

**Communication de M. Augusto Rollandin,  
Président de la Région autonome Vallée d'Aoste**

L'article 114 de la Constitution italienne définit les Régions comme des « organismes autonomes ayant leurs propres Statuts, leurs propres pouvoirs et leurs propres fonctions, conformément aux principes fixés par la Constitution ».

Cette disposition contenue dans la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, grâce à laquelle la Constitution italienne a été modifiée récemment, est le résultat d'une lente et difficile évolution du système institutionnel italien.

A' la chute du régime fasciste, à la fin de la seconde guerre mondiale, l'Assemblée constituante, face aux profondes divisions économiques et sociales que connaissait l'Italie à l'époque, décida d'introduire un nouveau niveau de gouvernement local : du fait de leurs dimensions territoriales, les Régions devaient permettre tant de contrôler de futures tendances centralisatrices de l'État, que de mieux satisfaire les exigences de la population dont elles étaient plus proches.

C'est ainsi que l'on assista à la création de 20 Régions, dont 5 (la Vallée d'Aoste, le Trentin-Haut Adige, le Frioul-Vénétie Julienne, la Sicile et la Sardaigne) furent dotées d'un régime d'autonomie spéciale, tant parce qu'il fallait tenir compte de certaines situations particulières – comme les caractéristiques ethnolinguistiques et les différences économiques et sociales entre les communautés de ces territoires – que pour contrôler efficacement les tendances séparatistes qui s'étaient manifestées à l'issue du conflit mondial.

Les premiers organismes régionaux d'Italie sont précisément certaines des Régions à autonomie spéciale et quelques-unes d'entre elles furent même dotées d'un Statut avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1948, de la Constitution de la République italienne.

A partir de ce moment là, l'histoire des Régions à autonomie ordinaire et celle des Régions à autonomie spéciale commencèrent à se distinguer l'une de l'autre.

Pour l'institution des Régions à autonomie ordinaire, la seule entrée en vigueur de la Constitution ne pouvait suffire : pour compléter le programme tracé par l'Assemblée constituante, il était nécessaire de délibérer une série de lois, par ailleurs prévues par le texte constitutionnel, afin, d'une part, d'organiser les élections des Conseils régionaux et d'identifier concrètement les fonctions, les bureaux et le personnel à transférer aux Régions et, d'autre part, de définir les rapports financiers entre ces dernières et l'État.

Ces lois ont été adoptées au cours des années soixante-dix.

En ce qui concerne les Régions à Statut spécial, les choses sont bien différentes.

L'article 116 de la Constitution établit que « Le Frioul-Vénétie Julienne, la Sardaigne, la Sicile, le Trentin-Haut Adige et la Vallée d'Aoste disposent de formes et de conditions particulières d'autonomie, selon leurs Statuts spéciaux respectifs adoptés par loi constitutionnelle ».

Le premier Statut régional proprement dit, c'est-à-dire loi fondamentale qui institue une Région, fut celui de la Sicile, qui date de 1946 et est donc antécédent à la Constitution italienne.

Mais, sur le plan chronologique, c'est la Vallée d'Aoste, constituée en 1945 en circonscription autonome, qui fut la première organisation démocratique dans le cadre de la décentralisation institutionnelle qui caractérise actuellement l'État italien. Promulgué au lendemain de la seconde

guerre mondiale, avant que la Vallée d'Aoste ne soit restituée à l'administration du Gouvernement italien, le décret du Lieutenant du Royaume n° 545 du 7 septembre 1945, représente en effet une innovation radicale de l'organisation administrative locale dans l'Italie de cette époque. Une Région historique et aux traditions anciennes comme la Vallée d'Aoste justement, en raison de ses conditions géographiques, économiques et linguistiques, devint, entre 1945 et 1948, à savoir jusqu'à l'entrée en vigueur de son Statut, une circonscription autonome avec une organisation administrative spéciale, c'est-à-dire une administration territoriale autarcique dotée de pouvoirs étendus et de prérogatives importantes, comme la répartition des recettes fiscales entre l'État et la Vallée d'Aoste, la faculté de créer des impôts spéciaux, la reconnaissance de la langue française et du droit à la pratiquer sur le territoire valdôtain.

Le Statut spécial qui institue la Région autonome Vallée d'Aoste fut approuvé par la loi constitutionnelle n° 4 du 26 février 1948, avec les lois constitutionnelles qui instituaient les autres Régions à autonomie spéciale, sauf le Frioul-Vénétie Julienne, dont le Statut ne fut adopté qu'en 1963 à la suite de l'accord international avec l'ex Yougoslavie qui régla la question de Trieste et de l'Istrie. A la différence des Régions à autonomie ordinaire, les Régions à Statut spécial obtinrent des pouvoirs plus étendus et furent également en mesure de fonctionner immédiatement après l'approbation de leurs Statuts.

Pour ce qui est de la Vallée d'Aoste, celle-ci peut être considérée à juste titre comme un bon exemple de régionalisme plein et efficace, dans le cadre plus vaste de l'organisation nationale.

Le Statut valdôtain définit en effet expressément le pouvoir législatif de la Région autonome Vallée d'Aoste. Celui-ci trouve sa plus haute expression dans l'exercice de la compétence dite « primaire » dans certaines matières, ce qui signifie que cette compétence n'est pas soumise à l'observation des principes fondamentaux fixés par les lois nationales.

Il est également établi que pour modifier le Statut, l'on doit appliquer la procédure prévue par la Constitution pour les lois constitutionnelles de l'État, étant donné que c'est par une loi constitutionnelle que le Statut a été adopté. L'initiative de la révision revient au Conseil régional et aux organes nationaux ; dans ce dernier cas, les projets de modification sont soumis à l'avis préalable du Conseil régional. Pour appliquer ensuite concrètement les articles du Statut et pour harmoniser la législation nationale avec l'organisation de la Région autonome Vallée d'Aoste, compte tenu de ses conditions particulières d'autonomie, l'État doit promulguer des lois d'application. Les schémas de ces actes sont élaborés au préalable par une commission paritaire composée de six membres, dont 3 sont nommés par le Gouvernement et 3 par le Conseil régional ; dans un deuxième temps, ces actes sont soumis à l'avis du Conseil régional.

Une autre caractéristique du Statut valdôtain est l'importance attribuée à l'utilisation de la langue française, qui représente pour la population valdôtaine une valeur à préserver et dans laquelle elle se reconnaît, car cette langue est liée à l'histoire du territoire, à la culture et aux traditions de la communauté. Le Statut ne régleme pas uniquement la possibilité d'employer le français mais établit la parité entre ce dernier et l'italien.

L'importance et la particularité du Statut valdôtain n'ont pas été entamées par les réformes du système institutionnel italien mises en œuvre pour répondre aux fortes instances de type fédéraliste qui se sont manifestées ces dernières années. Ces réformes, bien que conçues pour les Régions à Statut ordinaire, ont également touché les Régions à Statut spécial.

La loi constitutionnelle n° 3 de 2001 est la plus importante et la plus influente, étant donné qu'elle réforme la Constitution en modifiant le régime de répartition des compétences entre l'État et les Régions.

Avant cette réforme, les Régions à Statut ordinaire possédaient seulement un pouvoir législatif concurrent, en vertu duquel elles pouvaient légiférer dans chaque domaine à condition de respecter les principes fondamentaux relevant de la législation de l'État ; la modification apportée à la Constitution implique par ailleurs un changement total dans le partage des compétences législatives entre l'État et les Régions.

Actuellement, la Constitution prévoit un pouvoir législatif exclusif de l'État dans les 17 domaines visés à l'alinéa 2 de l'art. 117 de la Constitution, tandis que dans les autres domaines (visés à l'alinéa 3 dudit article), elle établit un pouvoir législatif concurrent, c'est-à-dire que l'État fixe les principes fondamentaux et que ce sont les Régions qui promulguent les lois spécifiques. Pour tous les domaines qui ne figurent pas à l'article 117 de la Constitution, le pouvoir législatif primaire revient aux Régions, ce qui signifie qu'elles ne sont pas limitées par les principes fondamentaux de la législation nationale.

L'article 116 de la Constitution introduit aussi le principe de la différenciation des organisations des Régions à Statut spécial : autrement dit, chaque Région a la possibilité de négocier avec l'État « des formes et des conditions particulières d'autonomie », notamment dans le cadre de son administration et de ses finances, mais qui peuvent concerner également ses compétences législatives.

Peut-être a-t-on ainsi voulu entreprendre un processus qui pourrait mener, demain, à un dépassement de la distinction initiale entre Régions à Statut ordinaire et Régions à Statut spécial, dans une optique de différenciation des autonomies locales en fonction des exigences des différentes communautés régionales.

Cette profonde réforme du système constitutionnel italien, bien qu'elle concerne les régions à Statut ordinaire, a également influencé considérablement les régions à Statut spécial.

La loi constitutionnelle susmentionnée (n° 3 de 2001) n'a pas touché directement les Régions à Statut spécial, mais elle a établi que la législation qu'elle introduisait devait être appliquée à ces dernières chaque fois qu'elle apportait une autonomie plus étendue que celle que les Statuts leur attribuaient.

C'est ainsi que la Région autonome Vallée d'Aoste a vu s'accroître le nombre des domaines où elle pouvait exercer son pouvoir législatif primaire et qu'aux domaines visés à l'art. 2 du Statut spécial sont venus s'ajouter tous les domaines exclus de l'article 117 de la Constitution : dans la mesure où ceux-ci relèvent des compétences de toutes les Régions indistinctement, ils sont également du ressort des Régions à Statut spécial.

La Région autonome Vallée d'Aoste peut donc légiférer librement dans des matières comme l'agriculture et les forêts, l'urbanisme, l'industrie hôtelière et le tourisme, l'artisanat, la chasse et la pêche, ainsi que dans d'importants domaines tels que l'industrie et le commerce, sauf le commerce extérieur.

Notre Région régleme et finance également son Corps forestier et son Corps des sapeurs-pompiers ; elle a, en outre, créé une société financière régionale, *Finaosta spa*, dont elle est l'actionnaire principale, et ce, afin d'encourager et de mettre en place toutes les activités susceptibles de favoriser le développement socio-économique du territoire valdôtain, dans le cadre de la politique de programmation régionale.

La Vallée d'Aoste continue à légiférer aussi dans d'autres matières, qui relèvent maintenant de la compétence exclusive de l'État, telles que la sécurité sociale, l'ordre juridique des collectivités locales, ainsi que la sauvegarde de l'environnement et de l'écosystème, étant donné que son Statut lui attribue une compétence législative primaire dans ces domaines.

L'exercice du pouvoir législatif primaire en matière d'ordre juridique des collectivités locales a permis de mettre sur pied, en Vallée d'Aoste, un véritable système des autonomies régionales, qui constitue un modèle moderne et complètement original en Italie, semblable à ceux des fédérations les plus avancées.

En Italie, les collectivités locales italiennes doivent traiter directement avec l'État qui les finance, tandis qu'en Vallée d'Aoste, la Région sert d'intermédiaire entre la collectivité locale et le niveau institutionnel supérieur. La représentation et la coordination des collectivités locales sont garanties par

un organisme spécial – le Conseil permanent des collectivités locales –, tandis que la Région pourvoit à leur financement étant donné que, comme dans le reste d'Italie, les seules recettes de leurs impôts ne leur assurent pas l'autosuffisance.

Enfin, dans des domaines importants comme la santé et l'éducation, aux termes de l'art. 3 de son Statut, la Région a le pouvoir d'édicter des dispositions législatives d'intégration et d'exécution des lois de la République, pour les adapter aux conditions régionales.

De plus, la Région prend en charge certaines dépenses dans des domaines qui sont directement financés par l'État, dans la plupart des autres Régions italiennes. Elle peut ainsi, d'une part, contrôler plus efficacement ses dépenses (notamment dans un secteur délicat comme celui de la santé) et, d'autre part, adapter le service fourni aux exigences réelles du citoyen, un point important surtout dans ce contexte particulier qui est la montagne, où les économies d'échelle sont impossibles et où des actions spécifiques doivent être mises en place pour éviter le dépeuplement.

Mais revenons sur l'évolution de la Constitution italienne : son nouveau texte maintient la distinction entre les Régions à Statut spécial et les Régions à Statut ordinaire. La réforme a estompé la différence entre les unes et les autres – différence assez marquée par le passé –, puisque le pouvoir d'édicter des lois sans respecter strictement les principes de base de la législation nationale a été attribué également aux Régions à Statut ordinaire.

Cela n'exclut pas que certaines particularités de la Vallée d'Aoste continuent à survivre et à justifier notre autonomie spéciale, aujourd'hui comme il y a demi-siècle. C'est le cas, par exemple, du français, langue officielle de notre Région à côté de l'italien : les deux langues sont parifiées et sont toutes deux les langues officielles de la Vallée d'Aoste.

Notre Statut est très clair à ce propos : il établit à l'art. 38 que « en Vallée d'Aoste la langue française et la langue italienne sont sur un plan d'égalité. Les actes publics peuvent être rédigés dans l'une ou dans l'autre langue [...]. En Vallée d'Aoste les administrations de l'État recrutent, autant que possible, des fonctionnaires originaires de la Région ou connaissant le français ». Et plus loin, l'art. 39 précise que « dans les écoles de tout ordre et degré qui dépendent de la Région, un nombre d'heures égal à celui qui est consacré à l'enseignement de l'italien est réservé, chaque semaine, à l'enseignement du français. Certaines matières peuvent être enseignées en français ».

Il ressort très clairement de ces articles qu'en Vallée d'Aoste, il est possible d'utiliser l'italien comme le français, y compris pour rédiger des actes publics (à l'exception des actes de l'autorité judiciaire qui sont établis en italien). Le choix revient aux citoyens qui habitent sur le territoire régional, qu'ils soient Valdôtains ou non.

Le souci de sauvegarder la langue française se retrouve, par ailleurs, dans les dispositions qui obligent la société chargée de la diffusion radiotélévisée à proposer des émissions en français, ainsi que dans le fait que certaines personnes doivent connaître le français. Je pense aux juges de paix, qui ne peuvent sans cela être nommés à ce poste. Je pense aussi aux enseignants, responsable de l'utilisation et de la sauvegarde de cette langue dans le système éducatif valdôtain.

Étant donné l'histoire de notre région et l'enracinement du français dans notre culture et dans nos traditions, c'est sur cette langue que se base l'identité de notre communauté et cela est d'autant plus vrai que la Cour constitutionnelle elle-même, par son jugement n° 156 de 1969, définissait ainsi la réalité de la Vallée d'Aoste : « l'égalité entre la langue française et la langue italienne se base sur la situation de plein bilinguisme dans la Région, situation qui a engendré des garanties constitutionnelles quant à l'égalité dans l'utilisation des deux langues ».

La loi n° 196 de 1978 établit, par exemple, que l'enseignement des différentes matières est réglementé par les lois et les programmes en vigueur en Italie, mais avec les « ajustements nécessaires » aux conditions du territoire valdôtain et aux exigences liées à l'utilisation du français.

Par ailleurs, il existe dans les écoles valdôtaines une situation de « plein bilinguisme » dans la mesure où tous les élèves doivent apprendre et le français, et l'italien ; en outre, les matières prévues par les

différents cours doivent être enseignées tantôt en italien, tantôt en français, afin d'assurer une véritable parité des deux langues.

Il faut rappeler que la loi n° 127 de 1997 attribue à la Région certaines compétences en matière de formation universitaire, ce qui a permis à la Vallée d'Aoste d'instituer une Université libre et d'attribuer à la Région le pouvoir de légiférer en matière de financement de l'Université et de la construction universitaire.

Je voudrais rappeler à ce propos que c'est grâce aux rapports qu'entretient la Vallée d'Aoste avec les organismes internationaux pour la francophonie qu'une étroite collaboration a pu s'instaurer entre l'Institut d'Etude de la Francophonie et de la Mondialisation (Inframond), qui travaille dans le cadre de l'Université de Lyon 3, et l'Université de la Vallée d'Aoste. L'objectif principal de cette collaboration est d'enseigner de façon stable les matières relatives à la francophonie dans le contexte mondial. C'est pourquoi l'Université de la Vallée d'Aoste étudie l'opportunité d'ouvrir une chaire Senghor à sa Faculté de sciences politiques et de relations internationales, ce qui ferait d'elle la seule et unique Université d'Italie à intégrer un réseau d'universités hautement qualifiées et à comprendre une chaire dont le titulaire pourrait approfondir dans la durée les thèmes de la francophonie et de la mondialisation, et ce, au bénéfice de la communauté locale.

Mais la Vallée d'Aoste se distingue par une autre caractéristique, qui justifie sa spécificité : je veux parler de son système financier, régi par un ensemble de lois qui le rendent décidément unique sur le plan national.

L'un des traits particuliers dudit système tient au fait que la Région a la faculté de créer ses propres impôts, mais aussi au principe de la territorialité desdits impôts, en raison duquel une large proportion des sommes ainsi encaissées reviennent dans ses propres caisses.

L'art. 12 du Statut spécial précise en effet que « en sus des recettes propres à la Vallée, l'État attribue à celle-ci, le Conseil de la Vallée entendu, une quote-part du produit des impôts qu'il perçoit ». La législation fixe actuellement à neuf dixièmes des taxes et impôts prélevés par le Trésor sur le territoire valdôtain la part qui doit revenir à la Région.

Ce même art. 12 du Statut ajoute encore : « La Vallée peut créer des impôts et des surtaxes, dans le respect des principes du droit fiscal en vigueur » et « L'État cède, en outre, à la Région les neuf dixièmes de la redevance annuelle perçue aux termes de la loi sur les concessions de dérivation des eaux à usage hydroélectrique ».

J'aimerais rappeler par ailleurs que la loi italienne n° 498 de 1992, qui supprimait la redistribution de la taxe sur la valeur ajoutée des biens et des services pour les importations provenant de pays de la Communauté européenne, comporte une mesure attribuant à la Vallée d'Aoste un montant équivalent à la quote-part qu'elle percevait auparavant et précise que ledit montant doit être revu à la hausse chaque année. Par ailleurs, et tout comme les autres régions d'Italie, la Vallée d'Aoste peut puiser dans les abondantes ressources financières que constituent les divers fonds engagés et mis à disposition par l'Union européenne. Autre disposition non négligeable, l'art. 14 du Statut spécial, aux termes duquel « le territoire de la Vallée d'Aoste est placé en dehors de la frontière douanière et constitue une zone franche ».

Même si cette disposition n'a pas été suivie d'effets concrets, et ce, parce que les lois définissant les modalités de mise en place de ladite zone franche n'ont jamais été promulguées, sa présence en dit long et vient encore souligner la position tout à fait à part du territoire de la Vallée d'Aoste dans le cadre plus large des institutions italiennes.

La preuve en est que, pour pallier la non-application des mesures relatives à ladite zone franche, depuis 1949, l'État italien exempte la Vallée des taxes qui frappent ailleurs différents produits. Cette exemption porte sur une quantité bien précise de certains aliments et de carburants, mais également sur les manuels scolaires et les outils agricoles, ainsi que sur les équipements industriels et sanitaires.

L'énergie électrique produite au moyen de petits générateurs pour l'usage exclusif de son producteur est également exemptée d'impôts.

Cette possibilité de déterminer ses propres recettes et le caractère territorial des impôts qui, comme je viens de le dire, constituent l'une des plus remarquables caractéristiques de l'organisation financière valdôtaine, sont deux des principes sur lesquels repose la réforme du système financier des Régions, dont on parle tellement en Italie depuis quelque temps et qui mérite une petite parenthèse.

Il est en effet bien évident que l'autonomie des Régions relèverait de la simple affirmation de principe si elle n'était pas assortie de la possibilité pour celles-ci de disposer de ressources financières adéquates, de nature à leur consentir de mettre en œuvre les actions qu'elles désirent entreprendre dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

Face à cet impératif, le parlement a adopté la loi constitutionnelle n° 3 de 2001, qui modifie l'article 119 de la Constitution italienne, lequel établit les principes constitutionnels à respecter pour la mise en place de ce que l'on appelle en Italie le « fédéralisme fiscal ».

C'est ainsi que la Constitution reconnaît désormais l'autonomie financière des Régions (mais aussi celle des Communes et des Provinces). Cela signifie que toutes peuvent désormais fixer et gérer, de façon autonome, les ressources financières dont elles ont besoin pour mettre en œuvre les compétences qui leur sont attribuées.

Les textes adoptés prévoient en effet que les Régions puissent disposer d'une autonomie financière complète, ce qui signifie que non seulement elles pourront choisir comment dépenser et gérer les ressources qui leur sont attribuées par les lois de l'État, mais aussi qu'elles auront la faculté de lever leurs propres taxes, ainsi que d'en déterminer le montant et les modes de recouvrement. Bien entendu, toutes leurs décisions dans ce domaine devront respecter tant la Constitution que les principes de coordination des finances publiques et du système tributaire.

Cette réforme sanctionne également le principe de la territorialité de l'impôt, en fonction duquel le produit de l'impôt prélevé sur un territoire donné doit revenir, en partie du moins, à la communauté dont il provient.

Par ailleurs, pour les territoires dont la capacité fiscale par habitant est moins élevée, un fonds de péréquation sans destination obligatoire sera institué : ce dernier aura pour fonction de compenser les éventuels déséquilibres entre les recettes fiscales des différentes Régions, afin que celles-ci parviennent à fournir les services relevant de leurs compétences et que la qualité desdits services reste uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Les finances régionales sont complétées par les ressources additionnelles que verse l'État, lequel intervient afin de promouvoir l'essor économique, la cohésion et la solidarité sociale, mais également de gommer les déséquilibres économiques et sociaux, ainsi que de soutenir l'application effective des droits de la personne

Depuis quelques mois, l'Italie a amorcé le processus de réforme nécessaire à l'application concrète du fédéralisme fiscal. Des lois de l'État sont en effet indispensables pour traduire dans les faits les principes énoncés par la Constitution.

Les piliers de cette réforme seront l'abandon de la finance dérivée et la couverture intégrale de ce que l'on appelle les « prestations de base » inhérentes aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national (aux termes de la lettre *m* du deuxième alinéa de l'art. 117 de la Constitution). Lesdites prestations seront de ce fait financées par le fonds de péréquation dont je parlais précédemment.

En ce moment le débat fait rage : les Régions à Statut ordinaire dont la capacité fiscale est élevée revendiquent le droit de redistribuer à leur population les sommes perçues sur leur territoire, en mettant en place des services efficaces, tandis que celles où la capacité fiscale est plus faible craignent

de ne pas disposer de ressources suffisantes et s'inquiètent à l'idée que la nouvelle organisation ainsi mise en place puisse entraver leur développement et, partant, diviser le pays.

Pour ce qui est des Régions à Statut spécial, cette réforme ne bouleversera pas leur organisation mais, bien que leurs formes de financement demeurent inchangées, elles devront contribuer elles aussi à la concrétisation des objectifs de solidarité et donc au fonds de péréquation.

En conclusion, je dirais donc que si, au cours de ces dernières années, l'Italie a progressivement fait une plus large place au rôle des Régions, en étendant la portée de leurs pouvoirs et en comblant partiellement le fossé qui sépare les Régions à Statut ordinaire de celles qui ont un Statut spécial, il faut cependant rappeler que ces dernières méritent pourtant que l'État continue à les protéger. Car, aujourd'hui comme hier, leurs différences, tout comme l'identité culturelle propre à la communauté issue de chaque territoire, sont le fruit de l'histoire et doivent être respectées, conformément à l'art. 6 de la Constitution italienne, qui affirme, je cite : « La République protège les minorités linguistiques par une législation spéciale ».