

33^e SESSION

CG33(2017)17final

18 octobre 2017

La démocratie locale et régionale en Italie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)
Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Recommandation 404 (2017).....	2
Exposé des motifs.....	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Italie depuis que ce pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1999. Il note avec satisfaction que le principe d'autonomie est fermement ancré dans l'organisation de l'État en vertu de la Constitution. Les efforts faits par le pays pour favoriser la décentralisation sont aussi salués. Les rapporteurs s'inquiètent toutefois du manque général de ressources financières des collectivités locales, notamment des provinces, et de l'absence de consultations effectives sur les questions financières qui les concernent directement. Le rapport met en évidence le fait que les collectivités locales ne disposent pas dans la pratique de suffisamment de personnel qualifié. Les représentants des provinces et des grandes villes ne sont pas élus au suffrage direct et universel et ne sont pas rémunérés correctement pour s'acquitter de leurs responsabilités. Pour finir, il existe des différences entre les ressources financières des régions ayant un statut spécial et celles des régions qui ont un statut ordinaire.

Le Congrès invite instamment les autorités italiennes à revenir, dans le cadre de consultations, sur le calcul des coupes budgétaires et à lever les contraintes financières imposées aux collectivités locales pour que ces dernières disposent de ressources financières suffisantes. Il recommande de clarifier les compétences des provinces et des grandes villes en réintroduisant l'élection au suffrage direct de leurs organes de gestion, en prévoyant une rémunération financière appropriée de leurs représentants et en revoyant les restrictions actuelles en matière de ressources humaines locales. Pour finir, le Congrès recommande aux autorités italiennes de veiller à une plus grande autonomie budgétaire des régions ayant un statut ordinaire.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

RECOMMANDATION 404 (2017)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire (2015)⁹ relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2015)⁹ relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 409 (2016) du Congrès sur les Règles et procédures du Congrès et, en particulier, à son Chapitre XVII relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Résolution 299(2010) du Congrès, qui dispose que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse donnée par le Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282final], qui encourage les gouvernements des États membres à tenir compte du Cadre de référence susmentionné dans leurs politiques et leurs réformes ;

e. à la Recommandation 337(2013) sur la démocratie locale et régionale en Italie ;

f. à la Recommandation 35(1997) sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Italie ;

g. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale et régionale en Italie, rédigé par Jakob Wienen (Pays-Bas, PPE/CCE) et Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD/ILDG), rapporteurs, après la visite officielle qu'ils ont effectuée dans le pays du 21 au 23 mars 2017.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Italie a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 et a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985, avant de la ratifier le 11 mai 1990, sans réserve. La Charte est entrée en vigueur en Italie le 1^{er} septembre 1990 ;

b. l'Italie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 29 mars 1985. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 30 juin 1985. Le pays a aussi ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local le 26 mai 1994. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997 ;

c. la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a chargé les corapporteurs sur la démocratie locale Jakob Wienen (Pays-Bas, PPE/CCE) et sur la démocratie régionale Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD/ILDG) de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Italie³ ;

d. la visite de suivi s'est tenue du 21 au 23 mars 2017. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions gouvernementales (Parlement, ministère, Cour des comptes, Conseil d'État) et des collectivités locales (maires et présidents de provinces et de régions). La délégation a également rencontré des représentants de la

2 Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2017, 1^{re} séance (voir le document [CG33\(2017\)17](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

3 Les rapporteurs ont été assistés par le Prof. Angel Manuel MORENO MOLINA, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

délégation italienne du Congrès et des associations de pouvoirs locaux et régionaux. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport ;

e. la délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités italiennes aux niveaux central et local, le secrétariat de la délégation italienne du Congrès et les experts rencontrés par la délégation, pour leur coopération précieuse lors de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les efforts entrepris par les autorités italiennes ces dernières années afin de promouvoir la décentralisation ;

b. la reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans la Constitution nationale.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. les ressources insuffisantes dont disposent les collectivités locales, en particulier les provinces, pour accomplir leurs tâches, du fait de la forte diminution de leurs recettes propres et des transferts de l'État, ainsi que des coupes budgétaires (article 9, paragraphes 1 et 2) ;

b. le fait que, dans la pratique, les collectivités locales ne sont pas consultées concernant l'adoption du budget, en particulier en cas d'application de coupes budgétaires de la part du pouvoir central (article 9, paragraphe 6) ;

c. l'incertitude quant à la situation future des provinces du fait du rejet de la réforme constitutionnelle en décembre 2016 ;

d. la capacité réduite des collectivités locales, dans la pratique, à disposer de personnel qualifié pour exercer leurs responsabilités, du fait du manque de perspectives de carrière, des coupes budgétaires et du « gel » intersectoriel des recrutements appliqué ces dernières années (article 6, paragraphe 2) ;

e. l'absence de rémunération ou d'indemnisation appropriée pour les élus des provinces et des villes métropolitaines, en contrepartie pour l'exercice de leurs fonctions, cette situation pouvant aussi affecter l'engagement politique des citoyens à l'échelle des provinces (article 7, paragraphe 2) ;

f. le fait que les organes qui dirigent les provinces et les villes métropolitaines ne sont pas élus au suffrage universel direct (article 3, paragraphe 2) ;

g. la responsabilité limitée des présidents de province et des maires métropolitains devant leurs organes délibérants respectifs (article 3, paragraphe 2) ;

h. la situation financière fragile des régions à statut ordinaire par rapport aux régions à statut spécial ;

i. l'inefficacité du système de péréquation pour compenser les différences de ressources financières entre les régions (article 9, paragraphe 5).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande que le Comité des Ministres appelle les autorités italiennes :

a. à réexaminer, dans le cadre de consultations, les critères et la méthode appliqués au calcul des coupes budgétaires et à lever les contraintes financières imposées aux collectivités locales, en particulier aux provinces, afin de garantir que leurs ressources soient proportionnées à leurs responsabilités ;

b. à veiller à ce que les collectivités locales soient véritablement consultées, en droit et en pratique, par le biais de représentants des associations nationales, sur les questions financières qui les concernent directement ;

c. à réexaminer la politique de réduction progressive et d'abolition des provinces en rétablissant leurs compétences, accompagnées des ressources financières nécessaires pour leur exercice ;

d. à renforcer le processus entamé en juin 2017 concernant les ressources humaines locales et la possibilité de nouveaux recrutements, afin que les collectivités locales puissent disposer d'un personnel hautement qualifié, essentiel pour le bon exercice de leurs responsabilités;

e. à établir un système de rémunération raisonnable et suffisante des élus des provinces et des villes métropolitaines pour l'exercice de leurs fonctions ;

f. à rétablir des élections directes pour les organes dirigeants des provinces et des villes métropolitaines ;

g. à introduire la possibilité d'exprimer un vote de révocation ou de censure au sein des conseils provinciaux/métropolitains à l'encontre de leurs présidents/maires afin de renforcer la responsabilité politique de ces derniers ;

h. à réviser les règles et principes financiers des régions à « statut ordinaire » afin de renforcer leur autonomie budgétaire et accroître la part de leurs « recettes propres » ;

i. à réviser la formule actuelle du système de péréquation afin de compenser les différences de ressources financières entre les régions, sur la base du principe de solidarité territoriale ;

j. à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Italie, ainsi que son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet État membre.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Sommaire

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF DE LA VISITE, MANDAT, CHAMP D'APPLICATION.....	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE	6
	2.1. <i>Contexte international et relations avec les pays voisins</i>	6
	2.2. <i>Situation politique interne</i>	7
	2.3. <i>Précédents rapports et recommandations du Conseil de l'Europe</i>	9
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	9
	3.1. <i>Cadre constitutionnel et juridique</i>	9
4.	AUTONOMIE LOCALE	9
	4.1. <i>Structure institutionnelle</i>	9
	4.2. <i>Réformes en cours : provinces et villes métropolitaines</i>	11
	4.3. <i>Relations entre les autorités centrales et locales</i>	13
	4.4. <i>Statut de la capitale</i>	14
5.	ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	16
	5.1. <i>Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale</i>	16
	5.2. <i>Articles 4 : Portée de l'autonomie locale. Compétences</i>	21
	5.3. <i>Article 5 : Protection des limites territoriales</i>	23
	5.4. <i>Article 6 : Structures administratives</i>	24
	5.5. <i>Article 7 : Exercice des responsabilités au niveau local</i>	25
	5.6. <i>Article 8 : Contrôle de l'État</i>	27
	5.7. <i>Article 9 : Ressources financières</i>	29
	5.8. <i>Article 10 : Droit d'association</i>	35
	5.9. <i>Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale</i>	37
	5.10. <i>Article 12 : Engagements – réserves formulées par l'Italie</i>	39
6.	DÉMOCRATIE RÉGIONALE : LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	39
	6.1. <i>Antécédents : principaux développements concernant la démocratie régionale en Italie</i>	39
	6.2. <i>Cadre constitutionnel de la démocratie régionale</i>	40
	6.3. <i>Organisation interne</i>	41
	6.4. <i>Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article, au regard du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale</i>	42
	6.4.1. <i>Compétences régionales</i>	42
	6.4.2. <i>Relations avec les autorités territoriales infranationales</i>	43
	6.4.3. <i>Participation aux processus décisionnels de l'État</i>	44
	6.4.4. <i>Contrôle des collectivités régionales par des autorités de l'État</i>	44
	6.4.5. <i>Protection de l'autonomie régionale</i>	46
	6.4.6. <i>Droit d'association</i>	46
	6.4.7. <i>Relations extérieures. Coopération transfrontalière</i>	47
	6.4.8. <i>Finances régionales</i>	47
7.	CONCLUSIONS, SUITE DE LA PROCÉDURE DE SUIVI ET RECOMMANDATIONS	51
	ANNEXE I – Droits de l'homme : action des collectivités locales et régionales dans le domaine des droits de l'homme	53
	ANNEXE II – Programme de la visite de suivi du Congrès en Italie	54

1. INTRODUCTION : OBJECTIF DE LA VISITE, MANDAT, CHAMP D'APPLICATION

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La République italienne est l'un des États parties à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après : « la Charte »). L'Italie a signé la Charte le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1990. La Charte est entrée en vigueur dans la République italienne le 1^{er} septembre 1990. L'Italie n'a formulé aucune réserve « irrégulière » sur ses articles. Elle n'a pas non plus limité le champ d'application de la Charte à une partie de son territoire ou à un certain type de collectivité territoriale. La République italienne appartient donc au groupe minoritaire des membres du Conseil de l'Europe ayant approuvé la Charte dans son intégralité, de manière exhaustive et sans réserve. À cet égard, la déclaration suivante a été faite au moment du dépôt de l'instrument de ratification : « Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la République italienne se considère liée par la Charte dans son intégralité ».

3. En 2016, le Congrès a décidé de produire un rapport sur la démocratie locale et régionale en Italie. À cette fin, la commission de suivi du Congrès a nommé M. Jakob WIENEN, des Pays-Bas, maire de la ville de Haarlem (rapporteur sur la démocratie locale, PPE/CCE) et M. Stewart DICKSON, du Royaume-Uni, membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord (rapporteur sur la démocratie régionale, GILD) aux fonctions de rapporteur, et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès ce rapport. Une visite de suivi officielle en Italie a ensuite été organisée. La délégation se composait des rapporteurs susmentionnés et du secrétariat du Congrès, ainsi que du professeur Angel M. Moreno (expert-consultant). Les rapporteurs tiennent à remercier l'expert pour son concours à la préparation du présent rapport. Ce groupe de personnes sera appelé ci-après « la délégation ».

4. La visite de suivi officielle s'est déroulée du 21 au 23 mars 2017. Au cours de la visite, la délégation a rencontré des représentants officiels de l'administration centrale (ministères), le président d'une région italienne, plusieurs maires et présidents de provinces, des membres de la délégation italienne au Congrès, des membres du Parlement national (Chambre et Sénat), ainsi que des représentants d'associations municipales et provinciales, de la Cour des comptes et du Conseil d'État. Le programme détaillé de la visite est annexé au présent rapport. La délégation souhaite remercier tous les interlocuteurs rencontrés au cours de sa mission de suivi pour leur accueil chaleureux, les échanges de vues fructueux et les informations fournies.

5. Il convient de souligner d'emblée que la victoire du « non » au référendum national du 4 décembre 2016 (voir *infra*) a perturbé et rendu davantage incertain le processus des réformes territoriales.

2. CONTEXTE POLITIQUE

2.1. Contexte international et relations avec les pays voisins

6. La République italienne est née en 1861 sous la forme d'un État indépendant, à l'issue d'un long processus de réunification. Initialement un royaume, le pays est désormais une république démocratique régie par la Constitution de 1947, encore en vigueur à ce jour.

7. L'Italie compte 60 782 668 habitants (2014) et une superficie de 302 073 km², ce qui en fait l'un des pays les plus vastes et peuplés d'Europe occidentale. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Italie joue un rôle actif et occupe une présence de premier plan dans les principales organisations internationales. Elle figurait ainsi au nombre des nations fondatrices du Conseil de l'Europe en 1949 et des Communautés européennes, en 1951 (Traité de Paris) puis en 1957 (Traité de Rome). Le pays entretient des relations suivies, pacifiques et amicales avec chacun de ses voisins.

8. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la République italienne a signé et ratifié, outre la Charte, les traités suivants du Conseil de l'Europe :

a. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signée le 21 mai 1980 et ratifiée le 29 mars 1985. Entrée en vigueur en Italie : 30 mai 1985.

b. la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du 5 février 1992 (STE n° 144), signée le 5 février 1992 et ratifiée le 26 mai 1994. Entrée en vigueur en Italie : 1^{er} mai 1997.

9. D'autre part, l'Italie a signé mais n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE n° 159 (signé le 5 décembre 2000).

10. Enfin, l'Italie n'a pas encore signé les traités suivants du Conseil de l'Europe :

a. le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales du 16 novembre 2009 (STE n° 207).

b. le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169).

c. le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération, du 16 novembre 2009 (STE n° 206).

2.2. Situation politique interne

11. Le régime italien est celui d'une République parlementaire ou, plus précisément, d'une « République démocratique, fondée sur le travail » (article premier de la Constitution italienne de 1947). Le chef de l'État est le Président de la République. Ce dernier est élu par les deux chambres du parlement réunies en Congrès et avec la participation de délégués régionaux, pour un septennat (articles 83 et 85 de la Constitution). Le Président de la République italienne, depuis le 31 janvier 2015, est M. Sergio Mattarella.

12. Au niveau national, le pouvoir législatif de la république est exercé par le Parlement italien. Il s'agit d'un organe bicaméral composé de la Chambre des députés (630 députés) et du Sénat (315 sénateurs). Le système italien repose sur une « structure bicamériste égalitaire ». En d'autres termes, les deux chambres disposent de pouvoirs, de compétences et de prérogatives égaux. Toute loi doit par conséquent être approuvée par les deux chambres en suivant une procédure distincte et séparée, même si députés et sénateurs se réunissent parfois en sessions communes (article 55 de la Constitution). Notons toutefois que les règles électorales applicables à chaque chambre diffèrent.

13. Les députés sont élus pour cinq ans. Les dernières élections législatives ont eu lieu en février 2013. Elles se sont soldées par une victoire du Parti démocratique, qui a remporté 345 sièges à la Chambre des députés et 123 au Sénat. Du fait de ces élections et des diverses crises politiques nées de résultats électoraux fragmentés (particulièrement fréquents dans le paysage politique italien), trois Présidents se sont succédé au Conseil des Ministres : M. Enrico Letta (avril 2013-février 2014), M. Matteo Renzi (février 2014-décembre 2016) et l'actuel Premier ministre, M. Paolo Gentiloni.

14. On pourrait définir la République italienne comme un pays unitaire marqué par une profonde décentralisation territoriale. La Constitution ne mentionne pas le « type » d'État auquel appartient l'Italie. Elle proclame que la République est « une et indivisible » (article 5), tout en *reconnaissant* et en encourageant dans le même temps les autonomies locales et régionales, afin de réaliser « la plus large décentralisation administrative » (id). À ce titre, l'Italie a entrepris au cours de ces dernières décennies un long processus de décentralisation administrative aux

échelles locale, provinciale et régionale, un point qui sera approfondi plus loin. Le fait que la Constitution « reconnaisse » l'autonomie locale signifie, en quelque sorte, que l'administration locale autonome est une entité politique historique, préexistante, du système politique italien.

15. Sur un plan purement politique, l'exposé des motifs de la Recommandation 337 (2013) faisait déjà état des transformations profondes du paysage de la démocratie locale et régionale en Italie dues à la crise économique et financière de 2008. À cet égard, la République italienne a élaboré, à la demande de l'Union européenne et d'autres instances internationales, un plan complet de réformes et d'ajustements économiques et institutionnels, qui ont eu une incidence considérable sur les collectivités locales et régionales.

16. La délégation a constaté que la situation n'avait guère évolué et que les réformes et autres ajustements s'étaient poursuivis entre 2013 et 2017. Ainsi, l'Italie a approuvé ces dernières années une série de lois et de réglementations en lesquelles les réformes financières « requises » par la crise. Diverses mesures, telles que des « coupes linéaires » franches dans les budgets locaux, ou la redistribution des compétences, ont été approuvées. Elles n'ont pas été sans conséquences sur les collectivités locales et régionales, comme l'attestent notamment l'appauvrissement et la réduction des compétences des provinces ainsi que la création, en parallèle, de « villes métropolitaines » (voir *infra*). Dans le cas des provinces, les réformes institutionnelles ont été encore plus dommageables puisque le gouvernement s'en est servi pour préparer la disparition pure et simple de ces entités du paysage territorial italien. Les réformes les plus importantes ont pris corps dans la loi n° 56 du 7 avril 2014 « portant dispositions dans le domaine des villes métropolitaines, des provinces et des unions et fusions des communes » (plus connue sous le nom de « Loi *Delrio* », du nom du ministre qui l'a proposée)⁴.

17. Toute la stratégie de réforme territoriale devait culminer en une réforme constitutionnelle, au moyen d'une loi constitutionnelle préparée par le gouvernement Renzi. Dans le cadre du présent rapport, deux points précis de la réforme constitutionnelle initialement prévue méritent d'être soulignés. Le premier porte sur l'un des objectifs de la réforme, qui était de modifier la réglementation constitutionnelle relative aux compétences législatives « concurrentes », c'est-à-dire aux domaines pour lesquels l'État et les régions ont tous deux compétence pour édicter des lois et des réglementations. La réforme visait à doter l'État de compétences législatives renforcées par rapport à celles des régions et à assurer une plus grande homogénéité réglementaire dans le pays, tout en permettant une certaine différenciation entre les régions. Le second point concernait la suppression des provinces. Le projet de loi constitutionnelle a été présenté au parlement et approuvé par les deux chambres entre octobre 2015 et avril 2016. La loi a ensuite été soumise à un référendum (en vertu de l'article 138 de la Constitution), qui s'est tenu le dimanche 4 décembre 2016.

18. Les électeurs ont été appelés aux urnes pour se prononcer sur la loi constitutionnelle préparée par le gouvernement. Le « non » l'a emporté à une large majorité (59,11 % des bulletins contre 40,89 % pour le « oui »). Ces résultats ont provoqué une grave crise politique qui s'est soldée, entre autres, par la démission de M. Renzi de son poste de Président du Conseil. Ils ont remis en question le schéma global des réformes territoriales pensé par les gouvernements qui s'étaient succédé de 2012 à 2016, tout en créant une grande confusion et un climat d'incertitude autour de la « suite » à donner à ces réformes, concernant l'avenir des provinces notamment⁵. Certains interlocuteurs rencontrés pendant la visite de suivi ont déclaré aux membres de la délégation que l'échec du référendum nécessitait une refonte complète de la stratégie de réforme territoriale. Pour d'autres, un tel projet paraît difficilement concevable dans la mesure où les réformes déjà mises en œuvre ne sont pas aisées à défaire et où le programme de réformes structurelles doit se poursuivre. En résumé, les résultats du référendum ont ouvert une période de doute quant aux réformes territoriales à mener en Italie, pour lesquelles aucune solution ne semble se dessiner à court-terme.

4 La loi *Delrio* a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, laquelle a cependant confirmé la constitutionnalité du texte (décision n° 50/2015).

5 Des universitaires ont également étudié la question. Voir : M. Gorlani : « Quale futuro per le province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ». In : *Federalismi.it*, n. 5/2017, 8 mars 2017.

2.3. *Précédents rapports et recommandations du Conseil de l'Europe*

19. Le Congrès s'est intéressé à la situation de la République italienne à plusieurs reprises au cours des vingt dernières années : en juin 1997, il a adopté la Recommandation 35(1997) sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Italie et, en mars 2013, la Recommandation 337 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Italie⁶.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

3.1. *Cadre constitutionnel et juridique*

20. Les articles 114 à 133 de la Constitution (Titre V) concernent « les régions, les provinces et les communes ». Ces dispositions énoncent les éléments fondamentaux de l'autonomie locale (et régionale). L'article 114 dispose ainsi que « la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État ».

21. L'article 117 dispose que le pouvoir réglementaire échoit aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines en ce qui concerne l'organisation et l'exécution de leurs attributions. Cette disposition reconnaît par ailleurs le principe de subsidiarité. Dans le domaine des compétences locales, le même article (118) dispose que les pouvoirs locaux « sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la région ».

22. L'article 119 de la Constitution couvre de manière exhaustive la question des finances locales (voir ci-dessous, point 3.3.7). Il dispose, entre autres, que les collectivités locales « ont une autonomie financière des recettes et des dépenses, soumise à l'obligation d'équilibrer leurs budgets » (1^{er} alinéa) ; « ont des ressources autonomes » et « établissent et appliquent des impôts et des recettes propres » (2^e alinéa) ; qu'un fonds de péréquation est institué (3^e alinéa) ; et que les collectivités locales « ont un patrimoine propre » (6^e alinéa).

23. Outre ces dispositions constitutionnelles, l'organisation, les compétences et les aspects financiers et opérationnels des collectivités locales sont régis par un arsenal complet de lois et de réglementations. Le texte de loi le plus important concernant les collectivités locales est le « Texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales » (« *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* ») approuvé par le décret législatif n° 267 du 18 août 2000. Cette règle de droit essentielle a été amendée à plusieurs reprises depuis sa promulgation mais constitue toujours l'épine dorsale du système juridique italien en ce qui concerne les collectivités locales. Diverses autres lois et réglementations régissent par ailleurs des aspects spécifiques des collectivités locales. Citons par exemple :

- la loi n° 131 du 5 juin 2003 ;
- la loi n° 42 du 5 mai 2009.
- Chaque loi approuvant le « plan de stabilité » annuel contient des dispositions affectant directement ou indirectement les collectivités locales et régionales.

4. AUTONOMIE LOCALE

4.1. *Structure institutionnelle*

24. La République italienne comporte plusieurs strates d'autorité territoriale : (a) l'administration centrale d'État, (b) vingt régions (*regioni*) autonomes, sur lesquelles nous reviendrons en détail dans le point 4 ci-dessous, et (c) le niveau local à proprement parler. Le niveau local se compose de 8 006 communes (*Comuni*)⁷, de dix villes métropolitaines (*città metropolitana*) et de 93 provinces (contre 108 auparavant)⁸. Précisons que, parmi ces provinces, celles de Bolzano et de Trente sont des provinces « autonomes » au sein d'une

6 Examinée et approuvée par le Congrès le 19 mars 2013.

7 Données 2016 (8 094 en 2012).

8 Pour des statistiques complètes, voir <http://www.comuni-italiani.it>

région à statut spécial, le Trentin-Haut Adige/Südtirol, et que la province d'Aoste forme en fait une autre région à statut spécial, la Vallée d'Aoste.

25. La législation italienne reconnaît, outre ces collectivités locales « fondamentales » (régies par la Constitution), d'autres types d'entités locales. C'est le cas par exemple des « *comuni montane* » (communes implantées dans les régions montagneuses), des unions de communes (*unioni di comuni*) et des communes insulaires (*comunità isolana*), collectivités locales qui peuvent être constituées sur les îles, exception faite de la Sardaigne et de la Sicile. Le profil institutionnel des communes italiennes explique pourquoi leurs compétences et leurs sources de revenu sont relativement homogènes, indépendamment de leur population. Le système n'établit aucune forme de « catégorisation » des communes en fonction de leur taille ou de leur population. Il convient de se rappeler, cependant, que les régions à statut spécial ont des compétences législatives et exécutives renforcées et élargies dans le domaine des collectivités locales. Par conséquent, celles-ci peuvent présenter des différences et des spécificités par rapport à leurs homologues des régions à statut « ordinaire ».

26. Il existe, au-delà du niveau purement local/régional, toute une structure de circonscriptions, d'unités ou de services territoriaux administratifs décentralisés relevant de l'administration centrale, organisés principalement aux niveaux régional et provincial autour du préfet (*prefetto*). D'autres organes constitutionnels (tels que la Cour des comptes et la juridiction administrative) disposent également de services ou de délégations à l'échelle régionale.

27. Les informations et les opinions recueillies par la délégation au cours de sa visite donnent à penser que le nombre et la taille des collectivités locales constituent un aspect controversé de la situation actuelle. Cette problématique est parfaitement illustrée par un chiffre : en Italie, plus de 50 % des communes actuelles comptent moins de 3 000 habitants (et 768 en ont moins de 500). La cause en est historique puisqu'elle remonte au milieu du XIX^e siècle et plus précisément aux lois d'unification des administrations (1865), qui ont institué une commune pour chaque collectivité territoriale existante ou presque⁹.

28. Les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont critiqué à la quasi-unanimité la structure du système italien des collectivités locales : les communes, notamment celles de petite taille, sont trop nombreuses. Le problème semble se poser avec d'autant plus d'acuité dans des régions telles que le Piémont et la Lombardie. Cette caractéristique nuit aux opérations et au fonctionnement de ces organes. Les interlocuteurs étaient pleinement conscients de cette situation, mais leurs opinions divergent quant à la manière de résoudre le problème. Les principales solutions à l'hyperfragmentation des communes sont les suivantes : (a) encourager les associations intercommunales et (b) la fusion des communes.

29. Les fusions de communes sont encouragées par le législateur depuis les années 1990 (la loi n° 142 de 1990 a été adoptée à ces fins) mais ont rencontré peu de succès. D'après une publication interne du ministère de l'Intérieur¹⁰, seules 9 fusions ont été réalisées entre 1995 et 2011. Leur nombre total s'élevait toutefois à 35 en 2014, et ce chiffre semble avoir nettement augmenté depuis : les interlocuteurs rencontrés pendant la visite ont avancé une fourchette de 100 à 110 regroupements réussis en 2017.

30. Plusieurs lois et réglementations (parmi lesquelles le décret-loi n° 95 de 2012, devenu plus tard la loi n° 135 de 2012) ont été promulguées ces dernières années, augmentant progressivement les incitations financières à regrouper les communes. Ainsi, la loi relative au Plan de stabilité 2014 prévoyait l'allocation d'une partie du fonds de solidarité municipal (institué par la loi n° 228 de 2012) pour financer une augmentation des dotations de l'État en faveur des communes regroupées (30 millions d'euros en 2014, 2015 et 2016). La loi de stabilité de 2015 a introduit des mesures supplémentaires pour encourager les fusions de communes. Par exemple, les communes résultant de telles fusions reçoivent plus de subventions de l'État (jusqu'à quatre fois plus qu'une commune normale, pendant cinq ans). D'autre part, les communes fusionnées sont exemptées des limitations imposées en matière d'embauche de

9 Voir : L.Vandelli, « Local Government in Italy », in *Local self-government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective* (A-M.Moreno, éd.), INAP Madrid, 2010, page 339.

10 Ministère italien de l'Intérieur, Département des affaires intérieures et territoriales (Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali) : *Fusioni: Quali vantaggi?*, février 2015.

nouveau personnel pendant cinq ans à compter de la fusion. Certaines régions (comme la Toscane) ont également mis en place des programmes d'incitations budgétaires supplémentaires. Dans les régions à statut spécial, la situation peut aussi être spécifique du fait des compétences renforcées et élargies dans le domaine des collectivités locales. Par exemple, dans la province de Trente, le nombre des communes a été réduit d'environ un tiers au moyen de fusions.

31. Il résulte de ces mesures législatives un encouragement à la fois budgétaire et économique à faire fusionner les communes. Les fusions sont censées engendrer des économies d'échelle calculées selon un modèle théorique développé par le ministère de l'Intérieur, qui part du principe que la taille optimale pour réaliser une fusion est de 3 000 habitants¹¹. La politique officielle des ministères compétents est de favoriser et d'encourager les regroupements de petites communes.

4.2. Réformes en cours : provinces et villes métropolitaines

32. Depuis la dernière visite de suivi du Congrès, qui a eu lieu en 2012-13, les principales évolutions observées dans l'organisation des collectivités locales ont concerné les provinces et les villes métropolitaines (*città metropolitane*). Dans les deux cas, ces évolutions doivent être comprises dans le contexte présenté au point 2.2.

Provinces

33. Sous leur forme actuelle, les provinces ont été introduites dans le paysage territorial italien au cours des années 1859 à 1865, en tant qu'entités territoriales et représentatives à part entière dirigées par des instances élues par le peuple (les premières élections se sont tenues en 1860). Ces organes ont connu depuis plusieurs réformes, certaines destinées à réduire leur nombre, d'autres à les transformer en régions à statut spécial (Sicile, Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige et, dernièrement, Frioul-Vénétie Julienne), voire à les supprimer. Cela étant, leur nature même n'a commencé à être remise en cause qu'au début de la présente décennie – la mission de suivi conduite en 2012-13 relevait déjà plusieurs propositions allant dans ce sens.

34. Comme indiqué *supra*, la plus importante réforme récemment entreprise l'a été dans le cadre de la « loi *Delrio* » de 2014. En vertu des nouvelles dispositions législatives, les provinces ne sont plus considérées comme des entités (intermédiaires) locales « représentatives » mais comme de « vastes entités territoriales » (*area vasta* en italien), c'est-à-dire comme des entités de deuxième niveau (au même titre que les villes métropolitaines), dévolues à la gestion et à l'aménagement du territoire. Cette notion d'« *area vasta* » implique une nouvelle acception du concept de province. La première conséquence est que ce concept traditionnel de province – en tant qu'entité représentative ou « collectivité locale » présidée par des instances élues par les habitants de ladite province – disparaît. À cet égard, la *loi Delrio* a supprimé l'élection des organes provinciaux au suffrage populaire direct et introduit le changement « révolutionnaire » selon lequel le président de la province ne doit plus être élu par le *Consiglio* de la province, mais par les maires et par les conseillers municipaux de cette même province (article 58). De même, le conseil provincial est également élu à l'issue d'une « élection secondaire », par un vote auxquels participent les seuls maires et conseillers municipaux de la province. Le principe sous-jacent est que la province ne représente plus ses habitants, mais les organes et les institutions de ses entités locales.

35. Par conséquent, en Italie, les présidents et les membres des conseils de province ne sont plus des élus. Les dernières élections provinciales directes ont eu lieu en 2013. Il convient de rappeler ici que la Recommandation 337(2013) du Congrès invitait les autorités italiennes à « réaffirmer l'attachement à la valeur démocratique des élections directes dans toute proposition future de réforme structurelle, notamment pour ce qui concerne le niveau des provinces », en renvoyant à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. La délégation constate que les autorités italiennes n'ont pas tenu compte de cette Recommandation.

¹¹ Idem, note précédente.

36. D'autres réformes provinciales sont décrites ci-dessous, dans différents paragraphes. Les rapporteurs ont été informés que ces réformes juridiques s'inscrivaient dans le cadre d'une stratégie globale de démantèlement puis de suppression progressive des provinces. Le « problème » est que cette suppression nécessitait une réforme de la Constitution, un projet rejeté par le peuple à l'occasion du référendum de décembre 2016. Par conséquent, la réforme dans son intégralité a été sérieusement remise en question et les provinces se trouvent à ce jour dans une sorte de « flou politique » : affaiblies et amoindries en vue de leur suppression, elles ont retrouvé de la vitalité à la faveur des résultats du référendum. Le rejet de la proposition du gouvernement peut être interprété comme un soutien implicite au maintien des provinces dans le paysage territorial italien.

Villes métropolitaines

37. Les villes métropolitaines sont des collectivités locales de deuxième niveau, ou de niveau intermédiaire. Elles se situent à mi-chemin entre les communes et les régions. Leur appellation porte par conséquent à confusion, en cela qu'elles ne sont pas des « villes » à proprement parler, mais des entités de deuxième échelon, au même titre que les provinces. De fait, ces entités ont été conçues pour remplacer certaines provinces, dans le cadre des différents plans mis en place pour « alléger » ou « rationaliser » la structure territoriale du pays.

38. Ces entités ont été instaurées en 2001, au moyen d'une réforme constitutionnelle (loi constitutionnelle 3/2001). Cela étant, le processus nécessaire pour instituer les villes métropolitaines a été long et quelque peu chaotique. La *loi Delrio* (voir *supra*) a insufflé la dynamique qu'il manquait pour véritablement asseoir ces entités en tant qu'organes locaux pleinement opérationnels ; chacune d'entre elles est censée se substituer à terme à une province existante. L'ensemble des pouvoirs, des ressources, des actifs et des compétences sont transférés aux villes métropolitaines. À l'instar des provinces, les villes métropolitaines sont conçues comme des entités de « vaste superficie » (*area vasta*), dotées de fonctions importantes dans le domaine de la planification stratégique et de la promotion/coordination des services publics.

39. Les villes métropolitaines se divisent en deux catégories. La première concerne les villes métropolitaines situées dans les régions à statut ordinaire, qui sont entièrement régies par la *loi Delrio* : Rome Capitale, Turin, Milan, Venise, Gênes, Bari, Florence, Naples et Reggio de Calabre. La seconde concerne les villes métropolitaines situées dans les régions à statut spécial, où des dispositions spécifiques peuvent s'appliquer : Cagliari, Catane, Messine et Palerme. Des dispositions prévoient la possibilité « d'activer » jusqu'à 14 villes métropolitaines. Bien que les villes métropolitaines soient pleinement opérationnelles, du moins en théorie, depuis le 1^{er} janvier 2017, la délégation a entendu des chiffres contradictoires concernant le nombre de celles qui l'étaient « réellement » au moment de la visite. Il semble en effet que la transition de la province à la *città metropolitana* ne soit pas totalement achevée dans certains cas. Visiblement, seules 10 villes métropolitaines étaient pleinement opérationnelles au moment de la visite.

40. Les principaux organes de la ville métropolitaine sont le « maire métropolitain » (*sindaco metropolitano*), le conseil métropolitain (*consiglio metropolitano*) et la *conferenza metropolitana* (voir ci-après, point 5.1).

41. La délégation a constaté que la question de l'introduction effective des villes métropolitaines dans le paysage politique italien suscitait la controverse, tant dans les milieux politiques qu'universitaires¹². Certains interlocuteurs ont confié n'avoir observé aucune « amélioration » ou simplification notable de l'organisation administrative depuis l'introduction des villes métropolitaines, et considèrent leur profil politique et institutionnel plutôt ambigu. Les représentants officiels du gouvernement rencontrés par les rapporteurs estiment en revanche que les villes métropolitaines améliorent considérablement les possibilités de coordination des plans et politiques des communes appartenant aux (anciennes) provinces, et qu'elles génèrent des synergies et des économies d'échelle. Selon d'autres représentants, la ville métropolitaine est une « réforme ratée ». Beaucoup s'inquiètent de voir la nouvelle « entité intermédiaire »

¹² Voir, par exemple : A. Patroni, « Le città metropolitane nel guado costituzionale », in *Federalismi.it*, n. 14/2016, 6 juillet 2016.

contrôlée ou définie par les dirigeants de l'ancien chef-lieu de province (*capoluogo*) en fonction de leurs priorités, et les communes voisines se transformer en banlieues de ce chef-lieu.

42. Une caractéristique clé pour les besoins du présent rapport est que les instances dirigeantes des villes métropolitaines ne sont pas élues par le peuple au suffrage direct ou indirect (les représentants du gouvernement ont toutefois tenu à préciser que le droit national prévoit la possibilité d'organiser un scrutin direct pour élire le « *sindaco metropolitano* » de Rome, Naples et Milan). Ainsi, et contrairement au fonctionnement des provinces actuelles, les présidents des villes métropolitaines ou « maires métropolitains » (*sindaco metropolitano*) ne sont élus ni par les maires ni par les membres des conseils locaux présents dans la province : le maire du chef-lieu de l'ancienne province (*capoluogo*) devient « *de jure* » le maire métropolitain – c'est-à-dire, le principal dirigeant de la ville métropolitaine. Il s'agit probablement de l'aspect le plus important de ces nouvelles entités locales du point de vue de la Charte. Par conséquent, les rapporteurs déplorent que, dans ce cas également, la Recommandation 337(2013) du Congrès ait été ignorée par les autorités italiennes.

4.3. Relations entre les autorités centrales et locales

43. Deux questions méritent d'être traitées ici : celle de la participation des collectivités locales à la prise des décisions de l'État (ou des autorités régionales) d'une part et, de l'autre, celle de la coopération interadministrative.

44. S'agissant de la première, la délégation a tiré la conclusion qu'il existait un mécanisme visible de consultation et de participation des collectivités locales dans les processus décisionnels politiques des institutions nationales. Elle note à ce propos que des organes bilatéraux différents ou « Commissions » ont été institués au niveau national. Les trois commissions bilatérales principales (*Conferenze*) sont : (a) la Conférence permanente pour les relations entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano ; (b) la Conférence État-villes et collectivités locales (*conferenza stato-città*), présidée par le ministère de l'Intérieur ; et c) la Conférence unifiée (*conferenza unificata*), présidée par le ministre des Affaires régionales et des Autonomies. D'abord instaurées au moyen de décrets du Premier ministre, ces commissions sont désormais encadrées par différents textes de loi, parmi lesquels la loi n° 281 de 1997. La Cour constitutionnelle a en outre déclaré que le système des conférences représentait un instrument clé pour mettre en œuvre le principe de coopération équitable (décision n° 31/2006).

45. Au sein de ces commissions, l'État et les autorités locales et régionales tentent de parvenir à des accords ou d'harmoniser leurs positions, conduisent des négociations politiques et examinent des directives et des avant-projets.

46. Voici quelques-uns des résultats auxquels ces formes de concertation peuvent aboutir :

- Accords (« *accordi* »), qui sont l'expression d'un consentement mutuel entre le gouvernement central, les présidents des régions et des provinces autonomes de Trente et de Bolzano et les représentants des collectivités locales. Plusieurs accords ont ainsi été conclus concernant la feuille de route à suivre pour mettre en œuvre la *loi Delrio* ;
- Accords ou ententes (« *intesa* »), sur les mesures législatives d'intérêt régional ou local, qui ne sont pas contraignants. La loi définit les domaines nécessitant une *intesa*.

47. À ces trois conférences principales s'ajoutent d'autres commissions bilatérales. Ainsi, le décret législatif n° 118 du 23 juin 2011 (amendé et complété par le décret législatif n° 126 du 10 août 2014) a instauré une commission spécifique au sein du ministère de l'Économie et des Finances, baptisée « commission Arconet » (commission pour l'harmonisation des collectivités locales). Cette dernière est chargée de promouvoir l'harmonisation des déclarations comptables et financières des collectivités locales dans le processus budgétaire. D'après certaines sources du ministère, la composition de la commission garantit la pleine participation des représentants des collectivités locales. La loi de stabilité 2016 (article 1, paragraphe 29, de la loi du 28 décembre 2015, n° 208) a quant à elle donné lieu à la création – dans le même service – d'une Commission technique, au sein de laquelle les représentants des administrations locale,

régionale et centrale analysent et évaluent les besoins et les demandes normalisés des autorités locales et régionales (décret législatif du 26 novembre 2010 n° 216).

48. Toujours dans le registre des relations entre l'État et les collectivités autonomes territoriales, la réforme constitutionnelle de 2001 (article 11) prévoyait l'instauration d'une commission bicamérale (Chambre des députés-Sénat) chargée des affaires régionales et locales, mais cette disposition n'a cependant toujours pas été pleinement mise en œuvre. De nombreux acteurs locaux (comme l'UPI, association des provinces italiennes, par exemple) exigent d'ailleurs la mise en place d'une telle commission. Il semble d'ailleurs exister une volonté politique palpable de voir ce projet mené à bien, comme le montre la résolution adoptée par le Sénat en session plénière le 31 mai de cette année.

49. D'un autre côté, le gouvernement et les autres autorités centrales semblent considérer les associations de collectivités locales comme des parties prenantes compétentes, et les respecter en tant que telles. À ce titre, ces collectivités peuvent mener des actions informelles, de « lobbying » par exemple, conduisent des négociations et participent au dialogue politique avec les plus hautes instances politiques du pays. Les présidents des provinces ont ainsi été reçus en audience publique par le Président de la République le 16 février 2017. Ils ont saisi l'occasion pour demander au gouvernement de prendre des mesures urgentes concernant l'avenir incertain des provinces (voir ci-après).

50. La situation est moins satisfaisante dans le domaine de la coopération interadministrative, qui semble encore peu développée en Italie. Cela est dû principalement au découpage territorial du pays en trois niveaux (État, régions, provinces/villes métropolitaines et communes) disposant chacun de leurs propres sphères de responsabilités et de compétences, mais conçus plutôt comme des couches indépendantes. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays d'Europe, les provinces italiennes, par exemple, ne sont pas pensées comme des autorités ayant vocation à aider et à assister les communes (de petite taille, notamment) dans l'accomplissement de leurs fonctions. Les provinces italiennes possèdent leurs propres compétences et pouvoirs distinctifs.

51. La culture de la coopération interadministrative ou conjointe semble par conséquent peu développée, ou en décalage par rapport à la culture politique du pays. Il peut exister en revanche des plans spécifiques de coopération entre la région, les communes et les provinces au niveau régional (notamment dans les régions à statut spécial).

4.4. Statut de la capitale

52. Rome est à la fois la capitale du pays et la plus importante ville italienne d'un point de vue historique, politique, économique et social (ainsi que la « capitale du monde », si l'on en croit l'expression latine – *caput mundi*). Le territoire communal romain est particulièrement vaste (pas moins de 1 285 km²) et abrite de nombreux bureaux et services gouvernementaux ainsi que des représentations diplomatiques et un micro-État étranger, l'État de la Cité du Vatican. La population de la ville s'élève à environ 2,9 millions d'habitants.

53. La délégation n'a pas eu le sentiment que le statut de la ville de Rome était un sujet sensible ou problématique, et les autorités locales n'ont exprimé aucune critique particulière auprès des rapporteurs à l'endroit de l'actuel *statu quo*.

54. Commençons par rappeler que l'article 114 de la Constitution (telle qu'amendée en 2011) dispose que : « *Rome est la capitale de la République. Son statut est régi par la législation de l'Etat.* » De fait, un statut spécifique a été attribué à Rome par la loi 42/2009, qu'est venu compléter un décret législatif approuvé en octobre 2010. Ces dispositions juridiques ont instauré le statut de « Rome Capitale » (*Roma Capitale*), laquelle remplace d'un point de vue technique la précédente « commune » de Rome (*Comune di Roma*), même si les limites territoriales et tous les éléments constitutifs des précédentes instances locales ont été maintenus. Rome peut ainsi se définir comme une collectivité locale jouissant d'une autonomie spéciale. La capitale est dotée de plus de compétences qu'une ville ordinaire, des dispositions spécifiques s'y appliquent en matière fiscale et budgétaire et elle dispose d'une plus grande autonomie administrative et organisationnelle. Outre ces particularités juridiques, Rome fait

l'objet de références à part dans les différentes lois et réglementations, par exemple dans la loi de 2009 sur le fédéralisme budgétaire.

55. Rome Capitale possède son propre « *statuto* » (approuvé en 2013, tel que modifié)¹³. En réalité, il ne s'agit pas d'un statut (national ou régional) comme une traduction littérale pourrait le laisser entendre, mais plutôt d'un règlement intérieur de l'organe local, que le conseil municipal est en droit de modifier. De fait, en vertu du droit interne, chaque commune ou province est libre d'approuver son propre « *statuto* »¹⁴.

56. Le *Statuto de Roma Capitale* énonce les dispositions spécifiques régissant la structure territoriale et administrative interne de la ville. Actuellement, la ville de Rome compte deux organes internes. Au niveau « central » s'opère en effet une distinction nette entre l'organe « exécutif » et l'organe « délibérant et normatif ». Le premier organe se compose du maire (*sindaco*) et d'une équipe de 12 conseillers ou ministres urbains (*assessori*), nommés et révoqués par le maire. Le second, appelé « assemblée de la capitale » (*assemblea capitolina*) se compose de 45 membres. Rappelons à toutes fins utiles que le maire de la ville de Rome occupe en même temps la fonction de « maire métropolitain » (*sindaco metropolitano*) de la ville métropolitaine de Rome (voir point 4.2).

57. Il existe également un second niveau territorial, dans la mesure où la capitale est découpée en dix « arrondissements » considérés comme des collectivités locales (communes) à part entière. La double structure (conseil/maire) est reproduite dans chacune de ces communes, avec un organe exécutif (le maire) et un organe délibérant et décisionnel (le conseil). Ces instances exécutives et représentatives d'arrondissement sont également élues à lors d'élections directes locales. Chaque arrondissement (*municipi*) possède son propre budget, distinct du budget général de la ville, qu'il gère de manière autonome. Les relations entre les deux couches administratives – entre le maire de la ville et les maires d'arrondissement d'une part, et entre les différents conseils d'arrondissement d'autre part – sont réglementées à la fois par le *Statuto* de Roma Capitale et par des règlements plus spécifiques, comme la réglementation interne sur la décentralisation par exemple. Ces règles gouvernent également d'autres aspects tels que celui des dotations et transferts financiers de Roma Capitale aux « *municipi* » internes. Globalement, les principales fonctions administratives sont réparties comme suit entre les deux niveaux d'autorité : les communes « d'arrondissement » ont compétence pour gérer la voirie, les parcs, les écoles et les bâtiments officiels, tandis que la capitale est compétente pour tout ce qui touche aux transports ainsi qu'à l'enlèvement et à la gestion des déchets.

58. Outre ses 15 *municipi*, Rome présente également plusieurs subdivisions historiques et toponymiques (« *Rioni* », « *Quartieri* », « *Suburbe* » ou encore « *Zone* ») aux appellations parfois déroutantes, et qui ne sont en aucun cas considérées comme des collectivités locales.

59. D'après les interlocuteurs rencontrés par la délégation, Rome ne tire aucun avantage particulier de son statut de capitale du pays, et ne collecte aucun impôt particulier. La ville ne bénéficie pas non plus d'un quelconque fonds national ou régional créé spécialement pour elle. La seule source d'inquiétude concerne la dette publique : Roma Capitale a accumulé une dette importante par le passé, qui a été annulée par l'administration centrale en 2008. Cela étant, les rapporteurs ont appris que la dette augmentait de nouveau chaque année.

13 Approuvé par l'*Assemblea Capitolina* le 7 mars 2013 ; publié au Journal officiel italien du 29 mars 2013. Entré en vigueur le 30 mars 2013.

14 Tel que prévu par l'article 6 du Texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales (« *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* ») du 18 août 2000, tel que modifié.

5. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

5.1. Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 2 : Reconnaissance juridique de l'autonomie locale. La position de la Charte

60. En Italie, le principe d'autonomie locale est explicitement reconnu et proclamé dans la Constitution. Aux termes de cette dernière, la République est « une et indivisible » mais, comme le dispose le même article, elle *reconnaît* et encourage également les autonomies locales et régionales, ce afin de réaliser « la plus large décentralisation administrative » (article 5). Le fait que la République « reconnaisse » les collectivités locales autonomes sous-entend, d'une certaine manière, que l'autonomie locale n'est pas une création de l'État, mais une réalité préexistante. De fait, d'un point de vue purement historique, tel est bien le cas.

61. L'article 114 dispose en outre que « la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État ». Ces quatre entités locales et régionales « sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres ». À cet égard, d'après la jurisprudence du Conseil d'État italien, qui est la plus haute instance de juridiction administrative, les communes et les provinces sont totalement autonomes d'un point de vue « administratif », une autonomie qu'il convient d'opposer à celle, « politique », des régions. L'article 117 dispose que les communes, les provinces et les villes métropolitaines ont des compétences réglementaires en ce qui concerne l'organisation et la mise en œuvre de leurs attributions. L'article 118 de la Constitution présente en outre un intérêt particulier aux fins du présent rapport, puisqu'il traite du principe de subsidiarité, qui est abordé sous plusieurs aspects : il est mentionné une première fois dans la phrase « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État » conformément au principe de subsidiarité : il est à nouveau cité dans le dernier alinéa de l'article.

62. Ces dispositions constitutionnelles, qui reconnaissent expressément le principe d'autonomie locale, ont été spécifiées et complétées par un corpus cohérent de lois nationales relatives aux collectivités locales, qui reconnaissent elles aussi expressément ce principe. La référence la plus pertinente en l'espèce apparaît dans le « Texte unique » (*Testo Unico*), dont l'article 3, paragraphe 1, dispose que : « *les collectivités locales, organisées en communes et provinces, sont autonomes* ». Le 4^e alinéa de cet article précise ensuite que les communes et les provinces sont autonomes dans les domaines de la « réglementation, de l'auto-organisation et de l'administration, ainsi qu'en matière d'autonomie fiscale et financière ».

63. Au vu de ces dispositions constitutionnelles, les rapporteurs concluent que le système juridique italien est conforme aux exigences de l'article 2 de la Charte. En outre, les interlocuteurs rencontrés pendant la visite ont assuré aux membres de la délégation que la législation nationale relative aux gouvernements locaux s'inspirait des principes consacrés dans la Charte.

64. Malgré cette situation globalement positive, il nous paraît opportun d'évoquer le statut juridique de la Charte dans le droit interne, compte tenu notamment de certains arrêts récents de la Cour constitutionnelle. Mais commençons plutôt par présenter deux caractéristiques d'ordre général, qui nous permettront de clarifier un peu la situation. Tout d'abord, l'Italie est un pays possédant une approche « dualiste » classique des traités internationaux. L'article 117 de la Constitution dispose que le pouvoir législatif de la République est exercé « dans le respect des contraintes découlant du droit de l'UE et des obligations internationales ». Les traités occupent une sorte de rang « intermédiaire » entre la Constitution et la législation ordinaire. La règle veut qu'un traité soit « reçu » dans l'ordre juridique interne et que le pouvoir législatif édicte des règles juridiques à travers lesquelles le traité se matérialise sous forme de règles juridiques opérationnelles. Il devient dès lors délicat, d'un point de vue méthodologique, d'invoquer « directement » devant les tribunaux (notamment administratifs) les termes ou les dispositions d'un traité donné. D'autre part, en vertu du droit constitutionnel italien, un tribunal ne peut pas rendre un texte de loi inapplicable au motif qu'il pourrait être contraire à la Constitution ou à un traité international ordinaire : le tribunal est tenu de s'en remettre à la Cour constitutionnelle, qui se prononcera sur la question¹⁵. Cette caractéristique entrave considérablement la possibilité d'invoquer l'application directe de la Charte dans tout différend administratif auquel les collectivités locales pourraient être parties.

65. Dans le contexte décrit ci-dessus, la Charte est perçue globalement comme un traité international contraignant, sur lequel l'Italie n'a émis ni réserve ni limitation du champ d'application. La Charte est considérée comme une « règle interposée » (*norma interposta*) entre la Constitution et la législation ordinaire. Pour citer un universitaire reconnu, « la Constitution nationale avait déjà incorporé des principes relatifs aux pouvoirs locaux, si bien que la législation nationale n'a eu besoin d'aucune adaptation pour se conformer aux termes de la Charte »¹⁶.

66. Cependant, et à la différence des régions, les collectivités locales ne peuvent saisir directement la Cour constitutionnelle pour contester la compatibilité d'un texte de loi avec les principes et dispositions de la Charte. Les tribunaux administratifs régionaux ou le Conseil d'État ne peuvent demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur ladite compatibilité (voir *infra*, point 5.8) que par le biais d'une saisine ou d'une *question préjudicielle*. Dans ce scénario, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a suscité quelques inquiétudes au sein du Congrès. Par exemple, dans son arrêt n° 50/2015 (qui portait précisément sur la loi *Delrio*), la Cour a déclaré que, dans le cadre de problèmes juridiques spécifiques soulevés par la question constitutionnelle, la Charte s'apparentait à une directive, ou à un document politique indicatif (*un mero atto di indirizzo*), et qu'elle était trop vague pour servir de référence dans le cadre du contrôle abstrait de la « légitimité » d'un texte législatif national¹⁷. Il convient de mentionner à ce propos qu'une rencontre avec des représentants de la Cour constitutionnelle avait été programmée pendant la visite de suivi pour éclaircir ce point, mais qu'elle n'a hélas pas pu avoir lieu.

67. Quoiqu'il en soit, et d'après les informations recueillies par la délégation de suivi, l'important n'est pas tant que la Cour constitutionnelle envisage – à titre de règle générale – la Charte comme un traité inapplicable en soi, mais plutôt que les problèmes soulevés par la procédure précise ayant conduit à l'arrêt n° 50/2015 étaient trop imprécis pour qu'une décision puisse être rendue à leur sujet sur la seule base des termes de la Charte. Par conséquent, cet arrêt ne doit pas être considéré comme infirmant de manière « définitive » le « pouvoir juridique » de la Charte, mais plutôt comme une réponse spécifique circonscrite à une question précise. En janvier de cette année, le tribunal régional administratif de la région du Latium aurait apparemment introduit un recours préjudiciel devant la Cour constitutionnelle pour contester une loi nationale imposant une fusion obligatoire des communes dans certains cas. Ce tribunal administratif régional considère que ce texte de loi pourrait aller à l'encontre du principe d'autonomie locale. Dans cette affaire, le renvoi semble circonstancié et bien structuré. Par conséquent, en statuant sur cette

15 Cette spécificité du droit public italien constituait déjà un obstacle avéré à la pleine application du droit européen et elle a été à l'origine d'un arrêt célèbre de la CJCE, *Simmenthal II* (1978).

16 L. Vandelli, op. cit., page 343.

17 Sur cet arrêt pertinent de la Cour constitutionnelle, voir : A. Spadaro ; « La sentenza const. N.50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional », in *Rivista Della Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (AIC), N° 2/2015, p. 1-27 ; A. Lucarelli, « La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane », in *Federalismi.it*, N° 8/2015, p. 2-7.

question préjudicielle, la Cour constitutionnelle aura une nouvelle occasion de clarifier son interprétation du caractère contraignant de la Charte dans le système juridique italien.

Article 3 : Concept de l'autonomie locale

68. Concernant le concept d'autonomie locale (article 3, paragraphe 1, de la Charte), la principale question à se poser sur ce point précis est de savoir si, dans la situation présente, les communes et les provinces italiennes règlent et gèrent « une part importante des affaires publiques ». L'impression de la délégation appelle une appréciation nuancée. Dans le cas des communes, la situation est positive, mais elle paraît moins satisfaisante dans le cas des provinces, du fait de la réduction des compétences entreprise ces dernières années (voir *infra*). Cela étant, comme on l'a vu, certaines provinces peuvent bénéficier de compétences supplémentaires suivant les régions où elles se situent, puisque les régions peuvent déléguer des compétences aux provinces. Il est donc difficile de généraliser.

69. Dans le cas des communes comme dans celui des provinces, le principe d'autonomie s'applique aux deux entités *ex constitutione* de la même manière et à un même degré ; toutes deux ont compétence pour édicter des réglementations locales contraignantes, sans contrôle « a priori » des agences et services gouvernementaux et régionaux sur la plupart des décisions prises par les collectivités locales (voir *infra*).

70. Concernant la conformité avec l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, il convient d'observer que la structure et l'organisation internes des autorités locales italiennes sont encadrées exclusivement par une législation ordinaire, et non par la Constitution elle-même. La distinction est ici très nette d'un point de vue constitutionnel entre les autorités « locales » et « régionales », dans la mesure où la Constitution fixe la structure et l'organisation des régions mais ne dit rien dans le cas des collectivités locales, laissant ainsi une grande latitude au législateur en la matière.

71. La principale règle juridique à prendre en considération là encore est le « Texte unique » (*Testo Unico*) de 2000 relatif aux collectivités locales, tel que modifié. D'après ce cadre juridique, les principaux organes des collectivités locales peuvent être décrits comme suit :

Communes (*Comuni*)

72. L'organe représentatif est le conseil municipal (*consiglio*). Le nombre de conseillers municipaux (*consigliere*) varie en fonction du nombre d'habitants dans une fourchette de 12 à 60 membres (article 37, *Testo Unico*). Les conseillers municipaux sont élus par les habitants de la commune au suffrage universel direct à bulletin secret, pour un mandat de cinq ans. Les dernières élections municipales ont eu lieu en juin 2016 (à des dates différentes dans certaines régions à statut spécial). Le conseil municipal est dirigé par son président, qui est élu parmi ses membres. Il s'agit d'un organe délibérant et décisionnel qui est décrit comme l'organe de direction et de contrôle politique et administratif (article 42, paragraphe 1). Le conseil adopte les décisions politiques les plus importantes de la commune : budget local, accords avec les autres communes, plans d'aménagement du territoire, réglementations locales et règlements internes (*statuto*), etc.

73. Une municipalité compte deux organes « exécutifs » principaux : le maire (*sindaco*) et le comité (*Giunta*). Le maire, comme dans d'autres pays d'Europe, est le principal responsable exécutif. Il est en charge de l'administration et de la gestion générales de la commune (article 50, paragraphe 1, *Testo Unico*). À ce titre, le maire gère, contrôle et supervise le fonctionnement des services et bureaux municipaux ainsi que l'exécution des plans et décisions qui concernent la commune. Il est en outre chargé de toutes les compétences et fonctions qui lui sont attribuées en vertu des réglementations et règlements locaux (*statuto*), ainsi que de la législation sectorielle, qui peut être édictée par l'État ou par la région. Hormis ces pouvoirs strictement « locaux », la législation fixe également les compétences du maire en matière de responsabilité d'État, c'est-à-dire pour tout ce qui touche à la police, à l'état civil, à l'ordre public et à la sécurité (article 54). Il exerce ces pouvoirs en collaboration avec le « *prefetto* » ou sous le contrôle de ce dernier. Le maire peut également convoquer le conseil municipal en l'absence d'un président du conseil (article 50, paragraphe 2).

74. Le mode de scrutin varie selon que la commune est de petite ou de moyenne/grande taille, mais les électeurs élisent en même temps le maire et le conseil municipal. Si la commune compte moins de 15 000 habitants, le candidat du conseil municipal qui obtient le plus de votes devient maire. Si la population dépasse les 15 000 habitants, le vote est plus complexe. Il peut se dérouler en deux tours de scrutin si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour.

75. Un aspect important à mentionner au regard de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, est celui de la « responsabilité » du maire (et, par conséquent, des membres de la *Giunta*) vis-à-vis du conseil municipal. Bien que le maire soit élu au suffrage direct, le conseil reste une assemblée souveraine ; une motion de censure (*voto di sfiducia*) est donc prévue par la loi (article 52, *Testo Unico*). Si la motion passe (la majorité absolue est nécessaire), le maire doit démissionner.

76. Le comité ou *Giunta* est l'autre organe exécutif de la municipalité. Il se compose du maire, qui agit en qualité de président, et d'un nombre pair d'*assessori*. Ce nombre est fixé par les règlements locaux (*statuto*) et ne peut dépasser 1/3 des membres du conseil (article 47, *Testo Unico*). Les adjoints sont nommés et révoqués par le maire. La *Giunta* est généralement considérée comme un organe chargé d'assister et d'aider le maire dans l'accomplissement de ses fonctions (article 48 *Testo Unico*). Les membres de la *Giunta* peuvent agir collectivement en se chargeant des fonctions et compétences qui lui sont attribuées par les règlements internes, par les commissions spécifiques de la *Giunta* ou par ordre du maire. Ils peuvent également intervenir à titre individuel en suivant les instructions du maire, dans le cadre d'engagements précis ou de missions confiées par ce dernier.

Provinces

77. Nous mentionnons au point 5.3 les profondes réformes entreprises dans les provinces par le biais de diverses lois et réglementations dérivées de la « loi *Delrio* ». Les provinces ont été redéfinies en termes de compétences, de finances et de ressources, ce qui était une priorité du plan de réformes structurelles envisagé pour surmonter la crise économique. Les rapporteurs tiennent à rappeler ici la nature « transitoire » de ce texte de loi, en cela que son article 51 dispose que la nouvelle réglementation des provinces est édictée « *in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione* », c'est-à-dire « en attendant la réforme de la Constitution », une réforme interrompue par la victoire du « non » au référendum de décembre 2016. Cela étant, la loi *Delrio* ne concerne pas les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

78. Ce texte de loi a modifié non seulement le système électoral des organes provinciaux mais également leurs noms, leurs compétences et leur profil. À ce jour, les principaux organes des provinces sont le président, le conseil provincial et l'assemblée des maires. Avant la loi *Delrio*, le « Texte unique » sur les collectivités locales réglementait, avec un grand parallélisme, les organes des communes et ceux des provinces. Ce parallélisme a subsisté dans une certaine mesure.

79. Le président de la province (*Presidente della Provincia*) reste le principal responsable exécutif. Il possède le même profil institutionnel et les mêmes champs de compétence que les maires des communes. Répéter ce qui a été dit précédemment serait donc inutile. Comme nous l'avons vu, le président n'est plus élu par les habitants de la province au suffrage universel direct, mais par les maires et les conseillers municipaux des communes de la province lors d'un vote direct à bulletin secret. Seuls les maires sont éligibles à la fonction de président de la province, ce qui signifie qu'un président qui cesse d'être maire de sa ville doit renoncer à son mandat de président de la province. Le président peut nommer parmi les conseillers provinciaux un vice-président chargé de l'aider et de l'assister dans l'accomplissement de ses fonctions. Les réformes ont supprimé l'ancien « comité provincial ».

80. Le conseil provincial (*consiglio provinciale*) est un organe composé de plusieurs *consiglieri*, qui sont au nombre de : 16 dans les provinces de plus de 700 000 habitants, 12 dans les provinces de 300 000 à 700 000 habitants et 10 dans les provinces de moins de 300 000 habitants. Ces chiffres représentent une spectaculaire diminution des effectifs,

si l'on les compare avec les anciens conseils de province. Une autre réforme concerne la durée du mandat des conseillers : celle-ci est actuellement de deux ans (contre quatre pour le président de la province !). Les conseillers provinciaux sont élus par et parmi les maires et les conseillers municipaux des communes de la province, là encore au moyen d'un vote direct à bulletin secret. Les compétences du conseil provincial sont, *mutatis mutandis*, identiques à celles du conseil municipal. Il convient toutefois de préciser, concernant l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, qu'aucune disposition spécifique ne permet apparemment au conseil d'exprimer un vote de renvoi ou de défiance à l'encontre du président, ce qui est contraire à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

81. Enfin, l'assemblée des maires (*Assemblea dei sindaci*) est un nouvel organe ajouté à l'ancienne structure de la province. Son profil et ses compétences restent toutefois quelque peu obscurs, dans la mesure où la loi précise seulement que cette assemblée se compose des maires des communes de la province.

82. La transition de l'ancien système électoral « direct » aux nouveaux modes de scrutin « indirects » ne s'est pas faite du jour au lendemain ; elle s'est étalée sur une longue période ponctuée d'échéances plusieurs fois repoussées. Ainsi, les premières élections des organes de province organisées après l'entrée en vigueur de la loi *Delrio* se sont déroulées en septembre et en octobre 2014 pour 65 provinces, et entre novembre 2015 et septembre 2016 pour le reste d'entre elles.

Villes métropolitaines

83. Ce « nouveau » type d'entité locale intermédiaire était déjà envisagé dans la loi du 8 juin 1990, mais était resté à l'état de projet depuis. La loi *Delrio* a « déclenché » la mise en place concrète de ces organes – une opération qui aura duré un quart de siècle. La délégation ne présente ici qu'un récapitulatif de leur structure interne, telle que la prévoit la loi *Delrio*. Les principaux organes de la ville métropolitaine sont le maire métropolitain, le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine.

84. Le maire métropolitain (*sindaco metropolitano*) possède un profil administratif et institutionnel plus ou moins similaire à celui d'un président de province. Il représente la ville métropolitaine et ses compétences sont détaillées dans l'article 8 de la loi *Delrio*. Du point de vue de la démocratie locale, ce haut responsable présente toutefois un profil moins satisfaisant que les actuels présidents de province, dans la mesure où ces derniers sont au moins élus par les maires et les conseillers municipaux. Le maire métropolitain, lui, n'est élu par personne : celui ou celle qui devient maire d'un chef-lieu de province (*capoluogo*) devient *de facto* et *de jure* le maire métropolitain de la ville métropolitaine (article 19, loi *Delrio*), et cumule donc les deux mandats. Le maire métropolitain peut nommer un vice-maire.

85. Le conseil métropolitain (*consiglio metropolitano*) possède un profil et des compétences presque identiques à ceux du conseil provincial (approbation du budget et du « *statuto* », etc.). Il se compose du maire métropolitain et d'un certain nombre de conseillers pouvant aller de 14 à 24 en fonction de la population de la « ville métropolitaine ». Ces derniers sont élus (entre eux) par les maires et par les conseillers municipaux des communes de la province. Ils accomplissent un mandat de cinq ans (article 21, loi *Delrio*). La plupart des « élections » ayant servi à constituer les « conseils » des villes métropolitaines ont eu lieu en 2016. Concernant l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, la même remarque que précédemment s'applique à la ville métropolitaine (manque de responsabilité du *sindaco metropolitano* vis-à-vis du conseil).

86. Enfin, la conférence métropolitaine (*conferenza metropolitana*) se compose du maire métropolitain (qui préside les réunions) et des maires des communes rattachées à la ville métropolitaine (c'est-à-dire, à « l'ancienne » province). Elle est principalement chargée d'approuver et de modifier les règlements (*statuto*) de la ville métropolitaine.

87. Plusieurs conclusions peuvent être tirées des éléments susmentionnés : le système italien est conforme à l'article 2 de la Charte mais contraire à l'article 3, paragraphe 2, en ce qui concerne les provinces et les villes métropolitaines dont les instances dirigeantes ne sont pas élues par le peuple. Il existe bien une forme d'élection « indirecte » dans le cas des provinces,

mais ce lien démocratique ténu est absent dans le cas des villes métropolitaines. Deux points méritent notre attention à cet égard : la loi prévoit la possibilité d'une élection directe pour les villes métropolitaines, mais cette possibilité n'a jamais été exploitée. De plus, les rapporteurs ont été informés que la Ligue du Nord (*Lega Nord*) avait déposé récemment à la Chambre des députés un projet de loi visant à réintroduire le système d'élection directe dans les provinces. De l'avis général, ce projet de loi risquait toutefois d'être rejeté. En effet, il semble très éloigné de l'orientation politique actuelle.

88. Cette observation est tout à fait regrettable dans le sens où les réformes juridiques – en d'autres termes, la loi *Delrio* – adoptées dans le cas de ces entités l'ont été après la Recommandation 337(2013), qui invitait les autorités italiennes à défendre le système des élections locales directes. De surcroît, en ratifiant la Charte, la République italienne a ratifié le texte dans son intégralité sans formuler la moindre déclaration exemptant l'une ou l'autre de ses collectivités locales d'appliquer l'article 3, paragraphe 2.

89. De plus, de l'avis des rapporteurs, l'absence d'une responsabilité significative du président de la province vis-à-vis de son conseil et du maire métropolitain vis-à-vis du conseil métropolitain est en contradiction avec les exigences de l'article 3, paragraphe 2.

5.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale. Compétences

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

90. L'analyse des compétences et des fonctions des collectivités locales italiennes nécessite de garder à l'esprit quelques principes généraux. Tout d'abord, au regard de l'article 4, paragraphe 1, de la Charte, précisons que la Constitution ne dresse aucune liste s'approchant de près ou de loin d'une liste de compétences pour ces entités. Elle reconnaît bien les pouvoirs réglementaires des communes, des provinces et des villes métropolitaines « ayant trait à l'organisation et à l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées » (article 117). Elle reconnaît également certaines compétences budgétaires aux collectivités locales, qui « établissent et appliquent des impôts ». Mais il s'agit plus de « pouvoirs » que de véritables « compétences ».

91. En d'autres termes, il n'existe pas à proprement parler de « noyau dur » de « compétences » fondamentales ou explicitement nommées, au sens technique du terme, garanties par la Constitution, et le législateur jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire pour définir des compétences précises, en fonction des priorités politiques du moment. Pour autant, la Constitution énonce un principe fondamental dans son article 118, selon lequel « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, sauf si elles le sont aux provinces, aux villes métropolitaines et aux régions ou à l'État, sur la base des principes de subsidiarité [...] ». Cet article traduit une nette préférence constitutionnelle en faveur des communes dans le rôle de l'« instance d'autorité » la plus compétente pour remplir des fonctions administratives. On pourrait l'interpréter comme une mise en œuvre acceptable de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte. Reste toutefois à clarifier la stratégie mise en place par le législateur pour que cette disposition soit appliquée ou respectée.

92. L'autre facteur est l'existence de régions. En vertu de la Constitution (article 117, paragraphe 2), l'État a le pouvoir exclusif de légiférer sur les « fonctions fondamentales » (*funzioni fondamentali*) des communes, des provinces et des villes métropolitaines. Cela signifie que les compétences « fondamentales » ou compétences uniformes de base sont définies par l'État. Cela étant, les régions exercent de véritables pouvoirs législatifs dans un grand nombre de domaines (voir *infra*). Lorsqu'elles légifèrent dans ces domaines, rien ne les empêche d'attribuer des compétences aux collectivités locales de leur territoire. Il peut en découler une certaine diversité dans le paysage national, dans la mesure où les compétences des communes de la région A peuvent sensiblement différer de celles de la région B. Par exemple, les dirigeants de la région de la Vénétie ont indiqué aux rapporteurs que leur région avait traditionnellement décentralisé davantage que d'autres régions leurs fonctions administratives vers les provinces et les communes.

93. Il est communément considéré que les compétences attribuées aux collectivités locales sont pleines et exclusives et que les collectivités sont autonomes dans l'exercice de ces compétences et de leurs fonctions. De l'avis général des interlocuteurs de la délégation, le degré et le périmètre de l'autonomie sont acceptables et raisonnables. À cet égard, les compétences municipales se divisent en compétences « initiales » et en compétences « transférées » ou « déléguées ».

Communes

94. Aucun texte de loi, pas même le *Testo Unico*, ne définit avec exhaustivité les compétences des communes. La loi de 2009 sur le fédéralisme budgétaire énumère un certain nombre de compétences dans les domaines suivants : la police municipale, l'enseignement public (pour les enfants de jusqu'à 3 ans), l'urbanisme, les réseaux de voirie et les transports locaux, l'environnement et les services sociaux. Ces compétences sont désignées comme des « fonctions fondamentales » ou des « services obligatoires ». S'y ajoutent d'autres compétences municipales relevant des domaines suivants : la protection sociale, en particulier les services sociaux à la personne et l'aide de proximité ; la culture et les loisirs, incluant les musées, les salles d'exposition, les activités culturelles et le théâtre ; l'urbanisme, le logement et le cadastre ; les transports locaux et l'entretien de la voirie communale ; le développement économique, incluant l'élaboration de plans commerciaux, la programmation et la réglementation des activités commerciales ainsi que la mise en place et la gestion de zones industrielles et commerciales ; l'environnement, incluant la gestion des déchets ; et enfin la police municipale.

Provinces

95. Les compétences des provinces ont été considérablement réduites ces dernières années dans le cadre de la campagne de « réformes structurelles » lancée par les autorités italiennes pour surmonter la crise économique. De toutes les collectivités locales, les provinces sont indéniablement celles qui ont perdu le plus d'attributions.

96. Avant les réformes, les provinces exerçaient tout un éventail de compétences dans divers secteurs : l'enseignement public, à travers la gestion et l'entretien des établissements scolaires (*edilizia scolastica*), les transports, l'occupation des sols, l'action sociale, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement (réserves naturelles et parcs, eaux usées, ressources énergétiques, pollution et ramassage des déchets), la prévention des catastrophes, la protection civile, l'agriculture, la pêche, certaines activités liées à l'emploi et à l'économie, la protection du patrimoine culturel, l'assistance technique et administrative auprès des communes, le développement économique, etc. Les provinces coordonnaient également les propositions des communes en matière d'économie régionale, d'aménagement du territoire et de plans environnementaux.

97. À la suite des réformes (le décret-loi 201/2011 par exemple, mais plus particulièrement la loi *Delrio*), nombre de ces compétences ont été transférées soit aux communes, soit à la région. À cet égard, les dispositions de cette loi ont été assorties d'une législation régionale. Toutes les régions à statut régulier ou ordinaire ont été invitées à approuver un texte de loi afin de fixer les règles précises de redistribution des fonctions et compétences provinciales autres que

« fondamentales ». Les 15 régions à statut « ordinaire » l'ont fait en 2015 et en 2016 (adoption des lois régionales 19/2015 et 30/2016 pour la région de Vénétie, par exemple).

98. Les dirigeants provinciaux ont déclaré à la délégation qu'actuellement les provinces n'exercent que les compétences de base (ou « fonctions fondamentales ») suivantes :

- la gestion des bâtiments et des installations du système scolaire (enseignement secondaire uniquement) ;
- la gestion de la voirie, de la circulation et des transports dans leur province ;
- l'aménagement du territoire ;
- certaines compétences dans le domaine de la protection environnementale ;
- la collecte de données, l'assistance technique et administrative aux organes locaux.

99. Les régions peuvent attribuer aux provinces des compétences supplémentaires dans des secteurs spécifiques relevant de leur responsabilité. Ainsi, toutes les régions d'Italie ont adopté des réglementations portant application de la loi *Delrio*, en assignant des compétences aux provinces ou aux communes.

Villes métropolitaines

100. Comme on l'a vu, les villes métropolitaines sont censées remplacer à l'identique la fonction, les ressources et les compétences des anciennes provinces auxquelles elles se substituent dans les zones métropolitaines. Les villes métropolitaines sont donc chargées des « fonctions fondamentales » attribuées aux provinces, auxquelles il convient d'ajouter les compétences prévues par l'article 44 de la loi *Delrio*. L'objectif est d'en faire des entités fortes dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique et de la coordination des services locaux.

101. Au vu des éléments précédents, les rapporteurs concluent que l'article 4 de la Charte est respecté en Italie.

5.3. Article 5 : Protection des limites territoriales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

102. Nous avons abordé au point 4.1 du présent document les questions de l'évolution et de la situation actuelle des fusions de communes en Italie. Sur ce sujet, la principale inquiétude soulevée par ce court article de la Charte est de savoir si la population locale est consultée lorsqu'une fusion de communes est approuvée. Les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont assuré que cette disposition était pleinement respectée par le droit italien et qu'il s'agissait en outre d'une pratique politique et administrative courante. À cet égard, l'article 15 du *Testo Unico* dispose que « la région peut modifier la compétence territoriale des communes après consultation de la population concernée [...] ». De plus, la Constitution prévoit la disposition spécifique suivante : « la région, après consultation avec la population concernée, peut créer en application de son droit de nouvelles communes au sein de son propre territoire et modifier leurs quartiers et leurs noms ». La délégation a été informée qu'une fusion de communes suivait toujours un processus ascendant et qu'elle était soumise à un référendum auprès de la population locale concernée. Si le « oui » l'emporte, la fusion est approuvée par la région au moyen d'un texte législatif spécifique.

103. Les rapporteurs en concluent que l'article 5 de la Charte est parfaitement appliqué par la République italienne.

5.4. Article 6 : Structures administratives

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

104. Concernant la conformité avec l'article 6, paragraphe 1, de la Charte, en règle générale, les collectivités locales italiennes ont compétence pour définir leur propre structure administrative interne, dans le respect de la législation générale. Ce droit à s'organiser seules est inscrit dans la Constitution, aux termes de laquelle « il appartient aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines d'exercer le pouvoir réglementaire ayant trait à l'organisation et à l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées » (article 117). Sur ce point, comme cela a été noté précédemment, toutes les collectivités locales ont compétence pour approuver leurs propres règlements, qui définissent la structure organisationnelle de leurs services internes et les compétences précises des organes locaux. Ces règlements sont regroupés dans un document final appelé « *statuto* », régi de manière exhaustive par l'article 6 du *Testo Unico*. Le *statuto* doit être approuvé par chaque collectivité locale, après examen et approbation par le conseil à la majorité des deux-tiers.

105. Compte tenu de ces informations, les rapporteurs concluent que l'article 6, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Italie.

106. Concernant l'article 6, paragraphe 2, précisons que chaque commune, province et ville métropolitaine possède son propre appareil administratif, qui se compose d'agents publics chargés d'exécuter les instructions du maire et d'autres organes municipaux. Dans les grandes communes (plus de 100 000 habitants), la municipalité peut être dirigée par des « responsables » (*dirigenti*) et par un « directeur général » (*direttore generale*) placé au sommet de l'organigramme.

107. Les communes, les provinces et les villes métropolitaines conservent une relative indépendance dans le domaine des ressources humaines, en cela qu'elles peuvent nommer et relever de leurs fonctions leurs employés comme elles l'entendent. Chaque commune est responsable du recrutement, de la gestion et de la rémunération de ses employés, dans le cadre de la législation, des règlements et de la réglementation applicables adoptés par chaque ville et des conventions collectives applicables signées avec les syndicats. Selon un expert reconnu, « le statut juridique du personnel administratif local, ainsi que de toute la fonction publique, a été considérablement modifié par les réformes visant à privatiser les effectifs de l'administration publique » (à partir de 1993). À l'heure actuelle, les agents administratifs sont encadrés normalement par le Code civil¹⁸.

108. Le système italien se caractérise par la présence d'un secrétaire municipal ou provincial (*segretario municipale, segretario provinciale*), fonction qui existe également en Espagne ou en France. Ces fonctionnaires spéciaux, jouissant d'une forte reconnaissance, possèdent un statut juridique particulier (ils dépendent à la fois de l'État et des collectivités locales qui les emploient) et jouent un rôle de premier plan dans les opérations quotidiennes des collectivités locales. En règle générale, ils gèrent les procédures spécifiques placées sous leur responsabilité, contrôlent la légalité des décisions, des plans et des réglementations approuvés par l'organe local, participent aux réunions du conseil et du comité exécutif (et enregistrent les procès-verbaux), etc. Cet agent local peut être partagé entre plusieurs communes voisines, une possibilité de plus en plus souvent mise à profit afin de réduire les coûts administratifs.

¹⁸ L. Vandelli, *op. cit.*, p. 351.

109. S'agissant des exigences spécifiques de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, l'impression générale est plutôt négative. Les collectivités locales italiennes manquent de personnel qualifié en raison des réformes structurelles et des restrictions budgétaires mises en œuvre ces dernières années. Il est impossible pour ces collectivités de mettre en place une politique de « ressources humaines » cohérente, en raison des coupes financières et budgétaires (*tagli linear*) prévues par différentes lois et réglementations nationales (notamment par les plans de stabilité annuels). Par exemple, un « gel » intersectoriel des recrutements a été décidé, de sorte que les collectivités locales n'ont le plus souvent aucun moyen de recruter du nouveau personnel. Comme on l'a vu, il est fait exception à cette règle dans le cas des communes fusionnées.

110. Le bilan est particulièrement sévère dans le cas des provinces. En effet, ces organes ont dû réduire drastiquement leurs effectifs (jusqu'à 50 % d'après certains responsables provinciaux). Les provinces y sont parvenues au moyen de départs en préretraite, de mutations vers la région ou vers d'autres organes, etc. La mise en œuvre de la loi *Delrio* a nécessité le transfert ou la réaffectation de quelque 20 000 fonctionnaires de province. Il s'agirait de la plus importante réorganisation des effectifs publics dans l'histoire du pays. D'après les représentants concernés, la situation n'est pas loin d'être catastrophique. Certains parlent d'un « blocus » total de la part des dirigeants de province en termes de nouvelles embauches, de formation continue et de carrière professionnelle.

111. La délégation a également appris qu'en règle générale, les postes dans l'administration locale attirent peu les jeunes diplômés, non seulement pour des raisons économiques mais également par manque de perspectives concrètes de « carrière » administrative et de possibilités de promotion.

112. En conclusion, les rapporteurs estiment que dans l'ensemble les exigences de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte ne sont pas remplies en Italie.

5.5. Article 7 : Exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

113. L'analyse de l'article 7 dans le contexte italien appelle un examen de la disposition paragraphe par paragraphe. L'article 7, paragraphe 1, qui traite du « libre exercice du mandat » des élus locaux, semble respecté. Cette indépendance d'action est consacrée dans la législation et les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite n'ont signalé aucun cas de coactions politiques ou d'obstacle similaire au « libre » exercice au niveau politique (les rapporteurs ne parlent pas, bien entendu, de coercition illégale ou de pressions exercées par le crime organisé, un problème bien connu dans le paysage italien, notamment dans certaines régions du pays).

114. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 2, l'appréciation varie suivant les communes, provinces et villes métropolitaines concernées. Dans le cas des communes, les conseillers municipaux ne reçoivent pas, en règle générale, de « rémunération » permanente ou de salaire. Tout au plus reçoivent-ils (notamment dans les communes de grande taille et certaines de taille moyenne) une allocation ou indemnité de présence (*gettone di presenza*) aux différentes réunions du conseil et de ses commissions (article 82, paragraphe 2, *Testo Unico*), et se font-ils défrayer leurs déplacements (article 84, *Testo Unico*).

115. Les maires sont rémunérés pour l'exercice de leurs fonctions (une rémunération appelée « *indennità* » dans le *Testo unico* et le décret-loi n° 174/2012). Ce salaire est réglementé en détails par un décret approuvé par le ministre d'État compétent, dans le cadre des directives et critères prévus par la législation relative aux collectivités locale (tels que la population de la

comune, par exemple). Les communes italiennes peuvent fixer la rémunération ou les indemnités financières des maires de manière autonome, dans le respect du décret susmentionné. Par exemple, dans les communes de 1 000 habitants ou moins, le salaire est plafonné à 1 291 € par mois. Le montant de l'*indennità* est proportionnel à la population : dans les communes de plus de 500 000 habitants, il s'élève à 7 019 €. Les conseillers municipaux reçoivent une « allocation » ou indemnité de présence aux réunions du conseil ou d'autres organes statutaires (*Gettoni di presenza*). Là encore, le montant varie en fonction de la population de la commune : de 17 € dans celles de moins de 1 000 habitants à 103 € dans celles de plus de 500 000 habitants. Le montant réel du salaire précédemment mentionné paraît « raisonnable » à première vue si l'on compare avec les rémunérations pratiquées ailleurs en Europe, et compte tenu de la situation économique délicate de la fonction publique italienne¹⁹. Outre cette « rétribution » principale, les maires et les conseillers municipaux peuvent recevoir des allocations et d'autres types d'indemnité pour les frais engagés dans l'exercice de leur mandat.

116. Dans le cas des provinces et des villes métropolitaines, la situation est beaucoup moins satisfaisante. De fait, la loi *Delrio* a mis un terme à une ancienne pratique et à la disposition juridique selon laquelle les conseillers et présidents provinciaux devaient percevoir une rémunération ou, à tout le moins, une indemnité en rétribution de leur travail de responsables locaux. La même règle a été étendue aux villes métropolitaines qui ont remplacé certaines des provinces. À cet égard, l'article 84 de la loi *Delrio* prévoit que les fonctions de présidents et de conseillers provinciaux sont exercées à titre gracieux (*sono esercitati a titolo gratuito*) et l'article 24 de la même loi réitère ce principe concernant les fonctions de présidents et de membres officiels des villes métropolitaines.

117. Cette situation déplorable a été vivement contestée par les dirigeants provinciaux et par l'Union des provinces, au motif évidemment de cette situation étrange, mais également du fait que l'absence de rétributions, de salaires ou d'allocations avait des répercussions catastrophiques sur la possibilité de voir des dirigeants compétents s'engager dans la vie politique des provinces ; cet argument se défend. De nombreuses personnes sont en effet dissuadées « *de facto* » d'exercer des fonctions politiques provinciales.

118. Les représentants ministériels ont répondu que la situation décrite par les dirigeants des provinces n'était pas tout à fait exacte. Leur point de vue sur la question diverge. Tout d'abord, la mesure a été prise pour baisser la dépense publique. Ils ajoutent qu'en réalité, les représentants des provinces reçoivent tout de même une forme de rétribution : si le maire d'une commune est élu président de la province, il conserve ses allocations et indemnités de maire. Cet argument n'écarte pas le fait que, en vertu de la législation actuelle, quelqu'un doit assumer deux fonctions (celle de maire et celle de président de la province) extrêmement exigeantes tout en ne recevant qu'un « salaire ». Il doit donc travailler double pour une seule paye. Or « nul ne peut servir deux maîtres [...] » Dans le cas de la *Giunta* provinciale, la situation semble encore moins enviable, dans la mesure où aucune rémunération n'est définie pour les fonctions au sein de cet organe.

119. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 2, n'est pas respecté en Italie dans les cas des provinces et des villes métropolitaines.

120. L'article 7, paragraphe 3, de la Charte est en revanche appliqué, en cela que le *Testo Unico* (articles 63 à 65) et la législation électorale fixent les fonctions et les activités jugées incompatibles avec l'exercice d'un mandat d'élu local.

¹⁹ Par exemple, d'après les informations transmises à la délégation, dans le cas de la commune de Vezze (environ 30 000 habitants), le maire reçoit un salaire mensuel de 1 600 euros environ. Dans le cas de communes plus importantes, ce salaire mensuel peut monter à 4 500 euros.

5.6. Article 8 : Contrôle de l'État

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

121. D'une manière générale, le contrôle de l'État (ou de la région) sur les collectivités locales est très limité. Il est formellement encadré par la loi et couvre les questions de légalité. Deux aspects doivent être abordés ici : le système des contrôles inter-administratifs et le rôle joué par d'autres instances gouvernementales telles que la Cour des comptes (*Corte dei Conti*).

122. Les contrôles inter-administratifs sur les collectivités locales ont été remaniés en profondeur au cours des dernières années²⁰. Pendant longtemps, les collectivités locales ont été soumises à des contrôles relativement stricts (principalement de la part des régions, qui avaient compétence pour annuler des décisions locales), une situation déjà critiquée par la Recommandation du Congrès de 1997. Il existait deux types de contrôle : contrôle de la légalité et contrôle de l'opportunité. Dans les années 1990, une réforme totale du système a été opérée pour accorder plus d'autonomie aux collectivités locales et restreindre les contrôles exercés jusque-là par l'État et par les organes régionaux. En 2001, une seconde réforme constitutionnelle a mis un terme à la plupart des contrôles inter-administratifs exercés par les régions, parce qu'ils étaient jugés inefficaces. Par conséquent, les collectivités locales jouissent en général d'une autonomie totale dans leurs activités quotidiennes. Elles peuvent ainsi prendre des décisions et adopter des plans, des politiques et des réglementations sans accord préalable de l'État ou des instances régionales (même si, dans le cas de compétences déléguées, la législation ou la décision de délégation peut prévoir certaines modalités de contrôle).

123. Cette règle générale ne signifie pas qu'aucun contrôle inter-administratif n'est exercé. Ces derniers sont encadrés par la Constitution, par la législation générale sur les collectivités locales et par la législation sectorielle. On répertorie plusieurs méthodes et types de contrôle. Tout d'abord, en vertu de l'article 120 de la Constitution, le gouvernement peut intervenir dans certains cas de mesures adoptées par les autorités locales et régionales. Ce pouvoir (appelé « pouvoir de substitution ») ne peut être exercé que dans trois situations :

- non-conformité de la collectivité locale avec la législation interne, les traités internationaux et la législation de l'Union européenne ;
- menaces graves à la sûreté et à la sécurité publiques ;
- toute situation où ce pouvoir est nécessaire pour préserver l'unité juridique ou économique du pays, notamment pour protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux (article 120, paragraphe 2, de la Constitution).

124. Ces dispositions constitutionnelles ont été complétées par la loi n° 131 de 2003, qui fixe les détails de la procédure d'exécution de ce pouvoir de substitution par l'État ou les régions, procédure qui prévoit que les autorités locales ou régionales sont entendues. D'après certains experts, ce pouvoir doit être interprété comme un dispositif extraordinaire, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.²¹

125. Un second type de contrôles inter-administratifs est désormais consacré dans la législation générale relative aux collectivités locales (le *Testo Unico* principalement). En application de

20 Sur ce point, voir : P. Magarò, « L'évolution du système des contrôles sur les collectivités territoriales en Italie », in *The controls over the local and regional public action: a threatened autonomy? Actes de la conférence O.L.A.*, ouvrage collectif à paraître (2017).

21 Voir : L. Vandelli, *op. cit.*, p. 358.

l'article 138 de ce texte, le gouvernement central peut, sur proposition du ministère de l'Intérieur, annuler les décisions illégales (ou « illégitimes », en italien) adoptées par les collectivités locales. Ce dispositif est appelé « annulation extraordinaire » (*anullamento straordinario*) et appelle le déroulement d'une procédure précise : ce pouvoir doit être exercé au moyen d'un décret du Président de la République, après délibération du Conseil des ministres et avis du Conseil d'État. La délégation n'a pas entendu ses interlocuteurs se plaindre d'un éventuel abus de cette forme extraordinaire de contrôle. Dans tous les cas, les garanties procédurales et juridiques mises en place suggèrent que ce contrôle ne s'exerce qu'en cas de nécessité de protéger l'ordre juridique (l'un des principaux motifs de son exercice).

126. La législation sectorielle prévoit d'autres types de contrôle. Par exemple, le préfet (*prefetto*) peut effectuer des contrôles de supervision et de substitution des fonctions attribuées au maire en sa qualité d'agent de l'État, en ce qui concerne notamment l'état civil, les élections, les statistiques et le service militaire.

127. Outre les formes classiques de contrôle inter-administratif, l'État dispose également (comme dans d'autres pays) de pouvoirs exceptionnels sur les collectivités locales, comme celui de dissoudre une entité locale. À cet égard, le Texte unique ou *Testo Unico* prévoit également la possibilité de dissoudre le conseil local et de révoquer les responsables locaux en guise de sanction dans certaines circonstances, comme la non-approbation du budget local conformément à la loi. Rappelons qu'en 1991 la législation a introduit la possibilité de dissoudre les conseils municipaux et provinciaux suspectés de collusion avec le crime organisé²².

128. L'effondrement des marchés économiques et financiers a eu des répercussions importantes sur le système en place. Ces dernières années, les contrôles financiers et budgétaires portant sur l'activité économique des collectivités locales se sont multipliés, avec pour justification la nécessité d'atteindre certains objectifs en matière de lutte contre le déficit public, d'équilibre budgétaire et de stabilité²³.

129. Cela nous amène à examiner le rôle croissant de la Cour des comptes (*Corte dei Conti*). Il s'agit d'une institution indépendante établie par la Constitution (article 100), aux termes de laquelle cette institution procède au contrôle ex ante des actes du Gouvernement et aux contrôles de conformité, financier et de performance concernant le budget de l'État et les budgets des collectivités locales. La loi 20/1994 est le principal texte de référence pour cette activité de contrôle. La Cour des comptes contrôle, notamment, l'ensemble des opérations financières et budgétaires des collectivités locales. Elle procède dans ce cadre à différents types de contrôles, d'enquêtes et de vérifications. Ces pouvoirs sont consacrés dans l'article 81 de la Constitution. À l'heure actuelle, cette institution nationale joue un rôle majeur dans le contrôle des comptes, des budgets et des dépenses publiques au niveau local (et régional). Depuis 2003, elle a procédé à la « vérification » de l'équilibre budgétaire des communes, des provinces et des villes métropolitaines. Son rôle a été considérablement renforcé par les plans de stabilité annuels qui se sont succédé et par différents textes de loi, notamment la loi n° 213 de 2012. Depuis leur adoption, la Cour de comptes jouit en effet d'une plus grande latitude pour mener à bien ses « vérifications ». Tout en confirmant exercer un contrôle collaboratif, les chambres régionales des comptes contrôlent, tous les six mois, la légalité et la régularité de la gestion, le fonctionnement des contrôles internes et l'équilibre budgétaire, ainsi que le respect des objectifs annuels définis par le Pacte de stabilité interne (jusqu'en 2016) et les contraintes en matière d'endettement établies par l'article 119 de la Constitution. Les chambres régionales des comptes contrôlent la mise en œuvre des mesures destinées à rationaliser les dépenses publiques des collectivités locales (« examen des dépenses ») et, dans certaines circonstances (résultat négatif de l'activité de contrôle), elles peuvent imposer des mesures d'interdiction applicables aux dépenses votées ainsi que des procédures en lien avec des plans de renflouement financier. En d'autres termes, dans certaines circonstances un résultat négatif à l'issue du processus de « vérification » peut se solder par des sanctions pour les collectivités locales concernées, ce qui n'est pas sans incidence sur l'autonomie locale, comme plusieurs experts l'ont noté²⁴.

22 Selon un expert, 258 conseils municipaux ont été dissous pour ce motif entre 1992 et 2014. Voir : P. Magarò, op. cit.

23 Pour un examen approfondi de ces nouveaux contrôles, voir : P. Magarò, op. cit.

24 Voir : Magarò, op. cit., note 17.

130. Au vu des éléments ci-dessus, les rapporteurs concluent au respect de l'article 8 de la Charte en Italie.

5.7. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

131. Comme dans d'autres pays européens, les aspects financiers de l'autonomie locale sont perçus par les responsables politiques locaux comme la principale source de divergences à propos de la situation actuelle. De fait, lors de la visite l'attention et les observations ont en grande partie porté sur ces questions. Le cadre général des finances locales en Italie s'articule autour de trois composantes principales : le contexte constitutionnel, la situation politico-économique et les principales dispositions légales régissant les finances locales.

132. Concernant le premier point, les finances locales sont réglementées par plusieurs dispositions et principes constitutionnels, qui forment le « fédéralisme budgétaire » (*federalismo fiscale*). D'une part, et du point de vue du partage des compétences entre l'État et les régions, soulignons que les finances locales figurent au nombre des compétences concurrentes depuis la réforme constitutionnelle de 2001. Les régions sont dotées de compétences législatives dans ce domaine, mais l'État reste garant des principes fondamentaux. Par conséquent : (a) les régions peuvent lever des impôts locaux, « sous réserve qu'ils ne concernent pas des éléments déjà taxés par l'État »²⁵. La législation régionale peut également prévoir des taux d'imposition variables et d'autres mesures de participation conjointe des collectivités locales dans les impôts régionaux ; (b) la situation financière des collectivités locales présente des disparités à l'échelle du pays, en particulier dans les régions à statut spécial, puisque ces dernières gèrent presque entièrement leurs propres ressources et ont des compétences accrues en matière d'autorité locale.

133. De plus, la Constitution énonce des principes fondamentaux dans le domaine des finances locales (article 119). En premier lieu, les collectivités locales ont une autonomie financière des recettes et des dépenses, « soumise à l'obligation d'équilibrer leurs budgets »²⁶. Elles ont de surcroît « des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres. » Elles ont également droit à une part des recettes de l'État. Il est par ailleurs établi que « la loi de l'État instaure un fonds de péréquation ». Quant au principe de proportionnalité, il est garanti de manière explicite dans le même article (119), au 4^e alinéa : « Les recettes provenant des sources visées aux alinéas précédents permettent aux communes, aux provinces, aux villes métropolitaines et aux régions de financer intégralement les fonctions

²⁵ Voir : Vandelli, *op. cit.*, p 356

²⁶ La loi constitutionnelle n° 1/2012 a introduit le principe de l'équilibre budgétaire, qui met en œuvre les engagements internationaux pris par l'Italie.

publiques qui leur sont attribuées ». Enfin, l'État doit attribuer des ressources supplémentaires et adopter des mesures spéciales en faveur de collectivités locales spécifiques « afin de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale ». Ces principes constitutionnels ont été complétés dans diverses décisions de la Cour constitutionnelle (décisions n° 37/2004 et 425/2004, entre autres).

134. Les exigences de base de l'article 9 de la Charte semblent donc consacrées dans la Constitution nationale.

135. La situation économique-politique reflète dans son ensemble les politiques et les lois nationales promulguées par le gouvernement et par le Parlement pour lutter contre la crise économique, maîtriser le déficit public et respecter les plans de stabilité et les autres stratégies imposées par l'Union européenne. Ce cadre a incité à adopter diverses mesures, les plus importantes étant les plans de stabilité approuvés chaque année depuis 1999. Ces plans définissent tout un arsenal d'actions visant divers objectifs, comme des coupes budgétaires linéaires, un durcissement des obligations d'équilibre budgétaire et même des sanctions financières, qui ont mis à mal les finances des collectivités locales et restreint leur autonomie financière. La situation semble avoir atteint un stade critique dans le cas des provinces. La précédente visite de suivi effectuée par le Congrès en Italie, en 2012, avait déjà dressé le même constat. Malheureusement, cette situation est appelée à perdurer, au moins à court terme car, à en croire nos interlocuteurs, l'économie italienne tarde à se redresser. La décentralisation budgétaire n'a pas été intensifiée depuis la dernière visite de suivi, bien au contraire. Certaines régions à statut spécial peuvent présenter des différences et des nuances par rapport à l'ensemble des régions.

136. En conclusion, le cadre juridique principal est délimité par diverses lois et réglementations, dont l'épine dorsale est la loi de 2009 sur le fédéralisme budgétaire (loi n° 42 du 5 mai 2009), tel que modifiée. Cette loi de première importance permet d'approuver des mesures réglementaires supplémentaires et énumère des principes directeurs aussi bien généraux que spécifiques. Parmi ces derniers figurent les principes de coordination des dépenses publiques, de cohérence, de discipline financière, de rationalisation et d'équilibre budgétaire. Au vu des modifications et des adaptations constantes apportées à cette loi, on ne peut pas dire que la situation soit des plus stables. Quoiqu'il en soit, la situation et les tendances actuelles peuvent être synthétisées comme suit :

Communes

Principales sources de revenus pour les communes

Impôts locaux

137. Autrefois, les impôts locaux incluaient habituellement la taxe foncière, la taxe d'habitation (ICI), une taxe sur l'enlèvement et l'élimination des ordures ménagères, un impôt sur le revenu (local) supplémentaire, une taxe sur la publicité et une taxe sur l'occupation des espaces publics. Cette liste a changé : certaines taxes ont été supprimées, d'autres ont été renommées et de nouveaux acronymes sont apparus, de sorte qu'il est parfois difficile de comprendre ces questions. Les principaux changements opérés sont les suivants :

a. L'impôt municipal unique (*imposta unica comunale*, IUC), institué par la loi n° 147 de 2013. Les détails et le mécanisme de cet impôt peuvent varier d'une année à l'autre, de sorte qu'il est difficile de décrire une situation « stable ».

En fait, l'impôt municipal unique englobe ou regroupe trois autres taxes locales :

- l'IMU (*imposta municipale propria*), qui est une taxe foncière. Celle-ci vise les propriétaires de biens immobiliers enregistrés au cadastre (bâtiments, fermes, terrains urbains et agricoles) et d'autres droits immobiliers. Les résidences principales personnelles, sauf très luxueuses, ne sont pas assujetties à cet impôt, qui s'applique uniquement aux résidences secondaires. La base imposable est calculée en fonction de la valeur foncière déterminée par le cadastre. Le taux d'imposition normal est de 0,76 % de la base imposable, mais les communes peuvent faire varier ce taux à la

hausse ou à la baisse dans les limites de 0,3 %. Des exonérations spécifiques, modifiées chaque année, sont applicables.

- la TASI, ou taxe sur les services indivisibles. Il s'agit d'une taxe foncière supplémentaire, qui concerne notamment les résidences principales considérées comme des biens immobiliers de luxe. Celle-ci est censée couvrir les dépenses d'éclairage, de nettoyage des rues, d'entretien des espaces verts et d'autres services fournis de manière équitable par les communes à tous ses habitants ;
 - la TARI (*tassa sui rifiuti*), ou taxe sur les ordures ménagères, était autrefois appelée « TARES » ou d'autres manières, comme « TARSU ». Son montant est calculé par la commune dans la fourchette fixée par la réglementation nationale. Il doit, dans tous les cas, couvrir intégralement les coûts des services d'enlèvement et de traitement des déchets.
- b. l'ADDIRPEF, une surtaxe municipale qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les communes peuvent décider d'instituer une telle majoration (*addizionale*), qui est plafonnée à 0,8 % (0,9 % pour Rome Capitale).
- c. l'ICPDPA, une taxe municipale sur la publicité et l'affichage extérieur.
- d. D'autres impôts, telles que la taxe de séjour (*imposta di soggiorno*) et la contribution (*contributo*) sur le débarquement. La première peut être perçue par certaines communes telles que les chefs-lieux de province (*capoluogo*), les unions de communes et d'autres lieux touristiques. La seconde concerne les communes de certaines petites îles et remplace alors la taxe sur le tourisme.

Redevances et taxes

138. Les communes italiennes peuvent collecter diverses redevances et taxes. Par exemple :

- a. La CIMP, une taxe sur l'installation de publicité qui peut remplacer l'ICPDPA (taxe sur la publicité), si la commune estime qu'il y a lieu de le faire ;
- b. La TOSAP, une redevance sur l'occupation d'espaces publics (rues, boulevards et parcs) à des fins commerciales (bars, magasins, etc.).
- c. La COSAP, une autre redevance sur l'occupation et l'utilisation des zones et espaces publics, qui peut se substituer à la TOSAP.
- d. L'ISCOP, une taxe qui peut être perçue pour couvrir les dépenses engagées par la commune pour la réalisation de certains ouvrages publics.

Recettes non fiscales

139. Les communes italiennes peuvent percevoir des recettes non fiscales, telles que : les bénéfices d'activités économiques ou commerciales et les recettes tirées de la propriété de biens (vente de patrimoine mobilier ou immobilier) ; les intérêts dégagés de placements ou d'autres produits financiers ; les amendes perçues pour les infractions au code de la route, aux règles de stationnement et autres infractions administratives ; les opérations financières : les communes peuvent contracter des emprunts auprès d'organismes privés et émettre des obligations. Cela étant, ces ressources sont soumises à de nombreuses restrictions dans le cadre de la lutte contre la dérive du déficit public. Conformément à l'article 119 de la Constitution, les collectivités locales peuvent recourir à l'endettement pour financer leurs dépenses d'investissement uniquement, et non pour couvrir leurs frais de fonctionnement.

Dotations et mécanismes de péréquation

140. Les communes italiennes peuvent recevoir différentes dotations :

- Les dotations de péréquation : l'absence de véritables mécanismes de péréquation est un aspect récurrent du système italien des finances locales. À la suite de la visite de suivi du Congrès de 2012-13, les rapporteurs signalaient déjà : « il n'existe encore aucun dispositif général en la matière, de sorte que les dispositions nécessaires pour l'instauration d'un fédéralisme budgétaire sont encore très incomplètes ». La visite présente, conduite en 2017, a en revanche révélé de nets progrès, même si les interlocuteurs rencontrés estiment la situation insatisfaisante en l'état. L'instrument de péréquation le plus important à l'heure actuelle est le fonds de solidarité communale (*fondo di solidarietà comunale*, FSC). Institué par la loi n° 228/2012, ce fonds de péréquation remplace l'ancien « *Fondo Sperimentale di Riequilibrio* ». Le FSC et les dotations respectives reçues par les communes dans les régions à statut ordinaire (ainsi que la Sicile et la Sardaigne) sont gérés par la Direction centrale des finances locales, un service du ministère de l'Intérieur. Un jeu complexe de variables entre dans le calcul des montants attribuables aux communes. En 2016, l'enveloppe du fonds de solidarité s'élevait à 6 442 millions d'euros.
- Dotations et subventions ponctuelles prises sur le budget de l'État : les communes peuvent recevoir des dotations pour la réalisation de projets ou d'ouvrages publics conjoints.
- Fonds de l'UE : les communes peuvent activer divers fonds de l'UE destinés au développement urbain, au développement rural et à d'autres aspects de la vie municipale. L'Italie a également reçu des fonds extraordinaires pour faire face à des situations d'urgence, comme les séismes qui ont frappé la région de L'Aquila.

141. Les différents interlocuteurs rencontrés pendant la visite affichent des points de vue divergents concernant l'état actuel général des finances municipales. Les responsables locaux considèrent la situation insatisfaisante dans son ensemble, du moins en ce qui concerne la flexibilité et le montant des ressources financières allouées. Leurs principales critiques peuvent se résumer ainsi²⁷ :

- alors que la plus grande part du déficit public est imputable au gouvernement central (48,4 milliards d'euros en 2015, contre un excédent de 1,5 milliard d'euros pour les communes), les finances locales ont subi des réductions sévères et disproportionnées. Les coupes budgétaires (*tagli lineari*) imposées aux communes se sont élevées au total à plus de 9 milliards d'euros entre 2011 et 2015.
- depuis 2012, les transferts financiers de l'État aux communes n'ont cessé de baisser : de 10 milliards d'euros en 2012 à 1,4 milliard d'euros en 2015.
- Depuis 2015, le fonds de solidarité communale (FSC) est financé par le seul IMU (impôt local).
- En 2015, la contribution nette de l'État aux budgets municipaux était même négative : ce sont les communes qui ont contribué au budget de l'État, à hauteur de 628 millions d'euros nets.

142. En résumé, les responsables locaux jugent le système de prélèvement local insatisfaisant et les ressources totales disponibles trop peu élevées. Certains d'entre eux se sont également plaints des modalités de calcul des dotations et considèrent que la péréquation est insuffisante. Ils affirment par ailleurs que les coupes budgétaires (*tagli lineari*) ont été décidées de manière unilatérale par le gouvernement et imposées de manière relativement autoritaire. Il convient de mentionner à cet égard plusieurs rapports et avis publiés par la Cour des comptes (*Corte dei Conti*) ces dernières années. Dans ces rapports (plus particulièrement dans l'un d'eux, publié peu de temps avant la visite de la délégation), la Cour a constaté que les dotations allouées aux communes ne leur permettaient pas d'assurer leurs services et responsabilités statutaires de manière adéquate²⁸.

143. Le pouvoir central ne partage pas ce point de vue. Le ministère compétent soutient que, dans son état actuel, le système est équitable pour l'ensemble du pays compte tenu de la crise qu'il traverse. Les responsables gouvernementaux affirment que les dotations actuelles ont été

²⁷ Voir : IFEL, département des finances locales (*dipartimento Finanza Locale*), *Finanza comunale in Italia. Sintesi e principali criticità*. Rome, 2017.

²⁸ Corte dei Conti – Sezione Autonomie Locali, *Audizione presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 23 février 2017.

calculées conformément au « coût standard » (*fabbisogni standard*) des fonctions fondamentales des communes. Le système actuel garantit au minimum l'exécution adéquate de ces fonctions. D'après le ministère, il permettrait en outre de respecter le principe de proportionnalité des finances locales (tel qu'énoncé par la Constitution). De plus, afin de compenser les effets budgétaires négatifs, pour les communes, de la suppression de la TASI applicable aux résidences principales, le pouvoir central aurait augmenté le FSC de 3,5 milliards d'euros destinés à des transferts de compensation.

144. Quelle que soit la position officielle du gouvernement, il ressort clairement des tableaux et données fournis par les associations et dirigeants municipaux que les ressources propres des communes ont diminué ces dernières années, de même que les dotations de l'État.

Provinces

145. Les ressources propres des provinces proviennent principalement des impôts et taxes suivants :

- IPT (*imposta provinciale di trascrizione*) : taxe perçue lors de l'enregistrement d'un véhicule (voiture et autres) dans le système d'immatriculation des véhicules ou lorsque les informations dudit système sont modifiées. Le taux d'imposition dépend de la puissance fiscale du véhicule. Les provinces sont libres d'appliquer une majoration (jusqu'à 30 %) ;
- RC-Auto : taxe prélevée sur les assurances de responsabilité civile couvrant les accidents de la circulation. Là encore, les provinces sont libres d'appliquer ou non une majoration ou une diminution ;
- TEFA : taxe environnementale destinée à financer les services provinciaux de protection et de restauration de l'environnement. Il s'agit d'une taxe provinciale dérivée, complémentaire de la taxe locale TARI (sur les déchets) ;
- TOSAP : cette *tassa* fonctionne comme son homologue dans le cas des communes.

146. Du point de vue de la Charte, la délégation tire un bilan plutôt négatif de la situation financière des provinces.

147. Tout d'abord, les lois de finances adoptées entre 2013 et 2016, la réforme institutionnelle prévue par la loi n° 56 du 7 avril 2014 et la réduction des recettes fiscales ont eu pour effet d'abaisser à 4,25 milliards d'euros le montant des ressources disponibles pour les provinces, avec des conséquences extrêmement dommageables sur leur capacité à exécuter leurs fonctions. Ensuite, la loi de stabilité de 2015 a disposé que les provinces et les villes métropolitaines contribueraient à contenir les dépenses publiques par une réduction des frais de fonctionnement (coupe linéaire ou *tagli lineari*) d'un milliard d'euros (900 millions d'euros pour les provinces des régions à statut ordinaire et 100 millions d'euros pour les provinces de Sicile et de Sardaigne). Le montant de cette réduction devait être de l'ordre de 2 milliards en 2016 et de 3 milliards en 2017.

148. Les représentants du gouvernement se sont déclarés conscients de la situation, d'où les mesures prises en 2016 (loi n° 208 du 28 décembre 2015, loi de stabilité 2016) en faveur des villes métropolitaines et des provinces. En particulier, 495 millions d'euros de dotations supplémentaires ont été accordés aux provinces pour le réseau routier et les établissements scolaires, 100 millions d'euros pour les travaux d'entretien exceptionnels de la voirie, 20,4 millions pour les dépenses en personnel et 39,6 pour le maintien de l'équilibre budgétaire. Le montant total de ces dotations supplémentaires devrait s'élever à 470 millions d'euros pour la période 2017-2020.

149. Dans tous les cas, les représentants des provinces (de celles situées dans les régions à statut ordinaire, à tout le moins) estiment que leurs ressources financières sont très en-deçà de leurs besoins. Ils affirment que leurs recettes propres ne parviennent pas, loin s'en faut, à couvrir les dépenses engagées dans le cadre des fonctions fondamentales des provinces. De surcroît, conformément à la stratégie de « réforme des dépenses » prévue par la loi n° 190/2014, les provinces doivent transférer à l'État une part conséquente des produits de leurs efforts budgétaires. Une telle obligation est parfaitement contraire à l'article 119 de la

Constitution. D'après les dirigeants provinciaux, en 2017, les provinces des régions à statut ordinaire devront « rembourser » ou reverser à l'État plus de 1,6 milliard d'euros, une somme qui avoisine le montant total des impôts prélevés par les provinces : d'après l'UPI, les recettes fiscales totales des provinces s'élevaient en 2014 à 2 095 millions d'euros (660 millions en taxes sur les transcriptions, 1 250 millions en taxes sur les assurances, et 185 millions en taxes pour la protection de l'environnement). Par conséquent, le solde net des recettes fiscales restant à disposition des provinces ne sera que de 446 millions d'euros (2 095 millions d'euros moins 1 600 millions d'euros reversés à l'État). Pourtant, l'exécution des trois fonctions fondamentales dans les 76 provinces situées dans des régions à statut ordinaire (voirie, établissements scolaires et protection environnementale) nécessiterait une enveloppe d'au moins 1 305 millions d'euros. Le déséquilibre est donc évident.

150. Enfin, les dirigeants provinciaux ont rappelé qu'ils géraient aujourd'hui plus de 130 000 kilomètres de routes provinciales et 5 100 établissements scolaires accueillant plus de 2,5 millions d'élèves. Ils affirment que leurs ressources ne leur permettent pas de gérer et d'entretenir ces installations et infrastructures de manière appropriée. Il s'agit autant d'un problème de moyens, insuffisants pour délivrer des prestations de qualité, que d'une source d'inquiétude personnelle pour les dirigeants des provinces. Si un accident survient sur une route ou dans une école de province, la loi reconnaît logiquement la responsabilité civile et administrative de la province, mais, dans les cas extrêmes, elle peut également tenir les dirigeants de la province responsables sur le plan pénal, s'il est prouvé que l'accident découle d'un défaut de maintenance ou d'entretien de l'infrastructure. Les dirigeants des provinces s'estiment donc pris en tenaille entre le risque de poursuites pénales et l'impossibilité financière d'écarter ce risque.

151. L'UPI a souligné que, du fait de ces différentes mesures financières, les budgets des provinces affichaient un déficit qui s'élèverait à 650 millions d'euros, d'après la société publique SOSE. Certaines provinces illustrent bien la situation générale. À cet égard, la délégation a été informée des graves difficultés financières rencontrées par la province de Belluno, dans la région de Vénétie. Les dirigeants de cette province ont en effet porté à la connaissance de la délégation l'existence d'un grave déséquilibre dans le budget provincial pour 2017. Le montant total nécessaire à l'exercice des « fonctions fondamentales » a été estimé à 29 200 millions d'euros, et les recettes fiscales à 23 800 millions d'euros. Cela étant, la province est tenue de reverser (*riversamento*) à l'État une somme de 22 915 millions d'euros. Le déficit s'élève donc à 28 315 millions d'euros. Cet exemple montre bien, données à l'appui, à quel point la situation peut être critique.

152. La Cour des comptes s'est également exprimée à ce sujet. Dans un rapport important publié peu de temps avant l'arrivée de la délégation, la *Corte dei Conti* a affirmé ce qui suit : les provinces ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour accomplir leurs fonctions ; les provinces ne devraient plus subir les effets de la « suppression programmée » de ces organes ; les provinces devraient disposer des ressources humaines, financières et opérationnelles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions fondamentales et à la prestation de services essentiels au bénéfice des citoyens et du territoire²⁹.

Autres aspects

153. Dans le domaine budgétaire, toutes les communes sont libres d'élaborer et d'approuver leurs propres budgets, mais, ces dernières années, les attentes de l'État (et plus particulièrement de la Cour des comptes) en matière de discipline budgétaire se sont nettement renforcées. Faire preuve de « discipline budgétaire » est même devenu la règle d'or.

154. Bien que la loi fixe certaines limites spécifiques et claires concernant la dette publique et le déficit des collectivités locales, l'endettement de ces dernières reste un sujet sensible. Les règles précises régissant les cas extrêmes d'insolvabilité sont édictées aux articles 244 et suivants du *Testo Unico*. D'après certaines informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, 102 collectivités locales se sont retrouvées en défaut de paiement ces dernières années, dont certaines communes de grande taille (Alexandrie ou Potenza par exemple).

²⁹ Id. note de bas de page précédente.

Ce phénomène concerne plus particulièrement la Sicile, la Campanie et la Calabre. Certaines provinces connaissent également une instabilité financière (Biella, Caserte).

155. Enfin, et en ce qui concerne le patrimoine des communes, les collectivités locales possèdent leurs propres propriétés, biens et actifs. La Constitution le prévoit explicitement à l'article 119, dernier alinéa. La situation semble plutôt satisfaisante dans ce domaine. Les collectivités locales ont le droit de posséder leurs propres terrains et biens immobiliers et de gérer leurs actifs comme bon leur semble, et ce droit leur est parfaitement reconnu. Cela étant, un détail mérite d'être mentionné dans le cas des provinces : à la suite de l'adoption de la loi *Delrio*, les provinces ont été partiellement démantelées de diverses manières ; leurs compétences « non fondamentales » ont été transférées aux régions, ainsi qu'une partie de leurs effectifs et actifs, conformément à certains critères négociés par la Conférence unifiée.

156. Au vu des éléments ci-dessus, les rapporteurs estiment que l'article 9 de la Charte n'est pas respecté en Italie, notamment dans le cas des provinces.

5.8. Article 10 : Droit d'association

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États. |

157. En ce qui concerne l'application de l'article 10, paragraphe 1 : en Italie, le droit des collectivités locales de s'associer et de former des organisations et des structures communes pour la prestation de services locaux est pleinement reconnu. De fait, le système italien permet aux communes de se constituer en diverses structures coopératives, afin d'exercer leurs fonctions communes et d'assurer leur mission de service public. Cette situation législative est, d'une certaine manière, inévitable dans un pays comptant autant de communes de petite taille (5 567 communes possédaient moins de 5 000 habitants au premier janvier 2016). Le *Testo Unico* régit, sous différents titres de section, les « communautés » et les « formes associatives », et les régions (notamment celles à statut spécial) peuvent instituer d'autres formes de coopération. Concernant les communes, certaines sont organisées en « communautés de montagne » (*comunità montana*, article 27) et en « communautés insulaires » (*comunità isolana*, article 29). Les premières peuvent être constituées dans les régions montagneuses et peuvent exercer, dans le cadre d'une association, les fonctions attribuées aux communes ainsi que toute autre fonction potentiellement attribuée par les provinces ou les régions (article 28). Les secondes peuvent être établies sur différentes îles, à l'exception de la Sicile et de la Sardaigne, et sont soumises aux mêmes règles que les communautés de montagne.

158. Il existe trois formes associatives de base (*forme associative*) : les conventions (*convenzioni*), les consortiums (*consorzi*), les unions de communes (*unione di comuni*) et les accords de programme (*accordi di programma*). Les conventions peuvent se définir comme des accords conclus entre deux communes au moins qui règlementent l'exécution coordonnée de fonctions et de services communs, conformément aux exigences formulées – de manière plutôt sommaire – dans l'article 30 du *Testo Unico*. Les consortiums sont des structures formées par les communes et par d'autres entités publiques. Elles sont chargées de la gestion associative d'un ou plusieurs services publics. Contrairement aux *convenzioni*, les *consorzi* sont pleinement reconnus en tant qu'entités locales, et doivent posséder à ce titre leur propre assemblée et leur propre comité de direction (article 31, *Testo Unico*). Enfin, les unions de communes sont probablement la forme la plus importante de structure associative intercommunale. Composées de deux communes ou plus, les *unione di comuni* exercent les fonctions et assurent les services des communes dans le cadre d'une association. Elles sont également considérées comme des entités locales (article 32). À l'inverse des consortiums, qui

jouent en général un rôle unique, l'union des communes est une entité multifonctionnelle aux missions multiples. Les régions, et plus particulièrement les régions « à statut spécial », ont compétence pour régler en détails ces instruments et entités de coopération.

159. Trois idées principales méritent d'être développées dans le présent rapport à propos de cet aspect particulier du système italien :

160. Tout d'abord, les structures de coopération sont très répandues. D'après les statistiques, en 2017, 69 % des communes ont adopté une ou plusieurs conventions, 38 % se sont constituées en consortiums et 27 % sont membres d'une union de communes. On comptait 586 *unioni* recensées en février 2017. Parmi les « formes associatives », les unions de communes sont sans conteste les plus importantes. On les considère parfois comme les précurseurs des fusions de communes³⁰. Ensuite, la législation nationale récente (la loi *Delrio* notamment) a introduit des mesures pour réformer les structures de coopération intercommunale. Cette loi a notamment tenté de restreindre les formes de coopération, en dissuadant de former des consortiums et des communautés de montagne au profit de la création d'« *unioni* » et de « *convenzioni* ». On observe une volonté politique de supprimer progressivement les consortiums et autres formes de coopération, telles que les communautés de montagne. D'autre part, les communes qui souhaitent constituer une union de communes doivent désormais compter une population totale, toutes communes cumulées, de 10 000 habitants au minimum. Les régions peuvent également encourager et soutenir les unions en termes de subventions ou de projets spécifiques.

161. Enfin, depuis 2010 (décret n° 78 de 2010), le gouvernement a instauré, pour les communes de moins de 5 000 habitants, l'obligation d'assurer leurs « fonctions fondamentales » au moyen de formes de coopération telles qu'une union ou une convention. Cette décision s'explique en grande partie par la nécessité d'abaisser la dépense publique et de « rationaliser » le secteur public. Cela étant, l'échéance prévue pour la mise en œuvre de l'obligation a été repoussée à plusieurs reprises. Celle-ci est « actuellement » fixée au 31 décembre 2017.

162. Compte tenu de ce qui précède, on peut en conclure que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Italie.

163. En ce qui a trait à l'article 10, paragraphe 2, le droit des collectivités locales de former des associations pour représenter et défendre leurs intérêts est pleinement reconnu en Italie. Le dynamisme de la vie des associations est le meilleur argument à l'appui d'une parfaite conformité avec l'article 10, paragraphe 2. À cet égard, les associations locales les plus importantes sont les suivantes :

- l'ANCI (*Associazione nazionale di Comune d'Italia*) : Il s'agit de la plus grande et plus importante association nationale. Elle réunit plus de 7 300 communes, soit 90 % du nombre total des communes d'Italie. Cette association possède également des chambres ou antennes « régionales » ;
- l'UPI (*unione delle provincie italiane*) : association des provinces italiennes, dont elle relaie actuellement avec force et clarté les positions, dans un contexte politique changeant. Cette association représente toutes les provinces italiennes à l'exception de celles de Trente et de Bolzano (qui font partie d'une région à statut spécial) ;
- l'UNCEM : association représentant les villes et communes de montagne ;
- l'AICCRE (*Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*) : Il s'agit de la section italienne du CCRE (Conseil des Communes et des Régions d'Europe).

164. À ces associations « institutionnelles » formées par des collectivités locales « authentiques » s'ajoutent diverses associations régionales.

165. Ces associations sont particulièrement actives et jouent un rôle de premier plan dans la défense et la promotion des intérêts des collectivités locales qu'elles représentent. Le ministre

30 L. Vandelli, *op. cit.*, p. 342.

de l'Intérieur a affirmé que l'ANCI et l'UPI étaient considérées comme des partenaires à part entière et qu'il entretenait avec elle des relations fructueuses.

166. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent au respect de l'article 10, paragraphe 2, de la Charte en Italie.

167. Concernant l'article 10, paragraphe 3, ainsi qu'il est indiqué en introduction du présent rapport, l'Italie a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (signature le 21 mai 1980, ratification le 29 mars 1985, entrée en vigueur en Italie le 30 mai 1985). D'autre part, l'Italie a signé mais n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE n° 159. Enfin, l'Italie n'a pas encore signé les Protocoles n° 2 (1988) et n° 3 (2009) à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière. La délégation n'a pas eu connaissance de la position officielle de l'Italie concernant la ratification de ces protocoles.

168. Les rapporteurs n'ont pas entendu de critiques concernant d'éventuelles limites ou contraintes imposées par l'État aux collectivités locales souhaitant participer à une coopération transfrontalière. Cette coopération est particulièrement fructueuse dans certains territoires du nord où l'allemand fait partie des langues officielles (le Haut Adige/Tyrol du Sud, par exemple). Des communes italiennes ont formé des partenariats, des accords et des jumelages avec des villes étrangères.

169. Au vu de ce qui précède, l'article 10, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Italie ; les rapporteurs ne voient donc aucune raison à ce que les conventions susmentionnées ne soient pas ratifiées dans un futur proche.

5.9. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

170. La mise en œuvre de cet article de la Charte en Italie appelle une appréciation nuancée. Il est indéniable, comme cela a été relevé plus haut, que les collectivités locales italiennes jouissent d'une autonomie dans un grand nombre de domaines – une autonomie protégée à la fois par la Constitution et par les lois relatives aux pouvoirs locaux. Il est également vrai que les collectivités locales, en tant que personnes juridiques, ont le droit de saisir les tribunaux ordinaires pour défendre leurs droits statutaires, leurs intérêts, leurs actifs et leurs biens. Les collectivités locales peuvent également saisir des tribunaux administratifs, pour défendre leurs droits statutaires et intérêts, ainsi que leur autonomie si celle-ci a été niée ou restreinte par une décision, un projet, une politique du gouvernement central ou d'entités régionales. Dans ce domaine, les tribunaux administratifs régionaux, et surtout le Conseil d'État, jouent un rôle décisif.

171. Plusieurs situations juridiques peuvent amener une collectivité locale à saisir un tribunal administratif : (1) la commune, en tant qu'entité représentant les intérêts de sa population, peut s'opposer, par exemple, à la réalisation d'un projet ou d'un ouvrage de l'État qui déplaît aux résidents locaux ; (2) les conflits entre collectivités locales. Par exemple, la commune A autorise la construction d'une installation de production énergétique proche des limites territoriales de la commune B. Cette entité s'oppose au projet et poursuit la commune A en justice ; (3) un conflit entre une commune et une région, principalement pour des questions d'urbanisme. Par exemple, une commune n'obtient pas l'approbation finale de la région pour un plan local d'occupation des sols. Elle forme alors un recours pour contester ce refus auprès d'un tribunal administratif ; (4) un conflit entre une collectivité locale et l'État. Par exemple, dans une affaire récente, un service gouvernemental a publié une circulaire interdisant l'inscription des mariages entre personnes de même sexe dans les registres d'état civil des communes (une compétence du maire exercée en sa qualité d'agent de l'État). Une commune a intenté une action en justice contre le gouvernement, arguant de l'irrégularité d'une telle circulaire du

fait du déni du principe d'autonomie locale et de l'ingérence abusive dans les compétences des maires qu'elle constituait. Le recours a été confirmé par le Conseil d'État. Au surplus, les associations de collectivités locales ont qualité aux yeux de la justice pour former des recours devant les tribunaux administratifs au nom des collectivités locales qu'elles représentent.

172. Cependant, les rapporteurs souhaitent ajouter un commentaire sur la mise en œuvre de l'article 11 de la Charte concernant la saisine de la Cour constitutionnelle. Une telle saisine peut être utile voire nécessaire si une région ou le pouvoir législatif central adopte une loi qui nie ou restreint potentiellement l'autonomie locale, ou y nuit de quelque sorte que ce soit. Le droit public italien n'autorise pas les collectivités locales à saisir la Cour constitutionnelle lorsque l'État ou une région adopte un texte de loi contraire au principe d'autonomie locale, ou qui en réduise ou limite le champ d'application. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays européens, les entités susmentionnées ne peuvent former aucun recours dans une telle situation. Elles n'ont pas de *locus standi* (qualité pour agir).

173. Un renvoi accessoire ou spécifique qu'elles auraient introduit indépendamment ou automatiquement ne leur permet pas non plus de saisir d'office la Cour constitutionnelle. Il est vrai que, dans le contexte d'une procédure administrative ouverte dans les cas de figure 3 ou 4 ci-dessus, si le débat juridique concerne un texte de loi national ou régional, le tribunal administratif peut demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité du texte de loi (question de son inconstitutionnalité). Il y aurait alors violation alléguée de l'article 5 de la Constitution (principe de l'autonomie locale) et la Charte, lue conjointement avec la Constitution (et notamment son article 117), peut être utilisée comme critère de validité ou de légitimité de la loi contestée. En d'autres termes, le tribunal administratif peut se référer à la Charte dans son argumentaire. En revanche, le tribunal ne peut s'abstenir d'appliquer la loi en invoquant directement la Charte ; il est tenu de s'en remettre à la Cour constitutionnelle. Cette spécificité du droit constitutionnel italien a déjà été décrite au point 5.1, *supra*.

174. Précisons toutefois que ce dispositif procédural ne peut être introduit que par le tribunal et non par la commune à l'origine de la plainte ; il faut en outre que le tribunal l'estime raisonnable et justifié. Comme expliqué précédemment, cette situation n'est pas due à la seule Charte : elle découle également d'un aspect spécifique du système constitutionnel italien, qui veut qu'aucun tribunal ne peut conclure à l'inconstitutionnalité d'une loi ordinaire et que, si un tribunal doute de la constitutionnalité de cette règle juridique, il doit former un renvoi ou un recours préjudiciel auprès de la Cour constitutionnelle.

175. Cette procédure ne constitue pas forcément un obstacle. De fait, ces dernières années, plusieurs renvois de ce type ont été formés, offrant à la Cour constitutionnelle la possibilité de statuer sur la constitutionnalité de plusieurs textes de loi (contestés au motif qu'ils constituaient une violation du principe d'autonomie). Ainsi, la décision n° 50/2015 précédemment mentionnée a été prononcée dans ce cadre. La délégation a également été informée qu'au mois de janvier de cette année, le tribunal administratif régional du Latium avait posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle relative à une disposition de la législation nationale imposant une fusion obligatoire de communes dans certains cas. Le tribunal estimait que cette disposition constituait une violation possible du principe d'autonomie locale. Il sera intéressant, du point de vue de la protection de l'autonomie locale, de voir quelle décision rend la Cour constitutionnelle.

176. Au vu des éléments ci-dessus, on peut conclure que l'article 11 de la Charte est globalement respecté en Italie, puisque les collectivités locales ont accès aux tribunaux ordinaires et administratifs pour défendre leurs droits statutaires. Les rapporteurs estiment que l'octroi aux collectivités locales d'un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle leur donnerait un moyen supplémentaire de contester un texte législatif régional ou national au nom du principe d'autonomie locale. De l'avis du Conseil d'État, l'absence d'accès à la Cour constitutionnelle est compensée, en partie au moins, par le *locus standi* étendu accordé aux provinces et aux communes devant les juridictions administratives.

5.10. Article 12 : Engagements – réserves formulées par l'Italie

177. Comme indiqué au point 1 du présent rapport, la République italienne a ratifié la Charte sans formuler la moindre réserve ni la moindre restriction territoriale ou organique vis-à-vis de son application. La « déclaration » annexée à l'instrument de ratification indique clairement que l'Italie est liée par tous les articles de la Charte.

6. DÉMOCRATIE RÉGIONALE : LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

6.1. Antécédents : principaux développements concernant la démocratie régionale en Italie

178. La décentralisation régionale en Italie s'est faite selon un processus long et parfois chaotique³¹. Aujourd'hui, et après diverses réformes, ce pays compte vingt régions, que l'on peut classer en deux catégories très distinctes : d'une part, les régions à statut « ordinaire » (*regioni a statuto ordinario*), au nombre de quinze (Abruzzes, Pouilles, Basilicate, Calabre, Campanie, Émilie-Romagne, Latium, Ligurie, Lombardie, Marches, Molise, Piémont, Toscane, Ombrie et Vénétie) ; d'autre part, les cinq régions à statut spécial (*regioni a statuto speciale*) : Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige/Südtirol, Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne et Sicile. La région du Trentin-Haut Adige/Südtirol présente en plus la particularité de se composer de deux « provinces autonomes », Trente et Bolzano, qui possèdent leurs propres compétences, pouvoirs et ressources financières, la région étant presque impuissante en termes de moyens matériels³². Si la plupart des régions (« à statut ordinaire ») ont été créées dans les années 1970, les autres (celles « à statut spécial ») ont connu l'autonomie bien avant : le Trentin-Haut Adige/Südtirol a été déclaré territoire autonome lors de son annexion par l'Italie après la première guerre mondiale ; la Sicile et la Sardaigne ont obtenu leur statut de « région spéciale » à la fin de la seconde guerre mondiale (le statut de la Sicile a été approuvé en 1946, avant la Constitution nationale) et la Vallée d'Aoste jouit d'un statut spécial depuis 1948. Le Frioul-Vénétie Julienne est devenu une région à statut spécial en 1963.

179. Différentes réformes ont été mises en œuvre dans le domaine de la décentralisation régionale³³. La plus importante (si l'on excepte la création des régions « ordinaires » en 1970) a été menée par le biais de la réforme constitutionnelle de 2001, qui a renforcé les compétences des régions à statut ordinaire. Une réforme fédéraliste supplémentaire a été proposée en 2005, mais elle a été rejetée par référendum national en 2006.

180. Les raisons de l'existence des régions « spéciales » sont principalement historiques, mais également culturelles, linguistiques et géographiques. Cette caractéristique structurelle clé de la démocratie régionale italienne explique les différences considérables qui distinguent les deux types de région dans de nombreux domaines : les régions « à statut spécial » possèdent plus d'autonomie, plus de compétences, un plus grand poids institutionnel, plus de ressources financières et plus de pouvoir politique que les régions « ordinaires ». De fait, la régionalisation italienne présente une « asymétrie » très nette, et cette caractéristique structurelle a des répercussions énormes sur chaque aspect de la démocratie régionale dans le pays.

181. Le processus de régionalisation est considéré par beaucoup comme étant aujourd'hui parvenu à « maturité ». Aucun nouveau transfert de compétences de l'État vers les régions n'est prévu à court terme. Cela étant, comme dans tout pays décentralisé, des questions, exigences ou tensions surgissent de manière cyclique ou récurrente de certaines parties du territoire. Il existe assurément des partisans d'une transition vers un fédéralisme ouvert, mais ils restent pour l'instant minoritaires. D'autres territoires revendiquent parfois, de manière plus

31 Voir : L. Gambi, « Le regioni italiane come problema storico » (1977), *Quaderni storici* 275.

32 En réalité, ces deux provinces sont généralement considérées comme des « régions spéciales » à part entière (par exemple, dans l'article 117 de la Constitution : « Les Régions et les Provinces autonomes de Trente et de Bolzano [...] participent aux décisions visant à la formation des actes normatifs communautaires [...] »)

33 Pour une analyse des différentes réformes (réussies ou non) dans le domaine de la régionalisation italienne, voir : A. Bagnai, « Le parcours du régionalisme italien : entre crise économique et crise de la Constitution », in *Federalisms, decentralisation and European regionalisation. Comparative perspectives*. Editions l'Epitoge-Lextenso, 2017, p. 229 et suivantes.

ou moins récurrente et sans succès pour l'instant, leur droit à plus d'autonomie, voire à l'indépendance. À cet égard, le mouvement « pro-Padanie », si actif il y a quelques années, semble s'être étiolé et ne joue plus que les seconds rôles sur la scène politique italienne. Malgré la diversité voire l'individualisme inhérents à l'âme italienne, le sentiment d'identité nationale reste fort et est rarement remis en question.

182. Dans d'autres parties du territoire, les revendications en faveur d'une autonomie renforcée ont été clairement formulées par des responsables régionaux. Citons à ce propos le cas de la région de Vénétie. Depuis 2001, cette région a formulé plusieurs demandes auprès du gouvernement central pour qu'une plus grande autonomie lui soit reconnue, conformément à l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, mécanisme encore jamais mis en œuvre en Italie. La région ne revendique pas spécialement un « statut spécial », mais plutôt un accroissement de son autonomie et de ses compétences dans de nombreux domaines. À ces fins, le conseil régional a adopté en 2014 un texte de loi (loi n°15 du 19 juin 2014) approuvant l'organisation d'un référendum, à l'occasion duquel la population sera invitée à voter pour ou contre l'ouverture d'une négociation avec l'État en vue de renforcer le degré d'autonomie de la région. Dans sa décision 118/2015, la Cour constitutionnelle a confirmé la légitimité constitutionnelle d'une telle initiative³⁴. D'après les responsables régionaux, ce référendum devrait avoir lieu en octobre 2017, et un autre référendum similaire sera semble-t-il organisé en Lombardie.

6.2. Cadre constitutionnel de la démocratie régionale

183. Les dispositions constitutionnelles concernant les régions apparaissent dans la section réglementant aussi les collectivités locales, soit dans le titre V de la Constitution, qui inclut les articles 114 à 133. Ceci s'explique par le fait que la région est conçue comme une strate territoriale de la République, au même titre que les communes, les provinces et les villes métropolitaines. Certaines dispositions constitutionnelles s'appliquent par conséquent à la fois aux régions et aux collectivités locales, tandis que d'autres sont spécifiques aux régions. Quoiqu'il en soit, la réglementation constitutionnelle des régions est plus dense et vaste que celle des collectivités locales, ce qui confère aux autonomies régionales un caractère plus stable et permanent. Ainsi, à l'instar des collectivités locales, les régions sont décrites comme des « entités autonomes » ayant leurs propres statuts, compétences et fonctions. Bien que les régions et les collectivités locales soient incluses dans la même disposition, il ressort clairement de cette dernière que les collectivités locales jouissent d'une autonomie « administrative » et les régions d'une autonomie « politique » : elles peuvent adopter des lois ordinaires et possèdent, dans certains secteurs, des compétences législatives exclusives. En principe, il est impossible pour le parlement national de légiférer dans ces secteurs.

184. L'article 116 revêt une importance cruciale dans le domaine de la démocratie régionale, en cela qu'il consacre implicitement la nature « asymétrique » de la régionalisation italienne. Les régions à statut spécial y sont énumérées une à une et la Constitution dispose que « des formes et des conditions particulières d'autonomie [leur] sont attribuées selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par le droit constitutionnel ». De plus, une disposition spécifique relative à la région du Trentin-Haut Adige/Südtirol précise que cette dernière « se compose des provinces autonomes de Trente et de Bolzano ». A contrario, les régions à statut ordinaire ne sont pas énumérées dans cette section. Tout juste trouve-t-on mention du fait que « des formes et des conditions particulières d'autonomie [...] peuvent être attribuées par la loi de l'État ». L'article 131 dresse la liste des 20 régions existantes, mais celles-ci ne sont pas classées en groupes distincts.

185. L'article 117 régit le cas complexe de la répartition des compétences entre l'État et (toutes) les régions, dans une forme résumée au point 6.4.1 ci-dessous. L'article 119 de la Constitution fixe les règles de financement communes applicables aux collectivités locales et régionales. Ces principes ont déjà été abordés dans les paragraphes précédents et seront à nouveau examinés au point 6.4.8 ci-dessous. Les articles 121-123 et 126 régissent

³⁴ Toutefois, la Cour a jugé inconstitutionnelles les questions du référendum relatives à l'obtention de l'indépendance de la région.

l'organisation interne des régions et l'article 132, la fusion des régions existantes ou la création de nouvelles régions.

6.3. Organisation interne

186. Comme on l'a vu, l'article 121 de la Constitution définit l'organisation institutionnelle de base des régions. En vertu de cette disposition, les organes de la région sont le conseil régional, le gouvernement régional et son président. Outre ces dispositions constitutionnelles relativement sommaires, chaque région possède son propre « statut » (*statuto*), qui fixe les règles d'organisation politique et administrative de la région. La procédure d'approbation et de modification des lois régionales est définie par l'article 123 de la Constitution mais, là encore, le cas des régions à « statut spécial » est un peu particulier, dans le sens où leurs statuts actuels ont été approuvés par les lois constitutionnelles de 1948 (Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige/Südtirol, Sicile et Sardaigne) et de 1963 (Frioul-Vénétie Julienne). La différence principale entre le *statut ordinaire* et le *statut spécial* réside dans le fait que le premier est adopté et modifié par une loi régionale protégée, et le second, ainsi que toutes ses modifications ultérieures, par le droit constitutionnel.

187. Le fait que chaque région approuve son propre statut peut entraîner des différences notables entre les niveaux secondaire et inférieur de la machinerie administrative régionale. Dans tous les cas, les trois institutions politiques principales de chaque région sont le conseil régional, l'exécutif régional et le président de la région. Dans ce cadre, le conseil régional (ou assemblée régionale) exerce les pouvoirs législatifs attribués à la région. Chaque région possède son propre conseil régional mais, dans le Trentin-Haut Adige/Südtirol, ce que l'on désigne par ce terme est en fait une union des conseils des provinces autonomes de Trente et de Bolzano. Le nombre des membres de l'assemblée régionale est fixé par le statut d'autonomie régionale. Ces membres sont élus au suffrage universel direct, conformément au mode de scrutin prévu par le droit régional. Le profil institutionnel et les compétences du conseil de la région sont presque identiques à ceux du conseil municipal. Ainsi, le conseil approuve et modifie le budget et le statut d'autonomie des régions.

188. L'exécutif régional (parfois désigné par un nom spécifique, comme celui de *Giunta*) est l'organe exécutif de la région. Il est présidé et dirigé par un président. Cette haute fonction est régie par les articles 121 et 122 de la Constitution. Le président de région est élu au suffrage universel direct, « sauf si le statut régional en dispose autrement » (article 122). Là encore, le cas de la région Trentin-Haut Adige/Südtirol offre un exemple de cette exception. La présidence de la région échoit tour à tour aux présidents des deux provinces. Celui de Trente est élu au suffrage universel direct, tandis que celui de Bolzano est élu par l'assemblée provinciale. En règle générale, le président nomme et révoque les membres de l'exécutif régional et oriente les politiques de la région. À l'instar des maires au niveau municipal, le président représente le pouvoir exécutif de la région. Il en est le dirigeant politique et le « chef visible ». Il est responsable de la gestion de l'administration régionale, de ses moyens et de ses ressources. Il est également le représentant de la région.

189. En ce qui concerne les ressources humaines, les régions italiennes possèdent leurs propres effectifs, indépendants des administrations centrales et locales. Les régions disposent d'une autonomie limitée pour fixer les salaires de leurs employés, dans la mesure où ces salaires sont généralement définis dans les conventions collectives nationales de la fonction publique. Les régions peuvent néanmoins instaurer des systèmes de rémunération complémentaire ou accessoire. Elles ont toute liberté pour embaucher et licencier leurs fonctionnaires, comme les communes.

6.4. Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article, au regard du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale

6.4.1. Compétences régionales

190. Les régions italiennes exercent un large éventail de compétences, qui peuvent être d'ordre « législatif » (capacité à rédiger des textes de loi), « réglementaire » (capacité à approuver des réglementations administratives subordonnées aux lois) et « exécutif » (capacité à mettre en œuvre et en application des lois et réglementations nationales ou régionales, voire les règlements de l'UE).

191. L'examen des compétences des régions italiennes nécessite de garder trois éléments clés à l'esprit. Premièrement, le champ des compétences régionales a été considérablement réduit au cours des 40 dernières années. Les premiers pas des régions, dans les années 1970, ont été accompagnés par des transferts de compétences exécutives, d'actifs et de ressources de la part de l'État. Les lois « Bassanini » de 1997 (et plus particulièrement la loi 59/1997) ont conféré aux régions des pouvoirs administratifs résiduels. Plus tard, la réforme constitutionnelle de 2001 a élargi le champ des compétences législatives des régions, qui ont hérité en outre de compétences législatives résiduelles (voir *infra*). Deuxièmement, la répartition des compétences entre les régions et l'État est régie par la Constitution et non par une législation ordinaire, comme dans le cas des collectivités locales. Cela signifie que les règles essentielles régissant les compétences régionales sont garanties par la Constitution et ne peuvent pas être modifiées par le législateur « ordinaire ». Pour autant, comme dans de nombreux autres pays, ces dispositions constitutionnelles sont loin d'être limpides et ont donné lieu à plus d'un contentieux constitutionnel entre l'État et les régions. Toute analyse de la Constitution (et plus particulièrement de l'article 117) requiert donc la consultation préalable de la jurisprudence appropriée de cette juridiction. Troisièmement, toutes les régions ne sont pas égales en matière de compétences, puisque chaque statut régional d'autonomie énonce des dispositions qui lui sont propres. Qui plus est, les régions à « statut spécial » exercent, dans certains domaines, des compétences plus nombreuses et plus larges que les régions « à statut ordinaire ».

192. L'article 117 de la Constitution constitue l'épine dorsale du système de répartition des compétences entre l'État et la région. Cette disposition, qui n'utilise ni sous-titres ni liste numérotée de paragraphes, distingue les compétences législatives des compétences « réglementaires ». Elle ne comporte aucune mention de compétences « exécutives », contrairement à l'article 118, qui dispose que « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions [...] attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État ».

193. Concernant les compétences législatives, précisons qu'avant la réforme de 2001 la Constitution énumérait les 18 domaines dans lesquels la région avait le pouvoir de légiférer, ainsi que d'autres domaines relevant de la compétence exclusive de l'État. Cette réforme a considérablement accru l'autonomie législative de la région. Désormais, la Constitution ne désigne nommément que les compétences exclusives de l'État dans 17 « domaines » (de la politique étrangère à la sécurité sociale), « tandis que les régions exercent des pouvoirs législatifs dans tous les domaines qui ne sont pas expressément attribués à l'État ». En d'autres termes, la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit une clause de *compétences résiduelles* en faveur des régions. Cela étant, il n'existe aucune liste de compétences « exclusives » pour la région. En effet, la Constitution ne désigne pas expressément les domaines pour lesquels la région est compétente. En théorie, tout ce qui n'est pas considéré comme une « compétence exclusive » de l'État ni comme un domaine de compétence concurrente dans l'article 117 revient à la région et peut figurer parmi les compétences exclusives de la région dans son propre statut d'autonomie. Le problème principal (pour la région) tient au fait que tout « domaine », parmi les 17 répertoriés comme relevant de la compétence exclusive de l'État (ou comme une compétence *concurrente*) peut prêter à des interprétations larges ou « élastiques », ce qui limite considérablement les domaines « relevant exclusivement » de la compétence des régions. La « protection de l'environnement » (alinéa a, article 117) fournit sans doute le meilleur exemple de cette élasticité potentielle du périmètre

d'action de l'État, dans la mesure où il s'agit d'un domaine à la fois vaste et pluridisciplinaire. Ce problème est bien entendu la source d'innombrables contentieux constitutionnels.

194. Aux domaines relevant de la compétence exclusive soit de l'État, soit des régions, s'ajoutent ceux pour lesquels État et région exercent tous deux des pouvoirs législatifs. La Constitution désigne cette catégorie sous le terme de « législation concurrente ». Celle-ci s'applique à une longue liste de domaines (plus d'une vingtaine, dont certains sont divisés en deux sous-domaines). On retrouve dans cette liste, entre autres, le commerce extérieur, la protection et la sécurité de l'emploi, l'enseignement, les communications ainsi que le transport et la distribution d'énergie. L'État et les régions exercent des compétences législatives « concurrentes » dans ces domaines. La relation entre les lois de l'État et celles des régions fonctionne comme suit : les régions sont libres de légiférer dans ces domaines mais doivent respecter les « principes fondamentaux » énoncés dans le droit national.

195. Sans grande surprise, ce système de compétences législatives *concurrentes* a donné lieu à un grand nombre de controverses et recours constitutionnels, introduits par l'État comme par les régions. Les scénarios de contentieux possibles sont nombreux et les batailles juridiques parfois d'une redoutable complexité : telle loi de l'État appartient-elle à la catégorie des domaines « exclusifs » de l'État ou à celle des domaines « concurrents » ? L'État- a-t-il poussé trop loin sa définition des principes « fondamentaux » ? Les régions ont-elles respecté ces principes ? Toutes les conditions sont réunies pour aboutir à un vaste – et potentiellement interminable – contentieux constitutionnel. Afin de rectifier le tir, l'une des propositions incluses dans le référendum de décembre 2016 était de renforcer la capacité de l'État à approuver les principes fondamentaux que les régions doivent respecter lorsqu'elles légifèrent en la matière. Son objectif était d'homogénéiser la législation à l'échelle du pays et de gommer les disparités réglementaires régionales. Quoiqu'il en soit, cette proposition est restée à l'état de projet en raison de l'issue négative du référendum.

196. Le pouvoir réglementaire (*potestà regolamentare*) échoit à l'État dans ses domaines de compétence « exclusive » et aux régions dans tous les autres domaines.

197. Quant aux compétences « exécutives » (planification, mise en œuvre, etc.) des régions, une bonne partie leur est attribuée dans les politiques et les domaines qui relèvent de leurs compétences. Ces compétences sont définies dans leur statut propre, dans la législation nationale ou dans les lois et réglementations régionales. Ainsi, les régions exercent de nombreuses compétences exécutives dans des domaines tels que les services de santé, les transports, les services sociaux, l'environnement, l'enseignement, les questions budgétaires, les relations avec les municipalités et provinces de leur territoire, la culture, le patrimoine historique, l'emploi, etc. Enfin, les régions peuvent également organiser des référendums portant sur les lois et mesures administratives de la région (article 123 de la Constitution).

198. Compte tenu de ce qui précède, la répartition des compétences attribuées aux régions italiennes satisfait clairement aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.2. Relations avec les autorités territoriales infranationales

199. Les régions exercent des compétences importantes dans le domaine des collectivités locales, qui sont un domaine de « compétences concurrentes » entre l'État et les régions. Par exemple, la réglementation des « fonctions fondamentales » des communes et des provinces relève de la compétence exclusive de l'État, ce qui signifie que les régions peuvent attribuer d'autres compétences (« non fondamentales ») aux collectivités locales implantées sur leur territoire. D'autre part, comme nous le mentionnions plus haut, la fusion des communes, ou toute modification de leurs limites territoriales, doit être actée par un texte de la région, soit de nature législative (fusion) soit de nature exécutive (article 133 de la Constitution). Les régions à statut spécial exercent plus de compétences dans ce domaine que les régions à statut ordinaire, comme l'atteste le *Testo Unico* lui-même, qui ne s'applique pas à ces régions dès lors qu'il est en conflit avec les lois régionales (article 2).

200. Les régions sont également compétentes en ce qui concerne les provinces. À cet égard, rappelons que toutes les régions (hormis la Vallée d'Aoste) sont historiquement divisées en deux provinces ou plus. Les spécificités des « provinces autonomes » de Trente et de Bolzano (qui ne sont pas vraiment des « provinces » au sens habituel du terme) méritent elles aussi d'être à nouveau soulignées. Dans ce domaine, les régions à statut spécial exercent plus de compétences que les régions à statut ordinaire et peuvent entreprendre de réorganiser leurs provinces (comme cela a été le cas en Sardaigne) voire de les supprimer (comme en Sicile, où les provinces ont été supprimées en 2015 et remplacées par d'autres collectivités).

201. Concernant la consultation des communes et des provinces et leur participation aux processus décisionnels des institutions régionales, ces mécanismes doivent être prévus par la législation régionale. La situation peut donc varier suivant les régions. Dans tous les cas, la délégation a eu confirmation qu'il existait dans chaque région une « Conférence » unifiée avec les collectivités locales. Par exemple, la région de Vénétie possède une Conférence région-collectivités locales (*Conferenza Regione-autonomie locali*) et un observatoire régional pour la réorganisation des provinces.

202. Par conséquent, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.3. Participation aux processus décisionnels de l'État

203. D'après la Constitution et au vu de la dynamique politique du pays, les régions italiennes sont largement associées à la plupart des décisions, projets et initiatives juridiques les concernant adoptés par l'État, que ce soit par le biais de consultations ou d'une participation. Concernant les décisions, la délégation a tiré la conclusion qu'il existait, comme au niveau des collectivités locales, un mécanisme positif de consultation et de participation des régions à la prise de décision politique des institutions nationales. À cet égard, l'organe le plus important est la « Conférence permanente pour les relations entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano », même si le rôle de la Conférence unifiée (voir point 3.2.3) n'est pas négligeable dans certains domaines. Ce que nous avons constaté ci-dessus pour les communes vaut donc également dans le cas présent : le gouvernement central consulte régulièrement les régions à propos des différentes propositions législatives les concernant.

204. Les régions peuvent toutefois faire entendre leur voix dans les organes politiques d'État sous d'autres formes, et via d'autres méthodes. Par exemple, les assemblées régionales (conseils) peuvent soumettre des projets de loi au Parlement national en vertu de l'article 121 de la Constitution. D'autre part, toutes les régions (et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano) participent à l'élaboration des textes de loi de l'Union européenne relatifs aux domaines relevant de leurs compétences (comme le prévoit et le garantit l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution).

205. Dans le domaine de la participation à la prise de décisions de l'État, des différences existent par ailleurs entre les deux types de régions : les régions à statut spécial ont le droit de siéger aux réunions du Conseil des Ministres, ce qui n'est pas le cas des régions « à statut ordinaire ». Les premières possèdent leur propre système de lobby, chargé de défendre le « statu quo » asymétrique actuel. D'autre part, et en fonction de la question à l'étude, l'État peut décider de négocier avec les régions ordinaires – ou de ne consulter que ces dernières – si la proposition législative n'affecte pas les compétences des régions à statut spécial, ou si les régions à statut spécial exercent des compétences spécifiques et accrues et ne sont donc pas concernées par la réforme législative.

206. Compte tenu des éléments ci-dessus, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.4. Contrôle des collectivités régionales par des autorités de l'État

207. Les régions italiennes fonctionnent comme des unités territoriales entièrement autonomes, agissant au quotidien sans directive, approbation préalable ou consentement de

l'administration centrale. Juridiquement parlant, le gouvernement ne peut donner d'ordres à une région, et la réforme constitutionnelle de 2001 a supprimé les contrôles préventifs de l'État sur les décisions des régions (en abrogeant l'ancien article 130 de la Constitution). Par conséquent, le périmètre d'autonomie octroyé aux régions est généralement respecté par les autorités nationales. Cela étant, l'État conserve une compétence générale pour coordonner les actions entre l'État et les régions dans certains domaines, ce qui peut entraîner des conflits vis-à-vis des politiques, priorités ou décisions des régions.

208. Le pouvoir central n'exerce aucun contrôle d'opportunité et ne peut être saisi d'un recours lié aux activités régionales. Toutefois, l'autonomie régionale est compatible avec certains types de contrôles de l'État. Le plus important d'entre eux est le contrôle de substitution, régi par l'article 120, 2^e alinéa, qui fonctionne de la manière présentée *supra* au point 5.6 dans le contexte des collectivités locales. Nous renvoyons à ce point par souci de concision.

209. En règle générale, les contrôles auxquels l'État peut procéder concernant les décisions, projets et lois de la région doivent être approuvés par une juridiction. Ainsi, si l'État juge irrégulière une décision spécifique prise par une région, il peut introduire un recours devant un tribunal administratif (régional). Concernant les lois régionales, si l'État considère qu'un texte de loi régional a été approuvé *ultra vires*, c'est-à-dire en dehors du champ de compétence régional, il peut former un recours auprès de la Cour constitutionnelle. Il en va de même lorsque l'État estime que la législation régionale est inconstitutionnelle pour toute autre raison. Par exemple, l'article 120 de la Constitution dispose que « la région ne peut pas prélever des droits d'importation, d'exportation ou de transit entre les régions, ni adopter des mesures entravant d'une manière quelconque la libre circulation des personnes et des biens entre les régions, ni limiter l'exercice du droit au travail dans n'importe quelle partie du territoire national ». Cette disposition obscure a été à l'origine de nombreux conflits constitutionnels, qui ont permis aux tribunaux de clarifier les contours de ces interdictions.

210. Deux points mettant en évidence le renforcement de l'autonomie régionale au cours des deux décennies écoulées méritent d'être soulignés ici. D'une part, avant la réforme constitutionnelle de 2001 (loi constitutionnelle n° 3 de 2011), l'État pouvait introduire un recours constitutionnel contre une loi régionale avant même que cette dernière n'entre en vigueur. Désormais, une loi régionale ne peut être contestée par l'État qu'après son entrée en vigueur. D'autre part, la loi constitutionnelle n° 1 de 1999 a également réduit les contrôles de l'État sur les statuts de la région : avant la réforme, les statuts étaient approuvés par une loi nationale, ce qui permettait au législateur d'en modifier ou d'en altérer les termes. Aujourd'hui, les statuts sont approuvés de manière définitive par l'assemblée (le conseil) de la région, et ne peuvent être contrôlés que par la Cour constitutionnelle, si l'État le demande.

211. Enfin, la Cour des comptes (*Corte dei Conti*) peut également superviser les budgets et activités financières des régions, comme elle le fait avec les collectivités locales. Ces contrôles ont été durcis par la loi nationale de décembre 2012 et les principes d'équilibre budgétaire et de discipline en matière financière et de dépenses s'appliquent également aux régions. Ces contrôles accrus prennent diverses formes. En premier lieu, toutes les régions sont tenues de mettre en place un organe d'audit interne chargé de suivre leur comptabilité et la régularité économique de leurs activités financières. Le président de la région doit transmettre à la Cour des comptes un rapport annuel portant sur la régularité de la gestion budgétaire des régions, conformément aux directives et critères fixés par la *Corte dei Conti*.

212. La loi de 2012 a élargi le contrôle de la Cour des comptes aux budgets (et même les projets de budget) de la région. Dans ce cadre, la *Corte dei Conti* contrôle divers aspects tels que : (a) le respect, par la région, des objectifs annuels fixés par le pacte de stabilité et par divers autres accords (tel que le pacte sur la santé) ; (b) le taux et l'évolution de l'endettement des régions ; (c) l'existence d'irrégularités susceptibles de mener à des déséquilibres économiques et financiers. Cela étant, et contrairement à ce que risquent les collectivités locales, cette activité de contrôle de la Cour des comptes ne peut se traduire par des sanctions prononcées à l'encontre des régions, ce qui d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle constituerait une violation du principe d'autonomie régionale³⁵.

35 Sur ce point, voir : P. Magarò, op. cit.

213. Compte tenu des éléments ci-dessus, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.5. Protection de l'autonomie régionale

214. L'autonomie régionale est protégée par diverses voies de recours et dispositifs de procédure en Italie. D'une part, toute région peut former un recours devant un tribunal administratif pour contester une décision, une circulaire ou un projet gouvernemental empiétant sur ses compétences ou niant d'une manière ou d'une autre le principe d'autonomie régionale. En 1980, déjà, l'assemblée générale du Conseil d'État avait déclaré que les régions devaient être autorisées à saisir le Conseil d'État. La situation présentée au point 3.3.9 (dans le contexte des collectivités locales) peut être reprise à l'identique ici même.

215. Il existe cependant une différence fondamentale entre la protection de l'autonomie locale et la protection de l'autonomie régionale. Les collectivités locales ne peuvent saisir directement la Cour constitutionnelle, contrairement aux régions qui peuvent introduire directement un recours devant la Cour constitutionnelle dès lors qu'un texte de loi empiète sur les compétences régionales ou nie d'une manière ou d'une autre le principe d'autonomie régionale (article 134 de la Constitution). L'introduction d'un tel recours doit faire suite à une phase de négociation/consultation visant à éviter, autant que faire se peut, un conflit constitutionnel. De fait, une certaine tendance aux contentieux constitutionnels a pu être observée par le passé entre les régions et l'État, notamment dans le domaine des compétences concurrentes (voir point 6.4.1, *supra*).

216. Compte tenu des éléments ci-dessus, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale. L'autonomie régionale est en outre protégée par la loi de manière adéquate.

6.4.6. Droit d'association

217. Tout comme les collectivités locales, les régions ont le droit de conclure des accords avec d'autres régions pour constituer des structures communes et des organisations conjointes afin de mieux exécuter leurs fonctions et compétences. Ce droit est garanti par la Constitution, dont l'article 117 dispose que « la loi régionale ratifie les ententes d'une région avec d'autres régions pour un meilleur exercice de ses fonctions ; dans ce but, des organes communs peuvent également être établis ». Les régions n'ont donc nul besoin de recevoir l'approbation ou le consentement des organes de l'État.

218. D'autre part, la Constitution ne comporte aucune disposition spécifique relative au droit, pour les régions, de former des associations pour défendre ou promouvoir leurs intérêts. Il n'existe concrètement aucune association nationale de régions en tant que telle, mais seulement des « clubs institutionnels » et des associations de présidents de région ou de présidents d'assemblées ou de conseils régionaux. Une « Conférence des régions et provinces autonomes d'Italie » est également active. Créée en 1981 comme une « conférence de présidents régionaux », cette association encourage le débat et la coordination entre les présidents des organes exécutifs des différentes régions d'Italie et des provinces autonomes de Bolzano et de Trente. Elle est reconnue à ce jour comme un organe de discussion institutionnel interrégional. En règle générale, les projets et propositions présentés par les régions lors des réunions de la Conférence État-régions et devant la Conférence unifiée font l'objet d'un examen et d'un accord préalables entre les membres de cette association. Il existe également une « Conférence des présidents des assemblées régionales et provinces ». Cette association se définit dans son règlement comme un « organe de valorisation du rôle institutionnel des assemblées des régions et des provinces autonomes et un forum de coordination et de partage d'expérience dans les domaines d'intérêt des assemblées législatives ».

219. Compte tenu des éléments ci-dessus, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.7. Relations extérieures. Coopération transfrontalière

220. Les régions italiennes sont dotées d'un remarquable ensemble de compétences de dimension internationale ou « extérieure ». Bien que la Constitution dispose que « la politique étrangère et les relations internationales de l'État » sont deux domaines dans lesquels l'État a le pouvoir exclusif de légiférer (article 117), la même disposition désigne, dans un autre paragraphe, « les relations internationales et avec l'Union européenne des régions » ainsi que le « commerce extérieur » comme des domaines de législation concurrente. Cette disposition constitutionnelle de première importance traduit le fait que, même si les régions doivent respecter les « principes fondamentaux » inscrits dans le droit interne, elles n'en jouissent pas moins d'une certaine marge de manœuvre dans la conduite de leurs propres relations extérieures.

221. Certaines actions spécifiques des régions en matière de politique étrangère sont menées au niveau de l'UE. À cet égard, la plupart des régions italiennes ont créé une représentation à Bruxelles pour défendre leurs intérêts auprès des institutions de l'UE (Abruzzes, Vallée d'Aoste, Pouilles, Basilicate, etc.). De plus, les régions sont dûment représentées au sein de la délégation de la République italienne auprès du Comité des Régions de l'UE. Parmi les membres de cette délégation (qui en compte 24) figurent dix présidents d'exécutifs régionaux et quatre présidents d'assemblées régionales.

222. D'autre part, les régions italiennes peuvent mener diverses formes de coopération transfrontalière. Ce droit est expressément garanti par la Constitution, dont l'article 117 (dernier paragraphe) dispose que « dans les domaines relevant de sa compétence, la région peut conclure des accords avec des États étrangers et avec des collectivités locales d'autres États dans les cas prévus et selon les formes réglées par la législation nationale ». Il résulte de ce cadre constitutionnel libéral que les régions italiennes peuvent conclure librement des accords avec des régions et d'autres collectivités de pays voisins et que la coopération transfrontalière est visiblement très active au niveau régional.

223. La coopération transfrontalière concerne en théorie certaines régions plus que d'autres, du fait de la géographie du pays. Elle est ainsi très développée dans le nord du pays, pour des raisons non seulement de voisinage mais également historiques (relations avec le sud de l'Autriche et la France). Cette coopération transfrontalière est particulièrement fructueuse entre les régions du Trentin-Haut-Adige/Südtirol et le land autrichien du Tyrol, pour des raisons historiques évidentes. Ces régions ont créé une « eurorégion » commune et disposent même d'une représentation conjointe à Bruxelles. Elles participent à de nombreux projets communs dans les domaines du patrimoine culturel, du transport et de l'économie, et même à des compétitions sportives (le « Tour du Trentin » par exemple, une épreuve cycliste organisée en partie dans le Trentin italien et en partie dans le Tyrol autrichien).

224. Compte tenu des éléments ci-dessus, l'Italie satisfait dans ce domaine aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

6.4.8. Finances régionales

Observations générales

225. Toute description du système italien de financement des régions devrait tenir compte des quelques points suivants. En premier lieu, les finances régionales relèvent du « fédéralisme budgétaire » et sont régies par les mêmes principes constitutionnels essentiels que ceux régissant les finances locales, lesquels sont énoncés dans l'article 119 de la Constitution. Il paraît donc inutile de répéter ici ce qui a été exposé *supra* à propos de cette disposition.

226. En second lieu, il existe dans le domaine des finances régionales une différence fondamentale entre les régions à statut ordinaire et les régions à statut spécial. Toutes les régions prélèvent leurs propres impôts, taxes et redevances, mais les régions à statut spécial reçoivent plus de ressources grâce un système d'impôts partagés, en vertu duquel la plupart des impôts régionaux et nationaux perçus sur leur territoire restent dans leur enveloppe budgétaire. La situation est différente pour les régions à statut ordinaire, puisque la plupart des

impôts nationaux (impôts sur le revenu et sur les sociétés, principalement) tombent dans les caisses de l'État, qui serviront ensuite à financer les dotations des régions.

227. Troisièmement, le système italien présente un équilibre délicat entre des intérêts et des sentiments conflictuels, qui émergent avec plus ou moins d'acuité à fréquence régulière : la répartition des richesses est clairement déséquilibrée (avec de nettes disparités entre les régions) malgré la volonté de l'État de garantir un essor économique équitable et harmonieux de la nation. Le gouvernement a donc adopté des mesures destinées à mieux redistribuer la richesse, mais ces mesures divisent la population : certains citoyens des régions riches ont le sentiment de subventionner les régions pauvres, tandis que les habitants des régions pauvres ont l'impression que le niveau de qualité des services publics dans leur région (sociaux et de santé, principalement) est bien moindre que dans les régions riches. L'instabilité politique inhérente à cette situation rend le dossier des finances régionales particulièrement sensible et sujet à controverse.

228. Enfin, le déclenchement de la crise économique et financière qui a frappé l'Italie a eu d'importantes répercussions dans le domaine des finances régionales. Il a conduit le gouvernement à adopter diverses mesures destinées à garantir l'équilibre des budgets régionaux, à contenir la dépense publique et à atteindre certains objectifs dans le domaine du déficit public, tout comme il l'avait fait pour les collectivités locales. Les évolutions réglementaires sont fréquentes et la situation est loin d'être stable.

Recettes propres des régions : impôts, taxes et redevances

229. Les régions italiennes prélèvent leurs « propres impôts », ainsi que diverses taxes et redevances. Le système de prélèvements peut être décrit comme suit :

a. Impôts régionaux :

- l'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*) : impôt sur les activités économiques. Les régions peuvent majorer (jusqu'à 0,92 %) ou minorer le taux d'imposition de base, qui est de 3,9 % de la base imposable (au 1^{er} janvier 2015). Certains secteurs d'activité sont imposés selon un taux spécifique ;
- la taxe régionale sur les carburants des véhicules, dont le taux est fixé par une loi nationale et peut être modifié par les régions, en l'augmentant en cas d'état d'urgence ;
- l'impôt régional sur la concession de biens du domaine public de l'État, que les régions peuvent supprimer ;
- l'impôt régional sur les concessions de l'État dans le domaine public maritime (*imposta regionale sulle concessioni statali*) ;
- l'impôt régional sur les décharges publiques et les incinérateurs de déchets ;
- l'impôt régional sur les émissions sonores des aéronefs (IRESA) ;
- l'impôt régional sur les véhicules, acquittée par le propriétaire ou le conducteur du véhicule. Le montant de cet impôt est fixé par une loi nationale et dépend du type de véhicule.

230. Dans le domaine de la fiscalité régionale, des règles spécifiques s'appliquent aux régions à statut spécial.

b. Surtaxes sur les impôts et taxes d'État :

Les régions peuvent appliquer une surtaxe sur certains impôts de l'État. La pression fiscale de l'État n'est donc pas strictement homogène dans le pays, puisqu'elle dépend des politiques fiscales des régions. Dans ce domaine, des règles spécifiques s'appliquent aux régions à statut spécial. Les principales surtaxes appliquées par les régions à statut ordinaire sont les suivantes :

- la surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (*additionali regional all'IRPEF*). Le taux de base de cette surtaxe est de 1,23 %, et peut être modulé dans une « fourchette » ou une plage prévue par la législation nationale, qui est susceptible d'évoluer d'une année sur l'autre (maximum de 2,1 % depuis 2015) ;

- le supplément régional à la redevance sur le gaz naturel utilisé en tant que carburant et la taxe régionale de substitution pour les équipements exonérés.

c. Redevances et taxes :

- la taxe régionale (*tassa*) sur la concession de biens du domaine public régional, que les régions peuvent supprimer ;
- la taxe régionale (*tassa*) sur les diplômes professionnalisants. Cette taxe peut être supprimée par les régions ;
- la taxe régionale pour l'occupation de lieux et d'espaces publics régionaux (TOSAP). Cette taxe a été instituée pour les mêmes raisons que son équivalent dans les collectivités locales ;
- la redevance régionale (*tassa*) sur le droit d'étudier à l'université. Le montant est fixé par la région, dans la « fourchette » ou la plage prévue par la législation nationale ;
- la taxe régionale sur le permis de cueillette des truffes. Cette taxe est optionnelle ;
- la taxe sur les activités phytosanitaires.

d. Autres sources

231. Outre ces prélèvements fiscaux ordinaires, les régions peuvent également déposer une demande de subvention auprès de l'administration centrale pour un projet spécifique, qui sera financé soit intégralement par l'État, soit dans le cadre des divers fonds structurels de l'Union européenne. À cet égard, les régions italiennes sont considérées comme des régions NUTS II par l'UE dans le cadre de la gestion de ses fonds de cohésion³⁶.

232. Enfin, les régions peuvent également obtenir des dotations de péréquation, conformément aux exigences de l'article 119 de la Constitution. La plus importante, appelée « *Fondo Perequativo* », a été introduite par la loi constitutionnelle n° 3/2001. Cette dotation est réservée aux régions à statut ordinaire. Dans le cas de services essentiels, le *Fondo Perequativo* doit compenser tout déséquilibre dans les recettes fiscales des régions et permettre à ces dernières de rendre les services relevant de leurs compétences de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

Évaluation

233. L'évaluation de la situation financière des régions italiennes doit tenir compte des éléments suivants :

a. Le système régional d'impôts, de taxes et redevances et de surtaxes sur les impôts d'État peut sembler relativement varié et bien développé. Cela étant, il reste à vérifier si les recettes « propres » des régions suffisent à financer leurs fonctions fondamentales, notamment dans le domaine de « l'enseignement », des « services sociaux » et de la « santé », les trois plus gros postes de dépense dans les finances régionales.

b. Beaucoup s'accordent à dire que le « *federalismo fiscale* » n'a jamais été achevé, en raison d'une part de l'instabilité politique au niveau central et de la position changeante des gouvernements successifs sur cette question au cours des 20 dernières années et, d'autre part, de la crise économique et financière (qui a déclenché une vague de mesures, à commencer par la loi n° 448 de 1998 relative au Pacte de stabilité interne, qui a acté l'introduction du principe d'équilibre budgétaire). Il y a une contradiction entre la nécessité d'endiguer la dépense publique et l'obligation faite aux régions de garantir un « service social minimum »³⁷.

c. D'importantes disparités subsistent entre les régions à statut ordinaire et les régions à statut spécial, concernant notamment l'autosuffisance financière et l'autonomie fiscale. Des universitaires se sont penchés sur la question de ces disparités. Dans le cas des régions « ordinaires », bien que la part des « recettes propres » en comparaison des transferts

36 Par exemple, en décembre 2016, la Commission européenne a décidé d'allouer 106 millions d'euros du Fonds européen de développement régional pour cofinancer la construction de l'hôpital San Marco et du Centre d'excellence d'orthopédie en Sicile.

37 Voir : A. Bagnai, op. cit. p. 236.

financiers de l'État ait considérablement augmenté entre 1985 (2 %) et 2005 (45 %), près de la moitié de l'enveloppe budgétaire de ces régions provient encore des dotations de l'État. A contrario, les régions à statut spécial ont toujours connu une autosuffisance financière supérieure : leurs dépenses étaient couvertes par les prélèvements perçus sur leurs territoires à hauteur de 74 % en 1985, un pourcentage qui n'a cessé d'augmenter depuis, pour atteindre 91 % en 2005³⁸. D'après certains interlocuteurs, cependant, des coupes importantes ont été opérées ces dernières années, y compris pour les régions à statut spécial.

d. Les régions à statut spécial ont des accords spécifiques avec l'État concernant les relations financières. Leurs revenus proviennent principalement d'une part prédéterminée sur certains impôts nationaux (un certain pourcentage de la TVA, de l'impôt sur le revenu des ménages, etc.). Les transferts étant pour une large part automatiques, il ne leur est pas nécessaire de lever de nombreux impôts régionaux.

234. D'une manière générale, les dirigeants régionaux affichent des divergences sur la question de la décentralisation budgétaire. Si dans l'ensemble la situation est jugée satisfaisante dans les régions à statut spécial, ce n'est pas forcément le cas dans les régions « ordinaires ». Ainsi, plusieurs responsables régionaux se sont plaints de ce qui suit :

- L'État aurait défini les objectifs des finances publiques sans les consulter. La répartition de la dette publique entre l'État et les régions n'est pas équitable ;
- La Cour constitutionnelle a interprété l'autonomie fiscale des régions de manière restrictive ;
- Les contrôles de la Cour des comptes ont été renforcés ;
- La baisse des dotations décidée ces dernières a nui à l'autonomie des régions en matière de dépenses. En outre, la part des dotations de l'État reste très élevée ;
- L'écart entre les régions « spéciales » et « ordinaires » s'est creusé, notamment en termes de qualité des services publics essentiels rendus par les régions, comme la protection de la santé ;
- La mise en œuvre brutale de la politique « d'équilibre budgétaire » a limité la capacité de dépenses des régions ;
- Les bases imposables des impôts régionaux ont diminué. L'État est censé compenser cette baisse grâce aux dotations, mais ces dernières sont toujours versées en retard ;
- La souplesse fiscale des régions s'est considérablement amoindrie.

235. Les autorités nationales ne partagent pas ce point de vue. Elles considèrent le système actuel équitable et adéquat compte tenu de la rigueur budgétaire imposée par la crise économique actuelle à tous les niveaux du gouvernement. Au surplus, on observe une volonté politique de corriger la situation dès que l'économie le permettra.

236. Compte tenu des éléments ci-dessus, on peut conclure que l'Italie applique les exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale dans le cas des régions « à statut spécial », mais que la situation est largement perfectible dans le cas des régions « à statut ordinaire ».

38 Voir : p. 31 S. Mangiameli (éd.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes*, Issirfa-Springer, 2014, p. 317 et suivantes.

7. CONCLUSIONS, SUITE DE LA PROCÉDURE DE SUIVI ET RECOMMANDATIONS

237. Le présent exposé des motifs permet de tirer les conclusions suivantes concernant la situation globale de la démocratie locale et régionale en Italie :

- a. la démocratie locale et régionale en Italie constitue une pièce maîtresse à la fois complexe, changeante et structurelle du système politique et territorial italien. L'autonomie locale est indissociable de l'histoire de la République italienne : elle en a toujours fait partie et semble fermement ancrée dans le paysage politique et territorial de la république transalpine. À cet égard, il apparaît comme un point plus que positif que le principe même d'autonomie soit proclamé comme un pilier de l'organisation de l'État dans la Constitution italienne et que le pays ait ratifié la Charte sans réserves ni limitations territoriales.
- b. La République italienne a mené à bien une double décentralisation et, ce faisant, le pays a dû ajouter à cette entreprise la nécessité d'assurer l'unité du pays et de surmonter la crise économique et financière, dans un contexte de discontinuité politique marquée par d'incessants changements de gouvernement. D'autre part, la quête d'une plus grande autonomie a dû s'accommoder d'autres intérêts prioritaires, comme la lutte contre la corruption et contre la perméabilité des collectivités locales au crime organisé.
- c. Bien que la situation soit positive dans l'ensemble, elle reste très insatisfaisante au vu des contraintes structurelles susmentionnées et de la situation moyenne des autres pays européens.
- d. Tout d'abord, il n'est un secret pour personne que l'Italie, comme d'autres pays européens, a été touchée de plein fouet par la crise économique, ce qui a incité les autorités centrales à adopter une politique de rigueur en matière de finances et de dépenses publiques, afin d'assurer l'équilibre budgétaire et d'infléchir la courbe du déficit public. Cela étant, rien n'indique que les mesures adoptées aient été proportionnelles ni même équitables pour les collectivités locales et régionales. Il semble que les sacrifices et contraintes imposés à ces dernières soient en décalage avec leur part de responsabilité dans les problèmes macroéconomiques du pays.
- e. Dans les domaines spécifiques de la démocratie et de l'autonomie locales, la visite de suivi a révélé que plusieurs dispositions de la Charte ne sont pas appliquées, parmi lesquelles :
 - l'article 3, paragraphe 2 : le système italien n'est pas conforme à cette disposition dans le cas des provinces et des villes métropolitaines, dans la mesure où leurs instances dirigeantes ne sont pas élues par le peuple et où les présidents des provinces et les maires métropolitains ont des responsabilités limitées par rapport aux conseils provinciaux ;
 - l'article 6, paragraphe 2 : insuffisances manifestes dans le domaine de la fonction publique locale ;
 - l'article 7, paragraphe 2 : aucune rémunération pour l'exercice des fonctions de dirigeant des provinces et des villes métropolitaines ;
 - l'article 9 : situation défailante des finances locales, notamment dans le cas des provinces.

238. Dans le domaine spécifique de la démocratie régionale, la décentralisation régionale a incontestablement été renforcée ces 25 dernières années. Bien que le système respecte le Cadre de référence pour la démocratie régionale, la situation financière des régions à statut ordinaire est clairement perfectible.

239. La présente visite de suivi, tout comme celle de 2012, a mis en évidence le visage changeant de la démocratie locale et régionale en Italie, du fait de l'instabilité politique responsable d'incessantes réformes et modifications. Sur ce point, il reste à voir dans quelle mesure la création des villes métropolitaines sera ou non couronnée de succès et quels résultats donneront les revendications d'une plus grande autonomie formulées par certaines régions. De plus, les résultats du référendum de décembre 2016 ont ouvert le débat sur les leçons à tirer du rejet sans appel, par la population, du projet de réforme constitutionnelle proposé par le gouvernement et sur la suite à donner dans le domaine précis de la réforme des collectivités locales et régionales. En effet, la victoire du « non » au référendum signifie notamment que l'abolition soigneusement planifiée des provinces ne peut plus être menée, du moins dans un avenir proche, puisque les Italiens se sont opposés à l'amendement

constitutionnel correspondant. Il est par conséquent recommandé aux autorités italiennes de réexaminer leur politique de réduction progressive et d'abolition des provinces. Cela impliquerait non seulement de rétablir les compétences des provinces (pour en faire des éléments essentiels et réels de la structure territoriale du pays), mais aussi de modifier le système financier actuel afin de donner aux provinces les moyens dont elles ont besoin pour remplir leurs tâches. Enfin, la visite de suivi a également fait apparaître plusieurs aspects insatisfaisants de la démocratie locale en Italie, au regard de la Charte. Pour ces raisons, il apparaît plus qu'approprié que le Congrès porte une attention permanente à ces évolutions et conduise une visite de post-suivi dans le pays en temps voulu.

ANNEXE I – Droits de l’homme : action des collectivités locales et régionales dans le domaine des droits de l’homme

1. Précisons d'emblée qu'une rencontre avait été prévue avec un médiateur régional au cours de la visite de suivi, mais que cette rencontre n'a pas pu avoir lieu. La délégation n'a donc pas pu poser des questions précises ou recevoir des informations récentes sur ce sujet.

2. Quoiqu'il en soit, il nous paraît opportun de mentionner en premier lieu que les collectivités locales et régionales ont pendant longtemps pu nommer leurs propres médiateurs (*difensore civico*). Cette possibilité leur a été retirée en 2010 dans le cadre des réformes structurelles entreprises par le gouvernement, qui a supprimé les postes de médiateurs locaux. Comme il n'existe pas non plus de médiateur national, le système actuel de protection des droits de l'homme (exception faite de la Cour constitutionnelle) se compose de médiateurs régionaux, qui sont nommés par les assemblées régionales et leur rendent compte. Ainsi, chaque région a son médiateur, qui veille au respect des droits de l'homme par les communes et les provinces de la région, et par la région elle-même. Les médiateurs régionaux travaillent de manière coordonnée au sein d'un réseau créé en 2003.

3. Dans le domaine des droits de l'homme au niveau local, le problème le plus sérieux est posé par la situation des migrants et des réfugiés. À cet égard, le présent rapport devrait s'inscrire dans la continuité du rapport rédigé à la suite de la visite de suivi conduite par le Congrès en 2012. La situation ne s'est pas améliorée ; elle a même empiré. Les derniers chiffres publiés sont effrayants :

- Quelque 153 000 migrants ont rallié les côtes italiennes en 2015 ;
- Environ 181 400 personnes sont arrivées par la mer en 2016 ;
- Entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2017, plus de 37 000 migrants sont entrés en Italie (estimations) ;
- Quelque 123 000 demandeurs d'asile ont demandé le statut de réfugié en Italie en 2016 (données Eurostat).

4. Il s'agit certes d'un problème national, mais qui touche en premier lieu l'ensemble des communes. Les autorités sont sollicitées pour fournir des abris, de la nourriture et des premiers soins, et les collectivités locales sont en première ligne. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité dans le sud (sans parler du cas à part de l'île de Lampedusa). Toutefois, les ressources des communes ne suffisent pas, loin s'en faut, pour faire face à un phénomène d'une telle ampleur.

5. Les communes reçoivent des subventions spéciales de l'État, mais ces dernières sont insuffisantes. Conscient de la gravité de la situation, et dans le cadre de ses efforts de gestion de l'afflux de réfugiés, le gouvernement central a approuvé en 2016 un plan visant à mieux répartir les migrants à travers le pays. Quelque 800 collectivités locales participent à ce projet, qui est financé par le ministère de l'Intérieur à travers le Fonds national pour la politique et les services en matière d'asile. Ces collectivités reçoivent également des aides de FRONTEX, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Un plan spécifique d'assistance aux demandeurs d'asile, appelé SPRAR, a également été mis en place. Il offre une aide de base pour loger les demandeurs d'asile, les réfugiés et les autres bénéficiaires d'une protection internationale.

ANNEXE II – Programme de la visite de suivi du Congrès en Italie

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ITALIE
Rome et Venise (21-23 mars 2017)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Jakob WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE³⁹
Vice-Président de la délégation néerlandaise
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Haarlem (Pays-Bas)

M. Stewart DICKSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, GILD⁴⁰
Membre de l'Assemblée législative d'Irlande du
Nord (Royaume-Uni)
Membre de la commission de suivi du Congrès

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

Expert :

M. Angel M. MORENO

Président du Groupe d'experts indépendants
sur la Charte européenne de l'autonomie locale
(Espagne)

Interprètes :

Mme Paula BRUNO
Mme Valeria GUGLIELMI

Les langues de travail de la visite seront l'italien et une interprétation depuis et vers l'anglais sera assurée.

³⁹ PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

⁴⁰ ILDG/GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

Mardi 21 mars 2017
Rome

- **Réunion conjointe avec les membres de la délégation italienne du Congrès, les représentants des associations de conseils locaux et les experts indépendants**

- **Délégation italienne du Congrès :**

M. Remo GRENGA, Président de la délégation, conseiller de Sezze

Mme Manuela BORA, Vice-Présidente de la délégation, conseillère régionale des Marches

M. Carlo RIVA VERCELLOTTI, Président de la province de Vercelli

- **Association des conseils locaux:**

Section italienne du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AICCRE)

M. Stefano BONACCINI, Président de l'AICCRE

Mme Carla REY, Secrétaire générale de l'AICCRE

Union des provinces d'Italie (UPI)

M. Carlo RIVA VERCELLOTTI, Vice-Président de l'UPI et Président de la province de Vercelli

Mme Claudia GIOVANNINI, directrice adjointe de l'UPI

Conférence des régions et provinces autonomes d'Italie (CINSEDO)

M. Andrea CIAFFI, *directeur des affaires européennes et internationales*

Conférence des présidents des Assemblées régionales et provinces autonomes

M. Paolo PIETRANGELO, directeur général

- **Ville de Rome**

Mme Flavia MARZANO, adjointe municipale à l'innovation

- **Ministère de l'Intérieur**

M. Gianpiero BOCCI, sous-secrétaire

Préfet BELGIORNO, chef du Service des affaires intérieures et locales

Préfet PERROTTA, directeur général du Service ministériel des affaires locales et des collectivités autonomes

Dr VERDE, directeur général des ressources financières locales

Dr LATTARULO, directeur des ressources humaines

Dr. NATALI, personnel

Dr. VALIANTE, Cabinet du ministre de l'Intérieur

Dr. STRATI, chef du Secrétariat, sous-secrétaire

- **Ministère de l'Économie et des Finances**

M. Paolo BARETTA, sous-secrétaire à l'Économie et aux Finances

- **Ministère des Affaires régionales et des Collectivités autonomes**

M. Enrico COSTA, ministre

M. Gianclaudio BRESSA, sous-secrétaire

M. Francesco PIZZETTI, chef de Cabinet

M. Antonio NADDEO, chef de service

- **Experts indépendants :**

M. Francesco PALERMO, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

MME Tania GROPPi, membre suppléant du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

M. Francesco MERLONI, président honoraire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Mercredi 22 mars 2017

Rome

- **Rencontre avec la Chambre des députés**

M. Michele NICOLETTI, Président de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Président de la commission des affaires étrangères et de la défense

M. Enrico BORGHI, membre de la commission de l'environnement et du territoire

Mme Valeria GALARDINI, chef du Service des délégations parlementaires

M. Federico CASELLI, agent de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

- **Sénat de la République**

Mme Nadia GINETTI, sénatrice

M. Giovanni BAIOCCHI, conseiller, commission des politiques de l'Union européenne

M. Luigi FUCITO, conseiller, chef du service d'études sur les questions d'autonomie locale et régionale

Mme Alessandra LAI, conseillère, directrice du service des affaires internationales

- **Conseil d'État**

M. Alessandro PAJNO, Président du Conseil d'État

M. Filippo PATRONI GRIFFI, Vice-Président

M. Marco LIPARI, président de chambre

M. Carlo SALTELLI, président de chambre

- **Cour des comptes**

M. Arturo MARTUCCI DI SCARFIZZI, Président de la Cour des comptes

Mme Patrizia FERRARI, conseillère, chef du Cabinet de la Cour des comptes

Mme Adelisa CORSETTI, conseillère de la Chambre centrale des comptes pour les collectivités locales

Jeudi 23 mars 2017
Venise

- **Réunion conjointe avec la présidente de la province de Belluno, plusieurs maires de cette province et la présidente de l'association Movimento Belluno Autonoma Regione Dolomiti (BARD)**

Mme Daniela LARESE FILON, présidente de la province de Belluno
Mme Alessandra BUZZO, présidente du Movimento Belluno Autonoma
M. Mario DE BON, maire de Sospirolo
Mme Alessandra BUZZO, maire de Santo Stefano di Cadore
M. Jacopo MASSARO, maire de Belluno

- **Réunion avec la région de Vénétie**

M. Cristiano CORAZZARI, conseiller régional à la culture, au territoire et à la sécurité
Dr Diego VECCHIATO, directeur, Direction des relations internationales, de la communication et de SISTAR
M. Enrico SPECCHIO, directeur du service des collectivités locales et des entités auxiliaires
Mme Maria Antonietta GRECO, directrice de l'Unité organisationnelle des réformes institutionnelles et des processus de délégation
Mme Giulia MILLEVOI, directrice de l'Unité organisationnelle des collectivités locales et des services électoraux
M. Antonio STRUSI, directeur de l'Unité organisationnelle des processus innovants et du budget
M. Marcello CHIZZOLINI, chef du service organisationnel pour la législation de l'UE et les procédures électorales : étude et analyse
Mme Anna GAMBA, chef du service organisationnel pour la réorganisation territoriale et l'autonomie de la Vénétie
Mme Chiara GASPARI, chef du service organisationnel pour les relations financières entre l'État et les régions
Mme Cristina MARCHESI, chef du service organisationnel pour les réformes constitutionnelles : étude et analyse de l'activité législative
Mme Marta MATTIUZZI, chef du service organisationnel pour les activités administratives de coordination, la législation et le contrôle des actes
M. Mauro STEFANI, chef du service organisationnel pour les relations et les accords internationaux