettement perceptible dans le réaménagement général des compétences administratives de l'État et des collectivités territoriales, qui a été opéré par le « train de réformes » (ex-

⁵ Dans la définition du principe de « concurrence », le Constituant de 1948 s'est éloigné du modèle fédéral allemand, qui prévoit, aux termes de l'art. 72 GG, une clause qui réserve au *Bund* l'exercice de la compétence législative concurrente dans les situations suivantes : a) quand une question ne peut pas être réglée efficacement par la législation des *Länder* ; b) quand la loi d'un *Land* porte atteinte aux intérêts des autres *Länder* ; c) quand la discipline fédérale est nécessaire pour garantir l'uniformité juridique et économique ou l'unité des conditions de vie, au-delà des limites territoriales des *Länder*.

⁶ A. D'Atena, *la vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in A. D'Atena (sous la direction de), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 206 ss.

⁷ G. Rolla, *La determinazione delle materie di competenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 100 ss.; L. Vandelli, *La regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 1992, pp. 774 ss.

⁸ G. Mangiameli, *Giuridificazione dell'"ambiente" e perdita del valore simbolico della caccia (intorno alla possibile interpretazione "infrastematica" delle materie regionali)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 537 ss.

pression bien connue de la doctrine française qui s'occupe du droit des collectivités territoriales) de 1997-1998 : un ensemble d'actes législatifs⁹, qui ont été réunis sous l'appellatif de « réforme Bassanini ». La réforme Bassanini a transformé radicalement, sans une véritable révision constitutionnelle, la technique originare de la répartition des compétences en bouleversant le critère d'attribution des matières constitutionnellement déterminées, qui était fondé sur l'attribution à la région des compétences administrative et des compétences législatives dans les domaines prévus par l'article 117 de la Constitution (critère du « parallélisme »). Cette réforme (art. 117) avait, en fait, attribué directement aux collectivités locales les compétences administratives que la Constitution garantit aux régions. En outre, contrairement au critère d'allocation des compétences qui était inscrit dans la Constitution, la réforme « Bassanini » réservait à l'État les fonctions, qui étaient l'expression du principe d'unité et d'indivisibilité de la République (art. 5 Const.), dérogeant ainsi à la Constitution.

En y regardant de plus près, le critère adopté par la réforme « Bassanini » a été suivi par la proposition de révision constitutionnelle élaborée par la Commission bicamérale de 1997 : la réforme législative a été inspirée par la volonté de renforcer les collectivités territoriales avec le principe de subsidiarité, retenu comme le principe de base de l'allocation des compétences aux différents niveaux territoriaux selon la formule indiquée par l'article 4 de la loi n. 97-59 : «...*attribution des tâches administratives générales aux communes, provinces, régions et communautés montagnardes, selon les limites territoriales respectives et d'organisation, à l'échelon des fonctions non compatibles avec le territoire intéressé, en attribuant la responsabilité de l'action publique à l'autorité compétente par territoire et l'aménagement des services de proximité pour les citoyens intéressés, afin de soutenir la réalisation des tâches d'intérêt général de la part des familles, des associations et des communautés sociales*» (t.d.r.). En l'absence de précisions sur l'attribution des compétences non expressément conférées, le principe de subsidiarité opérait comme norme-principe de renvoi, comme critère résiduel d'attribution à la région des compétences non énumérées : dans le droit fil de la réforme Bassanini, la proposition de réforme constitutionnelle de 1997, basait les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sur le principe de subsidiarité, «le nouveau mythe, institutionnel et politique»¹⁰, entendu comme principe de réaménagement des rapports entre l'État et les autonomie locales. Le principe de subsidiarité était strictement lié au principe de la décentralisation territoriale, énoncé dans l'article 5 de la Constitution, ce dernier apparaissant comme une définition « *ante litteram* » du principe de subsidiarité. À ce propos, la doctrine italienne, a interprété les articles 5 et 2 de la Constitution, qui expriment le principe de subsidiarité en liant les deux notions de décentralisation et pluralisme, en considérant que les tâches d'intérêt général peuvent être mieux exercées par les sujets juridiques directement intéressés¹¹.

Les principes consacrés par la proposition de révision organique de la Constitution italienne de 1997 ont inspiré la discipline contenue dans la réforme introduite par la loi n. 97-59, en premier lieu, pour ce qui concerne le principe de subsidiarité, dans le sens de critère d'allocation des compétences au juste milieu territorial qui privilégie la proximité territoriale de l'action publique en inversant le critère de répartition des compétences utilisé par la Constituante de 1948, et, en deuxième lieu, pour ce qui concerne l'attribution d'un pouvoir substitutif de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales en cas de méconnaissance des obligations communautaires ou de risque d'atteinte aux intérêts nationaux.

En effet, si un dessin de réorganisation globale est compatible avec un procédé de révision constitutionnelle, il n'en va pas de même pour une réforme législative qui doit être insérée dans un cadre constitutionnel organisé selon des paramètres différents : en conséquence, on a dérogé à la Constitu-

⁹ Voir en particulier la loi n. 59 du 15 mars 1997 (G.U. n. 63 du 17 mars 1997) et le décret législatif n. 112 du 31 mars 1998 (G.U. n. 92 du 21 avril 1998). Pour un commentaire sur la réforme voir G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1988, n. 3-4, p. 453 ss.

¹⁰ G. Ferrara, *La revisione costituzionale come sfigurazione : sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Politica del Diritto*, 1998, p. 99.

¹¹ F. Roversi Monaco, *Decentramento (e accentrato)*, in *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 1983, p. 302.

tion républicaine de 1948, sur le plan formel et substantiel, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix.

3. La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution italienne : le pouvoir de statuer et le pouvoir législatif des « nouvelles » régions

Suivant le parcours tracé sur le plan matériel par la réforme « Bassanini », la révision du 5^{ème} Titre de la Constitution a été réalisée par deux lois constitutionnelles, la loi constitutionnelle n. 99-1, portant sur la réforme du procédé d'élaboration des statuts de régions à statut commun, et la loi constitutionnelle n. 2001-3, portant sur la redéfinition globale du système régionaliste italien.

3.1. L'autonomie statutaire des régions italiennes

La loi constitutionnelle n. 99-1 a modifié la procédure d'approbation du statut régional, auparavant cette dernière était adoptée par une loi ordinaire du Parlement national (avec la coopération du Conseil régional pour la détermination du contenu du statut). Actuellement, il s'agit d'une loi régionale approuvée (et modifiée) à la majorité absolue du Conseil régional par deux délibérations successives, intervenant à deux mois d'intervalle au moins, sans le contrôle préalable du Commissaire de Gouvernement. Le statut peut être l'objet du contrôle de constitutionnalité, si la Cour constitutionnelle est saisie par le Gouvernement national dans un délai de trente jours, à partir de sa publication ; le statut peut, en outre, être soumis à référendum, si un cinquième du corps électoral régional ou un cinquième du Conseil régional le demandent dans un délai de trois mois. Dans la dernière hypothèse, le statut est promulgué seulement après l'approbation du référendum par la majorité des votes valables exprimés.

La loi constitutionnelle de 1999, en modifiant l'article 123 de la Constitution italienne, a défini, d'une part, la limite générale du pouvoir de statuer des régions, qui est représentée par la conformité ou l'« harmonie » du statut avec la Constitution, et, d'autre part, les limites verticales et horizontales qui sont énumérées ci-dessous :

- a) les principes fondamentaux d'organisation et fonctionnement ;
- b) l'initiative des lois et des actes administratifs ;
- c) le référendum portant sur des lois et des actes administratifs ;
- d) la publication des lois et des actes administratifs ;
- e) la discipline du Conseil des autonomies locales ;
- f) la forme du gouvernement régional.

L'article 123 de la Constitution peut être interprété de trois façons: selon une première lecture restrictive, le domaine du statut serait limité aux matières définies par l'art. 123 ; dans une deuxième interprétation extensive, le domaine statutaire comprendrait d'autres matières implicites dans l'ensemble des matières énumérées ; enfin, une troisième voie indique que l'on peut voir un contenu « minimum » et « nécessaire » du statut dans les six matières énumérées par l'article 123 et un contenu « éventuel » du statut qui s'identifie dans les principes et indications « de programmes » de nature politique et culturelle. Ces diverses interprétations laissent deviner une certaine ambiguïté en ce qui concerne les sources de droit du nouveau système régional: les nouveaux statuts régionaux, qui sont techniquement plus avancés que les précédents sur le plan du contenu et de la procédure, risquent de produire un certain flottement normatif, parce qu'ils promettent beaucoup plus que ce qu'ils n'offrent en réalité.

L'objet de la discipline constitutionnelle du statut régional est varié : en premier lieu, le statut doit contenir « les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement ». Il faut lire cette formule en liaison avec l'article 117, modifié dans sa formulation par la loi constitutionnelle n. 3 du

18 octobre 2001¹², qui confère au statut le pouvoir de discipliner l'organisation administrative régionale comprenant les relations avec les collectivités territoriales mineures, étant donné que l'article 117 n'inclut pas la matière de l'organisation de la fonction régionale parmi les domaines de compétence législative concurrente. En outre, l'actuelle formulation de l'art. 123 va plus loin que la précédente, parce que l'organisation n'est plus focalisée sur le statut des fonctionnaires régionaux, mais elle comprend aussi bien les principes de l'action administrative (coopération, transparence, efficience, efficacité, responsabilité, action de programme) : il en va différemment pour ce qui concerne le « fonctionnement » de la région, parce que la lettre de la Constitution distingue entre les « fonctions » de compétence constitutionnelle et le « fonctionnement » de compétence régionale. L'attribution des fonctions au domaine constitutionnel et des modalités de fonctionnement au domaine statutaire risque de produire une superposition des sources étatiques et régionales : la formule

¹² V. le texte de l'article 117 de la Constitution italienne: « I. Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales. – II. 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 ; oeuvres de l'esprit ; s) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel. – III. Les matières suivantes font l'objet de législation concurrente : les relations internationales des régions et avec l'Union européenne ; le commerce extérieur ; la protection et la sécurité du travail ; l'éducation scolaire, sans préjudice pour l'autonomie des établissements scolaires et à l'exclusion de l'éducation et de la formation professionnelle ; les métiers ; la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ; la protection de la santé ; l'alimentation ; les activités sportives ; la protection civile ; l'aménagement du territoire ; les ports et les aéroports civils ; les grands réseaux de transport et de navigation ; le système des communications ; la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie ; la prévoyance complémentaire et supplémentaire ; l'harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal ; la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles ; les caisses d'épargne, les caisses rurales, les établissements bancaires à caractère régional ; les établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional. Dans les matières faisant l'objet de législation concurrente le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État. – IV. Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions. – V. Les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, dans les domaines relevant de leur compétence, participent aux décisions visant à la formation des actes normatifs communautaires et assurent l'application et la mise en oeuvre des accords internationaux et des actes de l'Union européenne, dans le respect des règles de procédure établies par les lois de l'État, auquel il incombe de régler les modes d'exercice du pouvoir de substitution en cas de manquement de la part des régions et des provinces autonomes. – VI. 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. Aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines appartient le pouvoir réglementaire ayant trait à l'organisation et à l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées. – VII. Les lois régionales enlèvent tout obstacle empêchant une complète égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la vie sociale, culturelle et économique et encouragent la parité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux charges électives. – VIII. La loi régionale ratifie les ententes de la région avec d'autres régions pour un meilleur exercice de ses fonctions ; dans ce but des organes communs peuvent également être établis. – IX. Dans les matières relevant de sa compétence, la région peut conclure des accords avec des États et des ententes avec des collectivités locales à l'intérieur d'un autre État, dans les cas prévus et selon les formes réglées par les lois de l'État ».

« principes d'organisation et fonctionnement » serait le « cheval de Troie », c'est-à-dire une clause favorable au statut régional, qui pourrait inclure des domaines traditionnellement exclus¹³.

Le second domaine du contenu « essentiel » du statut régional est la réglementation de l'initiative des lois et des actes administratifs régionaux : le statut devient le lieu naturel dans lequel sont établies les règles de la production normative, puisqu'il peut attribuer à l'organe exécutif – la « Giunta » – ou à l'organe législatif – le Conseil régional – la totalité du pouvoir réglementaire ou établir une compétence réglementaire du Conseil dans un domaine spécifique et réservé ou encore prévoir l'adoption de lois-cadre régionales dans le domaine attribué à la compétence législative exclusive de la région.

En troisième lieu, le statut dispose sur la publication des lois et règlements régionaux : il s'agit de la phase finale de la procédure de formation de la loi régionale, qui lui confère des effets juridiques. La publication suit la phase de la promulgation, bien qu'elle ne soit pas mentionnée par l'article 123 Const. Le statut pourrait innover dans la discipline existante, en prévoyant dans la procédure de promulgation du Président de la « Giunta » le pouvoir de renvoyer, pour vices de légitimité, la loi régionale devant le Conseil.

En quatrième lieu, un autre élément nécessaire du statut est de soumettre au référendum des lois et des actes régionaux : le choix du législateur régional est vaste, parce qu'il peut choisir parmi plusieurs types de référendum (abrogatif, consultatif, de proposition, préventif, intégratif).

En cinquième lieu, le statut prévoit le Conseil des autonomies locales, organe consultatif, de liaison et de coopération entre la région et les collectivités territoriales mineures : cet organe peut être créé pour satisfaire des exigences internes, c'est-à-dire pour réglementer les rapports internes à la région même ou pour répondre à des exigences externes, à savoir pour définir les rapports entre la région intéressée et les établissements interrégionaux et l'Union européenne, dans les limites fixées par l'art. 117, 3^{ème} al. (la détermination des principes fondamentaux par la loi nationale).

En sixième lieu, l'art. 123 indique cinq éléments qui constituent des « variables » caractérisant la forme régionale du gouvernement :

- 1) les normes du 5^{ème} Titre ;
- 2) les normes statutaires ;
- 3) le système électoral, les inéligibilités et les incompatibilités ;
- 4) le système des partis régionaux ;
- 5) les coutumes locales.

La Constitution propose aux régions une forme-type de gouvernement caractérisée par l'élection directe du Président de la « Giunta » : cette indication n'est pas contraignante, mais, si la loi régionale opte pour la discipline statutaire constitutionnelle, elle doit se conformer aux prescriptions de l'article 122, dernier al., qui donne au Président, directement élu, le pouvoir de nommer et de révoquer les membres de la « Giunta ». De même, le statut, conformément à l'article 126, 2^{ème} al., doit prévoir la motion de censure directe contre le Président de la « Giunta » (présentée par 1/5 du Conseil régional) qui provoque, dans le cas où elle serait approuvée par la majorité absolue du Conseil après un vote à main levée, la dissolution automatique du Conseil ; cette dernière est aussi provoquée par la destitution, la mort, l'empêchement permanent et la démission volontaire du Président (cd. clause « *simul stabunt simul cadent* »). Ce rapport étroit qui lie le sort du Président de la « Giunta » à celui du Conseil régional contribue à donner au gouvernement régional un caractère mixte : il ne s'agit pas d'un régime véritablement présidentiel, si l'on considère la discipline de la motion de confiance du Conseil régional, il ne s'agit pas non plus d'un régime purement parlementaire, étant donné que l'élection directe du Président confère à ce dernier une légitimation populaire.

À propos de la procédure d'approbation des statuts et des limites constitutionnelles à la configuration de la forme de gouvernement dans les statuts, la Cour constitutionnelle italienne, dans un en-

¹³ A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, *le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 84-85).

semble de décisions (n. 2/2004¹⁴, 372/2004, 378/2004 e 379/2004¹⁵), a clarifié plusieurs points obscurs découlant de l'interprétation de l'article 123 de la Constitution.

En particulier, déjà dans la décision n. 304/2002, portant sur la modification de l'ancien statut de la Région des Marches, qui a tenté de déroger à la règle de dissolution automatique du Conseil régional en cas de mort ou empêchement définitif du Président par l'introduction de la figure institutionnelle du Vice-Président, la Cour constitutionnelle a estimé que :

- 1) le contrôle de la constitutionnalité du statut est de nature préventive, parce que le délai de saisine de la Cour découle de la publication-connaissance et non de la publication suivant la promulgation ;
- 2) les modifications partielles des anciens statuts sont admises, même si elles sont adoptées par la nouvelle procédure de l'article 123 ;
- 3) dans le régime transitoire, l'élection du Président de la « Giunta » correspond à une élection au suffrage direct et on ne peut pas déroger au principe « *simul stabunt, simul cadent* » ;
- 4) l'harmonie nécessaire avec la Constitution est à interpréter dans le sens de concordance avec « l'esprit » de la Constitution.

La décision n. 2004-2, sur l'ensemble des dispositions du statut de la Région de la Calabre, a offert une clef de lecture en ce qui concerne les deux aspects fondamentaux de la discipline statutaire : les limites à la forme de gouvernement et le contenu éventuel. D'une part, la forme de gouvernement a oscillé entre les deux pôles – Président et Conseil – et le choix de renforcer le rôle du Président est lié au contexte politique, au moment de l'approbation de la loi constitutionnelle n. 99-1, favorable à l'élection directe du chef de l'exécutif : la Cour a énoncé dans la décision n. 2004-2 le principe de correspondance entre le « prototype » de la forme de gouvernement, contenue dans la Constitution, et les règles constitutionnelles, auxquelles on ne peut déroger (la désignation et la révocation des assesseurs par le Président et la dissolution du Conseil régional en cas de démission ou mort ou empêchement définitif du Président). La Cour précise que, pour échapper au dit principe de la correspondance entre « statut constitutionnel » et « limites constitutionnelles », il faut choisir un autre mécanisme d'élection présidentielle, qui ne doit pas être de façade, comme dans l'hypothèse du statut de la Région de la Calabre¹⁶.

Dans le domaine de la forme du gouvernement, la Cour (décision n. 2004-372, portant sur le statut de la Région Toscane) ajoute un autre élément du contenu du statut, en précisant que les statuts peuvent prévoir un vote préliminaire du Conseil sur le programme politique du Président élu directement : si ce vote est négatif, il ne doit pas être suivi de la démission du Président, s'il en était ainsi il s'agirait d'une véritable motion de censure incompatible avec le système d'élection directe du chef de l'exécutif. La position interprétative de la Cour constitutionnelle italienne est en ligne avec sa jurisprudence précédente, parce que, déjà en 2003, elle s'était intéressée, bien qu'indirectement, au contenu du statut régional : en fait, dans la décision n. 2003-196, la Cour a fixé une répartition de compétence entre la loi régionale et le statut, en affirmant l'existence d'une « réserve statutaire » en matière de prorogation des pouvoirs des organes statutaires pareillement à la « réserve constitution-

¹⁴ S. Gambino, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in www.federalismi.it, n. 5/2004; A. Ruggeri, *Autonomia e forma di governo regionale: i "paletti" della consulta (e una riflessione finale)*, in www.federalismi.it, n. 6/2004.

¹⁵ T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379 /2004 della Corte Costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, et aussi in *Diritto e giustizia*, n. 47/2004; A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. n. 372, 378 e 379 del 2004)* (9 dicembre 2004), in www.forumcostituzionale.it.

¹⁶ Le Conseil de la Région Calabre par un véritable escamotage institutionnel avait tenté de contrevenir à la règle constitutionnelle imposé par l'élection directe du Président, qui entraînait la dissolution automatique du Conseil en cas de démission ou mort du Président, en prévoyant dans le statut un mécanisme, formellement indirect, de désignation du Président par le Conseil régional, sur indication des citoyens : ces derniers devaient indiquer dans le bulletin de vote le membre du conseil et le candidat à la présidence de la région. Si le candidat indiqué par les citoyens n'était pas nommé Président, le statut prévoyait la dissolution du Conseil. Il s'agit d'une modalité d'élection du Président de la Région substantiellement directe, bien que formellement indirecte.

nelle » de la prorogation des organes constitutionnels. À ce propos, la Cour a énoncé que la discipline de l'éventuelle prorogation des organes électifs régionaux, après expiration normale de leur mandat ou à la suite d'une dissolution du Conseil ou de démission du Président, est une compétence qui fait partie de la discipline de la forme de gouvernement et, donc, elle est attribuée au statut dans les limites de l'harmonie avec l'esprit de la Constitution.

Ensuite, dans la décision n. 2003-313, la Cour constitutionnelle a précisé le principe de l'autonomie statutaire, en affirmant que l'attribution du pouvoir réglementaire à l'organe exécutif ou législatif de la région (attribution qui n'est pas imposée par la lettre de la Constitution, comme on peut le déduire de l'article 121, 2^{ème} al.) est une compétence du statut, non de la loi régionale¹⁷. Les rapports entre le statut et la loi régionale sont réglés en termes de séparation de compétence, non de hiérarchie : ceci est confirmé par le fait qu'il pourrait y avoir discordance entre la loi régionale et une disposition programmatique du statut, notamment dans le cas où, dans le domaine de la législation régionale concurrente, les principes fondamentaux posés par la loi de l'État exigeraient une loi régionale détaillée contraire à la norme statutaire programmatique¹⁸.

D'autre part, la Cour constitutionnelle a donné une interprétation très controversée sur la nature non contraignante des dispositions de programme, faisant partie du contenu éventuel du statut. La Cour (v. les décisions n. 2, 372, 378 et 379 de 2004, précitées) a suivi dans la motivation le même modèle interprétatif : la première partie de la motivation exclut la non-conformité du statut aux dispositions constitutionnelles sur la compétence, en affirmant que le statut peut régler des matières sortant de la sphère des attributions régionales, sur la base de la théorie du « double contenu » (nécessaire /éventuel) du statut et du rôle politique de la Région, qui représente l'intérêt général, hors des limites territoriales et matérielles des compétences. Ensuite, la deuxième partie de la motivation affirme que ce rôle représentatif de la région est souligné par l'existence, à côté des contenus nécessaires des statuts régionaux, d'autres contenus éventuels (soit en relation avec les compétences et les tâches régionales soit en relation avec les domaines d'intervention politique ou législative) qui se manifestent par la proclamation de finalités à poursuivre.

Par conséquent, la Cour constitutionnelle a expressément affirmé que les normes statutaires de programme sont dépourvues d'effets juridiques contraignants, bien qu'elles ne soient pas illégitimes, étant l'expression de la vocation politique et culturelle de la communauté régionale au moment de l'approbation du statut. Ces proclamations d'objectifs ne peuvent pas être assimilées aux « normes programmatiques » de la Constitution, auxquelles la Cour constitutionnelle, dans sa première décision (déc. n. 1956-1) et la doctrine italienne¹⁹ ont reconnu pleine valeur juridique et effets contraignants, en plus de la reconnaissance de la signification d'orientation pour la législation à venir et la fonction de support interprétatif et d'intégration des règles en vigueur.

Aujourd'hui, la Cour constitutionnelle, en se référant aux statuts des régions de droit commun, estime que les énonciations de principe ou de programme n'ont pas valeur de prescription juridique contraignante, mais qu'elles assument une fonction culturelle ou politique et en aucun cas normative: la Cour relève que l'on ne se trouve pas en présence de Chartes constitutionnelles mais de sources de droit « à compétence réservée et spécialisée », à savoir des statuts d'autonomie, qui, bien que constitutionnellement garantis, doivent, toujours, satisfaire les prescriptions et les principes de la Constitution (v. la déc. n. 2003-196).

La Cour constitutionnelle, sans aucune explication, accorde un traitement juridique différent aux normes programmatique contenues dans la Constitution et aux énonciations contenues dans les statuts régionaux : ce raisonnement est illogique, parce qu'il est impossible, en théorie, que des prescriptions posées par des sources de droit positif puissent changer de nature juridique selon qu'elles sont contenues dans la Constitution ou dans le statut régional²⁰. Dans le premier cas, la Cour recon-

¹⁷ T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379 /2004 ...*, cit..

¹⁸ A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 190.

¹⁹ V. Crisafulli, *la Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 52 ss.

²⁰ Toutefois, on peut se demander quelle est-elle la différence sur le plan de l'interprétation des effets juridiques entre l'article 3, 6^{ème} al., du statut de la Région Toscane, qui énonce « La Région favorise l'extension du droit de suffrage

naît valeur juridique et force contraignante ; dans le second, la Cour distingue entre la légitimité et l'efficacité des dispositions programmatiques, en affirmant que ces dernières sont parfaitement légitimes, puisqu'elles expriment le rôle politique général de la collectivité-région, mais sont dépourvues des effets juridiques contraignants, devenant ainsi inefficaces.

L'interprétation de la Cour constitutionnelle est surprenante, parce que l'inefficacité des normes statutaires programmatiques dérive du principe de compétence : elles sont inefficaces parce qu'elles se situent en-dehors du contenu nécessaire du statut constitutionnellement établi. Dans cette hypothèse, l'inefficacité juridique des énonciations programmatiques statutaires découle de ce qu'elles sont contraires aux normes constitutionnelles (art. 123), puisqu'elles proviennent d'une source incompétente. Cette interprétation est contraire à la lettre de la Constitution : en fait, la Cour constitutionnelle est compétente pour se prononcer sur la légitimité constitutionnelle de normes législatives, en les déclarant, le cas échéant, inconstitutionnelles et donc nulles (articles 134 et 136 de la Constitution italienne). Dans les décisions en question, la Cour a créé une nouvelle catégorie de normes, qui échappent au droit commun, parce qu'elles sont considérées légitimes (bien que contraires à l'art. 123 de la Constitution) mais inefficaces *ab origine* sur le plan juridique, parce qu'elles sont affectées d'incompétence: de plus, la Cour est allée au-delà de ces compétences, en s'arrogeant le droit de déterminer la nature (juridique, politique ou culturelle), le degré et l'ampleur de l'efficacité d'une norme juridique. Cette interprétation a suscité des doutes parmi les spécialistes italiens de droit constitutionnel, parce que la solution trouvée par la Cour constitutionnelle tend à soustraire à la déclaration d'illégitimité un « bloc » de normes qui pourraient être l'objet d'une interprétation extensive²¹.

Cette conclusion introduit le débat sur les rapports entre le statut et la loi régionale : hiérarchie ou compétence ?

La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution tend à reconnaître au statut régional la nature d'acte propre de l'ordre régional, en considérant que la procédure appartient à la région et n'exige plus l'approbation du Parlement national : le débat porte, en fait, sur la nature du statut. Peut-on l'assimiler à la loi régionale ou le considérer comme une source normative atypique ? Adhérer à la première thèse signifie accepter que les rapports entre le statut et la loi régionale soient réglés par le principe de la séparation de compétence : c'est la voie choisie par la Cour constitutionnelle²². La doctrine majoritaire a, toutefois, retenu que cette interprétation a été dépassée par la nouvelle procédure d'approbation instituée par l'article 123 (nouvelle formulation) qui attribue au statut la nature d'acte autonome et à compétence renforcée par la prévision constitutionnelle.

Comment résoudre le conflit entre lois et statuts régionaux ?

D'une part, il faut distinguer la violation, formelle ou substantielle, par la loi régionale du contenu obligatoire du statut (art. 123). En ce cas, la loi régionale sera déclarée illégitime par la Cour constitutionnelle, sur la base de la théorie des « normes interposées » : l'illégitimité de la loi régionale dérive de la violation « indirecte » de l'article 123 Constitution et de la violation « directe » du statut (représentant la « norme interposée » entre la loi régionale et la Constitution) .

D'autre part, si la Cour constitutionnelle a retenu légitimes (mais inefficaces) les normes statutaires programmatiques, le système normatif régional pourrait prévoir des mécanismes statutaires qui consacrent une prédominance de la partie programmatique sur les lois régionales : cette considération est fondée sur la pratique, suivie lors de la rédaction des statuts, consistant à inclure un titre consacré à la réglementation des organes de garantie de la conformité de la loi régionale et d'autres

aux immigrés résidents », et l'article 9 de la Constitution italienne, aux termes duquel « La République favorise le développement de la culture et de la recherche scientifique et technique » ?

²¹ T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni...*, cit; A. Anzon, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in www.costituzionalismo.it, 21/01/2005; A. Anzon, *la Corte condanna all'"inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; D. Nocilla, *Nature delle disposizioni programmatiche statutarie e controllo endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²² La décision n. 2002-304 de la Cour constitutionnelle admet un rapport hiérarchique entre le statut et la loi régionale: la question est loin d'être résolue !

actes régionaux au statut (v., par exemple le Statut des Pouilles qui discipline le Conseil statutaire régional, organe de garantie contre les atteintes aux dispositions statutaires par les actes régionaux).

Nonobstant les innovations sous le profil du contenu et de la procédure, la loi constitutionnelle n. 99-1, en premier lieu, confirme que le statut est une source « à compétence réservée et spécialisée », mais ne va pas jusqu'à affirmer que le statut pourra adopter des dispositions de principe ou de programme dotées d'effets juridiques. En deuxième lieu, la loi constitutionnelle n. 2001-3 a introduit dans le texte de la Constitution la discipline intégrale de la compétence législative régionale (concurrente et exclusive), y compris les limites relatives, sans conférer au statut un rôle d'interprétation ou de définition. Le statut régional se présente, donc, comme une « source du droit atypique renforcée », analogue à la loi de révision de la Constitution (double degré de délibération, référendum facultatif). Le statut est au sommet de la hiérarchie du système juridique régional : il édicte des normes d'organisation (excepté des dispositions portant sur la discipline de la compétence législative régionale qui sont réservées à la Constitution) et des énonciations de programme, qui font partie du contenu éventuel du statut et qui sont dépourvues d'effets juridiques.

3.2 . L'autonomie législative régionale et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne

La réforme constitutionnelle de 2001 (la première approuvée par référendum constitutionnel, aux termes de l'art. 138) a porté à une redistribution des domaines législatifs entre l'État et les régions : trois degrés de compétences législatives ont été établis²³.

L'article 117 définit trois degrés de compétences législatives et établit deux limites, l'une générale et l'autre inhérente aux formes de pouvoir législatif mentionnées.

La réforme introduit une nouveauté, à savoir, le bouleversement du mécanisme de répartition des compétences: 1) l'État a le pouvoir législatif exclusif dans des domaines expressément énumérés dans la Constitution (article 117, al. II) ; 2) la région a le pouvoir législatif concurrent, c'est-à-dire que l'État doit déterminer les principes fondamentaux des matières dans lesquelles la région peut légiférer (article 117, al. III); 3) matières attribuées au pouvoir législatif exclusif de la région par la clause résiduelle (article 117, al. IV).

La prévision constitutionnelle du principe de la concurrence législative (article 117, al. III, Const.) établit un rapport étroit entre le législateur national et le législateur régional, puisque le Parlement intervient, par une loi-cadre, dans toutes les matières attribuées à la législation régionale concurrente. Le principe de la concurrence se réalise, donc, en attribuant à l'État le soin de produire la législation de principe, assurée par la réserve constitutionnelle, et en attribuant aux régions la législation spécifique.

Le Constituant italien s'éloigne, ainsi, du modèle fédéral allemand de la législation concurrente: l'article 72 de la *GG* prévoit une clause de réserve au *Bund* de l'exercice de la compétence législative concurrente (*Bedürfnisklausel*) a- si une question ne peut être utilement réglée par la législation de chaque *Länder*; b- si la résolution d'une question par la loi d'un *Land* porte préjudice aux intérêts des autres *Länder*; c- si la normative fédérale est nécessaire pour garantir l'uniformité juridique et économique ou pour uniformiser les conditions de vie au niveau national.

La réforme de 2001 n'a pas oublié le passé : elle a éliminé le pouvoir législatif régional intégratif et d'exécution, mais elle a gardé le pouvoir législatif concurrent. Elle contient deux nouveautés : la première concerne l'introduction du pouvoir d'imposition fiscale dans les domaines de compétence législative régionale concurrente, c'est-à-dire que la région peut fixer elle-même les recettes fiscales (auparavant les régions avaient un pouvoir normatif d'exécution en la matière).

²³ V. R. Bin, « *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale* » – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 297 ss.; R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 365 ss.

La seconde innovation constitutionnelle donne à la région le pouvoir de légiférer dans les cas où la réglementation est insuffisante pour faire appliquer la normative communautaire et les accords internationaux: à cet égard, la réforme du titre V de la Constitution introduit une rupture dans les rapports entre les régions et l'ordre communautaire. Et bien que la Cour constitutionnelle par la décision n. 472 de 1992 ait déjà attribué aux régions la seule application des normes communautaires, le nouvel article 117 d'un côté, limite la législation régionale par les principes du droit communautaire, de l'autre, confère à la région le pouvoir de conclure des accords internationaux.

Ainsi, l'article 117 met sur un pied d'égalité le pouvoir législatif de l'État et celui de la région en leur imposant les mêmes limites, à savoir, le respect de la Constitution et des engagements communautaires et internationaux. Ceci est la vocation fédéraliste de la Constitution italienne : en réalité, le principe de parité de traitement implique qu'il ne saurait y avoir d'autres limites que celles prévues par la Constitution. Et la loi du Parlement national ne peut fixer d'autres limites de contenu à la législation régionale.

Dans ce contexte, donc, le projet gouvernemental de révision constitutionnelle n. 2544-B, qui a été approuvé en première lecture par le Sénat le 25 mars 2004 et par la Chambre des députés le 15 octobre 2004, ajoute une liste non contraignante des domaines de la compétence législative régionale exclusive : ceci est un élément positif du projet de réforme, qui permet d'aller au-delà de la limitation imposée par la clause résiduelle des compétences régionales exclusives (art. 117, al. IV).

En rédigeant une liste non contraignante des matières attribuées au pouvoir législatif régional exclusif et en gardant la clause résiduelle au profit de la région, le projet de réforme n. 2544-B introduit trois sortes de compétences législatives : deux types de matières réservées (une liste contraignante pour l'État : article 117, al. II; une clause résiduelle pour les régions : article 117, al. IV) et une liste contraignante des matières attribuées au pouvoir législatif concurrent de l'État et de la région.

La technique employée par la majorité parlementaire dans le projet de loi constitutionnelle est quasiment identique à celle adoptée par la Constitution espagnole à propos de la répartition des matières entre l'État et les collectivités territoriales autonomes, qui prévoit trois listes de matières réparties respectivement dans les domaines des compétences exclusives de l'État, des compétences réservées aux communautés autonomes et des compétences concurrentes. Cette mesure risque, cependant, de rigidifier les domaines de compétence qui par leur nature même sont transversaux et intéressent, donc, tous les niveaux du gouvernement territorial (par exemple l'environnement).

À cet égard, la Cour constitutionnelle italienne a estimé dans sa décision du 26 juillet 2002 n. 407 que l'on ne peut considérer la protection de l'environnement comme une « matière », au sens technique du terme, réservée à la compétence de l'État : c'est plutôt une valeur constitutionnelle relevant de plusieurs compétences régionales, mais il appartient à l'État d'établir des mesures uniformes de protection sur l'ensemble du territoire national²⁴.

De plus, dans ses décisions n. 303 du 1 octobre 2003²⁵ et n. 6 du 21 janvier 2004²⁶, le juge constitutionnel a tranché définitivement sur la portée et l'extension du principe de subsidiarité, prévu

²⁴ F. Benelli, *L'ambiente tra « smaterializzazione » della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004; M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 318 ss.

²⁵ R. Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il titolo V (osservazioni a Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it, n. 12/2003. Sur la même décision, voir les commentaires de : G. Razzano, *La «reinterprétation» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in www.federalismi.it, n. 14/2004; L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative) : la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it; A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V* (8 octobre 2003), in www.forumcostituzionale.it (sezione "Giurisprudenza"); Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale* (13 octobre 2003), in www.forumcostituzionale.it (sezione "Giurisprudenza"); E. D'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003* /17 octobre 2003), www.forumcostituzionale.it (sezione "Giurisprudenza"); A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003* (29 octobre 2003), www.forumcostituzionale.it (sezione "Giurisprudenza"); A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine*

dans l'article 118 de la Constitution²⁷: la Cour a établi que ce principe, bien qu'il s'applique en premier lieu aux compétences administratives, s'étend aussi aux compétences législatives. En effet selon la Cour, la logique juridique (ou la «ratio») de la subsidiarité est de prévoir un mécanisme souple de répartition des compétences administratives et de laisser à l'État l'exercice de la compétence quand un niveau de gouvernement ne peut mener à bien sa tâche ; toutefois, ce transfert de compétence affecte l'exercice du pouvoir législatif, car le principe de légalité, qui oblige à organiser par la loi toutes les fonctions confisquées par l'État en vertu de l'exigence d'uniformité (art. 118, al. I), ne reconnaît pas à la loi régionale ce pouvoir d'organisation mais il l'attribue à la loi de l'État.

Plus récemment, la Cour est revenue sur la question de la limite « fluide » pour les matières définies « transversales » et sur l'interprétation du principe de subsidiarité: dans la décision n. 2005-62 du 29 janvier 2005, la Cour s'est prononcée sur deux questions posées par le Gouvernement, qui avait saisi en voie d'action le juge constitutionnel d'une part sur la légitimité de trois lois régionales²⁸, portant sur les domaines relatifs à la protection de l'environnement, et d'autre part sur la légitimité du décret-loi du 14 novembre 2003 n. 314 et de la loi de conversion n. 368 du 24 décembre 2003. Le Gouvernement avait relevé que les compétences statutaires en matière d'urbanisme, considérées dans l'article 117, 3^{ème} al., n'étaient pas une base constitutionnelle suffisante pour reconnaître une compétence régionale exclusive en matière d'environnement qui est réservées à la législation étatique en vertu du deuxième alinéa de l'article 117. D'autre part, les Régions affirmaient que la protection de l'environnement, sur la base de la jurisprudence constitutionnelle, représentait une compétence étatique qui n'était pas strictement délimitée, puisqu'elle était liée à d'autres compétences et à des intérêts régionaux, qui relevaient de la législation concurrente, à savoir la protection de la santé.

À cet égard, la Cour a précisé que la normative régionale, en introduisant des standards de protection plus restrictifs que les standards nationaux, porte atteinte à la compétence exclusive de l'État, puisque les régions sont tenues au respect des principes fondamentaux de l'ensemble de la discipline nationale de la matière considérée. Toutefois, la Cour ajoute que l'État, pour accomplir des tâches qui relèvent naturellement des collectivités locales, doit, au préalable, consulter la région intéressée²⁹.

delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 2782-2791; A. D'Atena, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 2776-2781; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578-586; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 587-602.

²⁶ O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, nota a Corte cost. n. 6/2004, in *Le Regioni*, 2004, pp. 943 ss.; 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)* (2 febbraio 2004), in www.forumcostituzionale.it; P. Cavalieri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Cost.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. da Empoli, A. Sterpa, *La Corte costituzionale e il federalismo energetico*, in www.federalismi.it, n. 3/2004; S. Ricci, *Riflessioni sul buon andamento e principio di sussidiarietà anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 9/2005;

²⁷ V. le texte de l'article 118 de la Constitution: « I. 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. – II. Les communes, les provinces et les villes métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la région, selon leurs compétences respectives. – III. Les lois de l'État règlent les formes de la coordination entre l'État et les régions dans les matières visées aux lettres b) et h) de l'article 117, al. 2, ainsi que les formes éventuelles d'entente et de coordination dans les matières ayant trait à la protection du patrimoine culturel. – IV. L'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ».

²⁸ Loi de la Région Sardaigne n. 2003-8 du 24 décembre 2003 ; loi de la Région Basilicate n. 2003-31 du 21 novembre 2003 ; loi de la Région Calabre n. 2003-26 du 5 décembre 2003.

²⁹ La Cour constitutionnelle, toutefois, dans la décision n. 2005-151 n'a pas retenue nécessaire cette consultation régionale préventive.

De plus, dans la décision n. 108 du 18 mars 2005, la Cour constitutionnelle vient de préciser, sur la base de la jurisprudence antérieure (v. en particulier les décisions n. 2002-407, précitées ; 2003-226 ; 2003-227 ; 2004-307) que dans le cadre de l'énumération des domaines des compétences législatives de l'État et de la région, aux termes de l'art. 117, 2^{ème} et 3^{ème} al., il existe des matières qui tendent davantage à réaliser un objectif (v. la protection de l'environnement) plutôt qu'à identifier un secteur spécifique de la législation. Pourtant, la limite entre compétence étatique et compétence régionale est constituée par l'intérêt qui prévaut, au cas par cas, par rapport à l'activité considérée : en conséquence, dans un souci d'équilibre les exigences de caractère unitaire prévalent sur l'allocation de compétence opérée dans la Constitution et, donc, l'État évoque à soi la compétence à légiférer.

La Cour constitutionnelle, dans la décision n. 2005-108, va encore plus loin, en précisant le contenu du principe de subsidiarité : l'intérêt national, notion disparue de la Constitution après la réforme de 2001, remonte à la surface grâce au principe de subsidiarité et devient une ligne-frontière mobile entre les matières de compétence régionale et les matières de compétence étatique, en représentant une clause de flexibilité de la répartition de compétences entre l'État et la Région et de garantie du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République (art. 5 de la Constitution)³⁰.

Toutefois, une nouveauté émerge de la réforme du 5^{ème} Titre : à la différence de la clause de l'intérêt national, définie par la Constitution avant la réforme de 2001, la protection des intérêts qui concernent la nouvelle catégorie jurisprudentielle des matières « transversales » est réalisée seulement dans le principe de loyale collaboration entre l'État et les régions. Lorsqu'il y a interférence entre intérêts étatiques et compétences régionales, il faut garantir des formes de collaboration différentes, pouvant varier en fonction des intérêts et des exigences d'uniformité nationale: si la tentative de collaboration entre État et Région est vouée à l'échec, l'État peut évoquer à soi l'exercice de la compétence régionale.

Le principe unitaire est donc garanti par la prise en compte dans la législation nationale de niveaux essentiels et égaux de prestations se rapportant aux droits civils et sociaux (art. 117, 2^{ème} al., lettre m), sans que la loi régionale puisse les limiter (v. la déc. n. 2002-282)³¹. De fait, le législateur national conserve le passe-partout pour s'immiscer légitimement dans les matières de compétence régionale concurrente.

Avant la réforme constitutionnelle de 2001, les exigences d'uniformité nationale constituaient la limite générale à la législation concurrente régionale : actuellement, le principe hiérarchique et la méthode de la « coopération loyale » constituent la véritable « contrainte » constitutionnelle à l'action de l'État, qui doit persévérer dans son action unitaire.

4. Les « contraintes » du droit communautaire, comme limites au pouvoir législatif régional.

La réforme de 2001 a prévu dans l'article 117 plusieurs formes de coordination entre les régions et l'ordre communautaire : de plus, la loi constitutionnelle n. 2001-3 a, pour la première fois, donné « citoyenneté constitutionnelle » au procès d'intégration européenne.

Du présupposé selon lequel, aux termes du premier al. de l'art. 117 (« *Le pouvoir législatif est exercé par l'État et par les Régions dans le respect de la Constitution et des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales* »), les lois de l'État et de la Région sont mises sur un plan de parfaite égalité et de concurrence, de ce fait dans les matières de compétence régionale exclusive il n'y a aucune discordance entre la Constitution et la loi régionale : cette interprétation est, indirectement, confirmée par le projet de loi constitutionnelle n. 2544-B, approuvé en première lecture par la Chambre des députés le 25 mars 2004 et par le Sénat le 18 octobre

³⁰ M. Sciarra, « *La trasversalità* » della tutela dell'ambiente: un confine «mobile» delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in [www. associazionedei costituzionalisti. it](http://www.associazionedei costituzionalisti. it).

³¹ P.Cavaliere, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in www. associazionedei costituzionalisti. it, spéc. à la page 11.

2004, qui introduit dans le quatrième al. de l'art. 117 l'énonciation des matières attribuées à la législation régionale exclusive, à l'exception de la clause résiduelle, qui est prévue en faveur de la région ; en particulier :

- a) assistance et organisation sanitaire ;
- b) organisation des écoles, gestion des établissements d'instruction et de formation, sauf de l'autonomie des institutions scolaires ;
- c) définition de la partie des programmes scolaires et formatifs d'intérêts spécifiques pour la Région ;
- d) police administrative et locale.

L'article 117, en insérant pour la première fois dans la Constitution la référence à l'Union européenne, accueille, donc, les résultats du procès d'intégration européenne, confirmés par la jurisprudence constitutionnelle et communautaire. Le premier al. de la disposition, bien qu'il se réfère à la « contrainte communautaire », n'a pas la nature d'« article communautaire », à savoir de règle constitutionnelle qui discipline en termes généraux dans la Constitution le procès d'intégration européenne : tels sont, par exemple, les articles 23 du *Grundgesetz* et les articles 88-1 et 88-2 de la Constitution française de la 5^{ème} République. Ces rapports, en fait, existaient déjà dans le droit interne, parce qu'ils avaient été introduits par les règles communautaires *self-executing* et par la jurisprudence communautaire successive. Sous ce profil, l'aménagement des rapports entre le système juridique interne et le système juridique communautaire reste inchangé par rapport au passé: la doctrine a notamment souligné l'opportunité pour le législateur constitutionnel d'introduire dans la Constitution la référence directe au procès d'intégration européenne³².

Toutefois, sur le plan intérieur, la réforme du 5^{ème} Titre se réfère largement à l'*acquis* communautaire : en l'absence d'une clause communautaire expresse, le respect de la « contrainte communautaire », cité au premier al. de l'article 117, s'impose à tous les acteurs de la République mentionnés à l'article 114 (Communes, Provinces, Métropoles, Régions et État) et il est sanctionné par le pouvoir substitutif de l'État. L'interprétation de cette clause varie : une partie de la doctrine italienne affirme que la « contrainte communautaire » transpose sur le plan supranational la fonction de l'uniformisation normative³³ ; une autre partie de la doctrine souligne que la clause contenue dans l'article 117, 2^{ème} al., lettre m), qui attribue à l'État la « fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national », reconnaît à l'État le pouvoir de définir la politique économique et sociale générale du pays. Cette clause, si elle est interprétée dans l'optique du premier alinéa de l'art. 117, confirme la volonté politique de reconduire l'unité de la législation au niveau étatique³⁴ : elle semble constitutionnaliser la théorie des « contre-limites », ces dernières étant représentées par l'ensemble des dispositions constitutionnelles qui, sans limiter les clauses d'ouverture au procès d'intégration européenne, contribuent, de façon importante, à reconduire au niveau national le principe d'unité (art. 5 de la Constitution, aux termes du 1^{er} al. selon lequel « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales »).

De plus, il faut considérer la relation interprétative entre l'art. 117, 1^{er} al., et l'article 11 de la Constitution: si l'article 117, par la référence à la « contrainte communautaire », a voulu implicitement englober dans la Constitution l'*acquis* communautaire et le procès d'intégration, cette disposi-

³² A. D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 555-562; F. Pizzetti, *I rapporti esterni delle regioni con particolare riguardo a quelli con l'Unione europea nel quadro della novella contenuta nella legge costituzionale n. 1 del 1999 e della delibera legislativa di riforma del Titolo V della Costituzione*, in Istituto di Studi sulle Regioni – CNR, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 58 ss.

³³ T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (sous la direction de), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 139.

³⁴ A. Lucarelli, *Regioni e unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (sous la direction de), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 153-154.

tion n'autorise pas à limiter la souveraineté étatique au-delà des prescriptions de l'article 11. En fait, le rappel du système communautaire, aux termes de l'art. 117, 1^{er} al., insère dans la Constitution les conclusions auxquelles est parvenue la Cour constitutionnelle dans la décision n. 1984-170, relative à l'applicabilité directe dans le droit interne des normes communautaires, qui ne sont plus liées à l'article 11, mais « véhiculées » directement par l'article 249 TUE (ex article 189)³⁵ : cette solution est dans la ligne de la configuration meta-étatique de l'Union européenne qui est accueillie par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont l'article I-6, prévoit expressément que « *La Constitution et le droit adopté par les Institutions de l'Europe, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres* », dans les limites du respect des principes supérieurs des systèmes constitutionnels nationaux .

L'interprétation de l'article 117, offerte par la doctrine³⁶ et la jurisprudence italiennes, ne permet pas de conclure en faveur de la nature moniste des rapports entre système national et système communautaire (et, plus largement, européen). L'identification du système normatif communautaire comme limite à la législation nationale et régionale confirme, au contraire, la nature dualiste de cette relation, en représentant les deux systèmes juridiques comme « séparées mais coordonnées » : toutefois, elle fonde la distinction entre les limitations de souveraineté, disciplinées par l'article 11 de la Constitution, et les rapports parmi les différentes sources du droit, consacrés dans article 117, 1^{er} al.³⁷. Il en découle que le contrôle sur la conformité au droit communautaire des lois étatiques et régionales ne peut être assimilé au contrôle juridictionnel de constitutionnalité par voie d'exception, parce que les questions de conformité (ou non) du droit national au droit communautaire sont examinées dans le cadre d'un jugement rendu par les juges ordinaire et administratif, qui ne doivent pas appliquer les normes contraires au droit communautaire (v. déc. n. 1984-170, qui a enregistré le « contrôle par non application »).

³⁵ V. A. D'Atena, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 2158 ss.

³⁶ B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 116 ss. V. aussi M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni : a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, pp. 345 ss. .

³⁷ F. Sorrentino, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.federalismi.it, n. 19/2004, pp. 12-14; id., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 1354-1361. V. aussi, P. Cavalieri, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro italiano*, 2001, V, pp. 199 ss.; G. Caia, *Il problema del limite degli interessi nel nuovo ordinamento*, in www.federalismi.it; C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, pp. 194 ss.; E. Cannizzaro, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 ss.; L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1203 ss.; M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n 3 del 2001 (relazione al Convegno su "Il nuovo titolo V della Costituzione. Lo stato delle autonomie")*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 1325 ss.; G.F. Ferrari, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 1849 ss.; A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, pp. 923 ss.; id., *Il doppio intreccio federale. Le regioni e l'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 1401 ss.; A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 223 ss.; T. Groppi, *Regioni e diritto comunitario*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle Autonomie*, Giappichelli, Torino, 2002; F. Ghera, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle regioni*, in P. Carnevale, F. Modugno (sous la direction de), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 53 ss.; G. Gerbasì, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. Gambino (sous la direction de), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 298 ss.; A. Pajno, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V*, in *le istituzioni del federalismo*, 2003, pp. 813 ss. V. enfin, l'étude comparatif franco-italien de L. De Berardin, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore : la lezione francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, pp. 2039 ss.

Il faut, donc, conclure qu'il appartient à l'État de jouer un rôle unificateur : telle est l'interprétation du *Bundesverfassungsgericht* qui a confirmé, dans l'arrêt BvG 1481/04 du 14 octobre 2004, qu'il existe un noyau dur de principes constitutionnels (dont font partie les principes d'organisation) qui « résistent » vis-à-vis du droit supranational. Dans ce contexte, on rappelle que le *Bundesverfassungsgericht*, dans la décision précitée, confirme la nature dualiste des rapports entre le système national allemand et le système communautaire, en affirmant expressément que « *la Loi fondamentale se fonde sur la théorie classique, aux termes de laquelle le rapport entre le droit international et le droit interne est analogue au rapport entre deux circuits différents et la nature de ce rapport, dans la perspective du droit interne, peut être déterminée seulement par le droit interne* » ce, *nonobstant la Loi fondamentale allemande aspire à l'intégration européenne, elle « ne renonce pas à sa souveraineté (t.d.r.) »* et en considérant que le procès d'intégration se réalise seulement sur la base d'une « *réserve de souveraineté* », cette dernière étant constituée par le respect des principes fondamentaux du « *pacte républicain* ».

En considérant l'évolution ci-dessus, nombreuses sont les dispositions que la réforme constitutionnelle de 2001 consacre aux rapports entre les régions italiennes et l'Union européenne :

- 1) le respect des liens qui dérivent du système normatif communautaire et des obligations internationales (art. 117, 1^{er} al.) ;
- 2) l'attribution d'une compétence concurrente régionale en matière de rapports internationaux et des rapports entre l'Union européenne et les régions ;
- 3) la participation à la phase ascendante de la procédure de décision communautaire et l'attribution d'une compétence d'exécution des accords et des actes de l'Union dans les matières de compétence législative exclusive de la région (art. 117, 5^{ème} al.) ;
- 4) la prévision de la faculté pour les régions de conclure des « *accords avec des États et des ententes avec des collectivités territoriales à l'intérieur d'un autre État* » dans les matières de compétence législative exclusive et dans les cas prévus par la loi étatique (art. 117, 9^{ème} al.) ;
- 5) la prévision de l'activation du pouvoir substitutif de l'État en cas des atteintes au droit communautaire par l'activité normative des régions (art. 120, 2^{ème} al.).

Sur le plan de la stricte exécution de la discipline constitutionnelle, l'art. 1 de la loi 5 juin 2003 n. 131 (dite loi « La Loggia » du nom de son promoteur), confirme l'adaptation de l'ordre juridique interne aux contraintes communautaires, sans spécifier par quels moyens y arriver, et laisse donc à la jurisprudence la tâche de les définir : cette disposition précise seulement que les régions (et les Provinces autonomes de Trente et Bolzano) appliquent directement le droit communautaire dérivé dans les matières de leur compétence législative.

En outre, l'interprétation qui attribue à l'État le rôle d'unificateur du système des autonomies territoriales trouve son fondement dans le fait que l'État est le seul responsable lorsque la région méconnaît les contraintes communautaires (posé par l'art. 117, 1^{er} al.) et qu'il n'a pas légiféré en matière de participation des régions au procès d'élaboration des décisions communautaires.

Il apparaît, donc, que la limite générale à la législation régionale de l'intérêt national³⁸, contenue dans la précédente formulation de l'article 117, 1^{er} al., est « rentrée par la fenêtre » ouverte par le nouvel article 120, 2^{ème} al., qui prévoit que le Gouvernement peut se substituer aux organes régionaux ou locaux en cas de risque grave pour la sûreté publique ou pour garantir l'unité juridique et économique de la nation : cette formule très vague risque de neutraliser l'élargissement de l'autonomie régionale, en justifiant de la part de l'État des nombreuses ingérences législatives dans le domaine régional.

³⁸ V. en doctrine, R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma : continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1213-1222; A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 345 ss.; R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 86 ss.

5. La participation des régions au procès décisionnel communautaire.

La réforme constitutionnelle de 2001 et la normative d'exécution ont redéfini les conditions de la participation de l'Italie au procès délibératif communautaire³⁹, en élargissant la phase de l'information des régions sur les actes normatifs et en formalisant la phase d'initiative et de proposition: toutefois, le renforcement du rôle institutionnel des régions a été compliqué par la difficulté de définir un «dénominateur commun minimum» entre les diverses collectivités territoriales européennes, ce qui a été confirmé par la nature consultative du Comité des régions, maintenue au sein du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le législateur national dans la réforme constitutionnelle de 2001 a prévu pour les régions deux modalités de participation à la formation du droit communautaire dérivé. La première comporte deux phases, la phase « indirecte » (ou ascendante) se développe sur le plan du droit intérieur et consiste en l'activité de coordination des sujets intéressés : elle tend à définir le rôle de l'Italie dans la négociation du contenu des mesures du droit communautaire. La deuxième phase, « directe » (ou descendante), concerne l'exécution, immédiate ou médiata par la « loi communautaire »⁴⁰. La deuxième modalité se développe dans le cadre extérieur et met les régions en contact direct avec les institutions européennes.

Deux lois ont été décisives quant à la participation des régions au procès de formation de la décision communautaire: la loi n. 2003-131, dite loi « La Loggia », qui discipline la phase extérieure de la participation régionale, et la loi 2005-40 du 14 janvier 2005, qui s'occupe de discipliner les phases ascendante et descendante.

L'art. 5 de la loi 2003-131 introduit l'accord général de coopération, devant être stipulé dans le cadre de la Conférence permanente des rapports entre État, Régions et Provinces autonomes de Trente et Bolzano, qui définit les modalités de la participation régionale au procès communautaire. L'innovation est dans l'autonomie accordée aux régions dans le domaine communautaire: en fait, l'art. 117, 5^{ème} al., de la Constitution affirme que les régions « participent » aux procès décisionnels communautaires, alors que l'art. 5 de la loi n. 2003-131 prévoit que les régions « concourent directement » à la formation des actes communautaires, en participant à la relative procédure. Ainsi, on attribue aux régions un véritable « droit » à exercer les pouvoirs décisionnels⁴¹ au niveau européen.

En outre, le renforcement de l'action des régions dans le cadre européen est assuré par d'autres formes de participation indirecte des ces dernières aux choix nationaux dans les domaines communautaires et à l'activité de *lobbying institutionnel*, à savoir la pression des établissements publics et des collectivités territoriales à travers l'aménagement de bureaux de représentation des régions auprès des institutions communautaires.

³⁹ V. les études de R. Manfredi, *La partecipazione delle regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in L. Chieffi (sous la direction de), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 21 ss.; M. Plutino, *La partecipazione delle regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. Chieffi (sous la direction de), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 49 ss.; L. Mezzetti, *Potere estero e attività internazionale delle regioni italiane tra riforme costituzionali e Costituzione europea: ruolo delle autonomie regionali e intermediazione dello Stato nell'elaborazione e attuazione del diritto comunitario secondo la L. cost. 3/2001*, in L. Mezzetti (sous la direction de), *La Costituzione delle autonomie*, Napoli, Simone, 2004, pp. 283 ss.

⁴⁰ La susdite « loi communautaire » est une « invention » juridique italienne : il s'agit d'une vérification de l'état de conformité du droit national au droit communautaire, qui est précédé par une instruction visant à évaluer le stade d'exécution du droit communautaire sur le territoire national. Après cette vérification, le Président du Conseil des Ministres ou le Ministre des Politiques Communautaires, d'entente avec le Ministre des Affaires étrangères ou avec d'autres Ministres intéressés, avant le 31 janvier de chaque année, présente au Parlement un projet de « loi communautaire » portant sur les dispositions qui exécutent les obligations dérivant de l'appartenance de l'Italie à la Communauté européenne, y compris l'énumération des directives qui devraient être exécutées (articles 8 et 9 de la loi n. 11 du 4 février 2005).

⁴¹ L. Violini, *VI. Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all'art. 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, in G. Falcon (sous la direction de), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge del 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 125.

À cet élargissement significatif du rôle des régions au niveau européen s'oppose une substantielle réduction des matières dans lesquelles se réalise le « concours participatif » de la région pour l'exécution du droit communautaire: en fait, l'art. 117, 5^{ème} al., se réfère généralement aux compétences des régions, alors que l'art. 5 de la loi 2003-131 se réfère, en particulier, à la compétence législative régionale, en excluant les matières du domaine du règlement de la région, qui ne correspondent plus aux compétences législatives, en vertu de la révision de l'article 118. Cette diminution de compétences est justifiée par le nouveau rôle de la région dans le contexte européen : cette dernière devient un acteur principal du procès d'intégration communautaire, car elle actualise directement le droit communautaire dérivé dans le droit intérieur. La limitation du pouvoir d'exécution « communautaire » aux matières de compétence législative est, donc, proportionnelle à l'exigence que le droit communautaire soit appliqué par une loi régionale. À cet égard, la Cour constitutionnelle, dans la décision n. 258 du 22 juillet 2004 a reconnu la personnalité juridique communautaire des régions qui sont intéressées par le procès d'exécution des normes communautaire en vigueur, bien que la responsabilité étatique en ce qui concerne l'exécution des obligations communautaires soit superposée à la responsabilité « exécutive » des régions⁴².

Dans la voie tracée par la doctrine et la jurisprudence constitutionnelle, la loi n. 11 du 4 février 2005 a réformé le rôle de la région dans le procès descendant d'intégration communautaire, en disciplinant les moyens pour la réception au niveau local des directives communautaires, dans le respect des équilibres entre le Parlement et le Gouvernement et entre l'État et les Régions dans le système national des sources du droit⁴³.

L'article 8 de la loi n. 2005-11, en exécution de l'art. 117, 5^{ème} al., de la Constitution assigne à l'État, aux régions et aux Provinces autonomes de Trente et Bolzano la tâche de donner « *en temps utile* » exécution aux directives communautaires dans les matières de respective compétence : dans ce but, la communication de l'adoption des actes normatifs communautaires est donnée aux Chambres parlementaires et aux Conseils régionaux par les Conférences des Présidents.

Sous un autre profil, l'article 16 de la même loi établit une compétence générale de la loi étatique communautaire à exécuter le droit communautaire dérivé :

a) dans les matières réservées à l'État, aux termes de l'article 117, 2^{ème} al., le Gouvernement doit indiquer dans la loi communautaire les critères que les collectivités territoriales sont tenues à respecter dans la réception, par la loi régionale ou provinciale, des directives « *afin de satisfaire des exigences d'uniformité, de réaliser des objectifs de programmation économique et de respecter des contraintes qui résultent des obligations internationales* » ou, alternativement, autoriser expressément la réception du droit communautaire par le règlement gouvernemental (ou ministériel ou interministériel) et par les actes administratifs généraux, à moins que la matière ne soit garantie par la réserve absolue de loi ;

b) dans les matières de compétence législative concurrente (art. 117, 3^{ème} al.), la loi communautaire pose les principes fondamentaux auxquelles doivent se conformer les lois régionales et provinciales de réception des directives ;

c) dans les matières de compétence régionale résiduelle (art. 117, 4^{ème} al.), les régions et les provinces autonomes peuvent exécuter directement les directives communautaires même en absence de la loi étatique communautaire.

⁴² R. Dickmann, *La Corte costituzionale e il "potere estero" delle regioni e delle Province autonome*(nota a C. cost., 18 luglio 2004, n. 238 e 22 luglio 2004, n. 258), in *Il Foro Amministrativo*, 2004, p. 237 ss.

⁴³ Le projet de loi de réforme des phases ascendante et descendante de la décision communautaire a suscité en Italie de nombreuses études, C. de Simone, *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione, recante « norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in [www. associazionedeicostituzionalisti. it /cronache](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache); R. Di Cesare, *Approvata al Senato la modifica della Legge "La Pergola"*, in [www. associazionedeicostituzionalisti. it /cronache](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache); S. Tripodi, *La fase indiretta della partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul DDL di riforma della legge "La Pergola"*, in [www. federalismo. it](http://www.federalismo.it), 1/2004; T. Groppi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola, un passo sulla via della continuità*, in [www. forumcostituzionale. it](http://www.forumcostituzionale.it), /contributi et aussi in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 259 ss..

Une solution différente, qui est praticable même dans les systèmes décentralisés qui ne reconnaissent pas le pouvoir législatif aux collectivités territoriales (c'est le cas des régions françaises, si on exclut la récente ouverture du système offerte par la discipline des expérimentations normatives) pourrait être la discipline de la réception du droit communautaire par le règlement régional et non, seulement, par la loi régionale : sur cette question le Comité des Régions avait déjà exprimé son avis favorable (CdR, 51/99, in J.O.C.E., C. 374/99).

Le but de la loi n. 2005-11 est, en outre, de définir la phase ascendante de la participation des régions à l'adoption des actes communautaires : à cet égard, à côté de la Présidence du Conseil des Ministres la loi a prévu (art. 2, loi n. 2005-11) l'institution du Comité interministériel des affaires communautaires chargé de solliciter l'exécution par les différents acteurs du droit communautaire dérivé dans la phase descendante et de coordonner dans la phase ascendante la transmission des informations à la Conférence des Présidents des régions et, ensuite, aux régions elles-mêmes. La participation effective des régions est reflet le degré d'implication des compétences régionales (art. 5, loi n. 2005-11).

Un mécanisme innovateur est la « réserve d'examen » parlementaire que le Gouvernement peut opposer, à la demande de la Conférence de l'État et des Régions, sur un texte ou partie d'un texte portant sur les matières de compétence législative régionale, en bloquant la délibération du Conseil des Ministres de l'Union européenne et en renvoyant le texte devant le Parlement national : après vingt jours, le Gouvernement procède, même en l'absence de la délibération parlementaire concernant des activités visant à élaborer les normes communautaires et de l'Union européenne.

L'objectif est clair: cette loi, qui s'inspire des principes de subsidiarité, proportionnalité, efficacité, transparence et participation démocratique, apparaît comme le développement naturel de la réforme constitutionnelle de 2001, selon laquelle les procès décisionnels communautaires doivent comporter plus de démocratie.

6. L'inexécution des contraintes communautaires et le pouvoir substitutif.

L'État étant responsable de la réalisation des obligations internationales et communautaires, il doit se substituer aux régions lorsque ces dernières ne peuvent remplir les dites obligations dans les matières de leur compétence.

La réforme de 2001 prévoit deux types de pouvoir substitutif : d'une part, l'article 117, 5^{ème} al., de la Constitution attribue aux régions le droit de participation au procès de décision communautaire et européen dans les domaines de compétence régionale et affirme que cette participation devra se dérouler « dans le respect des règles de procédure établies par les lois de l'État, auquel il incombe de régler les modes d'exercice du pouvoir de substitution en cas de manquement de la part des régions et des provinces autonomes » ; d'autre part, l'art. 120, 2^{ème} al., de la Constitution prévoit que « Le Gouvernement peut se substituer aux organes des Régions, des Métropoles, des Provinces et des Communes en cas de non respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires, ou en cas de péril grave pour la salubrité et la sécurité publiques, ou lorsque le nécessitent la protection de l'unité juridique ou économique et en particulier la protection des niveaux essentiels de prestations relatifs aux droits civils et sociaux, indépendamment des limites territoriales des gouvernements locaux. La loi définit les procédures aptes à garantir que les pouvoirs de substitution seraient exercés dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de coopération loyale ».

Les hypothèses prévues par les deux sources constitutionnelles diffèrent entre elles pour le sujet titulaire du pouvoir substitutif : le cas d'espèce consacré par l'article 120, 2^{ème} al., a une portée plus vaste du cas d'espèce prévu par l'article 117, 5^{ème} al., en allant au-delà de l'activité exercée par les régions et les provinces dans le domaine communautaire et européen ; ce cas, en outre, concerne aussi l'activité des Communes, Provinces et Métropoles et il se considère expressément le Gouver-

nement comme sujet titulaire du pouvoir substitutif, sans considérer les actions liées à l'exercice du pouvoir législatif régional⁴⁴.

Il faut donc distinguer le cas de l'inexécution législative, aux termes de l'article 117, 5^{ème} al., du cas de l'inexécution réglementaire, qui fait partie de la discipline du pouvoir substitutif gouvernemental : dans cette perspective, il faudrait exclure l'existence d'un pouvoir substitutif du Gouvernement en cas d'inexécution conséquent à l'omission du pouvoir législatif régional.

L'intervention du pouvoir substitutif du Gouvernement est exclue dans le cas où le respect de la contrainte communautaire doit être observé dans les domaines de compétence régionale concurrente ou résiduelle, puisqu'il dispose du pouvoir réglementaire seulement dans les domaines expressément réservés à la législation étatique (art. 117, 2^{ème} al.).

La réforme des rapports entre les sources (régionales et étatique) du droit, mène à la conclusion que le pouvoir substitutif, prévu par l'article 117, n'est pas un pouvoir exclusif de l'État : en fait, il est discipliné dans le cadre de la disposition qui organise les compétences législatives des régions et il fait exception à la règle générale attribuant à l'État le pouvoir réglementaire dans les matières de compétence législative étatique exclusive (art. 117, 6^{ème} al.).

L'interprétation, qui distingue le pouvoir substitutif discipliné par l'article 120, 2^{ème} al., du cas d'espèce prévu par l'art. 117, 5^{ème} al., a été confirmée indirectement par la Cour constitutionnelle: le juge constitutionnel, dans sa décision n. 2004-43, a établi qu'il existe un pouvoir substitutif du Gouvernement « extraordinaire » et « additionnel », qui est exercé pour garantir les intérêts expressément déterminés par la Constitution et pour résoudre des problèmes institutionnels particulièrement graves⁴⁵. D'autre part, la Cour légitime l'exercice d'un pouvoir substitutif « ordinaire » par le législateur compétent par matière, qui peut être le législateur national ou régional, suivant le principe subsidiaire d'allocation des compétences: la compétence administrative suit la compétence législative ; le titulaire de la compétence législative, en se conformant au principe de subsidiarité, assigne par loi au niveau territorial inférieur la compétence administrative en question ou évoque à soi l'exercice des compétences assignées aux niveaux inférieurs, lorsque la gestion unitaire des compétences l'exige.

La logique du principe de subsidiarité est, pourtant, de garantir que la réalisation des tâches essentielles attribuées par la Constitution à la responsabilité étatique seront reconduites à l'État: en faisant de l'État le gardien, par voie extraordinaire, de la préservation de l'unité et de l'indivisibilité de la République, la « vocation à l'unité » du système décentralisé est confirmée et soutenue par la référence au respect de la Constitution et des contraintes communautaires et internationales, vus comme des limites pour toutes les catégories de lois.

*
* *
*

Le renforcement du rôle des régions dans le procès de décision communautaire, qui a caractérisé la réforme constitutionnelle italienne de 2001, n'est pas présent avec la même intensité dans la révision constitutionnelle française sur l'organisation décentralisée de la République du 28 mars

⁴⁴ F. Sorrentino, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.federalismi.it, cit.; A. D'Atena, *Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebung*, en www.associazionedeicostituzionalisti.it / dibattiti / riforma; P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 55 ss.; M.P. Iadicco, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. Chieffi (sous la direction de), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 95 ss.

⁴⁵ M. Belletti, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" nella sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it / dibattiti / riforma; G. Fontana, *I poteri sostitutivi regionali nella giurisprudenza costituzionale tra presupposti sostanziali e garanzie procedurali: commemorato a Corte costituzionale 6 aprile 2004 n. 132, 2 marzo 2004 n. 73 e 69, 27 gennaio 2004 n. 43*, in *Urbanistica e appalti*, 2004, pp. 778 ss..

2003⁴⁶ : en fait, le premier trait distinctif, qui empêche les régions françaises de jouer un rôle actif sur le plan de la participation aux phases ascendante et descendante de l'élaboration de la décision communautaire, est constitué par l'absence d'un véritable pouvoir législatif régional. La prévision des expérimentations normatives selon la loi constitutionnelle n. 2003-276 du 28 mars 2003 (art. 72, 4^{ème} al.) n'a pas favorisé l'implantation en France de l'idée d'une implication effective des régions avec les institutions européennes, qui dépasserait la coopération informelle réalisée à travers l'activité de lobbying institutionnel⁴⁷.

De même, la récente loi n. 2004-809 du 13 août 2004 consacre seulement un titre à la matière communautaire : le 4^{ème} Titre concerne les fonds structurels européens et prévoit une disposition, l'article 44, qui instaure un trait d'union entre les collectivités territoriales françaises et les Communautés européennes (et l'Union européenne), en déléguant la fonction de gestion économique aux collectivités territoriales. Cette fonction, qui était auparavant exercée par l'État à travers la déconcentration administrative, met aujourd'hui en contact direct l'Union européenne et les collectivités territoriales destinataires des aides économiques. La procédure de la « délégation expérimentale » à titre temporaire est mise en place à la suite de la demande d'une collectivité intéressée, dans le cadre d'une convention entre l'État et les collectivités territoriales attribuant au niveau local les fonctions d'autorité de gestion économique des programmes communautaires POR 2000-2006⁴⁸.

Dans ce contexte, il est difficile de parler de participation « forte » des collectivités territoriales au processus de décision communautaire : si on considère d'autres expériences européennes, par exemple l'Espagne, on peut réfléchir sur le niveau de participation des *comunidades autónomas* à la formation du droit communautaire, qui est défini par la nature de la compétence en discussion, en allant d'un minimum de participation, en cas de compétence étatique exclusive, à un maximum de participation, en cas de compétences réservées aux *comunidades*⁴⁹.

Le cadre institutionnel offert par le système espagnol confirme les problématiques du système français, modelé sur la « primauté normative » de l'hendyadis Parlement /Gouvernement, devant laquelle les collectivités territoriales devraient manifester une « volonté unitaire » pour être représentées sur le plan communautaire : il est, souvent, peu facile pour les différentes collectivités territoriales d'assumer une position commune face à l'État. Cette situation permet aux organes institutionnels de l'État de maintenir un rôle central dans les procédures d'élaboration et d'exécution nationale du droit communautaire : au manque des structures de coordination des intérêts, s'ajoute en France la décentralisation asymétrique et un Sénat qui n'est pas encore le lieu de rencontre des « volontés régionales », malgré la réforme électorale de la loi n. 2003-697 du 30 juillet 2003 confirmant le suffrage indirect, la composition des collèges à prévalence communale et donc la dimension unitaire du Parlement français.

La position centrale en France du Parlement et du Gouvernement dans le procès d'intégration communautaire a été confirmée par la récente révision du 15^{ème} Titre de la Constitution française de 1958, adoptée par la loi constitutionnelle n. 2005-204 du 1^{er} mars 2005, qui a constitutionnalisé le renforcement du rôle parlementaire dans la dynamique européenne, prévu par le Traité, établissant

⁴⁶ En ce qui concerne la doctrine italienne, je me permets de renvoyer à M. Calamo Specchia, *Un nuovo « regionalismo » in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano, Giuffrè, 2004, comprenant un essai introductif et la traduction des textes de la révision constitutionnelle et des rapports parlementaires.

⁴⁷ V. en doctrine italienne, M. Calamo Specchia, *L' "action à l'étranger" degli enti territoriali francesi tra diritto interno e diritto europeo: alcune note di teoria e di metodo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, Giappichelli, 2004, n. 2, pp. 665 ss.; id., *Regioni francesi e potere estero: una realtà virtuale?*, in M. Buquicchio (sous la direction de), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle regioni*, Bari, Cacucci, 2004, pp.109 ss.; C. Iannello, *Collettività territoriali francesi e diritto comunitario: una dinamica complessa e contraddittoria. Spunti 'per una riflessione sul ruolo dello Stato-nazione nel processo di integrazione europea*, in L. Chieffi (sous la direction de), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 336 ss.

⁴⁸ M. Calamo Specchia., *Dalla sovranità "indivisa" alla sovranità "condivisa": la riforma sul decentramento in Francia e il riparto implicito di competenze normative tra Stato, collettività territoriali e Unione europea*, à paraître in L. Chieffi (sous la direction de), *Fonti comunitarie e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁴⁹ A. Camona Contreras, *La partecipazione degli enti territoriali spagnolo ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, en *Le Regioni*, 2002, pp. 815 ss.

une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004 et exigé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n. 2004-505 du 19 novembre 2004 sur le Traité même⁵⁰.

En conclusion, dans les rapports entre l'Union européenne et les collectivités territoriales françaises, les obstacles au dialogue institutionnel sont déterminés par la « cécité régionale » de l'Union européenne, c'est-à-dire par l'attitude qui consiste à faire des États – et des États seulement – des interlocuteurs privilégiés. Les solutions envisagées, de la proposition radicale du procès d'intégration, qui conduirait à une entité fédérale des Régions et non des États, à une interprétation modérée de l'intégration, qui porterait à la construction d'une Europe « à plusieurs niveaux », ne sont pas faciles à réaliser.

La Conférence intergouvernementale qui, au cours de l'élaboration du Traité constitutionnel, a adopté des mesures d'ordre fonctionnel et non des mesures d'ordre organique semble avoir perçu ces difficultés, confirmant ainsi que les procès constitutifs sont fils de l'histoire et que l'histoire d'une « fédération des peuples de l'Europe Unie » reste, encore, à écrire.

⁵⁰ V. pour la doctrine italienne, M. Calamo Specchia, *Il Consiglio costituzionale da "gardien" della sovranità nazionale a "conciierge" europeo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2005, n. 2.