

Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2001 et 2002⁽¹⁾

ALBERTO ROCCELLA

Professeur de droit de l'urbanisme
à l'université de Milan

SOMMAIRE

1. LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2001
2. LES ASPECTS PRINCIPAUX DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE N° 3 DE 2001
3. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
4. LA LÉGISLATION ORDINAIRE
5. LE TEXTE UNIQUE EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION
6. LE TEXTE UNIQUE SUR L'EXPROPRIATION
7. AUTRES DISPOSITIONS

1. La réforme constitutionnelle de 2001

La nouveauté la plus importante des années 2001-2002 est sans aucun doute la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001⁽²⁾.

La Constitution républicaine du 27 décembre 1947 avait déjà connu de nombreuses modifications. Les douze lois de révision précédentes qui avaient modifié la Constitution n'avaient cependant retouché que des aspects limités de la Constitution⁽³⁾. La loi constitutionnelle 3/2001 constitue en effet la première réforme constitutionnelle réelle et importante.

Les « principes fondamentaux » (art. 1 à 12) de la Constitution et sa première partie (art. 13 à 54), consacrée aux « Droits et devoirs des

⁽¹⁾ Voir Alberto Roccella, *Le droit de l'urbanisme en Italie en 1999 et 2000*, *Dauh* 2001, p. 655-666.

⁽²⁾ Depuis le début de la treizième législature (9 mai 1996), toutes les lois, y compris la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, sont publiées sur le web, sur le site du Parlement (<http://www.parlamento.it/>). La loi constitutionnelle 3/2001 peut être trouvée facilement depuis la page d'accueil, sous « *Leggi* », « *Per tipologia* », « *costituzionali* ».

⁽³⁾ La liste des lois de révision de la Constitution (l.c.) jusqu'à 2001 est la suivante : l.c. n° 1 du 18 mars 1958 ; l.c. n° 2 du 9 février 1963 ; l.c. n° 3 du 27 décembre 1963 ; l.c. n° 2 du 22 novembre 1967 ; l.c. n° 1 du 16 janvier 1989 ; l.c. n° 1 du 4 novembre 1991 ; l.c. n° 1 du 6 mars 1992 ; l.c. n° 3 du 29 octobre 1993 ; l.c. n° 1 du 22 novembre 1999 ; l.c. n° 2 du 23 novembre 1999 ; l.c. n° 1 du 17 janvier 2000 ; l.c. n° 1 du 23 janvier 2001.

citoyens », n'ont jamais été sérieusement contestés. Depuis plus de quinze ans, un débat intense sur la réforme de la seconde partie de la Constitution, consacrée à « l'ordre de la République » (art. 55 à 139), s'était par contre développé.

Au début de la treizième législature, après les élections du 21 avril 1996, le Parlement a mis en place une commission pour les réformes constitutionnelles et établi une procédure spéciale, applicable uniquement dans cette circonstance, pour l'approbation des propositions de réforme que la commission aurait élaborées⁽⁴⁾.

La commission a proposé (4 novembre 1997) un projet organique de révision de toute la seconde partie de la Constitution⁽⁵⁾. Les désaccords apparus en 1998 entre les deux coalitions de la majorité et de l'opposition ont empêché d'approuver le projet dans son ensemble⁽⁶⁾.

Une réforme des dispositions relatives aux régions et aux collectivités locales avait cependant déjà été lancée par la majorité parlementaire de centre-gauche⁽⁷⁾ et par le gouvernement Prodi. La loi n° 59 du 15 mars 1997 et les décrets législatifs adoptés pour son exécution⁽⁸⁾ avaient en effet transféré de nombreuses fonctions administratives de l'État aux régions, aux départements et aux communes.

La majorité parlementaire avait cependant jugé que cette réforme « à Constitution invariée » était encore insuffisante et a pris l'initiative d'une réforme constitutionnelle. Cette initiative reprenait largement le projet de 1997 de la commission parlementaire pour la partie concernant les régions, les départements et les communes et rencontrait en cela l'assentiment des régions.

La réforme a été approuvée peu de temps avant la fin de la législature, dans un climat politique envenimé⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Loi constitutionnelle n° 1 du 24 janvier 1997 « *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* », institution d'une commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles.

⁽⁵⁾ Tous les actes et documents concernant la commission sont publiés sur le web, sur le site du Parlement indiqué dans la note (2). Depuis la page d'accueil, aller sur « *Organismi bicamerali* », « *Legislatura precedente* », « *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* ».

⁽⁶⁾ Fin 1999 deux petites lois constitutionnelles ont malgré tout été approuvées ; elles reprenaient certains thèmes du projet de la commission parlementaire : loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1991, « *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni* », dispositions concernant l'élection directe du président du conseil régional et l'autonomie statutaire des régions ; loi constitutionnelle 23 novembre 1999, n° 2 « *Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione* », insertion des principes du juste procès dans l'article 111 de la Constitution.

⁽⁷⁾ La majorité parlementaire et gouvernementale était constituée de la coalition électorale de l'*Ulivo* (l'olivier) et du parti *Rifondazione Comunista*.

⁽⁸⁾ Parmi ces décrets législatifs voir surtout le n° 112 du 31 mars 1998.

⁽⁹⁾ Au cours de la dernière votation au Sénat, le 8 mars 2001, la loi a été approuvée par 171 favorables, seulement 9 voix de plus que la majorité nécessaire (162 voix).

Les oppositions parlementaires ont immédiatement proposé, en vertu de l'article 138 de la Constitution, un référendum populaire contre la loi constitutionnelle. Les élections législatives avaient toutefois la priorité. Elles ont eu lieu le 13 mai 2001 et ont vu le grand succès de la coalition de centre-droite, la *Casa delle libertà* (maison des libertés) qui se trouvait auparavant dans l'opposition⁽¹⁰⁾ : le 11 juin 2001 un nouveau gouvernement Berlusconi a été formé⁽¹¹⁾. Le référendum s'est déroulé le 7 octobre 2001 et a approuvé la réforme constitutionnelle qui est ainsi devenue la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, intitulée « *Modifiche al titolo quinto della parte seconda della Costituzione* » (modifications au cinquième titre de la seconde partie de la Constitution). La loi constitutionnelle a été publiée au *journal officiel* de la République italienne n° 248 du 24 octobre 2001 et est entrée en vigueur, conformément aux règles générales, le 8 novembre 2001.

Une situation politique particulière est ainsi apparue. Les forces politiques qui sont majoritaires aujourd'hui, dans la quatorzième législature, devraient appliquer une réforme constitutionnelle à laquelle elles étaient fortement opposées et pour laquelle elles avaient demandé un référendum, bien qu'elles aient auparavant exprimé une orientation favorable dans la commission parlementaire.

Les résistances politiques à la pleine application de la réforme constitutionnelle semblaient très fortes. Le gouvernement a présenté un projet de loi ordinaire d'application de la réforme, qui n'a pourtant pas encore été approuvé⁽¹²⁾. Toujours sur initiative du gouvernement, le Parlement a commencé à examiner un nouveau projet de loi constitutionnelle, très bref, de nouvelle modification des dispositions régionales⁽¹³⁾.

Ce projet de loi constitutionnelle ne résout toutefois pas les graves problèmes soulevés par la réforme de 2001, approuvée sans évaluation adéquate de ses implications⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ La majorité a obtenu 365 sièges (sur 630) à la Chambre des députés et 177 (sur 315) au Sénat.

⁽¹¹⁾ Le premier gouvernement Berlusconi s'était constitué après les élections du 27 mars 1994, mais il n'avait duré que jusqu'en décembre de la même année. La crise politique qui a suivi a conduit, en 1996, à la dissolution anticipée du Parlement.

⁽¹²⁾ APS (Actes parlementaires, Sénat), quatorzième législature, projet de loi n° 1545 « *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* », dispositions pour l'adaptation des dispositions de la République à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2003, présenté le 26 juin 2002. Pour la suite, voir le site web du ministère des affaires régionales (<http://www.affariregionali.it>).

⁽¹³⁾ APS, quatorzième législature, projet de loi constitutionnelle n° 1187, présenté le 26 février 2002, publié sur le web sur le site du Sénat (<http://www.senato.it/senato.htm>) ; le projet de loi a été approuvé par le Sénat (avec la première des deux délibérations nécessaires) le 5 décembre 2002, durant la séance de l'après-midi n° 294.

⁽¹⁴⁾ Ces problèmes sont apparus clairement dans l'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, enquête cognitive sur les effets des dispositions des révisions du titre V de la II^e partie de la Constitution, menée par la première

Les problèmes et incertitudes actuels semblent donc destinés à se prolonger dans le temps.

2. Les aspects principaux de la loi constitutionnelle n° 3 de 2001

La loi constitutionnelle 3/2001 n'a pas touché les principes fondamentaux de la Constitution et en particulier l'article 5, qui impose l'unité et l'indivisibilité de la République. En revanche, les dispositions constitutionnelles relatives aux régions et aux autres collectivités locales ont été profondément modifiées⁽¹⁵⁾.

En premier lieu, la loi a transformé les pouvoirs législatifs de l'État et des régions.

Les nouveautés de la réforme sont plus claires lorsqu'elles sont comparées avec le texte original de la Constitution. Les régions avaient le pouvoir législatif dans les matières indiquées dans une liste de caractère impératif (art. 117, 1^{er} al.).

Ce pouvoir législatif était de type « concurrent » : les régions pouvaient donc légiférer sur des détails, conformément aux principes fondamentaux établis par les lois nationales, les lois dites « cadres » (loi-cadre). En l'absence de ces lois, les principes fondamentaux devaient être tirés de l'interprétation des lois en vigueur⁽¹⁶⁾.

La Cour constitutionnelle avait également établi que dans ces matières les lois nationales pouvaient comporter non seulement les principes fondamentaux, mais aussi les normes de détail à caractère supplétif, c'est-à-dire

commission permanente (*Affari costituzionali*, affaires constitutionnelles) du Sénat de la République. Les actes de cette enquête sont disponibles sur le web, sur le site du Sénat indiqué dans la note (13); depuis la page d'accueil, aller à « *I lavori del Senato* » ; « *Commissioni e Giunte, 1° Commissione Affari Costituzionali* » ; « *Indagini conoscitive* » ; « *Costituzione, Regioni e autonomie locali* ». Sur les problèmes d'application de la réforme du titre V de la II^e partie de la Constitution, consulter également les intéressantes contributions du *Forum* de *Quaderni costituzionali*, sous « *La riforma del Titolo V* », la réforme du titre V, sur le web (<http://www2.unife.it/forumcostituzionale/index.html>) et sur le site de *l'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, l'association italienne des spécialistes en droit constitutionnel (<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>). De nombreux et importants essais ont été publiés dans les revues *Le Regioni* (en particulier dans les n^{os} 6/2001 et 1/2002) et *Le istituzioni del federalismo* : cette dernière revue est publiée (à partir du n^o 5/2001) sur le web (http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo).

Des documents et contributions intéressantes sont publiés sur le web par *l'Osservatorio sul federalismo* (<http://www.federalismi.it>), en particulier dans la section « *Italia, Il Titolo V della Costituzione* ».

⁽¹⁵⁾ Sur la loi constitutionnelle 3/2001 voir F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002 ; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002 ; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002 ; *Il nuovo Titolo V° della Parte II° della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁽¹⁶⁾ Loi n° 62 du 10 février 1953, art. 9.

malléable. Ces normes nationales de détail trouvaient leur application dans chacune des régions uniquement de manière transitoire, jusqu'à l'élaboration de lois régionales⁽¹⁷⁾.

Les lois nationales pouvaient en outre attribuer aux régions un pouvoir législatif d'application dans des matières différentes de celles qui sont indiquées au premier alinéa de l'article 117 de la Constitution⁽¹⁸⁾. Ce second type de pouvoir législatif régional avait une valeur beaucoup plus limitée. Dans ces cas, les lois régionales pouvaient uniquement appliquer les lois nationales, mais pas les remplacer. Les lois régionales de ce type étaient assimilables à des actes réglementaires plutôt qu'à de vraies lois.

La réforme constitutionnelle de 2001 a établi de manière générale que le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions dans le respect de la Constitution et des contraintes dérivant des dispositions communautaires et des obligations internationales⁽¹⁹⁾.

Il en résulte que les pouvoirs législatifs sont aujourd'hui de trois types⁽²⁰⁾.

Une liste impérative de toutes les matières dans lesquelles l'État dispose d'un pouvoir législatif exclusif a d'abord été dressée. Ces matières sont donc interdites aux lois régionales et réservées intégralement aux lois nationales.

Il existe ensuite une seconde liste, toujours de caractère impératif, de matières de législation concurrente. Pour ces matières, le pouvoir législatif relève de la compétence des régions, sauf pour la définition des principes fondamentaux, réservée à la législation nationale.

Enfin, le pouvoir législatif concernant toutes les matières non explicitement réservées à la législation nationale revient aux régions.

La réforme a donc supprimé le pouvoir législatif régional d'application des lois nationales. Elle a surtout inversé le critère de division du pouvoir législatif entre État et régions, en accord avec le critère typique des États fédéraux : le pouvoir législatif général, ou résiduel, revient désormais aux régions.

La Cour constitutionnelle a déjà souligné cette nouveauté. Pour décider de la légalité des lois régionales après la loi constitutionnelle 3/2001 il faut partir « non pas de la recherche d'un titre constitutionnel spécifique de

⁽¹⁷⁾ Cour const., n° 214 du 22 juillet 1985. Les décisions (sentences et ordonnances) de la Cour constitutionnelle des années 1980-1985 et celles des années 1988 et suivantes sont publiées sur le site (non officiel) « Consulta Online » (<http://www.consultaonline.org>).

⁽¹⁸⁾ Art. 117, 2^e al., Const. (ancien texte).

⁽¹⁹⁾ Nouveau texte de l'article 117, premier alinéa, de la Constitution.

⁽²⁰⁾ Les trois types de pouvoir législatif sont indiqués respectivement dans les second, troisième et quatrième alinéas du nouveau texte de l'article 117 de la Constitution.

légitimation de l'intervention régionale, mais au contraire de l'enquête sur l'existence de réserves, exclusives ou partielles, de compétence nationale »⁽²¹⁾.

Le pouvoir législatif résiduel des régions est sans aucun doute de type exclusif: il ne peut pas être limité par les lois nationales et rencontre uniquement les limites générales indiquées au premier alinéa de l'article 117 de la Constitution.

Il faut cependant considérer que certaines matières relevant du pouvoir législatif exclusif de l'État ont des caractéristiques particulières: par exemple, la protection de la concurrence (lett. *e*), les dispositions civiles et pénales (lett. *l*), la détermination des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national (lett. *m*), sont des matières « transversales » qui peuvent interférer avec les matières attribuées aux régions.

Selon le nouveau texte de l'article 117 de la Constitution, les régions, dans les matières de leur compétence, pourvoient à l'application et à l'exécution des accords internationaux et des actes de l'Union européenne, conformément aux normes de procédure établies par la loi nationale, qui régleme les modalités d'exercice du pouvoir en cas de non-exécution.

Les obligations internationales et communautaires ne comportent donc aucune dérogation aux critères de division du pouvoir législatif entre l'État et les régions. Ils peuvent justifier uniquement un pouvoir de substitution, pour les cas de non-exécution des régions, afin d'éviter la mise en cause de la responsabilité de l'État devant des instances communautaires ou internationales⁽²²⁾.

La réforme constitutionnelle a également touché le pouvoir réglementaire qui est lui aussi divisé entre État et régions⁽²³⁾: le pouvoir réglementaire revient à l'État dans les matières qui sont de son pouvoir législatif exclusif, sauf délégation aux régions. Dans toutes les autres matières, le

⁽²¹⁾ Cour const., n° 282 du 26 juin 2002, par. 3 du « *Considerato in diritto* ». Depuis 1999 les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiées sur le web, sur le site officiel de la Cour (<http://www.cortecostituzionale.it/>).

⁽²²⁾ Voir *Consiglio di Stato, adunanza generale*, Conseil d'État, séance générale, avis n° 2 du 25 février 2002, sur le site web « *La giustizia amministrativa* » (<http://www.giustizia-amministrativa.it/Mie.html>), sous « *Consiglio di Stato* », « *Attività consultiva* » et, en annexe à un commentaire de G.U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, dans *Le Regioni*, 2002, p. 757 et s. Selon cet avis du Conseil d'État, les normes d'État malléables sont encore admises. Elles seront toutefois applicables uniquement à partir de l'échéance de l'obligation communautaire d'application des directives et uniquement à l'égard des régions défaillantes. Il s'agit donc de la seule hypothèse résiduelle de normes nationales malléables.

⁽²³⁾ Dans les dispositions italiennes aucune limitation du pouvoir législatif n'est prévue, comme celle qui est prévue par l'article 37 de la Constitution française de 1958.

pouvoir réglementaire revient aux régions. Les communes, les départements et les villes métropolitaines ont un pouvoir réglementaire concernant l'organisation et l'application des fonctions qui leur sont attribuées⁽²⁴⁾.

La loi constitutionnelle 3/2001 a remplacé l'article 118 de la Constitution par un nouveau texte consacré aux fonctions administratives.

Les fonctions administratives sont désormais attribuées aux communes⁽²⁵⁾, sauf si elles sont confiées aux départements, aux villes métropolitaines⁽²⁶⁾, aux régions ou à l'État pour en assurer l'exercice unitaire sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adaptation. Toutefois, le nouvel article 118 de la Constitution ne semble pas être destiné à être appliqué de manière immédiate et directe: il comprend uniquement les principes et critères pour les lois futures, mais son application requiert de nouvelles lois (nationales et régionales)⁽²⁷⁾.

Le nouveau texte de l'article 120 de la Constitution régit le pouvoir de substitution de l'État. Le gouvernement peut se substituer aux régions et aux autres collectivités locales en cas de non-respect de normes et traités internationaux ou de normes communautaires, ou en cas de danger grave pour l'intégrité et la sécurité publique, ou lorsque cela est nécessaire pour la protection de l'unité juridique ou économique et en particulier pour la protection des niveaux essentiels de prestations concernant les droits civils et sociaux, quelles que soient les limites territoriales des gouvernements locaux.

Les problèmes les plus importants et immédiats ouverts par la réforme constitutionnelle sont ceux de la répartition du pouvoir législatif entre l'État et les régions et de la détermination des limites entre pouvoir national exclusif et pouvoir concurrent.

La Cour constitutionnelle a déjà souligné que la loi constitutionnelle 3/2001 a voulu opérer, pour le pouvoir législatif concurrent, une distinction plus nette que la précédente: la compétence de l'État est désormais limitée aux principes fondamentaux⁽²⁸⁾ et les normes nationales de détail malléables ne sont donc plus admises⁽²⁹⁾. Selon la même sentence de la

⁽²⁴⁾ Sur les limites du pouvoir réglementaire de l'État après la loi constitutionnelle 3/2001 voir Cour const. n° 376 du 23 juillet 2002.

⁽²⁵⁾ Précédemment la loi 59/1997 et le décret législatif 112/1998 avaient déjà suivi les principes de l'attribution aux communes de la généralité des fonctions administratives et de la détermination impérative des fonctions réservées à l'État: voir A. Roccella, L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 1997-1998, *Afduh* 1999, n° 3, p. 520-522.

⁽²⁶⁾ Les villes métropolitaines n'ont pas encore été effectivement constituées, bien qu'elles aient été prévues par la loi n° 142 du 8 juin 1990 (art. 17 à 21) puis par le d. lgs. n° 267 du 18 août 2000, (texte unique des lois sur les dispositions des collectivités locales), art. 22 à 26.

⁽²⁷⁾ Voir pour cela G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, dans *Le Regioni*, 2001, p. 1259.

⁽²⁸⁾ Cour const. n° 282 du 26 juin 2002.

⁽²⁹⁾ La seule exception prévue figure dans la note (22).

Cour, il n'est toutefois pas nécessaire d'attendre de nouvelles lois nationales : la législation régionale doit être adoptée dans le respect des principes fondamentaux résultant de la législation nationale en vigueur, même antécédente à la loi constitutionnelle 3/2001⁽³⁰⁾.

Il faut en particulier considérer les nouveautés concernant les matières traitées dans le présent ouvrage.

Le texte d'origine de l'article 117 de la Constitution attribuait aux régions le pouvoir législatif concurrent dans les matières concernant l'*urbanisme*, la *viabilité*, les *aqueducs et travaux publics d'intérêt régional*. De plus, la Cour constitutionnelle avait reconnu la compétence des régions pour la protection de l'environnement, considérée comme un bien constitutionnellement important⁽³¹⁾.

Depuis la réforme constitutionnelle, l'État a un pouvoir législatif exclusif en matière de *protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels*⁽³²⁾. De plus, la liste des matières relevant du pouvoir législatif concurrent comprend le *gouvernement du territoire, ports et aéroports civils, grands réseaux de transport et de navigation*.

Il est donc nécessaire d'évaluer les différences entre les nouvelles dispositions et les anciennes.

Il faut considérer qu'il n'existe plus d'ouvrage public de la compétence exclusive de l'État : la loi nationale peut uniquement poser les principes fondamentaux pour les ports et aéroports civils et les grands réseaux de transport et de navigation. Pour tout autre aspect, la matière des travaux publics relève de la compétence des régions.

La nouvelle matière du *gouvernement du territoire*, formellement différente de l'ancienne matière de l'*urbanisme*, suscite différents problèmes.

Par le passé, la législation et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ont considéré la *protection du paysage* comme une matière distincte de l'*urbanisme*⁽³³⁾. Les fonctions en matière de protection du paysage ont été déléguées aux régions en 1977, mais l'État a conservé d'importantes et

⁽³⁰⁾ Suite à cette sentence et justement sur la base de celle-ci, le président de la République a refusé la promulgation d'une loi nationale qui comportait des normes de détail en matière de pouvoir législatif concurrent. Ainsi, malgré la clause de malléabilité (« jusqu'à l'entrée en vigueur des lois régionales qui seront émanées en la matière ») constituait une lésion de l'autonomie législative régionale. Le projet del loi (APC, n. 2284) est publié sur le web : depuis la page d'accueil du Sénat, aller à « *Leggi e progetti di legge* », « *Ricerca progetti di legge : per numero* », insérer les données (2284, Camera) ; la fiche des travaux préparatoires renvoie à la séance de la Chambre des députés n° 217 du 5 novembre 2002, « *Resoconto stenografico dell'Assemblea* », où l'on peut lire (p. 134-135) le message de renvoi du président de la République.

⁽³¹⁾ Et particulièrement la protection contre les pollutions a été considérée comme comprise dans l'*urbanisme* et également liée à la santé, elle aussi de compétence régionale (Cour const., 225 et 275/1983 ; 699/1988).

⁽³²⁾ Art. 117, 2° al., lettre s), Const. (nouveau texte).

⁽³³⁾ Voir A Roccella, Le droit de l'*urbanisme* en Italie, *Afduh* 1996, n° 1, p. 518-519.

effectives fonctions de contrôle⁽³⁴⁾. Mais après la réforme, la thèse selon laquelle le *gouvernement du territoire* comprend également la *protection du paysage*⁽³⁵⁾ peut être défendue (bien que rien n'ait changé pour l'instant).

Il faudra d'autre part définir si l'activité de construction dépend ou non du gouvernement du territoire : la réponse négative semble préférable. En conséquence, l'activité de construction ferait partie du pouvoir législatif résiduel (exclusif) des régions.

Ces problèmes d'incidence de la réforme constitutionnelle sur l'urbanisme font l'objet de plusieurs études⁽³⁶⁾ ; ils ont été traités au cours des cinquième et sixième congrès nationaux de l'Aidu, *l'Associazione italiana di diritto urbanistico* (Association italienne de droit de l'urbanisme)⁽³⁷⁾.

3. La protection de l'environnement

La Cour constitutionnelle a déjà rendu une importante décision par laquelle elle a défini la répartition du pouvoir législatif entre l'État et les régions en matière de protection de l'environnement.

Le gouvernement avait attaqué une loi régionale de Lombardie⁽³⁸⁾ qui avait posé des règles plus rigoureuses que celles émanant de l'État⁽³⁹⁾ en application de la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996. Selon le gouvernement, la loi régionale était illégale pour violation du pouvoir législatif exclusif de l'État en matière de protection de l'environnement. La Cour a affirmé que la protection de l'environnement n'est pas une « matière » au

⁽³⁴⁾ Sur les aspects juridiques de ces fonctions, voir en dernier lieu *Consiglio di Stato, adunanza plenaria*, Conseil d'État, session plénière n° 9 du 14 décembre 2001, sur le web, selon les indications de la note (22), et dans *Urbanistica e appalti*, 2002, 433, avec un commentaire de M. Occhiena, *Alle Regioni quel che è dello Stato : il federalismo nella tutela del paesaggio*. Pour la réalité concrète de ces pouvoirs, consulter un important rapport du ministère des biens culturels et environnementaux : par G. Proietti, *Paesaggio e ambiente. I poteri della tutela. Rapporto 1997*, Romea Gangemi, 1998.

⁽³⁵⁾ Voir F. Dani, *Il Titolo V della Costituzione e la disciplina dell'attività edilizia tra Stato e Regioni*, dans *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 349 et s., sur le web, selon les indications de la note (14).

⁽³⁶⁾ V. P.L. Portaluri, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, dans *Giust.it*, n° 12/2002 (sur le web, à l'adresse <http://www.giust.it>), avec de larges rappels aux études précédentes.

⁽³⁷⁾ Les actes du cinquième congrès national de l'Aidu (Ancône, 16-17 nov. 2001) ont été publiés sous le titre *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, par Erminio Ferrari, Milano, Giuffrè, 2002 : voir en particulier les contributions de S. Cognetti, *Il ruolo delle Regioni nel « governo del territorio »*, p. 145 et s., et de A. Crosetti, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio : appunti*, p. 225 et s. Le sixième congrès national de l'Aidu, consacré à « *Il governo del territorio* », le gouvernement du territoire, a eu lieu à Pescara, les 29 et 30 novembre 2002 ; les actes sont en cours d'impression.

⁽³⁸⁾ L.r. Lombardie n° 19 du 23 novembre 2001, *Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*, normes en matière d'activités à risque d'incidents importants.

⁽³⁹⁾ D. lgs. n° 334 du 17 août 1999, *Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*, application de la directive 96/82/CE concernant le contrôle des dangers d'accidents importants liés à certaines substances dangereuses.

sens technique du terme. Elle ne peut pas être comprise comme sphère de compétence de l'État rigoureusement circonscrite et délimitée : elle recouvre au contraire d'autres intérêts et compétences avec lesquels elle est liée de manière inextricable.

L'État se voit réserver le pouvoir de fixer des *standards* de protection uniformes sur tout le territoire national. La compétence régionale n'est toutefois pas exclue pour les intérêts liés de manière fonctionnelle aux intérêts proprement environnementaux. Les régions conservent donc le droit d'agir au titre de leurs propres compétences afin de satisfaire les exigences s'ajoutant à celles qui ont un caractère unitaire et sont définies par l'État.

La Cour a donc reconnu que les normes communautaires et nationales invoquées par le gouvernement concernent non seulement la protection de l'environnement, mais aussi les matières de la protection de la santé, du gouvernement du territoire, de la protection civile, de la protection et de la sécurité du travail, qui sont toutes de la compétence des régions. La région de la Lombardie peut donc raisonnablement se doter, dans le cadre de ses propres compétences concurrentes, d'un régime des entreprises exposées au risque d'accident important plus rigoureux que celui de l'État, justement parce qu'il a pour but d'assurer un niveau de garantie plus élevé pour la population et le territoire en question⁽⁴⁰⁾.

Cette sentence de la Cour constitutionnelle est en faveur des régions : elle évite que la réforme constitutionnelle de 2001 puisse être interprétée de manière à soustraire aux régions des pouvoirs qui leur avaient été reconnus auparavant.

En effet, par le passé, la Cour constitutionnelle avait défini l'urbanisme, de compétence régionale, comme une « fonction ordonnant l'utilisation et les transformations du sol » et l'assistance sanitaire, également de compétence régionale, comme un « ensemble des interventions positives pour la protection et la promotion de la santé humaine ». Elle avait donc soutenu que la compétence en matière d'intérêts environnementaux était liée à ces deux matières et se rattachait à la fonction de « gouvernement du territoire »⁽⁴¹⁾.

⁽⁴⁰⁾ Cour const., n° 407 du 26 juillet 2002. Pour confirmer que la protection de l'environnement n'est pas une matière proprement dite, car l'environnement doit être considéré comme une « valeur » protégée par la Constitution, voir Cour const. n° 536 du 20 décembre 2002 : mais dans ce cas, contrairement au cas précédent, les principes affirmés par la Cour ont mené à la déclaration d'illégalité constitutionnelle d'une loi régionale en matière de chasse (I.r. Sardaigne n° 5 du 7 février 2002) *moins rigoureuse* que la loi nationale et qui reproduisait surtout une loi régionale précédente (antécédente à la loi constitutionnelle 3/2001) déjà déclarée illégale par la Cour.

⁽⁴¹⁾ Cour const. n° 382 du 7 octobre 1999. Avec cette sentence la Cour avait repoussé les censures du gouvernement par rapport à une loi régionale de Vénétie sur la prévention des dommages dérivant des champs magnétiques générés par des électrodes.

Dans cette sentence, la Cour constitutionnelle avait donc déjà utilisé l'expression *gouvernement du territoire*, qui n'avait cependant pas encore d'importance juridique précise, car il n'apparaissait pas dans le texte de la Constitution. La Cour a ensuite utilisé cette expression dans la sentence examinée ici : d'après elle, les décisions liées à l'édification et à la localisation des établissements, ainsi que différentes formes de contrôle sur l'urbanisation, renvoient à la matière « *gouvernement du territoire* ». Ainsi, la Cour a uniquement effleuré un aspect de la définition de cette matière, qui suscitera sans doute encore de nombreux problèmes.

4. La législation ordinaire

Les lois ordinaires de 2001-2002 sont intéressantes pour l'urbanisme.

Les gouvernements de la treizième législature ont lancé un vaste programme de réorganisation de la législation, notamment à l'aide de règlements de déréglementation, une loi annuelle de simplification de l'administration et la formation de textes uniques mixtes qui renferment simultanément les dispositions législatives et réglementaires.

Notons en particulier deux textes uniques de ce type : le *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (Texte unique des dispositions législatives et réglementaires en matière de construction)⁽⁴²⁾ et le *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (Texte unique des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour l'utilité publique)⁽⁴³⁾.

Ces deux textes uniques ont été prédisposés sans tenir compte de la réforme constitutionnelle, encore en cours d'élaboration, et ont été adoptés sous le gouvernement Amato, le dernier gouvernement de la treizième législature.

On verra toutefois que le changement de majorité politique et la réforme constitutionnelle ont constitué des événements décisifs pour le sort de ces deux textes uniques.

⁽⁴²⁾ D.P.R. n° 380 du 6 juin 2001. Le rapport illustrant le schéma du texte unique est publié dans *Giust. it.*, 2/2001 ; voir aussi l'avis du Conseil d'État, séance générale n° 3/2001 du 29 mars 2001. Voir aussi V. Mazzarelli, *Il testo unico in materia edilizia : quel che resta dell'urbanistica*, dans *Giornale di diritto amministrativo* 2001, p. 775 ss. Le texte unique a été le thème central du cinquième congrès national de l'Aidu, rappelé dans la note (37).

⁽⁴³⁾ D.P.R. n° 327 du 8 juin 2001. Le gouvernement a confié la rédaction du schéma du texte unique au Conseil d'État qui s'est ensuite exprimé sur le schéma avec l'avis de la séance générale n° 4/2001 du 29 mars 2001.

5. Le texte unique en matière de construction

Le texte unique en matière de construction a introduit de grandes nouveautés. La première consiste justement dans le fait de distinguer la construction de l'urbanisme, dont elle était historiquement partie intégrante. La seconde nouveauté concerne le régime des titres de construction, c'est-à-dire les actes sur la base desquels la construction est autorisée : la concession de construction prend la nouvelle appellation de *permis de construire* ; l'autorisation de construction est supprimée. Pour les ouvrages de construction mineurs, il suffit que l'intéressé présente une déclaration de début d'activité, dans laquelle il atteste que l'ouvrage est conforme aux plans urbains et que les normes de sécurité ainsi que les normes d'hygiène et sanitaires sont respectées.

Il est encore trop tôt pour illustrer de manière détaillée les nouveautés du texte unique, car il n'est pas encore entré en vigueur. Le texte unique avait en effet établi (art. 138) qu'il serait entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Ce terme a toutefois été reporté au 30 juin 2002⁽⁴⁴⁾, puis au 1^{er} janvier 2003⁽⁴⁵⁾ et enfin au 30 juin 2003⁽⁴⁶⁾.

Le renvoi de l'entrée en vigueur du texte unique est sans doute dû aux nouvelles orientations politiques, et en particulier à l'intention de le modifier⁽⁴⁷⁾. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'entre-temps la loi constitutionnelle 3/2001 est entrée en vigueur et que la matière traitée dans le texte unique est aujourd'hui revendiquée par les régions comme étant de leur pouvoir législatif exclusif. On peut tout au plus penser qu'elle sera intégrée dans la matière *gouvernement du territoire*, relevant du pouvoir concurrent. Mais, dans ce cas, les nouvelles lois nationales devraient se limiter aux principes fondamentaux, tandis que le texte unique comprend également des dispositions détaillées, voire des dispositions réglementaires. Suite à la réforme constitutionnelle, l'État a perdu, à la faveur des régions, le pouvoir de modifier le texte unique, du moins en ce qui concerne ses dispositions détaillées et réglementaires.

Ce problème est déjà d'actualité depuis la loi n° 443 du 21 décembre 2002⁽⁴⁸⁾, qui a voulu simplifier l'activité de construction. À cette fin, la loi

⁽⁴⁴⁾ Ce renvoi a été prévu par la loi n° 463 du 31 décembre 2001, qui a converti en loi le d.l. n° 411 du 23 novembre 2001, en y ajoutant l'article 5-*bis*. Mais la loi 463/2001 a été publiée dans le *journal officiel* n° 7 du 9 janvier 2002 et on a donc soutenu que lors des neuf premiers jours de 2002 le texte unique était effectivement en vigueur : sur ce point, voir Cour de cassation, section III pénale n° 8556 du 4 mars 2002, avec une note de G. Virga, *Piccoli (e grandi) pasticci legislativi ed il paradosso del T.U. edilizia*, dans *Giust. it.*, 4/2002 ; Trib. Ivrea, n° 447 du 2 septembre 2002, dans *Giust. it.*, 12/2002.

⁽⁴⁵⁾ D.l. n° 122 du 20 juin 2002, art. 2.

⁽⁴⁶⁾ Le nouveau délai du 30 juin 2003 a été fixé par la loi n° 185 du 1^{er} août 2002, qui a converti en loi, avec des modifications, le d.l. 122/2002.

⁽⁴⁷⁾ Une première modification explicite a déjà été introduite par la loi n° 166 du 1^{er} août 2002, art. 5, al. 5.

⁽⁴⁸⁾ La loi n° 443 du 21 décembre 2001, intitulée *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed*

a augmenté les cas dans lesquels il est possible de recourir à la déclaration de début des activités en remplacement des concessions et autorisations de construction (art. 1, al. 6-14)⁽⁴⁹⁾.

Ce remplacement, déjà prévu dans certains cas par une loi précédente⁽⁵⁰⁾, pose sans aucun doute des problèmes théoriques et pratiques⁽⁵¹⁾; mais elle représente au fond un développement naturel. La concession de construction est en effet délivrée conformément aux prévisions du plan urbain communal⁽⁵²⁾ et elle ne peut pas être refusée si le projet de l'ouvrage est conforme à ces prévisions⁽⁵³⁾; la délivrance de la concession en contradiction avec le plan constitue un délit⁽⁵⁴⁾; si l'ouvrage a été réalisé sans concession mais est conforme aux prévisions du plan, l'illégalité est uniquement formelle et la concession peut être délivrée par un acte de régularisation⁽⁵⁵⁾.

L'acte réellement constitutif de la faculté de construire est donc le plan. La concession constitue par contre essentiellement un acte de contrôle du respect des lois et du plan⁽⁵⁶⁾: il n'est donc pas illogique qu'elle soit remplacée par un autocontrôle du sujet intéressé qui, avec la déclaration de début des activités, déclare respecter les prescriptions urbaines. Ainsi, les pouvoirs de l'administration publique de contrôle et de sanction des abus sont préservés.

insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, délégation au gouvernement en matière d'infrastructures et implantations de production stratégiques et autres interventions pour le relancement des activités productives, est aussi communément appelée « *legge obiettivo* » (loi-objectif) ou « *legge Lunardi* » (du nom du ministre des infrastructures et des transports) et constitue une application d'une partie du programme du gouvernement Berlusconi.

⁽⁴⁹⁾ A. Mandarano, *La DIA nel TU edilizia e nella legge obiettivo*, dans *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 143 et s.

⁽⁵⁰⁾ Art. 4, al. 7 et s. du d.l. n° 389 du 5 octobre 1993, converti par la loi n° 493 du 4 décembre 1993; le texte d'origine a été remplacé par la loi n° 662 du 23 décembre 1996, art. 2, al. 60; voir aussi d.l. n° 669 du 31 décembre 1996, converti en loi n° 30 du 28 février 1997.

⁽⁵¹⁾ L'œuvre théorique la plus récente est celle de E. Boscolo, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, Cedam, 2001; voir aussi G. Acquarone, *La denuncia di inizio di attività*, Milano, Giuffrè, 2000.

La déclaration de début d'activité (*denuncia di inizio attività*, d.i.a.) pose le problème des formes de protection juridictionnelle des tiers; de plus, si la d.i.a. est alternative à la concession, le problème du type de sanction à appliquer pour les ouvrages effectués sans concession mais qui auraient pu être effectués par la d.i.a. se pose.

⁽⁵²⁾ Loi n° 10 du 28 janvier 1977, art. 4, 1^{er} al.; art. 4, al. 4, du d.l. n° 389 du 5 octobre 1993 indiqué dans la note (50).

⁽⁵³⁾ En particulier, la concession ne peut pas être refusée sur la base de considérations génériques de caractère esthétique, sans indiquer les normes urbaines violées ni expliciter les raisons esthétiques. Elle est considérée comme un acte contraignant, de la compétence des dirigeants et non pas du maire: Tribunal administratif du Latium, sect. II-bis, n° 3092 du 10 avril 2001, dans *Giust. it.*, 4/2001.

⁽⁵⁴⁾ Cass., V° pén., 31 janv. 2001, dans *Giust. it.*, 2/2001.

⁽⁵⁵⁾ Loi n° 47 du 28 février 1985, art. 13.

⁽⁵⁶⁾ Ce point a été souligné récemment par A. Travi, *La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici*, dans *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 381-382.

Toutefois, les nouvelles règles sur la déclaration de début des activités dans le secteur de la construction contenues dans la loi 443/2001 (et applicables depuis le 12 avril 2002) : 1) ne s'accordent pas avec certaines lois régionales précédentes qui avaient déjà permis aux particuliers, au moins dans certains cas, de déclarer le début des activités en remplacement de la concession de construction prescrite par la loi nationale⁽⁵⁷⁾ ; 2) ne s'accordent pas avec le texte unique, selon lequel la plupart des ouvrages actuellement sujets à déclaration de début d'activité seraient par contre soumis au permis de construire ; 3) peuvent être considérées comme une violation du pouvoir législatif régional résiduel, dans lequel la matière de la construction devrait être comprise.

Le second problème est apparu dans la loi 443/2001 qui a délégué au gouvernement le pouvoir d'adopter un décret législatif pour introduire dans le texte unique en matière de construction (non encore en vigueur) les modifications de structure nécessaires pour l'adapter aux nouvelles dispositions sur déclaration de début d'activité⁽⁵⁸⁾. Le terme pour l'exercice de cette délégation législative, fixé à l'origine au 31 décembre 2002, a été déplacé au 30 juin 2003⁽⁵⁹⁾, ce qui correspond à la nouvelle date d'entrée en vigueur du texte unique.

Le troisième problème est apparu dans la doctrine mais surtout dans certaines régions qui ont attaqué les dispositions de la loi 443/2001 sur la déclaration de début d'activité pour violation de leur autonomie législative⁽⁶⁰⁾. La décision de la Cour constitutionnelle est encore attendue. Entre-temps, une nouvelle loi nationale est allée partiellement dans le sens de la volonté des régions, avec une atténuation des limites à leur autonomie législative sur la déclaration de début d'activité⁽⁶¹⁾. Cette modification pourrait toutefois ne pas être considérée comme une solution : si le pouvoir législatif régional en matière de construction est exclusif, la loi nationale ne peut comporter ni de principes fondamentaux, ni de normes malléables.

Le texte unique sur la construction, qui n'est pas encore en vigueur, a déjà été formellement modifié par une loi nationale qui a suivi de près la loi 443/2001⁽⁶²⁾. Ces modifications ont elles aussi été attaquées devant la

⁽⁵⁷⁾ L.r. Lombardie n° 22 du 19 novembre 1999 ; l.r. Toscane n° 52 du 14 octobre 1999.

⁽⁵⁸⁾ Loi n° 443 du 21 décembre 2001, art. 1, al. 14.

⁽⁵⁹⁾ D.l. n° 236 du 25 octobre 2002, converti par la loi n° 284 du 27 décembre 2002, art. 7-bis, al. 1.

⁽⁶⁰⁾ Recours de la région Toscane n° 11/2002. Ce recours rend bien clair le point de vue de la région sur les matières du gouvernement du territoire et de la construction. Le contentieux devant la Cour constitutionnelle se manifeste également en inversant les parties : le gouvernement a attaqué la l.r. n° 29 de la région Ligurie du 10 juillet 2002 car elle contient des dispositions sur la déclaration de début d'activité différentes de la discipline nationale, dans laquelle le gouvernement reconnaît les principes fondamentaux que les lois régionales doivent respecter (recours n° 61/2002, dans *Giust. it.*, 11/2002).

⁽⁶¹⁾ Loi n° 166 du 1^{er} août 2002, art. 13, al. 7 et 8.

⁽⁶²⁾ Loi n° 448 du 28 décembre 2001, art. 27, al. 17.

Cour constitutionnelle pour lésion de l'autonomie législative régionale⁽⁶³⁾. D'autres modifications ont été introduites par le décret législatif n° 301 du 27 décembre 2002, approuvé suite à la délégation contenue dans la loi 443/2001⁽⁶⁴⁾.

6. Le texte unique sur l'expropriation

Dans le droit italien, l'expropriation est strictement liée à l'urbanisme : elle présuppose toujours une prévision du plan urbain ou d'une variante de celui-ci. L'expropriation a été profondément rénovée par le texte unique qui a abrogé de nombreuses lois, y compris l'ancienne loi fondamentale (loi n° 2359 du 25 juin 1865), toujours en vigueur, bien que partiellement et dans un cadre d'application limité.

Le texte unique avait établi qu'il serait entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Les problèmes qui ont suivi quant à ce texte unique sont analogues à ceux du texte unique en matière de construction. L'entrée en vigueur du texte unique a été ajournée au 30 juin 2002⁽⁶⁵⁾, puis au 1^{er} janvier 2003⁽⁶⁶⁾ et enfin au 30 juin 2003⁽⁶⁷⁾.

Une réforme a été lancée simultanément. Le gouvernement a reçu délégation pour adopter un ou plusieurs décrets législatifs afin de coordonner et d'adapter le texte unique à la nouvelle législation en matière de réalisation des infrastructures et d'implantations productives stratégiques et d'intérêt national de premier ordre⁽⁶⁸⁾. Le délai pour l'exercice de cette délégation législative, fixé au départ au 31 décembre 2002, a été déplacé au 30 juin 2003⁽⁶⁹⁾, ce qui correspond à la nouvelle date d'entrée en vigueur du texte unique.

Certaines modifications et dérogations au texte unique ont été introduites par la loi n° 166 du 1^{er} août 2002 (art. 5, al. 1 et 2), ainsi que par le

⁽⁶³⁾ Recours de la région Basilicate n° 20/2002. Ce recours considère la construction comme une matière de pouvoir législatif concurrent, tandis que les normes attaquées seraient allées au-delà de la détermination des principes fondamentaux.

⁽⁶⁴⁾ Le gouvernement n'a pas utilisé le renvoi à la date du 30 juin 2003 indiquée à la note (59).

⁽⁶⁵⁾ D.I. n° 411 du 23 novembre 2001, converti en loi n° 463 du 31 décembre 2001, art. 5.

⁽⁶⁶⁾ D.I. n° 122 du 20 juin 2002, art. 3.

⁽⁶⁷⁾ Loi n° 185 du 1^{er} août 2002, qui a converti en loi, avec modifications, le d.l. 122/2002.

Simultanément, la loi n° 166 du 1^{er} août 2002 a reconnu l'entrée en vigueur du texte unique en date du 31 décembre 2002 (art. 5, al. 3). Apparemment le Parlement n'est pas parvenu à coordonner ses travaux : il a approuvé à la même époque deux délais distincts avec des termes différents, et les lois concernant les deux délais ont été promulguées le même jour (1^{er} août 2002). Cette circonstance est l'un des signes, certes pas le plus important, de la situation actuelle de désordre et de confusion. Pour le problème en question, il semble préférable, en voie d'interprétation, d'assurer la prévalence au délai le plus long.

⁽⁶⁸⁾ Loi n° 166 du 1^{er} août 2002, art. 5, al. 4.

⁽⁶⁹⁾ D.I. n° 236 du 25 octobre 2002, converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 284 du 27 décembre 2002, art. 7-bis, al. 2.

décret législatif n° 190 du 20 août 2002 (art. 4 et 5) et par le décret législatif n° 198 du 4 septembre 2002⁽⁷⁰⁾. Enfin, la délégation législative pour la réforme du texte unique a été déjà exercée par le décret législatif n° 302 du 27 décembre 2002.

Mais la loi constitutionnelle 3/2001 pose désormais de nouveaux problèmes.

En effet, selon une opinion dominante, l'expropriation entre en partie dans son champ d'application. Les occasions les plus fréquentes de recours à l'expropriation viennent de la réalisation des travaux publics et les considérations suivantes se réfèrent justement au régime de l'expropriation liée à des travaux publics.

Comme nous l'avons vu, suite à la réforme constitutionnelle, il n'existe plus de travaux publics de compétence exclusive de l'État. Les lois nationales devraient donc se limiter à poser les principes fondamentaux, et uniquement pour les expropriations concernant les ports et aéroports civils, ou les grands réseaux de transport et de communication (matières relevant du pouvoir législatif concurrent). Pour tous les autres aspects, des lois et règlements sur les expropriations pour la réalisation des travaux publics devraient être considérés de la compétence des régions⁽⁷¹⁾. Il faudrait donc considérer que l'État a gardé la compétence de modifier ultérieurement le texte unique sur l'expropriation, uniquement pour les expropriations qui peuvent être considérées comme comprises dans sa compétence⁽⁷²⁾. Les modifications déjà apportées au texte unique risquent donc d'être considérées comme inconstitutionnelles pour violation de l'autonomie régionale.

En définitive, les nouveaux textes uniques en matière de construction et sur l'expropriation sont actuellement confinés dans les limbes d'une discipline que l'on pourrait qualifier de « virtuelle » : ils ont déjà été modifiés ; surtout, leur entrée en vigueur a été plusieurs fois renvoyée, et du point de vue politique elle semble incertaine. Enfin, de sérieux problèmes de légalité constitutionnelle pèsent sur eux. Une considération réaliste et désabusée de la situation pourrait conduire à affirmer qu'en réalité, les textes uniques équivalent aujourd'hui à des propositions politiques dont l'issue est encore incertaine.

⁽⁷⁰⁾ Sur ces modifications, voir P. Loro, *Varianti urbanistiche e procedure espropriative : cosa cambia con la legge 166/2002 e con i decreti legislativi 190 e 198/2002*, sur le site web EspropriOnline.it (<http://www.esproprionline.it>), sous « *Approfondimenti* », « *Vincoli-urbanistici - Procedura* ».

⁽⁷¹⁾ Sur ces problèmes, voir D.M. Traina, *Riforma del Titolo V della Costituzione e testo unico in materia di espropriazione*, dans *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 119 et s.

⁽⁷²⁾ Un exemple : les expropriations de biens culturels dont la protection relève du pouvoir législatif exclusif de l'État (art. 117, 2^e al., lett. s), Const.).

Les objectifs de la simplification et de la réorganisation de la législation n'ont pas encore été atteints. Au contraire, des éléments apportant encore plus de complication et de confusion ont été introduits, au moins temporairement.

Les deux textes uniques, dans leur état actuel, ne résolvent pas le problème de l'indemnisation en cas de répétition des contraintes urbaines au-delà de leur durée ordinaire de cinq ans⁽⁷³⁾. La jurisprudence du Conseil d'État considère comme indispensable la prévision d'une indemnisation quand les contraintes urbaines sont répétées⁽⁷⁴⁾ : mais il manque toujours, même dans les deux textes uniques, une détermination législative des critères de détermination de cette indemnisation, qui est donc entièrement remise entre les mains du juge.

7. Autres dispositions

L'énorme développement des installations de télécommunications, en particulier des téléphones mobiles, a fait augmenter l'attention pour la protection de la pollution électromagnétique (électro-smog)⁽⁷⁵⁾.

Les lois en la matière pèsent sur l'utilisation du territoire : elles réglementent le choix des lieux où réaliser ces installations et instituent également des zones de protection autour des structures d'usage collectif (écoles, hôpitaux, etc.). Ces lois, en particulier après la loi constitutionnelle 3/2001, provoquent la multiplication des controverses constitutionnelles entre l'État et les régions⁽⁷⁶⁾.

Le gouvernement a attaqué de nombreuses lois régionales de ce type⁽⁷⁷⁾. Le gouvernement a à son tour adopté, suite à une délégation contenue dans la loi 443/2001, le décret législatif n° 198 du 4 septembre 2002, avec lequel

⁽⁷³⁾ Sur ce problème, voir maintenant la Cour européenne des droits de l'homme, II, 2 août 2001. Pour les aspects scientifiques des dispositions italiennes, voir A. Roccella, L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 1999 et 2000, *Afduh* 2001, n° 5, p. 661-672 et enfin D.M. Traina, *Il t.u. dell'espropriazione lascia irrisolto il nodo dei vincoli urbanistici. Due ipotesi per superare l'inerzia del legislatore*, dans *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002, p. 379 et s.

⁽⁷⁴⁾ Voir Conseil d'État, IV n° 6238, 13 décembre 2001, dans *Pausania*, numéro trois, sur le web (<http://www.pausania.it>), avec une note de M. Difino, *La reiterazione del vincolo a contenuto espropriativo implica la previsione di indennizzo*.

⁽⁷⁵⁾ Sur ce problème, consulter la grande revue de P. Fava, *I comuni e i sistemi radiomobili : l'evoluzione di legislazione, giurisprudenza, dottrina e prassi fino al d. lgs. 198/2002*, dans *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 1255 et s.

⁽⁷⁶⁾ Précédemment sur la pollution électromagnétique (générée par des électrodes), voir le cas rappelé dans la note (41).

⁽⁷⁷⁾ L.r. Puglia n° 5 du 8 mars 2002 ; l.r. Lombardie n° 4 du 6 mars 2002 ; l.r. Lombardie n° 12 du 10 juin 2002 ; l.r. Ombrie n° 9 du 14 juin 2002. Les lois régionales sont toutes publiées sur le web par les régions intéressées sur leur site respectif auquel on accède par le site de la conférence des présidents de région (<http://www.regioni.it>) et dans la banque de données de législation régionale de la Chambre des députés (<http://camera.mac.ancitel.it>). Les recours du gouvernement sont, respectivement, les n° 35, 34, 49 et 52/2002.

il a réglé les infrastructures de communication stratégiques pour la modernisation et le développement du pays. Selon l'article 3, alinéa 2 de ce décret législatif, les infrastructures de télécommunications pour les installations radioélectriques, sauf les tours et les pylônes pour les réseaux de télévision numérique terrestre, sont compatibles avec toute destination urbaine et sont réalisables à n'importe quel endroit du territoire communal par dérogation aux plans urbains et à toute autre disposition de loi et de règlement.

Le décret législatif 198/2002 a également réglementé (art. 5 et 6) les procédures de délivrance d'autorisation pour les infrastructures de télécommunications, pour les installations radioélectriques et la déclaration de début d'activité pour les installations d'une puissance maximum de 20 watts.

La nouvelle réglementation nationale limite la planification urbaine communale et a été ressentie par les régions comme une violation de leur autonomie législative en matière de gouvernement du territoire, violation dénoncée devant la Cour constitutionnelle⁽⁷⁸⁾.

La législation nationale en matière d'infrastructures publiques fait aussi l'objet de vifs désaccords entre l'État et les régions. La loi 443/2001 (déjà traitées dans le paragraphe 5) a prévu et réglementé, en partie directement et en partie par l'intermédiaire d'une délégation législative, la réalisation d'ouvrages stratégiques d'intérêt national, dits *grands ouvrages*. À ces ouvrages s'applique un régime spécial, comme un *réseau de protection des projets*⁽⁷⁹⁾, dont le but est d'assurer leur réalisation effective.

Différentes régions ont déféré cette loi devant la Cour constitutionnelle et ont défendu leur propre compétence législative et administrative au sujet des ouvrages publics⁽⁸⁰⁾. Mais parmi les raisons du recours figure aussi la violation de l'autonomie régionale car les *grands ouvrages* interfèrent avec le gouvernement du territoire et la planification territoriale, de compétence régionale⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Recours des régions Campanie (n° 84/2002) et Toscane (n° 85/2002).

⁽⁷⁹⁾ Pour cette expression, voir F. Cintioli, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, dans *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 506 et s.

⁽⁸⁰⁾ Recours des régions Marches (n° 9/2002), Toscane (n° 11/2002), Ombrie (n° 13/2002), Émilie Romagne (n° 15/2002) et du département autonome de Trente (n° 14/2002). En doctrine voir P. Urbani, *I pericoli ed i limiti della legge obiettivo*, dans *Pausania*, numéro zéro; Id., *Infrastrutture tra Stato Regione e privati concessionari: brevi osservazioni sulle modifiche apportate al settore delle opere pubbliche dal Titolo V Cost. e dalle modifiche della Legge Merloni*, dans *Pausania*, numéro quatre, sur le web, à l'adresse <http://www.pausania.it>

⁽⁸¹⁾ Même le d.l. n° 7 du 7 février 2002, converti dans la loi n° 29 du 9 avril 2002, qui réglemente la localisation des installations concernant l'énergie électrique, a été attaqué pour lésion de l'autonomie régionale en matière de gouvernement du territoire par les régions Ombrie (recours n° 39/2002), Basilicate (n° 40/2002) et Toscane (n° 41/2002).

Les modifications à la loi 443/2001 apportées par la loi 166/2002 ont donné lieu à un nouveau recours devant la Cour constitutionnelle, par la région de Toscane⁽⁸²⁾; le décret législatif n° 190 du 20 août 2002⁽⁸³⁾, qui applique la loi 443/2001, a été attaqué par de nombreuses régions⁽⁸⁴⁾.

Suite à la réforme de 2001, une sorte de « guérilla institutionnelle », ou du moins un contentieux de la constitutionnalité s'est ouvert. Il est particulièrement étendu dans les secteurs de l'environnement et du territoire.

Le débat politique actuel semble orienté vers des thèmes très généraux, mais très éloignés d'une réelle solution politique de ces problèmes. On risque d'arriver à une surcharge, notamment politique, de la Cour constitutionnelle, appelée à défaire les nœuds qui devraient trouver leur place naturelle au Parlement.

⁽⁸²⁾ Recours n° 68/2002, dans *Giust.it*, 11/2002.

⁽⁸³⁾ Dans ce décret législatif les dispositions sur la localisation des grands ouvrages sont très importantes, dans le cas de désaccord entre État et région (art. 3, al. 5, 6 et 7), ainsi que celles qui traitent de l'évaluation de l'impact environnemental (art. 17 à 20).

⁽⁸⁴⁾ Recours des départements autonomes de Bolzano (n° 80/2002) et Trente (n° 83); recours des régions Toscane (n° 79/2002), Marches (n° 81/2002) et Lombardie (n° 82/2002).

