



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe

- Italie -

Clotilde DEFFIGIER - Giuseppe BETTONI - Pierluigi MASTROGIUSEPPE

ITALIE

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (Etat unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative, description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

Les informations relatives au système politique et administratif des Etats entrant dans le champ de l'étude sont tirées des pages du site de la **Direction des Relations Economiques Extérieures** du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :
www.dree.org

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- **Données géographiques (superficie, habitants, densité) et économique (PIB, autres, financement)**

Source : Autorités locales du monde, <http://www.almwla.org> Les pays du monde de la chute de Berlin à aujourd'hui, Universalis 2004, éditions France loisirs.

Superficie : 301 277 km²

Population 57 200 000 (2003)

Densité 196 hab/km² (2001)

Taux de croissance (moyenne annuelle 2000-2015) : 0,3% (2001)

PIB (variation annuelle en volume, %) 1999/1,7 ; 2001/1,7 ; 2003/ 0,5.

PNB par habitant (dollars) 1999/ 19710 ; 2001 / 19470

Taux de chômage (%), 2003/8,9

Inflation (moyenne annuelle 1996-2001) : 2,1%

Dépenses publiques totales /PIB : 48,4% (2001)

Dettes publiques / PIB 109,8% (2001)

Solde public / PIB : -2,2 % (2001)

Balance commerciale (Milliards de dollars) 1999/24, 4 ; 2001/15, 9 ; 2003 /2,2.

- Données politiques (régime, pluripartisme), institutionnelles (Etat unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis). Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Source « Droit constitutionnel contemporain » tome 1, D. Chagnollaud, Compact, Armand Colin, 2003, 3^e éd.

La Constitution italienne est adoptée à la fin de l'année 1947 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Elle a été élaborée par une assemblée constituante dirigée par l'alliance entre le parti communiste, le parti socialiste italien et la Démocratie Chrétienne. Cette assemblée a été élue en même temps que la monarchie était abolie et la République proclamée par référendum du 2 juin 1946. Elle met en place un régime parlementaire dont les partis sont les « garants institutionnels », on peut même parler de « partitocratie » (expression de M. Le Professeur D. Chagnollaud) ; elle consacre également des droits économiques et sociaux.

Lors de l'adoption de la Constitution, l'Etat devient également très décentralisé pour réagir au fascisme et pour endiguer les réactions autonomistes qui commencent à poindre. Mais sa réalisation ne se fera qu'en 1948 pour les régions à statut spécial et en 1970 pour les régions à statut ordinaire. En outre les institutions italiennes sont entrées en vigueur très progressivement puisque la Cour constitutionnelle ne sera élue qu'en 1955, alors qu'une loi avait été adoptée en 1953.

Les institutions politiques se composent de trois éléments : un exécutif, un bicaméralisme égalitaire et une cour constitutionnelle.

L'exécutif est bicéphale. Le Président de la République est élu pour 7 ans renouvelables par les deux chambres et 3 délégués élus par chaque assemblée régionale à la majorité des 3/5 aux 3 premiers tours et à la majorité absolue aux suivants. En pratique les Présidents ne sont pas élus avant le 10^{ème} tour. L'autorité présidentielle a fini par s'affirmer avec les Présidents Pertini, Cossiga, Scalfaro ou Ciampi. Les actes courants du Président sont soumis à contreseing. Il nomme néanmoins seul le Président du conseil, dispose du droit de dissolution, sans contreseing. Ses pouvoirs sont importants en l'absence de majorité stable ; il peut ainsi prononcer une dissolution anticipée, en accord avec la majorité des partis politiques, ou menacer de dissoudre afin de trouver un accord.

Le Président du Conseil est désigné par le Président et doit être investi par les 2 chambres. Il est responsable devant chacune d'elles par le biais d'une motion de défiance ou question de confiance. Ces procédures sont assez souples car elles ne comportent pas de majorité qualifiée. Mais les crises politiques résultent des crises au sein des majorités et sont survenues en dehors des mécanismes constitutionnels.

Les 2 chambres sont élues pour 5 ans au suffrage universel direct, il s'agit de la Chambre des députés et du Sénat. Depuis 1993, et le référendum du 18 avril 1993, 239 Sénateurs sont élus au scrutin majoritaire à un tour et 79 à la représentation proportionnelle, au plus fort reste. Un quart des députés est élu à la proportionnelle, les autres sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les 2 chambres possèdent des pouvoirs égalitaires législatifs et budgétaires et un pouvoir de censure du gouvernement. Dans ce régime parlementaire, les chambres peuvent déléguer aux commissions permanentes l'examen et l'approbation des projets de lois ; c'est le cas pour les trois quarts. Néanmoins les projets de lois les plus importants continuent à être votés en séance plénière, ce qui est prévu par l'article 72 de la Constitution (lois constitutionnelles, électorales, financières, traités).

La Cour constitutionnelle se compose de 15 juges et joue un rôle important. Elle se prononce sur la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi de l'Etat ou d'une région. Ce contrôle s'exerce par voie d'exception, à l'occasion d'un litige, mais aussi par voie d'action par l'Etat contre une loi régionale ou par une région contre une loi de l'Etat ou d'une autre région (pour incompétence). Elle apprécie la constitutionnalité des projets de lois abrogatifs. Elle tranche également des conflits d'attribution de compétences entre les organes de l'Etat ou entre organes de l'Etat et organes des régions. Elle joue enfin le rôle de Haute cour de justice pour le chef de l'Etat et les ministres.

Les partis politiques sont donc essentiels en Italie. Ils possèdent un statut constitutionnel ; ils ont fortement influencé l'appareil administratif et politique, alors même que les structures prévues sont assez faibles. Les partis ont également développé des pratiques, comme le clientélisme, qui leur ont permis d'assurer leur influence notamment sur le secteur public en agissant pour la nomination des hauts fonctionnaires.

Le financement de ces partis a pu apparaître opaque, l'Etat assurant leur financement, la réglementation date ici de 1959. La représentation proportionnelle a encore renforcé leur rôle, en conservant les rapports de forces entre partis et une forte stabilité du personnel politique. Ainsi le multipartisme a-t-il été la règle, mais il a été tempéré par l'existence d'un parti dominant, la Démocratie Chrétienne. Il s'agit d'un parti de gouvernement soutenu par l'Eglise catholique et par le mouvement associatif catholique confessionnel (l'action catholique) ; il est aussi soutenu par des mouvements laïques comme les syndicats agricoles ou le syndicat des salariés italiens, la CISL. Ce parti se compose de courants idéologiques très variés qui lui a permis de se maintenir au pouvoir ; il a infiltré le secteur public et a été influent en Italie du Sud, où les notables avaient des relations avec la mafia. Jusqu'aux années 1980 la Démocratie Chrétienne obtenait environ 40% des suffrages. Son déclin est apparu à partir de 1983. Elle a alors réalisé de 1980 à 1990 des coalitions avec les libéraux ou les socialistes. Ce parti occupe donc une position centrale sur l'échiquier politique qui lui permet de former des coalitions de centre droit ou de centre gauche avec divers alliés : à droite avec le Parti Républicain et le Parti Libéral, à gauche avec les deux partis socialistes (Parti Socialiste Italien, Parti Social-Démocrate). La domination de ce parti s'explique également par la présence d'un parti néo-

fasciste le MSI ou d'un mouvement monarchique et d'un Parti Communiste puissant qui recueille près de 30% des voix. La classe politique s'est donc liguée contre ce Parti Communiste pour l'empêcher d'accéder aux affaires. Néanmoins il faut remarquer que le Parti Communiste a souvent fait partie de la majorité parlementaire et rappeler l'exception du « compromis historique » entre la Démocratie Chrétienne et le Parti Communiste en 1976-1979, en période de crise économique et de menaces terroristes.

Ce système de partis permet de caractériser le régime politique italien qui est un régime d'assemblée marqué par l'instabilité gouvernementale au gré d'accords partisans fluctuants (50 gouvernements de 1945 à 1991) et par une indiscipline parlementaire. Néanmoins les ministres demeurent et assurent la pérennité de la gestion ; Giulio Andreotti, démocrate-chrétien a été ministre, sans interruption, de 1946 à 1992, il a également été 7 fois Président du Conseil.

Néanmoins en 1993 apparaît une recomposition du système partisan à la suite de la mise en évidence des liens entre certains éléments de la Démocratie Chrétienne et la mafia. L'opération « mains propres », dans le cadre de la lutte des juges contre la corruption, a permis la mise en examen de plus de 200 parlementaires en 1993 dont Giulio Andreotti. La Démocratie Chrétienne s'est alors morcelée en plusieurs partis, dont le Parti Populaire, le plus important. Un nouveau mode de scrutin a également contribué au renouvellement du paysage politique. Les partis politiques se sont organisés en deux tendances. A droite on trouve le Pôle, puis la « Maison des libertés » qui rassemble le mouvement de Silvio Berlusconi et aussi l'Alliance Nationale, à laquelle l'ancien parti néo-fasciste, MSI, s'est intégré, la Ligue du Nord et l'UDC, ce dernier composé par la partie des anciens Démocrates Chrétiens qui a rejoint la droite. A gauche, l'Olivier comprend le parti « *Democratici di Sinistra* » (littéralement démocrates de gauche), issu de la transformation du parti communiste et de membres d'autres partis, sinon précisément de gauche au moins refusant de s'allier avec les modérés liés à la droite de Berlusconi.

Le régime politique italien se caractérise en dernier lieu par des éléments de démocratie directe. Le veto populaire ou référendum abrogatif, permet au peuple de s'opposer à une loi adoptée. Pour sa mise en œuvre, il exige le dépôt d'une pétition rassemblant un nombre minimum de signatures, un référendum est ensuite déclenché en vue d'abroger tout ou partie de la loi. Il est prévu par l'article 75 de la Constitution. La demande doit être faite par 500 000 électeurs ou 5 conseils généraux. La Cour constitutionnelle examine au préalable la constitutionnalité du référendum en projet. Il n'est pas admis pour certains types de lois : lois fiscales, d'amnistie, de ratification des traités). Le référendum doit être organisé entre le 15 avril et le 15 juin de l'année. Le Bureau central des référendums contrôle la régularité de la pétition ; il est composé de hauts magistrats. Pour que le référendum soit valable, la participation électorale doit atteindre au moins 50% des électeurs inscrits. Ce procédé a pu être utilisé pour contester des politiques, ou poser des questions de société comme l'abrogation du divorce en 1974 (59,1% de non). Le Parti Radical (4% des voix) ou le Parti Communiste, initialement

contre cette procédure, ont été à leur origine. A partir de 1987 la plupart des partis politiques utilisent ce procédé, qui aboutit alors à l'abrogation, dans des domaines divers comme les centrales nucléaires. En 1990 un référendum est réalisé à l'initiative des écologistes et consacre la victoire du oui à l'abrogation concernant la chasse et les pesticides ; néanmoins le seuil de participation des électeurs n'est pas atteint. Huit référendums en 1993 ont permis une participation des électeurs sans précédent, plus de 77% des inscrits ont participé. Ils ont abouti à la suppression du financement public des partis politiques, à la modification du scrutin permettant l'élection des sénateurs. Cette mobilisation a pu être analysée comme une contestation du système politique. Depuis les référendums d'avril 1999 et de mai 2000 visant à supprimer la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs, n'ont pas suffisamment mobilisés pour être valables.

Il existe également une initiative législative populaire. L'article 71 de la Constitution dispose que le peuple « exerce l'initiative des lois au moyen d'une pétition formulée par 50 000 électeurs au moins et qui constitue un projet rédigé en articles ». La proposition de lois d'initiative populaire doit ensuite suivre la procédure législative normale et être votée par le Parlement. Mais cette procédure d'initiative indirecte, puisque le texte n'est pas soumis à la seule décision des citoyens, est peu utilisée.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité) ; Données Economiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie) ; Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat) ; Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Sources : « La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne », sous la direction d'Alain Delcamp et John Loughin, la Documentation Française, Paris 2002; "Du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales, Francesco Merloni p 213 et s.

En Italie, le régionalisme s'est développé en réaction au fascisme. La Constitution de 1947 met en place une décentralisation très poussée ; elle ne sera effective qu'à partir de 1970 pour les régions ordinaires et elle l'est depuis 1948 pour les régions à statut spécial, qui est un statut quasi-fédéral. L'Italie est un Etat unitaire qui évolue vers un système administratif fortement marqué par le rôle des collectivités territoriales. Si l'indivisibilité de l'Etat est maintenue, l'autonomie des régions est poussée et politique, elles participent de manière limitée à la législation nationale, dans le cadre unitaire de l'Etat, qui est maintenu. Néanmoins ce régionalisme est beaucoup moins poussé qu'en Espagne, du fait du nombre de compétences considérables qui demeurent attributions de l'Etat et surtout des

nombreux instruments de centralisation détenus par l'administration. Mais il est plus accentué qu'en France.

Les sources du régionalisme sont comprises dans la Constitution ou dans la loi ordinaire. La partie de la Constitution italienne de 1947 qui concerne le système territorial a été profondément modifiée par la récente loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001. La Constitution prévoit que « la République est une et indivisible » mais elle s'inspire des principes de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation (art 5). D'après le nouvel article 114 « la République est constituée par les communes (Comuni), les provinces (province), les villes métropolitaines (Città metropolitana), les régions (regioni) et par l'Etat ». Chacun des niveaux d'administration territoriale est consacré constitutionnellement.

Les régions disposent d'une autonomie statutaire, élargie récemment par la loi constitutionnelle n° 1 de 1999.

Les provinces et les communes sont définies par le nouveau texte constitutionnel comme des « établissements autonomes, avec statuts, pouvoirs et compétences, selon les principes fixés par la Constitution » (art 114 al 2). Mais leur autonomie normative est de rang inférieur à celle des régions. Leur autonomie statutaire ne leur était reconnue jusqu'alors que par la loi n°142 de 1990 sur le régime juridique des autonomies locales. Elles ne possèdent pas d'autonomie législative, mais une autonomie réglementaire pour leur organisation interne et l'exercice de leurs compétences (art 117 al 6).

Historiquement, l'idée de la région comme niveau d'administration pertinent autour duquel pourrait être mené un grand projet de décentralisation a émergé au sein des débats de l'assemblée constituante de 1946. Prenait ainsi corps l'idée d'une administration indirecte fondée sur une délégation nécessaire de compétences administratives opérationnelles aux collectivités territoriales. Cependant l'idée ne se réalisa pas immédiatement, les provinces et les communes, malgré leur nombre élevé, furent maintenues. Mais la région fut singularisée par sa compétence législative, exercée à la place de l'Etat dans certains domaines. La réalisation du modèle régional s'est faite en plusieurs étapes. De 1945 à 1953 furent constituées 5 régions à statut spécial, puis en 1970 15 régions à statut ordinaire, auxquelles ont été transférées des fonctions administratives étatiques en 1972 et en 1977. Durant la période de 1977 à 1990 une réforme des collectivités territoriales a été menée afin d'adapter le système à la nouvelle répartition des compétences entre le niveau central et celui des régions. La réforme fut réalisée par la loi n°142 de 1990. De 1996 à 2001, les gouvernements de centre gauche se sont caractérisés par une large activité réformatrice. Ils ont souhaité mettre en place un nouveau système de « fédéralisme administratif », modelé sur le système allemand, notamment par le biais de la loi n° 59 de 1997, sans modifier les normes constitutionnelles. Ce système consiste dans le transfert de la plupart des fonctions administratives opérationnelles aux

régions et aux collectivités territoriales et dans la transformation des structures administratives de l'Etat. Deux modifications constitutionnelles importantes sont intervenues, lois constitutionnelles n°1 de 1999 et n° 3 de 2001. Cette dernière loi modifie la répartition des compétences entre Etat et régions, en distinguant compétence exclusive de l'Etat, compétences concurrentes, compétences exclusives des régions.

En Italie, il existe aussi 2 types de conceptions des relations entre le centre et la périphérie qui sont encouragées par la création d'un ministère des régions, d'une conférence Etat-régions, d'une commission parlementaire sur les affaires régionales, de nombreux organes de coopération par secteur. La culture régionaliste revendique des pouvoirs du centre et le maintien de pouvoirs administratifs au niveau régional. La culture localiste tient à conserver des rapports directs avec le centre et à maintenir une compétence législative de l'Etat dans la détermination du régime juridique, des fonctions, des finances des collectivités locales.

En outre la décentralisation en faveur d'organes territoriaux autonomes est conçue de manière alternative avec la déconcentration, favorable aux bureaux périphériques des administrations centrales. Les deux types d'organisation territoriale du système administratif sont articulés et correspondent. Les provinces et les communes sont à la fois « des circonscriptions de décentralisation de l'Etat et des régions » (art 129). A l'image de la France, il y a ici un réel dédoublement fonctionnel des circonscriptions. Dans le cadre de la réforme des années 1998-1999, les administrations déconcentrées ont été regroupées dans un « bureau local du gouvernement » (Ufficio territoriale del governo) ; il s'agit de la nouvelle dénomination donnée aux Préfectures, suite à leur réforme (d.l. n. 300/1999). Une dernière modification est intervenue (d.l. n.29/2004) et leur nouvelle dénomination est désormais, « Prefettura-Ufficio territoriale di governo ». En outre l'Italie a choisi de s'inspirer du modèle français des préfets qui représentent le gouvernement au niveau territorial des provinces. Ils sont nommés par le Conseil des Ministres et relèvent du ministère de l'intérieur, mais leur pouvoir est limité à l'ordre public. Il est tout simplement un organe périphérique du Ministère de l'intérieur auquel reviennent les fonctions de représenter le gouvernement dans toutes les provinces. Aucun n'est prévu dans les régions car il n'existe pas de préfectures régionales.

Les régions sont au nombre de 20 régions, 15 régions à statut ordinaire et 5 à statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne et Val d'Aoste). Il faut remarquer que dans une des cinq régions à statut spécial, celle du Trentin-Adige, il existe deux provinces autonomes dont le statut est assimilé à celui d'une région. L'article 121 de la Constitution prévoit l'institution dans chaque région à statut ordinaire de trois organes : le conseil régional (consiglio regionale) élu pour 5 ans et dirigé par une « junte », l'exécutif (giunta regionale) et son président, entouré lui-même d'assesseurs (6 à 12). Le conseil régional est élu pour 4 ans dans les régions à statut spécial. Les membres du conseil sont élus pour 80% au suffrage universel direct et 20% sont élus sur la liste du président.

L'organisation des services et le statut du personnel sont réglementés dans les régions par les statuts, les lois et règlements régionaux. Jusqu'aux dernières modifications constitutionnelles, l'autonomie normative des régions a été limitée par les normes de l'Etat et les négociations collectives de la fonction publique (une convention collective nationale pour les employés des régions fixe des limites aux lois régionales qui s'y réfèrent). Ces normes d'encadrement ont un devenir incertain, l'Etat ayant perdu le pouvoir de légiférer en matière d'organisation administrative en dehors de sa propre administration ou des établissements publics nationaux (art 117 al 2).

Les 20 circonscriptions territoriales des régions sont fixées par la Constitution (art131), elles correspondent à un ensemble de provinces. La Constitution réglemente une éventuelle procédure de fusion entre régions ou la création de nouvelles régions (art132).

Les régions sont autonomes financièrement (art 119), tant au niveau des recettes que des dépenses.

On décompte en Italie 106 provinces et 8103 communes. La loi n°142 de 1990 leur donne le pouvoir de modifier leur propre statut. Elles possédaient déjà un pouvoir réglementaire, mais elles devaient instituer des organes obligatoires (un conseil et un maire pour les communes, un exécutif et un Président pour les provinces) et respecter les règles concernant leur élection. Les Provinces comprennent un conseil provincial élu pour 5 ans, qui élit un corps exécutif collégial (Giunta provinciale) et un Président élu ; les communes se composent, quant à elles, d'un conseil communal et d'un maire. Le "giunta", conseil communal, est nommé par le maire pour 5 ans et communiqué au conseil. Le conseil possède la possibilité de priver le maire de sa confiance, et peut le limoger avec la « giunta ». Il procède alors à un vote, à la majorité de ses membres et par appel nominal : cela s'appelle « mozione di sfiducia ». Le maire, élu, est chef de l'exécutif communal et représentant de l'Etat. La loi n° 81 de 1993 a étendu le système majoritaire aux communes de moins de 15000 habitants et a introduit l'élection directe du maire dans les communes de plus de 15000 habitants et du président de la province. Il existe une autonomie réglementaire en matière d'organisation des services et du personnel, sous la réserve du respect de normes générales nationales et de négociations collectives de la fonction publique. Il existe un recueil des lois sur les collectivités locales (DL n°267 de 2000). Le territoire des provinces est délimité par une loi de la République sur l'initiative des communes, après avis de la région intéressée (art 133 al 1). Une loi n°142 de 1990 a fixé des critères (seuil de 200 000 habitants), afin d'éviter une trop grande augmentation de leur nombre. L'utilité des provinces est essentielle en tant que circonscriptions administratives de l'Etat et comme autorités chargées de la liaison entre la région et les communes. Les provinces jouent un rôle d'assistance technique et administrative auprès des communes.

Le territoire des communes est délimité par une loi régionale, selon une procédure fixée par la législation régionale qui prévoit généralement la consultation, par référendum, des populations pour des modifications importantes (fusion, création...). Ceci a entraîné un immobilisme de la carte administrative, alors même que les communes sont trop nombreuses : 59% d'entre elles, soit 4700

ont moins de 3000 habitants et ne sont pas forcément en mesure d'assurer les compétences qui leur sont confiées. La loi n°142 a introduit des incitations à la fusion et a fixé un seuil de 10 000 habitants pour la création des communes. La loi 142, désormais absorbée par le d.l. n.276/2000, prévoit également la possibilité pour les communes de s'associer pour des activités spécifiques au travers des conventions. Cette loi prévoit aussi la possibilité pour les communes de s'associer en « Union de communes », c'est-à-dire en une nouvelle entité composée par une pluralité de communes visant à l'exercice conjoint de certaines de leurs fonctions. L'union est une entité distincte des communes qui la composent et qui continuent à exercer les fonctions qui n'ont pas été transférées à l'union (le fonctionnement de l'Union de communes est le même de celui de la Communauté d'Agglomération française).

L'exercice du pouvoir au sein des collectivités a été en faveur des conseils jusqu'aux lois n°142 de 1990 et n°81 de 1993. La loi n° 142 a modifié ces rapports de force entre exécutif et conseil. Seulement certaines fonctions générales d'orientation sont confiées aux conseils, les autres appartenant à l'exécutif, qui bénéficie d'une clause générale de compétence. L'élection directe du maire et du Président de la province a renforcé cette analyse (loi n°81). Dans les communes de plus de 15 000 habitants et dans les provinces, le maire et le Président de la province sont donc élus, en outre une prime majoritaire de 60% des sièges au conseil est prévue pour les listes rattachées au maire ou au président de la province. Ce système devrait assurer la stabilité des majorités de gestion. Il pourrait également remodeler l'équilibre traditionnel des partis qui s'appuyait sur le système de représentation proportionnelle précédemment applicable. Le conseil peut voter une motion de censure dont l'approbation entraîne la dissolution du conseil et de l'exécutif ; de nouvelles élections ont alors lieu.

On peut également remarquer l'importance des procédés de démocratie locale qui permettent la participation des citoyens à la définition des orientations politiques et aux procédures administratives. Les principaux instruments de participation sont le référendum, qui a presque toujours une fonction consultative. Le référendum abrogatif ou de proposition est très rare. Les citoyens, ou leurs associations ont le pouvoir de présenter des pétitions ou de véritables propositions concernant des actes du ressort des collectivités locales. Les citoyens participent également à la procédure administrative, le principe est affirmé dans la loi n°241 de 1990 ; des modalités spécifiques sont prévues comme la possibilité pour les intéressés d'intervenir par des observations ou des propositions jusqu'à la détermination du contenu de la mesure finale. Il existe également un droit d'accès aux actes administratifs, garanti aux intéressés mais aussi aux citoyens. Il est consacré par des lois nationales et régionales ou des règlements des communes ou des provinces. De même un médiateur (difensore civico) est institué dans les régions, provinces et communes.

Il existe également des villes métropolitaines (città metropolitane) avec un statut particulier qui résulte de la loi n°142 de 1990. Cette loi a prévu leur création à la place des provinces

correspondantes dans 9 zones métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples) ou dans d'autres zones ayant des caractéristiques métropolitaines. La délimitation des zones revient aux régions intéressées, sur proposition des collectivités locales concernées. Les régions doivent aussi réorganiser les circonscriptions territoriales des communes. La répartition des fonctions entre la ville métropolitaine et les communes comprises dans son périmètre est établie dans le statut de la ville. Elle peut être différente de celle qui existe généralement entre provinces et communes. La Constitution se réfère à ces villes métropolitaines comme établissements constituant la République (art 114, 118, 119, 120). A la fin 2002, aucune n'avait encore été constituée. Dans les zones de montagne, on peut trouver des communautés de montagne (comunità montane). Elles furent instituées par une loi de 1971 (N°1102). La loi n°142 en a fait des collectivités locales de plein exercice reposant sur la structure associative des communes participantes. Des compétences propres leur sont confiées, comme les interventions pour le développement de la zone. Elles peuvent également se voir confiées des compétences par les communes.

Pays ITALIE	Niveau communal	2 ^{ème} niveau Provinces	3 ^{ème} niveau régions
Nombre	8103	106	20

Autres collectivités spécifiques : villes métropolitaines, zones de montagnes.

Le contrôle de l'Etat sur les régions est assuré par un commissaire du gouvernement. Il a en charge la tutelle administrative ; il représente l'Etat. Il assure une coordination des actions de la région et de l'Etat. Aujourd'hui la notion de "contrôle de l'Etat sur les régions" est discutable à la lumière de la nouvelle réforme constitutionnelle qui a supprimé le régime des contrôles.

Les lois régionales étaient soumises à un double contrôle de légalité et d'opportunité. Le contrôle de légalité est assuré par le commissaire du gouvernement, aidé d'une commission. Il pouvait s'opposer à la promulgation d'une loi qu'il considère illégale. La loi pouvait être renvoyée à la région, qui pouvait la modifier, au regard des observations, ou l'approuver à nouveau. La Cour constitutionnelle tranche un éventuel conflit entre le commissaire et le conseil régional. Le contrôle d'opportunité est aussi exercé par le commissaire du gouvernement, il porte sur la contradiction entre la loi régionale et l'intérêt national ou celui des autres régions. Ici, si le Conseil régional persiste, c'est le Parlement qui est compétent pour trancher ce différend. En cas de conflit entre le commissaire et un conseil régional quant à l'interprétation de la nature du contrôle exercé, la Cour constitutionnelle statue. La Cour constitutionnelle a eu tendance à interpréter restrictivement les compétences des régions, en voulant préserver l'unité de l'Etat et les intérêts nationaux. Sa jurisprudence s'est assouplie à la fin des années 1970, sur la base du principe de « loyale et réciproque coopération » entre l'Etat et les régions.

Désormais l'art 127 du nouveau texte constitutionnel supprime toutes les formes de contrôle préventif sur les lois régionales. Il est remplacé par la possibilité pour le gouvernement central de soumettre au contrôle de la cour constitutionnelle une loi qui excéderait les compétences législatives régionales.

Le contrôle concernant les actes administratifs des régions était un contrôle a priori de légalité et d'opportunité, il s'agissait d'un renvoi au conseil régional avec demande de réexamen. Il était exercé par une commission présidée par le commissaire du gouvernement. Le nouveau texte constitutionnel (art 125) abroge ces dispositions et supprime toute forme de tutelle administrative de l'Etat sur les actes administratifs régionaux.

Le contrôle sur les organes régionaux est prévu par l'article 126 de la Constitution et par une loi ordinaire de 1953 n°62. Le conseil régional peut être dissous en cas de violations graves de la loi, d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution, à la suite de démissions ou d'impossibilité de trouver une majorité. La proposition de dissolution est faite par le Conseil des ministres, après avis de la commission bicamérale du parlement pour les questions régionales. La dissolution est finalement décidée par un décret du Président de la République.

Le contrôle sur les actes administratifs des collectivités locales était prévu par l'article 130 de la Constitution et par les lois de la République et de la région. La Constitution consacrait un contrôle exercé par un organe de la région, il pouvait être d'opportunité ou de légalité. La loi de la République fixait les principes relatifs au type de contrôle (légalité, opportunité, champ d'application) et à la composition de l'organe de contrôle ; la loi régionale réglementait les aspects secondaires. Le système change avec l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle, qui abroge l'article 130 de la Constitution. Les contrôles extérieurs sont supprimés à la faveur de contrôles internes, sous réserve, bien sûr, du contrôle du juge administratif.

Il n'existe pas de hiérarchie entre les collectivités locales ou entre les collectivités locales et l'Etat. Il n'existe pas de possibilité de donner des ordres ou des directives conformément aux principes d'autonomie. Les niveaux supérieurs de l'Etat disposent néanmoins de certains instruments d'orientation, de planification ou de coordination. Il existe également les instruments financiers de l'Etat, ceux des régions sont assez limités, ou des pouvoirs de substitution en cas d'inertie, qui sont peu utilisés. Les instruments de coordination sont à la mode par le biais de conventions, de consortiums, de conférences de services ou d'accords de programmes. On peut mentionner des unions de communes (unioni di comuni) plus institutionnalisées et qui peuvent recouvrir une pluralité de fonctions.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...); Secteur monopolistique. (activités); Secteur concurrentiel, initiatives privées (activités); Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Informations inexistantes en l'état actuel des recherches

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences; Domaine des compétences; Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle); Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Les compétences régionales sont prévues par la Constitution (Art 117 et 120) ; elles sont exercées par les conseils régionaux. Elles varient selon la nature ordinaire ou spéciale des régions. Les régions disposent tout d'abord d'un pouvoir d'auto-organisation (art 123); elles fixent librement leurs statuts ; ils sont néanmoins approuvés par une loi de l'Etat. Elles sont dotées d'une autonomie financière (art 119) et de recettes propres ; mais cette autonomie est encadrée par un régime fiscal défini exclusivement par l'Etat. Elles possèdent une autonomie normative législative et réglementaire (art 117).

Les conseils régionaux détiennent un pouvoir législatif concurrent du Parlement national dans un certain nombre de domaines comme la planification et le développement régional (urbanisme, transports, formation professionnelle, tourisme...). Elles disposent également d'un pouvoir réglementaire dans ces domaines ; elles peuvent exercer des compétences déléguées par l'Etat et déléguer certaines de leurs compétences aux communes et aux provinces.

Pour les régions à statut spécial, les conseils régionaux détiennent un pouvoir législatif exclusif. Sur habilitation du Parlement, les conseils régionaux peuvent adapter les lois de l'Etat.

Cependant la loi constitutionnelle du 8 mars 2001 a changé le principe de la répartition des compétences ; elle distingue trois types de compétences. Les premières relèvent exclusivement de l'Etat -compétences exclusives de l'Etat- ; les secondes relèvent de la loi édictée par les régions mais dans le respect des principes déterminés par la loi nationale –compétences concurrentes-. Les troisièmes ne relèvent pas de ces deux premières catégories mais exclusivement des régions sans aucun principe fixé par l'Etat –compétences exclusives des régions-. Il s'agit donc, pour cette dernière catégorie de matières non énumérées qui touchent des domaines importants, développement économique, aménagement du territoire. L'Etat ne peut maintenant légiférer qu'en matière d'élection

des organes de gouvernement et des compétences fondamentales (art 117 al 2) et non plus sur tous les aspects en général.

Initialement les compétences des provinces et des communes étaient déterminées par une loi de la République, mais il était difficile de dresser une liste de compétences locales au niveau central. La loi n°142 de 1990 s'est donc bornée à fixer des principes généraux. La loi régionale doit distinguer entre les fonctions à conserver aux régions, qui correspondent à des besoins à caractère unitaire, et les fonctions à attribuer aux pouvoirs locaux. Elle doit également distribuer les pouvoirs locaux entre les provinces et les communes.

Avec la mise en œuvre de la loi n°142 de 1990, plus de fonctions propres sont attribuées aux collectivités locales par des lois ou en vertu d'une clause générale de compétence (explicite pour les communes, implicite pour les provinces) fondée sur la représentation des intérêts généraux des collectivités administrées. A ces fonctions propres s'ajoutent des fonctions déléguées par l'Etat, les régions ou d'autres pouvoirs locaux.

Le nouveau texte constitutionnel de 2001 a entériné ces changements et a donné, soit à l'Etat, soit aux régions, selon les compétences concernées, le pouvoir de déterminer les compétences des collectivités territoriales. La Constitution a ainsi consacré un principe de subsidiarité. Les provinces sont compétentes en matière d'aménagement du territoire, de défense de l'environnement, de transports, de viabilité. Les communes sont compétentes pour les fonctions rattachées aux services sociaux comme l'assistance, la santé ; elles sont également compétentes pour la gestion du territoire (urbanisme, logement, développement économique, zones industrielles et commerciales, foire...). Elles peuvent exercer des compétences déléguées par l'Etat ou la région (inscription sur les listes électorales, état civil, statistiques...) Le système de financement des provinces et des communes est complexe. Au début des années 1970, la fiscalité des collectivités locales a été abolie ; aujourd'hui les finances locales résultent principalement de transferts qui proviennent en grande partie de l'Etat et dans une moindre mesure des régions, pour le financement des fonctions déléguées. La loi n°142 de 1990 n'a pas modifié ce système, elle a rappelé des principes, comme celui de l'autonomie fiscale, ou celui des transferts de l'Etat garantissant les services locaux indispensables.

La participation au pouvoir législatif étatique ou à la gestion étatique pourrait aussi être prise en compte ; elle est réalisée en premier lieu par la seconde chambre. Elle est élue dans le cadre des régions au Sud. Néanmoins le Sénat n'a pas pour but de représenter les régions. Mais en l'état actuel des choses aucune participation des régions au pouvoir législatif de l'Etat n'est prévue; on en parle comme une possibilité future, dans le cadre de la réforme fédérale de l'Etat, mais elle est loin d'être acquise. Chaque conseil régional possède un pouvoir d'initiative législative, même si en pratique, cette participation est informelle. Il existe en outre « un régionalisme coopératif » qui institutionnalise la coopération entre exécutifs régionaux et exécutif étatique. Chaque région participe également à

l'élection du Président de la République par l'intermédiaire de 3 délégués. Cinq conseils régionaux ont aussi la faculté de déclencher un référendum législatif d'abrogation ou d'approbation d'une révision de la Constitution.

- Finances locales

Afin d'entrer dans la zone euro, les finances publiques de l'Italie ont fait l'objet d'un vaste processus d'assainissement. Même si la réforme a concerné en priorité le budget du gouvernement, elle a affecté également le système de financement de l'administration locale. La réforme est fondée sur l'augmentation de la pression fiscale, afin de limiter le recours à l'endettement et sur une maîtrise des dépenses publiques. A partir de 1997, la part des dépenses publiques par rapport au PIB a diminué, passant de 21,6 % du PIB en 1990 à 17,4 % du PIB en 1997. Les dépenses des administrations territoriales sont passées, quant à elles, de 16,2 % du PIB à 14,9 %. La fraction de la dépense étatique gérée par les régions et les autres administrations locales a augmenté (22,9% à 25,9% pour les régions, 19,7% à 20,1% pour les administrations locales). Mais ce mouvement a été stoppé en 1999. L'application de la réforme de 2001 est en mesure de modifier ces données. Cette modification est confortée par l'importance des fonds correspondant à l'exercice des compétences que l'Etat doit transférer aux collectivités locales ; ils sont estimés à 90 milliards d'euros.

Parallèlement à ce mouvement d'assainissement des finances publiques, une réforme du système de financement de l'administration territoriale est intervenue. Son objectif a été de remplacer les transferts de l'Etat par des ressources fiscales propres aux régions, communes, provinces afin de mettre en place un « fédéralisme fiscal et administratif ». Ces transferts grevaient de manière trop importante les finances étatiques et avaient contribué à faire augmenter l'endettement du niveau central de l'Etat. Il s'agirait de permettre un auto-financement des collectivités locales et de renforcer leurs possibilités de recourir à des ressources financières mais aussi leur liberté d'engagement des dépenses dans leurs domaines de compétences. Cette évolution limite les possibilités d'intervention de l'Etat sur les politiques des collectivités locales, d'autant plus que les transferts supprimés étaient des transferts spécifiques assortis de conditions d'emplois.

Les transferts financiers se sont réduits. En 2000-2001 les transferts automatiques de l'Etat aux régions ont été supprimés. Cette suppression a été compensée par le versement aux régions d'une quote-part de recettes de TVA et par une dotation du fonds de péréquation et de compensation interrégionale alimentée par une part des recettes de TVA et par une part du produit des taxes nationales sur les carburants.

Les communes et les provinces reçoivent 3 dotations de fonctionnement, le fonds ordinaire, constituant l'essentiel des transferts, le fonds consolidé et le fonds de péréquation des inégalités fiscales. Les communes perçoivent en outre la dotation du fonds ordinaire pour les investissements,

qui constitue une aide par habitant aux dépenses locales d'investissement, et la dotation du fonds national spécial, accordée aux communes en difficulté. Les provinces perçoivent également une partie du produit des taxes sur l'assurance perçues par l'Etat. Ce dernier prévoit à terme la suppression des dotations.

Ainsi, pour les régions à statut ordinaire, la part du total des ressources résultant des impôts propres passe de 2,1% en 1991 à 46,9 % en 1999, en devenant une source de financement majoritaire. Leurs ressources libres d'emploi sont passées de 24% du total des ressources à 54%, ce qui rend effective leur autonomie. Un temps fort de cette réforme a été de remplacer une partie des transferts concernant la santé par 2 nouveaux impôts régionaux : l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) et « l'additionnelle régionale » à la contribution directe sur le revenu des personnes physiques prévue par la loi n°662 de 1996, réforme entrée en vigueur en 1998. Elles perçoivent également d'autres impôts comme la taxe automobile régionale. Ces modifications concernent aussi les régions à statut spécial, la part des impôts propres dans leur budget était en 1991 de 0,5%, elle est passée à 17,1% en 1999. En vertu d'une réforme entreprise en 2001, les financements résiduels liés à la santé sont remplacés par des participations, non affectées aux produits de ressources fiscales de l'Etat (loi n°56 du 18 février 2000).

Dans le cas de l'administration locale, les changements sont moins importants, mais les impôts propres ont également augmenté. L'impôt communal sur les biens mobiliers a été introduit (ICI), il est applicable dès 1993. De même les communes se sont vu reconnaître la possibilité de percevoir une contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais le gouvernement central en fixe les limites. Le poids des impôts propres des communes est passé de 14,4 % en 1991 à 28,3% en 1995. En 1999 les communes étaient capables d'auto-financer pour 44,5 % leur budget, si l'on ajoute aux impôts les ressources tarifaires. Elles perçoivent en outre l'impôt sur la publicité et l'affichage, la surtaxe sur la consommation d'énergie électrique, la taxe sur l'occupation des espaces (TOSAP), la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TARISU, actuellement modifiée dans sa nature). Elles reçoivent en outre la totalité des recettes de l'impôt sur le cadastre. Les provinces ne disposent pas d'impôts comme l'ICI, mais leurs pouvoirs fiscaux ont été renforcés, dans le domaine de l'environnement et de l'imposition des automobiles, par des mesures datant des années 1992 et 1996. Elles sont alimentées par la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF), l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobiles (Rcauto), instauré en 1999, l'impôt sur l'achat de véhicules automobiles (IPT) et la taxe sur l'occupation de l'espace. Les taux sont fixés dans le cadre de fourchettes déterminées par l'Etat. Le poids des impôts propres a également augmenté de 6,2% en 1991 à 30% en 1999.

Les dépenses du secteur local s'élèvent en 1999 à 228 milliards d'euros, 42% pour les régions, 29% pour les communes et les provinces, 29% pour les entreprises sanitaires locales. Les principaux poste

de dépenses des provinces sont l'éducation et la culture (28%) ainsi que les transports (22%). Les communes dépensent 30% de leurs dépenses pour l'aide sociale.

Les collectivités locales peuvent recourir librement au crédit auprès de l'établissement de leur choix. L'emprunt ne peut financer que des dépenses d'investissements ; ce principe est inscrit dans la Constitution en 2001.

ITALIE	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	200342,60
Dépenses publiques locales/PIB (%)	15,40
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	31,43
Investissement	
Investissement public local (Md€)	26018,52
Investissement public local/PIB (%)	2
Investissement public local/investissement public total (%)	76,92
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	12,98
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	89763,89
Recettes fiscales locales/PIB (%)	6,9
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	23,15

Dette	
Dette publique locale (Md€)	49435,19
Dette publique locale/PIB (%)	3,8
Dette publique locale/dette publique totale	3,57

II. SYSTEME(S) DE FONCTION(S) PUBLIQUE(S)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux) ; Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes/ femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi) ; Architecture générale et organisation de la fonction publique locale (éventuellement précisez pour les organes de gestion et de formation, si leur composition est paritaire, c'est-à-dire comprend à la fois des élus locaux et des représentants des organisations syndicales)

Sources Roberto Caranta « Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie », Rapport public 2003 jurisprudence et avis de 2002, Perspectives pour la fonction publique, EDCE n°54, la documentation française p 399.

Le secteur public représente 16% de l'emploi total (3,5 millions de personnes). Les effectifs du secteur local se maintiennent (+ 2% de 1992 à 1999), ceux de l'administration centrale sont en net recul (- 15% sur la même période).

On peut distinguer deux grands types d'employeurs publics : l'Etat et les collectivités locales. La direction de la fonction publique exerce un contrôle de l'ensemble de la fonction publique. Le décret loi de 1993 a également créé une agence (ARAN) chargée des négociations collectives pour l'ensemble de la fonction publique. L'ARAN a été chargée des négociations collectives pour la partie de la « fonction publique » qui évolue dans un sens de droit privé. La participation des syndicats est garantie par des accords qui sont par la suite intégrés dans les lois et décrets. Ces accords sont gérés directement par le Gouvernement au travers du Ministère de la Fonction Publique et du Ministère de l'Économie et des Finances.

L'Etat emploie l'essentiel des personnels qui demeurent sous un statut de droit public, il s'agit des hauts fonctionnaires, des catégories spécifiques (magistrats, militaires, préfets, diplomates, professeurs universitaires etc). Il emploie également les hauts fonctionnaires des administrations locales. Tous les autres agents sont des contractuels couverts par les conventions nationales négociées entre l'Etat et les syndicats d'agents publics. L'administration centrale est le plus grand employeur public, avec 1, 9 million d'agents , selon les données du Ministère de l'Économie et des Finances – Bureau de la Comptabilité Générale de l'État les employés de l'État (sont inclus les temps partiels). Cela représente 56% du secteur public. Il faut rappeler que plus de 1.100.000 sont enseignants ou personnels de l'éducation nationale et plus de 500.000 relèvent de la défense, de l'armée et de la Police nationale.

Les collectivités locales, régions, provinces, communes, mais aussi les groupements de communes et les communautés montagnardes ou métropolitaines, emploient leurs propres personnels. Ce sont des contractuels de droit privé, mais avec des spécificités liées à leur caractère d'employé dans l'administration publique : par exemple ils sont recrutés au travers d'un concours public, ils doivent observer des normes particulières en matière d'incompatibilité avec d'autres emplois et travaux ; ils ne peuvent pas faire carrière par promotion comme dans le secteur privé, etc...). Ils doivent également respecter des conditions d'emploi (rémunérations, temps de travail, structure de carrière, droits à la retraite... Le droit à la retraite n'est pas réglementé par le contrat collectif mais par la loi. Les autres éléments sont définis dans les contrats de droit privé dans le cadre de la convention collective nationale (contratto collettivo nazionale di lavoro) ainsi que par la convention collective négociée avec l'employeur au plan local. En 2001, les administrations locales comptent 1,5 million d'agents qui représentent 44% du secteur public ; 700 000 agents locaux se trouvent dans les régions, les provinces et les communes et 650 000 dans les Unités Sanitaires Locales ("aziende sanitarie locali"). Plus de 8 agents sur 10 d'une collectivité décentralisée travaillent dans une commune. Les chiffres communiqués par le Parlement européen, Direction générale de l'information et des relations publiques, sont les suivants pour l'année 2003 : le total est de 3 609 145 agents, le niveau central emploie 2 927 452 et le niveau local 681 693. Les agents publics représentent au niveau local 19% du total.

Il existe d'autres employeurs du secteur public, les établissements publics, les entreprises publiques ; leurs compétences vis-à-vis de leurs personnels sont un peu différentes de celles des collectivités locales.

On distingue ainsi les fonctionnaires qui sont dans une relation de droit public avec l'Etat et les employés publics recrutés par contrat de droit privé et soumis à des conventions collectives.

Le décret de 1993 prévoit que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne peuvent avoir accès aux emplois des administrations publiques, dès lors qu'ils n'impliquent pas l'exercice direct ou indirect de la puissance publique, et qu'ils ne concernent pas des matières d'intérêt national (emplois de haut niveau au sein d'une administration nationale, régionale, provinciale ou communale, dirigeants, magistrats ordinaires, administratifs, militaires, comptables, emplois au sein du ministère de l'intérieur, des affaires étrangères, de la justice, de la défense, emplois de haut niveau au sein des administrations de l'Etat ou des collectivités locales...).

Les fonctionnaires au sens strict sont en nombre limité (un peu plus de 15% du secteur public). Ce « noyau dur » ne se compose plus que des avocats et procureurs de la République, magistrats administratifs et comptables, titulaires de fonctions de direction supérieure, des professeurs d'université, des préfets, des diplomates et du personnel militaire et de la police. Les fonctionnaires à statut de droit public sont limités aux fonctions publiques qui participent à l'exercice de la puissance

publique. Le statut de ces fonctionnaires est défini par le décret de février 1993 et par des textes réglementaires ; le décret de février de 1993 désormais englobé par le d. l. N. 165 du 2001, définit aussi le statut de base des contractualisés, bien que le plus important de la réglementation soit défini par le contrat collectif).

Les autres agents publics sont des agents contractuels de droit privé. Les procédures de négociation collective ont été élargies et renforcées ; une agence est chargée de ces négociations (ARAN). Ces négociations collectives sont menées au sein de 11 branches différentes au niveau national et local (ministères, collectivités territoriales, organismes de santé, instituts de recherche, entités publiques non économiques, entreprises à statut autonome, personnel des écoles, personnel des universités ; il faut y ajouter les agences fiscales, les académies des beaux arts et les conservatoires musicaux, la Présidence du Conseil des Ministres. Les dirigeants non fonctionnaires font l'objet de conventions collectives séparées (dirigeants des ministères, dirigeants des entités locales, etc.). Les fonctionnaires stricto sensu en sont exclus. Les contrats collectifs ont une durée de 4 ans pour le statut juridique du personnel, leur durée est de 2 ans pour les aspects économiques.

Italie (Ministère de l'Économie et des Finances – Bureau de la Comptabilité Générale de l'État, 2002)	Effectif	%
Niveau Central	Environ 1, 9 millions	56 % secteur public
Unités sanitaires locales	650 000	
Niveau régional, provincial, communal	Environ 1,5 million	44% du secteur public
Total	Environ 3,5 millions	16% de l'emploi total

Italie (Parlement européen, Direction générale de l'information et des relations publiques 2003)	Effectif
Niveau Central	2 927 452
Niveau local	681 693
% du local sur le total	19%
Total	3 609 145

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrées ; Recrutement et formation ; Avancement et promotion ; Rémunération ; Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux)

La fonction publique locale est particulière, la réforme de la loi n°142 du 8 juin 1990 a renforcé l'autonomie locale notamment en matière de gestion du personnel et de négociations des conventions collectives. Les agents locaux relèvent des conventions collectives nationales des agents et d'une convention collective négociée au niveau local avec l'employeur ; ils ne relèvent plus de la loi (exception faite pour le statut de base qui est contenu dans le d.l. du février 1993 aujourd'hui englobé dans le d.l. N. 165 de 2001). Ces personnels ne relèvent pas d'un statut spécial de droit administratif ; ils sont, comme les employés du secteur privé, soumis aux règles du droit commun. Mais en réalité il y a toujours des règles spéciales différentes de celle de droit privé. Néanmoins les conditions d'emploi prévues dans ces conventions sont assez semblables à celles applicables aux agents de l'Etat. Elles fixent le statut juridique et les rémunérations ; les pouvoirs législatifs et réglementaires locaux prévoient les modalités d'organisation des services et le nombre des effectifs. Le développement de l'autonomie d'organisation du personnel des collectivités locales est renforcé par la loi du 17 mai 1997 (n°127). Les collectivités locales peuvent recruter du personnel, organiser leur service et gérer ce personnel.

On distingue, au niveau local deux grandes catégories.

La première catégorie est composée par des fonctionnaires « honoraires » qui exercent temporairement des fonctions publiques ; ils sont membres élus des organes administratifs et correspondent à des élus locaux. Ces fonctionnaires sont soumis à des règles législatives posant des incompatibilités. Il existe une incompatibilité entre les fonctions de conseiller régional et de parlementaire, président et assesseur provincial, maire et adjoint au maire. Néanmoins il n'existe aucune incompatibilité entre les fonctions de conseiller provincial ou communal et le mandat de parlementaire. Mais sont incompatibles avec le mandat de parlementaire les fonctions de maire des communes de plus de 20 000 habitants et de président des provinces ; les conseillers communaux et provinciaux peuvent cumuler les deux fonctions. D'autres dispositions prévoient des mises en disponibilité et des indemnités. Les indemnités des conseillers régionaux sont fixées par des lois régionales et sont très proches de celles des parlementaires. Pour les administrateurs locaux élus, la réglementation nationale s'applique et prévoit des indemnités de fonctions pour les membres des exécutifs et de présence pour les conseillers ; elles varient en fonction de l'importance de la population des provinces et communes. Le statut des élus locaux ne prévoit pas d'immunité ou des limitations de responsabilité.

La seconde catégorie est constituée par des fonctionnaires de profession qui sont des agents de l'Etat et des administrations publiques. Le statut des fonctionnaires de la région est fixé par des lois régionales mais dans le cadre fixé lors de la négociation collective syndicale au niveau national. Les fonctionnaires de la région peuvent relever des autorités centrales ou locales, mais ils ne proviennent que pour une part très réduite des administrations de l'Etat. Les fonctionnaires relevant toujours de l'Etat sont l'officier de santé, le médecin provincial, le médecin municipal, la sage-femme municipale, le vétérinaire et le pharmacien municipal. Leur régime d'emploi relève de la collectivité territoriale. Ils sont recrutés pour l'immense majorité directement par les régions ; ils sont issus du personnel des collectivités locales ou des appareils de partis politiques.

Les employés des provinces et des communes sont régis par une réglementation qui résulte d'une négociation décentralisée, néanmoins elle doit respecter les limites fixées par les conventions collectives nationales. En leur sein, on trouve des dirigeants qui dépendent directement des collectivités locales. Ces fonctions sont confiées pour une durée déterminée, en règle générale 5 ans, leur renouvellement ou promotion dépendant de leurs résultats. Leurs conditions de travail, responsabilités et obligations sont inscrites dans un contrat de travail individuel devant respecter les conditions de cadrage définies dans les conventions collectives nationales. On dénombre aussi des secrétaires communaux et provinciaux, qui pendant longtemps étaient strictement liés au ministère de l'intérieur ; aujourd'hui ils sont placés sur des listes régionales et nommés par le maire ou le président de la province. Ils sont désormais employés par un établissement public autonome « l'agence pour la

gestion du registre professionnel des secrétaires communaux et provinciaux » indépendante du Gouvernement. En cas de changement de majorité, ils peuvent rester en poste, s'ils sont confirmés dans leur fonction ; si ce n'est pas le cas, ils sont pris en charge par l'agence pendant 4 ans maximum, après ils seront inévitablement licenciés. Le statut de cette catégorie est réglé par des conventions collectives nationales. Les agents des entreprises communales de droit privé font l'objet de négociations séparées. On peut également faire état de l'emploi de « directeur général » ; il s'agit d'une personne de confiance nommée par l'exécutif de la collectivité territoriale (il est nommé par le maire dans le cas des communes et par le président dans le cas des provinces). A l'image d'un « city manager » à l'américaine, il assure la coordination des services et la mise en œuvre des politiques locales. Leurs missions ne peuvent être prorogées au-delà de la durée du mandat électif de l'autorité locale qui a procédé à sa nomination. Ce n'est pas à proprement parler un fonctionnaire local inscrit dans la grille de classification des agents publics.

Le mode de nomination de ces personnels réduit nécessairement leur indépendance, il va de même de la syndicalisation grandissante des dirigeants administratifs. L'administration locale a été aussi longtemps imprégnée par le système des partis politiques, et a été en relation, parfois illicites, avec des intérêts économiques, particulièrement réels dans le secteur des travaux publics. La loi du 17 mai 1997 établit une césure entre le politique et le rôle des dirigeants. Le politique définit les grandes orientations de la politique locale et affecte les ressources nécessaires à leur politique ; les dirigeants administratifs assurent la réalisation de ces missions et ils possèdent une large autonomie de gestion financière et du personnel dans le cadre des objectifs définis.

Le personnel administratif est réparti en 4 catégories A, B, C, D, variant au regard du niveau de formation exigé, du degré de responsabilité et d'autonomie attendu. La catégorie A impose un niveau obligatoire d'études, la catégorie B, un niveau obligatoire d'études plus une attestation professionnelle, la catégorie C requiert le niveau bac et la catégorie D la maîtrise. La catégorie « Dirigeants » demeurent à part, elle correspond à la maîtrise et exige une aptitude et une expérience professionnelle.

Les frais de personnel représentent 16% des dépenses de fonctionnement des administrations locales italiennes (hors secteur sanitaire). La part de ces dépenses est beaucoup plus importante dans les communes et les provinces (36%), que dans les régions (5%).

Le principe de recrutement par concours est inscrit dans la Constitution italienne (art 97) et a été maintenu. Pour diminuer le coût des recrutements, les personnels subalternes peuvent être sélectionnés sur des listes de placement en fonction de l'ancienneté de leur inscription. Les administrations recourent largement aux personnes protégées (mutilés, invalides de guerre), en vertu de l'article 42 du décret législatif de 1993.

Droits et obligations : la promotion des agents locaux était principalement fondée sur l'ancienneté ; aujourd'hui, dans le cadre de la réforme administrative, l'évaluation des mérites et des résultats est essentiel dans le déroulement de la carrière des agents publics. Il n'existe pas de système de formation unifié pour les agents locaux. Certaines régions proposent des organismes de formation ou des expériences particulières. La Lombardie a mis en place un institut de formation, la région Emilie-Romagne a mené des expériences de formation pour les dirigeants des collectivités locales. L'école de la ville de Lucques propose aux fonctionnaires des séminaires sur des questions administratives ou techniques. Des formations de management public existent pour les emplois de directeur général ; elles abordent la gestion budgétaire, les systèmes de financement, la résolution des conflits territoriaux, la gestion des ressources humaines, les questions européennes. La rémunération des fonctionnaires locaux est établie par des négociations entre les organisations syndicales et l'agence pour la représentation syndicale des administrations publiques (ARAN). L'accord est valable pour une durée de 4 ans s'agissant du statut juridique et de 2 ans s'agissant des rémunérations.

Les agents publics peuvent être mutés d'office en cas de carence ; en cas de refus de leur nouvelle affectation, leur licenciement peut être prononcé. Les conventions collectives tentent de conserver une certaine stabilité de l'emploi aux agents de l'administration locale. Les administrations locales possèdent vis-à-vis de leur personnel les mêmes droits et obligations que les employeurs privés.

La contractualisation permet la négociation des droits et des obligations, du régime disciplinaire, de la notation, de l'avancement, de la rémunération et de l'organisation du travail. Les règles applicables sont prévues au niveau national par « les contrats collectifs nationaux de travail » ; ils sont négociés entre les organisations syndicales représentatives et l'Agence pour la représentation aux négociations des administrations publiques (elle représente l'employeur public). Les syndicats représentatifs sont ceux qui disposent d'une représentativité supérieure à 5%, ce qui évite un émiettement de la représentation syndicale. L'agence pour signer les conventions collectives doit obtenir le visa des comités de représentants des administrations locales, ainsi que l'avis favorable du Gouvernement et une certification préalable de la Cour des comptes, qui assure la comptabilité des dépenses prévues par la convention avec les objectifs définis par le gouvernement dans le document de programmation économique et financière. Dans le respect des conventions nationales, chaque administration locale négocie également sa propre convention, à laquelle se réfèrent les contrats individuels. Un premier niveau organise les conventions collectives nationales de 11 « branches » ; un second niveau complète le contrat national à l'échelon local.

Les conditions d'accès aux fonctions sont établies par contrat, mais elles sont définies dans les règlements des entités, en revanche les conventions prévoient les modalités de promotion. L'accord collectif fixe les obligations déontologiques, comme la discrétion, l'impartialité, le respect des horaires, des règlements. Il prévoit une procédure disciplinaire et institue les sanctions applicables en cas de fautes, réprimandes, amendes, suspensions sans rémunération pour une durée maximale de 10 jours,

licenciements. Aujourd'hui une sanction intermédiaire existe entre une suspension de dix jours et le licenciement : la suspension jusqu'à six mois. La convention collective fixe la durée du travail et les modalités d'obtention du temps partiel ou d'horaires aménagés. Elle établit dans le détail le contenu des contrats de travail individuels liant chaque agent à son employeur public. Ils comprennent la date de début et d'expiration du contrat à durée déterminée, le niveau de qualification professionnelle au moment de l'engagement, le niveau de salaire initial, la durée de la période d'essai pouvant aller de 2 à 6 mois.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

La fonction publique italienne a fait l'objet d'une réforme majeure au début des années 1990, dans le cadre de la réforme plus large des modes de fonctionnement de l'administration, fondée sur la simplification administrative, la transparence, l'autonomie, la performance et le contrôle de l'efficacité. Elle a été instituée par le décret du 3 février 1993 relatif « à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public » ; il est connu sous le nom, quelque peu trompeur de décret-loi de « privatisation de la fonction publique ». Cette réforme a été voulue par les syndicats, l'objectif étant de mettre fin à certains privilèges et au clientélisme et étendre l'application des règles de droit commun à l'administration publique. Cette réforme s'est également inscrite dans le respect du principe constitutionnel de l'article 97 exigeant que l'administration publique soit organisée de façon à assurer son bon fonctionnement et son impartialité. Cette réforme instaure une contractualisation des relations entre les employés publics et l'Etat et finalement elle a pour conséquence de multiplier les fonctions publiques en laissant une large place à la négociation collective. On passe donc partiellement d'un emploi fondé sur un modèle unilatéral et hiérarchique à un modèle bilatéral et consensuel. La spécificité de l'emploi public n'est ainsi pas supprimée.

La loi cadre sur l'emploi public du 23 mars 1983 avait déjà établi un début de contractualisation dans les rapports entre employeur et employé public. Elle prévoyait de « déléguer » un certain nombre d'éléments en introduisant un processus de conventionnement collectif et la reconnaissance du droit syndical commun.

La réforme de 1997 réalise l'harmonisation entre emploi public et emploi privé et sépare les fonctions de direction politique et de gestion administrative des organes dirigeants.

En 1993, l'Etat employait 2 600 000 agents, les collectivités locales 728 686, et les établissements autonomes 274 261.

Emprunts à la nouvelle gestion publique

L'apport du NPM à la gestion de la fonction publique en Italie est à relativiser, du fait qu'un régime uniforme de fonction publique n'a jamais existé : les règles applicables aux différentes catégories de personnes publiques ont été toujours plus ou moins différenciées.

Pendant la période fasciste la fonction publique est entièrement soumise au régime de droit public, appréhendé comme rigide.

L'Etat, sous l'influence de la pensée économique libérale, fait alors le choix politique d'adopter des règles plus proches de celles du droit privé et de privatiser le rapport d'emploi pour les fonctionnaires qui n'ont pas de pouvoirs souverains. Le but est avant tout d'améliorer l'utilisation des ressources humaines. Rappelons les éléments clefs qui peuvent se rattacher au NPM.

La fonction publique italienne a fait l'objet d'une réforme majeure au début des années 1990, fondée sur la simplification administrative, la transparence, l'autonomie, la performance et le contrôle de l'efficacité. Elle a été instituée par le décret législatif du 3 février 1993 relatif « à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public », décret-loi de « privatisation de la fonction publique » .

Il privatise l'emploi de la plupart des agents publics. L'objectif étant de mettre fin à certains privilèges et au clientélisme. Il a été modifié depuis (décret législatif du 31 mars 1998, règles codifiées par le décret du 30 mars 2001).

Cette réforme instaure une contractualisation des relations entre les employés publics et l'Etat et finalement elle a pour conséquence de multiplier les fonctions publiques en laissant une large place à la négociation collective.

On passe donc partiellement d'un emploi fondé sur un modèle unilatéral et hiérarchique à un modèle bilatéral et consensuel. Les agents sont recrutés par contrat individuel, le code civil, applicable aux contrats de travail régit leurs droits et obligations, en cas de contentieux le juge judiciaire est compétent, le juge administratif étant compétent pour les procédures de concours. Les sanctions qui peuvent leur être infligées sont prévues par la convention cadre.

En Italie la fonction publique, au sens large, est protéiforme. Comme on l'a vu c'est l'Etat qui emploie l'essentiel des personnels qui demeurent sous un statut de droit public. Il emploie également les hauts fonctionnaires des administrations locales. Néanmoins les dirigeants du plus haut niveau de l'administration de l'Etat sont depuis le décret législatif du 31 mars 1998 soumis aux règles de droit

privé. Il en va de même pour les dirigeants des collectivités territoriales et les secrétaires communaux et provinciaux. (décret législatif du 18 août 2000). Le contrat de ces dirigeants est à durée déterminée et la durée du contrat ne peut dépasser 5 ans.

Tous les autres agents sont des contractuels couverts par les conventions nationales négociées entre l'Etat et les syndicats d'agents publics. Les procédures de négociation collective ont été élargies et renforcées ; une agence est chargée de ces négociations. Les contrats collectifs ont une durée de 4 ans pour le statut juridique du personnel, leur durée est de 2 ans pour les aspects économiques.

Les collectivités locales, régions, provinces, communes, mais aussi les groupements de communes et les communautés montagnardes ou métropolitaines, emploient leurs propres personnels, elles peuvent recruter, organiser leur service, gérer leur personnel (autonomie renforcée par la loi du 17 mai 1997).

Ce sont des contractuels de droit privé, dont les conditions d'emploi (rémunération, temps de travail), sont définies dans les contrats de droit privé, ces contrats doivent respecter le cadre de la convention collective nationale et celui de la convention collective négociée avec l'employeur au plan local

La contractualisation permet la négociation des droits et des obligations, du régime disciplinaire, de la notation, de l'avancement, de la rémunération et l'organisation du travail. Mais les règles applicables sont d'abord prévues au niveau national par « les contrats collectifs nationaux de travail » négociés entre les organisations syndicales représentatives et l'Agence pour la représentation aux négociations des administrations publiques (elle représente l'employeur public). Dans le respect des conventions nationales, chaque administration locale négocie également sa propre convention, à laquelle se réfèrent les contrats individuels. Les conditions d'emploi prévues dans ces conventions sont assez semblables à celles applicables aux agents de l'Etat.

On peut également remarquer, dans le cadre de l'apport du NPM, que la promotion des agents locaux qui était principalement fondée sur l'ancienneté, privilégie aujourd'hui, dans le cadre de la réforme administrative, l'évaluation des mérites et des résultats dans le déroulement de la carrière des agents publics. En outre les agents publics peuvent être mutés d'office en cas de carence; en cas de refus de leur nouvelle affectation, leur licenciement peut être prononcé.

Néanmoins l'apport de la privatisation de la fonction publique est diversement appréciable, le droit privé n'est pas aussi souple que prévu et entraîne également une rigidité du marché du travail. Souvent la privatisation a eu pour effet de faciliter l'accès au juge et on a pu constater une explosion du contentieux. De même on constate l'affaiblissement substantiel du statut de dirigeants, qui doivent être prêts à mettre en œuvre les politiques locales, la doctrine a dénoncé la mise en place d'un "spoils" système et la volonté des politiques de rester les décideurs (voir l'article précité).

III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN ITALIE

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Tous les résidents bénéficient du service national de santé italien, SSN (Servizio sanitario nazionale). Certaines prestations ne sont toutefois accordées qu'aux travailleurs (prestations en espèces de maladie, par exemple). L'affiliation est obligatoire au SSN ainsi que le versement d'une cotisation annuelle.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

La protection de la santé est confiée au Service National de la Santé (Servizio sanitario nazionale, SSN). Il est administré par 20 administrations régionales et par des unités locales de santé (« aziende sanitarie locali »). L'Institut National de Sécurité Sociale (Istituto nazionale della previdenza sociale, INPS), institué par la loi du 9 mars 1989 n'octroie les prestations en espèces en cas de maladie et de maternité et ne perçoit les cotisations que pour les travailleurs du privé et certains du secteur public ; dans les cas des travailleurs des entités locales tout comme pour ceux de l'État, les prestations sont octroyés directement par les entités. Il couvre tous les risques exceptés la maladie et les risques professionnels. L'Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail (Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, INAIL) gère les prestations en espèces ainsi que les cotisations versées.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

Les agents publics sont soumis au régime général. Toutefois, une exception existe en matière de risques professionnels. En effet, l'INAIL n'intervient plus comme un organisme d'assurance mais comme un simple gestionnaire qui offre des prestations aux agents publics ; elles sont ensuite remboursées par l'Etat.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Les réformes entreprises par le gouvernement italien visent à limiter les dépenses en matière de protection sociale ainsi que les différences qui existent entre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public, notamment pour le risque « invalidité ».

- En 1996, un décret a modifié la méthode de calcul des pensions d'invalidité pour les travailleurs du secteur privé et pour les travailleurs du secteur public. Ces derniers peuvent bénéficier de mesures qui étaient déjà appliquées dans le secteur privé. Ainsi, les travailleurs de la fonction publique (commune et Etat) percevront une pension d'invalidité même lorsque leur incapacité n'est pas liée au service s'ils justifient d'un minimum d'années de service. Auparavant, les intéressés n'avaient droit qu'à une pension sans prestations complémentaires.

- Suite à des abus commis par plus de 16 000 bénéficiaires de pensions et de rentes d'invalidité, le versement de telles pensions a été gelé. Dans le même sens, les conditions d'octroi de telles pensions sont devenues plus restrictives. Ces changements concernent les accidents survenus avant et après le 25 juillet 2000. Ainsi, aucune indemnité n'est versée si le taux d'incapacité est inférieur à 11% et si l'accident est intervenu avant le 25 juillet 2000. Si l'accident a eu lieu après cette date, aucune prestation n'est allouée pour une incapacité de moins de 6%.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

Les prestations en espèces sont servies aux travailleurs salariés. Quant aux prestations en nature, elles sont dispensées à tous les résidents. Le financement du risque est assuré par l'employeur mais certains travailleurs peuvent y contribuer de manière variable.

Prestations en nature :

Chaque bénéficiaire du service national de santé (SSN) reçoit un livret de santé qui lui permet d'accéder à différents services. Les patients ont le libre choix de leur médecin traitant qui peut être conventionné auprès des hôpitaux publics ou autres organismes coopérants. Les patients peuvent s'adresser à des praticiens travaillant dans des établissements privés mais les frais engagés restent à leur charge. En effet, dans le cadre du SSN, la prise en charge de la maladie est gratuite et illimitée dans les établissements publics ou conventionnés. Une participation est toutefois demandée aux malades mais certaines catégories en sont exonérées (plus d'un tiers de la population).

Prestations en espèces :

L'assurance maladie verse, sans condition de stage, des indemnités équivalentes à 50 % du salaire pendant 20 jours puis des indemnités égales à 66,66 % du salaire. Elles sont versées pendant 180 jours après un délai de carence de 3 jours, pris en charge par l'employeur. Ce délai est prorogeable dans des cas particuliers.

Pour les travailleurs des entités locales le système est totalement différent :

- 1) il n'y a pas une assurance maladie : c'est l'entité qui verse les prestations ;
- 2) dans le cadre de la période maximale pour garder son poste, c'est-à-dire 18 mois il est prévu le paiement de :
 - a) l'intégralité du salaire pendant les 9 premiers mois de maladie
 - b) 90% du salaire pour les trois mois successifs
 - c) 50% du salaire pendant les dernier 6 mois.

III-2.2 Maternité et charges de famille

Le gouvernement finance intégralement le risque de maternité pour certaines catégories de salariés (liste non communiquée). Les prestations en nature sont identiques à celles offertes en cas de maladie, mais aucune participation financière n'est exigée de la patiente pour les médicaments et les frais d'hospitalisation. Les prestations en espèces sont versées par l'assurance en cas de suppression du salaire sans condition de stage et sont égales à 80 % du salaire pendant 2 mois avant la naissance de l'enfant et les 3 mois suivants.

Pour la maternité aussi le système est partiellement différent pour les travailleurs du secteur public :

- 1) les prestations en espèces sont versées par les entités mêmes et sont considérées comme une rétribution garantie même en l'absence d'une prestation de travail ;
- 2) les mesures de rétribution garantie, établies par la négociation collective nationale, sont plus favorables par rapport à celles du secteur privé : pendant la période de congé obligatoire (deux mois avant l'accouchement et trois mois après) l'employée a droit en effet à l'intégralité du salaire

Les prestations familiales (assegni familiari) sont régies par le décret présidentiel du 30 mai 1955. Leur régime, géré par l'INPS (Institut national d'assurance sociale), est financé par des cotisations patronales. Les prestations sont versées aux enfants âgés de moins de 18 ans (21 ans s'il poursuit des études, 26 ans s'il suit une formation professionnelle et sans limite d'âge s'il est invalide). Leur montant, composé d'un élément fixe et variable, dépend du nombre d'enfants à charge et du revenu des parents (plafond fixé à 40 035 euros par an en 2003). Le montant minimum est de 10,32 euros par mois.

Dans le cas des travailleurs des entités locales, même les prestations familiales (*assegni familiari*) ne sont pas gérés par l'INPS, comme c'est normalement le cas pour la majorité des travailleurs, mais directement par les entités.

III-2.3 Risques professionnels

Régi par un décret présidentiel de 1965, ce risque est financé par des cotisations patronales dont le niveau diffère en fonction des conditions de sécurité dans l'entreprise et de la nature de son activité. Ainsi, elle peut varier entre 0,5% et 16% des salaires selon le degré du risque établi.

Les prestations en espèces, en cas d'incapacité temporaire et totale, sont versées avec un délai de carence de 3 jours et couvrent 60 % de la perte de salaire pendant 90 jours, 75 % ensuite. En cas d'incapacité permanente et totale, le taux de remplacement est de 100 %. Il est majoré de 5 % par personne à charge (femme et enfant(s)). Ces prestations sont calculées sur la base de la moyenne des rémunérations perçues au cours des 12 derniers mois. La pension d'invalidité (*assegno di invalidità*) est calculée selon les mêmes règles que la pension de vieillesse, à condition que l'invalidité ait cotisé pendant 5 ans dont 3 au cours des 5 années précédant la demande de pension d'invalidité. Des règles ont été introduites pour limiter le cumul de cette pension avec d'autres salaires.

II-2.4 Vieillesse

Jusqu'en 1995, les agents de la fonction publique italienne bénéficiaient d'un régime de retraite propre. Depuis le 1^{er} janvier 1996, les administrations versent les mêmes cotisations que celles des autres employeurs soit 33% des salaires dont 8% à la charge du salarié. Auparavant, les prestations étaient payées sur une ligne budgétaire et seules les cotisations des employés étaient enregistrées dans les recettes additionnelles. L'Institut National de Prévoyance pour les Agents des Administrations Publiques, INPDAP (*Instituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell' amministrazione pubblica*), créé en 1994, a succédé au Ministère du Trésor pour la gestion des pensions des fonctionnaires et gère le régime de pensions de tous les fonctionnaires.

- Régime de retraite de base

Le régime légal de retraite italien fonctionne en répartition. Depuis 1995, l'âge de départ à la retraite est fixé à 62 ans mais un départ est possible dès 57 ans. En cas de départ anticipé, la pension sera amputée par l'application de pénalités qui peuvent atteindre moins 13% pour 7 années manquantes. La période minimum d'affiliation est fixée à 5 ans. Quant au taux de remplacement net, il varie en fonction des années de cotisations et de l'âge de départ (76,2% du dernier salaire pour 40 années de cotisations et un départ à 57 ans en 2000, par exemple). En outre, il existe, parallèlement à la pension de vieillesse classique (*pensione di vecchiaia*), une pension dite d'ancienneté (*pensione di anzianità*) accordée aux salariés du secteur privé et aux travailleurs du secteur public ayant cotisé durant 35 ans

et atteint l'âge de 55 ans en 1999 (57 ans d'ici à 2008), ou ayant cotisé longtemps (37 ans en 1999, on passera progressivement à 40 ans en 2008) et ce sans condition d'âge. Cette pension d'ancienneté est appelée à disparaître en 2008. Depuis le 1^{er} janvier 1996, le calcul de la pension de vieillesse se fait sur la base de la totalité des cotisations versées durant la vie professionnelle (cf point sur les réformes).

- Régime de retraite complémentaire

Les retraites complémentaires sont encore peu développées pour les fonctionnaires en Italie. Existants dans un premier temps pour les travailleurs du secteur privé, ces dispositifs ont été étendus aux fonctionnaires en 2000 et 2001 (par exemple, le « fondo Esperia » créé pour les instituteurs travaillant pour des écoles publiques et privées). Cette pratique ne s'est, cependant, pas généralisée aux autres catégories d'agents publics malgré les incitations fiscales offertes par le gouvernement et un cadre légal bien défini.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le système de retraite italien a fait l'objet d'un processus de réformes intense et continu dans le but de maîtriser les coûts des pensions. Les mesures, prises par le gouvernement, ont visé à éliminer les disparités en matière de pensions qui généraient des situations privilégiées parmi les travailleurs. Une harmonisation entre les différents secteurs du système de retraite italien a ainsi été recherchée par des réformes menées depuis les années 1990.

- Amato 1992 : relèvement de l'âge de départ à la retraite de 55 ans à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes. Cette mesure ne s'appliquait pas aux employés du service public dont l'âge de départ à la retraite était rarement inférieur à 65 ans.

- Les règles relatives à la retraite anticipée ont été modifiées. Des distinctions existent selon que les employés publics aient été recrutés après le 31 décembre 1992. Les agents des collectivités locales devaient être affiliés depuis 20 ans, par exemple.

- Le calcul de la pension de retraite a également été modifié. Dorénavant, les pensions de retraite des nouveaux employés, secteur privé et public confondus, sont calculées en fonction de toute la période contributive ; auparavant seul le dernier salaire était pris en considération (des 5 dernières années pour les travailleurs du secteur privé). Le mode d'indexation des pensions a également été modifié. L'indexation s'opère sur les prix. Enfin, la période de stage a été relevée de 15 ans à 20 ans.

- Ciampi 1993 (Loi 537/93) : les mesures relatives à la retraite anticipée sont complétées.

- Berlusconi 1994 (Loi 724/94) : modification du salaire de référence pour le calcul des pensions du secteur public. Depuis le 1^{er} janvier 1995, la pension des employés publics était ainsi calculée sur la base de tous les éléments de rémunération hors primes. Un nouvel organisme est créé pour assurer une gestion unique des régimes de pension des travailleurs du secteur public. Il s'agit de l'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell' amministrazione pubblica) qui regroupe tous les organismes et instituts (ENPADD, INADEL, ENPDEP ainsi que la direction Générale des organismes de sécurité sociale du trésor).

- Dini 1995 : elle a profondément changé le système des pensions de retraite en Italie. La loi a séparé l'assistance de la prévoyance (en transférant le financement des pensions d'invalidité et du minimum vieillesse de l'INPS au budget de l'Etat) et a harmonisé les régimes (plus de 50 régimes avant 1995). Le point central de la réforme est la modification du mode de calcul de la pension et l'introduction d'un régime transitoire qui prendra fin en 2013. Ce régime s'applique à tous les travailleurs sans exception. L'ensemble des régimes de base sera remplacé par un régime unique en « comptes notionnels ». Ce nouveau régime, par répartition, se base sur les salaires, l'âge de liquidation de la pension et le taux de revalorisation appliqué aux cotisations. Les dernières pensions, relevant de l'ancien système, seront liquidées vers 2036. Les nouvelles règles ne sont applicables qu'aux employés totalisant moins de 18 ans de service au 31 décembre 1995 et qui ont décidé de convertir leurs droits à pension en prestations définies en cotisations définies. Initialement prévue jusqu'au 1^{er} janvier 2001, cette option a été reportée au 1^{er} janvier 2003. Depuis cette réforme, la législation encourage l'épargne retraite individuelle ainsi que la participation des salariés aux dispositifs de retraite professionnels à cotisations définies. La suppression du dispositif de retraite anticipée ne s'est pas accompagnée de mesures visant à favoriser l'emploi des seniors. Par conséquent, le gouvernement italien a dû faire de nouvelles propositions.

- Réforme 2001 : des dispositions visant à permettre l'acquisition des droits minimaux dans le système public de pensions ont été prises. Auparavant, une personne participant à différents régimes de retraite pouvait ne pas acquérir de droits dans aucun d'entre eux en raison des règlements différents des régimes. Dorénavant, la participation à chaque régime est prise en compte.

- Réforme 2003/2004 : le gouvernement italien poursuit la réforme Dini amorcée en 1995. Les 190 amendements du projet de loi ont été examinés par le sénat le 9 mars 2004. La réforme devrait être adoptée d'ici la fin du mois de juin. Certains sénateurs estiment que ce projet n'est pas le fruit d'une négociation réelle avec les syndicats. Ces derniers ont organisé une série de journées d'actions pour protester contre cette nouvelle réforme.