

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



24e SESSION
Strasbourg, 19-21 mars 2013

CG(24)8FINAL
19 mars 2013

La démocratie locale et régionale en Italie

Commission de suivi

Rapporteurs : Marina BESPALOVA, Fédération de Russie (L, PPE/CCE) ¹
Knud ANDERSEN, Danemark (R, GILD)

Recommandation 337 (2013)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Italie fait suite à la Recommandation 35 (1997) et aux deux visites de suivi effectuées du 2 au 4 novembre 2011 et du 3 au 5 décembre 2012. Les rapporteurs s'y félicitent de l'inscription du principe de l'autonomie locale dans la Constitution italienne, ainsi que de l'inclusion, en 2001, d'un nouveau chapitre (Titre V) sur les régions, les provinces et les municipalités. Ils notent également avec satisfaction l'adoption de la loi sur le financement des collectivités locales, en mars 2011, et de la loi sur le fédéralisme budgétaire, en 2009. Cependant, les rapporteurs regrettent que le droit des collectivités locales de gérer sous leur propre responsabilité une part importante des affaires publiques ne soit pas pleinement respecté et que le principe de l'élection directe des responsables au niveau des provinces soit remis en cause. Les rapporteurs recommandent par ailleurs de revoir l'ampleur et l'impact du transfert de responsabilités des municipalités à des consortiums indépendants, ainsi que la marge de manœuvre limitée des collectivités locales. Ils ajoutent que l'insuffisance des mécanismes de péréquation financière et l'absence de procédures de consultation concernant la redistribution des ressources financières aux collectivités locales ne répondent pas aux normes de la Charte.

Les rapporteurs recommandent aux autorités italiennes de garantir qu'une part importante des affaires publiques reste de la responsabilité des collectivités locales et régionales et de protéger la valeur démocratique des élections directes, de revoir l'ampleur et l'impact du transfert de responsabilités des municipalités à des consortiums et de veiller à appliquer les mesures d'austérité avec prudence, en particulier pour ce qui concerne les compressions de personnel arbitraires et le financement insuffisant des collectivités locales et régionales. À cet égard, les rapporteurs soulignent qu'il est important de disposer d'une procédure de péréquation pour garantir un système fonctionnel de financement local et régional qui soit compatible avec la Charte. Enfin, les rapporteurs insistent sur la nécessité d'améliorer les mécanismes de consultation et encouragent les autorités italiennes à signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

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



La démocratie locale et régionale en Italie

RECOMMANDATION 337 (2013)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 CM/Res (2011) 2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel l'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 CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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 307 (2010) révisée sur les Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à la Résolution 299 (2010) du Congrès sur le Suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) ;

e. la Recommandation 35 (1997) sur la démocratie locale et régionale en Italie a été adoptée par le Congrès en juin 1997.

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. L'Italie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle est l'un des Etats fondateurs de l'Organisation. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1990. L'Italie a adopté toutes les dispositions de la Charte, sans réserve ni déclaration ;

b. L'Italie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206) ni le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) ;

c. La commission de suivi du Congrès a nommé M. Knud ANDERSEN (Danemark, R, GILD) et Mme Marina BESPALOVA (Fédération de Russie, L, PPE/CCE) en tant que corapporteurs pour le suivi de la démocratie locale et régionale en Italie ;

d. Les deux visites de suivi se sont tenues du 2 au 4 novembre 2011 et du 3 au 5 décembre 2012. Lors de ces visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat (parlement, gouvernement), de la Cour Constitutionnelle, du Médiateur, des collectivités locales et de leurs associations (le programme détaillé des visites figure en annexe) ;

e. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités italiennes, les associations nationales de pouvoirs locaux et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue, pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération au cours des deux visites.

² Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1^{ère} séance, (voir le document [CG\(24\)8](#), exposé des motifs), rapporteurs : Marina Bespalova, Fédération de Russie (L, PPE/CCE) et Knud Andersen, Danemark (R, GILD).

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

- a. l'ancrage du principe fondamental de l'autonomie locale dans la Constitution italienne ;
- b. l'inclusion dans la Constitution italienne, en 2001, d'un nouveau chapitre (Titre V) sur les régions, les provinces et les municipalités ;
- c. l'adoption en mars 2011 de la loi sur le financement des collectivités locales, qui prévoit l'attribution aux collectivités locales d'une partie des impôts nationaux, en compensation de l'abolition de certains transferts de l'Etat ;
- d. l'adoption en 2009 de la loi sur le fédéralisme budgétaire, qui énonce les principes fondamentaux pour la coordination des finances publiques et le système fiscal, ainsi que la définition de la péréquation fiscale.

4. Le Congrès regrette :

- a. le non-respect du droit des collectivités locales de gérer sous leur propre responsabilité une part importante des affaires publiques, conformément à l'article 3.1 de la Charte ;
- b. la remise en question du principe de l'élection directe des responsables provinciaux, avec l'introduction d'élections indirectes pour les provinces dans le cadre de la réforme actuelle (article 3.2 de la Charte) ;
- c. l'attribution à des consortiums de responsabilités revenant à des municipalités (article 4.4) ;
- d. les réductions d'effectifs et le caractère arbitraire des restrictions financières touchant les employés des collectivités locales (« coupes linéaires ») (article 6.1) ;
- e. l'inadéquation des ressources financières dont les collectivités locales disposent librement dans le cadre de leurs compétences et le fait que ces ressources ne sont pas toujours proportionnées aux compétences prévues par la loi (article 9.1 et 9.2) ;
- f. l'insuffisance des mécanismes et procédures de péréquation financière aux niveaux locaux et régionaux et, par conséquent, la répartition inéquitable des charges financières (article 9.5) ;
- g. l'absence de mécanismes permettant au gouvernement de consulter les collectivités locales, d'une manière appropriée, sur les questions relatives à l'allocation des ressources financières (article 9.6) ;
- h. le fait que seules les régions (et non les provinces ni les municipalités) ont le droit d'introduire un recours devant la Cour Constitutionnelle.

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités italiennes à :

- a. mener à son terme le projet de réforme engagé il y a plus de dix ans avec des amendements constitutionnels et poursuivi avec la législation de 2009, afin de réaliser les objectifs annoncés en matière de fédéralisme budgétaire (articles 4 et 9) ;
- b. garantir qu'une part importante des affaires publiques reste de la responsabilité pleine et entière des collectivités locales et régionales (article 3.1) ;
- c. 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 (article 3.2) ;
- d. revoir l'ampleur et l'impact du transfert de responsabilités des municipalités à des consortiums (article 4.4) ;
- e. garantir une application prudente des mesures d'économie dans le secteur public et, ce faisant, prévenir les effets anti-démocratiques des « coupes linéaires » pour les structures administratives internes et les personnels des collectivités locales (article 6) ;

f. s'efforcer d'adapter les ressources aux fonctions locales et régionales et veiller à ce que les collectivités locales et régionales disposent d'un financement suffisant (article 9.1, article 9.2) ;

g. concevoir et mettre en œuvre des procédures de péréquation afin de mettre en place un système de financement local et régional opérationnel, qui soit compatible avec la Charte (article 9.5) pour ce qui concerne les collectivités locales, et s'inspire du Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale pour ce qui est des régions italiennes ;

h. améliorer les mécanismes de consultation des collectivités locales à la lumière de l'article 9.6 de la Charte ;

i. à réviser la législation en vigueur afin de permettre aux provinces et aux municipalités de saisir, par le biais d'un représentant, la Cour Constitutionnelle ;

j. intensifier les efforts pour poursuivre et renforcer la mise en œuvre des mesures anti-corruption, afin de garantir un plus haut niveau de démocratie locale et régionale ;

k. signer et ratifier dans un avenir proche 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 propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

La démocratie locale et régionale en Italie

EXPOSÉ DES MOTIFS³

Table des matières

1.	INTRODUCTION	5
2.	CONTEXTE POLITIQUE	6
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	7
	La Charte européenne de l'autonomie locale	7
	Structure actuelle de l'administration locale et régionale en Italie	7
	Les régions	7
	Les provinces	8
	Les municipalités	8
	Autres collectivités	8
	Administration territoriale de l'Etat	9
3.1.	Dispositions constitutionnelles et législatives	9
	La Constitution italienne	9
	Législation ordinaire	11
3.2.	L'autonomie locale : (la Charte européenne de l'autonomie locale)	11
3.3.	Analyse de la situation de la démocratie locale et régionale article par article	12
	Article 2 : Fondements constitutionnel et légaux	12
	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	12
	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	14
	Fonctions des provinces	15
	Fonctions des municipalités	15
	Article 5 : Protection des limites territoriales	16
	Article 6 : Structures administratives	16
	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif	17
	Article 9 : Ressources financières	18
	Article 11 : Protection légale des collectivités locales et régionales	23
4.	CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES DE LA PROCEDURE DE SUIVI	23
	Annexe 1 – Informations sur les droits de l'homme fournies à la délégation lors des visites de suivi en Italie	25
	Annexe 2 – Programme de la 1 ^{ère} partie de la visite de suivi du Congrès en Italie (2-4 novembre 2011)	29
	Annexe 3 – Programme de la 2 ^e partie de la visite de suivi du Congrès en Italie (4-6 décembre 2012)	33

1. INTRODUCTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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.

2. L'Italie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1990. Elle a adopté toutes les dispositions de la Charte, sans réserve ni déclaration. L'Italie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

³ Adopté par la Commission de suivi le 13 février 2013.

3. La situation de la démocratie locale et régionale en Italie a déjà fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès. Le rapport précédent a été rédigé et adopté en 1997⁴. Sur la base de ce rapport, la Recommandation 35 (1997) sur la démocratie locale et régionale en Italie a été adoptée par le Congrès en juin 1997.

4. M. Knud ANDERSEN (Danemark, R, GILD) et Mme Marina BESPALOVA (Fédération de Russie, L, PPE/CCE) ont été nommés par la commission de suivi en tant que corapporteurs pour le suivi de la démocratie locale et régionale en Italie. Les corapporteurs ont été aidés dans leur travail par un consultant, M. Chris Himsforth (Royaume-Uni), vice-président du Groupe d'experts indépendants, et par le Secrétariat du Congrès.

5. Les deux visites de suivi se sont tenues du 2 au 4 novembre 2011 et du 3 au 5 décembre 2012. Lors de ces visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat (parlement, gouvernement), des institutions judiciaires (Cour Constitutionnelle, médiateurs), des collectivités locales et de leurs associations (le programme détaillé de la visite figure dans les annexes).

6. Le présent rapport a été préparé sur la base d'informations collectées lors des visites en Italie ainsi que d'après des extraits de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités italiennes et des organisations internationales et par des experts.

7. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités italiennes, les associations nationales de pouvoirs locaux et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue, pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite.

2. CONTEXTE POLITIQUE

8. Cet exercice de suivi s'est déroulé à un moment qui a été qualifié à la délégation, de tournant dans l'histoire politique du pays. La politique nationale italienne, en 2011-2012, a été dominée par l'impact de la crise de l'euro sur l'action gouvernementale et même sur la composition du gouvernement. Quelques jours seulement après notre première visite dans le pays, le gouvernement de Silvio Berlusconi, fondé à la suite des élections législatives de 2008 sur une coalition du parti PdL (Peuple de la liberté) et de la Lega Nord (Ligue du nord), a été remplacé le 16 novembre 2011, dans des circonstances connues dans toute l'Europe, par le gouvernement « non politique » de Mario Monti. C'est avec les ministres et les fonctionnaires de ce gouvernement que nous nous sommes entretenus lors de notre deuxième visite. Cependant, deux jours après celle-ci, M. Monti a annoncé qu'il démissionnait de sa fonction de Premier ministre. De nouvelles élections législatives anticipées auront lieu en février 2013.

9. Le changement de gouvernement de novembre 2011, aussi marquant qu'ait été cet événement, n'est qu'une nouvelle illustration du fait que la politique italienne est dominée par l'impact, sur l'Union européenne et l'Italie elle-même, de la crise financière mondiale qui sévit depuis 2008. Les politiques économiques et les mesures de rigueur financière adoptées par les gouvernements depuis 2010 ont eu des conséquences dramatiques et durables pour le financement des collectivités locales et régionales, et jusque sur leur structure et leur organisation. Même avant les événements de novembre 2011, la Banque centrale européenne avait écrit (le 5 août 2011) au Premier ministre d'alors pour insister sur la nécessité de remédier à la situation financière désastreuse de l'Italie. Cette lettre exigeait notamment « une stratégie de réforme générale, ambitieuse et crédible, comprenant une libéralisation complète des services publics locaux. Cette réforme porterait en particulier sur l'offre des services locaux au moyen de privatisations à grande échelle ». Les conséquences de ces pressions sont détaillées en plusieurs points du présent rapport.

10. La date des élections régionales en Italie est déterminée par les statuts des différentes régions. En mars 2010, des élections ont eu lieu dans 13 des 20 régions du pays. Le taux de participation (64,2 %) a été faible, si on le compare aux scrutins récents. Sept régions sont dirigées par des coalitions de gauche et six autres par la droite. Les dernières élections locales sont celles qui ont été organisées dans quelque 1 300 municipalités (dont de nombreuses grandes villes) en mai 2011. Les

⁴ Rapport sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Italie (Doc. CLP (4) 4 Partie II avec Addendum, Strasbourg, 2 juin 1997. Rapporteur : Claude CASAGRANDE (France).

faits les plus notables, sur le plan politique, sont les nets basculements de Milan et Naples en faveur de la gauche.

11. Le précédent rapport du Congrès sur l'Italie remonte à 1997. Sur la base de ce rapport, le Congrès avait adopté sa Recommandation 35 (1997). Compte tenu du temps écoulé depuis lors et des changements considérables qu'a connus l'Italie, le contenu de cette recommandation n'est plus vraiment d'actualité. Pour information, cependant, il convient de rappeler les principaux sujets de préoccupation qui y étaient mentionnés : le statut et le rôle des secrétaires municipaux et provinciaux (le système selon lequel ces personnels étaient des employés du ministère de l'Intérieur a depuis été aboli) ; le contrôle des décisions des conseils municipaux et provinciaux par des comités régionaux de contrôle (également aboli depuis) ; la possibilité pour le Président de suspendre/dissoudre des organes élus (voir le paragraphe 57) ; certains aspects de l'autonomie en matière de gestion des personnels des collectivités locales (ce problème se pose aujourd'hui dans des termes différents, voir les paragraphes 53-55) ; l'autonomie financière locale (ici encore, la nature et les dimensions de cette question ont changé considérablement, voir les paragraphes 60-68).

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

La Charte européenne de l'autonomie locale

12. Lors de la ratification de la Charte par l'Italie, qui a pris effet le 11 mai 1990, aucune réserve n'a été formulée. Cela a essentiellement deux conséquences : premièrement, l'exercice de suivi entrepris par les rapporteurs a porté sur toutes les dispositions de fond de la Charte, même si, naturellement, certaines d'entre elles sont privilégiées dans l'analyse ci-après en raison de circonstances spécifiques au pays ; deuxièmement, en l'absence de relire au titre de l'article 13 de la Charte, il peut être considéré que les dispositions de la Charte s'appliquent aux autorités de tout niveau, c'est-à-dire aux municipalités, aux provinces et aux régions⁵.

13. Les diverses manières dont la Charte a été appliquée devant les juridictions italiennes sont présentées ci-après (en lien avec l'article 11), mais on peut d'ores et déjà noter ici que la Charte, dans l'ordre juridique italien, se situe entre la Constitution et la législation ordinaire. Il s'agit d'une *norma interposta*. Il est largement reconnu que la Charte a inspiré la réforme de l'administration locale conduite à la fin des années 1990. En outre, la Charte figure dans une publication officielle où sont rassemblés divers textes juridiques sur l'administration locale, ce qui témoigne – de manière informelle – du respect accordé à cet instrument⁶.

Structure actuelle de l'administration locale et régionale en Italie⁷

14. Plusieurs aspects des collectivités locales et régionales italiennes sont évoqués dans les sections 3.2 et 3.3 du présent rapport, c'est-à-dire dans l'analyse basée sur la Charte. Il n'est cependant pas inutile de décrire dès à présent, dans ses grandes lignes, la structure générale du système. Comme on le verra, il est extrêmement révélateur de noter que la Constitution italienne n'établit aucune hiérarchie formelle dans la structure des collectivités territoriales. Pour autant, on peut aisément y distinguer trois niveaux.

Les régions

15. La création de régions en Italie date officiellement de la Constitution adoptée après-guerre, en 1948, bien que l'application de ces dispositions ait été bien plus tardive et que la plupart des régions n'aient en réalité été créées qu'à partir de 1970⁸. Les régions sont maintenant mentionnées à l'article 131 de la Constitution. Le pays compte 20 régions, mais leur organisation est asymétrique, puisque cinq régions sont définies comme ayant un statut spécifique : il s'agit des îles de la Sardaigne

⁵ Dans le présent rapport, par conséquent, nous n'examinerons séparément la manière dont le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale de 2009 pourrait s'appliquer aux régions d'Italie.

⁶ <http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/testounico267-2000.pdf>

⁷ Pour une présentation générale récente de tous les aspects du système italien, voir L. Vandelli, « Local Government in Italy », paru dans un recueil sur l'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne (2012).

⁸ Pour une présentation de ce processus, voir P. Bilancia, F. Palermo, O. Porchia, « The European Fitness of Italian Regions » (2010) 2 Perspectives sur le fédéralisme, thème 2. Voir aussi S. Piattoni et M. Brunazzo « Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy since the 1990s » in J. Loughlin (éd.) Guide d'Oxford sur la démocratie locale et régionale (2011).

et de la Sicile, du Val d'Aoste, du Trentin-Haut-Adige et du Frioul-Vénétie Julienne. L'une de ces régions (le Trentin-Haut-Adige) est divisée en deux provinces autonomes (le Trentin et le Sud-Tyrol), qui sont elles-mêmes considérées de plusieurs points de vue comme ayant un statut équivalent à celui d'une région.

Les provinces

16. Le pays compte 107 provinces, qui constituent depuis 1861 un niveau de gouvernance intermédiaire. Il y avait alors 59 provinces, mais leur nombre a augmenté au fil du temps, pour des raisons diverses. Pour ce qui concerne l'époque récente, sept nouvelles provinces (dont quatre en Sardaigne) ont été créées depuis 2000. C'est sur ces collectivités que les propositions de réformes formulées ces dernières années ont porté plus particulièrement. En tant que collectivités intermédiaires entre des régions puissantes et des municipalités dotées d'une forte identité, les provinces sont particulièrement exposées en période de réduction des coûts. Elles sont aussi devenues la cible d'un sentiment populiste « antibureaucratique » et « antipolitique »⁹. Diverses propositions ont été formulées par les gouvernements, de l'abolition totale des provinces aux propositions plus nuancées du Gouvernement Monti¹⁰ de réduire le nombre des provinces au moyen d'un programme de fusions fondées sur des critères de population et de superficie. Nous reviendrons ci-dessous à des questions plus spécifiques sur le processus de réforme¹¹ (en particulier le degré de consultation) et sur les propositions concernant les modalités applicables aux élections et à la nomination des responsables. Notons simplement ici que la question politique de l'opportunité de conserver ou non des provinces (et plus largement de l'existence ou non d'un niveau de gouvernance intermédiaire) et, le cas échéant, de leur nombre, n'est pas de la compétence du Congrès. Récemment, cependant, le Congrès a adopté la Recommandation et la Résolution sur les collectivités intermédiaires¹² et les rapporteurs appellent à leur prise en compte lors des discussions sur la réforme à venir. Ces instruments ont été invoqués avec force lors du débat mené dans le pays. De certains points de vue – et c'est l'un des paradoxes du processus de réforme – les propositions visant à réformer le niveau des provinces posent plus de problèmes en lien avec la Charte que ne le ferait l'abolition pure et simple de ce niveau de gouvernance.

Les municipalités

17. Le pays compte 8 094 municipalités. Bien que leur nombre ait un peu varié au fil des années (il y en avait 7 720 en 1861, un maximum de 9 194 aux alentours de 1921 et un minimum de 7 311 vers 1931), la plupart des municipalités actuelles ont une longue histoire et une identité forte. Comme le rapport l'indique (paragraphe 49-50), les municipalités ont des populations très variables, ce qui a des conséquences importantes quant à leur capacité d'exercer leurs fonctions. L'une des réponses à l'existence des municipalités les plus petites a été la formation très fréquente d'associations/unions locales de municipalités, qui seront évoquées dans la suite du rapport. Un cas particulier de ce type d'unions a été reconnu par la législation, qui définit les « communautés de montagne » en tant que catégorie distincte d'autorité¹³. Ces communautés sont établies par les autorités régionales de zones entièrement ou partiellement montagneuses et sont composées de représentants des municipalités concernées. Elles peuvent se voir attribuer des fonds supplémentaires d'aide au développement de leur territoire.

Autres collectivités

18. Outre les municipalités, les provinces et les régions, l'article 114 de la Constitution italienne définit le concept de ville métropolitaine¹⁴ en tant qu'entité autonome supplémentaire¹⁵. Les villes

⁹ Ces questions sont évidemment controversées et la délégation a eu accès à des documents soumis, en particulier, par l'UPI. Voir par exemple l'étude (A. Magnier, Université de Florence) : *Ripensare l'ente intermedio di governo locale. L'interpretazione dei Presidenti di Provincia (2012)*

¹⁰ Voir le décret-loi (« Salve Italia ») n° 201 du 6 décembre 2011, transposé dans la loi n° 214 du 22 décembre 2011, et le décret-loi (« Révision des dépenses publiques ») n° 95 du 6 juillet 2012.

¹¹ Pour une analyse plus approfondie, voir par exemple S. Mangiameli, « *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale* » (2012) : http://www.issirfa.cnr.it/6782_908.html

¹² Voir Rec 333 (2012) et Rés 351 (2012) Le second niveau des collectivités locales – gouvernance intermédiaire en Europe.

¹³ Loi de 2000, ch. IV.

¹⁴ Le concept de « ville métropolitaine » a été introduit pour la première fois par la loi 142/1990.

¹⁵ Voir V. Ferri, « Les villes métropolitaines en Italie : une institution du fédéralisme » (2009).

métropolitaines sont ainsi mentionnées, en même temps que les municipalités et les provinces, dans les dispositions relatives aux fonctions administratives et à l'autonomie financière. Dans la pratique, cependant, ces dispositions constitutionnelles doivent encore être appliquées concrètement. Compte tenu de l'extrême complexité des procédures nécessaires pour ce faire, mais aussi de l'apathie politique – si ce n'est même de l'opposition – de certains organes, y compris des régions, aucune ville métropolitaine n'existe encore officiellement. Il semble cependant que si l'idée de créer de telles entités progressait, les zones situées aux alentours de Rome, Turin, Milan, Bologne, Bari, Gênes, Florence, Venise et Naples se porteraient candidates. Ces villes sont citées dans la législation nationale¹⁶, mais d'autres ont été proposées par leur région, comme par exemple Cagliari, Catane, Messine, Palerme et Trieste. Récemment, un projet de loi a cité les villes de Bari, Rome, Milan, Gênes, Turin, Reggio de Calabre, Venise, Bologne, Florence et Naples. Ainsi qu'il sera observé ci-après, la création de villes métropolitaines, qu'elle réponde ou non aux dispositions formelles de la Constitution, est envisagée actuellement dans le cadre du débat connexe sur l'abolition de tout ou partie des provinces. Certaines grandes villes comptent un « niveau » d'administration locale supplémentaire, sous la forme des arrondissements ou « *circonscrizione di decentramento comunale* ».

19. Par ailleurs, Rome a officiellement un statut spécifique en tant que capitale de l'Italie (voir l'article 114 de la Constitution).

Administration territoriale de l'Etat

20. Pour avoir une vision complète de l'administration locale en Italie, il faut aussi tenir compte des dispositions de l'Etat concernant l'administration territoriale. Quelques-unes des fonctions de l'Etat sont assurées par les maires¹⁷, mais c'est principalement au niveau provincial, au moyen des préfetures, que l'Etat exerce ses fonctions. Les préfets sont nommés par l'exécutif national, devant lequel ils sont responsables, et ils dirigent les services territoriaux du gouvernement. Les principales fonctions de ces services sont le maintien de l'ordre, la sûreté publique et la sécurité civile. Une conférence permanente contribue à la coordination avec les collectivités locales. Elle est présidée par le préfet et composée des chefs des organes provinciaux, du président de la province, des maires et de diverses autres personnes selon la question examinée. Si la réforme relative aux provinces devait progresser, l'organisation des préfetures serait également remaniée¹⁸.

3.1. Dispositions constitutionnelles et législatives

21. Le cadre dans lequel s'inscrit la structure actuelle de l'administration locale et régionale est défini à la fois par la Constitution italienne et par la législation ordinaire.

La Constitution italienne

22. Les dispositions constitutionnelles apportent une contribution importante à la structure et au fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Italie. Présent dans le texte originel de la Constitution (1948), et figurant au nombre de ses « Principes fondamentaux », l'article 5 dispose ce qui suit : « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative. Elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation. »

23. En 2001¹⁹, un nouveau Titre V « Les régions, les provinces, les municipalités » a été inséré dans la Constitution²⁰. Son contenu est très important²¹. Il inclut l'article 114, qui dispose ce qui suit : « *La République est composée des municipalités, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'Etat. Les municipalités, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes dotées de leurs propres statuts, pouvoirs et fonctions conformément aux principes énoncés dans la Constitution. Rome est la capitale de la République. Son statut est régi par la législation de l'Etat.* »

¹⁶ Voir la loi de 2000, article 22.1.

¹⁷ Voir le paragraphe 49.

¹⁸ Voir le décret n° 95/2012.

¹⁹ Par la loi n° 3/2001.

²⁰ Pour une présentation générale, voir MC. Specchia, « *La Réforme de la Constitution italienne* » (2005).

²¹ Dans une certaine mesure, les réformes constitutionnelles ont repris des changements déjà introduits par la législation ordinaire au milieu et à la fin des années 1990.

24. Cette disposition insiste non seulement sur le caractère autonome des collectivités locales et régionales, mais semble aussi les placer sur un pied d'égalité avec l'Etat, ou même définir une hiérarchie où la municipalité occupe le rang le plus élevé²². L'article 116 contient des dispositions sur les régions et, en particulier, réaffirme la distinction déjà opérée entre les régions « ordinaires » et les régions à statut spécial. L'un des effets des réformes de 2001 a été de réduire les différences entre les deux catégories.

25. L'article 117 précise le partage du pouvoir législatif entre l'Etat et les régions. Certaines compétences législatives (par exemple en matière de politique étrangère) sont identifiées comme relevant exclusivement du domaine de l'Etat. En revanche, les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Etat sont (de manière résiduelle) conférées directement aux régions. Celles-ci incluent notamment la participation à la conception des politiques de l'Union européenne et à l'application de sa législation. Un certain nombre de compétences sont identifiées en tant que compétences concurrentes. Les « principes fondamentaux » sont énoncés dans la législation de l'Etat mais les régions adoptent des textes législatifs complémentaires applicables à leur territoire. La répartition des compétences législatives découlant de l'article 117 n'est pas sans défaut, comme le prouve le nombre des recours introduits devant la Cour Constitutionnelle. Certaines décisions de cette dernière sont particulièrement importantes à cet égard. Par exemple, dans sa célèbre décision n° 303/2003, la Cour a considéré que l'Etat pouvait, bien que la formulation de la Constitution semble indiquer le contraire, enlever une compétence administrative aux régions lorsque l'Etat est susceptible d'obtenir de meilleurs résultats. La suprématie de l'Etat semble avoir été rétablie. De nombreuses autres décisions ont semblé-t-il confirmé la reformulation des règles constitutionnelles relatives à la subsidiarité (probablement utopiques). Pour le moins, les normes constitutionnelles s'avèrent imprécises et laissent une grande marge d'incertitude. Aux fins du présent rapport, deux aspects du système revêtent une importance particulière. Premièrement, la question de « la législation électorale, des organes de gouvernement et des fonctions fondamentales des municipalités, des provinces et des villes métropolitaines » relève de la compétence exclusive de l'Etat. Par conséquent, la plupart des textes législatifs qui régissent la structure et le fonctionnement de l'administration locale émanent de l'Etat plutôt que des différentes régions, bien qu'il y ait une incertitude concernant, par exemple, la définition concrète des « fonctions fondamentales » dans ce contexte. Deuxièmement, l'Etat peut légiférer dans de nombreux domaines ayant une incidence directe pour les autorités locales. Par exemple, les « dispositions générales sur l'éducation » et la « protection de l'environnement » sont de la compétence exclusive de l'Etat ; pourtant, ici encore, il existe une grande imprécision qui a donné lieu à de nombreuses décisions de la Cour Constitutionnelle, de sorte que celle-ci a joué un rôle important dans la définition du régionalisme italien.

26. L'article 118 est particulièrement important, en ce qu'il énonce le principe de subsidiarité : « les fonctions administratives sont attribuées aux municipalités, sauf si elles le sont aux provinces, aux villes métropolitaines et aux régions ou à l'Etat, conformément aux principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité, afin de garantir l'uniformité de leur exercice ». Cette disposition renferme l'idée de « subsidiarité verticale », mais on considère également qu'elle exprime un principe de « subsidiarité horizontale »²³, en ce qu'elle déclare que « l'Etat, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les municipalités favorisent l'initiative autonome des citoyens, tant à titre individuel qu'au sein d'associations, concernant les activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ». La manière dont cette « subsidiarité horizontale » se traduit dans les faits demeure très incertaine, mais le principe paraît cependant jouer un rôle dans la multiplication en Italie, au niveau local, d'organisations/associations qui se différencient nettement des collectivités locales proprement dites. Par conséquent, cette forme de subsidiarité pourrait même remettre en cause la notion de prééminence des collectivités territoriales élues dotées de pouvoirs définis, telles qu'elles sont garanties par la Charte.

27. L'article 119 concerne les finances²⁴. Toutes les collectivités locales et régionales jouissent d'une « autonomie en matière de recettes et de dépenses » et disposent de « ressources financières indépendantes »²⁵. Un fonds de péréquation est institué, et l'Etat a l'obligation d'allouer des ressources supplémentaires aux collectivités pour promouvoir le développement économique et réduire les inégalités économiques et sociales.

²² Bien que cette vision d'une primauté accordée à l'autonomie des municipalités puisse être quelque peu utopique, elle est largement attestée dans la littérature. Voir par exemple G. Marchetti, « Les régions et les collectivités locales italiennes dans le cadre d'un nouveau système d'autonomie » (2010) Perspectives sur le fédéralisme, Vol. 2.

²³ La Constitution elle-même ne contient pas les termes « vertical » et « horizontal ».

²⁴ Voir le paragraphe 61.

²⁵ Ainsi que de biens propres.

28. Bien qu'il contienne de nombreuses innovations ambitieuses, le texte constitutionnel du nouveau Titre V n'a pu être pleinement mis en œuvre qu'avec l'adoption de textes d'application. Ce processus, comme on le verra, a été extrêmement lent²⁶ et demeure encore très incomplet²⁷.

Législation ordinaire

29. Bien qu'en Italie l'administration locale et régionale soit régie au rang le plus élevé de la législation par le nouveau Titre V inséré dans la Constitution en 2001, il ne s'agit cependant pas, naturellement, de la seule source législative. En effet, le processus moderne de réforme dont la modification de la Constitution a été un volet majeur a débuté en 1990²⁸ et a été suivi d'autres lois importantes en 1993²⁹ et 1997³⁰. Globalement, les changements intervenus dans les années 1990 ont été inspirés (en partie du moins) par la ratification de la Charte par l'Italie. En 2000, la loi sur l'administration locale dans son ensemble a été consolidée au moyen du décret n° 267 de cette année. Cette loi demeure le texte de base du système moderne de l'administration locale, même si des changements y ont été apportés depuis (et si d'autres sont proposés actuellement). Elle contient en introduction des dispositions générales importantes, parmi lesquelles une nouvelle affirmation de l'autonomie des collectivités locales (article 3). Le Titre II définit les compétences des différentes catégories de collectivité (y compris, dans son chapitre IV, celles des communautés de montagne). Le Titre III définit les organes (conseils et instances exécutives) des collectivités (dont il précise les modalités d'élection et de nomination) et les fonctions de ces organes (y compris les fonctions « d'Etat » des maires). Les Titres IV et V concernent les fonctionnaires et l'administration.

3.2. L'autonomie locale : (la Charte européenne de l'autonomie locale)

30. Ainsi qu'il a été noté précédemment, bien qu'il puisse paraître justifié de s'inspirer, pour la rédaction d'un rapport de suivi, de la Recommandation rédigée à la suite de l'exercice précédent, un tel choix serait très peu judicieux concernant la situation de l'Italie en 2012, tant les choses ont changé depuis 1997. Si l'architecture générale de la démocratie locale et régionale est restée inchangée, toute description de la situation doit aujourd'hui avoir pour toile de fond trois caractéristiques majeures, qu'il convient de rappeler avant de procéder à l'analyse plus détaillée, article par article, du respect des engagements pris au titre de la Charte. La première de ces caractéristiques tient aux transformations engendrées par les modifications apportées à la Constitution en 2001. Ces modifications, dont certains aspects peuvent certes être critiqués, reflètent néanmoins indubitablement un nouvel élan vers une forme de « fédéralisme »³¹ englobant l'ensemble de la gouvernance territoriale. Comme on l'a vu, les mesures constitutionnelles de 2001 n'étaient pas entièrement nouvelles. Elles avaient très largement été anticipées dans la législation ordinaire antérieure, dont une autre caractéristique avait été d'accorder une place extrêmement importante à la notion d'« autonomie » dans le cadre de la gouvernance locale et régionale italienne. La deuxième caractéristique essentielle réside dans l'incapacité massive à donner pleinement effet aux réformes constitutionnelles dans la décennie qui a suivi leur adoption. Cet échec a marqué en particulier les finances locales et régionales (voir ci-dessous les paragraphes relatifs à l'article 9), mais il a aussi eu des conséquences plus vastes. Celles-ci sont particulièrement visibles en lien avec les provinces et les municipalités où les dispositions de la loi de codification de 2000 ont survécu malgré l'adoption du nouvel ordre constitutionnel³². La troisième caractéristique l'impact, pour l'Italie, de la crise financière mondiale de 2008 et ses conséquences considérables pour des institutions publiques italiennes déjà

²⁶ Une première loi d'application – mais qui se limitait largement à identifier certains domaines où des dispositions de fond devaient être mises en œuvre ainsi que les principes et les procédures suivant lesquels cela pourrait être fait – a été la loi n° 131/2003 (« loi La Loggia »), « dispositions pour l'adaptation de l'organisation de la République à la loi constitutionnelle » Voir aussi la loi n° 11/2005 (« loi Buttiglione »).

²⁷ Voir ci-dessous, en particulier, la loi sur le fédéralisme budgétaire

²⁸ Loi n° 142/90.

²⁹ Loi n° 81/93. Celle-ci a apporté des modifications importantes au droit électoral, telles que l'introduction de l'élection directe des maires et des présidents de province. Pour un examen de cette loi, voir S. Fabbrini, « La présidentialisation de l'administration locale en Italie » (2000).

³⁰ Loi n° 59/97 (loi(s) Bassanini).

³¹ La législation et le débat sur ces questions, en Italie, se caractérisent par une utilisation fréquente du terme « fédéralisme », bien qu'il lui soit donné dans ce pays une acception qui, de certains points de vue, n'inclut pas certaines caractéristiques habituellement associées aux systèmes fédéraux classiques (comme l'existence d'une deuxième chambre parlementaire représentative des intérêts régionaux) ; d'un autre côté – et c'est également inhabituel – l'Italie fait « descendre » les valeurs du fédéralisme jusqu'au niveau de la gouvernance locale.

³² Le problème de la non-application ne vient pas uniquement de la lenteur à légiférer au niveau national. De nombreuses régions ont elles aussi tardé à adopter de nouvelles lois donnant pleinement effet aux réformes constitutionnelles.

fragiles qui viennent s'ajouter à une situation déjà confuse. La crise a indéniablement eu un effet particulièrement dommageable sur une administration locale et régionale qui n'était encore que partiellement réformée. Bien que ces effets généraux soient maintenant inévitables, il est très difficile de prédire précisément ce sur quoi ils déboucheront. Certes, tous les rapports de suivi doivent, dans une certaine mesure, comporter une part d'anticipation et analyser les conséquences probables des événements présents. Cette tâche est cependant particulièrement difficile dans le cas de l'Italie.

3.3. Analyse de la situation de la démocratie locale et régionale article par article

Article 2 : Fondements constitutionnel et légaux

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.

31. Compte tenu du Titre V de la Constitution relatif à l'administration locale et régionale (voir ci-dessus), l'Italie satisfait clairement – au niveau le plus élevé et le plus général – à l'exigence de la reconnaissance constitutionnelle. Il existe également en Italie un corpus important de législation ordinaire sur cette question. De certains points de vue, cependant, la qualité de cette législation et son effet général quant au respect de la Charte peuvent être contestés.

Article 3 : Concept de l'autonomie locale

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.

32. Cet article de la Charte comporte deux aspects distincts. Le premier contenu dans le premier paragraphe propose une définition de l'autonomie locale aux fins de la Charte selon laquelle ce qui importe en premier lieu, c'est que les collectivités soient en mesure « de régler et de gérer une part importante des affaires publiques ». Pour vérifier que cette exigence est respectée, il convient d'étudier les compétences allouées aux différentes catégories de collectivités mais aussi leur capacité à assurer les fonctions qui leur sont allouées. Ces questions seront principalement évoquées ci-dessous au sujet de l'article 4.

33. Le deuxième paragraphe de cet article porte sur le fondement démocratique des collectivités, tant pour ce qui concerne leur mode d'élection que la relation entre les conseils élus et leurs organes exécutifs. Sur ce dernier point, la Constitution elle-même est la première source concernant les régions. Ses articles 121 et 122 définissent les organes des régions : le conseil, doté de fonctions législatives, et l'exécutif, dirigé par un président élu au suffrage direct (sauf lorsque, dans le cas des régions à statut spécial, le conseil élit le président) qui nomme (et peut révoquer) les autres membres. Les régions adoptent la législation relative aux élections et aux autres questions connexes, conformément aux principes fondamentaux inscrits dans le droit national. La Constitution interdit de cumuler une fonction au sein d'un conseil ou d'un exécutif régional et l'appartenance à l'une des chambres du parlement, à un autre conseil régional ou au Parlement européen.

34. Les élections des conseils et des présidents régionaux ont lieu tous les cinq ans. Les conseils comptent de 30 à 80 membres, selon la population, mais leur effectif a maintenant été fortement réduit³³. Le système électoral³⁴ est un système mixte. Il s'agit principalement d'un système proportionnel, mais la coalition majoritaire bénéficie de quelques sièges supplémentaires. Une fois élus, les présidents nomment les membres de leur « giunta », lesquels peuvent, selon les statuts de la région, être ou non des membres du conseil.

³³ Décret n° 138 de 2011.

³⁴ Bien que la Constitution permette l'adoption de divers systèmes électoraux, on observe dans les faits une homogénéité considérable.

35. Les organes constitutifs des municipalités et des provinces sont définis au Titre III de la loi de codification de 2000. Les maires et les présidents des provinces sont élus au suffrage direct, dans les deux cas pour des mandats de cinq ans. Leurs périodes d'exercice sont liées entre elles : lorsque le maire démissionne, le conseil doit être dissous. Si le conseil dispose de compétences étendues en matière de direction générale et de contrôle, le pouvoir exécutif appartient au maire et à la *giunta*. Les systèmes électoraux varient selon la taille de la collectivité. Dans les (très nombreuses) petites municipalités de moins de 15 000 habitants, l'élection du maire se fait selon un système à un tour et les conseils sont élus au suffrage majoritaire, la coalition arrivée en tête du scrutin obtenant les 2/3 des sièges. Dans ces petites collectivités, le maire préside les réunions du conseil. Dans les municipalités plus grandes, les maires doivent disposer d'une majorité absolue, et un deuxième tour a lieu si aucun candidat n'a obtenu une telle majorité au premier tour. L'élection des conseils se fait au scrutin proportionnel, mais le parti de la coalition majoritaire bénéficie de quelques sièges supplémentaires. Chacun de ces conseils élit son président. Les élections provinciales suivent le modèle applicable aux grandes municipalités, avec 60 % des sièges pour la coalition arrivée en tête du scrutin.

36. Une fois élus, les maires et les présidents nomment (et peuvent révoquer) les membres (*assessori*) de leur *giunta*/exécutif. Ces *assessori* ne peuvent pas être membres du conseil, sauf dans le cas des municipalités de moins de 15 000 habitants³⁵. Le nombre maximal des *assessori* est fixé par la loi.

37. Une conséquence importante des récentes contraintes financières a été la réduction des effectifs des collectivités locales. Il y avait déjà eu des réductions du nombre des conseillers à partir de 1990, mais la loi de 2000 a défini leur nombre en fonction de la population, allant de 60 conseillers pour les municipalités d'au moins un million d'habitants à seulement douze conseillers pour une population de moins de 1 000 habitants. Dans les provinces, leur nombre est compris entre 45 conseillers, pour les provinces de plus de 1,4 millions d'habitants, et 24 pour celles qui en comptent moins de 300 000 habitants. Aujourd'hui, en vertu du décret-loi n° 138 de 2011, ces chiffres ont été fortement diminués. Des restrictions similaires ont été introduites (dans tous les cas, avec effet à partir des élections locales de 2011) en lien avec la taille des *giunte* prévue par la loi de 2000. Par exemple, le nombre des *assessori* des municipalités a été réduit de 16 à 12 pour les plus grandes d'entre elles et de 3 à 2 pour les plus petites. Ces restrictions devraient, comme c'est le but, avoir un impact sur le coût global de l'administration locale. Il semble inévitable, cependant, qu'elles aient aussi un coût en termes d'impact des réformes sur la démocratie elle-même, et il nous a été indiqué qu'il serait très difficile de ramener à six le nombre de membres des conseils municipaux des collectivités les plus petites, compte tenu de la complexité de leur composition politique. La loi prévoit³⁶ des procédures, au niveau des collectivités locales, pour la participation des citoyens par la consultation et la tenue de référendums.

38. Les propositions récentes concernant la réforme des provinces ont soulevé au moins trois problèmes du point de vue de l'article 3. Parmi ceux-ci, le plus important concerne le projet³⁷ de modification du système électoral, pour passer du suffrage direct (tel qu'il a été décrit) à un système d'élection indirecte par les membres des conseils municipaux. Pour justifier ce nouveau système, il a été invoqué que la transformation des compétences provinciales en compétences de contrôle (« *area vasta* », voir ci-dessous) impliquait la création d'autorités de « *secundo grado* » pour lesquelles une élection indirecte serait plus appropriée. Les rapporteurs ont constaté cependant que cette proposition était vivement contestée. Certains s'opposent à l'abandon du suffrage direct et considèrent que le contrôle des provinces par un panel de maires (parfois qualifié de « buffet » de maires !) conduirait à des décisions privilégiant les municipalités dont les maires sont représentés, plutôt que d'offrir une vision plus générale des besoins de la province. Ces propositions, de toute manière, ne seront pas appliquées, mais elles appellent deux autres observations. Premièrement, le ministère de l'Intérieur nous a indiqué que, si ces projets avaient été suivis d'effet, il y aurait bien pu y avoir un retour au suffrage direct, afin de refléter le fait que, selon cette proposition, les compétences provinciales ne seraient plus uniquement de l'ordre d'un contrôle, mais auraient un caractère instrumental (voir ci-dessous). Deuxièmement, les rapporteurs notent que la proposition d'instaurer des élections indirectes aurait presque à coup sûr entraîné une violation de la Charte. Les provinces sont des collectivités locales du point de vue de la Charte. Or, l'article 3 requiert que les conseils soient élus au suffrage direct.

³⁵ Ditto.

³⁶ Loi de 2000, article 8.

³⁷ Contenu dans le projet de loi AC 5210.

39. L'autre problème du point de vue de l'article 3 concerne l'abandon de l'élection des présidents de province au suffrage direct en faveur d'une élection par les conseils nouvellement constitués. La compétence de nomination des *giunte* serait supprimée. Ces changements ne seraient pas contraires à la Charte (bien que certains de nos interlocuteurs nous l'aient affirmé), mais ils constituent clairement une question sensible dans les provinces actuelles.

Article 4 : Portée de l'autonomie locale

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.

40. Cet article porte principalement sur la portée des compétences attribuées aux collectivités (dont il précise notamment qu'elles doivent être normalement « pleines et entières) et affirme le principe de subsidiarité en spécifiant que les compétences doivent de façon générale incomber aux autorités les plus proches des citoyens.

41. Puisqu'en Italie les obligations au titre de la Charte s'étendent tout autant au niveau régional qu'à celui des provinces et des municipalités³⁸, les responsabilités à prendre en compte incluent, outre les responsabilités administratives de tous ces niveaux, les compétences législatives des régions. Ces compétences ont déjà été mentionnées dans le résumé de l'article 117 de la Constitution. Bien que celle-ci décrive la République italienne comme étant « une et indivisible », et que l'Italie ne soit pas techniquement considérée comme un Etat fédéral, l'article 117 confère aux régions d'importantes compétences législatives. Une fois écartées les compétences législatives exclusives de l'Etat, la liste des domaines de compétence « concurrente » dans lesquels les régions sont autorisées à légiférer est considérable. Elle inclut l'éducation (excepté l'enseignement professionnel), la protection de la santé, l'aménagement du territoire, les ports et aéroports civils, les grands réseaux de transport et de navigation et de nombreux autres domaines.

42. Deux remarques doivent cependant nuancer ce qui précède. Premièrement, comme on l'a vu, la Constitution ne distingue pas clairement les différentes catégories de compétences législatives. Ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, l'article 117 réserve à l'Etat « la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel », mais dans la pratique la plus grande ambiguïté existe quant au contenu exact de ces catégories. Malgré les mesures prises pour définir, dans la législation ordinaire, la nature des « fonctions fondamentales » des collectivités locales, ce terme aussi s'avère très difficile à interpréter précisément. Il est inévitable que les constitutions laissent aux juridictions une certaine marge d'interprétation, mais l'article 117 recèle de ce point de vue plus de difficultés que d'ordinaire. Un projet de loi³⁹ examiné par le Parlement italien jusqu'en décembre 2012 visait à modifier la Constitution de manière à clarifier la portée des compétences législatives des régions. Ce texte aurait réattribué à l'Etat plusieurs compétences exercées actuellement par les régions. Toutefois, ce projet de loi – avec d'autres propositions de réforme – a été abandonné lors de la démission du Gouvernement Monti.

43. Deuxièmement, les compétences législatives des régions ne peuvent en aucune manière être considérées comme étant « pleines et entières ». Les compétences législatives concurrentes des régions s'exercent après la « détermination des principes fondamentaux » par l'Etat. Leurs

³⁸ Voir le paragraphe 24.

³⁹ *Legge Costituzionale* (20 avril 2012) n° 1.

compétences s'étendent aux domaines qui ne sont pas expressément couverts par la législation nationale.

44. La Constitution ne contient aucune disposition spécifique concernant les compétences administratives, dont la répartition est laissée à la législation ordinaire. L'article 118⁴⁰ énonce cependant très clairement le principe de subsidiarité contenu dans la Charte, en attribuant les fonctions administratives⁴¹ en premier lieu aux municipalités sauf lorsque, conformément aux principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité, et afin de garantir l'uniformité de leur exercice, elles sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions ou à l'Etat. En outre, comme on l'a vu⁴², tous les niveaux d'autorité doivent promouvoir les initiatives autonomes des citoyens conformément au principe de subsidiarité « horizontale ».

45. Ces principes sont énoncés dans la Constitution, tandis que les fonctions administratives effectivement exercées sont précisées dans la législation, laquelle – du moins pour ce qui concerne les provinces et les municipalités – est antérieure à la Constitution. Jusque très récemment⁴³, il n'y a eu aucun projet général visant à mettre cette législation en conformité avec la Constitution.

Fonctions des provinces

46. Les principales fonctions des provinces ont été codifiées dans la loi de 2000. Comme l'indiquent également les éléments fournis par l'Union des provinces, les fonctions effectives incluent les transports, les routes, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement (y compris l'élimination des déchets et l'évacuation des eaux usées), la gestion des bâtiments d'enseignement secondaire, le développement économique (en particulier les centres pour l'emploi et les services sociaux) et la promotion de la culture, du tourisme et du sport. Les provinces ont un rôle de coordination concernant la planification économique et diverses autres activités des municipalités de leur territoire.

47. En vertu des récentes propositions de réformes, il était prévu (initialement du moins) que seules les fonctions de coordination seraient maintenues. Les provinces devaient devenir des autorités de « *area vasta/secundo grado* » dotées de compétences de « direction politique » et de coordination des activités des municipalités. La loi de Stabilité de 2013, adoptée par le Parlement fin 2012, prévoit l'affectation des fonctions suivantes aux provinces, à titre transitoire et dans l'attente de leur réorganisation : l'aménagement du territoire, la protection et l'amélioration de l'environnement, de la planification des services de transport, autorisation et contrôle des transports privés, routes provinciales et réseau routier, planification et gestion des édifices scolaires du secteur secondaire.

Fonctions des municipalités

48. L'article 118 de la Constitution accorde un certain degré de priorité aux municipalités dans l'attribution des responsabilités administratives. Ainsi qu'il est précisé dans la loi 131/2003 (« *La Loggia* »), les régions et l'Etat attribuent des fonctions à d'autres niveaux que celui des municipalités lorsque cela est nécessaire pour l'exercice uniforme de ces fonctions ou pour des raisons d'économie ou d'efficacité. L'article 13 de la loi de 2000, dans des termes qui ne correspondent pas exactement aux exigences de la Constitution, définit (premièrement sous la forme d'une compétence générale) les fonctions des municipalités en référence à l'administration commune des secteurs (tels que l'occupation des sols et le développement économique) que la loi n'attribue pas à d'autres autorités. Ces fonctions peuvent inclure l'entretien des écoles maternelles et primaires et des établissements d'enseignement professionnel, la collecte des déchets, la voirie locale et la police locale, ainsi que certains services sociaux individuels, le logement social, les licences commerciales et les secteurs de la culture, du sport et du tourisme.

49. Outre leurs fonctions « propres », les municipalités peuvent s'en voir déléguer d'autres et, dans tous les cas, les maires exercent certaines fonctions « d'Etat ». Celles-ci concernent notamment les services électoraux, statistiques et d'état civil, y compris la célébration des mariages civils. En l'absence d'autres forces de police locale, le maire est le responsable de la police locale. Le maire a aussi un certain nombre de responsabilités en cas de situation d'urgence civile. Les communautés de

⁴⁰ Même dans la version précédente de l'article 118, les régions étaient censées normalement exercer leurs fonctions administratives en les déléguant aux collectivités locales.

⁴¹ Les compétences réglementaires sont attribuées sur le modèle des fonctions législatives et administratives.

⁴² Paragraphe 26.

⁴³ Voir la « loi-charte » et les paragraphes 48-49.

montagne sont en charge en particulier de l'aménagement du territoire, des infrastructures et du développement, et de toute autre fonction qui peut leur être déléguée par les municipalités qui les composent.

50. Pour ce qui concerne la capacité des autorités à exercer les responsabilités qui leur sont formellement assignées, il s'agit d'une question particulièrement pertinente dans le cas des municipalités italiennes, en raison de leur grande variété en termes de superficie et du fait que nombre d'entre elles n'ont que très peu d'habitants. D'un point de vue formel, toutes les municipalités ont les mêmes responsabilités, de la plus grande ville au plus petit village. Sur les quelque 8 000 municipalités, douze comptent plus de 250 000 habitants (dont par exemple Rome avec 2,6 millions et Milan avec 1,3 millions), mais à l'autre extrémité du spectre 70 % des municipalités ont moins de 5 000 habitants, un peu plus de 40 % en comptent moins de 2 000 et certaines en ont moins de 100. On ne peut imaginer que toutes ces petites collectivités puissent, dans les faits, exercer leurs responsabilités à elles seules. Trois types de réponses ont été apportés à ce problème : les municipalités ont formé des unions/associations locales afin de pouvoir exercer leurs responsabilités en commun. Une autre réponse a été la création d'associations locales auxquelles ces tâches ont été confiées. Une troisième option a consisté, pour les provinces, à apporter leur aide en assumant certaines responsabilités de manière informelle.

51. Compte tenu de l'importance de la coopération intermunicipale dans ce domaine (en termes de pratique concrète à ce jour, du point de vue des propositions de réforme actuelles du Gouvernement et en raison des dispositions de la Charte elle-même), cette question sera examinée plus longuement ci-dessous en lien avec l'article 10.

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.

52. L'obligation, en vertu de la Charte, de consulter les collectivités locales concernées avant toute modification de leurs limites territoriales n'a jamais posé problème par le passé. Aujourd'hui, cependant, en lien avec le degré de consultation sur d'autres projets de réformes liés à la crise financière, certaines questions se posent concernant la consultation au sujet des limites territoriales⁴⁴. La situation dépend de la nature des réformes proposées, mais l'abolition ou la fusion de municipalités ou de provinces pourrait indéniablement poser de telles questions. Les associations ont massivement exprimé leurs préoccupations à la délégation et les rapporteurs conviennent qu'une consultation serait nécessaire concernant des réformes relatives aux provinces telles que celles qui ont été proposées avant la fin 2012 (que ce soit au niveau des associations nationales, des conseils régionaux ou des diverses collectivités). Au niveau municipal, il n'y a eu pendant cette période aucune proposition expresse d'abolition ou de fusion, les municipalités étant plutôt encouragées à coopérer dans le cadre d'associations locales. D'aucuns prévoient cependant que des fusions de municipalités pourraient être opérées à l'avenir, auquel cas une consultation serait également nécessaire le moment venu.

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.

53. Comme on l'a vu, les collectivités locales et régionales italiennes sont habilitées à adopter leurs propres statuts définissant leur structure et leur organisation. Jusqu'aux années 1990, le personnel des collectivités locales faisait partie de la fonction publique nationale. Cependant, la « privatisation »

⁴⁴ L'article 15 de la loi de 2000 permet aux régions de modifier les limites territoriales des municipalités existantes et de réaliser des fusions, en veillant cependant, normalement, à ne pas créer de nouvelles municipalités de moins de 10 000 habitants. Les procédures relèvent de la législation régionale, mais elles impliquent que « les populations concernées soient entendues ».

des services effectuée à cette époque a abouti à une situation où les contrats de travail de droit privé sont de la responsabilité des diverses collectivités.

54. Le rapport et la recommandation de 1997 du Congrès exprimaient un certain nombre de sujets de préoccupation. En particulier, le fait que les secrétaires des provinces et des municipalités étaient des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur était sévèrement critiqué, mais il a depuis été remédié à cette situation. Les secrétaires sont maintenant des employés d'un organe autonome⁴⁵, bien qu'ils soient responsables devant le maire/président. Il existe par ailleurs un pouvoir de nomination des « directeurs municipaux »⁴⁶ (limité, depuis 2011, aux villes de plus de 250 000 habitants), une option utilisée par les grandes villes.

55. Une autre question soulevée en 1997 reste cependant d'actualité et s'est même posée avec une grande acuité récemment. Dans le cadre des pressions gouvernementales pour une réduction des dépenses, des restrictions ont été imposées concernant le nombre d'agents des collectivités locales. Lors des restrictions budgétaires d'après 2008, ces effectifs ont connu une baisse très nette. La délégation a appris que les postes vacants n'étaient pourvus qu'une fois sur quatre. En tant que « coupes linéaires », les restrictions financières, du point de vue des collectivités locales, ont eu un caractère arbitraire et ont été faites en violation (manifeste) de l'article 6(1) de la Charte.

Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

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.

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.

56. Le contrôle intrusif des décisions des provinces et des municipalités de la part des comités régionaux de contrôle était critiqué dans la recommandation de 1997, mais il a depuis été aboli. Les décisions des collectivités locales ne peuvent donc plus être examinées sur la base de motifs politiques, mais uniquement être contestées devant les juridictions administratives et sur des motifs constitutionnels ou légaux. Par ailleurs, les dépenses et les procédures financières des collectivités sont contrôlées par la *Corte di Conti*. Il y a également des systèmes de suivi et d'audit internes⁴⁷, que le Gouvernement Monti avait entrepris de renforcer.

57. Des compétences réglementaires ont été maintenues et permettent au Président de la République de dissoudre des conseils municipaux et provinciaux. En vertu de l'article 120 de la Constitution, le Gouvernement peut se substituer aux organes des régions, des provinces et des municipalités s'ils ne respectent pas le droit international (ou la législation de l'Union européenne) ou en cas de menace grave pour la sécurité et la sûreté publique, ou encore lorsqu'une action est nécessaire pour préserver l'unité juridique ou économique et, en particulier, pour garantir un niveau de base de prestations civiles et sociales. La loi doit garantir, cependant, que les interventions aient lieu dans le respect des principes de subsidiarité et de coopération loyale. Voir aussi la loi n° 131/2003, article 9⁴⁸. La loi de 2000 prévoit également d'autres circonstances où le Gouvernement peut intervenir pour dissoudre les

⁴⁵ Cet organe, cependant, a été aboli par le décret budgétaire n° 78/2011 et le contrôle est de nouveau exercé par le ministère de l'Intérieur.

⁴⁶ Cette fonction a été abolie pour les municipalités de moins de 100 000 habitants par le décret-loi n° 2/2010.

⁴⁷ Voir P. Paglietti, « Audits et contrôles internes au sein des collectivités locales italiennes » (2010).

⁴⁸ De même, les articles 136-138 de la loi de 2000 sont encore en vigueur.

conseils municipaux et provinciaux, par exemple lorsqu'une autorité a cessé de fonctionner normalement ou lorsque des activités de type mafieux ont été identifiées⁴⁹. Un exemple récent (octobre 2012) est la ville de Reggio de Calabre, où l'ensemble du conseil municipal a été révoqué et remplacé par des commissaires. Nous ne doutons pas que, dans les circonstances extrêmes qu'entraîne la menace d'une infiltration de la mafia, de telles interventions soient justifiées.

58. Outre les mesures qui peuvent être prises par le Gouvernement contre des autorités dans leur ensemble, la loi prévoit la suspension des conseillers accusés ou condamnés pour certaines infractions pénales⁵⁰. Le Gouvernement reconnaît que la corruption demeure un problème important (quoique en déclin) dans la fonction publique italienne et nous avons eu connaissance de nombreuses mesures prises pour combattre cette menace, en particulier des mesures visant davantage à prévoir et prévenir la corruption qu'à révoquer les coupables après les faits. Des lignes directrices engageant les autorités à adopter un plan spécifique, comprenant une carte des risques, la rotation des personnels au sein des collectivités, la limitation de la transition rapide de la fonction publique vers le secteur privé et, surtout, une plus grande transparence des décisions.

59. Par ailleurs, les indemnités des conseillers (article 7.2) ont été sensiblement réduites. La délégation conclut que, si les autres engagements au titre des articles 7 et 8 sont globalement respectés, cela n'est pas certain pour ce qui concerne l'article 7(2) et les rapporteurs appellent à ce que des mesures soient prises à ce sujet.

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.

60. C'est probablement dans le domaine du financement des régions, des provinces et des communes que les plus grandes avancées ont été faites lors des réformes constitutionnelles de 2001⁵¹. C'est aussi dans ce domaine, cependant, que la promesse contenue dans le texte de la Constitution a été le plus gravement compromise, du fait de l'absence prolongée d'une législation d'application des dispositions constitutionnelles et faute de véritables changements sur le terrain. En outre, le financement des organes locaux et régionaux a été le plus durement touché par les mesures prises par le Gouvernement, depuis 2008, en réponse à la crise financière mondiale.

61. Bien que la Constitution elle-même n'emploie pas cette terminologie, le but de l'article 119 est d'établir ce qu'on appelle en Italie un « fédéralisme budgétaire », concept défini par les principaux éléments de cet article selon lequel tous les niveaux – municipal, provincial et régional – doivent disposer d'une « autonomie en matière de recettes et de dépenses » et disposer également de

⁴⁹ Voir les articles 141-145.

⁵⁰ Article 59.

⁵¹ Voir les paragraphes 24 et 30.

« ressources financières indépendantes ». Les collectivités de tout niveau doivent définir et lever des impôts, collecter leurs propres recettes et partager les recettes fiscales liées à leurs territoires respectifs. Pour atteindre l'objectif du fédéralisme budgétaire, il est nécessaire de spécifier dans la législation ordinaire les moyens par lesquels l'autonomie et les ressources financières indépendantes des collectivités seront garanties, le but étant dans l'idéal l'abolition des transferts de l'Etat (la péréquation mise à part). Pendant de nombreuses années, rien n'a été fait dans ce sens, mais une étape importante a finalement été franchie en 2009 avec l'adoption de la loi sur le fédéralisme budgétaire⁵². Celle-ci a marqué une avancée majeure dans le sens de l'application des dispositions constitutionnelles, qui nécessitait toutefois d'autres mesures importantes. Premièrement, la loi sur le fédéralisme budgétaire n'était en elle-même qu'une mesure d'habilitation. L'article 2 de cette loi disposait que dans un délai de 24 mois après son entrée en vigueur le Gouvernement devrait prendre un ou plusieurs décrets législatifs pour appliquer l'article 119 de la Constitution, en énonçant les principes fondamentaux pour la coordination des finances publiques et du système fiscal et la définition de la péréquation fiscale, ainsi que l'harmonisation des systèmes de comptabilité. Deuxièmement, il est apparu qu'avant que la loi puisse véritablement prendre effet, un deuxième projet, consécutif à l'adoption du nouveau Titre V de la Constitution, devait être mis en œuvre, à savoir la définition des fonctions attribuées à chaque niveau de gouvernement. Selon la Charte, les ressources financières doivent être proportionnées aux compétences, lesquelles doivent être définies.

62. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de mesures législatives ultérieures, la loi sur le fédéralisme budgétaire énonce certains principes concernant sa mise en œuvre⁵³. Ces principes prennent deux formes : certains (les points (a) à (z) et (aa) à (ll) tels qu'énumérés à l'article 2.2 de la loi) sont décrits comme des principes directeurs et des critères généraux ; d'autres, appelés principes directeurs spécifiques, concernent principalement des questions spécifiques à un ou plusieurs niveaux de gouvernance. Certains sont spécifiques aux régions et concernent par exemple leurs compétences législatives ; d'autres sont spécifiques aux provinces, aux municipalités (et aux villes métropolitaines)⁵⁴. Les principes directeurs généraux ont trait à un large éventail de questions, parmi lesquelles, pour n'en citer que quelques-unes : la responsabilité, la loyauté institutionnelle, la rationalité, la cohérence, la simplification, la transparence, la lutte contre l'évasion fiscale, la détermination de coûts standards et la substitution progressive du critère des dépenses historiques, etc.

63. Parallèlement, un autre projet de loi, décrit expressément comme visant à réaliser les objectifs de la loi sur le fédéralisme budgétaire, progressait lentement devant le Parlement italien⁵⁵. Il avait pour objectif l'adoption de la « *Carta delle autonomie locali* » (Charte de l'autonomie locale) et tirait son nom d'une de ses dispositions (article 13), qui déléguait au Gouvernement le pouvoir d'adopter un code systématique. Le projet dans son ensemble avait des objectifs très ambitieux, parmi lesquels la définition des fonctions fondamentales des provinces et des municipalités ou la promotion de la coordination et, plus généralement, de la modernisation en vue d'une plus grande économie de moyens. Plus précisément, le projet contenait des dispositions pouvant aboutir à la « rationalisation » et à la suppression de petites municipalités. Les fonctions fondamentales/de base y étaient spécifiées de manière détaillée. Les dispositions sur la coopération étaient conçues de manière à éviter la complexité et toute duplication d'activités. Le Gouvernement aurait eu l'obligation (dans un délai de neuf mois après l'adoption de la loi) d'adopter d'autres textes d'importance majeure afin de préciser les fonctions additionnelles des collectivités. La loi exigeait aussi l'adoption d'un grand nombre de dispositions secondaires, par exemple sur le transfert de biens et d'autres ressources découlant de la définition des nouvelles responsabilités. L'adoption d'une nouvelle Charte de l'autonomie locale représentait l'un des éléments d'un vaste processus visant (dix ans après l'adoption du nouveau Titre V de la Constitution) à rationaliser le droit relatif à l'ensemble du domaine de l'autonomie locale.

⁵² Loi n° 42, 5 mai 2009. Pour une évaluation détaillée de la loi et des perspectives qu'elle offre, voir TE Frosini, « Le pari du fédéralisme budgétaire en Italie » (2010).

⁵³ Dans les premières années après la réforme constitutionnelle, la Cour Constitutionnelle a eu une influence importante sur l'élaboration de ces principes. Voir par exemple les décisions n° 37/2004 sur l'autonomie fiscale, 320/2004 et 390/2004 sur l'autonomie des dépenses, 16/2004 et 19/2004 sur le rôle des régions en matière de finances locales et 425/2004 sur la dette des collectivités locales.

⁵⁴ L'article 11 opère une distinction entre les « fonctions fondamentales » des collectivités, telles qu'elles sont mentionnées à l'article 117 de la Constitution, et les autres fonctions. C'est à ce niveau que l'absence totale de définition de ces termes devient extrêmement problématique.

⁵⁵ Après l'approbation du projet relatif à la Charte par le Conseil des ministres en 2007, son examen par la Chambre des députés s'est achevé en juin 2010 et l'examen devant le Sénat (en tant que projet de loi n° 2259) a eu lieu en 2011 et 2012. Le projet de loi n'a pas été adopté. Les rapporteurs ont appris que même si le Gouvernement Monti avait survécu, une approche beaucoup plus sélective du contenu de la Charte aurait été adoptée.

Il est apparu qu'une telle réforme nécessiterait des ressources considérables. Le Gouvernement se voyait par ailleurs confier des compétences lui permettant de rationaliser et réorganiser l'administration territoriale d'Etat. Certaines dispositions permettaient en outre aux régions d'abolir les « communautés de montagne » ; d'autres portaient sur la décentralisation au sein des municipalités et sur l'abolition des associations ; d'autres encore entraînaient une modification et une expansion substantielles des procédures permettant le contrôle interne de la prise de décision au niveau des collectivités locales. A une échelle plus limitée et moins ambitieuse, le projet de « Carta » a été mis en œuvre au lieu de cela dans un texte législatif distinct incluant l'article 19 du décret-loi n° 95 de 2012 (« Révision des dépenses publiques ») qui dresse une liste préliminaire des fonctions fondamentales des municipalités.

64. Globalement, l'intention était que les collectivités de tout niveau se financent au moyen d'une combinaison de leurs propres impôts, ressources et autres revenus, de leur part des recettes fiscales nationales et des versements, le cas échéant, au titre de la péréquation. Celle-ci est un aspect essentiel du dispositif général. Les modalités actuelles du financement des collectivités locales et régionales italiennes font apparaître de profondes inégalités entre les régions, en particulier entre celles du nord et du sud. Globalement, les recettes propres des régions du sud sont nettement inférieures aux financements qu'elles reçoivent de l'Etat. D'après la Constitution, la péréquation relève de la compétence exclusive de l'Etat.

65. Bien que le Gouvernement nous ait assuré de la mise en œuvre d'un projet pilote expérimental visant à introduire la péréquation (voir le décret-loi n° 88 de 2011), 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. L'instauration d'un tel fédéralisme (qui pourrait intervenir en 2014, mais cette date reste encore très incertaine) suppose cependant de mener à bien, préalablement, deux projets techniques (mais vitaux) et complémentaires. Le ministère des Finances travaille actuellement à la conception de ces deux projets. Le premier vise à établir un barème de « coûts standards » pour la prestation des services. En effet, il est indispensable, pour évaluer les droits et les obligations découlant des règles de péréquation, de définir des instruments de mesure objective du coût des services. Ces « coûts standards » remplaceront le système actuel selon lequel les « coûts historiques » sont utilisés pour la répartition des ressources de l'Etat. Ce système, tant qu'il ne sera pas aboli, continuera de perpétuer de manière irrationnelle un grand nombre de distorsions régionales concernant le financement des collectivités territoriales. La *Corte di Conti* contribue actuellement aux travaux techniques sur la détermination des coûts standards. Le deuxième grand projet technique mené au sein du ministère concerne l'élaboration d'un système de mesure uniforme de la capacité des collectivités locales à collecter des fonds. La conception d'une méthode objective et standardisée de calcul des recettes et des dépenses nécessaires est le premier pas pour élaborer un régime de péréquation. Un fait important doit toutefois être pris en compte : le processus de péréquation, en tant que base de la répartition des financements de l'Etat et qu'élément essentiel pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire, de même que tous les autres aspects de l'administration locale et régionale, a été absorbé dans le projet général, dans l'Italie d'après 2008, visant à réduire les dépenses publiques. Plutôt qu'un moyen de mettre en œuvre le fédéralisme budgétaire et un système équitable de répartition des financements de l'Etat, la péréquation est elle aussi devenue un élément du système de coupes budgétaires. Aussi nécessaire qu'on puisse juger cette évolution, elle risque de dénaturer l'ensemble du projet (si ce n'est d'y mettre fin).

66. Pour ce qui concerne la réforme du financement des collectivités locales, une mesure importante a été l'adoption de la loi n° 23 du 14 mars 2011 (entrée en vigueur le 7 avril). Elle prévoit l'attribution aux collectivités locales d'une partie des impôts nationaux, en compensation de l'abolition de certains transferts de l'Etat. Les collectivités locales se sont vu attribuer une part de la TVA nationale équivalent à 2 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF). En outre, une taxe municipale unique (IMU) a été introduite. Il s'agit d'un impôt foncier inspiré de l'ancienne taxe sur l'immobilier (ICI). Cette nouvelle taxe s'est heurtée à une certaine opposition de la part de la population⁵⁶. Du point de vue des collectivités, elle offre une source de revenus judicieuse, en tant qu'impôt sur la valeur de location théorique des résidences principales et secondaires. Les collectivités ont la possibilité de moduler (avec une faible latitude) le niveau des taxes qu'elles collectent sur leur territoire et elles disposent de diverses réductions discrétionnaires leur permettant de prendre en compte les situations défavorables. La taxe n'étant entrée en vigueur que cette année, il est encore impossible d'évaluer son effet global et ses avantages. Un aspect du régime vivement critiqué par les collectivités et leurs associations tient au fait qu'une part importante de cet impôt n'est

⁵⁶ Voir par exemple <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/12/06/imu-giungla-di-aliquote-detrazioni-il-saldo.html>

pas destinée aux collectivités mais directement à l'Etat. Ainsi, il a été indiqué aux rapporteurs que sur les 21 milliards d'euros collectés, 9 milliards iraient à l'Etat. Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2013 et conformément à l'article 1, alinéa 380, de la loi n° 228 du 24 décembre (dite *legge di stabilità*), la réserve destinée à l'Etat sera supprimée⁵⁷. Selon cet amendement récent, seuls les impôts portant sur des biens utilisés à des fins de production (tels que les entrepôts ou les usines) seront destinés à l'Etat⁵⁸. Là encore, les collectivités locales peuvent librement augmenter le taux ordinaire (qui est de 0,76 %) d'un maximum de 0,3 %. Les recettes de l'Etat provenant de l'impôt sur ce type de biens devraient être d'environ 9 milliards d'euros pour la période 2013-2014⁵⁹. En outre, un fonds de solidarité locale (*fondo di solidarietà comunale*) doit être créé et sera couvert intégralement par une part des recettes des collectivités locales provenant de l'IMU. D'après les informations fournies aux rapporteurs, le montant initial du fonds de solidarité sera fixé à 4 717,9 millions d'euros pour l'année 2013 et 4 145,9 millions d'euros pour 2014. Les autres ressources fiscales dont disposent les municipalités sont notamment une taxe sur la collecte et l'élimination des déchets, un impôt (local) supplémentaire sur le revenu, une taxe sur la publicité et une taxe sur l'occupation de l'espace public.

67. Il y a eu également une autre forme de discipline financière, d'une origine très différente : le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne a donné lieu en Italie, depuis 1999, à un Pacte de stabilité interne (PSI), qui est adopté chaque année et vise en premier lieu à contenir l'endettement net des collectivités locales et régionales. Ce pacte a inévitablement des conséquences importantes quant à la capacité des collectivités à financer des projets. Cette discipline a été étendue récemment aux municipalités de moins de 5 000 habitants. L'effet économique global de cette mesure est incertain, mais elle pourrait avoir de graves conséquences pour les collectivités concernées. Paradoxalement, même les collectivités qui ont accès à des fonds destinés normalement aux dépenses sont soumises aux contraintes du PSI et font l'objet de sanctions financières en cas de dépassement des limites prescrites.

68. Globalement, les collectivités sont très mécontentes du niveau des restrictions et de la manière dont elles ont été imposées. Nous avons reçu des témoignages crédibles concernant leur impact sur des services tels que les transports scolaires, les bâtiments scolaires et la santé publique. Les « restrictions linéaires » sont utilisées de manière arbitraire et intensive : les spécificités locales ne sont pas prises en compte ; ces restrictions suppriment la valeur démocratique de la prise de décision au niveau local ; elles ne tiennent pas compte de la prudence relative et de la bonne gestion des diverses collectivités ou catégories de collectivités ; dans certains cas, elles imposent un degré inapproprié de décision centralisée, par exemple lorsque des capacités en nombre de lits, décidées au niveau central, sont imposées dans le cadre d'un processus de fermeture d'hôpitaux. Une autre cause générale de mécontentement vient du fait que les collectivités locales et régionales sont celles qui sont le plus durement touchées par la réduction des dépenses publiques, alors que les dépenses de l'Etat sont réduites dans une proportion bien moindre. En réponse à cette accusation, les représentants des ministères nationaux ont affirmé qu'ils devaient assumer le poids de la dette extérieure et que, une fois ce chiffre pris en compte, les niveaux de réduction des dépenses étaient très similaires.

69. Les rapporteurs doivent conclure qu'il existe de bonnes raisons de douter du respect de l'article 9 de la Charte de la part de l'Italie. Bien qu'ils soient conscients des difficultés financières que connaît le pays, ils ne peuvent considérer en particulier que les ressources financières des collectivités locales soient « suffisantes » ou « proportionnées » à leurs compétences ordinaires. La péréquation ne fonctionne pas. La consultation avec les autorités n'a pas été satisfaisante.

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 Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

⁵⁷ http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ http://www.adnkronos.com/IGN/News/Economia/Lstabilita-relatori-a-Stato-gettito-imu-immobili-a-uso-produttivo-9-mld_313991378605.html

70. L'article 10 de la Charte présente deux aspects principaux. Il garantit d'une part le droit des collectivités locales de former des associations « pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs » et d'adhérer à une telle association et, d'autre part, le droit de coopérer et de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

71. Pour ce qui concerne la formation d'associations, ce droit est indéniablement respecté en Italie. De nombreuses associations existent. En particulier, les provinces sont représentées par l'Association des provinces italiennes (UPI) et les municipalités par l'Association nationale des municipalités d'Italie (ANCI). Certaines sous-catégories de ces collectivités ont aussi leurs associations. Il existe ainsi une Union nationale des municipalités, communautés et autorités de montagne (UNCEM). Il n'existe pas formellement d'association des régions, mais les Conférences (voir ci-dessous), en tant que moyen de réunir les régions, jouent un rôle analogue.

72. Les associations assurent la promotion des intérêts de leurs membres et sont globalement, semble-t-il, en mesure de peser sur les décisions du Gouvernement. Certaines difficultés nous ont cependant été signalées à la délégation. Par exemple, il a été indiqué aux rapporteurs que les associations n'avaient pas été convenablement informées des propositions de réformes formulées, de manière précipitée, par le Gouvernement au cours de l'été 2011. Les associations ont aussi le sentiment que la consultation n'amène jamais le Gouvernement à changer d'avis.

73. Il convient de mentionner ici un phénomène très important concernant la conduite des relations intergouvernementales en Italie : le pays compte des organes très influents au sein desquels les intérêts des différents niveaux d'autorité sont représentés conjointement. Il s'agit de trois « conférences » correspondant à l'expression du principe de la coopération loyale énoncé dans la Constitution italienne⁶⁰. Ce sont la Conférence des provinces (villes métropolitaines) et des municipalités (créée en 1996 et composée de représentants de l'Etat et des trois associations de collectivités locales), la Conférence permanente des relations entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et Bolzano (créée en 1997 et composée de représentants de ces trois niveaux) et la Conférence conjointe, qui réunit les membres des deux autres organisations. Chacune de ces trois conférences a pour but d'encourager le dialogue et la coopération entre les différents niveaux d'autorité concernés. Elles se sont garanti des droits puissants en matière de consultation et ont acquis une influence politique. Il a été affirmé⁶¹, par exemple, que bien qu'aucune conférence n'ait obtenu un droit de veto concernant les projets de loi, il était rare dans les faits qu'un tel projet de texte soit adopté contre l'avis d'une conférence. Les régions ont habituellement une forte influence sur les décisions nationales⁶² – malgré l'apparition d'un scepticisme de plus en plus marqué, l'Etat étant devenu moins réceptif aux divergences d'opinion au fur et à mesure que la situation financière se dégradait. Il a souvent été indiqué aux rapporteurs que les conférences étaient les seules institutions disponibles. Bien que le terme de fédéralisme soit employé en Italie, il n'existe pas de représentation régionale au sein du parlement national. Il n'y a pas de Sénat basé sur les collectivités territoriales.

74. Au niveau national, pour ce qui concerne les conférences, la Constitution (article 123) dispose qu'il doit exister dans chaque région un organe de consultation entre la région et les collectivités locales de son territoire. La délégation a eu connaissance de l'existence de telles institutions (par exemple en Lombardie), mais ce n'est semble-t-il pas le cas pour toute l'Italie (par exemple dans les Pouilles). Cependant, des espaces de consultation informels sont utilisés et ont joué un rôle important en lien avec la réorganisation des provinces au sein des régions, planifiée récemment.

75. Pour ce qui concerne l'autre dimension de la coopération, ainsi qu'il a déjà été mentionné (cf. supra), en raison de la très petite taille de la plupart des municipalités italiennes, et malgré la très forte tradition municipale du pays et le rôle des municipalités en tant qu'entités naturelles de l'identité culturelle, qui a motivé un rejet des fusions volontaires, la coopération locale pour la prestation des services est une pratique largement répandue. La législation passée encourageait les petites municipalités à utiliser des unions locales, mais l'article 32 de la loi de 2000 est une disposition d'application générale et le nombre de ces unions a augmenté rapidement entre 2000 et 2005. À cette date, 251 unions représentaient 1 108 municipalités et 3,5 millions d'habitants. Les informations qui

⁶⁰ Pour un examen général des forces et faiblesses d'une de ces conférences, voir par exemple E. Ceccherini, « Les relations intergouvernementales en Italie : la Conférence permanente Etat-régions-provinces autonomes » (2009) *Revista de la facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*.

⁶¹ Voir par exemple P. Bilancia, F. Palermo, O. Porchia, « The European Fitness of Italian Regions » (2010) *Perspectives sur le fédéralisme*, volume 2.

⁶² Influence renforcée par la Cour Constitutionnelle, par exemple dans ses décisions n° 37/1989 et n° 109/1995.

nous ont été fournies indiquent que le nombre des « associations » locales de municipalités a continué d'augmenter régulièrement ces dernières années. A l'échelle du pays tout entier, 20 % des municipalités sont membres d'une association, les chiffres les plus élevés étant ceux de la Lombardie, du Piémont et de la Sardaigne.

76. Il existe de solides arguments pour développer la coopération intermunicipale dans tout le pays. L'existence historique des municipalités est un fait extrêmement important dans la culture italienne et il est très peu probable que la fusion des municipalités – l'autre manière d'obtenir des unités administratives dont la taille permettrait d'assurer les compétences attribuées formellement aux municipalités – puisse voir le jour avec l'accord des municipalités concernées et de leur population. Toute fusion obligatoire se heurterait à une vive opposition. Cependant, comme dans de nombreux autres pays d'Europe⁶³, un recours généralisé à la coopération entre les collectivités locales contribuerait fortement à résoudre le problème.

77. L'expansion de cette offre permettrait aussi de faire reculer le nombre des associations locales établies en vue d'assurer les services locaux. En Italie, ces associations prennent des formes très diverses, d'organes purement publics jusqu'à des entreprises privées. Rien ne s'oppose en soi à l'externalisation de certains services auprès de telles associations, mais nous avons eu le sentiment très net (de la part à la fois des autorités locales et gouvernementales) que le recours massif, tel qu'il est pratiqué actuellement, à ce type d'externalisation posait de graves problèmes du point de vue de la responsabilité des associations et de leurs abus potentiels. Une collectivité locale, en particulier, a déploré une tendance actuelle des régions à utiliser la création d'organismes pour exercer des fonctions administratives qui devraient normalement être assurées par les provinces ou les municipalités. De son point de vue, les régions ne devraient pas exercer de telles fonctions administratives (par opposition aux fonctions législatives).

Article 11 : Protection légale des collectivités locales et régionales

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.

78. Les autorités publiques n'ont semble-t-il aucun problème pour faire valoir leurs droits, si nécessaire, devant les tribunaux administratifs. Cependant, lorsqu'un recours constitutionnel est envisagé, seules les régions (et non les provinces ou les municipalités) ont le droit d'introduire directement un recours devant la Cour Constitutionnelle. Comme on l'a vu⁶⁴, cette juridiction a souvent eu à connaître de litiges portant sur la répartition des compétences législatives entre les régions et l'Etat. De même, comme il est mentionné précédemment⁶⁵, la Charte peut être invoquée directement, ce qui a été le cas dans un petit nombre d'affaires portées devant la Cour Constitutionnelle⁶⁶, sans que cet instrument ne joue cependant un rôle déterminant dans les décisions. Celles-ci reposaient davantage sur les dispositions de la Constitution italienne elle-même. Il semble que les tribunaux administratifs n'aient que rarement (ou peut-être jamais) été invités à appliquer la Charte.

79. La Cour Constitutionnelle a participé activement aux débats sur la récente réforme législative, parfois de manière controversée comme dans sa décision du 6 novembre 2012 de différer une résolution de fond sur les lois dont la constitutionnalité était contestée⁶⁷.

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES DE LA PROCEDURE DE SUIVI

80. L'Italie offre incontestablement, du point de vue de la Charte, une approche constitutionnelle de l'administration territoriale, qui se caractérise à la fois par une très nette spécificité et par une stratégie de conformité déterminée. Dans sa philosophie, elle proclame haut et fort un engagement en faveur de l'autonomie. Toutefois, la Constitution, depuis les modifications qui lui ont été apportées en 2001, n'est pas sans imperfections. Elle contient notamment de nombreuses ambiguïtés.

⁶³ La France en offre un bon exemple.

⁶⁴ Voir le paragraphe 24.

⁶⁵ Voir le paragraphe 13.

⁶⁶ Voir, tout récemment, la décision n° 325/2010.

⁶⁷ Voir aussi l'arrêt n° 198 de 2012, qui a confirmé le décret portant réduction des nombres de conseillers régionaux.

Rétrospectivement, peut-être est-il regrettable que la Constitution ait laissé une aussi grande place aux travaux à mener pour son application. Quoiqu'il en soit, les modifications qui y ont été apportées il y a un peu plus de dix ans ont mis l'Italie sur la voie du respect de la Charte, du moins sur le papier.

81. D'un autre côté, la Constitution exigeait effectivement de mener un important travail complémentaire pour garantir sa mise en œuvre pleine et entière, et notamment l'aménagement de la législation ordinaire antérieure, contenue principalement dans la loi de 2000 et encore en vigueur. Ce processus n'a assurément pas été mené à son terme. Il y a eu initialement la loi de programmation « La Loggia » de 2003, suivie longtemps après de la loi de 2009 sur le fédéralisme budgétaire, qui était elle-même principalement un document consistant en la promulgation de principes. Ces deux textes nécessitaient d'autres mesures d'application, et ce travail a été engagé. L'autre contribution législative majeure – la « loi-charte » – n'a toujours pas été votée et son examen par le Parlement ne progresse que lentement.

82. Aujourd'hui – et c'est le plus grand problème – nous voyons les risques de l'impact dévastateur des mesures que le pouvoir central a prises, et doit encore prendre, en réponse à la crise financière aux niveaux national, européen et international. Le danger est maintenant que le processus fragile de mise en œuvre du système pleinement fonctionnel prévu par la Constitution se trouve paralysé, et même abandonné du fait des mesures d'urgence prises en réponse à la situation financière.

83. Certaines mesures sont évidemment inévitables et devront être adoptées par le Gouvernement. Cependant, du point de vue de la Charte, les restrictions brutales qui ont touché le financement des systèmes d'administration territoriale pourraient avoir pour effet des violations non seulement de l'article 9 (ressources financières) mais aussi, entre autres dispositions de la Charte, des articles 3 et 4 (portée des fonctions exercées), de l'article 3 également (qualité de la représentation démocratique), de l'article 5 (suppression ou fusion de collectivités et consultation), de l'article 6 (structures administratives et impact, pour celles-ci, des compressions de personnel arbitraires), etc.

84. Ainsi, les restrictions budgétaires et autres mesures drastiques risquent de porter gravement atteinte à la qualité de la démocratie locale et régionale. Dans ces circonstances, il n'appartient pas au Congrès (ni plus généralement au Conseil de l'Europe) de s'ingérer dans la gestion détaillée de la crise. Le Congrès n'a pas vocation à prendre des décisions sur des résultats particuliers. En revanche, les rapporteurs peuvent :

a. Appeler les autorités italiennes de tout niveau, malgré toutes les contraintes qui pèsent actuellement sur leur fonctionnement, à ne pas adopter une démarche étroite et unidimensionnelle au risque de négliger toutes les autres perspectives pertinentes telles que les droits de l'homme, la démocratie et le constitutionnalisme. L'engagement en faveur de ces normes ne doit pas être sacrifié de manière arbitraire. La réponse à la crise doit être proportionnée et prendre ces normes en considération lorsque des décisions sont prises. Les régions et les collectivités locales ont affirmé en de multiples occasions à la délégation qu'un grand nombre des mesures prises par le Gouvernement à ce jour avaient fait peser sur elles un poids disproportionné par rapport aux contraintes moins destructrices imposées au Gouvernement lui-même et même au Parlement. Il devrait, dans tous les cas, exister un consensus contre toute exploitation inconsidérée des diatribes populistes « antibureaucratiques ».

b. Deuxièmement, proposer la Charte elle-même (un texte par lequel, évidemment, l'Italie est déjà liée en droit international) – document capable d'offrir des normes fiables dans les mauvais comme dans les bons moments – en tant que source des critères nécessaires pour guider la prise de décisions.

84. Du fait de la chute de deux gouvernements au cours de la période de notre processus de suivi, le pays a peu avancé vers une conciliation des exigences contradictoires, d'une part, des contraintes financières et, de l'autre, du maintien des qualités de la gouvernance. Un programme d'activités, déjà esquissé lors d'initiatives antérieures, existe et sa mise en œuvre doit encore se poursuivre. Bien qu'il soit difficile pour les rapporteurs d'apporter leur contribution dans un contexte aussi incertain, cette incertitude rend selon eux leur contribution d'autant plus utile.

ANNEXE 1 – INFORMATIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME FOURNIES A LA DELEGATION LORS DES VISITES DE SUIVI EN ITALIE

85. Un problème particulier a été porté à notre attention en tant que question ayant trait aux droits de l'homme et constituant un sujet de préoccupation pour les collectivités locales. Le sud de l'Italie est l'une des régions d'Europe les plus exposées à l'arrivée de réfugiés et des questions se posent inévitablement concernant la meilleure manière d'accueillir les nouveaux arrivants, de les prendre en charge et de décider du sort à leur réserver. Du point de vue administratif, ce problème appelle une réponse intégrée et adaptée. Dans la région des Pouilles, cependant, nous avons constaté une absence totale d'intégration entre d'une part le rôle des institutions publiques concernant l'accueil des réfugiés et leur prise en charge initiale et d'autre part l'exercice par les municipalités de leurs responsabilités en matière d'aide sociale aux personnes entrant dans le pays. Les collectivités locales ne reçoivent aucune information de la part des autorités centrales, de sorte qu'elles ne peuvent pas proposer aux nouveaux arrivants un service intégré ni, surtout, respectueux de la dignité humaine. Nous sommes fermement convaincus que des mesures doivent être prises sans délai pour réviser et améliorer l'ensemble de la prise en charge de ces migrants entrant dans l'Union européenne.

ITALIE : LES DROITS DE L'HOMME ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Réfugiés et demandeurs d'asile

a. Présentation générale

Avec plus de 5 millions de migrants en situation régulière sur son territoire, l'Italie compte, avec l'Espagne, la plus forte augmentation du nombre de migrants de l'Union européenne. Pour l'année 2012, le HCR a recensé plus de 58 000 réfugiés et 13 525 demandeurs d'asile en République d'Italie. Dernièrement, les changements politiques intervenus dans le monde arabe ont entraîné l'afflux massif de migrants sur les côtes du sud de l'Italie, dont un grand nombre de mineurs (non accompagnés). Bien qu'il appartienne d'une manière générale aux autorités nationales de veiller au respect des obligations de droit international concernant les réfugiés, c'est au final principalement aux collectivités locales qu'il revient d'assumer le poids économique de leur inclusion effective. Compte tenu en particulier de la répartition inégale de l'afflux d'immigrants entre les régions du nord et du sud, l'Italie doit disposer d'un cadre clair pour leur intégration et garantir la coopération entre les collectivités locales et régionales si elle souhaite respecter ses obligations juridiques et permettre aux migrants de s'intégrer durablement au sein des collectivités locales. Compte tenu de ce qui précède, le défi essentiel pour les collectivités locales d'Italie réside dans l'**accueil** et, par la suite, l'**intégration** des réfugiés au sein des diverses collectivités.

b. Le système « SPRAR »

A cet égard, il convient d'examiner les efforts déployés au niveau local en Italie. En 2001, le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur, l'Association nationale des municipalités d'Italie (ANCI) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont signé un accord sur la mise en œuvre du « Programme national pour l'asile »⁶⁸.

Avec la participation des institutions centrales et locales, les bases du premier système national pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés ont pu être mises en place, l'objectif étant de partager les responsabilités entre le ministère de l'Intérieur et les collectivités locales. En conséquence, ces mesures structurées ont été officialisées par la loi n° 189/2002, qui prévoit la création du *Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés* (SPRAR). Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur a défini l'organisation chargée de coordonner le système, le *Service central pour l'information, la promotion, l'assistance, le suivi et l'accompagnement des organes locaux*, en confiant sa gestion à l'ANCI. Le SPRAR est un réseau de collectivités locales qui conçoivent et mettent en œuvre des projets pour l'accueil des personnes contraintes à l'émigration. Dans les limites des ressources disponibles, ces projets sont financés sur le *Fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile*, géré par le ministère de l'Intérieur et inclus dans la législation sur le budget de l'Etat. Au niveau local, les organes locaux, conjointement avec la société civile, mènent des activités « d'accueil intégré » qui vont bien au-delà de la simple mise à disposition d'un hébergement et de repas. Ils proposent ainsi des activités complémentaires qui permettent aux migrants de bénéficier d'informations, d'une assistance, d'un accompagnement et de conseils, par la définition

⁶⁸ Atlante Sprar, "Rapporto Annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2011-2012" <http://it.calameo.com/read/00011796562b7c3a75049>

d'itinéraires individualisés vers l'insertion socio-économique. Des activités sont aussi mises en place pour faciliter l'apprentissage de l'italien, l'éducation des adultes et l'accès à l'école pour les mineurs dont la scolarisation est obligatoire. D'autres encore visent à apporter une assistance juridique sur la procédure à suivre pour bénéficier de la protection internationale et sur les droits et obligations des bénéficiaires selon leur situation. Les collectivités et les instances locales, en partenariat avec le troisième secteur, conçoivent et mettent en œuvre des projets en matière d'accueil sur leur territoire, en tenant compte à la fois des directives et des normes du SPRAR et des spécificités et conditions locales. Les collectivités locales peuvent, selon la nature, la capacité et le niveau de compétence des acteurs locaux, et en fonction également des ressources dont elles disposent, choisir le type de services d'accueil qu'elles peuvent proposer et la catégorie de personnes qu'elles sont capables de prendre en charge le plus efficacement. Pour cette raison, les projets peuvent être destinés aux adultes et aux familles biparentales (qui représentent la « *catégorie ordinaire* ») ou aux familles monoparentales, aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, aux victimes de la torture et aux personnes nécessitant une prise en charge permanente ou souffrant de troubles physiques ou psychologiques (classées en tant que « *catégories vulnérables* »). Des projets spécifiques sont prévus pour les personnes dont la vulnérabilité est liée à des problèmes de santé mentale. Dans tous les cas, les personnes prises en charge dans le cadre du programme sont toujours acceptées à titre temporaire. Cet accueil systématique est fondamental, puisque l'objectif ultime est que ces personnes acquièrent leur autonomie et s'insèrent dans la société.

- Principaux objectifs du SPRAR

Au vu des rapports réguliers sur les activités du SPRAR, ses objectifs sont principalement de prendre en charge les personnes acceptées dans le programme et de leur proposer un parcours personnalisé afin de les aider à (ré)acquérir leur autonomie, à participer à la société italienne et à s'y intégrer véritablement, en trouvant un emploi et un logement et en ayant accès aux services locaux, à une vie sociale et à une éducation pour leurs enfants.

D'après les autorités concernées, les principales caractéristiques du Système de protection sont les suivantes :

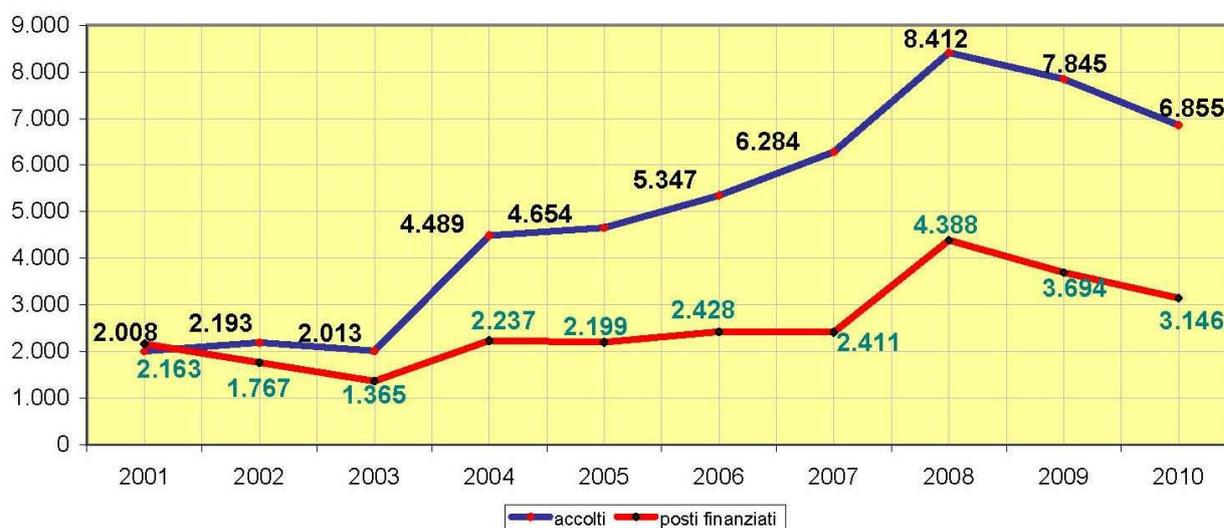
- L'administration publique des ressources disponibles et des autorités en charge de l'accueil sur le plan politique – à savoir le ministère de l'Intérieur et les collectivités locales – sous l'angle d'une gouvernance multi-niveaux ;
- Le caractère volontaire de la participation des collectivités locales au réseau des projets pour l'accueil ;
- La décentralisation des activités d'« accueil intégré » ;
- La correspondance entre les initiatives mises en œuvre à l'échelle locale et les « organes de gestion », acteurs du troisième secteur jouant un rôle central dans la conduite des activités ;
- La promotion et le développement de réseaux locaux, en associant tous les acteurs et certains partenaires pour la réussite des mesures d'accueil, de protection et d'insertion en faveur des demandeurs et des bénéficiaires d'une protection internationale.

Les projets locaux du SPRAR se caractérisent par le rôle actif que remplissent, dans le même temps, d'un côté les grandes villes et les zones métropolitaines et de l'autre les collectivités locales plus petites. Les projets contribuent clairement à créer et renforcer une culture de l'accueil parmi les collectivités urbaines et favorisent la continuité des itinéraires des bénéficiaires vers l'insertion socio-économique. En particulier, les interlocuteurs considèrent que l'acquisition de nouvelles qualifications par l'éducation et la formation professionnelle facilite la recherche d'un emploi, de même que les mesures de soutien à l'accès au logement. Dans le cadre d'une stratégie d'accueil basée sur la mise en réseau et sur une couverture aussi vaste que possible des projets du SPRAR dans leur espace géographique, des initiatives sont mises en œuvre afin d'informer et de sensibiliser les citoyens sur la question du droit d'asile et la situation des demandeurs et bénéficiaires d'une protection internationale. L'accès au *Fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile* est régi par un décret du ministère de l'Intérieur qui définit les conditions applicables aux propositions de projets des collectivités locales pour un accueil intégré.

Pour la période de 2011 à 2013, 151 projets ont été enregistrés, impliquant la coopération de 110 collectivités locales, 16 provinces et 2 consortiums de collectivités locales. Au total, 3 000 places ont pu être accordées à des migrants, dont 2 500 pour ceux de la « *catégorie ordinaire* ». Des projets du SPRAR ont ainsi été mis en œuvre dans 70 provinces et 19 régions du pays.

Nombre de personnes pleinement intégrées dans le Système de protection et nombre correspondant de places financées chaque année du 01/07/2001 au 31/12/2010

Beneficiari complessivamente accolti nel Sistema di protezione e relativi posti finanziati per anno dal 01/07/2001 al 31/12/2010



- L'impact des projets du SPRAR

L'impact du SPRAR au niveau des administrations locales se traduit de la manière suivante :

- la prévention de l'exclusion sociale, avec les économies qu'elle permet de faire sur les dépenses d'aide sociale ;
- l'utilisation optimale des ressources permettant de tirer parti des politiques, des stratégies et des mesures pour modifier « l'ordre des priorités sociales », afin d'améliorer la situation des réfugiés dans le cadre plus général de la protection sociale ;
- le renforcement du potentiel des services locaux, et l'extension de leur champ d'activité, afin d'en faire bénéficier l'ensemble de la population locale, aussi bien autochtone qu'immigrée ;
- l'enrichissement de la collectivité, y compris sur le plan culturel, grâce à l'arrivée de nouvelles aptitudes et compétences ;
- la revitalisation de zones à dominante agricole ou artisanale, dépeuplées des suites de l'exode rural ;
- le maintien d'écoles et de services éducatifs dont la pérennité aurait été menacée ;
- le maintien d'un contrôle sur le territoire local et la prévention d'éventuels comportements déviants.

Enfin, au sein du système national relatif à l'asile, le SPRAR représente la transition vers un deuxième niveau d'accueil, interne au pays, ainsi qu'un point de référence pour toute nouvelle situation de vulnérabilité. L'impact du SPRAR au niveau national doit être envisagé, avant ses aspects sociaux ou politiques, du point de vue de l'économie.

Le coût du Système de protection est nettement inférieur à celui de la gestion des centres d'accueil gouvernementaux en contact direct avec les usagers, notamment parce que – parallèlement à la contribution de l'Etat par le biais du Fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile – les collectivités locales sont tenues de cofinancer leur participation au système. En outre, compte tenu de l'impact décrit ci-dessus en termes de protection sociale, de prévention de diverses formes de marginalisation et de comportements déviants, et en raison également de l'utilisation optimale des ressources disponibles, le rapport coût-bénéfice dépasse très nettement celui des autres dispositifs d'accueil. Il est intéressant de noter que 2 886 nouvelles personnes ont été incluses dans le dispositif SPRAR en 2010, tandis que dans le même temps 2 755 personnes ont quitté le Système de protection au terme de leur programme.

Conclusion

Ces dernières années, le réseau SPRAR a contribué de manière déterminante à l'hébergement des demandeurs d'asile, des réfugiés ou des autres bénéficiaires d'une protection internationale. Compte tenu en particulier de l'augmentation constante du nombre des migrants arrivant sur le sol italien, et

de leur répartition inégale entre les collectivités locales, ce projet fonctionne de manière plus efficace que les centres d'accueil d'urgence ou les centres d'accueil CARA (*Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo*). Cette efficacité tient principalement au fait que les quelque 150 projets visent aussi à fournir des informations, une assistance, un accompagnement et des conseils aux bénéficiaires, afin de faciliter leur insertion socio-économique⁶⁹. Néanmoins, la capacité de ce réseau de collectivités locales, régionales et intermédiaires est extrêmement limitée, compte tenu de l'afflux massif des demandeurs d'asile et des réfugiés en Italie (le réseau dispose de quelque 3 000 places). Au lieu d'être affectés à un projet SPRAR au terme des procédures d'identification, un grand nombre de demandeurs d'asile restent dans des centres CARA pendant une durée considérable. Les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent ainsi passer jusqu'à six mois dans une autre structure avant d'être affectés à un projet SPRAR. Comme le Commissaire aux droits de l'homme l'a souligné lors de sa visite en République d'Italie, le projet SPRAR, bien qu'il offre un bon modèle de coopération entre les collectivités locales et régionales, ne permet pas actuellement, à l'évidence, de faire face aux besoins réels⁷⁰.

1. Compte tenu de la détérioration rapide de la situation, il est de la plus haute importance de procéder à une nouvelle affectation de fonds et, en lien avec celle-ci, à une nette extension du programme. Il convient par conséquent de se féliciter des informations récentes du ministère de l'Intérieur selon lesquelles les autorités étudient divers moyens d'accroître la capacité du réseau SPRAR en coopération avec la Commission européenne⁷¹.
2. Outre l'extension du projet SPRAR, il est essentiel pour la participation des personnes ayant reçu le statut de réfugiés, quelle que soit la région où elles résident actuellement, qu'un cadre national cohérent favorise leur intégration.
3. A cet égard, les autorités italiennes devraient aussi envisager une meilleure prise en compte des municipalités les plus lourdement sollicitées, notamment sur le plan économique, par l'accueil d'un nombre considérable de réfugiés et de demandeurs d'asile.

La protection des droits fondamentaux des Roms et leur intégration au sein des collectivités locales d'Italie

En réponse à l'adoption en 2011 du Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, qui marque un engagement inédit des Etats membres de l'Union à promouvoir l'inclusion des communautés roms sur leurs territoires respectifs, l'Italie a élaboré une *Stratégie nationale pour l'inclusion des Roms, des Sintés et des Gens du voyage (Caminanti)*⁷². Mettant fortement l'accent sur la consultation permanente avec un éventail aussi large que possible de représentants et d'organisations des Sintés et des Roms, cette stratégie tient compte de la diversité des situations selon les régions d'Italie et vise en premier lieu à soutenir les activités d'intégration menées au niveau local. La stratégie est entrée en vigueur depuis trop peu de temps pour qu'il soit encore possible d'en évaluer l'efficacité avec précision. Il convient assurément de saluer le fort engagement du gouvernement actuel à promouvoir l'inclusion des Roms, des Sintés et des Gens du voyage (*Caminanti*), en particulier si la participation effective des Roms et des Sintés est non seulement renforcée au niveau national mais aussi et surtout aux niveaux local et régional. Les autorités italiennes doivent aussi être félicitées pour avoir pris toute la mesure du rôle essentiel des collectivités locales et régionales dans le processus d'intégration. En conséquence, un suivi approfondi, des efforts durables de sensibilisation et la promotion d'un débat public doivent aussi être encouragés. A cet égard, il est à noter que l'UNAR, l'instance chargée de coordonner la stratégie, n'aura pas à subir de restriction de ses ressources et pourra donc garantir la bonne mise en œuvre de la Stratégie nationale de l'Italie pour l'inclusion des Roms, des Sintés et des *Caminanti*.

⁶⁹ Pour plus d'informations sur le réseau SPRAR, voir : <http://www.serviziocentrale.it>.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Nils Muižnieks à la suite de sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (en anglais uniquement) <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2>

⁷² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_en.pdf (anglais et italien uniquement).

ANNEXE 2

PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ITALIE
Partie I – 4-8 novembre 2011 (Rome et Milan)

Délégation du Congrès :Rapporteurs :

M. Knud ANDERSEN	Corapporteur sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, GILD ⁷³ Conseiller municipal de Bornholm (Danemark)
Mme Marina BESPALOVA	Corapporteuse sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ⁷⁴ Membre de l'assemblée législative de la ville d'Oulianovsk (Fédération de Russie)

Expert :

M. Chris HIMSWORTH	Consultant (Royaume-Uni) Vice-président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
--------------------	--

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès
Mme Dana KOROBKA	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Mercredi, 2 novembre 2011 (Rome)

Réunion conjointe avec la délégation italienne du Congrès et les représentants des associations de municipalités et de provinces :

- Délégation italienne du Congrès:**

- M. Emilio VERRENGIA**, Président de la délégation italienne du Congrès, vice-président de la province de Catanzaro
- Mme Piera BOCCI**, Secrétaire de la délégation italienne du Congrès
- M. Enzo BROGI**, membre du Conseil régional de Toscane
- M. Gianpaolo CHIAPPETTA**, membre du Conseil régional de Calabre
- M. Luca CIRIANI**, Vice-Président de la région du Frioul-Vénétie julienne
- M. Bruno MARZIANO**, membre du Conseil régional de Sicile
- M. Angelo MIELE**, membre du Conseil régional du Latium
- M. Marco MONESI**, maire de Castel Maggiore
- M. Angelo MUZIO**, vice-maire de Frassineto Po

⁷³ GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

⁷⁴ PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès

Mme Raffaella PAITA, Vice-Présidente de la région de Ligurie
M. Carmelo PELLEGRITI, membre du Conseil provincial de Catane
M. Fabio PELLEGRINI, membre du Conseil municipal de Rapolano Terme
M. Andrea PELLIZZARI, membre du Conseil municipal d'Arzignano
Mme Maria Grazia SASSI, membre du Conseil municipal de Locate Varesino
Mme Barbara TOCE, vice-maire de Pedaso
Mme Agnese UGUES, maire-adjointe de Sangano

- **Association nationale des municipalités d'Italie (ANCI) :**

M. Pierciro GALEONE, Directeur général de l'Association nationale des municipalités d'Italie

- **Association des provinces d'Italie (UPI) :**

Mme Claudia GIOVANNINI, directrice adjointe
Mario BATTELLO, directeur du Bureau de Bruxelles
Gaetano PALOMBELLI, responsable des questions institutionnelles

- **Association nationale des municipalités, communautés et autorités de montagne (UNCHEM) :**

M. Enrico BORGHI, Président de l'Association nationale des municipalités, communautés et autorités de montagne

- **Association nationale des petites municipalités d'Italie (ANPCI) :**

Mme Franca BIGLIO, Présidente de l'Association nationale des petites municipalités d'Italie

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

M. Michele PICCIANO, Président de la section italienne du CCRE
M. Vincenzo Maria MENNA, Secrétaire général de la section italienne du CCRE

- **Conférence des régions et des provinces autonomes :**

M. Vasco ERRANI, Président de la Conférence des régions et des provinces autonomes

- **Conférences consultatives :**

Mme Ermenegilda SINISCALCHI, Directrice du Secrétariat de la Conférence permanente pour les relations entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et Bolzano
Mme PATUMELLI, membre du Secrétariat de la Conférence des Etats-cités et des autonomies locales

Rencontre avec des membres du Tribunal administratif suprême :

- **M. Giancarlo CORRAGIO**, Vice-Président du Tribunal administratif suprême
- **Stefano BACCARIN**, Président de la Section judiciaire V du Conseil d'Etat
- **Alexander PAJNO**, Président de la Section consultative II du Conseil d'Etat
- **Rosanna DE NICTOLIS**, membre du Conseil d'Etat
- **Robert GIOVAGNOLI**, membre du Conseil d'Etat
- **Julia Tar FERRARI**, membre du Conseil

Rencontre avec le maire de Rome et les représentants du Conseil municipal :

- **M. Gianni ALEMANNI**, maire de Rome
- **M. Marco POMARICI**, président de l'Assemblée de la capitale
- **M. Filippo LA ROSA**, conseiller diplomatique
- **Mme Patrizia DEL VECCHIO**, chef adjointe du Cabinet
- **Mme Barbara BENATTI**, conseillère diplomatique

Rencontre avec les autorités de la province de Rome :

- **M. Antonio ROSATI**, conseiller pour les finances et le budget
- **M. Sabatino LEONETTI**, Vice-Président du Conseil provincial
- **M. Edoardo DEL VECCHIO**, membre du Conseil provincial
- **M. Renato PANELLA**, membre du Conseil provincial
- **M. Gian Paolo MANZELLA**, responsable du Bureau de l'Union européenne
- **M. Giuseppe BATTAGLIA**, Président de la Commission du conseil pour la culture

Jeudi, 3 novembre 2011 (Rome)**Rencontre avec le Président de la région du Latium et les représentants du Conseil régional :**

- **Mme Renata POLVERINI**, Présidente de la région du Latium
- **M. Salvatore RONGHI**, Secrétaire général de la région du Latium
- **M. Pietro Giovanni ZORODDU**, chef de cabinet de la Présidente de la région du Latium
- **M. Marco CARNELOS**, conseiller diplomatique auprès de la Présidente de la région du Latium
- **Mme Maria Grazia POMPA**, responsable de l'activité régionale auprès de la Présidence de la région du Latium

M. Giancarlo CORRAGIO, Vice-Président du Tribunal administratif suprême

Rencontre avec des experts de la démocratie locale et régionale :

- **M. Francesco MERLONI**, Président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, professeur à l'université de Pérouse
- **M. Francesco PALERMO**, professeur, université de Vérone, faculté de droit, droit public comparé, directeur de l'Institut d'études sur le fédéralisme et le régionalisme

M. Luigi GIAMPAOLINO, Président de la Cour des comptes

M. Alessandro LICHERI, médiateur de la province de Rome

Vendredi, 4 novembre 2011 (Milan)**Réunion avec les autorités de la municipalité de Milan :**

- **Mme Daniela BENELLI**, adjointe au maire pour la Zone métropolitaine, la décentralisation et les services municipaux
- **M. Andrea FANZAGO**, Vice-Président du Conseil municipal
- **M. Michele PETRELLI**, directeur de la Division centrale du budget
- **M. Cosimo PALAZZO**, chef du Bureau de M. Pierfrancesco Majorino, adjoint au maire pour la politique sociale et la santé
- **Mme Marta MANCINI**, représentante du service de relations publiques de M. Giuliano Pisapia, maire de Milan

Rencontre avec les autorités de la région de Lombardie :

- **M. Paolo ALLI**, sous-secrétaire du Président Formigoni pour la mise en œuvre du programme et l'Expo 2015
- **M. Carlo SPREAFICO**, membre et secrétaire du Conseil régional de Lombardie
- **M. Enrico GASPARINI**, chef du service des affaires législatives et des relations institutionnelles, Direction générale des affaires institutionnelles et de la législation
- **M. Cesare Giovanni MELETTI**, chef du service des recettes régionales et du fédéralisme budgétaire
- **M. Davide PACCA**, chef du service Relations internationales, Direction générale des relations extérieures et internationales et de la communication
- **Mme Federica MARZUOLI**, Direction générale de la planification intégrée, directrice de la planification concernant l'UE et de la mise en œuvre du PAR 2007-2013 FAS

- **M. Stefano DEL MISSIER**, directeur, Coordination des représentations de la Lombardie à Bruxelles et à Rome
- **M. Alessandro COLOMBO**, directeur de la gouvernance et des institutions, Éupolis Lombardia (à confirmer)
- **M. Martino MAZZOLENI**, directeur de recherches, Éupolis Lombardia, chercheur en sciences politiques à l'université Cattolica
- **M. Lorenzo MARGIOTTA**, membre du Cabinet du sous-secrétaire Paolo Alli
- **Mme Anna BAZZA**, Relations internationales
- **Mme Sabrina BOLZONI**, Relations internationales

Rencontre avec les experts :

- **M. Valerio ONIDA**, professeur, Département de droit public, de procédure civile et de droit international et européen de l'université de Milan
- **Mme Barbara RANDAZZO**, professeur de droit régional et de justice constitutionnelle supranationale à l'université de Milan

Rencontre avec le Président de la province de Milan et le Président du Conseil provincial de Milan :

- **M. Guido PODESTA**, Président de la province de Milan
- **M. Bruno DAPEI**, Président du Conseil provincial de Milan

ANNEXE 3

PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ITALIE
Partie II – 4-6 décembre 2012 (Bari et Rome)

Délégation du Congrès :Rapporteurs :

M. Knud ANDERSEN	Corapporteur sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, GILD ⁷⁵ Conseiller municipal de Bornholm (Danemark)
Mme Marina BESPALOVA	Corapporteuse sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ⁷⁶ Membre de l'assemblée législative de la ville d'Oulianovsk (Fédération de Russie)

Expert :

M. Chris HIMSWORTH	Consultant (Royaume-Uni) Vice-président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
--------------------	--

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès
Mme Dana KOROBKA	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Mardi 4, décembre 2012 (Bari)

Rencontre avec les représentants de la région des Pouilles

- M. Onofrio INTRONA**, Président du Conseil régional des Pouilles
Mme Marida DENTAMARO, adjointe pour le fédéralisme, le système de conférence,
l'administration locale et les ressources humaines
M. Giuseppe LONGO, conseiller régional, secrétaire du Conseil régional des Pouilles
M. Francesco DAMONE, conseiller régional, Président du groupe « *La Puglia Prima di Tutto* » du
Conseil régional des Pouilles
M. Rocco PALESE, conseiller régional, Président du groupe « *Popolo della Libertà* » du Conseil régional
des Pouilles
M. Antonio DECARO, conseiller régional, Président du groupe « *Partito Democratico* » du Conseil
régional des Pouilles

Rencontre avec les représentants de la province de Bari

⁷⁵ GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

⁷⁶ PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès

M. Pietro LONGO, Président du Conseil provincial de Bari
M. Trifone ALTIERI, Vice-Président du Conseil provincial de Bari

Rencontre avec les représentants de la municipalité de Bari

M. Fabio LOSITO, adjoint à l'éducation et aux politiques de jeunesse
M. Giovanni GIANNINI, adjoint au budget
M. Massimo POSCA, Vice-Président du Conseil municipal de Bari
Mme Antonella RINELLA, Chef du cabinet du maire
M. Angelo PANSINI, fonctionnaire, administration municipale de Bari
M. Stefano FUMARULO, fonctionnaire, administration municipale de Bari

Mercredi, 5 décembre 2012 (Rome)

Rencontre avec les membres de la délégation italienne du Congrès

M. Marco MONESI, Président de la délégation italienne du Congrès, maire de Castel Maggiore
M. Angelo MUZIO, Vice-Président de la délégation italienne du Congrès, maire-adjoint de Frassineto Po
Mme Agnese UGUES, Secrétaire de la délégation italienne du Congrès, maire-adjointe de Sangano
Mme Nadia GINETTI, maire de Corciano
M. Leonardo MARRAS, Président de la province de Grosseto
M. Andrea PELLIZZARI, membre du Conseil municipal d'Arzignano
M. Emilio VERRENGIA, Vice-Président de la province de Catanzaro
M. Antonio EROI, Président du Conseil provincial de Calabre
Mme Elena SARTORIO, membre du Conseil provincial de Varese

Rencontre avec les représentants des associations nationales de pouvoirs locaux

- **Association nationale des municipalités d'Italie (ANCI)**
M. Virginio MEROLA, maire de Bologne
M. Vito SANTARSIERO, maire de Potenza
M. Francesco MONACO, Chef du service de la coopération internationale
- **Association des provinces d'Italie (UPI)**
Mme Barbara DEGANI, Présidente de la province de Padoue
Mme Claudia GIOVANNINI, directrice générale adjointe
- **Union nationale des villes et communautés de montagne (UNCEM)**
Mme Agnese UGUES, maire-adjointe de Sangano
- **Section italienne du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AICCRE)**
M. Emilio VERRENGIA, Secrétaire général adjoint

Rencontre avec les représentants du ministère de l'Intérieur

M. Saverio RUPERTO, vice-secrétaire d'Etat
M. Francesco ZITO, Chef du cabinet du vice-secrétaire Ruperto
M. Giancarlo VERDE, Chef de la Direction des finances locales
Mme Carmelita AMMENDOLA, Chef du Service des relations extérieures et des politiques internationales pour l'immigration et l'asile, Département des libertés civiles et de l'immigration
M. Cesare CASTELLI, Chef du Service des relations extérieures, Département des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales
M. Alessandro ORTOLANI, Chef du Service de l'assistance juridique et administrative, Département des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales

Rencontre avec les représentants de l'administration du ministère des Affaires régionales, du Tourisme et des Sports

M. Calogero MAUCERI, Chef du service des affaires régionales
Mme Antonia CAPONETTO, coordinatrice du service des affaires internationales et de la coopération institutionnelle, ministère des Affaires régionales, du Tourisme et des Sports
Mme Emanuela FARRIS, responsable de la Mission pour le renouveau de l'image de l'Italie, ministère des Affaires régionales, du Tourisme et des Sports
Mme Marcella CASTRONOVO, directrice du Secrétariat de la Conférence des Etats-cités et des autonomies locales
M. Stefano DI CAMILLO, Secrétariat de la Conférence des Etats-cités et des provinces autonomes de Trente et Bolzano
M. Francesco GIUSTINO, Affaires internationales et coopération institutionnelle, ministère des Affaires régionales, du Tourisme et des Sports

Rencontre avec le Ministre de la Cohésion territoriale et des représentants du Département pour le développement des économies locales

M. Fabrizio BARCA, Ministre de la Cohésion territoriale

Jeudi 6, décembre 2012 (Rome)

Rencontre avec les représentants du Service du Ministère de l'Administration Publique et de la Simplification

M. Vinicio MATI, conseiller diplomatique auprès du Ministre de l'Administration Publique
M. Roberto GAROFOLI, Chef de Cabinet
M. Carlo DEODATO, Chef du service de la réforme institutionnelle

Rencontre avec les représentants du ministère de l'Economie et des Finances

M. Carmine DI NUZZO, Chef de l'Inspection générale des relations financières avec l'Union européenne
Mme Ambra CITTON, Direction des études économiques et budgétaires, Département des finances
M. Pasqualino CASTALDI, Inspection générale des finances de l'administration publique, Département des comptes généraux de l'Etat
M. Enzo D'ASCENZO, Inspection générale des finances de l'administration publique, Département des comptes généraux de l'Etat
M. Lorenzo ADDUCI, Inspection générale des finances de l'administration publique, Département des comptes généraux de l'Etat
M. Paolo CASTALDI, Inspection générale des relations financières avec l'Union européenne, Département des comptes généraux de l'Etat
M. Angelo PASSERO, Inspection générale des relations financières avec l'Union européenne, Département des comptes généraux de l'Etat

Rencontre avec les membres de la commission permanente des affaires constitutionnelles du Sénat

M. Carlo VIZZINI, Président de la commission permanente des affaires constitutionnelles du Sénat
M. Walter VITALI, membre de la commission permanente des affaires constitutionnelles du Sénat

Rencontre avec les membres de la commission permanente des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés

M. Donato BRUNO, Président de la commission permanente des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés

Rencontre avec des experts de la démocratie locale et régionale

M. Stelio MANGIAMELI, professeur, directeur de l'Institut pour l'étude du régionalisme, du fédéralisme et de l'autonomie

M. Guido MELONI, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès, professeur de droit public à l'université des sciences sociales de Molise

M. Giovanni BOGGERO, chercheur, Université du Piémont oriental