

Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003, relatif à la révision de la Constitution italienne: une aberration institutionnelle?*

di Marina Calamo Specchia**

I. LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE ET SES OBJECTIFS.

« *Errare humanum est, perseverare diabolicum* » : la machine politique italienne semble convaincue de la nécessité d'une révision de la Constitution républicaine de 1948 et dans ce sens un projet de révision de la deuxième partie de la Constitution italienne a été adopté par le Conseil de ministres le 10 octobre 2003, déposé sur le bureau du Sénat le 17 octobre suivant et envoyé à l'examen de la Commission Affaires Constitutionnelles.

Ce projet de révision est le dernier « wagon » d'un « train des réformes » qui en plusieurs étapes, correspondant aux trois commissions parlementaires pour les réformes institutionnelles créées par le Parlement à partir de la moitié des années quatre-vingts, cherche à ébaucher une nouvelle Constitution.

On sait que la procédure de révision de la Constitution est un moyen de garantie très important dans un ordre juridique positif, car elle fixe les conditions dans lesquelles les règles fondamentales dans la hiérarchie des normes juridiques peuvent être modifiées. L'esprit de garantie de la procédure de révision constitutionnelle est mis en évidence par la nature partagée des projets de révision, qui devraient coaguler le consensus de la majorité et de l'opposition parlementaires. Or, le projet de révision du 10 octobre présenté par la majorité n'est pas soutenu par l'opposition : ceci est un mauvais procédé qui a d'ailleurs été déjà expérimenté dans le projet de révision du titre V de la Constitution, devenu la loi constitutionnelle n. 3 du 18 octobre 2001.

Cependant, l'« altération » constitutionnelle (je souligne : la « déformation » de la Constitution italienne, non la révision de cette dernière) proposée par la majorité gouvernementale touche, aussi bien les règles du gouvernement, que la forme de l'État. La doctrine constitutionnaliste italienne s'est interrogée sur la légitimité de cette réforme du texte constitutionnel qui va altérer l'esprit de la Constitution, en considérant que la Cour constitutionnelle, à plusieurs reprises, a rappelé qu'il n'était pas possible de modifier, même par la procédure de révision de la Constitution, les dispositions de principes qui fondent l'État de droit et constituent une supra-constitutionnalité.

Sur le problème des limites de la révision constitutionnelle, le juge constitutionnel italien a adopté une solution équilibrée en différenciant le pouvoir de révision constitutionnelle (c'est-à-dire le pouvoir constituant institué ou dérivé) du pouvoir constituant originaire : le premier, même dans sa globalité, est toujours limité par la Constitution, qui établit des limites de contenu (forme républicaine et principes fondamentaux) et de procédure (double délibération des deux chambres parlementaires et référendum constitutionnel facultatif). Telle est l'interprétation rendue par la Cour constitutionnelle italienne dans sa décision n. 1146 du 29 décembre 1988, dans laquelle le juge, en rejetant la question proposée, car le *thema decidendum* n'avait pas été bien précisé par le juge chargé du procès (ou juge *a quo*), a rappelé que le pouvoir de révision en Italie est limité par la Constitution. Le juge a textuellement affirmé « *la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costitu-*

* Le present article est paru sur la *Revue de droit constitutionnelle*, n° 58/2004, pages 427-438.

** Marina Calamo Specchia, Professeur de Droit Public Comparé à l'Université de Bari (Italie), Faculté de Droit. Je remercie Madame Geneviève Abet pour avoir contribué à rédiger la version française de cet article.

zione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»¹.

De même dans une autre décision, le juge constitutionnel a souligné que tous les droits inviolables, ceux de la première génération, constituent des limites au pouvoir de révision, dans le sens que le contenu essentiel de ces droits ne peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle, car il se réfère à la valeur de la personne humaine qui est à la base du système démocratique voulu par le Constituant italien².

Or, cette argumentation ne semble pas être suivie par le projet gouvernemental de révision, actuellement en discussion au Parlement italien : en premier lieu, il s'agit d'évaluer si le projet en question porte atteinte à certains principes fondamentaux ; deuxièmement, il faut se demander s'il est possible avec un seul texte, contenant de nombreuses dispositions, réformer la Constitution sur plusieurs points, en contraignant le Parlement, et ensuite le corps électoral appelé à manifester sa volonté par référendum et à voter sur des domaines aussi hétérogènes³. Ce problème est particulier en Italie, car une ancienne jurisprudence de la Cour constitutionnelle a déjà établi⁴, à propos du référendum abrogatif des lois ordinaires (art. 75 Const.), que la volonté populaire ne peut s'exprimer pleinement si elle est appelée à voter « OUI » ou « NON » sur un ensemble de réformes, sans avoir la possibilité de voter sur une seule de ces réformes.

Sur le plan des contenus, l'esprit du texte de la réforme porte atteinte à plusieurs principes du constitutionnalisme classique : ce qui est en jeu, c'est le principe même de la séparation des pouvoirs et l'ensemble des mécanismes institutionnels et des procédures qui constituent des freins et des contre-poids réglementaires à un pouvoir illimité.

La logique du modèle proposé contredit celle du constitutionnalisme, en ce sens qu'elle affranchit le pouvoir des limites et contrôles, qui ont caractérisé le constitutionnalisme initial car elle tend à localiser le pouvoir décisionnel dans un étroit domaine du pouvoir et à le concentrer dans les mains d'un leader rassemblant autour de lui les mécontents de la politique traditionnelle⁵.

Examinons ce projet de plus près.

Bien que ce projet gouvernemental se présente comme la somme de plusieurs projets de loi constitutionnelle débattus par l'actuelle opposition parlementaire (quand elle était au gouvernement), il manque d'un fil conducteur et d'une cohérence organique, ce qui le fait davantage ressembler à un puzzle qu'à un projet de rénovation politique, institutionnelle et sociale.

Il est divisé en quatre parties : 1) la révision du régime politique (c'est-à-dire de la forme de gouvernement) ; 2) la réforme du bicamérisme paritaire indifférencié ; 3) les modifications du système régionaliste ; 4) les modifications des mécanismes de garantie constitutionnelle.

II. LA RÉVISION DU RÉGIME POLITIQUE.

Formellement le projet maintient le régime parlementaire, puisque le gouvernement reste l'émanation du Parlement devant lequel il est responsable, mais un rôle de premier plan revient au

¹ Corte cost., 29 dicembre 1988 n. 1146, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 5565, annotée par S. Bartole, *La Corte pensa alle riforme istituzionali*, *ivi*, p. 5570.

² Corte cost. n. 366 del 23 luglio 1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 2914 ss.

³ Voy. A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, cedam, 2003, p. 152 ss.

⁴ Corte cost., 7 febbraio 1978 n. 16; in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 79 ss.

⁵ Voy. sur la revue télématique www.costituzionalismo.it: A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n1 del 1999* et L. Carlassare, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*.

Premier ministre, dont l'actuelle dénomination « Président du Conseil des Ministres » indique que le chef du gouvernement est en fait « le premier » des ministres.

Ce régime parlementaire serait marqué par un déséquilibre en faveur de l'exécutif.

Le projet de révision entend tout d'abord renforcer l'Exécutif en modifiant la structure collégiale du gouvernement en donnant au Premier ministre les pouvoirs suivants: pouvoir de nommer et révoquer les ministres (qui sont, donc, liés au Premier ministre par un rapport de confiance « personnelle ») ; pouvoir de déterminer la politique générale du gouvernement et d'en avoir la responsabilité ; rédaction d'un rapport annuel sur la réalisation du programme gouvernemental (cette mesure est à mettre en relation avec l'idée berlusconienne du « mandat – contrat » passé avec les citoyens); pouvoir d'ouvrir une crise de gouvernement par le mécanisme de la question de confiance, en demandant à la Chambre des Députés de voter préalablement sur les projets gouvernementaux (et en cas de vote contraire le Premier ministre démissionnera); faculté de demander, sous sa responsabilité personnelle, au Président de la République la dissolution anticipée de la (seule) Chambre des Députés.

Deux mesures, notamment, renforceraient le pouvoir exécutif: d'un côté le procédé de nomination du premier ministre ; de l'autre, le pouvoir de dissolution de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne la désignation du premier ministre, le Président de la République n'est plus libre de son choix, car le mécanisme électoral lie les élections de la chambre basse et cette désignation. En fait, le Premier ministre est celui qui a été indiqué sur les listes électorales comme leader de la coalition électorale : à ce propos, M. Duverger a parlé de démocratie immédiate car l'électeur, par son vote, choisit le chef du gouvernement qui est le leader du parti ayant remporté les élections (dans son ouvrage sur les systèmes politiques l'auteur cite l'exemple de la Grande Bretagne). Mais la situation italienne est difficilement comparable à celle de la Grande Bretagne parce que l'on ne sait pas quel système électoral sera retenu pour réaliser cette forme de gouvernement, étant donné que l'incidence du mode de scrutin est déterminant sur la configuration du système des partis et, par conséquent, des rapports entre les organes constitutionnels.

L'ambiguïté de ce mécanisme de désignation du Premier ministre tient à la différence de contexte juridique, politique et constitutionnel entre le modèle de référence – le modèle anglais – et le cadre dans lequel ce modèle s'appliquerait. Dans le système anglais, le leader du parti vainqueur qui est donc assuré d'une majorité parlementaire est nommé Premier ministre (par la Couronne). C'est bien le rapport étroit entre *leadership* et *premiership*, fondé sur le bipartisme et sur la règle de l'alternance (favorisée par le système majoritaire) qui est à l'origine de la stabilité du système constitutionnel anglais. Cet agencement constitutionnel est, en fait, caractérisé par un ensemble de contre-pouvoirs qui empêche d'un côté, la concentration du pouvoir médiatique dans les mains du premier personnage politique de l'État et qui permet de l'autre, que le rapport entre parti et *leader*-premier reste tel tant que la majorité parlementaire ne décide d'y mettre fin. La subordination de fait du premier ministre au parlement témoigne de la primauté de ce dernier.

L'ensemble de ces éléments contribue à caractériser l'ordre constitutionnel anglais tel que nous le connaissons, cependant, cette formule « magique » est difficilement proposable dans le contexte politique italien car:

- 1) le système italien des partis reste encore fondé sur l'émiettement politique malgré la règle électorale mixte (majoritaire avec correctif proportionnel) ;
- 2) le tissu politique et social de l'Italie est profondément pluraliste et refuse le système du bipartisme;
- 3) dans ce contexte politique, nous ne pourrions jamais avoir un leader d'un parti, mais nous aurons toujours un leader représentant une coalition électorale;

- 4) au lendemain des élections législatives, la coalition gouvernementale apparaît fragile étant donné que ses composantes sont avant tout soudées dans la perspective de la victoire électorale sans avoir un véritable projet politique commun;
- 5) la chambre basse est dépourvue de tout pouvoir de contrôle politique, parce qu'elle devient une simple chambre d'enregistrement du programme gouvernemental ; ainsi le projet proposé ôte toutes ses prérogatives à l'assemblée parlementaire et fait du premier ministre le seul représentant de la nation.

Pareillement, le pouvoir de dissolution de la chambre basse contribue à renforcer le Premier ministre : le projet du gouvernement, en reformulant l'art. 88 de l'actuelle Constitution, établit d'une part une « dissolution fonctionnelle » rendue nécessaire par des difficultés de fonctionnement de la chambre basse, à la demande du Premier ministre et sous sa seule responsabilité, ce qui constitue un frein à la pernicieuse pratique italienne dite de « la culbute » (en italien « ribaltone ») ; de l'autre, une « dissolution automatique » de la Chambre des Députés consécutive à l'approbation d'une motion de censure et au rejet d'une question de confiance ; ce procédé introduit un élément de rigidité dans le mécanisme de la confiance. Il faudrait prévoir plus de souplesse en donnant au Premier ministre la possibilité de choisir entre la démission et la dissolution parlementaire.

Quant aux pouvoirs attribués au président de la République (dont l'élection est désormais rendue possible grâce à l'existence d'une majorité relative) incidant sur la nouvelle forme de gouvernement, le projet constitutionnel distingue entre les pouvoirs propres et les pouvoirs partagés : l'influence de la technique française est ici évidente, mais, elle ne porte pas à un renforcement de la position constitutionnelle du chef de l'État. Au contraire, la réforme ôte au président de la République son rôle de garant constitutionnel et le confine dans un rôle purement formel de représentant de l'unité « fédérale » de la nation. Et même si les « quatre sages », auteurs de cette réforme, ont voulu souligner la position constitutionnelle du chef de l'État en affirmant qu'il est un « organe de garantie », il n'en reste pas moins que cette « étiquette constitutionnelle » ne dit rien sur la forme de l'institution et sur ses rapports avec les autres institutions constitutionnelles ; il faudrait augmenter les pouvoirs d'influence du chef de l'État et inclure dans le domaine présidentiel les pouvoirs de désignation du Premier ministre et de dissolution de la chambre élective, véritables contrepoids aux pouvoirs politiques actifs.

Sans nous étendre sur les risques prévisibles d'altération de l'actuelle structure constitutionnelle, des équilibres institutionnels et de la forme de gouvernement (au point de compromettre la forme même de l'État), en éliminant la tutelle du président de la République sur le rapport entre Parlement et Gouvernement, on confie la survie du parlement au Premier ministre. Va-t-on passer d'un système fondé sur le rôle central du parlement à un système fondé sur le rôle central du pouvoir exécutif, *legibus solutus* ?

À ce propos la doctrine italienne parle d'un « premierato » absolu⁶, très dangereux, parce que le système des garanties constitutionnelles est totalement inversé : concentrer la totalité du pouvoir dans les mains d'une seule autorité politique, ayant de fait droit « de vie et de mort » sur le gouvernement et le Parlement, signifie s'éloigner des principes du constitutionnalisme et s'engager sur la voie incertaine d'un post-constitutionnalisme mâtiné d'autoritarisme.

III. LA RÉFORME DU BICAMÉRISME

La deuxième innovation du projet de réforme est à la fois de nature structurelle et fonctionnelle.

⁶ L. Elia, *Relation au colloque de ASTRID* (22/09/03), www.astrid-online.it.

Le Parlement est remanié : le nombre des députés et les fonctions des deux chambres étant modifiés, on passe d'un bicamérisme paritaire à un bicamérisme imparfait.

On a longtemps tenté d'introduire dans le système constitutionnel italien une chambre représentative des collectivités territoriales.

Le choix entre le modèle fédéral et le modèle régional de la forme de l'État passe aussi par la structuration interne du Parlement : on sait que lors de l'Assemblée Constituante de 1946-47, la question régionaliste donna lieu à un vif débat entre les libéraux anti-régionalistes, les démocrates chrétiens favorables à l'autonomie locale et les communistes partisans de l'autonomie régionale⁷. L'idée d'une Chambre des Régions fut notamment proposée pendant les travaux préparatoires de la Constitution républicaine par le député Ruini, qui pensait que l'institution régionale aurait pu jouer un rôle de coordinateur et de médiateur des intérêts des nouvelles collectivités territoriales et serait entrée de plein droit dans la composition du Sénat⁸.

La question d'une Chambre régionale a été reprise par le projet de révision constitutionnelle du 4 novembre 1997 (jamais voté par le Parlement) : l'article 89 proposait un Sénat articulé sur une base électorale régionale avec un nombre minimum de quatre sénateurs par région (sauf Molise et Valle d'Aosta, ayant respectivement un et deux sénateurs) et attribuait les sièges par rapport à la population recensée de chaque région⁹.

Le débat complexe durant la phase d'instruction de la Commission Bicamérale, témoigne de la difficulté d'élaborer un projet voulu par toutes les forces politiques sur les rapports parlement / régions: notons que les modèles du Sénat espagnol comme celui du *Bundesrat* allemand et la théorie représentative des intérêts territoriaux, à mi-chemin de la théorie représentative politique et de la théorie représentative institutionnelle, n'ont pas été retenus.

Le projet de révision de la Constitution prévoit une nouvelle structuration organique et fonctionnelle des deux Chambres : d'un côté, on procède à la réduction du nombre des députés (de 630 à 400) et des sénateurs (de 315 à 200) ; de l'autre on tente de donner au Sénat un caractère fédéraliste, mais sur un plan pratique, le projet ne va pas jusqu'au bout, parce que le Sénat n'est pas encore une chambre représentative des autonomies territoriales. Et cela pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il s'agit d'un problème de représentation. Le système électoral choisi (direct à la représentation proportionnelle) ne consent pas d'établir des liaisons entre les sénateurs et les institutions territoriales. En fait l'affirmation, selon laquelle le projet garantirait « la représentation territoriale des sénateurs » est trompeuse. En effet, la réforme de l'électorat passif porte atteinte au principe d'égalité en limitant le droit à être élu. La réforme restreint l'électorat passif à certaines catégories de sujets ayant recouvert ou recouvrant un mandat politique à l'exclusion de tout autre membre de la société civile (par exemple, qui a recouvert ou recouvre un mandat électif local ou régional ou qui a été élu sénateur ou député dans la Région). Ce privilège est une menace pour la démocratie représentative, étant donné que le pouvoir est confié à une oligarchie politique dont les membres sont cooptés et n'ont, de ce fait, aucune légitimité populaire.

Comme l'a remarqué G. Azzariti, «*siamo di fronte alla frantumazione regionale della rappresentanza non più nazionale, alla lottizzazione regionalizzatrice della comunità nazionale*»¹⁰.

Ce modèle est très éloigné des modèles fédéraux européens : l'élection directe du Sénat éloigne cette institution du *Bundesrat*, qui, étant composé de Ministres Présidents des *Länder*, est donc l'expression des organes exécutifs du gouvernement local ; la réduction du nombre des sénateurs

⁷ L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, p. 10.

⁸ *Atti Assemblea Costituente*, 19 settembre 1949, p. 349.

⁹ G.E. Capuzzi, *I modelli per un raccordo tra parlamento nazionale e regioni nel più recente dibattito politico*, in G. Recchia, R. Dickmann, *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002, p. 118.

¹⁰ G. Azzariti, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in www.costituzionalismo.it.

(de 315 à 200) élus au système proportionnel n'a aucune influence sur la composition fédérale du Sénat italien ; remarquons que ce système n'a rien à voir avec celui du modèle fédéral nord-américain prévoyant un nombre fixe de sénateurs (deux) désignés par les organes législatifs de chaque État.

En ce qui concerne l'exercice de la compétence législative, le projet de révision rompt l'unité du pouvoir législatif.

En effet l'article 11 du projet établit un double degré des domaines : le Sénat est compétent pour les projets des lois qui définissent les principes fondamentaux des matières dévolues en vertu de l'article 117, alinéa III, à la compétence concurrente de la Région et seule la chambre basse peut elle seule proposer (à la majorité de ses membres) des amendements qui doivent être délibérés par le Sénat fédéral avec un dernier vote ; la Chambre des Députés est compétente pour les projets de loi relatifs aux matières dévolues à la compétence exclusive de l'État et seule la chambre haute peut proposer (à la majorité de ses membres) des amendements qui doivent être délibérés par la Chambre des Députés avec un dernier vote. En divisant le pouvoir législatif entre Chambre et Sénat, on a institué un double monomérialisme, non une sorte de bicamérisme asymétrique.

Un troisième degré de compétence prévoit l'exercice conjoint du pouvoir législatif dans les domaines expressément indiqués au troisième alinéa du nouvel article 70 (allocation des ressources financières; compétences des communes, des provinces et des cités métropolitaines ; systèmes électoraux des deux Chambres parlementaires) et dans des matières résiduelles (dans le cas où «la Constitution renvoie à une loi de l'État»). Seule, cette disposition indique le caractère unitaire du pouvoir législatif exercé collectivement par les deux Chambres.

À cet égard se pose une question relative à la clause qui réserve au Sénat fédéral le pouvoir d'adopter des lois contenant les principes fondamentaux des matières attribuées à la législation régionale concurrente : on ne comprend pas parce que, d'un côté, on élimine la responsabilité politique du Sénat, qui n'est plus «copropriétaire» du rapport de confiance avec le gouvernement, et, de l'autre, on lui donne le dernier mot sur les lois relatives à la détermination des principes fondamentaux sur des matières relevant de la compétence gouvernementale. En réalité, il appartiendrait à la Chambre basse, en tant que représentante de l'unité politique nationale, de délibérer sur ces matières.

Enfin, on ne comprend pas la formule contenue dans la nouvelle version de l'article 67, qui exprime l'idée paradoxale de la division conceptuelle de la représentation entre la nation et la République («Députés et Sénateurs représentent la Nation et la République») : le projet semble retenir la répartition énoncée dans l'article 114 (« La République est constituée par Communes, Provinces, Cités Métropolitaines, Régions et État») lorsqu'il relie la Chambre politique (Chambre des Députés) à la représentation nationale et la Chambre territoriale (Sénat) à la représentation de la République. Mais ceci va à l'encontre de l'esprit de la Constitution.

La faiblesse structurelle du Sénat découle du mode d'élection de ses membres : le système proportionnel est directement responsable de la fragmentation de l'assemblée ; par ailleurs, ce système étant inséré dans la loi constitutionnelle il est difficilement modifiable.

L'histoire constitutionnelle offre un précédent en ce sens avec la Constitution de Weimar, dont l'échec est en partie attribué à l'inscription du système électoral proportionnel dans la loi fondamentale.

Pour introduire des éléments de stabilité on pourrait prévoir l'élection simultanée des sénateurs et des Conseillers régionaux, et une durée des mandats identique pour les deux catégories, comme l'avait prévu le premier projet de la commission ministérielle, en établissant une sorte de liaison avec le corps électoral, le Sénat restant au dehors du rapport de confiance.

Il faudrait donc prévoir des mécanismes pour renforcer la représentativité territoriale du Sénat et pour « faire entendre » les institutions régionales ; mais, pour le moment, le projet de révision constitutionnelle laisse de nombreuses questions en suspens et se limite à brouiller la forme de l'Etat.

IV– LES MODIFICATIONS DU SYSTÈME RÉGIONALISTE

Le seul aspect positif du projet de révision constitutionnelle est d'avoir tenté d'éclaircir la limite fixée par l'article 117, dans la loi constitutionnelle n. 3 du 18 octobre 2001. On sait que la réforme constitutionnelle de 2001 (la première approuvée par référendum constitutionnel) a porté à une redistribution des domaines législatifs entre l'État et les régions : trois degrés de compétences législatives ont été établis.

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

La prévision constitutionnelle du principe de la concurrence législative (article 117, alinéa III, Const.) établit un rapport étroit entre le législateur national et le législateur régional, puisque le Parlement intervient dans toutes les matières attribuées à la législation régionale concurrente.

Le principe de la concurrence se réalise en attribuant à l'Etat 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 du modèle fédéral allemand de la législation concurrente: l'article 72 de la GG prévoit une clause de réserve à 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. Dans tous les cas, en l'absence d'une législation nationale de principe, la compétence législative régionale concurrente ne devient pas compétence exclusive, mais le législateur régional est tenu à extrapoler par voie d'interprétation les principes de la matière du système normatif national dans le secteur intéressé.

La réforme 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). 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.

Cependant, 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 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, alinéa 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 introduit trois sortes de compétences législatives : deux types des matières réservées (une liste contraignante pour l'État : article 117, alinéa II; une clause résiduelle pour les régions : article 117, alinéa IV) et une liste contraignante des matières attribuées au pouvoir législatif concurrent de l'État et de la région.

La technique employée par le gouvernement 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. Cette mesure risque, cependant, de rigidifier des domaines de compétence qui par leur nature même sont transversaux et intéresse, 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 national.

De plus, dans sa décision n. 303 du 1 octobre 2003, le juge constitutionnel a tranché définitivement sur la portée et l'extension du principe de subsidiarité, prévu dans l'article 118 de la Constitution: 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, alinéa I), ne reconnaît pas à la loi régionale ce pouvoir d'organisation, mais il l'attribue à la loi de l'État¹¹.

V– LES MODIFICATIONS DES MÉCANISMES DE GARANTIE CONSTITUTIONNELLE

En ce qui concerne les garanties procéduraires, on considérera trois dispositions constitutionnelles intéressées par le projet de révision : les articles 127, 138 et 135 de la Constitution.

L'article 127 tel qu'il a été formulé après la révision constitutionnelle de 2001 abroge le contrôle préventif de constitutionnalité de la loi régionale, en le remplaçant par une forme de contrôle *a posteriori* qui va être activé dans un délai de soixante jours à partir de la publication de la loi régionale.

¹¹ Voy. 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.

La fixation de ce bref délai de saisine de la Cour constitutionnelle est en réalité un contrôle préventif, même s'il arrive après la publication de la loi .

Le projet de révision constitutionnelle introduit un nouvel alinéa à l'article 127 qui établit notamment, que le gouvernement, s'il retient que la loi régionale porte atteinte à l'intérêt national de la République, peut demander, dans un délai de trente jours à partir de la publication de la loi régionale, le contrôle du Sénat fédéral ; ce dernier aura trente jours pour décider de renvoyer la loi devant le Conseil régional, qui à son tour devra délibérer à la majorité absolue de ses membres. Si dans les trente jours qui suivent, le Conseil régional n'a pas reformulé la disposition critiquée, le Sénat fédéral, par une délibération à la majorité absolue de ses membres, peut demander au Président de la République d'annuler la loi par décret.

Cette disposition présente trois éléments d'ambiguïté.

Le premier concerne le Président de la République : si dans l'esprit de la réforme, le Président de la République doit jouer un rôle de garant du système constitutionnel, le pouvoir d'annuler une disposition de loi régionale contraire à l'intérêt national lui confère (alors que le président est un organe fortement affaibli et dépourvu d'attributions dans le projet gouvernemental) un rôle politique, et donc un rôle d'arbitre dans les rapports entre les collectivités régionales et l'État.

Le deuxième concerne le Sénat : si le projet a voulu faire du Sénat l'organe représentatif des intérêts territoriaux et institutionnels des collectivités régionales, la prévision d'un contrôle du contenu de la loi régionale dont le paramètre est l'intérêt national, confère à nouveau au Sénat un rôle politique national.

Le troisième concerne la structuration du contrôle de constitutionnalité des lois régionales : la réforme constitutionnelle de 2001 avait éliminé le contrôle préventif en introduisant la saisine directe de la Cour constitutionnelle par le gouvernement et les régions. Le projet de révision cherche à introduire à nouveau le contrôle préventif (et donc politique, parce qu'il se configure comme une phase de la procédure législative régionale), ainsi on tente de réintroduire par la fenêtre ce que l'on avait chassé par la porte.

En ce qui concerne l'art. 138, le projet de révision modifie la disposition en matière de référendum : il est proposé d'abroger le troisième alinéa, qui en alternative à l'approbation majoritaire de la révision établit que, si au cours d'une procédure de révision constitutionnelle, la seconde délibération parlementaire a obtenu le *quorum* des deux tiers des voix dans chaque chambre, le référendum constitutionnel n'a pas lieu.

Le Rapport sur le projet de loi constitutionnelle, affirme que cette solution augmentera la démocratisation du système constitutionnel, parce qu'elle élargira le procédé de révision constitutionnelle en le soumettant à la délibération populaire.

Le modèle de référence est, encore une fois, le système français : cependant, il est à remarquer que dans le système français le référendum constitutionnel intervient comme une phase « nécessaire » de la procédure de révision constitutionnelle, il peut en être exclu seulement, lorsque le Président de la République décide de soumettre le projet de loi constitutionnelle à la délibération du Congrès: mais, dans ce cas, le Congrès devra se prononcer à une très forte majorité (3/5).

Au contraire, le projet du gouvernement italien veut introduire un mécanisme de réforme de la Constitution de type majoritaire, en inscrivant dans la Constitution la pratique dangereuse, utilisée au cours de la dernière législature, qui consiste à lier un projet de révision constitutionnelle (ne résultant pas de l'accord de toutes les forces politiques) à la majorité du moment . Or, l'accord de la base politique reste la méthode la plus correcte pour réviser la loi fondamentale, afin que cette dernière ne soit pas le produit de majorités éphémères et contingentes, mais représente l'aboutissement d'un projet politique largement consensuel.

Ensuite, le projet intervient aussi sur la composition de la Cour constitutionnelle, puisque le nombre des juges passe de quinze à dix-neuf : cinq sont élus par les juges judiciaires et administratifs, cinq sont nommés par le Président de la République, trois sont élus par la Chambre des Députés et six par le Sénat fédéral (qui de fédéral a seulement le nom). Ce processus de désignation, créant un rapport étroit entre certains membres de la Cour constitutionnelle et des partis politiques représentés au Parlement, peut faire douter de la réelle indépendance du juge constitutionnel. Il semble au contraire que le projet veuille quasiment subordonner le « juge des lois et des conflits » au pouvoir politique : de fait, si la réforme constitutionnelle est approuvée il y aura neuf juges constitutionnels « politiques » contre dix juges « neutres ».

En conclusion, le projet gouvernemental présente deux aspects positifs : le rapport direct du gouvernement avec le corps électoral, garantie de la stabilité du système de gouvernement, et la proposition de la clause de l'intérêt national, garantie de la diversité des réalités territoriales au sein de l'État unitaire.

Cependant, la technique utilisée pour réaliser la réforme laisse perplexe : il ne suffit pas de transposer principes et institutions à partir d'autres expériences constitutionnelles, de mettre une « étiquette constitutionnelle » sur un hybride institutionnel, pour espérer obtenir des résultats positifs. Chaque pays a une histoire et une tradition politique et institutionnelle qui lui sont propres, qui ne sont donc pas transposables et qui se reflètent dans les principes fondamentaux de la Constitution: le projet de révision doit être harmonisé avec la première partie de la Constitution italienne, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le juge constitutionnel.

Si, dans le pire des cas, le projet gouvernemental n'était pas amendé, il donnerait naissance à une sorte de « monstre » constitutionnel dépourvu d'identité propre: voici une raison de plus pour combattre ce projet au nom des principes fondamentaux de l'antique tradition républicaine.