

LES POUVOIRS LOCAUX EN ITALIE

La tension en Italie entre pouvoirs locaux et pouvoir central est une donnée historique : depuis le Moyen Age, cette tension a toujours existé, entre pouvoirs locaux et pouvoir central, et même pouvoirs centraux ; Empire et Papauté ont longtemps joué simultanément ce rôle de pouvoirs centraux, de même que l'ont joué pour certaines régions des puissances étrangères, Aragon, Catalogne, Espagne, Autriche, France (jusqu'à Murat, roi de Naples) ; pour d'autres régions, en revanche, le pouvoir central était exercé par des Etats italiens : la Sardaigne, par exemple, a été soumise au pouvoir central du Piémont avant de l'être au pouvoir central italien.

L'objet de cet exposé n'est pas d'étudier l'histoire de l'Italie à la lumière des rapports entre centres et périphérie. Je prendrai quand même pour preuve et pour origine de cette tension la naissance du fait communal, pour relever la profondeur historique du phénomène, pour mieux comprendre l'enracinement du fait communal et, en liaison avec lui, du fait politique local, et du fait régional, dans la société italienne.

Je donnerai donc d'abord un aperçu historique, puis j'examinerai la question des pouvoirs locaux dans la Constitution italienne. Je donnerai ensuite des indications plus détaillées sur les différents échelons de ces pouvoirs locaux en Italie : région, province, commune, et quelques aperçus sur d'autres niveaux de pouvoirs locaux. Je mentionnerai pour terminer quelques problèmes d'actualité.

Je ne traiterai que des pouvoirs locaux politiques et administratifs, relevant de l'Etat, c'est-à-dire que je ne traiterai pas de la question des pouvoirs dans les entreprises (pouvoir patronal, pouvoir

syndical) ou dans les établissements scolaires et universitaires par exemple ; je ne traiterai pas non plus du pouvoir judiciaire, qui est tout à fait d'actualité, ou du pouvoir de l'information, ce qui ne serait pourtant pas sans intérêt, compte tenu de la place, historique et actuelle, de la presse régionale, des radios et télévisions locales en Italie.

Aperçu historique :

C'est sans doute dès la fin du 11^{ème} siècle - début du 12^{ème}, que naît la question dont nous occupons. Dans un certain nombre de villes de l'Italie septentrionale, les bourgeois, c'est-à-dire les citoyens libres, devenus de plus en plus nombreux, ayant des intérêts qui entrent en conflit avec la structure féodale de la société, ou des intérêts qui n'étaient même pas envisagés par la jurisprudence, décident de s'unir en une communauté privée, la "commune", pour protéger et gérer leurs activités, essentiellement marchandes. Puis, les membres de cette "commune" deviennent assez forts pour gérer la ville ; les deux structures, commune et ville, en viennent à coïncider : la commune privée devient publique et une juridiction se met peu à peu en place. A la fin du 11^{ème} siècle (en 1085 à Pise), apparaissent des magistratures régulières des communes.

On a un indice explicite de la réalité de ce nouveau pouvoir politique quand ont lieu les premiers conflits entre villes : ainsi en 1107, Milan et Lodi entrent en un conflit militaire, qui s'étend aux villes voisines, Tortone, Crema, Pavie, Crémone. C'est un conflit d'un type nouveau : ce ne sont pas deux seigneurs féodaux, ou l'Empereur et un suzerain, qui se combattent pour des raisons de conquête ou de domination de territoire ; ce sont deux villes, pour des motifs commerciaux (la maîtrise du trafic commercial sur le Pô). On va vers une société urbaine et marchande qui tend à s'affranchir des limites du féodalisme ; c'est la manifestation d'un processus de conquête de l'indépendance par une couche dirigeante autonome dans les villes, qui, si elle reconnaît l'autorité du Pape et de l'Empereur, fait tout pour se libérer de ce qui pourrait entraver son activité économique.

Ce n'est pas propre à la seule Italie du Nord ; on trouve des phénomènes du même genre dans les Flandres, et le mouvement qui va porter à la constitution des communes devient bientôt européen comme l'atteste le développement des grandes foires, de Reims, de Lyon, du Lendit à Saint-Denis. Mais en Italie, cela va conduire à la naissance d'entités politiques, puis étatiques, territorialement restreintes, mais historiquement stables. A partir du 13^{ème} siècle, les communes deviennent des seigneuries, bases d'Etats que leurs conflits, entre eux et avec la Papauté, avec l'Empire, avec les puissances étrangères, Espagne, France, Autriche, empêchent de se développer ou de s'unifier, du moins après une phase où les plus

petits sont absorbés. Par exemple, Florence, qu'on appela longtemps le "fléau de la balance", fit en sorte qu'aucun Etat important dans la péninsule ne puisse se constituer qui aurait menacé son indépendance et son existence, s'alliant tantôt avec Milan, tantôt avec la République de Venise, tantôt avec la Rome papale, tantôt avec la France, pour faire contre-poids à toute tentative d'extension, d'annexion, de domination, de la part d'autres Etats, sans exclure ceux avec qui elle était précédemment alliée.

La combinaison de ce fait avec la question méridionale va laisser des traces indélébiles, y compris sur le mouvement d'unification au 19^e siècle, sur la constitution, et la Constitution, de la République italienne.

Le sud de l'Italie (Mezzogiorno), en effet, connaît une évolution différente : les Normands s'y installent au XI^e siècle et y introduisent le droit d'aînesse, ce qui empêche le morcellement des fiefs. Dans la succession des dominations, normande, française, espagnole, sur le sud de l'Italie, il y a une constante : ce Mezzogiorno reste, pour l'essentiel, constitué en un Etat doté d'une forte individualité par rapport au centre-nord divisé, quand s'engage le mouvement d'unification de la péninsule, entre plusieurs Etats ; Toscane, Piémont-Sardaigne, Lombardie-Vénétie sous domination autrichienne, Etats du Pape.

L'unification italienne se fait donc contre la dynastie des Bourbons au sud, contre le pouvoir pontifical au centre, contre la domination autrichienne au nord-est. C'est-à-dire que, pour constituer un Etat unitaire, il a fallu, il n'y a qu'un siècle et demi, vaincre des pouvoirs centraux forts, et recomposer cet Etat à partir de réalités locales très fortes, très individualisées, ayant eu elles-mêmes des structures étatiques, que l'histoire avait liées à des pouvoirs d'états centraux centralisateurs. Cette entreprise, commencée concrètement à partir de 1848, a donné lieu à de multiples tensions et rebondissements ; et ce n'est sans doute pas fini.

On pourrait penser que, compte tenu de ces antécédents historiques, l'Etat unitaire italien aurait, d'emblée, tenté d'en tenir compte et se serait, d'entrée de jeu, constitué à partir de ces profondes différences régionales issues tant des anciens Etats italiens que des pouvoirs centraux dont ils avaient dépendu durant des siècles. C'était le sens des diverses hypothèses fédéralistes, celle de certains secteurs catholiques, comme le courant néo-guelfe de Gioberti, celle de secteurs républicains, comme les mazziniens ; c'était aussi l'hypothèse de Cavour et de ses collaborateurs les plus proches qui souhaitaient plus d'autonomie pour les provinces et les communes et envisageaient l'échelon de la région. Cavour,

admirateur de l'Angleterre, appréciait son système de gouvernement local et considérait comme néfaste le modèle centralisé français, allant jusqu'à prédire qu'il conduirait la France à la ruine. Le discours de la Couronne de 1860 promettait une "liberté administrative progressive". Or les quatre projets de loi que présenta dans ce sens le ministre de l'Intérieur Minghetti en 1861 furent rejetés par le Parlement sous couvert de crainte pour l'unité nationale, en fait parce que la majorité, notamment les représentants des latifondistes méridionaux, désirait un pouvoir centralisateur, avec l'espoir que ce serait un pouvoir plus fort face aux poussées revendicatives et à la protestation sociale qui commençaient à monter. En 1865, l'unification se fait donc sur le modèle piémontais, marqué par le modèle napoléonien, alors que dans certains Etats pré-unitaires, la Toscane, la Lombardie, existaient des embryons d'autonomies locales.

Plus tard, de 1925 à 1943, le régime fasciste procéda à une large décentralisation administrative mais avec un contrôle hiérarchique très fort sur les instances locales, nommées. En même temps, le fascisme combattit toute forme d'autonomie régionale et de régionalisme, y compris au plan culturel et linguistique.

La Constitution de 1948 et son application

C'est la Constitution de 1948 qui marque un pas décisif pour la définition de pouvoirs régionaux, provinciaux, communaux, conformes à l'histoire de l'Italie, aux modalités de son édification. C'est durant ce qu'on appelle parfois "second Risorgimento" ou "quinquennat révolutionnaire", les quatre années et demi qui vont de la chute de Mussolini le 25 juillet 1943 à l'adoption de la Constitution (22 décembre 1947) et à son entrée en vigueur le 1er janvier 1948, que fut élaborée la Constitution italienne actuellement en vigueur et dite Constitution de 1948. C'est la Constitution de la première république italienne, fortement inspirée de la première Constitution française de 1946. Jusqu'alors, la loi fondamentale italienne était le Statut du 4 mars 1848. Le contexte politique de la rédaction de la Constitution est celui d'une forte présence unitaire des formations de gauche, celui aussi de l'alliance antifasciste, bien que celle-ci fût mise en crise depuis l'éviction des ministres communistes et socialistes par le président du Conseil, le démocrate-chrétien De Gasperi, au printemps 1947.

Une des caractéristiques de cette Constitution est la décentralisation, en réaction, précisément, contre la conception fasciste de l'Etat totalisant, totalitaire. C'est dans la deuxième partie de la Constitution de 1948, divisée en six parties, qu'est exposé l'ordonnement de la République, énoncé globalement par l'article

114 : "la République se divise en régions, provinces et communes". Mais dès l'article 5, est défini ce caractère de l'Etat italien : "la République, une et indivisible, reconnaît et promeut les autonomies locales". On remarque immédiatement que les termes même de la Constitution mettent en relief la tension entre centralisation et décentralisation, entre unité nationale ("une et indivisible") et "autonomies locales".

La Constitution définit 20 régions (19 créées dès 1948, le Molise venant s'y ajouter en 1963) : le Val d'Aoste, le Piémont, la Lombardie, le Trentin-Haut Adige, le Frioul-Vénétie julienne, la Vénétie, la Ligurie, l'Emilie-Romagne, la Toscane, les Marches, l'Ombrie, le Latium, les Abruzzes, le Molise, la Campanie, la Basilicate (autrefois appelée Lucanie), les Pouilles, la Calabre, la Sardaigne, la Sicile. Pour en créer de nouvelles, une procédure complexe est arrêtée : le Parlement doit voter une loi constitutionnelle après consultation des populations concernées.

L'article 115 de la Constitution stipule que "les régions sont constituées en organismes autonomes, dotés de pouvoirs et de fonctions propres, selon les principes fixés par la Constitution".

Parmi ces régions, l'article 116 en distingue cinq à statut spécial, disposant d'une autonomie différente et plus large : le Val d'Aoste, le Trentin-Haut Adige, le Frioul-Vénétie julienne, la Sardaigne et la Sicile. On voit que ce statut spécial est lié en partie à des spécificités économiques et géographiques, dans le cas de régions qui risquent d'être particulièrement marginalisées, étymologiquement "isolées", comme la Sardaigne et la Sicile. Mais il y a aussi des spécificités culturelles, linguistiques, des données de proximité avec des pays frontaliers, dans le Val d'Aoste à la frontière de la France, le Trentin-Haut Adige à la frontière autrichienne, le Frioul-Vénétie julienne à la frontière de ce qui était la Yougoslavie quand a été rédigée la Constitution.

Les lois du 10 février et du 11 mars 1953 définissent les transferts de compétence aux provinces, communes, ainsi qu'à divers offices et organismes (chambres de commerce, offices du tourisme, etc...)

Les dispositions transitoires VIII et IX de la Constitution prévoyaient un délai d'un an (avant 1949 donc) pour l'élection des conseils régionaux et fixaient un délai de trois ans (c'est-à-dire avant 1951) pour que les lois de la République soient adaptées "aux nécessités des autonomies locales et à la compétence législative attribuée aux régions". Dans les faits, les choses sont allées bien plus lentement. Les conseils des régions à statut spécial furent élus immédiatement après l'adoption de la Constitution : en 1948 pour le Trentin-Haut Adige, en 1949 pour la Sardaigne et le Val d'Aoste. La Sicile disposait d'un Statut en fonction d'un décret-loi du 15 mai

1946, antérieur donc à la Constitution, et qui fut convertie en loi constitutionnelle le 28 février 1948. Pour le Frioul-Vénétie julienne, la chose est plus récente, car sa constitution et son statut étaient en partie liés à la résolution du contentieux italo-yougoslave, qui n'a été définitivement réglé que par le Traité d'Osimo le 10 novembre 1975.

Mais pour les régions à statut ordinaire, les gouvernements dirigés par la Démocratie-chrétienne ont multiplié les mesures dilatoires et ont même pris des décisions qui renforçaient le contrôle de l'Etat central. Même pour les régions à statut spécial, Jean Musitelli observe que "l'Etat fit prévaloir une orientation nettement centraliste".

Les mouvements sociaux de 1968-69 ("mai rampant" et "automne chaud") accélèrent la mise en oeuvre de la Constitution dans le domaine des autonomies locales. Le 7 juin 1970, ont lieu les premières élections pour les régions à statut ordinaire. C'est le 1er avril 1972, après vingt années de ce que le Président de la République Giovanni Gronchi (1955-1962) avait caractérisé en 1955 comme "l'inapplication de la Constitution" que les régions assument l'intégralité de leurs compétences. Par la suite, une série de lois complètent et précisent les transferts de compétences de l'Etat aux différents échelons locaux, mais ce n'est jamais simple, notamment en matière d'autonomie fiscale et financière. En particulier, l'adoption de la loi 382, en juillet 1977, donna lieu, à l'Assemblée nationale, à la séance la plus longue de toute l'histoire de la République italienne : c'est précisément la loi qui sanctionne globalement les transferts de compétences.

J'ai insisté sur le caractère relativement récent de l'unité politique italienne, unité en tant qu'Etat. Mais on voit que, dans la tension dont j'ai parlé, entre central et périphérique, la prise en compte du fait local est plus récente encore, et réticente, bien que ce fait reste le caractère peut-être dominant dans la société italienne, comme on peut le constater ne serait-ce que par un regard de touriste.

Dans leur étude sur l'organisation régionale en Italie, Danièle Mazzega et Jean Musitelli observent : "Marqué par la tare originelle d'une centralisation autoritaire imposée contre la réalité diversifiée du pays, l'Etat italien, quel qu'ait été son statut au cours de la brève histoire unitaire du pays (monarchie libérale, dictature totalitaire, démocratie interventionniste et sociale), n'est jamais parvenu à s'enraciner durablement dans la conscience nationale ni à se poser en instrument de structuration de la société. Confronté à des particularismes locaux extrêmement vivaces, à des modes d'organisation sociale résistant aux interventions extérieures, à un tissu d'institutions concurrentes orchestrées, au premier chef, par l'Eglise qui, durant des siècles, a façonné les mentalités et vertébré les communautés, l'Etat n'a cessé d'apparaître aux yeux d'une

majorité d'Italiens comme une réalité à la fois extérieure et abstraite, un produit d'importation dépourvu de racines nationales".

Les régions :

L'Etat italien se veut une création originale, ni Etat centralisé, ni Etat fédéral, mais Etat régional. Toutefois, Danièle Mazzega et Jean Musitelli définissent la régionalisation italienne, comme ils le disent eux-mêmes, "par ce qu'elle n'est pas : ni une évolution vers une forme de fédéralisme politique, ni une pure opération de décentralisation administrative".

Les organes de la région, fixés par les articles 121 et 122 de la Constitution, sont le Conseil régional, élu selon des modalités définies par loi nationale, et qui a la puissance législative et administrative et peut faire des propositions de loi au Parlement ; la Giunta (Bureau) est élue par le Conseil en son sein et a des fonctions exécutives et administratives : elle est le gouvernement de la région ; le Président est élu par le Conseil en son sein et représente la région, il dirige les fonctions administratives de la région "en se conformant aux instructions du gouvernement central". Les membres d'un Conseil régional ne peuvent être membres ni du Parlement ni d'un autre Conseil régional.

Mais, à côté de ces instances élues et directement représentatives de la région, l'article 124 prévoit qu'un commissaire du gouvernement, résidant sur place, "supervise les fonctions administratives exercées par l'Etat et les coordonne avec celles qu'exerce la région".

Outre ses compétences locales, que nous allons voir, la région, seul échelon local à jouir de cette prérogative, concourt directement à l'activité politique de l'Etat. Elle participe à l'élection du Président de la République. Celui-ci est, aux termes de l'article 83, élu par le Parlement réuni en séance commune des deux Chambres. A cette élection participent des représentants des régions (3 par région, sauf pour le Val d'Aoste qui n'en a qu'un) élus par chaque Conseil régional "de façon que soit assurée la représentation des minorités". Les régions peuvent être à l'initiative de référendums (il faut que cinq régions en fassent la proposition). Dans certains cas, elles sont représentées au Conseil des ministres.

Les régions disposent d'autonomie statutaire, d'autonomie législative, d'autonomie administrative, d'autonomie financière :

- autonomie statutaire : en vertu de l'article 123 de la Constitution, le Conseil régional élu élabore un statut, l'adopte à la majorité absolue des membres du Conseil. Ce statut "est approuvé par une loi

de la République" : aucune condition n'est fixée pour cette approbation, si ce n'est que les statuts doivent être en "harmonie avec la Constitution". Ces statuts établissent "les normes relatives à l'organisation interne de la région" et règlent "l'exercice du droit d'initiative et de référendum sur des lois et des dispositions administratives de la région et la publication des lois et des règlements régionaux";

- autonomie législative : la loi régionale est source de droit au même titre que la loi d'Etat. En vertu de l'article 117, la région fixe "des règles législatives dans la limite des principes fondamentaux fixés par les lois de la République" : cette liste comprend entre autres la santé, les transports, l'urbanisme, l'agriculture, l'instruction professionnelle ; cette liste n'est pas limitative.

- autonomie administrative : les compétences administratives de la région couvrent le même champ que ses compétences législatives mais ne sont pas soumises au contrôle de l'Etat. L'article 118 impose aux régions de "déléguer leurs fonctions administratives aux provinces, communes ou autres organismes locaux". C'est le commissaire du gouvernement qui assure, on l'a vu, la direction des fonctions administratives assurées par l'Etat.

- autonomie financière : coordonnée par la loi avec les finances de l'Etat central et des autres échelons locaux. L'article 119 affecte aux régions des impôts régionaux et des contributions du Trésor, définies en fonction de la superficie, de la population, des taux de chômage et d'émigration. L'Etat peut affecter des contributions spéciales pour des buts spécifiques. La région est possesseur d'un domaine et d'un patrimoine.

Pour assurer le caractère unitaire de la République, la puissance législative des régions est soumise à des contrôles et des limitations :

- les Statuts doivent faire l'objet d'une loi, comme on l'a vu. Ils ont tous été approuvés par le Parlement dans le cours de l'année 1971.

- les lois régionales doivent rester "dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'Etat", comme on l'a vu également.

- les projets de loi régionale doivent être soumis au Commissaire du gouvernement avant promulgation. Celui-ci peut, de même que la Cour constitutionnelle, demander un réexamen.

- la région n'a pas le pouvoir de faire obstacle à la libre circulation des marchandises et des personnes.

- le Conseil régional, aux termes de l'article 126, peut être dissous par décret motivé du Président de la République dans les cas de violation de la Constitution ou de la loi, ou dans les cas d'incapacité, démission, impossibilité d'exprimer une majorité, ou pour des raisons touchant à la sûreté nationale. Dans ces cas, une commission de trois membres, citoyens éligibles au Conseil régional, est chargée

de l'expédition des affaires courantes et d'organiser de nouvelles élections régionales dans un délai de trois mois.

Les régions à statut spécial ont, par définition, des statuts particuliers, différents non seulement de ceux des régions à statut ordinaire, mais aussi différents entre eux.

Sicile : ses organes sont l'Assemblée régionale, la Giunta, le Président de région. Celui-ci est à la fois chef du gouvernement régional et représentant du gouvernement national. Il participe au Conseil des ministres avec rang de ministre, avec voix délibérative. La décentralisation administrative en Sicile est totale : le Président et la Giunta exercent les fonctions administratives et exécutives dans les domaines qui sont de la compétence de la région et, pour les autres matières, ce sont eux et non le commissaire du gouvernement, qui "exercent une activité administrative selon les directives du gouvernement de l'Etat".

Sardaigne : à la différence de ce qui est prévu pour la Sicile, le Président de région, n' assiste aux réunions du Conseil des ministres que lorsque l'ordre du jour porte sur des questions concernant la Sardaigne ; il n'y participe pas avec rang de ministre et n'a pas voix délibérative. Sur place, c'est le commissaire du gouvernement qui supervise les fonctions administratives relevant de l'Etat. Le Président, et lui seul, à l'exclusion donc de la Giunta, supervise celles qui sont déléguée à la région.

Trentin - Haut Adige : les problèmes particuliers à cette région, problèmes ethniques et linguistiques, coexistence de deux communautés, l'une germanique et l'autre ladine, mais aussi séparatisme ou revendication de rattachement à l'Autriche, terrorisme lié à ces tendances, tout cela a amené à des modifications en 1971. La région est organisée en deux provinces (la province est un échelon comparable à nos départements pour ce qui est de l'extension géographique mais on verra que ses attributions sont, en règle générale, très limitées) : Trente, à dominante italienne, et Bolzano, à dominante germanique, où l'usage de la langue allemande est officiellement reconnu. Ces deux provinces jouissent d'une autonomie particulière, y compris au plan législatif, dans le cadre de la région. La région perçoit des impôts propres et l'Etat lui reverse une partie des impôts nationaux. Les deux provinces reçoivent une partie des impôts de la région et de l'Etat.

Dans le traité d'amitié italo-autrichien signé en juin 1992, l'article 4 concerne le Haut Adige. Il stipule que "la garantie de l'identité de la population de langue allemande en Haut Adige, son développement culturel et économique, la coexistence fructueuse entre les groupes linguistiques dans le Haut Adige, contribuent à l'amélioration des relations bilatérales (pour comprendre la portée de cette référence, il faut se rappeler que, pour l'Italie unitaire, "l'ennemi héréditaire"

pendant tout le 19ème siècle a été l'Autriche, que la Vénétie, la Lombardie, le Trentin et le Haut Adige lui ont été arrachés militairement. Le 24 mai 1915, c'est à l'Autriche que l'Italie a déclaré la guerre ; ce n'est qu'en 1916 qu'elle a déclaré la guerre à l'Allemagne, parce qu'alliée de l'Autriche. Et le souvenir des combats contre l'Autriche, de Caporetto, de Gorizia, du Piave, sont l'équivalent pour les Italiens, de Verdun et de la bataille de la Marne pour les Français)... Les parties contractantes encourageront également le rôle de lien joué par le Haut Adige dans les rapports entre les deux pays, en reconnaissant l'opportunité de tenir compte du fait que l'Autriche représente traditionnellement un point de référence particulier pour la population de langue allemande du Haut Adige".

Val d'Aoste : La principale caractéristique de cette région est "la prescription du bilinguisme" : les actes publics et l'enseignement sont effectués en français et en italien.

D'autre part, le contrôle sur les actes administratifs de la région est confié à une commission de coordination présidée conjointement par un représentant du Ministère des finances et par un représentant de la région désigné par le Conseil régional (appelé Conseil de la vallée).

Frioul - Vénétie julienne : La principale caractéristique est ici encore la prescription du bilinguisme, pour la défense des minorités linguistiques.

Pour le reste, les organes de la région et leurs compétences sont ceux des régions à statut ordinaire.

Les communes :

L'Italie compte environ 8000 communes.

Cet échelon, comme on l'a vu rapidement, est profondément enraciné dans l'histoire italienne et a eu un rôle sans doute décisif dans la construction de l'idée d'autonomie locale, dans la tradition italienne de cette autonomie et dans la structuration de la société italienne. Pour la plupart, les communes italiennes actuellement existantes sont antérieures non seulement à l'état italien, mais même, nous l'avons vu aussi, aux Etats, seigneuries, grands duchés, principautés, républiques, royaumes qui ont précédé dans la péninsule, la naissance de cet Etat unitaire.

La région a compétence pour créer ou modifier les communes, après consultation des populations concernées. La délimitation des communes peut être modifiée par décret du Président de la République, soit pour procéder à des regroupements, à des intégrations dans une ou plusieurs autres communes, soit au contraire pour fractionner une commune en plusieurs communes distinctes.

L'article 114 en fait implicitement l'échelon le plus petit de l'organisation territoriale de l'Etat : "La République se divise en régions, provinces et communes". Ce qui signifie que d'autres instances locales plus petites sur lesquelles je dirai ensuite quelques mots n'ont pas un statut du même ordre et que la division de la commune en circonscriptions, quartiers, zones, ne rompt pas l'unité de la commune et que ces instances ne sont pas des organismes ayant une autonomie.

La commune est donc l'organisme politique élémentaire, la cellule élémentaire de la vie administrative de l'Etat. Elle est la référence de toute la collectivité qui vit sur son territoire.

Les organes de la commune sont le Conseil communal, la Giunta et le maire. Le Conseil communal est composé d'un nombre de conseillers variable en fonction de la population de la commune. Ce Conseil est élu par la population de la commune au scrutin de liste à la proportionnelle dans les communes de plus de 5000 habitants. Pour les communes de moins de 5000 habitants, il existe un système complexe, s'apparentant au scrutin majoritaire, avec obligation de voter pour un nombre de candidats inférieur au nombre de sièges à pourvoir, de façon à préserver la représentation de la minorité.

Le Conseil communal élit en son sein une Giunta et le maire. Le Conseil est un organe délibératif ; la Giunta est un organe exécutif : ses membres, les assesseurs, sont préposés, surtout dans les municipalités importantes, à différents secteurs de l'activité municipale. Le maire a des attributions larges : il préside la Giunta et le Conseil communal ; il est à la fois chef de l'administration communale et officier du gouvernement, c'est-à-dire organe local de l'Etat. En cette dernière qualité, il est responsable de l'état-civil, de la conscription, de l'ordre public, sur le territoire de la commune.

Le personnel administratif de la commune est dirigé par le secrétaire communal, qui est un fonctionnaire de l'Etat central.

L'activité des communes et des consortiums constitués par association entre communes ou entre communes et province, est soumise à des contrôles de l'Etat, à la fois par les instances de la province et le préfet, et par les différents ministères. Le préfet a pouvoir d'annuler des décisions et mesures communales qui seraient en contradiction avec les lois de l'Etat. La province a le pouvoir de contrôler la gestion financière de la commune. Il est constitué auprès du Ministère de l'intérieur une Commission centrale des finances locales qui a pour charge d'approuver ou non les budgets des communes qui ne sont pas en équilibre, de décider de mesures fiscales ou administratives (création de consortiums ou réunion de communes) visant à établir cet équilibre. Le Ministère de l'intérieur peut également décider la dissolution d'un conseil communal dans le

cas de fautes graves ou d'incapacité : ce dernier cas est assez fréquent quand le conseil communal ne parvient pas, ou ne parvient plus, à exprimer une majorité, notamment pour l'élection de la Giunta. Dans ce cas de dissolution, il est procédé à de nouvelles élections.

La commune a simultanément des fonctions propres et des fonctions qui lui sont déléguées par les échelons supérieurs, le gouvernement de l'Etat, la région, la province, dans le cadre de la décentralisation des fonctions de l'Etat.

Parmi les fonctions de la commune, propres ou déléguées, certaines sont obligatoires : police locale, santé et hygiène publique (cimetières, vaccinations, tout-à-l'égout et enlèvement des ordures, foires et marchés, abattoirs, éclairage public), entretien de la voirie et des lieux publics d'intérêt local, urbanisme. Les communes ont, comme fonctions déléguées obligatoires, la tenue des registres d'état-civil, le recensement en vue de la conscription militaire, l'organisation de certains services. Ces services peuvent être gérés soit directement par la commune, soit par des organismes distincts, comme c'est le cas en général pour les transports urbains, mais aussi très souvent, pour les abattoirs, le réseau hydraulique, les cantines scolaires ou celles du personnel communal. Ces organismes ont une autonomie financière mais il revient à la commune de contrôler leurs activités, leur financement et leur gestion.

Les communes peuvent aussi exercer des fonctions facultatives, qu'elles estiment nécessaires pour les intérêts des individus et de la collectivité qui sont de leur ressort.

Elles peuvent s'associer entre elles ou avec la province pour l'exercice de leurs fonctions quand celles-ci sont d'intérêt commun : sont alors constitués des organismes juridiques autonomes nommés "consortiums". S'il s'agit de consortiums remplissant des fonctions obligatoires des communes, leurs statuts sont fixés par la loi ; s'il s'agit au contraire de consortiums dont les activités répondent à des besoins fixés par les communes, les statuts sont arrêtés par les organismes qui constituent le consortium. Ces consortiums tirent leurs moyens financiers des organismes qui les composent. Leurs organes sont une assemblée, un conseil de direction et un président nommés par le conseil de province.

Les communes ont une large puissance fiscale : elles fixent plusieurs impôts, taxes, ou surtaxes, sur les personnes et les familles, la propriété, les activités économiques.

Les provinces :

Les provinces sont comparables à nos départements quant à leur dimension, à tel point que, pour éviter la confusion avec nos

provinces historiques, on préfère parfois traduire "provincia" par "département". Il en existe une centaine. Le caractère qui définit la province est la territorialité et non l'union de communes. Les modifications de limites provinciales, la constitution de nouvelles provinces, doivent faire l'objet de lois.

Coincées entre région et commune, deux instances d'une forte prégnance dans l'histoire et la société italienne, elles ont des attributions assez minces. Il a même été envisagé de supprimer cet échelon. Elles ont, pour une part, une fonction dans la décentralisation administrative de l'Etat et des régions, dans les domaines de l'ordre public, de l'instruction publique, de la fiscalité : la Préfecture et le Provveditorato agli studi (comparable à nos Inspections académiques) sont ainsi des organes décentralisés de l'Etat, dont la compétence s'exerce à l'échelle de la province.

Les organes de la province sont le Conseil provincial, la Giunta provinciale et le Président de la Giunta.

Le Conseil, organe délibératif, est composé de 24 à 45 membres, en fonction de l'importance de la population de la province. Il élit en son sein une Giunta de 4 à 8 membres et un Président. La Giunta est un organe exécutif. Le Président préside le Conseil et la Giunta ; il a des fonctions de représentation, de coordination, d'exécution.

Dans un volume publié par le Conseil des ministres en 1975, il est écrit que "l'une des fonctions les plus importantes de la province est certainement ce qui concerne la construction et l'entretien des routes provinciales". La province a cependant d'autres compétences en matières de construction et d'entretien d'infrastructures, pour la navigation (important pour les lacs d'Italie du nord), les ports d'intérêt local, la protection contre les inondations. Surtout, elle participe à des services qui sont de la compétence de l'Etat, dans les domaines de la santé, de l'instruction publique.

La province a également des fonctions facultatives, dont elle décide en fonction de son appréciation sur les besoins des populations qui sont de sa responsabilité.

Comme on l'a vu, elle peut et parfois elle doit, entrer dans des consortiums avec des communes pour certaines missions d'intérêt commun. Il peut également être constitué des consortiums entre diverses provinces. Les règles qui régissent ces derniers sont les mêmes que celles qui régissent les consortiums entre communes ou entre communes et province.

Autres instances :

1. L'action de l'Etat s'appuie sur des **organismes parapublics** intervenant dans divers secteurs. Leur définition et leurs compétences sont très imprécises ; ils peuvent être créés pour des missions de tous genres, éventuellement limitées dans le temps. Offrant des emplois, ils peuvent être un instrument du clientélisme des partis au pouvoir ;

une fois créés, même pour une activité temporaire, ils ont de bonnes chances de rester en place. Il y en a actuellement environ 50 à 60000.

Emanation directe du pouvoir central, ils ont souvent été une façade de décentralisation qui, dans les faits, s'opposait à la décentralisation ; en particulier, ils ont souvent été un obstacle aux activités des régions et communes. Depuis 1977, ces interférences sont limitées par le transfert aux régions des organismes para-publics nationaux et interrégionaux dont le domaine de compétence recoupe les domaines de compétence régionale.

2. La loi N° 278 du 8 avril 1976 ouvre la possibilité pour les communes de constituer des **circonscriptions**. Cet échelon n'est pas explicitement prévu par la Constitution dans son article 114, mais l'article 5 en offre la possibilité tout à fait constitutionnelle.

La loi prévoit donc que les communes de plus de 40000 habitants peuvent se constituer en circonscriptions, dans le cadre de l'unité de la commune. Cette décision peut être prise sur demande des électeurs par pétition auprès du Conseil communal.

Les organes de la circonscription sont le Conseil de circonscription, qui peut s'appeler Comité de zone ou de quartier, par exemple, et le Président de ce Conseil. Les séances du Conseil sont publiques.

La commune peut décider que les Conseils de circonscription auront un rôle consultatif ou délibératif.

S'il s'agit de conseils à fonction consultative, ils sont élus par le Conseil communal.

S'il s'agit de conseils ayant des fonctions délibératives, ils sont élus au suffrage universel direct dans la circonscription. Les fonctions délibératives peuvent porter sur les travaux publics et les services publics.

Dans tous les cas, les Conseils de circonscription sont amenés à donner un avis sur le fonctionnement et la gestion des biens et des services, sur les problèmes administratifs, sur le projet de budget, sur l'urbanisme, en particulier sur le plan d'occupation des sols.

C'est à Florence qu'ont été élus les premiers Conseils de circonscription à pouvoir délibératif, dès novembre 1976, sous le nom de Conseils de quartier.

Les problèmes actuels :

D'abord, il y a des projets de réformes du mode de scrutin : majoritaire partout, ou majoritaire pour les communes de moins de 10000 habitants ; élection du maire au suffrage direct. Ces réformes pourraient même être un banc d'essai pour des modifications du mode de scrutin à l'échelle nationale : Parlement et Président de la République, éventuellement président du Conseil.

Ensuite et surtout, il y a le problème fondamental, la question de la décentralisation : décentralisation, régionalisation, autonomisation? En 1982, Sabino Cassese écrivait : "le système administratif italien se trouve dans une phase de passage dominée par l'incertitude ; il n'est plus centralisé mais il n'est pas encore à structure régionale, ou autonomiste.... Plus de la moitié des vingt ministères actuels a sa propre organisation décentralisée et au moins un quart des ministères a autant d'organisations décentralisées qu'il y a de directions générales... En 1877, le personnel des rôles centraux représentait 5% de l'ensemble du personnel dépendant de l'Etat... Au début du siècle, le rapport augmente en faveur du centre : 10%... Selon des estimations de 1979, il y a une augmentation du personnel central qui arrive à 12%... Le système italien n'est donc plus centralisé... Mais le personnel de l'Etat central est en augmentation".

Les tensions dont j'ai parlé dès le début de cet exposé sont loin d'être réglées. De nombreuses initiatives et propositions, parfois radicales, s'en prennent à ce pouvoir central, à la fois très lourd, très peu fonctionnel, et fréquemment ressenti comme étranger, voire opposé, aux citoyens : propositions de référendums d'initiative populaire pour plus d'autonomie aux régions, revendications autonomistes ou fédéralistes des liges septentrionales. L'Assemblée a rejeté en novembre 1992 un projet fédéraliste du Parti démocratique de la gauche, qui avait obtenu l'accord de la Ligue lombarde. Mais cette ligue, dont le poids électoral est devenu important dans le Centre-Nord, au point que les sondages lui donnent 30% dans la plupart des grandes villes de ces régions, a avancé d'autres hypothèses, plus probablement des ballons d'essai, dans les six derniers mois : une fédération de trois Etats, une monnaie, un système de protection sociale, et même une milice, autonomes, pour le Nord.

Le théoricien de la Ligue lombarde, Gianfranco Miglio, propose dans son livre *Come cambiare. Le mie riforme*, que, dès les élections régionales de 1995, se constituent des macro-régions (en premier lieu une macro-région padane) présidées par des Présidents élus au suffrage direct, nommant directement leurs ministres et disposant de pouvoirs exécutifs forts ; elles seraient dotées d'appareils administratifs originaux, formés sur le modèle des entreprises ; ces macro-régions seraient les Etats d'une structure fédérative, l'Union italienne. L'Union assurerait la coordination des macro-régions, et aurait pouvoir sur la politique étrangère, la finance générale, la justice.

On voit que le système de décentralisation tel qu'il fonctionne en Italie ne permet pas par lui-même "d'intégrer les courants centrifuges", contrairement aux espoirs de Danièle Mazzega et Jean

Musitelli. Au contraire, ces courants sont actuellement renforcés par les difficultés économiques que connaît l'Italie, avec une accentuation des disparités régionales, notamment, bien sûr, entre Nord et Sud.

4 décembre 1992

Pierre LAROCHE

Quelques repères bibliographiques

BRETONNIERE (Béatrice), *A propos des régions en Italie : histoire, portée et limites d'une réforme*, in "Espaces et sociétés", décembre 1976.

CASSESE (Sabino), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1982.

FERRARI (Pierre), *Les régions italiennes*, PUF, 1972.

MAZZEGA (Danièle), MUSITELLI (Jean), *L'organisation régionale en Italie*, La Documentation française, Notes et études documentaires, 18 janvier 1980.

MIGLIO (Gianfranco), *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992.

Stato (Lo) italiano e il suo ordinamento, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri. Servizi informazioni e proprietà letteraria, 1975.