LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Sous la direction de Michaël BARDIN, docteur en droit

Sous l'égide du CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318 DICE)

ÉDITORIAL

par Jean-Jacques Pardini

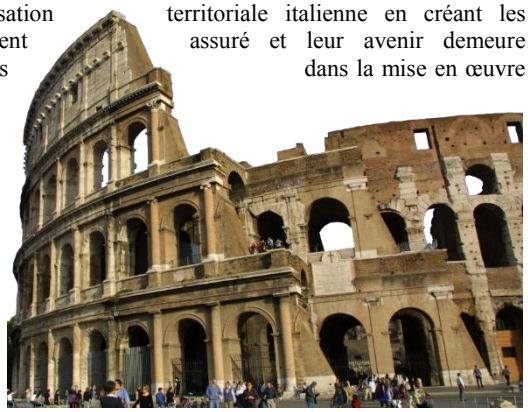
Professeur à l'Université de Toulon

Directeur adjoint du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318 DICE)

« *Nessun giorno è sbagliato per provare...* ». Le volontarisme affiché par le président du Conseil italien dans le titre même d'un ouvrage paru en 2013 - que cite Michaël Bardin dans la présente *Lettre* - résume sans contredit le numéro 7 de la *Lettre d'Italie.* Si, en effet, « aucun jour n'est inutile pour essayer », l'actualité italienne - politique et juridique - dont rend compte cette nouvelle et riche livraison montre bien à quel point de nombreux projets et affaires sont en suspens ou en souffrance, qui appellent des réponses parfois urgentes. À l'évidence, aucun jour ne devra être perdu pour essayer de trouver jour à les apporter !

Sous la plume alerte de Roberto Louvin, on apprend que le débat sur la nécessité de maintenir un régionalisme à double vitesse, avec cinq régions spéciales à côté des quinze régions de droit commun, est relancé. De manière éloquente, il précise qu'« après une décennie de fièvre et d'excitation fédéraliste, où l'espace politique des régions paraissait destiné à s'accroître sans cesse, le centralisme a repris du "poil de la bête" et les acquis du système régional asymétrique trébuchent ». Roberto Louvin explique que des contremesures ont été adoptées afin de contrecarrer la « vague néocentralisatrice », mais que, de toute évidence, pour les raisons qu'il indique, il s'agit « d'un escamotage qui ne fait que renvoyer le *redde rationem* ». Restent alors les travaux menés par la Commission Bressa qui ont abouti à l'adoption d'un projet de consolidation du cadre autonomiste dont Roberto Louvin se demande si les propositions qu'il contient seront accueillies par le Parlement.

C'est ensuite à quatre mains que, avec moult précisions, Michele Massa et Stéphanie Beckerich Davilma évoquent la loi *Delrio*. Michele Massa observe que cette loi - n° 56 du 7 avril 2014 -, ne comportant qu'un seul article, « traite autant des provinces destinées à devenir des Métropoles que de toutes les autres (et même des unions de communes) ». Stéphanie Beckerich Davilma, quant à elle, indique, d'emblée, que « près de vingt-cinq ans après l'introduction de la notion de métropole dans l'ordonnancement juridique italien, la loi *Delrio* (…) permet ainsi les premières créations de telles collectivités. Il s'agit des métropoles de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio de Calabre ». Elle ajoute que « la loi régit également la métropole de Rome capitale, malgré un statut particulier expressément prévu » et que, « depuis le 1er janvier 2015, ces différentes métropoles remplacent les anciennes provinces homonymes ». Elle observe, par ailleurs, que les provinces qui n'ont pas vocation à devenir Métropoles sont transformées en « institutions de second rang » en précisant les différents aspects - parfois problématiques - relatifs à l'organisation territoriale future. C'est un constat marqué par l'incertitude qui conclut son propos puisque, écrit-elle, « si la loi *Delrio* opère (…) une réforme ambitieuse visant la modernisation de l'organisation territoriale italienne en créant les métropoles (…), le fonctionnement de ces collectivités n'est que partiellement assuré et leur avenir demeure encore flou ». De son côté, Michele Massa évoque « certains problèmes survenus dans la mise en œuvre de la réforme en ce qui concerne les provinces (celles qui ne deviendront pas des Métropoles) des régions à statut ordinaire ». Il rappelle que la loi *Delrio* n'a certes pas prévu « de fusions de provinces ou une refonte systématique de leurs *circonscriptions territoriales* » et qu'elle « a eu seulement des conséquences immédiates sur la *forme de gouvernement* (et les coûts institutionnels liés) ». Il aborde d'abord la redoutable question de la réorganisation des fonctions dont il estime qu'elle s'est révélée « complexe » (*cf.* articles 89 et suivants de la loi *Delrio)*. En outre, puisqu'il s'agit de « réductions avant tout », Michele Massa conclut son propos de manière lucide en rappelant que « les processus de réforme, vastes et complexes, ne devraient pas être avant tout conditionnés par des urgences financières, satisfaites grâce à des réductions linéaires, décidées au niveau



Sommaire :

. Régionalisme à double vitesse : travaux en cours

. La loi *Delrio* : le sort des provinces et la création des métropoles

. Les derniers scrutins régionaux et municipaux

. La « fermeture » des hôpitaux psychiatriques judiciaires

. Débat politique : l'immigration clandestine.

. Le régime de prescription de l'action publique

. La taxe Robin des Bois ou les mésaventures d'une imposition comportementale

. Rome : le « bras de fer » d'Ignazio Marino

. La réforme de la profession d'avocat

national, sans lien précis avec la refonte globale des collectivités concernées ». Là encore, comme le souligne l'auteur, l'avenir permettra de vérifier que la mise en œuvre de la réforme « est en mesure de reprendre sa respiration et d'atteindre des résultats plus stables, partagés et pondérés »...

« Une révolution juridique et sanitaire ». C'est ainsi que Tatiana Disperati qualifie la « fermeture » des hôpitaux psychiatriques judiciaires (HPJ) dont elle rappelle que ce sont « des structures para-carcérales dans lesquelles sont "internés" des individus, souffrant de "troubles mentaux", ayant commis une ou plusieurs infractions ». L'objectif de la loi était de concilier - « du moins en apparence » dit-elle - le principe constitutionnel de responsabilité pénale et le droit à la santé avec les exigences constitutionnelles de sécurité juridique. Or, les problèmes liés à des carences structurelles, hygiéniques et sanitaires conjugués à une surpopulation évidente des structures concernées ont conduit les pouvoirs publics à adopter certaines mesures visant à améliorer la situation. C'est, indique l'auteur, la loi n° 81 du 30 mai 2014 qui « parachève la métamorphose de la "prise en charge" (du traitement) de "l'handicapé mental" et de "l'handicapé mental partiel" dont Tatiana Disperati décrit les modalités en mettant notamment l'accent sur les changements de structures (les résidences pour l'exécution des mesures de sûreté de détention - REMS - remplaçant les HPJ). Mais, là encore, les difficultés ne manquent pas car, comme elle le souligne clairement, « cinq mois après l'entrée en vigueur de la loi, la fermeture des HPJ n'est pas effective à l'exception de celui de *Castiglione delle Stiviere* ». La révolution évoquée n'a donc pas encore eu lieu...

Évoquant les problèmes liés à la justice, Catherine Tzutzuiano souligne que l'Italie est « une nouvelle fois confrontée à son régime de prescription de l'action publique ». C'est, dit-elle, « dans un climat de tension au sein même de la majorité que la Chambre des députés a approuvé, le 24 mars dernier, la proposition de loi (…) visant à réformer la législation actuelle applicable en matière de prescription de l'action publique ». Cette réforme, qui vise à augmenter la durée de la prescription pour les infractions de corruption ou d'atteintes à l'environnement et qui crée de nouveaux cas de suspension de cette même prescription, est rendue nécessaire, aujourd'hui, au regard des jurisprudences de la CourEDH et de la CJUE. Catherine Tzutzuiano évoque, de manière convaincante, les effets de la décision *Ivo-Tarisco e a.* du 8 septembre 2015, par laquelle la CJUE a jugé incompatible avec le droit de l'Union européenne le régime de la prescription de l'action publique, considérant qu'il empêche d'assurer une répression effective des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Elle explique, par le menu, que si « cette solution permet de faire primer le droit de l'Union, elle n'est, cependant, pas sans conséquence au regard du respect des exigences du principe de légalité et des peines et de l'appréciation qui en est faite par la Cour constitutionnelle italienne ». Elle observe enfin qu'une proposition de loi est, à ce sujet, actuellement examinée au Sénat, qui vise à résoudre ce qu'elle qualifie de « problème structurel »...

Des « affinités électives contrastées » ! C'est par une expression particulièrement opportune que Michaël Bardin rend compte, de manière exhaustive, des résultats des scrutins régionaux et municipaux du 31 mai 2015. Tenues au sein de sept régions et dans près de mille communes (le second tour s'étant déroulé le 14 juin), elles ont permis de jauger la confiance et la popularité du Gouvernement Renzi, mais aussi, plus largement, du *Pd*. Michaël Bardin observe que nombreux sont ceux « qui y ont vu un revers, plus ou moins cuisant, pour le président du Conseil et sa majorité, doublé d'un taux de participation très bas ». Mais, nuance-t-il, d'emblée, « le calcul opéré, à défaut d'être erroné, apparaît peut-être un peu simpliste », le contexte, qu'il décrit avec force détails, relativisant la froideur de l'analyse. Quoi qu'il en soit, le sémillant président du Conseil n'écrivait-il pas récemment – ce que rapporte Michaël Bardin – qu'« un leader, c'est celui qui, à la lecture des sondages, essaye de les changer, et non de les contester ».

Michaël Bardin retrace ensuite la carrière politique, tardive et brillante, d'Ignazio Marino, élu maire de Rome en juin 2013, mais dont le mandat est jugé « catastrophique ». Il rend compte des multiples raisons - situation financière délicate et scandales à répétition - qui, fin août, ont conduit le président du Conseil à décider la mise sous tutelle de la Ville et, en octobre, à la démission de vingt-six conseillers municipaux. Dans l'attente de la très prochaine nomination de Paolo Tronca, l'actuel préfet de Milan, Marino, droit dans ses bottes, a affirmé que son court mandat aura permis à Rome « de redevenir vertueuse »...

Céline Maillafet, quant à elle, aborde avec efficacité le délicat problème de l'immigration clandestine qui est « à nouveau au cœur des débats politiques ». Elle observe que « 70.354 migrants (selon le ministère de l'Intérieur : 74.009 selon l'Organisation Internationale pour la Migration) ont été accueillis en Italie et 63.884 ont été secourus en mer sur la période s'étalant du 1er janvier au 30 juin 2015 ». Elle revient, à cet égard, sur « la querelle diplomatique entre la France et l'Italie à la frontière de Vintimille » (juin 2015) qui témoigne parfaitement des importantes difficultés liées à la régulation du flux des migrants. Céline Maillafet explique d'ailleurs que « l'intervention de l'Union européenne en matière de politique d'immigration est fortement critiquée » (le plan *Triton* étant un échec) et que les moyens d'accueil italiens sont jugés insatisfaisants. Malgré certaines initiatives récentes, le problème reste entier.

« L'enfer est pavé de bonnes intention » écrit Sylvie Schmitt, évoquant les effets de la *Taxe Robin* instituée par le décret-loi n° 112 du 25 juin 2008 converti, avec modifications, par la loi n° 113 du 6 août 2008. L'objet de cette taxe, qui s'inscrit dans la logique d'une fiscalité comportementale, était « d'imposer les plus-values obtenues par la spéculation sur le pétrole et d'utiliser le produit de l'impôt pour financer la *Social Card*, une allocation accordée aux ménages défavorisés ». Las ! Car comme l'explique de manière efficace Sylvie Schmitt, « l'esprit du projet de taxe va rapidement être dévoyé par les textes et leur mise en œuvre ». Non seulement, en effet, l'assiette de l'impôt est entendue de manière trop large - en sorte que « les sociétés pétrolifères qui pratiquent la spéculation sont pour l'essentiel épargnées - mais, en sus, et notamment, « seule une partie du produit est versée aux ménages défavorisés », la taxe, à l'origine comportementale, devenant *de facto* « une pure taxe budgétaire ». On ne s'étonnera donc pas que, de manière lucide, Sylvie Schmitt qualifie cette expérience de « contre-exemple »...

Laurent Pennec évoque enfin, avec le souci du détail, la réforme de la profession d'avocat qui, précise-t-il, « se poursuit en Italie ». Il rappelle que la loi n° 247 du 31 décembre 2012, initiant cette refonte, poursuit deux objectifs principaux : rendre plus strict l'accès à la profession d'avocat d'une part ; envisager le maintien dans la profession des seuls avocats exerçant effectivement leur activité d'autre part. Laurent Pennec évoque avec précision les dispositions de la loi - nombreuses comme il l'écrit - qui répondent à ces deux objectifs. Toutefois, « certaines mesures concernant l'accès à la profession et l'obtention du titre d'avocat spécialiste devaient être précisées ». Deux décrets ministériels ont été adoptés à cet égard (n° 143 et n° 144 du 12 août 2015) dont les dispositions sont commentées par Laurent Pennec qui, par ailleurs, indique que « d'autres points de la loi du 31 décembre 2012 attendent encore un décret » en sorte que « la réforme continue mais n'est pas encore achevée ».

Alors oui, « *nessun giorno è sbagliato per provare...* » et, l'aphorisme est connu, « il n'y a pas de hasard, il n'y a que des rendez-vous » (Paul Éluard). Les prochains rendez-vous seront décisifs …et aucun jour n'est inutile pour prendre rendez-vous.

La voix d'Italie (I/2)

Régionalisme à double vitesse : travaux en cours

par Roberto Louvin
Professeur de droit public comparé à l'Université de Calabre

I. - Un débat qui revient

Le débat sur la nécessité de maintenir un régionalisme à double vitesse, avec cinq régions « spéciales » à côté des quinze régions de droit commun, revient régulièrement en Italie.

Le particularisme juridique régional a, dans certains cas, précédé la naissance même de la République et l'adoption de sa Constitution en 1947. L'interprétation des fondements de cette autonomie est toutefois à l'origine d'une méprise profonde quant à ses causes et à son contenu.

Les communautés autonomes (deux îles dans la Méditerranée et trois territoires alpins aux caractères culturels et linguistiques très marqués) estiment en effet que leurs Statuts spéciaux auraient établi un lien de nature fédérative avec l'État (la prétendue *natura pattizia*) qui rendrait intangibles les acquis obtenus en vertu d'un pacte constitutionnel implicite, tandis que l'interprétation plus jacobine n'en fait qu'une forme tout compte fait provisoire de très large décentralisation, liée essentiellement à la nécessité de réparer le tort de la politique du régime fasciste et modifiable unilatéralement par l'État.

Après une décennie de fièvre et d'excitation fédéraliste, où l'espace politique des régions paraissait destiné à s'accroître sans cesse, le centralisme a repris du « poil de la bête » et les acquis du système régional asymétrique trébuchent. On dirait qu'un siècle nous sépare désormais de l'esprit et du climat qui avaient marqué la réforme constitutionnelle de 2001.

Après une décennie de fièvre et d'excitation fédéraliste, où l'espace politique des régions paraissait destiné à s'accroître sans cesse, le centralisme a repris du « poil de la bête » et les acquis du système régional asymétrique trébuchent.

Les raisons de la crise qui secoue la légitimation du pouvoir politique régional ne tiennent pas uniquement aux effets de la récession économique et à ses répercussions budgétaires. Elles sont alimentées par l'aplatissement politique croissant des régions (dû à une sorte de « fédéralisme-photocopie »), les scandales réitérés touchant aux organes législatifs régionaux, la restauration de l'autorité des pouvoirs centraux romains (le ministère de l'Économie et des Finances et la Cour des comptes parmi d'autres) et le renforcement des facteurs d'unification tels que les matières 'transversales' et les niveaux essentiels des prestations par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Le centralisme prend donc aujourd'hui sa revanche.

La réforme constitutionnelle actuellement en cours - le *Ddl Cost. « Renzi-Boschi »* pour le dépassement du bicaméralisme paritaire et la révision du Titre V de la deuxième partie de la Constitution - s'inscrit dans cette logique et les raisons d'inquiétude pour le front régional se multiplient.

II. - Les contremesures

Pour essayer de contrecarrer la vague néocentralisatrice, la réplique des régions spéciales s'est pour l'instant limitée à une tentative de « stériliser », dans l'immédiat, les innovations les plus nuisibles, par le biais d'une clause générale de suspension de l'application du contenu de la réforme en cours. Le texte voté à la Chambre des Députés prévoit en effet que « Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano *fino all'adeguamento dei rispettivi statuti* sulla base di intese con le medesime Regioni e Provincie autonome. *Sino alla revisione dei predetti statuti speciali*, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai suddetti statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione ».

Il s'agit de toute évidence d'un escamotage qui ne fait que renvoyer le *redde rationem* : la révision des Statuts spéciaux se fait aussi par loi constitutionnelle et la décision finale revient par conséquent toujours et unilatéralement au Parlement national. Les conseils régionaux ne disposent à ce propos que de la faculté d'exprimer leur avis au sujet de ces modifications lorsqu'elles émanent de projets d'initiative parlementaire ou du gouvernement.

III. - La Commission Bressa

Pour pallier donc au danger d'une *reformatio in pejus* de leurs Statuts et pour essayer de relancer leur autonomie, les Présidents des régions spéciales et des Provinces autonomes de Trento et Bolzano ont saisi sans trop d'hésitation la perche qui leur a été tendue par le Gouvernement, à l'initiative du Sous-Secrétaire aux affaires régionales Gianclaudio Bressa.

Un groupe d'experts mandaté par les cinq régions et les deux provinces autonomes, sous la coordination de Gianmario Demuro (Assesseur de la Région de la Sardaigne et Professeur de droit constitutionnel) et agissant en liaison étroite avec le Ministère des régions, a travaillé entre juin et septembre de cette année pour formuler un projet concret de consolidation du cadre autonomiste.

Les pistes principales de travail de cette Commission ont concerné deux aspects : les procédures pour la révision des Statuts spéciaux et l'accentuation de la fonction actuellement remplie par les normes d'application des Statuts spéciaux.

Quant au premier aspect, rappelons que depuis de longues années les Régions à statut particulier, et notamment le Trentin-Haut-Adige et la Vallée d'Aoste, demandent, par des initiatives législatives de leurs députés et sénateurs, à consacrer le principe de la *previa intesa*, à savoir qu'aucune modification du Statut ne serait possible en l'absence d'un accord formel préalable avec la Région concernée. Le sens de ces initiatives se résume dans le dernier en date de ces projets de loi, à savoir le PLC n° 363 du 3 avril 2013 présenté conjointement par les sénateurs des provinces autonomes de Trento et Bolzano et de la Vallée d'Aoste ("Modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale

Gianclaudio Bressa

concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi").

L'idée d'une entente préalable est aujourd'hui relancée par la Commission Bressa.

Le constat est unanime quant aux raisons qui ont empêché jusqu'à présent l'évolution des Statuts spéciaux - aucun d'entre eux n'ayant fait l'objet d'une mise à jour globale depuis les années 1970, malgré l'évolution générale du système des autonomies et à la nécessité d'inaugurer une saison nouvelle de réforme de toutes les chartes fondamentales des régions particulières, déjà annoncée, sans succès, en 2001 par l'art. 10 de la loi constitutionnelle n° 3 de 2001.

La solution prônée maintenant par la Commission envisage une procédure nouvelle et atypique de loi constitutionnelle, incluant une phase de négociation intermédiaire entre la première et la deuxième délibération des deux Chambres. Dans cet intervalle, dont la durée ne peut être inférieure à trois mois (art. 138, al.1er C.), le Conseil régional concerné serait appelé à exprimer son avis obligatoire.

En cas de désaccord, une Commission paritaire de convergence composée de sénateurs, députés et membres du Conseil régional serait formée, dans le but de formuler un texte unitairement concordé. La formule évoque de près la procédure énoncée à l'art. 294, al. 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoyant la convocation d'un Comité de conciliation qui a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun entre les membres du Conseil et les membres du Parlement européen.

Au cas extrême d'un désaccord insurmontable de la part de cette Commission paritaire de convergence, le Parlement national pourrait toujours, en fin de compte, parvenir à l'adoption de la loi constitutionnelle de réforme, mais uniquement à la condition de la faire approuver par la majorité des 2/3 dans chacune des deux Chambres. C'est en levant ainsi la barre que l'on espère amener le Parlement à chercher prioritairement un accord sur le fond avec la Région.

Le deuxième aspect du travail de prospection de la Commission Bressa, c'est-à-dire celui qui a concerné les normes portant application aux Statuts, représente aussi un aspect très original du régionalisme italien.

Tous les cinq Statuts particuliers contiennent en effet une forme originale de production de dispositions pour l'application de leurs normes fondamentales : une délégation permanente a été attribuée au Gouvernement italien afin d'émettre, à n'importe quel moment et sans l'intervention du Parlement, des décrets législatifs à ce sujet.

Jusqu'à présent cet instrument a été utilisé surtout pour transférer des services, mais il pourrait, dans les vues de la Commission, être employé aussi dans une perspective plus articulée d'harmonisation de la législation nationale avec l'organisation juridique de la Région ou même pour déléguer de nouveaux pouvoirs aux Régions.

Une autre nouveauté inscrite dans les propositions de la Commission concerne la possibilité d'utiliser la procédure spéciale des normes portant application aux Statuts pour formaliser des conventions entre l'État et la Région, inspirée du modèle britannique des motions *Sewel*. L'emploi de cette technique favoriserait la définition concordée des procédures législatives à suivre et préviendrait à l'avenir, en sécurisant l'approbation des textes législatifs régionaux et nationaux, la prolifération du contentieux constitutionnel qui a lourdement troublé les relations entre les deux niveaux de pouvoir depuis la réforme de 2001.

Ces innovations s'inscrivent dans une logique de collaboration loyale, d'après la notion évoquée par l'art. 120 de la Constitution : un principe qui devrait finalement inspirer aussi l'adoption de nouvelles règles en matière d'exercice des pouvoirs de substitution, lorsqu'il s'agit de protéger l'unité juridique ou l'unité économique de l'État, notamment en matière de niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux.

V. - DOSSIER À SUIVRE

Il est difficile de prévoir si les propositions dont nous avons fait état seront accueillies par le Parlement, où le débat fait rage en ce moment surtout sur la question de l'élection directe ou par suffrage indirect du Sénat de la République.

La solution prônée par la Commission envisage une procédure nouvelle et atypique de loi constitutionnelle, incluant une phase de négociation intermédiaire entre la première et la deuxième délibération des deux Chambres.

L'idée de lancer rapidement un projet de loi constitutionnelle fondé sur ces indications - de la part du Gouvernement ou même par les Régions qui détiennent aussi un droit d'initiative en la matière - semble cependant prendre corps et les semaines à venir seront décisives.

Le chemin à parcourir reste bien sûr encore long et il est encore trop tôt pour savoir, à l'heure où nous écrivons, si un consensus suffisant se dégagera autour de cette perspective. Ce qui est certain c'est toutefois qu'elle est la seule qui ait été concrètement avancée en ce moment pour essayer de donner un nouveau souffle au régionalisme spécial en Italie. (02/09/2015)

La voix d'Italie (2/2)

Le sort des provinces après la loi *Delrio*. Des réductions avant tout

par Michele Massa

Professeur associé de droit constitutionnel à l'Université catholique Sacré-Cœur de Milan

Dans ce numéro, Stéphanie Beckerich Davilma explique comment la loi *Delrio* (nº 56 de 2014, ne comportant qu'un article unique) traite autant des provinces destinées à devenir des Métropoles que de toutes les autres (et même des unions de communes). Elle a aussi rappelé qu'en ce qui concerne les provinces qui resteront telles qu'elles sont, la loi les transforme en institutions de second rang et tend à une réduction de leurs fonctions, tout en leur en laissant quelques-unes - qualifiées, en effet, de fondamentales - se caractérisant par une mission de service public auprès des citoyens (par exemple, la gestion des routes et des bâtiments scolaires : alinéa 85). La loi poursuit des fins de simplification de la géographie administrative territoriale et de maîtrise des dépenses publiques et, ouvertement (alinéa 51), anticipe la réforme constitutionnelle. Cette dernière, à son tour, devrait définitivement dépouiller les provinces de toute prérogative d'autonomie garantie par la Constitution et déléguer la réglementation « des collectivités de grande zone » (Provinces et Métropoles) aux lois de l'État pour le cadre général et aux lois des régions pour le reste (proposition de loi constitutionnelle AS nº 1429-B, art. 39, al. 4).

Cette brève note est consacrée à certains problèmes survenus dans la mise en œuvre de la réforme, en ce qui concerne les provinces (celles qui ne deviendront pas des Métropoles) des régions à statut ordinaire. Parmi ces problèmes, certains étaient naturellement à attendre dans une opération de réorganisation aussi vaste. D'autres, cependant, sont issus de la volonté politique de réaliser, avant tout, une réduction des dépenses provinciales : soudaine, immédiate, simple et extrêmement efficace. Les conséquences ont suscité l'inquiétude des commentateurs, du législateur et aussi de la Cour des comptes (laquelle surveille, à des fins de coordination globale des finances publiques, l'équilibre des budgets des collectivités locales : la loi nº 131 de 2003, art. 7, alinéa 7).

La loi nº 56 de 2014 - qui, il faut le souligner, ne prévoit pas de fusions de provinces ou une refonte systématique de leurs *circonscriptions territoriales* - a eu seulement des conséquences immédiates sur la *forme de gouvernement* (et les coûts institutionnels liés) : les organes de gouvernement de la collectivité ne sont plus l'expression directe des citoyens mais celle des municipalités de la province, et sont composés de maires ou de conseillers de ces communes (sans émoluments supplémentaires par rapport à ceux perçus au niveau municipal). La Cour constitutionnelle dans l'arrêt nº 50 de 2015 a jugé que ce nouveau modèle n'est pas incompatible en lui-même avec le principe d'autonomie. On ne peut passer sous silence le fait que le jugement a semblé expéditif, même à ceux qui, en dernière analyse, en approuvaient le résultat et l'avaient aussi anticipé, d'un point de vue scientifique, partageant pleinement l'objectif de la réforme (L. Vandelli, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.* nº 2, 2015, p. 393 et s). Cependant, même si un tel résultat est, aujourd'hui, un fait accompli, il apparaît néanmoins intéressant d'opérer une analyse politique des élections provinciales de 2014-2015, afin d'en identifier les dynamiques effectives et, pour ainsi dire, en mesurer le degré de politisation et de démocratie: par exemple, à notre connaissance, les élections se sont déroulées sans grande attention de l'opinion publique, comme n'ont pas été rares les cas de candidature unique à la présidence des provinces réformées.

En restant sur une analyse purement juridique, la réorganisation des *fonctions* s'est révélée plus complexe. Bien qu'il appartient à l'État d'identifier les fonctions fondamentales obligatoires de la province (art. 117 C., deuxième alinéa, lettre p), le pouvoir de réglementer concrètement chaque fonction, et éventuellement de l'attribuer à une autre entité, est subdivisé matière par matière entre l'État et les régions. Sans surprise, la loi *Delrio* (alinéa 89 et s.) prévoit un processus complexe de réorganisation des fonctions provinciales, dont la pierre angulaire est un accord entre l'État et les régions, effectivement passé le 11 septembre 2014. Cet accord a été suivi d'un décret du Président du Conseil des ministres adopté le 26 septembre 2014 : il définit certains critères généraux de corrélation entre les fonctions à transférer et les ressources correspondantes, même celles qui sont à venir ; il procède seulement à la réorganisation d'un petit nombre d'attributions provinciales qui relèvent désormais de la compétence législative de l'État (attributions en matière de protection des minorités). Pour le reste, les lois régionales de réorganisation seront déterminantes lesquelles cependant : a) selon l'information de la Conférence des Régions (www.regioni.it, mise à jour au 15 juillet 2015) ont été approuvées par moins de la moitié des régions ordinaires ; b) dans plus d'un cas, confirment l'aménagement des fonctions préexistantes, ou en reportent la révision ainsi que celle des ressources qui y sont liées à des mesures ultérieures ; c) seulement sporadiquement contiennent des dispositions spécifiques de nature financière (comme l'a observé la section *Autonomies* de la Cour des comptes dans son rapport *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*, approuvé par la délibération du 30 avril 2015, nº 17/SEZAUT/2015/FRG, p. 24).

Dans le même temps, cependant, la réorganisation d'un autre secteur discuté de l'administration locale ne devrait pas rester sans effet sur les fonctions des provinces : les centaines d'établissements et d'agences (consortiums, filiales, etc., contrôlés par les municipalités et les régions) qui opèrent dans le cadre provincial ou infra-provincial et qui s'occupent de l'organisation de services ayant une importance économique. La loi *Delrio* (alinéa 90) en prévoit la

suppression, avec le transfert consécutif de leurs fonctions aux provinces. La loi suivante de stabilité pour 2015 (loi nº 190 de 2014, article unique, alinéa 609 et s.) a amorcé de nouvelles initiatives de rationalisation de ces entités. Ainsi, la réorganisation des fonctions administratives au sein du niveau supra-municipal est bien loin d'être accomplie.

Néanmoins, le législateur étatique a décidé d'intervenir - et immédiatement, et lourdement - sur les *ressources financières* et le *personnel* des provinces. En particulier, la loi précitée de stabilité pour 2015 impose : a) une réduction des dépenses (même pour les Métropoles) d'un montant de 1 milliard d'euros en 2015, 2 milliards en 2016 et de 3 milliards en 2017 (alinéa 418 ; par exemple, en 2014, les dépenses courantes nettes des provinces représentent un montant total d'environ 6,7 milliards d'euros) ; b) une réduction de 50 % du personnel titulaire des provinces (30 % pour les métropoles), le personnel excédentaire devant être réaffecté au niveau des régions et des collectivités locales, ou mis en mobilité (alinéa 421 et s.).

Cela a abouti à au moins deux problèmes immédiats pour les collectivités de grande zone : dans l'immédiat, une réduction drastique des ressources pour faire face à des fonctions et des coûts de personnel encore, de manière générale, identiques à ceux qu'ils étaient jusqu'à maintenant ; dans une perspective plus large, un écart entre la détermination des ressources et des fonctions, étant donné que les premières sont allouées - ou mieux drastiquement réduites - avant que l'aménagement des secondes soit défini. C'est sur ce point que reposent les recours présentés par différentes régions contre les dispositions de la loi nº 190 de 2014, relatives au personnel provincial. Par exemple, le recours nº 38 de 2015 de la Région des Pouilles (*G.U.*, première série spéciale, nº 16/2015) note que, par les réductions imposées, l'État interfère avec le pouvoir discrétionnaire de la Région en matière d'attribution des fonctions administratives, toujours plus difficiles à remplir pour des institutions si faibles. Selon la région requérante, « en premier lieu, doivent être identifiées les fonctions administratives devant être exercées par les différents niveaux de gouvernement, et ensuite, seulement en second lieu, doivent être identifiées en raison des fonctions de chacun d'eux, les ressources qui leur sont affectées » ; on a procédé, au contraire, en sens inverse (pour plus d'informations, sur ces recours, v. A. Candido, F. Conte, G. Delledonne A. Guazzarotti, M. Massa (coord.), *Bollettino delle questioni pendenti e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni*, nº 3/2015, www.forumcostituzionale.it).

La situation est particulièrement grave, parce que, avant même 2013, les provinces ont dû travailler dans des conditions difficiles. Sans surprise, déjà en 2014, 33 provinces sur 103 n'ont pas réussi à remplir les obligations prévues dans le pacte de stabilité interne. À ce propos, la Cour des comptes (*Il riordino delle province*, *op. cit.*, p. 87) note une augmentation marquante par rapport aux années précédentes (en 2013, seules cinq provinces étaient défaillantes) et affirme que cela « peut être considéré comme un élément de confirmation de l'état de précarité des équilibres financiers qui, pour une partie non négligeable d'administrations provinciales, ne résistent pas à l'impact des mesures liées aux objectifs de finances publiques ».

…les processus de réforme (…) ne devraient pas être avant tout conditionnés par des urgences (…)

En fait, tout au long de son rapport, la Cour des comptes montre des signes d'inquiétude concernant les problèmes et les retards dans la mise en œuvre de la loi *Delrio*, tout en rappelant l'urgence des questions financières. Voilà pourquoi la Cour des comptes a choisi d'anticiper, dans ce rapport, des éléments qui, autrement, auraient été versés, quelques mois plus tard, de manière plus générale dans la *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale* (*Analisi dei flussi di cassa, esercizio 2014*, délibération du 20 juillet 2015, nº 25/SEZAUT/2015/FRG). La publication du rapport général a d'ailleurs confirmé, concernant les provinces, une situation critique « par certains côtés urgente » (*ibid.*, p. V).

Préoccupation qui s'est également exprimée dans la doctrine, par un autre partisan de la réforme. En particulier, Franco Pizzetti (« La riforma degli enti territoriali nella legge Delrio e la prima fase della sua attuazione » in *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milan, 2015) estime que la loi de stabilité pour 2015 se révèle être une source de difficultés imprévues et un véritable test pour la réforme, en ayant inversé, de fait, la séquence des obligations initialement prévue (d'abord la réorganisation des fonctions puis la redistribution des ressources, *ibid.*, p. XXXIII). En outre, selon l'avis du Professeur Pizzetti, un plan de réforme aussi large exigeait du temps et des efforts pour sa mise en œuvre concrète. Par ailleurs, plus récemment, les acteurs politiques nationaux semblent avoir aussi pris acte du caractère critique de la situation : avec le récent décret-loi nº 78 de 2015 (converti en loi par la loi nº 125 de 2015) l'urgence est apparue d'introduire des dispositions supplémentaires en matière de collectivités territoriales, notamment pour faire face aux difficultés de la transition en cours : par exemple, en allégeant certaines obligations comptables et financières ainsi que les sanctions en cas d'inexécution ; en facilitant le recrutement par d'autres collectivités du personnel désormais excédentaire des provinces ; en prévoyant des sanctions pour les régions qui n'ont pas réalisé la réorganisation des fonctions provinciales d'ici au 30 octobre 2015.

Pour revenir à la loi nº 56 de 2014, elle est appréciée en ce qu'elle laisse une marge d'appréciation quant aux choix régionaux sur la géographie administrative des territoires et, par conséquent, au moins virtuellement, permet d'opérer une différenciation plus marquée et mieux adaptée aux besoins de chacune des zones du pays. Ce qui laisse perplexe est que la suite de la réforme, comme d'ailleurs ses antécédents, a été apparemment dictée par des exigences financières à court terme : l'impulsion décisive à la réforme des provinces, depuis toujours objet de discussion, est venue de la lettre des deux présidents de la BCE (adressée au Gouvernement italien par le président sortant et par son successeur) le 5 août 2011. Les étapes suivantes ont été réalisées par lois et décrets-lois d'ordre financier, jusqu'à la loi *Delrio* ; dès que cette dernière a rompu le lien politique direct entre les citoyens et les provinces, le couperet est tombé sur les ressources de celles-ci, avant et indépendamment de la réorganisation des fonctions (et même du personnel). Bien entendu, il est logique que la rationalisation de la géographie administrative poursuive (aussi) des objectifs d'efficacité et d'économie ; et il est compréhensible que, dans des moments difficiles, la maîtrise des dépenses publiques passe également par des mesures efficaces. Mais les processus de réforme, vastes et complexes, ne devraient pas être avant tout conditionnés par des urgences financières, satisfaites grâce à des réductions linéaires, décidées au niveau national, sans lien précis avec la refonte globale des collectivités concernées. Il sera nécessaire de vérifier attentivement si, dans les mois à venir, la mise en œuvre est en mesure de reprendre sa respiration et d'atteindre des résultats plus stables, partagés et pondérés. ***traduction Maryse Baudrez.***

Organisation territoriale

La création des métropoles par la Loi *Delrio*. Un projet ambitieux, mais encore inachevé

La question de la création des métropoles est loin d'être nouvelle en Italie. C'est, en effet, en 1990 avec la loi nº 142 que le terme *città metropolitane* fait son apparition dans le système juridique italien et c'est avec la réforme du Titre V de la Constitution, le 18 octobre 2001, que les métropoles deviennent des collectivités locales.

Leur mise en place effective, laissée à l'initiative des régions, provinces et municipalités, n'a pourtant pas eu lieu. L'inertie locale a, en effet, perduré et les différentes tentatives du législateur pour amorcer la création des métropoles sont restées vaines (V. par exemple, les décrets législatifs nº 201/2011 et nº 95/2012 et l'arrêt nº 220/2013 de la Cour constitutionnelle).

Près de vingt-cinq ans après l'introduction de la notion de métropole dans l'ordonnancement juridique italien, la loi *Delrio* nº 56 du 7 avril 2014 permet ainsi les premières créations de telles collectivités. Il s'agit des métropoles de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio de Calabre (*photo ci-dessous*) et la loi régit également la métropole de Rome capitale, malgré un statut particulier expressément prévu. Depuis le 1er janvier 2015, ces différentes métropoles remplacent les anciennes provinces homonymes.

Avec cette création, la loi du 7 avril 2014 met en œuvre une réforme d'envergure qui touche l'organisation territoriale italienne en faisant la transition entre l'ordonnancement constitutionnel établi au moment de son adoption et les réformes à venir. Un projet de loi constitutionnelle comprenant notamment la suppression du statut constitutionnel des provinces est, en effet, discuté au Parlement. Dépourvues d'un tel statut, elles ne seront plus des collectivités locales et leur sort sera confié au législateur.

Pour l'heure, la loi *Delrio* ne vise pas la suppression des provinces, ces dernières subissant uniquement d'importantes transformations afin d'amorcer les évolutions constitutionnelles futures. Les nouvelles provinces italiennes deviennent, à cet égard, des institutions de second rang composées de trois organes : le président, élu par les maires et les conseillers municipaux, la réunion des maires et le conseil provincial, qui sera composé de 10 à 16 membres, selon l'importance de la population et choisis parmi les élus municipaux. Ces collectivités conservent un noyau de compétences fondamentales, mais nombreuses de leurs précédentes compétences ont été transférées aux municipalités ou à la région.

La loi *Delrio* redéfinit ainsi l'organisation territoriale de l'État et, plus concrètement, les modalités d'exercice de la démocratie locale italienne en modifiant la fonction de représentation et la raison d'être de l'échelon territorial intermédiaire.

Concernant le premier aspect, la loi comporte une innovation importante, encore inédite dans le système juridique italien : l'élection indirecte de l'organe collégial d'une collectivité locale. Ce mode d'élection est instauré dans la nouvelle province, comme cela a été dit, et dans la métropole.

Le but de la loi n'est pas d'affaiblir la démocratie locale, mais de modifier son exercice concret en simplifiant l'organisation territoriale et en réduisant les dépenses publiques. À cet égard, la métropole est composée de différentes institutions : le maire métropolitain, qui est le maire de la capitale de la province, le conseil métropolitain, dont les membres sont élus par les maires et conseillers communaux du territoire métropolitain, et la conférence métropolitaine qui regroupe le maire métropolitain et les maires des municipalités de la collectivité. Les fonctions électives métropolitaines seront exercées de manière gratuite puisque leurs titulaires exercent déjà de telles fonctions dans les municipalités.

Malgré ses ambitions, la réforme n'est pas exempte de critiques, car elle instaure un cumul entre deux fonctions, la représentation métropolitaine et la représentation municipale, pouvant nuire à l'objectif de simplification. Ce cumul pourrait, en effet, affecter l'investissement des élus pour l'une ou l'autre de ces charges, notamment si leur statut n'est pas adapté en conséquence, et il pourrait également troubler la lisibilité des institutions locales pour les citoyens. Les métropoles pourraient ainsi être perçues comme des collectivités similaires aux provinces, puisqu'elles ont le même territoire et des compétences en commun, mais où la démocratie représentative serait moins bien assurée par souci d'économie.

Il est néanmoins possible de relativiser ces critiques au regard du second aspect de la réforme : la définition des missions des métropoles italiennes. La loi *Delrio* ne fait pas de ces collectivités un double des anciennes provinces en se bornant uniquement à redéfinir les modalités d'exercice de la représentation locale, elle modifie également l'organisation territoriale italienne en donnant une nouvelle fonction à l'échelon territorial intermédiaire. Les deux types de collectivité peuvent certes avoir un certain nombre de compétences en commun, définies par les régions conformément à l'article 117 alinéa 2 *p* de la Constitution, mais contrairement aux provinces, les métropoles n'ont pas pour finalité première d'exercer une mission de service public auprès des citoyens. La loi *Delrio* prévoit, à cet égard, que les métropoles contribuent au développement du territoire, à celui des relations stratégiques avec d'autres villes italiennes, européennes et même non européennes, et ce, en fonction des besoins propres de chaque territoire. Leur création a donc pour but premier le développement économique de la collectivité et, plus largement, celui du pays.

L'efficacité de la gouvernance territoriale serait ainsi renforcée, les institutions territoriales étant mises en capacité de gouverner leurs territoires sans pour autant multiplier les échelons et le nombre d'élus. Cette nouvelle forme de représentation locale a d'ailleurs été jugée conforme à la Constitution par la Cour

constitutionnelle, dans l'arrêt n° 50 du 23 mars 2015, qui considère qu'une élection indirecte n'est pas contraire aux principes fondamentaux régissant les collectivités locales.

Pour l'heure, il est en réalité difficile de cerner les limites, comme le potentiel de cette réforme, puisque ses modalités concrètes de mise en œuvre ne sont pas encore définies par les régions qui disposent d'un rôle clé en la matière. Ces dernières doivent, en effet, adopter des lois régionales pour définir les fonctions non fondamentales des métropoles et procéder aux transferts de ressources financières, matérielles et humaines pour que leur fonctionnement puisse être assuré. Or, même si les statuts des métropoles sont adoptés, certaines régions n'ont pas encore élaboré de lois sur la question de leurs compétences et parmi celles qui l'ont fait, les transferts de personnel et autres aspects concrets n'ont pas nécessairement eu lieu.

Cette seconde phase de la réforme est certes indispensable pour assurer son effectivité, mais les régions font face à des difficultés de mise en œuvre. Elles doivent, en effet, composer avec la nécessité de concrétiser la création des métropoles et les contraintes imposées par l'État avec la loi de stabilité de 2015, qui prévoit une réduction du personnel pour l'ensemble des nouvelles collectivités.

Dans l'attente des mesures régionales, les difficultés budgétaires liées au retard s'accentuent, les nouvelles provinces exerçant certaines de leurs anciennes compétences, conformément au principe de continuité administrative, tout en devant se soumettre, elles aussi, aux différentes réductions des dépenses imposées par la loi de stabilité.

Au vu de ces développements, il apparaît que la simplification de l'organisation territoriale italienne est loin d'être acquise. Les régions disposent d'une certaine marge de manœuvre pour donner un sens concret à la création législative des métropoles, mais elles doivent encore s'en emparer pour la rendre pleinement effective dans le respect des impératifs de réduction des dépenses publiques. Cet investissement des régions est d'autant plus primordial que leur pouvoir est susceptible de croître en la matière si les réflexions relatives à la suppression du statut constitutionnel des provinces aboutissent et qu'une révision de la Constitution est adoptée en ce sens.

La loi *Delrio* opère ainsi une réforme ambitieuse visant la modernisation de l'organisation territoriale italienne en créant les métropoles, mais le fonctionnement de ces collectivités n'est que partiellement assuré et leur avenir demeure encore flou. ***Stéphanie Beckerich Davilma.***

Élections

Retour sur des « affinités électives » contrastées : les scrutins régionaux et municipaux du 31 mai 2015

Le dimanche 31 mai 2015 se sont tenues des élections au sein de sept régions (Campanie, Ligurie, Marches, Ombrie, Pouilles, Toscane et Vénétie) ainsi que des scrutins municipaux dans près de mille communes (le second tour s'étant déroulé quinze jours plus tard, le 14 juin). Très attendues, elles ont été largement commentées par la presse qui n'a pas manqué d'opérer une lecture de ces résultats au niveau national pour faire un point sur la confiance et la popularité du Gouvernement Renzi mais aussi plus largement du Pd.

I. - Les nouvelles présidences régionales

Campanie. Taux de participation de 51,93 %. Vincenzo De Luca (*Pd*) succède à Stefano Caldoro (*Forza Italia*). Député durant deux législatures (de 2001 à 2006) puis maire de Salerne de 2006 à 2015, Vincenzo De Luca débute en politique au sein du Parti communiste (jusqu'en 1991), et a connu toutes les mouvances (*PDS* de 1991 à 1998 puis *DS*) jusqu'au *Pd* en 2007. Il est nommé secrétaire d'État (auprès du Ministre Maurizio Lupi) aux Infrastructures et au Transport du Gouvernement Letta entre 2013 et 2014. Sous le coup d'une incompatibilité (soutenue par l'AGCM, *Autorità garante*

della concorrenza e del mercato) entre cette fonction et celle de maire de Salerne (comme prévu par le décret-loi n° 138 du 13 août 2011), V. De Luca sera finalement déchu de sa fonction de maire après une longue bataille judiciaire. Au niveau régional, son parcours, comme sa campagne électorale, ne s'est pas fait sans heurt. Candidat malheureux à la présidence lors des élections régionales de 2010 (recueillant malgré tout 72,5 % des votes dans sa ville de Salerne), il est à nouveau candidat pour le *Pd* en 2015, après avoir remporté les élections primaires du centre-gauche en battant Andrea Cozzolino (député européen et lui aussi membre du *Pd*) et Marco Di Lello (député et membre du *PSI*, *Partito Socialista Italiano*). Outre le *Pd*, il est soutenu par une large coalition (*Unione democratica di Centro*, *Centro democratico*, *Scelta Civica* ou encore *Italia dei Valori*). V. De Luca est finalement élu à la tête de la région Campanie en recueillant 41 % face au président sortant Stefano Caldoro. Seulement élu avec 66.000 voix d'avance, ce résultat a soulevé de nombreux débats, notamment après la publication, deux jours avant le scrutin d'une « liste noire » des candidats dits « imprésentables » par la Commission parlementaire antimafia (simplement consultative) dirigée par le vice-président de la Chambre des députés, Rosy Bindi (le nouveau président de région engage, dès le lendemain de son élection, des poursuites à l'encontre de cette dernière). Selon la commission parlementaire, V. De Luca, au regard de la loi Severino (et d'une condamnation en première instance pour abus de pouvoir en tant que maire), ne peut être candidat à l'élection régionale. Suspendu le 26 juin 2015 par le gouvernement italien en application de cette loi, le tribunal de Naples accueille positivement l'appel formulé par V. De Luca qui voit sa suspension… temporairement

suspendue ! Le véritable épilogue est donc encore attendu.

Ligurie. Taux de participation de 50,68 %. Giovani Toti (*Forza Italia*) succède à Claudio Burlando (*Pd*). Giovani Toti, né en 1968, est diplômé en sciences

politiques de l'Université de Milan. Journaliste professionnel, il a effectué toute sa carrière au sein de la société *Mediaset* fondée par Silvio Berlusconi. D'abord simple journaliste, il prendra la direction de plusieurs journaux télévisés comme *Studio Aperto* sur *Italia 1* ou encore *TG4* sur *Rete 4*, chaîne dont il prend la direction en mars 2012. Proche de l'ex-*Cavaliere*, au début de l'année 2014, il devient conseiller politique de *Forza Italia* et démissionne de toutes ses fonctions professionnelles. Candidat aux élections européennes du 25 mai de la même année, il est élu dans la circonscription Italie Nord-occidentale (Ligurie, Lombardie, Piémont et Val d'Aoste). Le 1er avril 2015, il se déclare candidat à la présidence de la région Ligurie pour *FI* et recueille le soutien de La Ligue du Nord (après le retrait d'Eduardo Rixi à la suite d'un accord entre les deux partis) mais aussi d'*Area Popolare* (une fédération de partis et un groupe parlementaire présent dans chacune des chambres du Parlement regroupant notamment des membres du *Ncd*, *Nuovo Centrodestra*, de l'*UdC* - *Unione di Centro* – mais aussi des dissidents d'autres partis tels que *Scelta Civica* et le *M5S*), de *Frères d'Italie*, du *Nouveau PSI* de Stefano Caldoro, des *Réformistes italiens* et du *Parti libéral italien*. Fort de cette large coalition, G. Toti remporte le scrutin régional avec 34,44 % des votes exprimés devant Raffaella Paita, la candidate du *Pd* (27,84 %), et Alice Salvatore du *M5S* (24,84 %). Ce début de carrière fulgurant n'est sans doute pas étranger à sa proximité avec S. Berlusconi puisque G. Toti est un des membres du *cerchio magico* (le cercle magique, la nouvelle « garde rapprochée » du président de *Forza Italia*) avec Mariarosaria Rossi (élue de *FI* au Sénat), Deborah Bergamini (députée et porte-parole de *FI*) et Francesca Pascale (la compagne de S. Berlusconi).

Marches. Taux de participation de 49,78 %. Luca Ceriscioli (*Pd*) succède à Gian Mario Spacca. Si la région reste aux mains du parti démocrate, le président sortant, qui briguait un troisième mandat, fait sans nul doute les frais de son éloignement du *Pd*, qu'il a quitté en 2014, pour fonder la liste *Marches 2020* avec le soutien notamment de *Forza Italia* et d'*Area Popolare*. Logiquement, le *Pd*, après des élections primaires en mars 2015, désignait Luca Ceriscioli. Professeur de mathématiques, né à Pesaro en 1966, ce dernier adhère à *Democratici di Sinistra* et devient conseiller municipal de sa ville natale en 1995 puis assesseur à partir de 2000. Candidat aux élections municipales de 2004, il est élu dès le premier tour avec plus de 56 % des voix et réélu, toujours au premier tour de scrutin, en 2009. À la fin de son mandat en 2014, un sondage national du journal *Il Sole 24 Ore* le désignait maire le plus populaire d'Italie. L'ancien maire se targue d'avoir laissé à son successeur (Matteo Ricci, vice-président du *Pd* et ancien président de la province de Pesaro-Urbino) une commune dont les finances sont excédentaires de quelques 16 millions d'euros grâce à de nombreuses économies. À la tête d'une large coalition comprenant,

outre le *Pd*, l'*UdC* ainsi qu'une liste *Uniti per le Marche* regroupant les Verts (*Federazione dei Verdi*), *Scelta civica*, *Italia dei Valori* ou encore le *PSI*, Luca Ceriscioli est largement élu à la tête de la région avec plus de 41 % des votes devant Giovanni Maggi du *M5S* qui ne recueille que 21,78 % des voix. Quant au président sortant, Gian Mario Spacca, il ne réalise, avec sa coalition, que le quatrième score (14,21 %).

Pouilles. Taux de participation de 51,15 %. Michele Emiliano (*Pd*) succède à Nichi Vendola (*SEL*). Alors que durant deux mandats Nichi Vendola avait obtenu le soutien du *Pd* (et même l'investiture lors des primaires du parti démocrate, bien qu'il ne soit pas membre du parti), l'émergence de la candidature de Michele Emiliano a suscité plusieurs semaines de tension, avant que le président de la région ne renonce à briguer un troisième mandat qui aurait, de toute façon, été difficile à obtenir sans le soutien du *Pd*. Diplômé en droit, M. Emiliano exerce la profession d'avocat avant de rejoindre la magistrature. D'abord en poste à Agrigente en Sicile, il devient ensuite procureur de Brindisi en 1990 puis procureur adjoint à Bari, rattaché à la direction antimafia (DDA, *Direzione Distrettuale Antimafia*) avant de se mettre en congé de la magistrature, en 2003, afin de participer aux élections municipales de Bari. Il est élu à la tête de la municipalité, dès le premier tour, avec 53,8 % des votes. Sa coalition de centre-gauche (menée par sa liste *Emiliano per Bari*) s'impose devant celle de centre-droit de Luigi Lobuono en obtenant 28 sièges contre 16 pour ses opposants. Personnalité très appréciée pour sa rigueur, dès janvier 2005, il est désigné délégué de l'Association nationale des communes italiennes pour les politiques du *Mezzogiorno* puis, en mars 2007, coordonnateur des maires de métropoles. L'année 2007 coïncide également avec son ascension au sein du Parti démocrate : nommé secrétaire général régional dans les Pouilles, il occupe cette responsabilité jusqu'en 2009 lorsqu'il accède à la présidence régionale du *Pd* qu'il occupera jusqu'en janvier 2014. Candidat à sa propre succession à la mairie de Bari en juin 2009, il est réélu au second tour avec 59,8 % des voix. En 2011, il fonde le mouvement *Emiliano per la Puglia* afin « de favoriser le dialogue entre les forces vives » de la région. Dès lors, nul n'est dupe quant à son ambition de préparer les élections futures. Après avoir remporté les primaires du *Pd*, il remporte les élections régionales grâce à une large coalition (*Pd*, *PCI*, *Popolari per l'Italia* mais aussi grâce au soutien de listes civiques qui lui étaient souvent entièrement dédiées telles *Emiliano Sindaco di Puglia*, *Noi a Sinistra per la Puglia*, *Popolari*, *La Puglia con Emiliano*). Il accède à la présidence de la région le 31 mai 2015 en obtenant 48 % des votes exprimés. M. Emiliano constitue un « profil politique » très particulier et très éloigné des décisions imposées par la direction nationale du Parti démocrate. Véritable « homme du centre » au sein de son parti, il ne s'est jamais privé de collaborer avec les mouvements centristes, de gauche comme de droite. De même, il n'a jamais caché ses réserves sur certaines décisions prises par le Gouvernement Renzi, notamment

concernant la réforme scolaire de 2015. Un tel franc-parler explique sans doute que le président du Conseil a brillé par son absence dans les Pouilles au cours de la campagne électorale. Une telle liberté lui est consentie car, comme il aime à l'expliquer, sa stratégie politique lui a toujours permis de remporter les scrutins auxquels il a participé… Le résultat de cette élection régionale de 2015 lui donne, une fois de plus, raison…

Les autres régions. *Vénétie*. Les scrutins organisés au sein des régions Ombrie, Toscane et Vénétie ont reconduit les présidents de région en place.

Vénétie. Luca Zaia (v. portrait *LLI*, n° 3, 2013, p. 21), avec le soutien de son parti la Ligue du Nord, mais aussi, entre autres, de *Forza Italia* est reconduit dans ses fonctions. Il recueille 50,08 % des votes devant la candidate du *Pd*, Alessandra Moretti qui ne recueille que 22,74 % des votes. Cette dernière, membre de la direction nationale du parti depuis 2009 (en charge des questions d'éducation), est successivement élue à la Chambre des députés lors des élections générales de 2013 et au Parlement européen en juin 2014. Elle abandonne son premier mandat au profit du second en juin 2014 avant de démissionner à nouveau en janvier 2015 afin de participer aux primaires du *Pd* en Vénétie.

Ombrie. Catiuscia Marini (v. portrait *LLI*, n° 3, 2013, p. 20) du Parti démocrate entame elle aussi un second mandat. À l'occasion du scrutin de 2015, elle recueille 42,78 % des suffrages exprimés et s'impose de justesse devant le candidat de centre-droit, Claudio Ricci. Ce dernier, diplômé en ingénierie civile des transports, est d'abord conseiller municipal puis maire d'Assise dans la province de Pérouse entre 2006 et 2015 sous l'étiquette du *PdL*. Aujourd'hui libre de toute appartenance à un parti politique, il s'est imposé comme un candidat à la présidence de la région grâce à son expérience en tant que maire et au soutien de la Ligue du Nord, de *Forza Italia* et de *Fratelli d'Italia* et plus largement grâce à son appartenance historique à différentes formations du centre-droit. En recueillant 39,27 % des votes, Claudio Ricci démontre qu'il était un concurrent plus que sérieux pour C. Marini.

Toscane. Enrico Rossi (v. portrait *LLI*, n° 3, 2013, pp. 19-20) du *Pd* se succède à lui-même. Bien que réélu très aisément avec 48,02 % des votes, le président sortant a bénéficié de l'incapacité de ses opposants à s'organiser. Ainsi, le *M5S* avec pour candidat Giacomo Giannarelli recueille quelque 15,05 % des votes mais surtout, là où le centre-droit s'est entendu dans plusieurs régions, le candidat de *Forza Italia*, Stefano Mugnai recueille 9,1 % des suffrages et Claudio Borghi de la *Lega Nord* (soutenu également par *Fratelli d'Italia*) arrive deuxième dans cette course à la présidence avec 20,02 % des votes. Alors qu'en 2010, la Ligue du Nord ne recueillait qu'un peu plus de 6 % des votes, elle opère donc une progression très importante qui doit sans doute être relativisée au regard de la personnalité du candidat. En effet, Claudio Borghi est un personnage disposant d'une aura médiatique importante. Professeur d'économie à Milan, au sein de l'Université catholique du Sacré-Cœur, éditorialiste (pour *Il Giornale* notamment), il est également, avec Alberto Bagnai (lui aussi économiste et éditorialiste pour *Il Fatto Quotidiano* et *Il Giornale*), un fervent opposant à l'euro.

II. - Les élections municipales

Il est, bien entendu, difficile de faire un bilan complet des élections municipales. Nous nous limiterons à revenir sur les résultats les plus marquants.

Quelques victoires du Pd

En Lombardie, les élections dans les villes de Lecco et de Mantova sont remportées par le *Pd* : dans la première, Virginio Brivio (précédemment président de la province de Lecco entre 2004 et 2009) est reconduit dans ses fonctions pour un second mandat et pour la seconde, Mattia Palazzi (connu pour être le président de la section provinciale de l'Arci, *Associazione Ricreativa e Culturale Italiana*) succède à Nicola Sodano (*FI*, qui n'était pas candidat à sa propre succession) en s'imposant devant la journaliste Paola Bulbarelli, elle aussi investie par le parti de S. Berlusconi.

Le Trentin-Haut-Adige a également été favorable au maintien des maires démocrates en place avec la réélection de Luigi Spagnolli (Bolzano) et Alessandro Andreatta (Trente). Cependant, dans le premier cas, la victoire aura été de courte durée. Le maire (en poste depuis 2005), constatant qu'il ne disposait pas d'une réelle majorité au sein du conseil pour administrer la ville, a préféré démissionner, entraînant ainsi la nomination (par le préfet de la province de Bolzano) d'un commissaire chargé d'administrer la ville jusqu'aux prochaines élections en mai 2016.

Il en va de même dans la commune de Macerata (Marches) avec la réélection de Romano Carancini.

Deux nouveaux maires du Parti démocrate prennent également leurs fonctions : Amedeo Bottaro, dans la commune de Trani (Pouilles), qui met fin à douze années de gestion par le centre-droit (*Alleanza Nazionale* et *La Puglia Prima di Tutto*, le parti fondé en 2005 par Raffaele Fitto alors président sortant de la région) et Fulvio Centoz (le secrétaire régional du *Pd*) dans la commune d'Aoste (Vallée d'Aoste).

Des difficultés face aux candidats « sans étiquette »

Pour le reste, les résultats sont plus contrastés notamment lorsque les candidats du Pd ont dû faire face à des candidats sans étiquette : Salvatore Adduce est battu par Raffaello Giulio De Ruggieri une personnalité de la ville de Matera (Basilicate) qui bénéficiait du soutien de quelque douze listes civiques. De même en Sardaigne, le maire sortant du *Pd*, Alessandro Bianchi est sèchement battu par Andrea Soddu (qui recueille 68,39 % des votes) à Nuoro, et Andrea Mario Biancareddu s'impose dans la petite ville de Tempio Pausania alors que le maire démocrate sortant, Romeo Frediani, ne participait pas au scrutin. Même constat dans la commune d'Enna (Sicile), où Maurizio Dipietro est élu maire en l'absence de candidat officiel du *Pd* alors que le maire sortant, Paolo Garofalo, appartenait au parti.

Une victoire de rang pour Forza Italia

En Toscane à Arezzo, le *Pd* a choisi de ne pas soutenir une réélection du maire sortant, Stefano Gasperini, pourtant membre du parti. Son successeur désigné, Matteo Bracciali, coordonnateur national de la section jeunesse de l'Acli (l'association chrétienne des travailleurs italiens, *Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani*), largement soutenu par le Parti démocrate, et en tête de plus de huit points après le premier tour, a été battu d'une courte tête (environ 600 voix) par Alessandro Ghinelli de *Forza Italia*.

Petite « mort à Venise » pour la tradition démocrate

Enfin, un résultat a très largement été commenté, celui de la perte de la commune de Venise par les démocrates. Après la mise en examen de l'ancien maire Giorgio Orsoni dans une importante affaire de pots-de-vin, la démission d'une majorité de conseillers municipaux, afin

de contraindre le maire à abandonner sa charge (en juin 2014), constituait une difficulté importante pour le *Pd* dans une commune qui est traditionnellement acquise au centre-gauche depuis plus de vingt ans. Après la nomination de Vittorio Zappalorto, en tant que commissaire extraordinaire de la ville de Venise en juillet 2014, les démocrates entendaient bien « reconquérir » la commune. Le candidat, Felipe Casson, avait été choisi avec soin : ancien magistrat (de 1980 à 2005), sénateur démocrate depuis 2006, il avait été battu de justesse au second tour lors des élections municipales vénitiennes de 2005 mais il semblait offrir toutes les garanties de sérieux nécessaires après presque deux années d'instabilité à la tête de la commune. En face de lui, son principal opposant paraissait être Luigi Brugnaro, qui se présentait « sans étiquette » mais recueillait le soutien de *Forza Italia* et du *Ncd*. Ce candidat n'était pas, lui aussi, un inconnu des Vénitiens : entrepreneur, ancien président de la *Confindustria Venezia* (et membre du comité exécutif de cette même Confédération générale de l'industrie italienne au niveau national), il est également propriétaire du *Reyer Venezia* (l'équipe de basket-ball de la ville évoluant en première division). Alors que Felipe Casson arrivait largement devant son principal opposant au premier tour (38,1 % contre 28,56 %), le report des voix au second tour s'est largement opéré au profit du candidat de centre-droit qui emporte finalement l'élection avec 53,21 % des votes exprimés contre 46,79 % au candidat du *Pd*. Certes, les observateurs n'ont pas manqué de mettre en évidence le faible taux de participation (49,01 %), mais un tel résultat reste néanmoins un camouflet important pour le parti de Matteo Renzi.

III. - L'ANALYSE DES RÉSULTATS

Tous les commentateurs ou presque se sont accordés pour opérer une analyse des résultats de ces élections régionales et municipales par le prisme de la politique nationale. Nombreux sont ceux qui y ont vu un revers, plus ou moins cuisant, pour le président du Conseil et sa majorité, doublé d'un taux de participation très bas. Le calcul opéré, à défaut d'être erroné, apparaît peut-être un peu simpliste. Il repose sur la confrontation de deux scrutins ou plutôt de deux périodes de scrutin : les élections européennes de l'année passée et ces dernières élections italiennes. Une analyse « froide » des chiffres est effectivement tout au désavantage du *Pd* : alors qu'il atteignait 40,8 % des votes exprimés en mai 2014, avec le dernier scrutin, le *Pd* reste le parti italien le plus populaire mais avec seulement environ 23 % au niveau national. De ce point de vue, ces dernières élections régionales et municipales sont un échec pour Matteo Renzi et son parti. Cela dit, en rester à ce bilan purement mathématique revient à faire fi d'un élément essentiel à toute analyse politique : le contexte. Bien qu'une seule année sépare les deux consultations, à vrai dire peu de choses sont comparables… Les élections européennes s'inscrivaient dans un double contexte, national et international. En mai 2014, Matteo Renzi était entré en fonction depuis moins de trois mois, une courte période pourtant riche d'annonces et de premières réformes qui lui ont permis de mettre en évidence la rupture qu'il souhaitait incarner. Le début de l'année 2014 fut également riche d'oppositions avec des institutions européennes (notamment la Commission et la BCE) qui ne cessaient de demander plus d'efforts à l'Italie (v. « *Réforme* et *communication*, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement Renzi », *LLI*, n° 5, 2014, pp. 19-26). Une situation qui conduisait rapidement M. Renzi à se faire le porte-parole des Italiens plus que lassés d'être pointés du doigt pour leur manque d'efforts, en finissant même par qualifier le pacte budgétaire européen de « pacte de la stupidité » en mars 2014. Les presque 41 % des suffrages exprimés sont plus vraisemblablement le résultat de ce contexte, sans rien soustraire à la personnalité galvanisante de Matteo Renzi, que d'une popularité inédite des idées du Parti démocrate. Le contexte de ces dernières élections italiennes est tout autre. Les réformes les plus rapides à mener l'ont été dans l'année qui a suivi les élections européennes ou sont en passe de l'être aujourd'hui (réforme de la loi électorale, de l'école, de l'administration ou encore de l'agriculture). Elles ont souvent été discutées, sinon contestées, et elles ont, dans tous les cas, laissé quelques « séquelles » au sein de sa majorité et plus particulièrement de son parti. Par ailleurs, la communication, et même l'ultra-communication (notamment grâce au numérique : deux millions d'abonnés sur *Twitter* et 830.000 sur *Facebook*, des photos très régulièrement publiées sur *Instagram*) de Matteo Renzi sur ses réformes se retourne parfois contre lui. De fait, il prête le flanc à des comparaisons, souvent peu flatteuses, entre ses qualités de communicant et de politique. Les pistes de réforme sont nombreuses, les réformes en cours également, mais une seule octroierait vraiment au président du Conseil le statut de « grand réformateur » qu'il souhaite tant être : l'aboutissement de la réforme constitutionnelle en cours, celle que M. Renzi lui-même a baptisé « la mère de toutes les réformes ». Si, pour reprendre une expression récente de S. Pinon, « les chausse-trappes seront encore nombreuses d'ici là »[1], cette réforme constituerait bien, à n'en point douter, le « coup d'éclat » de la présidence Renzi… Pour le reste, que dire… que l'*effet Renzi* s'est estompé ? Il n'y a rien d'anormal à cela, sinon l'usure, classique et connue, inhérente à l'exercice du pouvoir. Faut-il vraiment être étonné que le *Pd* se situe autour de 23 % des votes exprimés ? Non, l'« anormalité » était sans doute de le voir à plus de 40 %. Et puis les sondages comme les résultats électoraux vont et viennent, l'un chassant l'autre : sitôt la déception des élections italiennes du mois de mai passé, les derniers sondages (notamment celui d'*Euromédia* du 13 octobre dernier) placent le parti de Matteo Renzi en tête avec 31,5 % d'intentions de vote (presque 40 % si l'on compte tous les partis soutenant le gouvernement). Rien n'est perdu, surtout pas pour un Matteo Renzi qui écrivait dans un ouvrage paru en 2013[2] : « un leader, c'est celui qui, à la lecture des sondages, essaye de les changer, et non de les contester. » ***Michaël Bardin.***

Pour le reste, que dire… que l'effet Renzi s'est estompé ? Il n'y a rien d'anormal à cela, sinon l'usure, classique et connue, inhérente à l'exercice du pouvoir.

---

[1] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne. Allemagne, Espagne, Italie et Portugal*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 107.

[2] M. RENZI, *Oltre la rottamazione. Nessun giorno è sbagliato per provare...*, Milan, Mondadori, 2013, p. 83.

Vie politique

Un nouveau pari (cette fois, budgétaire) pour Matteo Renzi

Le président du Conseil italien peut sans doute faire l'objet de multiples « accusations » mais certainement pas sur son opiniâtreté à défendre sa ligne politique ! Le budget présenté ces dernières semaines et les discussions qu'il déclenche en attestent.

Ce projet de budget 2016, présenté le 15 octobre dernier par le gouvernement italien (qui devra être adopté par le Parlement d'ici la fin de l'année) ne manquera pas de créer des remous au sein des institutions européennes et plus particulièrement de la Commission. Présenté comme un budget permettant à l'Italie de « devenir un pays plus simple et plus juste », le président du Conseil affirmait ainsi devant la presse que « cette année, non seulement les impôts n'augmenteront pas, mais ils vont diminuer ». En effet, le projet prévoit, comme s'y était engagé le chef du gouvernement, de supprimer l'impôt sur les résidences principales et le matériel agricole et industriel, tout en réduisant l'impôt sur les sociétés (IRES). Ces mesures devraient coûter environ cinq milliards d'euros à l'État italien.

Comme M. Renzi le sait, de tels engagements vont non seulement à l'encontre de l'engagement pris par l'Italie l'an passé de réduire ses dépenses budgétaires mais également à l'encontre des contraintes fixées par l'Union européenne en matière de maîtrise de la dette publique. Un tel budget, non seulement ne respecte pas l'engagement italien de réduction du déficit structurel de 0,5 point de pourcentage mais il l'augmente de 0,4 point. Le gouvernement avait déjà « préparé le terrain » puisque dans le mois précédant la présentation de ce projet, il portait son objectif de déficit 2016 de 1,8 % à 2,2 % du PIB tout en revoyant très légèrement à la hausse sa prévision de dette publique.

Fidèle à ses principes (un « volontarisme offensif »), Matteo Renzi n'hésitait pas à marteler devant la presse que le gouvernement italien respectait « les règles (européennes) même celles que nous estimons être mauvaises ». Refusant de voir « l'Europe comme un professeur » qui « corrige » les budgets des États, il prévenait qu'en cas de rejet par la Commission européenne, le budget repartirait « tel quel ».

Comme cela est désormais connu, le président du Conseil est engagé dans une course contre la montre : la réforme constitutionnelle est la pierre angulaire de son projet politique. Il a besoin de réformer le Sénat italien et mettre fin au bicaméralisme égalitaire afin de mettre en œuvre sa stratégie de modernisation de l'État italien. En ce sens, il a obtenu récemment une victoire sans doute déterminante avec le vote – le 13 octobre – par les sénateurs (179 voix pour, 16 voix contre et 7 abstentions) de la réforme réduisant non seulement le nombre de sénateurs mais également les prérogatives du Sénat. Un nouveau vote à la Chambre des députés destiné à entériner ce dernier texte, puis un retour au Sénat (sans débat) pourrait permettre d'envisager un référendum courant 2016. En somme, ce que demande M. Renzi à la Commission européenne est assez similaire à ce que demandent la plupart des gouvernants… du temps. ***Michaël Bardin.***

Justice

Une révolution juridique et sanitaire : la « fermeture » des hôpitaux psychiatriques judiciaires

L'entrée en vigueur le 31 mars 2015 de la loi nº 81 du 30 mai 2014 emporte le « dépassement des hôpitaux psychiatriques judiciaires ». Pour rappel, les hôpitaux psychiatriques judiciaires (ci-après HPJ, *Ospedale psichiatrico giudiziario*) représentent des structures para-carcérales dans lesquelles sont « internés » des individus, souffrant de « troubles mentaux », ayant commis une ou plusieurs infractions. Les profils des « patients » divergent sensiblement, eu égard aussi bien à la pathologie qu'à la « position » juridique de ces derniers. De la sorte, les mesures de sûreté de détention s'appliquent à la suite notamment d'un « acquittement pour infirmité psychique (…) » (art. 222 Code pénal) ou « d'une infirmité mentale survenue lors de la phase d'exécution de la peine » (art. 148 Code pénal). La gravité de l'acte semble dès lors présumer de la « dangerosité » de la personne. L'expression « HPJ », issue de la loi nº 354 de 1975, met en exergue les « deux » objectifs du « dispositif », à savoir : d'une part, la « rééducation » ou la « thérapie » des patients et, d'autre part, la « défense sociale ». La législation concilie, du moins en apparence, le principe constitutionnel de « responsabilité pénale » (art. 27 C.) et le droit à la santé (art. 32 C.) avec les exigences constitutionnelles de sécurité juridique.

L'exécution de la mesure de sûreté dévoile cependant un déséquilibre manifeste des intérêts en présence au profit de la « défense sociale ». À cet effet, les conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur l'efficacité et l'efficience du service sanitaire national (instituée par la délibération du Sénat du 30 juillet 2008) sont accablantes. Elles soulignent les « graves et inacceptables (…) carences structurelles, hygiéniques et sanitaires relevées dans l'ensemble des HPJ », ces derniers présentant une structure assimilable à la « prison »[1]. La part de personnel de santé apparaît « minoritaire » et « insuffisante ». Par exemple, lors de l'inspection de la Commission le 11 juin 2010,

l'HPJ de *Barcellona Pozzo di Gotto* comptait 329 patients et environ quarante-cinq agents pénitentiaires : alors que le personnel de santé se résumait à un médecin généraliste, deux infirmiers et un éducateur (*id*. p. 11). Par ailleurs, la « surpopulation » n'épargne pas lesdites structures. Dès lors, il n'est pas surprenant de la part de la Commission de suggérer un « réexamen d'ensemble de l'institution de la non-imputabilité » (*id*. p. 8).

Ladite « dégradation » de l'institution entraîne de ce fait l'adoption du décret-loi n° 211 du 21 décembre 2011, dit « prison vide », prévoyant le « dépassement » des HPJ. Le processus de supplantation de la structure para-carcérale s'organise, dans un premier temps, autour de l'édification d'une pluralité de microstructures sanitaires de type résidentiel, à la charge des régions. La délicate conciliation des intérêts en présence engendre toutefois de multiples modifications de la loi de conversion du décret-loi n° 211 de 2011, du 17 février 2012 (n° 9). L'ultime « réforme » adoptée le 30 mai 2014 (loi de conversion n° 81 de 2014) parachève la métamorphose de la « prise en charge » (du traitement) du « handicapé mental » et du « handicapé mental partiel ».

Tout d'abord, l'« enfermement » desdits individus apparaît désormais quasiment « subsidiaire ». L'article 1 § 1 b du décret-loi n° 52 du 31 mars 2014 mentionne que « le juge peut appliquer une mesure de sûreté diverse du placement en hôpital psychiatrique judiciaire ou en maison de soins et de surveillance ». La prévalence est dès lors conférée à des mesures de sûreté autres que les HPJ. *A contrario*, le recours à des mesures de sûreté dites de « détention » relève de l'ultime *ratio*. À cet effet, le juge est à même de recourir à une telle mesure lorsque « sont acquis des éléments selon lesquels il résulte qu'une autre mesure n'est pas apte à assurer des soins adéquats ou à faire face à la dangerosité sociale (…) ». L'institution d'une alternative à la détention s'aligne sur les arrêts de la Cour constitutionnelle italienne censurant les articles 222 et 206 du Code pénal dans la partie où ils ne prévoyaient pas la possibilité pour le juge de recourir à des mesures de sûreté alternatives à la détention « aptes à assurer des soins adaptés au handicapé mental et à faire face à sa dangerosité sociale » (arrêts n° 253 de 2003, n° 367 de 2004). De la sorte, le législateur dissocie « troubles mentaux » et « dangerosité sociale », permettant de circonscrire les mesures de sûreté de détention à l'établissement de celle-ci.

La subjectivité inhérente au concept de dangerosité sociale amène en outre les parlementaires à établir des critères d'évaluation restrictifs. La dangerosité sociale s'apprécie au regard de la « qualité subjective de la personne », indépendamment des conditions énumérées à l'article 133 § 2, n° 4 du Code pénal, c'est-à-dire des « conditions de la vie individuelle, familiale et sociale ». Par ailleurs, l'article 1 § 1 b de la loi n° 81 de 2014 précise que « le seul défaut de programmes thérapeutiques individuels » ne constitue pas un élément « apte à déterminer une méthode » d'appréciation de la dangerosité. L'exclusion des facteurs exogènes de l'évaluation de la personnalité peut *a priori* surprendre. Les dérives dénoncées par la Commission parlementaire d'enquête susvisée expliquent pourtant ces exclusions. Les « situations sociales désavantageuses » telles que la « marginalité », « l'absence de famille », voire la pauvreté, devenaient déterminantes dans la sélection des personnes privées de liberté. À ce titre, il n'est pas rare de constater le prolongement excessif des périodes de placement indépendamment de la dangerosité avérée de ces personnes.

Les sénateurs manifestaient à travers cette disposition la volonté d'« empêcher l'autorité judiciaire de déduire la dangerosité sociale de l'apparente absence de possibilités adéquates de cure et de situation (emploi, logement, etc.) en état de liberté »[2]. D'ailleurs, la Cour constitutionnelle italienne, saisie par voie préjudicielle par le Tribunal de surveillance de Messine, n'hésita pas à prendre en compte lesdits arguments afin de prononcer la constitutionnalité des « nouveaux » critères d'appréciation de la dangerosité sociale[3]. À la différence des juges *a quo*, la *Consulta* réfute un quelconque bouleversement de la conception de la dangerosité sociale. La législation ne concerne pas la « catégorie générale de la dangerosité sociale, elle se réfère plus spécifiquement à la dangerosité légitimant le "placement dans un HPJ ou une Maison de soins" », précise le juge constitutionnel (cons. en droit 4.2). Dès lors, la limitation de l'application des mesures de sûreté de détention ne méconnaît pas les principes constitutionnels de *ragionevolezza*, d'égalité ou encore de responsabilité pénale.

(…) les conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur l'efficacité et l'efficience du service sanitaire national (…) sont accablantes. Elles soulignent les « graves et inacceptables (…) carences structurelles, hygiéniques et sanitaires relevées dans l'ensemble des HPJ », ces derniers présentant une structure assimilable à la « prison ».

La priorité à la libération des individus souffrant de troubles mentaux se répercute également sur le *quantum* de la mesure. Désormais la durée de celle-ci ne peut pas excéder « le temps établi par la peine de réclusion prévue par l'infraction commise eu égard à la prévision maximale », selon l'article 3 *ter*, § 8.1 *quater* inséré par loi n° 81 de 2014. Au regard de la rétroactivité de la norme, les autorités seront tenues de révoquer les mesures de sûreté ayant excédé la durée maximale de la « peine ». Précisons que le calcul de la durée maximale de la mesure de sûreté devra seulement prendre en considération la période d'exécution effective de celle-ci : autrement dit, les périodes comprenant des mesures de sûreté diverses de la détention ne seront pas comptabilisées.

La réhabilitation sociale des patients requiert également, pour ne pas dire prioritairement, un remplacement des structures para-carcérales. À cet égard, les mesures de sûreté de détention s'effectueront désormais à l'intérieur de structures sanitaires : les résidences pour l'exécution des mesures de sûreté de détention (ci-après REMS). Les REMS sont des « petites » structures contenant au maximum une vingtaine de couchages ; l'édification de « micros structures » répond à la nécessité de s'adapter à l'hétérogénéité des « profils » des patients. La gestion exclusivement sanitaire de la structure interne des résidences constitue indubitablement l'innovation « majeure » de la réforme. Les agents de l'administration pénitentiaire sont *de facto* exclus de la gestion des REMS. L'organisation « exclusivement » sanitaire des REMS suscite certaines craintes de la part des personnels de santé. Par exemple, le secrétaire général de la confédération générale italienne du travail des médecins et des psychiatres estime que « confier à des infirmiers le transport des patients de la REMS à un hôpital, lorsque des soins s'avèrent nécessaires, ne semble pas garantir la sécurité »[4]. L'expérience de « l'hôpital ouvert », à Trieste, engendra également des réticences ; pourtant, l'Organisation mondiale de la Santé reconnaît la qualité de ce travail, sans compter les professionnels de la santé affluant du monde entier afin de comprendre la réussite d'une telle psychiatrie. Le Parlement n'est pas d'ailleurs indifférent à la « sécurité » du périmètre des résidences. À cet effet, la mise en place d'une vigilance externe à la structure

s'avère possible, en fonction de la typologie des patients et des limites des ressources humaines, instrumentales et financières disponibles (art. 3 *ter* § 3, a et b). Dans cette hypothèse, les autorités devront veiller à respecter le caractère « facultatif » de la présence de personnels pénitentiaires pour ne pas détourner les REMS de l'objectif premier et instituer des « petits » HPJ.

En définitive, le parlement amorce une métamorphose, non seulement du régime d'application des mesures de sûreté pour « l'handicapé mental » et « l'handicapé mental partiel », mais également des objectifs de la psychiatrie. Il ne s'agit plus de protéger la population desdits individus, mais bel et bien de les soigner et de les réintégrer dans la société. Les régions peinent cependant à mettre en œuvre les ambitions de la réforme. Cinq mois après l'entrée en vigueur de la loi, la fermeture des HPJ n'est pas effective à l'exception de celui de *Castiglione delle Stiviere*. Loin de condamner la structure préexistante, les autorités régionales décident d'en modifier la dénomination. L'originalité de l'institution de la REMS apparaît surprenante ; l'« anomalie »[5] de la structure constituée d'un personnel exclusivement sanitaire semble atténuer, voire dissiper les inquiétudes.

Mise à part cette « fermeture », pas moins de trois cents personnes demeurent « placées » dans les cinq HPJ, dans la mesure où les régions ne disposent pas encore de REMS en nombre suffisant pour accueillir l'ensemble des patients. Pourtant, ce retard n'était pas imprévisible, les multiples prorogations de l'entrée en vigueur de la réforme attestent de la connaissance des difficultés de mise en œuvre. La rigidité des marchés publics, l'augmentation des mesures de sûreté de « détention », le déficit numéraire du personnel administratif, le coût de la réforme, etc., ralentissent inéluctablement la construction des REMS par les régions explique Vito De Filippo, sous-secrétaire à la santé du gouvernement Renzi et président de l'Organisme de coordination du processus de dépassement des HPJ. Il requiert cependant l'institution d'un système de *commissaires spéciaux* à l'encontre des régions ne satisfaisant pas leurs obligations, c'est-à-dire la nomination d'un *commissaire* extraordinaire chargé d'adopter les mesures adéquates à la réalisation des REMS.

L'optimisme, voire la foi, de Vito De Filippo semble inébranlable lorsqu'il s'affirme, à l'inauguration de la REMS le 23 juillet 2015 à *Capoterra* (Sardaigne), « convaincu que le système sanitaire national (…) représente aujourd'hui un modèle de référence pour les autres pays européens et extraeuropéens (…) ». ***Tatiana Disperati***.

---

1 Sen. Michele SACCOMANO, Sen. Daniele BOSONE, *Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari*, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 luglio 2011, p. 3.

2 Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 23 aprile 2014.

3 Cour const., arrêt n° 186 du 23 juillet 2015, www.giurcost.org.

4 Propos recueillis dans l'article de Paolo RUSSO, « La chiusura degli OPG spaventa medici e pm : « rischi per la sicurezza » », *La Stampa*, 29 mars 2015.

5 Sur la question : G. ALBERTI, « Chiudono gli ospedali psichiatrici giudiziari (?) : la situazione e le prospettive in Lombardia », *Diritto Penale Contemporaneo*, 31 mars 2015, 18 p.

Société

L'immigration clandestine à nouveau au cœur des débats politiques

70.354 migrants (selon le ministère de l'Intérieur ; 74.009 selon l'Organisation Internationale pour la Migration) ont été accueillis en Italie et 63.884 ont été secourus en mer sur la période s'étalant du 1er janvier au 30 juin 2015. Le nombre de personnes ayant rejoint les côtes italiennes est en hausse par rapport à la même période de l'année précédente. Les drames de Lampedusa, le passage de la frontière française… autant d'évènements qui ont à nouveau érigé l'immigration en problème politique majeur.

I. - La querelle diplomatique entre la France et l'Italie à la frontière de Vintimille

Au mois de juin, 170 migrants étaient bloqués à Vintimille à la suite de contrôles d'identité opérés par les forces de police françaises. Ce qui a fait les gros titres de la presse française est passé relativement inaperçu en Italie. Quelques journaux se sont fait l'écho des renvois en Italie de migrants dépourvus de titres de séjour. Or, les autorités françaises ne font qu'appliquer les accords de Chambéry de 1997 selon lesquels il est possible de renvoyer les migrants dans le pays qu'ils quittent. Le renvoi est subordonné à la condition de pouvoir démontrer que les clandestins proviennent bien d'Italie. Or, les personnes reconduites à la frontière étaient bien dans des trains transfrontaliers. Néanmoins ces contrôles d'identité, s'ils sont systématiques, sont susceptibles d'entrer en conflit avec les accords de Schengen qui ont aboli les frontières au sein de l'Union européenne. En d'autres termes, il n'est possible d'effectuer que des contrôles occasionnels. D'un autre côté, selon le règlement de l'Union européenne, les États sur les territoires desquels arrivent les migrants illégaux ont l'obligation de relever leurs empreintes digitales. Ainsi, les demandes d'asile ne peuvent être réalisées que dans le premier pays d'arrivée en Europe selon le règlement de Dublin. En ne relevant pas les empreintes digitales, les autorités italiennes laissent donc la possibilité aux migrants de demander asile dans d'autres pays européens. Dans ce contexte, le président de la République Sergio Mattarella déclarait à Palerme lors de la journée mondiale des réfugiés, le 20 juin, « notre pays continuera à faire ce qui est nécessaire pour assurer aux réfugiés et à ceux qui demandent asile un traitement respectueux des droits fondamentaux et de la dignité humaine, avec la collaboration toujours grandissante de l'Union européenne et de la Communauté internationale ».

II. - Réguler le flux des migrants arrivant en Italie : un problème toujours sans solution

L'intervention de l'Union européenne en matière de politique d'immigration est fortement critiquée. La récupération des opérations de sauvetage en mer par le plan *Triton* est un échec. Déjà, le 10 février 2015, selon le Conseil italien pour les réfugiés, il était évident que les moyens mis en œuvre au niveau européen avec l'opération *Triton* étaient absolument insuffisants pour faire face au nombre toujours plus élevé de personnes qui cherchaient à rejoindre les côtes européennes. En effet, il expliquait que le mandat est plus restrictif - ses moyens d'action ne permettent pas une intervention dans les eaux internationales - et que la dotation correspond seulement au tiers de ce qui a été dépensé par l'Italie avec l'opération *Mare Nostrum*.

Les moyens d'accueil italiens sont également jugés insatisfaisants. Pour preuve, le 17 juillet, le navire de *Médecins sans frontières* n'était pas autorisé à débarquer en Sicile les 678 personnes secourues en raison d'une incapacité d'accueil des centres (il était enfin dirigé vers Reggio-Calabria). Les autorités nationales sont encore, et sans succès, à la recherche d'une politique d'accueil des immigrés « responsable ».

Une commission parlementaire d'enquête, dirigée par Gennaro Migliore, avait été instituée par la Chambre des députés le 17 novembre 2014, aux fins d'enquête des conditions d'accueil des immigrés : il était question de savoir si leurs libertés fondamentales étaient respectées, de contrôler les registres d'identification et d'évaluer la gestion de ces centres. Enfin, il s'agissait de vérifier si les 3 millions d'euros affectés par la loi de finances de 2014 au fonctionnement de ces centres étaient correctement utilisés. L'objectif n'est pas de remettre en cause le système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPRAR, *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) créé par la loi nº 189 de 2002 mais d'en améliorer le fonctionnement. Il est préconisé de refondre les différentes catégories de centres d'accueil. Pour le moment, il existe les centres d'identification et d'expulsion (CIE) qui accueillent les migrants en attente d'expulsion, les centres d'accueil (CDA) qui assurent un premier secours aux migrants clandestins dans l'attente de leur identification et de l'examen de leur situation et les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CARA). Après une enquête sur place en Sicile, cette commission concluait au caractère inadapté des « méga » centres d'accueil et préconisait la création de plus petits centres.

SPRAR
Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati
anci
MINISTERO DELL'INTERNO

Le 25 juin, la Présidence du Conseil se saisissait - enfin - du problème. Matteo Renzi rencontrait les présidents de régions et les maires afin de proposer un « plan B » avec des remèdes propres à l'Italie. Il estimait qu'il était nécessaire de trouver « des solutions qui répondent à des critères rationnels et éthiques » qui se résument selon lui par une formule simple « les demandeurs d'asile sont accueillis, les migrants économiques seront rapatriés dans leurs pays d'origine ». Aucune solution concrète n'était trouvée, ce que regrettait le président de la Région Lombardie, Roberto Maroni. Luca Zaia, le gouverneur de Vénétie, souhaitait que les régions s'opposent au Gouvernement. Le président de Région de Ligurie, Giovanni Totti, soulignait le pas en avant de cette réunion mais elle n'était pas, pour autant et selon lui, concluante car « aucun détail sur le plan B sur l'immigration n'a été donné ». Après une réunion d'une heure au Palais Chigi, le débat était renvoyé à une date ultérieure. De même, Laura Boldrini, présidente de la Chambre des députés, critiquait la proposition de Renzi d'adopter une politique italo-italienne.

Faute de mesures précises et effectives, le seul point d'accord qui émerge du débat politique est l'impossibilité de trouver une issue de manière autonome ; une politique de régulation de l'immigration clandestine ne pourrait être trouvée qu'en améliorant la collaboration entre les différents États européens et en augmentant l'aide de l'Union européenne. Or, sur le plan européen, l'Italie semble peu présente. L'Italie n'est pas le seul pays à faire face à l'immigration clandestine : la Grèce est également submergée par les arrivées massives par la mer, le passage entre la frontière française et anglaise à Calais est en passe de devenir un conflit diplomatique, la construction d'un mur en Hongrie…

Il revient donc à l'Union européenne de proposer une solution viable au problème de l'immigration clandestine. Les pays européens ont longtemps privilégié une répartition des migrants par « quotas »… Le 9 octobre 2010, M. Renzi et A. Merkel proposaient de limiter à nouveau la souveraineté des États en créant un office européen pour le rapatriement des immigrés illégaux, en instituant un corps de police spécial pour les contrôles aux frontières externes, et en renforçant les effectifs des centres d'enregistrement des migrants… ***Céline Maillafet.***

Justice

L'Italie une nouvelle fois confrontée à son régime de prescription de l'action publique

C'est dans un climat de tension au sein même de la majorité que la Chambre des députés a approuvé le 24 mars dernier, la proposition de loi (portée par la majorité) visant à réformer la législation actuelle applicable en matière de prescription de l'action publique. *Area popolare* (groupe parlementaire constitué des députés de *Nouveau centre droit*, proches de l'*Udc*, ainsi que des centristes de l'hémicycle) a choisi de ne pas s'exprimer sur ce texte. Le parti démocrate, Choix civique, Frères d'Italie et d'anciens membres du Mouvement 5 Étoiles (qui forment aujourd'hui le groupe *Alternativa Libera*) se sont, pour leur part, prononcés en faveur de ce texte. La Ligue du Nord ainsi que *Forza Italia* s'y sont opposés pendant que Gauche Écologie et Liberté et le Mouvement 5 Étoiles ont grossi les rangs de l'abstention. Au final, c'est avec 274 votes pour, 26 contre et pas

moins de 121 abstentions, que le texte a finalement reçu le feu vert de la Chambre des députés et fait aujourd'hui l'objet d'un examen par la commission du Sénat.

Ce texte controversé vise principalement à augmenter la durée de prescription de l'action publique pour les infractions de corruption ou encore d'atteintes à l'environnement, et à créer de nouveaux cas de suspension de celle-ci. Il faut dire que la législation applicable en Italie en la matière pose un problème structurel puisqu'elle conduit, dans de nombreux cas, à l'impunité des auteurs d'infractions. Une telle situation rend la mise en œuvre d'une réforme nécessaire, voire indispensable. Le débat sur la législation applicable en matière de prescription de l'action publique et, plus exactement sur les conséquences qu'une telle législation engendre pour une répression effective des infractions, n'est certes pas nouveau en Italie, mais il se fait de plus en plus pressant au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[1] et celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

En Italie comme ailleurs, l'acquisition de la prescription de l'action publique conduit à l'extinction du droit de poursuivre les auteurs d'infractions. En revanche, le régime italien de la prescription, et notamment les règles relatives à la suspension et à l'interruption du cours de celle-ci, diffèrent de celles existant en France, par exemple, au point de conduire, plus largement que dans d'autres systèmes et dans bon nombre de cas, à l'impunité des auteurs d'infractions. Alors que dans le système français un acte d'interruption fait courir un nouveau délai de prescription correspondant à l'intégralité de la durée de prescription légalement prévue, il en va différemment en Italie. Le législateur transalpin fixe, à l'article 161 alinéa 2 du Code pénal, une « durée globale maximale » de prescription de l'action publique qui ne peut être dépassée quand bien même un acte interruptif de prescription est intervenu. Plus précisément, cette durée globale maximale de la prescription est calculée sur la base de la « durée de prescription de base », soit une durée correspondant au *quantum* maximal de la peine encourue[2], prorogée d'un quart. Par exemple, pour les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'un *quantum* ne dépassant pas un maximum de sept ans, la durée globale maximale de la prescription, c'est-à-dire la durée applicable même en présence de causes de suspension ou d'interruption, est de 8 ans et 9 mois. Ou encore, en présence d'une infraction pour laquelle le *quantum* maximal de la peine encourue est de six ans d'emprisonnement, la durée de prescription de base est de six ans, la durée globale maximale est de 7 ans et 6 mois. Du fait de cette durée globale maximale, l'acquisition de la prescription de l'action publique est susceptible d'intervenir alors que des poursuites ont été engagées à l'encontre des auteurs d'infractions, et ce, même pendant le déroulement du procès, tant qu'une décision définitive n'a pas été rendue. Dans cette configuration, la législation italienne conduit, dans de nombreux cas, à l'impunité des auteurs d'infractions, notamment lorsque l'affaire commande, pour sa mise en état, de réaliser des actes d'enquête complexes. Tel est le cas en matière d'association de malfaiteurs visant à obtenir des avantages fiscaux indus. Les durées globales maximales sont, bien souvent, trop limitées. Le temps imparti aux autorités judiciaires n'est pas suffisant pour parvenir jusqu'à un jugement définitif. Par conséquent, quand bien même une décision de condamnation a été rendue par les juridictions de premier degré, si celle-ci n'est pas définitive, la prescription peut encore être acquise, ce qui empêche toute répression de l'infraction commise. C'est précisément dans ce contexte que la CJUE a été saisie d'une question préjudicielle renvoyée par le juge du tribunal de Cuneo.

Dans cette affaire, suite à la découverte, en Italie, d'une fraude fiscale commise en bande organisée dans le secteur du commerce du champagne, plusieurs personnes ont été accusées de constitution et de participation, entre 2005 et 2009, à une association de malfaiteurs. Dans le cadre de cette association, des infractions d'émission de factures pour des opérations inexistantes et de déclarations frauduleuses de la TVA par l'usage de telles factures (infractions sanctionnées aux articles 2 et 8 du décret législatif n° 74 du 10 mars 2000 instituant une nouvelle réglementation relative aux infractions en matière d'impôts sur les revenus et sur la valeur ajoutée) ont été commises. Leurs manœuvres constituaient une fraude à la TVA de type carrousel. Ces infractions fiscales, qui portent non seulement atteinte aux intérêts financiers de l'État italien mais aussi à ceux de l'Union européenne, sont punies par le législateur italien d'une peine d'emprisonnement dont le *quantum* maximal est de six ans. S'agissant du délit d'association de malfaiteurs, le *quantum* de la peine s'élève à cinq ans pour ceux qui participent et sept ans pour ceux qui constituent ou organisent l'association, comme prévu par l'article 416 code pénal. Cependant, en l'espèce, en raison du mécanisme de la durée globale maximale de prescription de l'action publique, certaines de ces infractions sont, d'ores et déjà, prescrites quand d'autres devraient très probablement l'être avant toute décision définitive. Or, en vertu de l'article 325 du TFUE, les États membres de l'Union doivent, en présence d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, non seulement prévoir des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives mais aussi assurer une répression effective en cas de commission de telles infractions. Si le législateur italien a bien prévu des sanctions applicables en la matière, en revanche, le régime de la prescription, tel qu'il est conçu en Italie, conduit à entraver la répression de ces infractions. L'acquisition « trop rapide » de la prescription conduit à une impunité de fait et, par conséquent, compromet l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA. C'est ce qui a conduit le juge de Cuneo à saisir la CJUE afin de savoir si la législation italienne en matière de prescription était compatible avec le droit de l'Union européenne. La réponse des juges européens est sans appel. Parce qu'il empêche d'assurer une répression effective des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le régime de la prescription de l'action publique est incompatible avec le droit de l'Union européenne (I). Les juges de la CJUE, dans leur décision *Ivo Taricco e a.*, du 8 septembre 2015 (aff. C-105/14), exigent alors l'inapplication, immédiate, de la disposition problématique. Si cette solution permet de faire primer le droit de l'Union, elle n'est, cependant, pas sans conséquence au regard du respect des exigences du principe de légalité des délits et des peines et de l'appréciation qui en est faite par la Cour constitutionnelle italienne (II).

I. - L'INCOMPATIBILITÉ DU RÉGIME DE LA PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les juges de la CJUE ne remettent pas en cause l'existence de sanctions au sein de l'arsenal répressif italien en cas de commission de telles infractions. D'une manière générale, le choix de la sanction, et notamment le type de sanction qui peut être administrative ou pénale, est laissé à la discrétion des États membres. Néanmoins, la CJUE considère que dans les cas de « fraudes graves »[3] portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, des sanctions pénales sont nécessaires afin de répondre aux exigences mentionnées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 325 du TFUE. Tel est bien le cas en Italie. De même, les

juges européens ne remettent pas en cause les durées de prescription prévues à l'article 157 du Code pénal italien, ni même le mécanisme de la prescription en lui-même. Ce qui, en revanche, pose problème concerne le régime même de la prescription. C'est la combinaison des règles relatives aux actes suspensifs et interruptifs de prescription de l'article 160 du Code pénal avec l'instauration d'une durée globale maximale de prescription, telle que prévue à l'article 161 alinéa 2 du même code, qui se révèle être incompatible avec le droit de l'Union parce qu'elle entraîne, bien souvent, une impunité de fait des auteurs de fraudes graves à la TVA. Dès lors, les juges de la CJUE considèrent qu'il n'est pas possible de conclure que l'État italien assure une répression effective des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

L'acquisition « trop rapide » de la prescription conduit à une impunité de fait et, par conséquent, compromet l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA. C'est ce qui a conduit le juge de Cuneo à saisir la CJUE afin de savoir si la législation italienne en matière de prescription était compatible avec le droit de l'Union européenne. La réponse des juges européens est sans appel.

En outre, les juges européens relèvent que le système juridique italien ne garantit pas « l'égalité de la répression » entre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers nationaux et celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Il est vrai que le législateur a expressément prévu que la durée globale maximale de la prescription ne s'applique pas en cas d'association de malfaiteurs constituée en vue de commettre des délits en matière d'accises sur les produits du tabac (article 291 *quater* du décret présidentiel n° 436, du 23 janvier 1943). Par conséquent, en raison de l'exclusion de la règle de la durée globale maximale de prescription, le régime de la prescription applicable est plus favorable à une répression effective de ces infractions, lesquelles portent principalement atteinte aux intérêts financiers nationaux. Il en va différemment lorsque l'association de malfaiteurs est constituée en vue de commettre une fraude à la TVA (infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne) puisqu'en la matière les dispositions de l'article 161 alinéa 2 du Code pénal trouvent à s'appliquer. Il s'ensuit que la répression sera plus largement assurée en cas de délits commis dans le cadre d'une association de malfaiteurs en matière d'accises sur les produits du tabac qu'en cas de délits commis dans les mêmes conditions en matière de fraudes graves à la TVA. Ce qui revient, pour les juges européens, à retenir que le législateur italien préserve, plus largement, l'effectivité de la répression d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers nationaux qu'il ne le fait pour des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Une telle différence est alors contraire au § 2 de l'article 325 TFUE en vertu duquel les États membres sont tenus de prendre, « pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les mêmes mesures qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers »[4]. Une telle analyse mena les juges européens à exiger la mise à l'écart, immédiate, de la disposition nationale fixant une durée globale maximale de la prescription.

Ainsi, les juges n'imposent pas l'inapplication pure et simple des durées de prescription prévues par l'article 157 du Code pénal, qui en tant que telles sont jugées compatibles avec les exigences de l'UE, ni l'inapplication de l'article 160 du Code pénal relatif aux actes suspensifs et interruptifs du cours de la prescription. Seule la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 160 du Code pénal, aux termes de laquelle « *en aucun cas les durées énoncées à l'article 157 peuvent être prolongées au-delà de la période visée à l'article 161, deuxième paragraphe, sauf pour les infractions visées à l'article 51, paragraphe 3-bis et 3 quater du code de procédure pénale* », est considérée comme incompatible avec le droit de l'Union et, par conséquent, doit être écartée. Sans cette indication, le délai de prescription de l'action publique pourrait recommencer à courir après chaque acte d'interruption sans être limité, dans sa globalité, par les maxima fixés à l'article 161 du Code pénal, et ce, afin de garantir une répression effective. Seulement, et inévitablement, l'application immédiate de cette solution en droit interne n'est pas sans susciter quelques craintes quant au risque d'atteintes aux droits des accusés. La non-application de la disposition en cause revient à imposer un régime de la prescription plus sévère à l'encontre de la personne poursuivie. Se pose alors la question de savoir si ce « nouveau » régime, tel qu'il résulterait de la non-application de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 161 du Code pénal, n'est pas en contradiction avec les exigences dégagées du principe de légalité des délits et des peines.

II. - Les conséquences de l'inapplication de la disposition en cause au regard du principe de légalité des délits et des peines

Les juges européens ont immédiatement écarté toute contradiction avec ce principe figurant à l'article 49 du TFUE. La non-application des dispositions nationales ne signifie ni que l'accusé pourrait être condamné pour un acte ou une omission qui, au moment où il a été commis, ne constituait pas un crime punissable par la loi, ni qu'il soit susceptible de se voir infliger une sanction qui n'était pas prévue par la loi au moment de la commission des faits étant donné qu'à cette date les accusés encouraient les mêmes sanctions pénales que celles qui sont encore en vigueur. Pour les juges de la CJUE, l'inapplication de la disposition en cause emportera « seulement » pour conséquence de « ne pas raccourcir le délai général de prescription dans le cadre d'une procédure pénale en cours, afin de permettre la poursuite efficace de la faute alléguée et d'assurer une protection effective des intérêts financiers de l'Union ». Pour conforter son raisonnement, la CJUE se réfère à la jurisprudence de la CEDH en vertu de laquelle les règles relatives au régime de la prescription sont d'application immédiate quand bien même celles-ci conduiraient à un allongement du délai. Les juges de Strasbourg considèrent que l'allongement du délai de prescription consécutif à une modification du régime de la prescription n'est pas constitutif d'une violation des droits garantis par l'article 7 de la Convention (pas de peine sans loi), dès lors que la nouvelle législation vient s'appliquer à des faits qui ne sont pas encore prescrits selon les règles du régime précédent. Aussi, pour les juges de la CEDH, la compatibilité avec l'article 7 se limite-t-elle à veiller à ce que la personne ne soit pas punie pour un acte et par une sanction pénale non prévue par la loi au moment de sa commission. C'est le même raisonnement qui a été suivi par les juges de la Cour de Luxembourg dans cette affaire.

Cette analyse du respect du principe de légalité des délits et des peines et des exigences de ce principe n'est pas celle retenue par la Cour constitutionnelle italienne. Les juges constitutionnels italiens estiment, pour leur part, que les lois relatives au régime de la prescription présentent un aspect substantiel marqué. Autrement dit, elles participent de la mécanique sanctionnatrice du système pénal (arrêt n° 393 de 2006, arrêt n° 236 de 2011) et, à ce titre, sont soumises au respect des exigences dégagées du principe de légalité prévu à l'article 25, 2° de la Constitution italienne (n° 324 de 2008). Ainsi, les règles relatives au régime de la prescription qui entraîneraient une aggravation de la situation de la personne poursuivie sont soumises au principe de non-

rétroactivité de la loi pénale plus sévère. Or, la non-application des dispositions soumises à l'examen de la CJUE entraînerait inévitablement une aggravation de la situation de la personne poursuivie. Une telle aggravation de la situation des accusés est, au regard du droit constitutionnel italien, contraire au principe de non-rétroactivité *in pejus*. Dès lors, il n'est pas à écarter que les juges constitutionnels italiens, s'ils venaient à être saisis de la question, recourent à la théorie de la « contre limite » afin de préserver l'effectivité du principe de non-rétroactivité. Il faut rappeler que, sur la base de cette théorie de la « contre limite », la Cour constitutionnelle s'autorise à maintenir son interprétation d'un principe considéré comme fondamental quand bien même cette interprétation diffère de celle retenue par le droit de l'Union (sur l'application de la même théorie concernant un arrêt de la CIJ, v. D. Tega, *LLI*, 2015, n° 6, pp. 3-5). Il s'agit là d'un « défi ouvert » au principe de la primauté du droit de l'UE puisque, de la sorte, les juges constitutionnels opposent une « limite » à la limitation de souveraineté résultant de l'adhésion à l'Union européenne (article 11 de la Constitution). Selon toute probabilité, une telle « contre limite » pourrait être jugée, par la CJUE, comme contraire au principe de primauté du droit de l'Union, à l'instar de la solution retenue dans l'affaire *Melloni*[5].

S'il faut encore attendre la décision des juges du fond nationaux et une éventuelle saisine de la Cour constitutionnelle afin de savoir quel sera le devenir de la décision des juges européens, en toute hypothèse, la non-application de la disposition en cause n'est pas la solution. L'impunité de fait à laquelle le régime de la prescription de l'action publique conduit est la marque d'un problème structurel que le législateur italien souhaite, *a priori*, résoudre, comme en atteste la proposition de loi actuellement examinée au Sénat. Cette proposition de loi tend à s'inscrire dans une démarche favorable à une répression effective des infractions, y compris des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, par un allongement des durées de prescription en certaines matières ainsi que de nouvelles causes de suspension et d'interruption de son cours. Toutefois, parce que ces nouvelles dispositions entraîneront inévitablement une aggravation de la situation de la personne poursuivie, le législateur a expressément indiqué, à l'article 6 de cette proposition, qu'elles ne seront applicables qu'aux seuls faits commis à compter de son entrée en vigueur. Ces dispositions seront donc sans effet sur le sort des accusés dans l'affaire *Ivo Taricoe a.* ***Catherine Tzutzuiano.***

---

1 CEDH, 7 avril 2015, *Cestaro c. Italia*, n.° 6884/11. À l'occasion de cette décision la Cour de Strasbourg a condamné l'Italie pour sa législation en matière de prescription de l'action publique laquelle a conduit à laisser prescrire des faits commis par les responsables des forces de l'ordre à l'école de Diaz en 2001 lors du G8 de Gênes.

2 Art. 157 du Code pénal. La durée de prescription « de base » ne peut toutefois être inférieure à six ans en cas de délit et de quatre ans en cas de contravention.

3 Il est cependant regrettable que les juges européens ne précisent pas quel est le seuil à partir duquel la fraude peut être considérée comme grave. En l'espèce, les juges indiquent que la fraude commise représente un montant de plusieurs millions d'euros et qu'à ce titre elle est préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union. Il reste que l'absence de détermination du critère de gravité est problématique au regard du grand nombre de cas dans lesquels la prescription emporte l'impunité des auteurs d'infractions de fraudes.

4 CJCE, 21 septembre 1989, *Commission c/ Grèce*, n° 68/88.

5 On rappellera que dans cette affaire, CJUE, gr. ch., 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, la question posée par le Tribunal constitutionnel espagnol à la CJUE était de savoir si un État membre pouvait refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen sur le fondement de l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE pour un motif tiré de la violation des droits fondamentaux garantis par la Constitution nationale. La réponse des juges européens est claire. Les autorités nationales ne peuvent pas refuser d'exécuter le mandat ou soumettre son exécution à des conditions supplémentaires, à partir du moment où les conditions d'exécution (telles que fixées par le droit de l'Union) sont respectées, et ce, quand bien même la législation interne d'un État membre, y compris sa Constitution, offre à la personne condamnée un niveau de protection de ses droits fondamentaux plus important que celui du droit de l'Union. Dans le cas contraire, l'action de l'Union et la primauté du droit de l'Union en seraient affectées.

Fiscalité

La taxe Robin des Bois ou les mésaventures d'une imposition comportementale

Régulièrement, certains groupes de pression français réclament la création d'une taxe comportementale dite « Robin des Bois », portant sur les transactions financières. L'idée est tout aussi régulièrement rejetée par les responsables politiques, craignant d'alourdir un peu plus la situation économique fragile de la France. En Italie, le Gouvernement a accepté de tenter l'expérience, validée par le législateur. Même si la taxe italienne « Robin des Bois » ne porte pas sur la même assise (ici, il s'agit de taxer les plus-values spéculatives sur l'énergie), sa nature comportementale et sa finalité, consistant à redistribuer une partie du produit fiscal aux foyers les plus défavorisés, la rapproche de l'idée française et homonyme de taxation des transactions financières. Mais l'expérience italienne n'a guère été concluante et, loin d'être encourageante, elle apparaît bel et bien comme un contre-exemple.

Au début de la crise financière de 2008, l'État italien s'inquiète des pratiques spéculatives des sociétés pétrolifères, dont le résultat est une augmentation artificielle des prix des énergies fossiles. Le principe est simple : lorsque le pétrole est proposé à bas prix, les sociétés pétrolifères en achètent en surplus et le mettent en réserve. Lorsque les prix du pétrole augmentent, les sociétés pétrolifères vendent leur réserve mais au prix du jour et non au prix d'origine, enregistrant ainsi une plus-value importante. Ce sont, en fin de circuit, les consommateurs qui subissent l'augmentation du prix des énergies fossiles, alimentée judicieusement par les sociétés pétrolifères.

Afin de lutter contre ces pratiques, l'État italien institue une imposition surnommée par les médias italiens *Taxe Robin*, du nom du personnage Robin des Bois, volant les

riches pour donner aux pauvres (décret-loi nº 112/2008 converti en loi, avec modifications, par la loi nº 113 du 6 août 2008). L'idée est d'imposer les plus-values obtenues par la spéculation sur le pétrole et d'utiliser le produit de l'impôt pour financer la *Social Card*, une allocation accordée aux ménages défavorisés. Elle doit les aider à payer leurs factures énergétiques. Le mécanisme est celui d'une imposition comportementale, reposant sur l'idée d'un double dividende : l'imposition permet de lutter contre un comportement jugé amoral (la spéculation) et produit un même temps un avantage financier (l'aide aux ménages défavorisés). La taxe Robin prend la forme d'un impôt additionnel à l'impôt sur les sociétés. Le taux est alors de 5,5 %.

L'esprit du projet de taxe va rapidement être dévoyé par les textes et leur mise en œuvre. En premier lieu, l'assiette de l'impôt est entendue de manière large. Le dispositif législatif ne frappe pas seulement l'énergie fossile - contrairement à ce que les porteurs du projet affirmaient -, il s'étend aux producteurs d'électricité et de gaz. 86 % du produit de la taxe est versé par ces derniers. Les sociétés pétrolifères qui pratiquent la spéculation sont, pour l'essentiel, épargnées car ce sont des sociétés internationales dont les opérations spéculatives, organisées de l'étranger, ne relèvent pas du droit fiscal italien. Celles qui sont touchées sont les sociétés distributrices de gazole et de carburant, c'est-à-dire celles qui fournissent directement les ménages italiens.

En second lieu, une réforme de 2011 étend la taxe aux sociétés du secteur de l'énergie renouvelable, en contre-pied de la politique italienne d'incitation au développement de ce secteur. Enfin, les taux de la taxe ne cessent d'augmenter, passant de 5,5 % en 2008 à 6,5 % en 2009 puis à 10,5 % en 2011 pour retomber à 6,5 % en 2014, cette baisse des taux coïncidant avec la hausse symétrique de la contestation contre l'imposition.

L'imposition s'avère immédiatement très rentable. Son produit atteint le milliard d'euros en 2013 (2,6 milliards en 2011). Contrairement à ce qui avait été prétendu, seule une partie du produit est reversée aux ménages défavorisés. La taxe Robin des Bois, à l'origine comportementale, devient *de facto* une pure taxe budgétaire destinée à alimenter les budgets publics.

Les critiques contre la taxe sont nombreuses. On lui reproche, outre la contradiction entre son esprit et la pratique, d'ajouter un handicap au secteur énergétique italien déjà fragilisé par la crise. Par ailleurs, la taxe nuirait au secteur de l'énergie renouvelable alors qu'il devrait être encouragé, dans cette période de raréfaction des énergies fossiles et de lutte contre la pollution. Enfin, la taxe produirait un surcoût à la charge des consommateurs.

C'est ce dernier argument qui va déclencher une crise, le législateur ayant interdit expressément aux sociétés assujetties de répercuter le coût de la taxe sur les prix à la consommation. Une telle possibilité aurait été incohérente au regard de l'objectif de la taxe d'aider les foyers défavorisés. Mais l'incidence d'un impôt est difficilement maîtrisable. Un impôt peut avoir deux incidences possibles : l'incidence juridique, consistant en une obligation légale de faire peser le poids de l'impôt sur le contribuable définitif et non sur le redevable (c'est le principe par exemple de la TVA, le commerçant étant le redevable et le consommateur étant le contribuable). La seconde incidence est économique, le contribuable cherchant à répercuter le coût de l'impôt sur le prix des produits qu'il propose. Il s'agit d'un procédé difficile à démontrer, l'augmentation du prix d'un produit pouvant être due aussi à une cause extérieure telle que la hausse du coût des matières premières. Il faut pouvoir distinguer, dans l'augmentation des prix, entre ce qui provient d'une répercussion de l'impôt et ce qui correspond à une évolution naturelle.

Le législateur confie le contrôle de la hausse des prix de l'énergie à une autorité indépendante : l'*Autorité pour l'énergie électrique et le gaz* (AEEG). Elle doit présenter tous les ans au Parlement un rapport sur les effets de la taxe. Mais l'AEEG reconnaît, dans un rapport de 2013 (nº 18/2013/Rht), son impuissance à contrôler le respect de l'interdiction d'incidence de l'impôt, en raison de l'absence de critères fiables et de l'évolution naturelle des prix dans un système de liberté du marché énergétique. La situation est telle que les mesures prises par l'AEEG sont régulièrement attaquées devant le juge administratif, entraînant une paralysie de son activité de contrôle.

De son côté, le Conseil d'État se prononce contre des décisions relatives à la taxe, prises par le juge administratif et par le juge de l'impôt (arrêt nº 5151/2011). Le moyen soulevé est celui de l'incidence de l'impôt en violation des dispositions de loi. La juridiction suprême déclare le juge de l'impôt incompétent pour se prononcer sur une décision n'incluant pas l'Administration fiscale, l'incidence de l'impôt étant un processus qui inclut uniquement l'entreprise fixant le prix de l'énergie et le consommateur.

Le recours contre la décision du juge administratif est recevable. Le Conseil d'État définit le contenu d'une obligation incombant aux sociétés assujetties, celle d'informer l'AEEG sur l'évolution des prix pratiqués. Pour le Conseil d'État, l'obligation doit permettre à l'AEEG d'identifier les sociétés dont les prix nécessitent un contrôle poussé, mais elle ne saurait être entendue comme posant l'interdiction de toute modification des prix. Si du reste l'AEEG enregistre un changement de prix, elle ne pourra pas interpréter ce fait comme créant une présomption de violation de l'interdiction d'incidence de l'impôt, susceptible de renverser la charge de la preuve. Le changement de prix représente un simple indice de sélection des sociétés devant faire l'objet d'un contrôle, à charge pour l'AEEG de démontrer ensuite l'existence d'une violation de l'interdiction.

À la même période (le 30 août 2011), le président de la Cour des comptes, entendu lors d'une audition devant les deux commissions parlementaires du budget (Sénat et Chambre des députés) siégeant en séance commune, émet des réserves envers la taxe Robin. Il observe des effets indésirables sur les investissements ainsi que sur les consommateurs, ceci malgré l'interdiction d'incidence. Il est vrai, note-t-il en concordance avec de nombreux autres observateurs et plus tard avec le rapport de l'AEEG, que celle-ci ne dispose pas de moyens techniques pour contrôler le respect de l'interdiction.

Les critiques sur la taxe Robin ne cessent de monter en *crescendo*. Les industriels du secteur énergétique sont furieux, en particulier les producteurs d'énergie renouvelable, ne comprenant pas comment ils ont pu se retrouver assujettis à une imposition qui devait à l'origine frapper la spéculation sur des produits énergétiques polluants. Diverses commissions parlementaires critiquent cette même incohérence du dispositif, contre-productif dans la lutte contre la pollution. Le constat de l'incidence

économique de l'impôt revient en leitmotiv, soulignant là aussi une autre incohérence du dispositif.

Le rejet de la taxe est tel que les demandes de saisine de la Cour constitutionnelle se multiplient. Elle finit par se prononcer en 2015 (arrêt n° 10 de 2015). La Cour reconnaît la situation difficile dans laquelle se trouve l'AEEG, soumise à une obligation légale de contrôler des prix par nature variables. Un des objectifs de la taxe Robin est d'atténuer « l'impact social de l'augmentation des prix et des tarifs du secteur énergétique » (art. 81 al. 16 du décret-loi n° 112 de 2008). Dans les faits, c'est le contraire qui se vérifie, due à l'incidence économique de l'imposition sur les foyers et aux difficultés rencontrées par l'AEEG pour faire respecter l'interdiction d'incidence. Le dispositif s'avère irrationnel ce qui, dans le contentieux constitutionnel italien, représente une cause de censure. Le caractère irrationnel d'une loi ôte en effet toute justification à la dérogation d'un principe de valeur constitutionnelle. Le principe en question est celui de l'imposition des contribuables en fonction de leurs facultés contributives (article 53 de la Constitution). La loi instituant l'imposition des plus-values spéculatives du secteur énergétique est par conséquent censurée, la taxe Robin est supprimée pour méconnaissance de l'art. 53 C.

L'histoire aurait pu s'arrêter là si le poids financier de la taxe Robin n'avait pas été aussi important. Du jour au lendemain, l'État italien doit renoncer à un milliard de recettes fiscales par an. En principe, il devrait aussi rembourser le produit de l'impôt depuis sa création. L'hypothèse s'avère en réalité improbable. Elle accélerait l'Italie à un accroissement de son déficit alors que le pays, engagé depuis plusieurs années dans une politique d'assainissement des finances publiques, a réussi à atteindre les fameux 3 % - tant espérés par la France et toujours hors de sa portée - imposés par le Traité de Maastricht.

Du jour au lendemain, l'État italien doit renoncer à un milliard de recettes fiscales par an. En principe, il devrait aussi rembourser le produit de l'impôt depuis sa création. L'hypothèse s'avère en réalité improbable.

Préférant éviter à l'Italie une situation budgétaire qui pourrait la ramener aux pires moments de la crise de 2008, la Cour constitutionnelle apporte une précision qui, sans être exceptionnelle dans sa jurisprudence, continue de heurter les tenants d'une conception arithmétique de la justice : l'annulation du dispositif fiscal n'a d'effets que pour l'avenir, c'est-à-dire à partir de la publication de la décision de la Cour au Journal Officiel. L'impôt désormais ne pourra plus être levé mais le produit fiscal perçu avant la décision de la Cour ne sera pas remboursé.

La position équitable de la Cour ne satisfait personne, ni les sociétés anciennement assujetties qui auraient bien aimé récupérer les sommes colossales versées à l'Administration fiscale, ni l'État italien privé subitement d'une source de revenus qui promettait d'être intarissable. Quant aux objectifs d'origine de sanctionner des comportements spéculatifs et d'aider parallèlement des foyers défavorisés, ils ne sont plus guère mentionnés, si ce n'est sous l'angle de l'histoire du droit fiscal.

L'enfer est pavé de bonnes intentions, dit le proverbe. Les bonnes intentions ici ont produit, dans leur mise en application, l'effet inverse de celui escompté. Mais peut-être d'autres finalités seront évoquées à l'avenir, par un Gouvernement contrit et désireux de s'amender. Un Gouvernement proposant un dispositif corrigé qui viendrait se substituer à la taxe Robin... ? Les médias italiens mentionnent un projet de ce type, prêt à intégrer la prochaine loi de finances. L'imposition ne frapperait plus les plus-values spéculatives, elle viserait désormais le bénéfice des sociétés du secteur énergétique. Le caractère ordinaire du revenu assujetti enlèverait ainsi à la nouvelle imposition sa portée comportementale. Pour l'instant, le Gouvernement nie l'existence d'un tel projet. Teste-t-il l'effet d'une fuite sans doute involontaire, ou éventuellement orchestrée, afin de préparer les esprits à la réforme ? Un milliard d'euros, ce n'est pas une somme négligeable en ces périodes de disette publique. Cela mérite bien une deuxième tentative d'imposition du secteur énergétique. La taxe Robin est morte, vive la taxe sectorielle. ***Sylvie Schmitt.***

Vie politique

Rome : le « bras de fer » qu'Ignazio Marino ne pouvait gagner

Ignazio Marino, qui a été élu maire de la Ville éternelle en 2013, ne semblait pas prêt à « rendre les armes », même à la demande de Matteo Renzi lui-même. Retour sur une carrière politique aussi tardive que brillante jusqu'à une accession à la municipalité de Rome qui s'est avérée, pour de multiples raisons, catastrophique.

I. – Qui est Ignazio Marino ?

Une carrière médicale de niveau international. Ignazio Marino n'est pas un « professionnel de la politique » contrairement à nombre de ses homologues élus, le maire de Rome est presque aussi connu pour sa carrière dans le domaine médical que pour son parcours politique.

Né le 10 mars 1955 à Gênes, d'une mère suisse et d'un père sicilien, il emménage à Rome alors qu'il a quatorze ans. Il poursuit des études de médecine au sein de l'Université catholique du Sacré-Cœur de Milan où il se spécialise en chirurgie générale et vasculaire. Il commence à exercer à Rome au sein du Centre hospitalier universitaire Gemelli qui est affilié à son université de formation. Grâce à de multiples expériences, notamment à l'étranger, I. Marino devient une sommité en matière de greffe d'organes. Ainsi, il travaille au *Transplant Center* de l'Université de Cambridge, avant d'exercer aux États-Unis, à Pittsburgh (*Pittsburgh Transplantation Institute*), puis à Philadelphie, où il devient directeur de la *Transplantation Division* de l'Université Thomas Jefferson. Enfin, en 1992, il

devient directeur adjoint du Centre de transplantation du *Veterans Affairs Medical Center* à nouveau à Pittsburgh). Fort de cette expérience, il est à l'origine de la collaboration entre l'Université de cette dernière ville américaine et la région Sicile par l'intermédiaire de l'Hôpital Vincenzo Cervello de Palerme, qui conduira à la création de l'*Institut méditerranéen pour les greffes et les thérapies hautement spécialisées* (*ISMETT, Istituto Mediterraneo per i Trapianti e Terapie ad Alta Specializzazione)*. Ignazio Marino sera le premier directeur de cette nouvelle institution entre 1999 et 2002 et en juillet 2001, il réalise la première greffe d'organe, en Italie, sur un patient séropositif. Malgré cette grande réussite, fin 2002, il met fin à l'ensemble de ses responsabilités et de ses activités médicales. Au final, au cours de sa carrière, I. Marino aura effectué plus de 650 transplantations et reçu 86 prix nationaux et internationaux. Membre de près de 30 sociétés scientifiques, il est membre fondateur de deux d'entre elles, ainsi que membre du Comité éditorial de la revue *Digestive Diseases and Sciences* et des comités scientifiques de 12 autres revues internationales. Il est, par ailleurs, l'auteur de plus de deux cents publications indexées dans la base de données MEDLINE (*Medical Literature Analysis and Retrieval System Online*).

Une carrière politique tardive. Libéré de ses nombreuses obligations professionnelles, I. Marino s'installe à nouveau à Rome. Il décide de s'investir en politique en participant en 2006 en tant que candidat indépendant sur une liste de *Democratici di Sinistra* aux élections sénatoriales dans le collège du Latium. Contre toute attente ou presque, il est élu le 28 avril 2006 (XV[e] Législature). Il est immédiatement nommé, comme une évidence, à la tête de la Commission parlementaire *Hygiène et Santé*. Réélu en 2008, sous l'étiquette du *Pd*, il préside la Commission d'enquête parlementaire sur l'efficacité et l'efficience du Service national de Santé. Il fait montre d'une ambition d'envergure nationale en devenant candidat au poste de secrétaire national du Parti démocrate en octobre 2009. Avec un programme entièrement axé sur les droits civiques, la santé, l'environnement et la laïcité, il reçoit, entre autres, le soutien de l'ancien magistrat et sénateur Felice Casson, d'Umberto Veronesi (sénateur et ancien ministre de la Santé du Gouvernement Amato II entre 2000 et 2001), de l'ancien parlementaire Stefano Rodotà, du journaliste et philosophe Paolo Flores d'Arcais ou encore d'Emma Bonino (plusieurs fois ministre et un temps pressentie pour succéder à Giorgio Napolitano à la présidence de la République). Malgré tout, il est assez largement battu (avec 12,5 % des voix) par les « poids lourds » de son parti : Pier Luigi Bersani (qui remporte le scrutin) et Dario Franceschini. À nouveau réélu sénateur en février 2013, dans la région Piémont, il démissionne de cette charge un mois plus tard afin de participer aux primaires de centre-gauche organisées en vue des élections municipales de Rome. Alors qu'il n'est soutenu que par une minorité du *Pd*, I. Marino s'impose aisément lors de ces primaires avec 55 % des votes exprimés. Obtenant, au premier tour du scrutin municipal, 42,6 % des voix (contre 30,3 % au maire sortant, Gianni Alemanno), il s'impose largement au second tour avec 63,9 % des votes et devient maire de Rome le 12 juin 2013. Profondément laïque, il se déclare favorable au mariage et à l'adoption des couples homosexuels allant même jusqu'à proposer d'inscrire au registre des unions civiles de sa commune les mariages homosexuels contractés à l'étranger. Il joindra le geste à la parole en reconnaissant le 18 octobre 2014, les unions de seize couples de même sexe lors d'une cérémonie publique, provoquant le courroux du ministre de l'Intérieur Angelino Alfano.

Dès le début de l'année 2014, le gouvernement devait signer en urgence un décret afin de permettre à la ville de Rome de relever les impôts locaux de 0,8 % (…). Quelques jours plus tôt, arguant de la mauvaise gestion de ses prédécesseurs, il avait menacé de suspendre notamment les éclairages publics, le chauffage dans les administrations et même le ramassage scolaire.

II. – Une succession difficile

Rome, entre faillite et scandales. Les remous autour de la prise de pouvoir d'Ignazio Marino dans la cité romaine ne sont, hélas pour lui, pas essentiellement de son fait. Les difficultés que rencontre le maire de Rome trouvent de multiples fondements dont les ressorts ne tiennent sûrement pas aux 20.000 euros de frais qui lui sont reprochés aujourd'hui. Dès le début de l'année 2014, le gouvernement devait signer en urgence un décret afin de permettre à la ville de Rome de relever les impôts locaux de 0,8 % et permettre à la capitale de faire face à ses obligations en cours. Quelques jours plus tôt, arguant de la mauvaise gestion de ses prédécesseurs, il avait menacé de suspendre notamment les éclairages publics, le chauffage dans les administrations et même le ramassage scolaire.

Outre cette situation financière, les scandales sont légion depuis de nombreux mois.

Il s'agit tout d'abord de l'affaire *Mafia Capitale* (ou *Mondo di Mezzo*, Monde du Milieu) qui éclate en décembre 2014 avec l'arrestation de Massimo Carminati. Ce dernier, militant d'extrême-droite puis membre de la *Banda della Magliana* (une organisation criminelle qui doit son nom au quartier romain où résidaient ses fondateurs) dans les années 1970, est affublé de nombreux surnoms comme le Borgne mais aussi et surtout « le dernier roi de Rome » régnant sur le *Mondo di Mezzo* (le « Monde du Milieu », référence à Tolkien utilisée par Carminati lui-même selon des écoutes téléphoniques datant de 2012 : « Les vivants au-dessus, les morts en dessous… Et nous, nous sommes au milieu, là où tout le monde se rencontre »). Ce « monde » consiste en un vaste système de corruption gangrénant la ville de Rome : pots-de-vin, appels d'offres truqués (notamment concernant la collecte des ordures ou l'entretien des espaces verts) mais aussi détournement de fonds publics destinés à des centres d'accueil pour réfugiés. Ce sont des dizaines de personnes (fonctionnaires, chefs d'entreprise et hommes politiques dont l'ancien maire de Rome en poste de 2008 à 2013, Gianni Alemanno, justement battu aux dernières élections par Ignazio Marino) qui font l'objet de poursuites. Les vagues d'arrestations se sont succédé durant près de six mois. Le procureur de la République de Rome, Giuseppe Pignatone décrit une organisation « originale et d'origine ». Quel rapport avec Ignazio Marino ? Le premier édile aurait pu et aurait même dû sortir grandi de cette enquête : d'une part, parce que les faits sont antérieurs à son mandat et d'autre part, parce qu'il n'a jamais été mis en cause dans ce scandale. C'était sans compter sur la Commission parlementaire antimafia de Rosy Bindi qui recommandait en juillet 2015 la mise sous tutelle de la mairie par l'État. En effet, rapidement, le maire va apparaître comme trop « candide » pour être capable de remettre en ordre son administration. Un dernier scandale va faire pencher la balance en sa défaveur. Fin août 2015, l'enterrement « grandiose » et grandiloquent du chef mafieux Vittorio Casamonica, choquait définitivement l'Italie : carrosse noir tiré par six chevaux, pluie de pétales de roses déversés par un hélicoptère, musique de Nino Rota (bande originale du *Parrain* de Francis Ford Coppola…) en

fond sonore. Certains journaux (*Il Messagero* notamment) affirmant même qu'un cordon de policiers municipaux aurait ouvert le cortège funèbre... Sans doute la goutte d'eau faisant déborder un vase déjà trop plein, le président du Conseil décidait quelques jours plus tard, la mise sous tutelle de la ville (sans utiliser l'expression, bien entendu) en nommant Franco Gabrielli, le préfet de la ville « délégué du gouvernement » dans la commune, officiellement chargé de l'organisation de l'Année sainte extraordinaire qui débutera le 8 décembre prochain…

Les frais de bouche du maire : le « Dinnergate ». Jamais pris en faute jusqu'alors, Ignazio Marino n'est pas sorti indemne de ces scandales pour autant, l'opinion publique et les médias pointant son incompétence à diriger la *caput mundi*. Ultime acte de ces scandales, l'augmentation des frais de représentation du maire de 10.000 à 50.000 euros mensuels et la découverte de 20.000 euros de frais, essentiellement de bouche. Plus gênant encore, le maire a affirmé qu'il s'agissait de repas avec des journalistes ou encore des représentants de la communauté de Sant'Egidio alors que certains intéressés nient avoir rencontré le maire.

Les critiques de tout bord quant à ces notes de frais démontrent bien le « ras-le-bol » de l'opinion publique. En effet, il faut bien reconnaître que ce dernier « scandale » est bien loin de faire concurrence aux précédents ou même les *spese pazze* de certaines régions (v. *LLI*, n° 4, 2014, pp. 19-20). D'autres démocraties (la France par exemple…) connaissent assez régulièrement de tels incidents (des contraventions impayées par des sénateurs par exemple…) sans que cela conduise à une quelconque démission.

Rapidement, I. Marino, tout en continuant à affirmer qu'il n'a pas détourné de fonds publics à des fins personnelles, déclarait rembourser toutes ces dépenses. Mais, l'occasion est sans doute trop belle, tout autant pour ses opposants que pour son parti. Alors qu'en cas d'élection, le *M5S* a une réelle chance d'emporter le scrutin, le *Pd* et Matteo Renzi en tête, s'inquiètent de faire perdurer cette situation. Sous la pression, le maire acceptait de démissionner début octobre, notant qu'il lui était impossible de maintenir sa position alors même que son parti lui tournait le dos… avant de se raviser le 29 octobre dernier (la loi prévoit un délai de rétractation de 20 jours). La réaction a été immédiate puisque 26 conseillers municipaux (essentiellement de son parti ou de sa majorité mais également des élus de l'opposition) ont démissionné, poussant le maire à prendre acte d'un conseil municipal décimé en affirmant malgré tout, à l'attention de M. Renzi, que si « 26 d'entre eux l'ont poignardé, il n'y avait qu'un seul commanditaire ». Alors que Rome attendait la nomination de Paolo Tronca, l'actuel préfet de Milan pour diriger la ville jusqu'aux nouvelles élections (nomination intervenue le 1er novembre 2015), Ignazio Marino, dans sa dernière conférence de presse considérait néanmoins que son (court) mandat aura permis à Rome « de redevenir vertueuse »… Tout est affaire de point de vue. ***Michaël Bardin.***

Justice

La réforme de la profession d'avocat

La réforme de la profession d'avocat se poursuit en Italie.

La loi n° 247 du 31 décembre 2012 (*G.U.*, n° 15, 18 janvier 2013), entrée en vigueur le 2 février 2013, avait initié cette refonte avec plusieurs objectifs clairement affichés.

De manière générale, deux grandes lignes apparaissent : l'accès à la profession a été rendu plus strict et l'accent a été mis sur le maintien dans la profession des seuls avocats exerçant effectivement leur activité. Ces deux grands axes ont pour but de renforcer non seulement la qualification et l'expertise des avocats, mais aussi de développer une meilleure relation avec leurs clients, grâce à une plus grande transparence, ainsi qu'un contrôle effectif de l'éthique professionnelle.

Plus particulièrement, les dispositions prévues dans la loi du 31 décembre 2012 répondant aux deux objectifs principaux sont nombreuses.

L'accès à la profession a été renforcé par la mise en œuvre d'épreuves écrites et d'un oral sans se référer à des codes commentés (art. 2, Titre IV de la loi du 31 décembre 2012).

De manière générale, deux grandes lignes apparaissent : l'accès à la profession a été rendu plus strict et l'accent a été mis sur le maintien dans la profession des seuls avocats exerçant effectivement leur activité.

L'inscription au tableau local est une condition nécessaire à l'exercice de la profession. Seuls ceux qui ont obtenu l'examen d'État prévu par la loi (v. art. 46, loi 31 décembre 2012) ou l'examen d'habilitation à l'exercice de la profession d'avocat, examen existant avant la loi de 2012, peuvent y prétendre, outre les cas dérogatoires (art. 3, loi 31 décembre 2012). Une formation continue est prévue : l'avocat doit justifier d'une mise à jour de ses compétences professionnelles afin d'améliorer la qualité de ses prestations dans l'intérêt de ses clients (art. 11, loi 31 décembre 2012).

L'assurance est obligatoire : une police d'assurance de responsabilité civile doit être établie afin de couvrir tous les documents, les sommes, titres et valeurs reçus en dépôt (art. 12, loi 31 décembre 2012).

Les sociétés d'avocats, y compris multidisciplinaires sont autorisées. En

outre, les sociétés de capitaux sont permises, dans la mesure où elles sont constituées sans actionnaires extérieurs, afin de préserver l'indépendance de la mission de l'avocat (art. 4, loi 31 décembre 2012).

L'avocat a la possibilité d'indiquer une spécialisation. Pour ce faire, il doit suivre une formation ou justifier d'une expérience avérée dans le secteur souhaité (art. 9, loi 31 décembre 2012).

Les avocats peuvent recourir à la publicité concernant l'activité professionnelle, l'organisation et la structure du cabinet et sur les éventuelles spécialisations et titres universitaires ainsi que professionnels obtenus (art. 10, loi 31 décembre 2012).

Les honoraires entre l'avocat et son client peuvent être établis librement. Les facturations à temps, au forfait, par convention ayant pour objet un ou plusieurs litiges sont autorisées. En revanche, le pacte de *quota litis* est interdit (art. 13, loi 31 décembre 2012).

Dans le cadre de son mandat professionnel, hormis l'hypothèse où il serait désigné d'office, l'avocat a la totale liberté de représenter ou non un client (art. 14, loi 31 décembre 2012).

Enfin, la loi du 31 décembre 2012 a prévu la mise en œuvre d'un nouveau Code de déontologie (art. 3, loi 31 décembre 2012), lequel a été adopté, par l'approbation du Conseil National des Barreaux (*Consiglio Nazionale Forense*), le 31 janvier 2014 (*G.U.*, n° 241, 16 octobre 2014). Il est entré en vigueur le 15 décembre 2014.

Toutefois, certaines mesures concernant l'accès à la profession et l'obtention du titre d'avocat spécialiste devaient être précisées.

À cet égard, deux décrets ministériels édictés le même jour, le 12 août 2015, ont été publiés à la *Gazzetta Uffciale* le 15 septembre suivant.

Le premier décret (D.M., n° 143, 12 août 2015, G.U., n° 215, 15 septembre 2015) règle l'accès à la profession d'avocat par la procédure d'examen d'État, conformément à l'article 47 alinéa 7 de la loi du 31 décembre 2012. Il est assez succinct, mais il précise néanmoins les dispositions relatives aux formes de publicité de l'ouverture des procédures par l'examen d'État concernant l'habilitation à l'exercice de la profession d'avocat. La publication du décret devait avoir lieu au moins quatre-vingt-dix jours avant la date fixée pour l'ouverture des épreuves écrites. L'objectif est atteint, puisque le décret a été publié à la *Gazzetta Ufficiale* le 15 septembre 2015 et il est entré en vigueur le 30 septembre suivant.

Or les épreuves écrites de l'examen d'avocat doivent se dérouler les 15, 16 et 17 décembre 2015.

CODE DÉONTOLOGIQUE DE LA PROFESSION D'AVOCAT

approuvé par le Consiglio Nazionale Forense le 31 janvier 2014 (Extraits)

Art. 9 - Devoirs de probité, de dignité, d'honneur et d'indépendance

1. L'avocat doit exercer son activité professionnelle avec indépendance, loyauté, honnêteté, probité, dignité, honneur, diligence et compétence, tenant compte de l'importance constitutionnelle et sociale de la défense, en respectant les principes de la concurrence correcte et loyale.
2. L'avocat, même en dehors de l'activité professionnelle, doit observer les devoirs de probité, dignité et d'honneur, en sauvegardant sa propre réputation et l'image de la profession dans son ensemble.

Art. 10 - Devoir de fidélité

L'avocat doit accomplir fidèlement le mandat reçu, en exerçant son activité afin de protéger l'intérêt de la partie assistée et en respectant l'importance constitutionnelle et sociale de la défense.

Art. 11 - Devoir de confiance et acceptation du mandat

1. L'avocat est libre d'accepter le mandat.
2. Le rapport avec le client et la partie assistée est basé sur la confiance.
3. L'avocat inscrit dans la liste des avocats commis d'office, lorsqu'il est nommé, ne peut pas, sans juste motif, refuser de prêter son assistance ou de l'interrompre.
4. L'avocat inscrit dans la liste des avocats pour l'aide juridictionnelle ne peut refuser la désignation ou résilier le mandat confié par le client indigent, sauf justes motifs.

Art. 15 - Devoir de formation continue

L'avocat doit constamment veiller à sa formation professionnelle, en conservant et en perfectionnant ses connaissances, tout particulièrement en ce qui concerne les domaines de spécialisation et d'activité principale.

Art. 17 - Information sur l'exercice de l'activité professionnelle

1. L'avocat peut, informer sur son activité professionnelle, sur l'organisation et la structure de son cabinet, sur les éventuels domaines de spécialisations et titres scientifiques et professionnels détenus, afin d'assurer la protection de la confiance de la collectivité.
2. Les informations diffusées publiquement avec n'importe quel moyen, aussi informatique, doivent être transparentes, véridiques, correctes et ne pas être ambigües, trompeuses, dénigrantes, évocatrices ou comparatives.
3. En tout cas, les informations offertes doivent faire référence à la nature et aux limitations de l'obligation professionnelle.

Art. 18 - Devoirs dans les rapports avec les organes d'information

1. Dans les rapports avec les organes d'information, l'avocat mettre en œuvre des critères d'équilibre et de modération, en respectant les devoirs de discrétion et confidentialité; si la partie assistée est d'accord, et dans l'intérêt exclusivement de celle-ci, il peut fournir des renseignements aux organes d'information à condition que ces informations ne soient pas couvertes par le secret d'enquête.
2. L'avocat est tenu en toutes circonstances d'assurer l'anonymat des mineurs.

Art. 19 - Devoirs de loyauté et d'honnêteté envers les confrères et les Institutions de la profession

L'avocat doit garder envers les confrères et les Institutions de la profession un comportement fondé sur la rectitude et la loyauté.

Source et traduction : CNF, consiglionazionaleforense.it.

Le second décret ministériel du 12 août 2015 (D.M., n° 144, 12 août 2015, G.U., n° 144, 15 septembre 2015) est intitulé règlement relatif aux dispositions ayant pour objet l'obtention et le maintien du titre d'avocat spécialiste aux termes de l'article 9 de la loi du 31 décembre 2012.

Concernant l'obtention de la spécialisation, ce texte prévoit que le titre d'avocat spécialiste est conféré par le Conseil National des Barreaux (*Consiglio Nazionale Forense*) au regard d'un parcours de formation ou d'une expérience professionnelle confirmée (art. 2, D.M.).

De manière générale, l'avocat prétendant à l'obtention d'une spécialisation doit présenter sa demande devant le Conseil de l'Ordre, lequel vérifie la régularité du dossier et le transmet, le cas échéant, au Conseil National des Barreaux. À cette fin, l'avocat doit avoir suivi et validé les cours de spécialisation ou obtenu une expérience consolidée dans le secteur de spécialisation souhaité. En outre, il ne doit pas avoir fait l'objet, dans les trois ans précédant sa demande, d'une sanction disciplinaire, autre qu'un avertissement, dans le cadre de sa profession. Il ne doit pas non plus avoir été révoqué de son titre de spécialiste dans les deux ans qui précèdent sa demande (art. 6, D.M.).

Il convient de préciser les deux voies d'accès à la spécialisation.

Le parcours de formation correspond à des cours de spécialisation dispensés au sein des universités. La conformité des formations dispensées est soumise au Ministère de la Justice après avis d'une commission permanente. Cette dernière est composée de six membres : deux magistrats nommés par le Ministère de la Justice, deux avocats nommés par le Conseil National des Barreaux et deux professeurs universitaires nommés par le Ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche (art. 7, D.M.).

Palazzo Boncompagni Corcos
Siège administratif du *Consiglio Nazionale Forense*

L'expérience professionnelle établie permet également d'accéder au titre d'avocat spécialiste. Pour accorder ce titre, deux conditions cumulatives doivent être remplies. D'une part, l'avocat doit être inscrit au tableau de manière ininterrompue et sans suspension depuis au moins huit ans. D'autre part, il doit avoir exercé de manière continue une des spécialisations prévues au décret dans les cinq dernières années. Cela équivaut à un minimum de quinze dossiers par an relatifs à la spécialisation recherchée (art. 8, D.M.).

Les secteurs de spécialisation sont précisés par le décret. Il en existe dix-huit : droit de la famille, des personnes et des mineurs ; droit agraire ; droits réels, droit de la propriété, des baux et de la copropriété ; droit de l'environnement ; droit industriel et de la propriété intellectuelle ; droit commercial ; droit de la concurrence et des sociétés ; droit des successions ; voies d'exécution ; droit de la faillite et des procédures collectives ; droit bancaire et financier ; droit fiscal et douanier ; droit de la navigation et des transports ; droit du travail, droit syndical, droit de la prévoyance et de l'assistance sociale ; droit de l'Union européenne ; droit international ; droit pénal ; droit administratif ; droit de l'informatique (art. 3, D.M.). Il convient de préciser que l'avocat ne pourra pas choisir plus de deux spécialités.

Concernant le maintien du titre, l'avocat doit démontrer, tous les trois ans, l'accomplissement des obligations de formation continue dans sa spécialisation (art. 9 et 10, D.M.).

Quant à la révocation du titre de spécialisation, celle-ci peut être prononcée par le Conseil National des Barreaux dans plusieurs hypothèses. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'une sanction disciplinaire, autre que l'avertissement, correspondant à une violation du devoir de compétence ou de formation professionnelle continue (art. 12, D.M.).

Ce décret entrera en vigueur le 14 novembre 2015.

Sept décrets doivent encore être approuvés. Ils sont actuellement soumis à la procédure d'avis du Conseil National des Barreaux, du Conseil d'État et du Parlement.

C'est le cas par exemple du texte prévoyant les conditions que l'avocat doit respecter pour demeurer inscrit au tableau des avocats. Ce texte prévoit six conditions cumulatives : être titulaire d'un compte de TVA créditeur ; avoir la disponibilité de locaux adaptés à l'activité professionnelle et une ligne téléphonique ; traiter au moins cinq affaires par an ; posséder une adresse électronique certifiée ; accomplir l'obligation de formation professionnelle continue ; contracter une police d'assurance.

D'autres points de la loi du 31 décembre 2012 attendent encore un décret. À cet égard, le règlement relatif à l'exercice de la profession d'avocat sous forme de sociétés n'a pas encore été édicté.

La réforme continue mais n'est pas encore achevée. ***Laurent Pennec.***

Les idées et opinions exprimées dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.
crédits photos : Crédits photos : (p. 1) onfaitquoimaman.fr / (p. 4) multimedia.quotidiano.net / (p. 5) flickr palazzo chigi / (p. 7) citynow.it / (p. 8) jack45 / (p. 9) G.Toti : iitaly.org ; L. Ceriscioli : vivereascoli.it / (p. 10) Damiano Zoffoli / (p. 12) Tony Gentile / (p. 14) irpinianews.it / (p. 15) spar.it / (p. 16) quotidianogiuridico.it / (p. 18) curia.europa.eu / (p. 19) robinhoodtax.org / (p. 22) Niccolò Caranti / (p. 24) romeartlover.it.

LA LETTRE D'ITALIE
Droit & vie politique italienne

Revue créée en 2012

SOUS L'ÉGIDE DU
CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS
(UMR-CNRS 7318 DICE)

Sous la direction de :
Michaël Bardin

Équipe de rédaction :
Michaël Bardin
Maryse Baudrez
Stéphanie Beckerich Davilma
Tatiana Disperati
Roberto Louvin
Céline Maillafet
Michele Massa
Laurent Pennec
Sylvie Schmitt
Catherine Tzutzuiano

Contact rédaction :
contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726
ISSN : 2267-1455
Dépôt légal : 4e trimestre 2015
Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter

Tous les numéros de
La Lettre d'Italie
sont disponibles sur :
http://cdpc.univ-tln.fr/actualites.html