

# L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 2003 et 2004

ALBERTO ROCCELLA

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

Sommaire

**L'application de la réforme constitutionnelle de 2001**

**Législation**

**Jurisprudence**

## ■ L'application de la réforme constitutionnelle de 2001

La loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 a profondément modifié le système régional italien <sup>(1)</sup>. Auparavant, la constitution présentait une liste de matières, dont *l'urbanisme*, dans lesquelles les régions avaient un pouvoir législatif dit « concurrent ». Ce pouvoir législatif était appelé ainsi car les lois établies par les régions devaient respecter les principes fondamentaux définis par les lois nationales, dites « lois-cadres ». Dans d'autres matières en revanche, les régions ne pouvaient promulguer que des lois d'application des lois nationales, si ces dernières le permettaient : mais ce pouvoir ressemblait plus à un pouvoir réglementaire qu'à un véritable pouvoir législatif.

À la suite de la réforme constitutionnelle, les régions ont gardé leur pouvoir législatif concurrent, toujours dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales, dans les matières indiquées sur une nouvelle liste, qui comprend cette fois la matière « *gouvernement du territoire* ».

La réforme constitutionnelle comporte toutefois une distinction plus nette entre lois nationales et lois régionales. En effet, auparavant, les lois nationales de détail pouvaient également être admissibles dans les matières du pouvoir législatif concurrent. Ces lois nationales de détail avaient un caractère supplétif : c'est-à-dire qu'elles s'appliquaient dans chaque région uniquement en cas d'absence de lois régionales et jusqu'à leur substitution

(1) Voir Alberto Roccella, Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2001 et 2002, *Dauh* 2003, p. 549-557.

par des lois régionales. En revanche, suite à la réforme constitutionnelle de 2001, dans les matières objets de l'autorité législative concurrente, le pouvoir législatif revient aux régions, sauf pour la définition de principes fondamentaux, qui reste exclusivement du ressort de la législation nationale<sup>(2)</sup>. Le nouveau texte de la constitution réserve aux régions les normes de détail, de sorte que les lois nationales puissent contenir uniquement les principes fondamentaux<sup>(3)</sup>.

La réforme constitutionnelle a donc posé deux problèmes pour le secteur abordé dans cet article. Il faut tout d'abord définir le champ d'application de la matière *gouvernement du territoire* par rapport à l'ancienne matière *urbanisme*. La définition des limites entre les deux matières est très importante puisque la constitution a dorénavant deux listes de matières: celles réservées au pouvoir législatif exclusif de l'État et celles, telles que l'aménagement du territoire, d'autorité législative concurrente. Mais le pouvoir législatif résiduel, pour toutes les matières qui ne font partie d'aucune des deux listes, revient aux régions: dans ces matières, non citées, les régions doivent simplement respecter la constitution et les contraintes dérivant des dispositions de la Communauté européenne et des obligations internationales. Ensuite, dans la matière du gouvernement du territoire, il faut individualiser les principes fondamentaux que les nouvelles lois régionales doivent respecter. Par contre, le pouvoir législatif régional d'application des lois nationales a été supprimé. L'État a encore le pouvoir d'approuver des règlements d'application de ses lois, mais seulement dans les matières de pouvoir législatif exclusif de l'État; dans toutes les autres matières, le pouvoir d'approuver les règlements est de la compétence des régions. Un an et demi après la réforme constitutionnelle, sur initiative du gouvernement, le Parlement a approuvé une loi d'application, la loi n° 131 du 5 juin 2003, intitulée *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 2001). D'après cette loi, les dispositions nationales existantes dans les matières attribuées désormais au pouvoir législatif régional sont encore en vigueur dans chaque région, jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par des lois régionales<sup>(4)</sup>. Les régions doivent en outre exercer leur pouvoir législatif dans le respect des principes fondamentaux expressément définis par l'État; en leur absence, elles doivent observer les principes fondamentaux déductibles de l'interprétation des lois nationales

(2) Nouveau texte de l'article 117 de la constitution, deuxième période du troisième paragraphe.

(3) Les cinq régions spéciales (Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne, Sicile et Sardaigne) gardent les particularités prévues par leurs statuts, mais elles bénéficient aussi de la réforme constitutionnelle dans la mesure où elle prévoit des conditions d'autonomie plus favorables que celles de leurs statuts (l.c. n° 3 de 2001, art. 10).

(4) Loi n° 131 du 5 juin 2003, art. 1, al. 2.

en vigueur. Par conséquent, les régions n'ont pas besoin d'attendre les nouvelles lois-cadres et leurs principes fondamentaux. Le retard des lois-cadres nationales fondamentales n'empêche pas les régions d'exercer leur pouvoir législatif : on a reproduit la règle établie en 1970 à l'occasion de la première institution des régions <sup>(5)</sup>.

Logiquement, le gouvernement aurait déjà dû commencer à planifier les projets de lois-cadres. Cependant, la loi n° 131 de 2003 a suivi une autre voie : en attendant que le Parlement approuve les nouvelles lois-cadres, le gouvernement a obtenu une délégation pour adopter, d'ici deux ans, un ou plusieurs décrets législatifs, pour la reconnaissance des principes fondamentaux déductibles des lois en vigueur. Un an et demi plus tard, le gouvernement n'a toujours pas exercé la délégation législative, ne serait-ce que partiellement : au contraire, une nouvelle loi a repoussé le délai pour l'exercice de la délégation législative à trois ans <sup>(6)</sup>. Pendant ce temps, le Parlement n'a approuvé aucune loi-cadre apportant des principes.

Par conséquent, la Cour constitutionnelle a hérité de tous les problèmes concernant l'application de la réforme. C'est à elle de juger les recours du gouvernement contre les lois régionales, lorsque celui-ci considère qu'elles sont en violation des limites du pouvoir législatif des régions. Mais la Cour doit également juger les recours des régions contre les lois nationales, lorsque ces dernières portent atteinte à l'autonomie régionale.

Le gouvernement et la majorité parlementaire ont concentré leur attention sur le projet d'une nouvelle réforme constitutionnelle, au lieu de se concentrer sur la pleine et entière application de la loi constitutionnelle de 2001. Cette loi avait été l'initiative de la coalition politique qui avait ensuite été battue aux élections de cette année-là ; elle constituait la réforme de la constitution la plus importante depuis 1947, mais elle n'avait touché que le système régional. Le nouveau gouvernement, lui, a conçu un programme politique beaucoup plus ambitieux : il a prévu un projet de loi constitutionnelle qui réformerait complètement toute la seconde partie de la constitution, consacrée aux dispositions de la République <sup>(7)</sup>. Le nouveau projet de loi constitutionnelle se propose de changer la forme de gouvernement : le Parlement serait affaibli, alors que la position du gouvernement serait fortement renforcée, en particulier celle du Premier ministre. Ce projet de loi constitutionnelle a été approuvé par le Sénat le 25 mars 2004 et par la Chambre des députés le 15 octobre 2004 ; la Chambre des députés a modifié le texte du Sénat, ce qui fait qu'en ce moment le projet de loi constitu-

(5) Loi n° 281 du 16 mai 1970, art. 17, dernier al., qui a remplacé le texte original de l'article 9 de la loi n° 62 du 10 février 1953.

(6) Loi n° 306 du 27 décembre 2004, art. 4.

(7) La première partie de la constitution est consacrée aux droits et aux devoirs des citoyens.

tionnelle est à nouveau en cours d'analyse par le Sénat <sup>(8)</sup>. Si le Sénat approuve ce projet de loi constitutionnelle sans y apporter des modifications ultérieures, chacune des deux branches du Parlement (la Chambre des députés et le Sénat) devra voter une seconde fois, à majorité absolue de ses membres. Un référendum sera ensuite possible, à moins que, au cours du deuxième vote, la majorité soit équivalente à au moins deux tiers des composantes de chaque assemblée. Mais cette éventualité semble peu probable puisque le projet de réforme constitue l'objet de désaccords très intenses entre la majorité parlementaire et l'opposition.

## ■ Législation

À la suite de la délégation législative accordée au gouvernement par la loi n° 137 du 6 juillet 2002 (art. 6), celui-ci a adopté le décret législatif n° 42 du 22 janvier 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (code des biens culturels et du paysage).

Pendant la treizième législature (1996-2001), il y avait déjà eu une réforme de ce secteur. Les deux lois fondamentales en matière de biens culturels <sup>(9)</sup> et de protection du paysage <sup>(10)</sup> avaient été abrogées et remplacées par un texte unique <sup>(11)</sup>. Pendant la quatorzième législature, le nouveau ministre des biens et activités culturels, Giuliano Urbani, a lancé un vaste programme de réformes législatives dans ces secteurs. Le texte unique a été à son tour abrogé et remplacé par le nouveau code, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004 <sup>(12)</sup>.

Entre les critères établis par la loi de délégation pour le nouveau code on trouve l'adaptation à la réforme constitutionnelle de 2001. L'État a désormais un pouvoir législatif exclusif en matière de *protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels*. Mais la réforme a introduit une distinction singulière et discutable: dans la liste des matières de législation concurrente, on trouve en effet la *valorisation des biens culturels et*

(8) Actes parlementaires, Sénat, 13<sup>e</sup> législature, projet de loi constitutionnelle n° 2544-B; il peut être consulté sur le site Internet du Parlement ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)).

(9) Loi n° 1089 du 1<sup>er</sup> juin 1939, *Tutela delle cose d'interesse artistico e storico* (Protection des biens d'intérêt artistique et historique).

(10) Loi n° 1497 du 1<sup>er</sup> juin 1939, *Protezione delle bellezze naturali* (Protection des beautés naturelles); à ce propos, voir Alberto Roccella, Le droit de l'urbanisme en Italie, *Dauh* 1996, p. 518-519. La traduction française de cette loi se trouve dans *Le droit de l'urbanisme en Italie. Principaux textes*, Les Cahiers du Gridauh n° 4, 1999, p. 25-30.

(11) Décret législatif n° 490 du 29 octobre 1999, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (Texte unique des dispositions législatives en matière de biens culturels et environnementaux, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 352 du 8 octobre 1997).

(12) Pour un commentaire détaillé du code, voir Marco Cammelli (sous la direction de) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* (Le code des biens culturels et du paysage), Bologna, Il Mulino, 2004.

*environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles.* *Protection des biens culturels et valorisation des biens culturels* sont donc, d'après la constitution, deux matières distinctes<sup>(13)</sup>.

Avant la réforme, biens de l'environnement et beautés naturelles étaient tous deux considérés équivalents à la matière « paysage », qui est du ressort du ministère des biens et activités culturelles. Le paysage est mentionné dans l'article 9, deuxième alinéa de la constitution, parmi les principes fondamentaux : la République protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la nation. Les compétences, au sein de la République, sont établies par le nouvel article 117 de la constitution : la protection du paysage n'est pas mentionnée expressément, mais la protection de l'environnement est confiée au pouvoir législatif exclusif de l'État ; en revanche, la valorisation des biens (culturels et) environnementaux est une matière partagée entre les lois nationales (pour les principes fondamentaux) et les lois régionales (pour les normes de détail).

La troisième partie du code des biens culturels et du paysage (art. 131 à 159) est consacrée aux *biens paysagers*. Afin de protéger et de valoriser le paysage, les régions doivent soumettre leur territoire à une réglementation d'usage spécifique, par l'intermédiaire de plans paysagers, ou de plans d'urbanisme territorial prenant particulièrement en considération les valeurs du paysage. Ces plans doivent concerner tout le territoire de la région. Les plans paysagers définissent les transformations compatibles avec les valeurs du paysage, les actions de récupération et de restauration des immeubles protégés, les interventions de valorisation du paysage. Le code a réglementé les contenus et les procédures de formation des plans paysagers. Les régions, le ministère des biens et activités culturelles ainsi que le ministère de l'environnement et de la protection du territoire peuvent prendre des accords afin d'élaborer conjointement ces plans paysagers. Si la région n'approuve pas le plan, celui-ci peut être approuvé par défaut par le ministère des biens et activités culturelles. Les plans paysagers régionaux imposent de véritables obligations aux plans d'urbanisme des communes, des villes métropolitaines et des provinces : leurs prescriptions prévalent sur les éventuelles dispositions non conformes des plans d'urbanisme. Dans un délai de deux ans, les communes, les villes métropolitaines, les provinces et les institutions gérant les zones naturelles protégées doivent se conformer et adapter leurs actes de planification territoriale et urbanistique aux prévisions des plans paysagers. Comme par le passé, une autorisation est obligatoire pour la transformation de biens faisant l'objet d'une protection paysagère.

(13) Cette distinction apparaissait cependant déjà dans la législation ordinaire : voir le décret législatif n° 112 du 31 mars 1998, art. 148 à 152.

Le code des biens culturels et du paysage pourra être modifié par le gouvernement, dans les deux ans qui suivent son entrée en vigueur : dans ce but, le gouvernement pourra promulguer de nouveaux décrets législatifs, complémentaires et correctifs du code, à condition qu'ils respectent les critères établis par la loi de délégation de 2002.

Une partie du code a cependant déjà été modifiée, précisément la partie relative à la protection du paysage, par la loi n° 308 du 15 décembre 2004. Cette loi a pris en considération le fameux cas de lotissement abusif dans la localité de Punta Perotti, dans la commune de Bari. Un jugement pénal définitif avait déjà confisqué tous les ouvrages abusifs : d'après la loi, si la commune et la région restent inertes, leur autorité sera remplacée par celle du ministère des biens et activités culturels pour la démolition des ouvrages. Celui-ci pourra même utiliser les structures techniques du ministère de la défense. En général, dans le futur, l'administration nationale pourra démolir les constructions abusives, dans le cas où les administrations locales concernées d'après les lois régionales ne remplissent pas leur mission. Les sanctions pénales prévues pour les ouvrages réalisés en violation des normes de protection du paysage ont été alourdies : la réclusion d'un à quatre ans est désormais prévue. Cependant, les sanctions pénales ne s'appliquent pas si l'administration certifie que les ouvrages incriminés sont compatibles avec le paysage, même en l'absence d'autorisation ou en cas d'ouvrages non conformes à l'autorisation, à condition qu'il s'agisse d'ouvrages mineurs (travaux qui n'augmentent pas la superficie ou le volume existant, travaux d'entretien ordinaires et extraordinaires).

Mais la nouveauté la plus importante est l'acte de régularisation (*sanatoria*) que la loi n° 308 de 2004 a mis en place pour les ouvrages réalisés avant le 10 septembre 2004 en violation des règles pour la protection du paysage (sans autorisation ou avec des autorisations non conformes). Jusqu'au 31 janvier 2005, toute personne intéressée peut demander un constat de compatibilité des travaux réalisés : ce constat sera positif si les typologies réalisées et les matériaux utilisés sont jugés compatibles avec le paysage environnant. Il faut en outre payer l'amende prévue par le code des biens culturels et du paysage, mais cette amende est majorée d'un tiers à la moitié. Il faut aussi payer une amende supplémentaire allant de trois mille à cinquante mille euros. Le constat de compatibilité annule les délits pour violation en matière de paysage.

La loi n° 308 de 2004 s'inspire donc de logiques différentes. Dans le futur, elle aggrave les sanctions prévues pour les violations les plus graves des normes sur la protection du paysage ; la sanction de démolition devrait être effective, avec la substitution des administrations passives par l'État ; la sanction pénale est exclue pour les violations plus légères. Pour les violations commises dans le passé, la loi permet une régularisation, si l'administration reconnaît la compatibilité avec le paysage des ouvrages réalisés,

sans aucune limite quantitative, à l'exception expresse du lotissement abusif, dit Punta Perotti, à Bari.

L'acte de régularisation paysagère prévue par la loi n° 308 de 2004 s'ajoute donc à l'acte de régularisation urbanistique prévu en 2003.

Par le passé, deux lois nationales avaient déjà permis la régularisation des violations urbanistiques. La loi n° 47 du 28 février 1985 avait permis une régularisation des ouvrages abusifs réalisés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1983. La loi n° 724 du 23 décembre 1994 (art. 39) avait permis la régularisation des ouvrages abusifs réalisés avant le 31 décembre 1993, de dimensions réduites (agrandissements non supérieurs à 30 pour cent du volume original, et, dans tous les cas, non supérieurs à 750 m<sup>3</sup>). Ces deux lois poursuivaient deux objectifs : régulariser la position d'immeubles construits abusivement, mais pour lesquels les communes n'avaient jamais appliqué les sanctions de leur compétence, et procurer une rentrée d'argent extraordinaire dans les finances publiques, grâce au paiement pour l'obtention de l'acte de régularisation. Ces lois, assimilées à la vente des indulgences, avaient été durement critiquées : chaque régularisation constitue une sorte de récompense pour ceux qui ont violé la loi et qui, en payant un somme d'argent, acquièrent définitivement le fruit de leur activité illicite. Ces régularisations sont très antipédagogiques, surtout si elles se répètent dans le temps, car les citoyens sont conduits à penser qu'il est possible (et avantageux) de ne pas respecter la loi, sans en subir aucune conséquence négative.

Les critiques du passé n'ont pas empêché la nouvelle amnistie, dont les caractéristiques sont analogues à celle de 1994. L'amnistie a été établie par un décret-loi portant dispositions urgentes visant à favoriser le développement et corriger la balance des comptes publics <sup>(14)</sup>. Le gouvernement entendait réaliser ainsi une recette extraordinaire, estimée à environ 3,5 milliards d'euros, de façon à respecter les limites sur les finances publiques imposées par la Communauté européenne <sup>(15)</sup>, mais sans accentuer la pression fiscale ordinaire.

Les ouvrages abusifs réalisés jusqu'au 31 mars 2003 peuvent être régularisés, à condition qu'ils entrent dans les mêmes limites de dimensions que celles prévues par la loi de 1994 : pour les bâtiments résidentiels, la limite de 750 mètres cubes concerne uniquement la demande de régularisation, mais la limite est de 3000 mètres cubes pour le bâtiment tout entier. De plus, il existe une liste des catégories d'abus qui peuvent être régularisés et d'autres limites ont été ajoutées par rapport à celles prévues en 1994. Il est possible en revanche de régulariser des ouvrages abusifs réalisés sur des

(14) Décret-loi n° 269 du 30 septembre 2003, converti en loi n° 326 du 24 novembre 2003, art. 32.

(15) Depuis le traité de Maastricht en 1992, la Communauté européenne exige des États membres que leur déficit public n'excède pas 3 pour cent du produit intérieur brut.

zones de propriété de l'État ou faisant partie du domaine de l'État (à l'exception du domaine maritime, lacustre et fluvial) si l'État est prêt à céder la propriété de la zone ou à garantir que l'ouvrage abusif peut être maintenu sur ce terrain, moyennant paiement. La régularisation annule également les délits de violation urbanistique.

L'absence d'une loi nationale de principe n'a pas empêché les régions d'approuver des lois, même organiques, sur l'activité de construction immobilière et sur la planification d'urbanisme <sup>(16)</sup>.

## ■ Jurisprudence

La jurisprudence la plus importante au cours des deux dernières années a été celle de la Cour constitutionnelle sur la répartition du pouvoir législatif entre l'État et les régions.

Les permis de construire concernent historiquement la construction immobilière et l'urbanisme, qui ne font pourtant pas partie des matières de compétence résiduelle des régions. En effet, selon la Cour, le gouvernement du territoire comporte en principe tout ce qui concerne l'utilisation du territoire et la localisation d'installations et d'activités, ce qui inclut donc également la construction immobilière et l'urbanisme <sup>(17)</sup>. Les normes nationales sur la déclaration de début d'activité, qui remplace dans certains cas le permis de construire, sont légales car elles expriment des principes fondamentaux <sup>(18)</sup>.

Le texte unique en matière de construction immobilière est entré en vigueur le 30 juin 2003 <sup>(19)</sup>. L'article 42 du texte unique prévoit les sanctions pour le retard du paiement de la taxe de construction : les modifications qui ont été apportées à cet article ont également été considérées légales car elles expriment des principes fondamentaux <sup>(20)</sup>.

L'amnistie immobilière (*condono edilizio*) a des implications sur les sanctions pénales, de compétence de l'État, mais également sur le gouverne-

(16) L.r. Campanie n° 16 du 22 décembre 2004, *Norme sul governo del territorio* (normes sur le gouvernement du territoire); l. r. Émilie-Romagne n° 31 du 25 novembre 2002, *Disciplina generale dell'edilizia* (Discipline générale du bâtiment); l. r. Toscane n° 43 du 5 août 2003, *Modifiche e integrazioni alla l. r. 14 ottobre 1999, n. 52* (Modifications et intégrations à la l. r. n° 52 du 14 octobre 1999); l. r. Toscane n° 1 du 3 janvier 2005, *Norme per il governo del territorio* (Normes pour le gouvernement du territoire); l. r. Ombrie n° 1 du 18 février 2004, *Norme per l'attività edilizia* (Normes pour l'activité de construction); l. r. Vénétie n° 11 du 23 avril 2004, *Norme per il governo del territorio* (Normes pour le gouvernement du territoire).

(17) Cour constitutionnelle, n° 303 du 1<sup>er</sup> octobre 2003, sur les sites [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) et [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

(18) Cour constitutionnelle, n° 303 du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

(19) DPR (décret du président de la République) n° 380 du 6 juin 2001, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (Texte unique des dispositions législatives et réglementaires en matière de construction immobilière).

(20) Cour constitutionnelle, n° 362 du 19 décembre 2003.

ment du territoire : elle permet la régularisation d'ouvrages non conformes aux plans régionaux, provinciaux et communaux. Les régions et les communes sont contraintes de subir les ouvrages abusifs, régularisés grâce à la loi nationale. D'où la vive opposition de certaines régions, qui ont attaqué la loi nationale devant la Cour constitutionnelle ; d'autres régions ont tenté, par des lois ou des actes administratifs, de limiter l'application de la loi nationale à l'extinction des délits, sans affecter la régularisation administrative des ouvrages abusifs. Mais l'État a à son tour présenté recours devant la Cour constitutionnelle contre ces régions, puisque leurs actions compromettaient les recettes sur lesquelles il comptait<sup>(21)</sup>.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les questions relatives à l'amnistie dans trois jugements importants. Elle a clarifié le fait que l'amnistie a une implication sur les sanctions pénales, de la compétence exclusive de l'État. L'amnistie touche simultanément des profils appartenant traditionnellement à l'urbanisme et à la construction immobilière ; elle concerne cependant la matière bien plus vaste du gouvernement du territoire, qui, d'après la Cour, comprend tout ce qui est lié à l'utilisation du territoire et la localisation d'installations ou d'activités. D'après la Cour, le gouvernement du territoire comporte l'ensemble des normes permettant d'identifier et de mesurer les intérêts en fonction desquels on pourra déterminer les utilisations du territoire qui sont admissibles ou non. De ce fait, les régions ont aujourd'hui une compétence législative plus vaste que celle (sur l'urbanisme) prévue par le texte original de l'article 117 de la constitution. Partant de là, la Cour a confirmé une orientation qui s'était déjà manifestée dans d'autres jugements : dans les matières qui relèvent du pouvoir législatif concurrent, la loi nationale doit se limiter à établir des principes fondamentaux et elle doit laisser de la place aux normes régionales de détail. Dans ce cas particulier, la Cour a considéré que la loi nationale sur l'amnistie était trop limitative de l'autonomie législative des régions et qu'elle les empêchait de faire des choix différents de ceux du législateur national, ce qu'elles devraient pouvoir faire, même dans le cadre de principes législatifs déterminés par ce dernier. La Cour a donc déclaré l'illégalité constitutionnelle partielle de la loi nationale. Elle a indiqué la place à rendre aux lois régionales, afin de reconnaître la nécessité de leur rôle dans ce secteur : par exemple, dans le cadre de l'amnistie immobilière, les lois régionales doivent avoir la possibilité d'établir des limites volumétriques inférieures à celles établies par la loi nationale. Il sera ainsi possible d'annuler le délit pour la violation commise, sans pour autant

(21) Dans le compte-rendu précédent, on avait parlé d'une sorte de « guérilla institutionnelle » (voir Alberto Roccella, *Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2001 et 2002*, *Dauh* 2003, p. 567) : l'expression est très forte mais non exagérée, comme le montre cet événement qui s'insère dans un cadre général de conflit virulent entre l'État et les régions.

obtenir l'amnistie urbanistique. La Cour a également imposé à la loi nationale de fixer rapidement un délai adéquat permettant aux régions de déterminer toutes les spécifications qui leur ont été reconnues. Si les régions ne remplissent pas leur mission dans ce délai, la loi nationale s'applique intégralement<sup>(22)</sup>.

La Cour constitutionnelle a en outre affirmé son propre rôle de juge dans les conflits entre l'État et les régions. Si les régions considèrent qu'une loi nationale lèse leur autonomie, elles ne peuvent se faire justice elles-mêmes avec des lois ou des actes administratifs qui tentent d'empêcher ou de limiter l'application de la loi nationale, mais elles doivent s'adresser à la Cour constitutionnelle<sup>(23)</sup>.

Il faut noter enfin que la Cour constitutionnelle n'a rendu qu'un jugement partiel sur l'amnistie immobilière. En effet, les régions peuvent attaquer les lois nationales exclusivement pour atteinte à leur autonomie; toute autre violation de la constitution ne peut être proposée à la Cour que par les juges. Et lorsque des juges ont justement posé des questions relatives à l'amnistie, la Cour leur a demandé de les réexaminer à la lumière du jugement n° 196/2004, avant de se prononcer définitivement<sup>(24)</sup>.

L'État a immédiatement donné exécution au jugement le plus important de la Cour constitutionnelle sur l'amnistie immobilière par l'intermédiaire d'un décret-loi<sup>(25)</sup>. Les régions ont obtenu un délai de quatre mois pour approuver leurs lois<sup>(26)</sup>; les délais pour la présentation des demandes d'amnistie et pour le paiement des sommes dues, en trois versements, ont également été repoussés. Le délai pour la présentation des demandes est à présent échu et les recettes réalisées par l'amnistie semblent correspondre aux attentes du gouvernement.

(22) Cour constitutionnelle, n° 196 du 28 juin 2004.

(23) La Cour constitutionnelle (n° 198 du 28 juin 2004) a déclaré l'illégalité constitutionnelle des lois régionales suivantes: l. r. Toscane n° 55 du 4 décembre 2003; l. r. Frioul-Vénétie Julienne n° 22 du 11 décembre 2003; l. r. Marches n° 29 du 23 décembre 2003; l. r. Emilie Romagne n° 1 du 16 janvier 2004. La Cour constitutionnelle (n° 199 du 28 juin 2004) a jugé en faveur de l'État un conflit d'attributions face à la région de Campanie, qui avait tenté d'empêcher l'application de l'amnistie immobilière sur son propre territoire par l'intermédiaire d'un acte administratif, la délibération de la junte régionale n° 2827 du 30 septembre 2003.

(24) Cour constitutionnelle, ordonnance n° 197 du 28 juin 2004.

(25) Décret-loi n° 168 du 12 juillet 2004, converti en loi, avec modifications par la loi n° 191 du 30 juillet 2004, art. 5.

(26) On note que certaines lois régionales, antérieures ou postérieures au jugement de la Cour, ont réglementé l'amnistie immobilière: l. r. Basilicate n° 18 du 10 novembre 2004; l. r. Émilie-Romagne n° 23 du 21 octobre 2004; l. r. Frioul-Vénétie Julienne n° 22 du 11 décembre 2003; l. r. Latium n° 12 du 8 novembre 2004 et l. r. Latium n° 18 du 9 décembre 2004; l. r. Ligurie n° 5 du 29 mars 2004 et l. r. Ligurie n° 17 du 24 septembre 2004; l. r. Lombardie n° 31 du 3 novembre 2004; l. r. Molise n° 25 du 11 novembre 2004; l. r. Piémont n° 33 du 10 novembre 2004; l. r. Pouilles n° 28 du 23 décembre 2003; l. r. Sardaigne n° 4 du 26 février 2004; l. r. Toscane n° 53 du 20 octobre 2004; l. p. Trente n° 3 du 8 mars 2004; l. r. Val d'Aoste n° 1 du 5 février 2004.

Le dépôt des déchets radioactifs a également fait l'objet d'un contentieux entre l'État et les régions. La Sardaigne, la Basilicate et la Calabre ont déclaré leur territoire « dénucléarisé » et imposé des interdictions de passage de matériaux nucléaires sur leur territoire régional<sup>(27)</sup>. De son côté, l'État a choisi, par un décret-loi, la commune de Scanzano Jonico, en Basilicate, comme site de dépôt national des déchets radioactifs. Cette mesure a créé une opposition très vive de la part de la population locale et également de la région Basilicate. La loi de conversion a alors modifié le décret-loi : le site pour la réalisation du dépôt national des déchets radioactifs, ouvrage de défense militaire et propriété de l'État, sera déterminé par un commissaire extraordinaire d'ici à un an. La « validation » du site sera faite par délibération du Conseil des ministres, en fonction d'études réalisées par une commission technique et scientifique *ad hoc*, sur avis préalable de l'Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques, du Conseil national des recherches et de l'Institut national pour les nouvelles technologies, l'énergie et l'environnement<sup>(28)</sup>. La Cour constitutionnelle a délibéré par un jugement unique sur le recours de la région Basilicate contre le décret-loi (converti en loi) et les recours du gouvernement contre les lois régionales<sup>(29)</sup>. La Cour a affirmé que, aux termes de l'article 120 de la constitution, les régions ne peuvent faire obstacle à la libre circulation des personnes et des choses ; en outre, l'État possède un pouvoir législatif exclusif en matière de protection de l'environnement et de l'écosystème. Au niveau local, selon la Cour, on observe une tendance compréhensible à essayer de s'opposer à des implantations qui généreront sur le territoire local des charges insupportables (comme le veut le fameux dicton « *not in my backyard* » – c'est-à-dire « où vous voulez, mais pas devant ma porte ») : mais ceci ne peut se traduire par une entrave insurmontable à la réalisation des installations nécessaires pour une gestion adaptée du territoire et des implantations au service des intérêts nationaux. La Cour a donc déclaré les lois régionales illégales. Elle a ensuite reconnu le pouvoir de l'État d'identifier le site pour le dépôt natio-

(27) L. r. Sardaigne n° 8 du 3 juillet 2003, *Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato* (Déclaration de la Sardaigne territoire dénucléarisé) ; l. r. Basilicate n° 31 du 21 novembre 2003, *Modifiche e integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1995, n. 59* (Modifications et intégrations à la loi régionale n° 59 du 31 août 1995) ; l. r. Calabre n° 26 du 5 décembre 2003, *Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale della salute dei cittadini* (Déclaration de la Calabre dénucléarisée. Mesure de prévention de la pollution provenant de matériaux radioactifs. Contrôle et défense de l'environnement pour la santé des citoyens).

(28) Décret-loi n° 314 du 14 novembre 2003, *Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi* (Dispositions urgentes pour la collecte, la transformation et le stockage, dans des conditions de sécurité maximum, des déchets radioactifs), converti par la loi n° 368 du 24 décembre 2003.

(29) Cour constitutionnelle, n° 62 du 29 janvier 2005.

nal des déchets radioactifs : cependant, le processus de « validation » du site doit prévoir une participation de la région concernée. L'avis de la conférence unifiée État-régions-pouvoirs locaux n'est plus suffisant<sup>(30)</sup>. En cas de désaccord irrémédiable, des mécanismes de délibération définitive de la part des organes de l'État sont prévus, avec les garanties procédurales adéquates.

La Cour a ainsi confirmé une tendance qui était déjà manifeste auparavant. Elle a en effet reconnu les pouvoirs de l'État pour la réalisation des grandes infrastructures publiques, les ouvrages stratégiques pour le pays. Cependant, pour ces ouvrages, les intérêts des régions sont concurrents des intérêts – prédominants – de l'État : il est donc nécessaire de prévoir l'implication des régions avec une entente, de sorte que la participation régionale soit garantie de manière effective, et qu'elle ne soit pas limitée à un simple avis<sup>(31)</sup>.

Les revues suivantes pourront apporter des approfondissements : *Urbanistica e appalti*; *Rivista giuridica di urbanistica*; *Rivista giuridica dell'edilizia*; sur Internet, la revue *Pausania*, à l'adresse [www.pausania.it](http://www.pausania.it). Les actes du sixième congrès national (Pescara, 28-29 nov. 2002) de l'Aidu, *l'Associazione italiana di diritto urbanistico* (association italienne de droit de l'urbanisme), sont publiés sous le titre *Il governo del territorio*, sous la direction de Stefano Civitaresse Matteucci, Erminio Ferrari et Paolo Urbani, Milano, Giuffrè, 2003. En 2003, le congrès annuel de l'Aidu s'est tenu à l'occasion du colloque international de Rome, dont les actes ont été publiés sous le titre *Le juge et l'urbanisme dans les pays d'Europe de l'Ouest*, sous la direction d'Henri Jacquot et Erminio Ferrari, Les Cahiers du Gridauh n° 9, 2004. Le septième congrès national de l'Aidu, *Pouvoir des régions et urbanisme communal*, a eu lieu à Lecce, les 19 et 20 novembre 2004 : les actes sont en cours d'impression. Sur le Texte unique des dispositions législatives et réglementaires en matière de construction (DPR n° 380 du 6 juin 2001 et modifications suivantes), voir Maria Alessandra Sandulli (sous la direction de), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2004.

Sur la protection de l'environnement et le paysage, voir Barbara Pozzo et Mauro Renna (sous la direction de), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente n° 15, Milano, Giuffrè, 2004.

(30) La conférence unifiée État-régions-pouvoirs locaux est réglementée par le décret législatif n° 281 du 28 août 1997, art. 8.

(31) Cour constitutionnelle, n° 303 du 1<sup>er</sup> octobre 2003.