

LES COMMUNES ET LES PROVINCES APRÈS L'ADOPTION DE LA LOI N° 142 - 90

La loi n° 142 - 90 portant réforme des collectivités locales s'inscrit dans un contexte européen et national paradoxal marqué par le développement des autonomies locales et la crise du système de représentation de leurs intérêts politiques et administratifs. L'Italie à l'instar de la Belgique, de l'Espagne et du Portugal est caractérisée par un système de régionalisation et de décentralisation récent qui a doté les régions de compétences législatives¹ et occupe une place intermédiaire entre l'Allemagne, pays de très ancienne tradition décentralisatrice, et la Grèce, très fortement centralisée².

Au sein de l'Union européenne, le regroupement d'Etats en fonction de leurs système de décentralisation ne doit pas masquer leur diversité. La démarche strictement nationale des différents législateurs internes en matière de décentralisation explique que ce mouvement ne soit ni "universel", ni "uniforme"³ et ne conduise pas à une structure identique des Etats et de leurs pouvoirs locaux. Le fédéralisme allemand est très différent de son homologue belge et la décentralisation française reste une exception avec ses communes pléthoriques (environ 36 500) et ses

1 La France ne peut figurer dans cette catégorie car les régions décentralisées ne peuvent adopter de lois.

2 Cf. Luciano Vandelli in "La décentralisation française et l'Europe", Pouvoirs locaux, p. 23.

3 Cf. Hugues Portelli, ibidem p. 17.

départements si solidement implantés qu'ils jouent au niveau communautaire le rôle des régions des autres pays européens.

Bien que les différents mouvements décentralisateurs aient ignoré la construction européenne, il ressort de la concomitance entre les deux phénomènes qu'ils sont dialectiquement liés : le "jacobinisme européen"⁴ caractérisé par le transfert des compétences "régaliennes"⁵ des Etats vers les institutions européennes, accompagne le mouvement inverse de dessaisissement des compétences étatiques au profit des collectivités décentralisées. Ce "paradoxe de l'histoire"⁶ contenu dans le processus d'intégration européenne peut conduire, à terme, à la dilution du niveau étatique au sein de l'espace communautaire.

Conséquence de l'émergence d'un centre européen fort, le développement des collectivités autonomes à la périphérie est aussi une réponse à la crise du système politique en Italie.

Après l'instauration d'un Etat régional⁷ conformément aux dispositions du titre V⁸ de la Constitution républicaine, le législateur italien n'a pas étendu le mouvement de décentralisation aux communes et provinces qui sont restées régies, jusqu'à l'adoption de la loi n° 142 - 90 par des textes datant de l'unification de l'Etat italien (texte unique des lois communale et provinciale de 1865) et de l'époque préfasciste et fasciste (textes uniques de 1911, 1915 et 1934).

Lorsque ces normes, de caractère très centralisateur, contredisaient trop les principes autonomistes proclamés par la Constitution, le législateur s'est contenté d'adopter des "leggine" qui, sans remettre en cause fondamentalement les textes initiaux, les adaptaient de façon très "gattopardesca", en conservant toujours une orientation jacobine qui a déçu les espoirs des réformateurs encouragés par l'instauration de fortes entités régionales autonomes dans les années soixante-dix.

La crise institutionnelle des pouvoirs locaux entretenue par ce hiatus entre une pratique normative centralisatrice et les aspirations autonomistes d'une partie de l'opinion publique et de la classe politique se double du discrédit qui affecte le système représentatif et les élus. Les

4 Jean-Pierre Maury, *ibidem* p. 235.

5 Cf. Sabino Cassese, *ibidem* p. 218 - les quatre compétences régaliennes sont la défense, les affaires étrangères, la justice, l'ordre public.

6 Cf. Rusen Ergec, *ibidem* p. 211.

7 La création dès 1946 des régions à statut spécial entend résoudre le particularisme géographique, linguistique, historique des régions périphériques. Le retard apporté à l'édification des régions ordinaires peut s'expliquer par des raisons politiques et économiques : volonté de contenir l'influence du Parti communiste en Italie centrale et de réduire la fracture Nord-Sud par une politique interventionniste. Cf. Hugues Portelli, *ibidem*, p. 17.

8 Le titre V contient vingt articles dont dix-huit sont consacrés aux régions. Les articles 128 et 129 disposent l'institution des collectivités locales autonomes.

partis politiques en général et particulièrement les héritiers de ceux qui, à la fin du siècle dernier (le Parti socialiste) et dans les années vingt (le Parti populaire de Luigi Sturzo) ont été les protagonistes des institutions représentatives sont, depuis deux décennies gangrenés par les effets pervers de la partitocratie et du "trasformismo" et ne peuvent plus jouer le rôle de direction de la politique nationale que leur reconnaît pourtant formellement la Constitution en son article 49⁹.

Spécificité italienne de par sa nature et son ampleur, le dysfonctionnement du système politique s'est souvent traduit au niveau local par la paralysie d'exécutifs nouvellement élus, ainsi le ministre de l'intérieur Antonio Gava a révélé lors de son allocution au congrès national de l'ANCI¹⁰ à Palerme en 1989 que, quatre ans après les élections administratives de 1985, plus de cinquante pour cent des communes de plus de cinq mille habitants étaient dans l'impossibilité de fonctionner faute d'entente entre les différentes composantes des "majorités de coalition" au sein des exécutifs.

Régies par des textes obsolètes, dirigées par un "Palazzo" local déconsidéré, les collectivités de proximité ne sont plus en mesure de traiter des demandes et des besoins que la rapide mutation de la société italienne au cours du deuxième boom économique des années quatre-vingt a démultipliés et complexifiés. Le double mouvement d'urbanisation et d'intégration européenne a rendu nécessaire l'achèvement de l'édification du système institutionnel pluraliste commencée dans les années soixante-dix. Depuis lors, nombreux furent les projets et les propositions de loi, les initiatives d'experts, se proposant de réorganiser les communes et les provinces conformément aux principes autonomistes de l'article 128 de la Constitution¹¹. A cet égard, la loi n° 142 - 90 du 8 juin 1990 issue à la fois d'un projet de loi et d'une proposition du Parti communiste et de la gauche indépendante est un produit de son temps.

Précédée de longs et complexes débats sans précédent dans l'histoire républicaine elle a été suivie d'une enquête¹² conduite par la

9 La Constitution française de 1958 (article 5) et le Traité de Maastricht (article 138 A) reconnaissent également aux partis politiques un rôle essentiel dans l'expression de la démocratie. Le déficit de crédibilité et de légitimité qui les affecte menace donc à terme la démocratie et ses institutions.

10 Associazione nazionale dei comuni italiani. Cf. ricerche e documenti, Lavori preparatori 143 IV. L. 8 Giugno 1990, n° 142, p. 820 et 822.

11 Cf. en particulier le texte de la Commission d'experts de l'Université de Pavie dans les années soixante-dix, le premier texte unique de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat en 1979, le nouveau texte de cette commission corrigé par son comité (1983 - 1985).

12 "Indagine conoscitiva".

Commission des affaires institutionnelles de la Chambre des députés, la Présidence du Conseil et le Ministère de l'intérieur. Ces travaux, auxquels ont participé, outre les parlementaires, des représentants des collectivités territoriales et des universitaires¹³, ont porté plus particulièrement sur les problèmes d'application posés par ce texte accompagné d'une circulaire ministérielle explicative. La variété de ces documents, antérieurs et postérieurs à la loi sont à la mesure de son importance et de son incidence sur l'architecture institutionnelle.

L'origine disparate¹⁴ de cette loi cadre composée de soixante-cinq articles regroupés en seize chapitres et les multiples amendements dont elle a été l'objet, expliquent en partie le vote négatif de l'extrême gauche qui était pourtant à l'origine du texte¹⁵.

Le choix de la loi de principes illustre la volonté du législateur d'encadrer le pouvoir normatif du Parlement autour de principes fondamentaux et de reconnaître aux acteurs locaux une très grande marge d'initiative dans leur réalisation ; la loi n° 142 - 90 marque ainsi le point de départ et non d'aboutissement d'un mouvement de profonde restructuration des communes, des provinces et des institutions qui en dépendent.

Clef de lecture de l'organisation des communes et des provinces, le principe de l'autonomie statutaire est accompagné d'innovations institutionnelles qui modifient la structure des collectivités de proximité, redéfinissent leurs rôles et compétences, enrichissent la démocratie locale par la participation du citoyen, réorganisent le territoire.

Le principe de l'autonomie statutaire

En énonçant le principe de l'autonomie des communes et des provinces (article 2, alinéa 1), juste après avoir rappelé l'article 128 de la Constitution (article 1, dernier alinéa), le législateur inscrit son action dans le prolongement de celle des constituants. Ainsi doublement qualifié, de par son rapprochement avec la loi fondamentale et sa place

13 Traditionnellement en Italie, les universitaires apportent leur contribution à l'élaboration des propositions et projets de loi. Cette participation universitaire, en aval de l'adoption du texte, témoigne de la richesse et de la qualité du débat qu'elle a suscité.

14 La loi n° 142 - 90 est l'aboutissement du projet n° 2090 lui-même issu des projets n°s 1307, 1357 et 2100. Elle a été approuvée par 235 voix sur 361 votants. Ont approuvé le texte les partis du centre, du centre gauche et de la gauche (Démocratie chrétienne, Parti socialiste, Parti social démocrate italien).

15 L'absence d'autonomie financière des collectivités locales et de réforme du système électoral explique le vote négatif de l'extrême gauche.

dans l'économie du texte législatif, le principe de l'autonomie statutaire est explicité : le conseil (municipal ou provincial) adopte à la majorité des deux tiers de ses membres (article 4, alinéa 3) le statut qui régit les normes fondamentales de la collectivité, attribution des organes (conseil, bureau, maire), organisation des bureaux et services, collaboration entre communes et provinces, participation populaire, décentralisation municipale, accès des citoyens aux informations détenues par l'Administration et à ses procédures (article 4, aliéna 2).

Innovation la plus importante de la loi n° 142 - 90, l'autonomie statutaire des pouvoirs locaux, bien qu'elle apparaisse pour la première fois dans l'histoire de l'Etat unitaire est un phénomène historique présent déjà dans le droit romain, en Italie au Moyen âge, avant et pendant l'époque des communes, à la Renaissance¹⁶. Il existe donc une tradition statutaire en Italie dont témoignent les article 116, 123 et 128 de la Constitution républicaine¹⁷. Cependant, hormis ceux des communes de l'an Mil qui représentaient la "Constitution"¹⁸ des collectivités, les statuts antérieurs à la construction de l'Etat unifié sont très éloignés de ceux que prévoit le législateur de 1990 qui rompt avec la politique instaurée dès les lois administratives de 1865 et permet de dépasser l'uniformité et l'homogénéité de l'organisation des collectivités locales. Leur statut, véritable "carte d'identité"¹⁹, leur permet de moduler l'aménagement de leurs structures politiques et administratives en fonction de leurs particularismes géographiques, historiques, sociologiques, politiques.

La subite confiance du législateur national dans la capacité des pouvoirs locaux à s'auto-organiser, tranche avec sa pratique antérieure très centralisatrice.

Par une cruelle ironie de l'histoire, c'est quand les tendances centrifuges qui menaçaient le jeune Etat italien au siècle dernier, et fondaient l'hostilité des premiers législateurs à l'endroit des statuts des communes réapparaissent sous la forme des ligues (lombardes ou autres), que l'Etat reconnaît l'autonomie des pouvoirs locaux.

De même qu'en France, le "train des réformes" de la décentralisation dans les années quatre-vingt fut certes, l'aboutissement d'une volonté politique de démocratisation des institutions locales mais aussi l'occasion

16 Cf. Vittorio Italia in "Gli statuti dei comuni e delle province", Giuffrè Editore, p. 3, 4, 5.

17 A cet égard les articles 116 et 123 sont plus explicites quand ils disposent que les régions doivent adopter leur statut. L'article 128 se borne à déclarer que les communes et les provinces sont autonomes sans introduire de relation avec la faculté de se doter de statut.

18 Cf. Vittorio Italia, ibidem.

19 Cf. "Indagine conoscitiva". La riforma delle autonomie locali. Volume II, p. 270.

pour l'Etat de se libérer d'une charge économique²⁰ et financière ; la soudaine conversion du législateur national italien aux vertus de l'autonomie des communes et des provinces est la mise en oeuvre d'un principe constitutionnel et la conséquence de l'intégration européenne, mais aussi l'aveu implicite de l'impuissance de l'Etat unitaire à résoudre la crise du système traditionnel de représentation des intérêts locaux. Pierre angulaire de la réforme des institutions de la périphérie, le principe d'autonomie ne peut cependant remédier seul à leurs multiples dysfonctionnements. Le législateur introduit donc des dispositions facultatives ou obligatoires qui modifient les rôles et compétences des organes de la collectivité, leurs relations avec leurs mandants, les rôles et compétences des collectivités, leur nombre et leur taille.

La réorganisation structurelle des organes²¹ des communes et des provinces

La principale innovation est l'inversion des rôles et compétences des deux organes collégiaux, le conseil et le bureau.

Traditionnellement investi d'une compétence générale, le conseil dont le fonctionnement était paralysé par le nombre et la complexité des questions relevant de son domaine, en a été dessaisi au profit du bureau. Sa nouvelle compétence d'attribution, strictement limitée aux seuls "actes fondamentaux" énumérés à l'article 32, est toutefois valorisée par son rôle d'orientation et de contrôle politique et administratif. En revanche, la compétence générale "résiduelle"²² du bureau nécessairement plus étendue n'est assortie d'aucun rôle explicite et a un caractère exécutif et de simple gestion.

20 La crise économique structurelle et conjoncturelle dont les effets se sont fait sentir au début des années soixante-dix ne permit plus à l'Etat de remplir toutes ses obligations. Il se dessaisit donc de ses compétences au profit des institutions de la périphérie. Le très gros effort financier fourni depuis lors par les régions et les départements pour remédier à l'état de délabrement des lycées et collèges relevant de leurs compétences est à la mesure des difficultés financières et économiques de l'Etat à cette époque.

21 Les communes, les provinces et les régions italiennes ont une structure organique tripartite composée du conseil, des adjoints et du maire. L'exécutif bicéphale, la "giunta", comprend un agent unique le maire ou le président, un organe collégial les adjoints. Cette structure rappelle celle du Directoire (le conseil, le directoire et le procureur syndic) qui prévalut en France jusqu'en l'An VIII, date à laquelle lui fut préférée la structure duale conforme au principe énoncé par Sieyès : plusieurs délibèrent mais un seul décide. La structure tripartite a pour conséquence de diviser l'exécutif et donc de l'affaiblir par rapport au conseil.

22 La compétence du bureau est générale et résiduelle car elle se déduit des compétences attribuées tant au conseil (article 32) qu'aux responsables de l'Administration (article 51, alinéa 3).

Révolution "copernicienne" selon certains commentateurs, ce bouleversement des rôles et compétences est, en fait, une mesure de bonne administration locale plus technique que politique.

Au sein de l'exécutif dont il ne remet pas en cause la dualité, le législateur a rehaussé la prééminence de l'organe unique (maire²³ ou Président) aux dépens des prérogatives des adjoints.

Au sommet d'un exécutif "resserré", le maire et le Président représentent "le moment de synthèse, de direction unitaire et de coordination de l'activité politique de la collectivité"²⁴. Cette nouvelle distribution des rôles et compétences entre les trois organes régule leur fonctionnement dans l'intérêt des citoyens sans toutefois régler le problème politique de l'instabilité des exécutifs qui paralyse la vie des pouvoirs locaux. En l'absence de réforme du système électoral, seule en mesure de permettre l'émergence de majorités stables et cohérentes, le législateur, parallèlement à la nouvelle répartition de leurs compétences administratives introduit une nouvelle règle du jeu politique entre les trois organes.

En début de mandat, il modifie drastiquement la procédure de l'élection de l'exécutif par le conseil, rompant avec la pratique du scrutin secret et de l'élection dissociée de l'agent unique et des adjoints, sources d'interminables tractations entre formations politiques et de très longs retards dans la formation des exécutifs²⁵ ; le législateur impose l'élection conjointe du maire ou du président et des adjoints, dans des délais impératifs (soixante jours à compter de la proclamation des résultats avec un maximum de trois votes) ; à une majorité qualifiée, la majorité absolue des membres du conseil²⁶ ; à partir d'un (ou plusieurs) programme(s) écrit(s) souscrit(s) par au moins le tiers des membres du conseil et contenant la liste des candidats aux fonctions de maire ou de président et d'adjoints ; après un débat portant sur les déclarations du (ou des) candidat(s) maire(s) ou président(s) (article 34).

Les délais relativement courts et l'élection conjointe des deux composantes de l'exécutif garantissent la rapidité de sa formation, la double majorité qualifiée requise pour l'élection et le programme écrit

23 Ce processus de présidentialisation à la française de la fonction du maire ou du président s'accroîtra avec son élection directe par les citoyens (loi n° 81 du 25 mars 1993).

24 Cf. contribution présentée par "l'unione nazionale segretari comunali e provinciali" in "Indagine conoscitiva" volume II, p. 67.

25 Après les élections administratives de Mai 1985, deux mille communes réparties dans cinq régions sont restées dépourvues d'exécutifs. Cf. Luciano Vandelli in "Ordinamento delle autonomie locali", p. 328.

26 Initialement, le vote s'effectuant à la majorité des voix, la majorité de coalition composant l'exécutif était en fait souvent politiquement minoritaire.

assure sa représentativité, le scrutin secret permet de responsabiliser chaque conseiller et de prévenir toute dérive partitocratique. Quant au programme écrit, il conforte la cohésion de la majorité politique en la contraignant à s'entendre sur un "programme de gouvernement de la collectivité" qui engage de fait sa responsabilité comme celle du conseil qui l'a élue.

Le même souci d'assurer la stabilité et la représentativité de l'exécutif inspire une disposition qui, en cours de mandat, permet de trouver rapidement une issue positive à un différend politique intervenu soit au sein de l'exécutif, soit entre ce dernier et le conseil. La "mozione di sfiducia costruttiva" souscrite par au moins le tiers des membres du conseil, contenant les lignes politiques et administratives d'une nouvelle équipe dirigeante, votée à la majorité absolue de ses membres par appel nominal et discutée dans un délai de cinq à dix jours après son dépôt (article 37), permet de procéder très vite au remplacement d'un exécutif devenu politiquement minoritaire par une nouvelle majorité dont la cohésion et la représentativité sont assurées par des dispositions identiques à celles qui encadrent l'élection de l'exécutif en début de mandat²⁷.

L'institution de la déclaration des candidats maires ou présidents en début de mandat comme celle de la "défiance constructive"²⁸ en cours de mandat rappelle la technique parlementaire du discours d'investiture en début de législature et celle de la motion de censure en cours de législature. S'il est abusif de poursuivre le parallélisme avec le système parlementaire car manque l'indispensable contre-poids à la censure de l'exécutif, à savoir la dissolution du conseil par le maire ; l'emprunt au droit constitutionnel de moyens juridiques destinés à responsabiliser les organes des pouvoirs locaux, illustre la volonté du législateur de 1990 de prévenir et corriger les effets du "malgoverno" qui les paralysent. L'état de délitement du système politique dont le législateur est l'expression parlementaire n'a pas permis alors de procéder à l'indispensable réforme du système électoral issu des textes de loi des années soixante (lois du 16 mai 1960 et du 10 août 1964²⁹). De même, le législateur n'a pas accédé

27 Seules les modalités du scrutin divergent, secret en début de mandat, public et par appel nominal lors de la motion de défiance constructive. La contradiction n'est qu'apparente, la censure politique d'un exécutif implique nécessairement que chaque conseiller se détermine publiquement et clairement dès lors que par le même vote il élit un nouveau maire ou président et les adjoints.

28 La censure constructive de l'exécutif existe en Allemagne, en Espagne et en Belgique. Cf. Luciano Vandelli in "Ordinamento delle autonomie locali", p. 355.

29 Le scrutin de liste à la représentation proportionnelle s'applique aux communes de plus de cinq mille habitants, le système majoritaire, aux autres. Le législateur de 1993 (loi n° 81 du 25

aux souhaits maintes fois exprimés de réduire le nombre des conseillers municipaux qui entrave le bon fonctionnement des travaux³⁰ et continue d'osciller entre quinze (communes de moins de trois mille habitants) et quatre-vingt (communes de plus de cinq cent mille habitants).

En revanche, sa volonté de stabiliser et responsabiliser l'exécutif se traduit par l'imposition de "minima" et "maxima" proportionnels au nombre des habitants pour les adjoints, quatre pour les communes de moins de trois mille habitants, seize pour celles de plus de cinq cent mille habitants (article 33, alinéa 1) ; un nombre pair inférieur au cinquième de nombre des conseillers et inférieur à huit pour les provinces (article 33, alinéa 2).

Plus intéressante parce que plus originale et de portée plus politique est la faculté offerte au statut d'élire des adjoints qui ne sont pas membres du conseil (article 33, alinéa 3). Ce faisant, le législateur qui ne fixe aucune condition quant au nombre et à la qualité de l'adjoint non conseiller³¹ permet l'introduction dans l'équipe dirigeante de membres de la société civile qui mettent ainsi au service de l'intérêt général leurs qualités techniques et professionnelles.

Si cette institution peut comporter le risque de bafouer le suffrage universel dès lors qu'elle permet à des candidats battus de recouvrer ainsi une charge élective³², elle est cependant un moyen original d'enrichir la démocratie locale participative et de renouveler la classe dirigeante locale en déplaçant la frontière qui dans le système représentatif classique sépare l'élu de son mandant.

La modification du fonctionnement des trois organes des communes et provinces entraîne nécessairement des répercussions sur l'organisation des bureaux et services. Si aux trois organes de gouvernement est dévolu un rôle d'orientation, d'impulsion et de contrôle rendu possible par la

mars 1993) modifiera l'élection du maire, du président et des conseils communaux et provinciaux).

30 Ainsi le projet de "L'Istituto superiore dell' Amministrazione pubblica" (l'ISAP) propose un plafond de soixante conseillers. Cf. Luciano Vandelli, *ibidem*, p. 284. Le législateur de 1993 gardera ce "maxima" pour les communes de plus d'un million d'habitants et fixera un "minima" de douze conseillers pour les communes de moins de trois mille habitants (article 1 de la loi n° 81 -93).

Le nombre des conseillers provinciaux est compris entre vingt-quatre (provinces de moins de trois cent mille habitants) et quarante-cinq (provinces de plus de un million quatre cent mille habitants). Cette disposition ne pose pas problème.

31 Seules les conditions relatives à l'éligibilité et à la compatibilité des candidats conseillers s'appliquent à l'adjoint qui n'est pas membre du conseil.

32 Les statuts ont très majoritairement retenu cette nouvelle institution facultative et ont en général prévenu son possible détournement par des dispositions expresses encadrant le nombre et le profil politique et professionnel de l'adjoint non conseiller.

redistribution de leurs pouvoirs et la stabilité de l'exécutif, aux bureaux et services est attribuée une fonction de gestion et d'exécution des décisions. Le législateur établit un parallèle entre les deux sphères³³, bien distinctes, en introduisant une nouvelle forme de responsabilité spécifique³⁴ pour les dirigeants de la sphère administrative à qui incombe une obligation de résultats dans la réalisation des objectifs exprimés au sein de la sphère politique (article 51, alinéa 4). A la responsabilité politique de l'exécutif sanctionnée par la motion de défiance constructive correspond donc celle administrative des dirigeants, sanctionnée par la cessation de fonction³⁵.

Urgente nécessité, la restructuration des organes politiques et administratifs des communes et provinces donne aux élus les moyens de répondre aux besoins exprimés par les citoyens sans toutefois les rapprocher de leurs mandants. Pour enrichir la démocratie locale, le législateur propose ou impose aux organes constituants des pouvoirs locaux des institutions de participation qu'il place comme pour mieux en exprimer l'importance, juste après le principe de l'autonomie statutaire (articles 6, 7 et 8 de la loi).

Le principe de la participation du citoyen

La loi n° 142 - 90 a privilégié le rôle de la commune en lui réservant certaines institutions de participation (le référendum consultatif, les instances pétitions et propositions, les modalités de consultation de la population), et en lui assignant une fonction spécifique dans la valorisation et la promotion d'associations et d'organisations de participation (article 6). C'est en effet à l'échelon de la collectivité de "première proximité" que l'inadéquation du système représentatif produit ses effets les plus sensibles et les plus nuisibles.

Instruit par les échecs des canaux de participation institués dans les années soixante-dix, le législateur de 1990 se limite à énoncer un principe essentiel et obligatoire dont la réalisation incombera aux statuts.

33 Le terme "sfera" ("politica e burocratica") n'apparaît pas dans le texte de la loi mais est employé par tous les commentateurs pour désigner respectivement les trois organes politiques de la commune et l'ensemble des bureaux et des services.

34 La responsabilité traditionnelle du personnel communal et provincial, identique à celle des employés civils de l'Etat, est traitée séparément par le législateur (article 58, alinéa 1).

35 Les emplois de direction pouvant être attribués par des contrats à durée déterminée de droit public ou exceptionnellement privé (article 58, alinéa 5), l'insuffisance professionnelle de leurs titulaires peut justifier leur licenciement. La privatisation de la fonction de dirigeant est la conséquence logique de la détermination de deux sphères autonomes aux rôles et compétences distincts.

Les communes et les provinces peuvent instituer un médiateur³⁶ "garant de l'impartialité et du bon fonctionnement de l'administration publique" (article 8, alinéa 1). Cette institution existait déjà à l'échelon régional et certaines communes, souvent chef-lieu de province (Parme, Reggio-Emilia) mais pas nécessairement (Plaisance, Ferrare), possédaient déjà un médiateur. L'innovation, plus formelle que substantielle, consiste donc à inscrire dans une loi nationale une institution déjà présente dans une pratique locale³⁷.

Le référendum consultatif réservé aux seules communes est assorti d'une double condition, son objet est limité aux matières de compétences strictement locale, il ne peut se dérouler en même temps que d'autres scrutins mais offre aux statuts une double faculté relative à son existence et dans l'affirmative, à son initiative à savoir la commune ou un nombre de citoyens que définira l'organe constituant.

Les conditions relatives à l'objet et à la date du référendum ont un caractère technique et relèvent de la bonne marche de l'Administration, en revanche la très grande autonomie dont disposent les communes pour instituer et organiser le référendum leur permet d'en modifier la portée et même la nature consultative. Ainsi, en aménageant la procédure de la consultation, le statut pourra l'étendre ou la restreindre en définissant le terme "cittadino" qui recouvre un espace juridique variable selon son acception, habitant de la ville ou électeur.

En aval de l'institution, l'absence de disposition législative relative au traitement des résultats permet de lier la décision des organes de la sphère politique aux réponses des citoyens et, ce faisant, de transformer la nature du référendum consultatif. Certains statuts ont ainsi, en contradiction avec la loi n° 142 - 90, institué des référendums abrogatifs comme celui dont dispose la Constitution³⁸.

Les communes doivent obligatoirement aménager trois autres institutions de démocratie semi-directe, les instances, pétitions et propositions, et des modalités de consultation de la population dont la forme et la fréquence sont laissées à la discrétion du statut.

La combinaison des deux principes essentiels de la loi n° 142 - 90, l'autonomie et la participation, permet de faire varier la démocratie locale

36 Le terme "difensore civico" a une connotation plus dynamique et recouvre un espace linguistique plus vaste que sa traduction française "médiateur".

37 Ce mouvement périphérie-centre inverse du schéma jacobin français illustre tant le dynamisme, parfois confus, de certains pouvoirs locaux que la lenteur du législateur national à le prendre en compte. L'interdiction de cumuler un mandat local et un mandat national peut avoir pour effet de retarder l'information du Parlement sur les initiatives des collectivités décentralisées.

38 Cf. Luciano Vandelli in "La décentralisation française et l'Europe", Edition Pouvoirs Locaux, p. 31.

au gré de l'organe constituant³⁹ d'une lecture "a minima" du texte de loi (absence de référendum municipal et de médiateur, consultations, instances, pétitions et propositions sans effet sur les décisions entendues "lato sensu" et dont les résultats comme ceux des autres institutions de démocratie semi-directe lient les organes de décisions politiques, médiateur dont les prérogatives contrecarrent celles des organes de décision politiques et administratives). Ainsi, hormis dans le domaine du droit d'accès et d'information des citoyens (article 7)⁴⁰, c'est dans l'aménagement du principe de la participation que l'autonomie statutaire est la plus importante. A contrario, la distinction des deux sphères et leur restructuration comportent de nombreuses règles contraignantes pour les statuts qui exercent leur autonomie essentiellement dans le choix et le nombre d'adjoints-non conseillers et le nombre total d'adjoints dans la limite des plafonds imposés.

Le traitement privilégié dont bénéficie le principe de la participation requalifie juridiquement et politiquement la place du citoyen au coeur des pouvoirs locaux et le rôle qu'il y exerce conjointement à ses représentants. Le citoyen municipal et, dans une moindre mesure, provincial, classiquement destinataire et usager de l'administration locale peut ainsi accéder au rang de protagoniste du processus décisionnel. Le "malgoverno" chronique des pouvoirs locaux résulte également de leur taille, de leur nombre, de leur situation territoriale (surtout pour les communes). Ces trois causes dialectiquement liées plongent leurs racines dans l'histoire et la géographie du pays.

A l'instar de la France⁴¹ quoique dans une moindre mesure et contrairement aux pays d'Europe du Nord (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Norvège et Danemark) qui ont procédé au regroupement de leurs communes par fusion, l'Italie connaît une situation d'émiettement communal, la moyenne nationale est de 7000 habitants par commune, 40% des 8 907 communes réparties sur le territoire, comptent moins de 200 habitants⁴², en outre 51,75% de ces "comuni polvere"⁴³ sont situés dans des zones de montagne qui représentent 54,17% du territoire mais ne concernent que 18,20% de la population⁴⁴.

39 Le conseil où sont représentées toutes les formations politiques locales.

40 Ce nouveau droit est plus amplement régi par une loi postérieure à la loi n° 142, la loi n° 241 du 7 Août 1990.

41 La France compte environ 36 500 communes.

42 Cf. Luciano Vandelli in "La décentralisation française et l'Europe" Editions pouvoirs Locaux p. 29.

43 La plus petite commune, Moncefisio, compte trente-deux habitants.

44 Cf. Prime note n° 21 "La riforma delle autonomie locali".

L'institution des régions ordinaires a placé la province dans une situation précaire⁴⁵ et a aggravé le déséquilibre résultant de l'éparpillement des petites communes sur le territoire. La recomposition de l'espace territorial est devenue une exigence incontournable pour le législateur.

La recomposition de l'espace territorial

Comme il le fit pour leur structure interne, le législateur redistribue les rôles et compétences des communes et provinces et impose ou propose leur réorganisation.

"Collectivité intermédiaire" entre la commune et la région (article 2, alinéa 3), la province a une triple fonction d'administration (article 14) de programmation et de réalisation (article 15). Aux traditionnelles matières relevant de sa compétence d'administration⁴⁶, le législateur a ajouté la culture et l'assistance technique et juridique aux autres collectivités. Elle exerce; soit conjointement soit directement, une compétence de programmation qui lui permet de jouer un rôle de promotion et d'impulsion. Toutefois cette requalification de la province ne bouleverse pas un espace territorial resté globalement inchangé depuis deux siècles⁴⁷

En revanche, la création d'un nouvel échelon institutionnel, la zone métropolitaine, dont les limites territoriales coïncident exactement avec celles de neuf provinces⁴⁸ est intéressante en ce qu'elle rompt à nouveau avec le principe de l'uniformité en adaptant la structure de la collectivité à son importance démographique⁴⁹ et économique.

Au sein de cette zone coexistent deux niveaux de gouvernement, les communes et la province; cette dernière, dotée d'un pouvoir statutaire spécifique devient l'autorité principale sous le nom de ville

45 Dans les années quatre-vingt se pose le problème de sa disparition pure et simple.

46 Routes, transports, chasse, pêche, environnement, traitement des eaux, éducation et santé.

47 La création de sept nouvelles provinces (Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini et Verbania) ne modifie pas substantiellement l'organisation initiale et s'explique par des raisons tenant à la démographie et à l'économie.

48 Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari et Naples (article 17, alinéa 1) Cagliari pourra rejoindre ce groupe si le législateur régional le décide. Son homologue national a calqué les limites de la zone métropolitaine sur celles de la province pour des raisons d'ordre constitutionnel car le territoire de la République se répartissant en régions, provinces et communes (article 114) la création de toute autre collectivité serait anticonstitutionnelle.

49 Les neuf zones métropolitaines représentent le cinquième de la population nationale.

métropolitaine⁵⁰. Elle exerce les compétences de la province qu'elle substitue, plus celles des communes dans des domaines strictement énumérés⁵¹ que le législateur lui attribuera en raison de leur caractère "supracommunal". "Chaotique"⁵² pour certains, source de conflits de compétences entre l'autorité métropolitaine et les communes parfois dépouillées de leurs attributions, pour d'autres, cette innovation institutionnelle est significative de la démarche du législateur national qui laisse aux acteurs locaux une très grande autonomie pour déterminer les limites territoriales de la collectivité⁵³, son organisation structurelle, les compétences de ses différents niveaux de gouvernement de principe, de subsidiarité, à savoir la recherche de l'échelon adéquat pour le meilleur exercice de son nouveau rôle de collectivité intermédiaire inspire la possibilité offerte au statut de la province d'aménager son territoire en circonscriptions pour l'organisation des bureaux, des services publics et de la participation.

Les deux mouvements inverses de regroupement, zone métropolitaine, et de division, circonscriptions, permettent de déterminer "le niveau pertinent" d'administration provinciale en conciliant le principe de l'autonomie des provinces avec le nécessaire réaménagement de l'espace territorial dans lequel elles inscrivent leur action.

A l'échelon communal, le très fort sentiment d'appartenance et d'identification complique la tâche du législateur national qui doit procéder au regroupement des petites communes sans heurter le "patriotisme municipal" des édiles locaux et de leurs mandants.

Il attribue à la commune, outre la fonction d'administration des intérêts de la collectivité, celle de sa "représentation" (article 2, alinéa 2). Cette requalification de son rôle s'accompagne de l'attribution d'une compétence générale limitée seulement par ses éléments constitutifs : le territoire et la population (article 9, alinéa 1)⁵⁴. La législation précédente

50 Cette nouvelle institution rappelle les agglomérations belges, les communautés urbaines françaises et les districts.

51 Cf. article 19, alinéa 1 : l'aménagement du territoire, les routes et les transports, l'environnement, la culture, le traitement des eaux et des déchets, les ressources énergétiques, la santé, l'éducation, la formation.

52 Cf. rapport du maire de Venise, séance du 19 septembre 1990 in "Indagine conoscitiva" p. 225.

53 La région détermine le territoire de chaque zone métropolitaine après avis des communes concernées (article 17, alinéa 2). Si les limites territoriales de la zone métropolitaine ne coïncident pas avec celles d'une province, conformément à l'article 133 de Constitution, sur initiative des communes et après avis de la région, le législateur national modifie celle de la province (article 17, alinéa 3 de la loi n° 142 - 90).

54 Les deux éléments constitutifs de la commune, le territoire et la population, rappellent ceux que le droit constitutionnel retient pour l'Etat, le territoire et la communauté nationale. Cet

limitant les compétences de la commune à celles strictement énumérées dans des dispositions disparates, l'inversion du droit positif opérée par le législateur privilégie l'échelon communal et le place au cœur de la rénovation des pouvoirs locaux. Cependant, la dimension de la commune peut entraver l'exercice de la compétence générale⁵⁵.

Une nouvelle institution, l'union, permet à un minimum de deux petites communes appartenant à la même province de s'associer pour un exercice et une gestion en commun de compétences et services (article 26)⁵⁶. Son caractère réversible⁵⁷, l'allocation par la région de moyens financiers supérieurs à ceux dont disposeraient les communes si elles ne s'unissaient pas, une contribution financière extraordinaire de l'Etat pendant dix ans à compter de la date de la fusion (article 11, alinéas 4 et 5) encouragent le regroupement communal qui reste à la discrétion des conseils.

Pour préserver l'identité des communes fusionnées et vaincre la réticence de la population et des élus, la loi autorise la création de "mairies annexes" ("municipi" : article 12) sur le territoire des communes fusionnées pour gérer les services publics essentiels et exercer les compétences déléguées par la commune issue de la fusion. Les organes de ces nouvelles institutions se composent d'un vice-maire et de deux consultants élus en même temps que le conseil municipal au scrutin de liste. Soucieux de convaincre plutôt que de contraindre le législateur n'a fixé qu'un seul critère obligatoire, le seuil de dix-mille habitants, en deçà duquel il est interdit de créer une commune⁵⁸.

Plus simple est la démarche inverse de décloisonnement fonctionnel des grands centres urbains car elle ne heurte pas le sentiment d'appartenance.

Pour les communes chef-lieu de province dont la population est supérieure à cent mille habitants, la "décentralisation municipale" en circonscriptions pour l'exercice de la participation et de la consultation des citoyens, des compétences déléguées par les communes et pour la

emprunt contribue à valoriser la collectivité issue du premier regroupement volontaire apparu dans l'histoire.

55 Le recours à la technique énumérative de répartition des domaines d'intervention entre les collectivités décentralisées et l'Etat, attribution par "blocs de compétences", adoptée par le législateur français à partir de 1982 a pour conséquence de faire disparaître toute référence à la notion de compétence générale retenue par le législateur italien de 1990.

56 Les conseils des communes concernées adoptent à la majorité absolue de leurs membres le règlement instituant l'union.

57 Si dans un délai de dix ans la fusion n'est pas prononcée, l'union est dissoute.

58 Le législateur encourageant l'union et la fusion de deux ou plusieurs communes inférieures à cinq mille habitants, il eût été incohérent qu'il autorise l'institution d'une commune plus petite que celle de la commune issue de la procédure d'association.

gestion des services essentiels est obligatoire ; elle est facultative pour les communes dont la population est comprise entre trente mille et cent mille habitants, interdite pour les autres.

Un conseil de circonscription élu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle élit en son sein un président (article 13, alinéas 1, 2, 3, 4).

La similitude entre les organes de la circonscription et ceux des "mairies annexes" permet de rapprocher la décentralisation municipale et son contraire, l'association de communes par union ou fusion. Ces deux techniques visent à trouver le meilleur niveau de gouvernement pour les communes et aboutissent, toutes deux, à la création de nouvelles institutions qui rapprochent le citoyen de ses représentants, favorisent sa participation et assurent la satisfaction des besoins d'intérêt général par la rationalisation de la gestion des "services de base".

Quel que soit le niveau de décentralisation considéré (ville métropolitaine, province, circonscription provinciale, commune, circonscription communale, mairie annexe), la démarche du législateur est identique. Il concilie les deux principes essentiels mais non uniques⁵⁹ de la loi, l'autonomie des représentants élus et la participation du citoyen pour tenter de résoudre la crise que traverse la démocratie locale dans sa triple fonction de représentation, de délibération et de décision.

L'introduction de ces deux principes et leur combinaison permet, outre le dépassement juridique de l'uniformité et de l'homogénéité du statut des communes et des provinces, celui plus politique de la conception classique de la démocratie. L'autonomie permet de prendre en compte les particularismes locaux sans remettre en cause les principes fondamentaux communs à toutes les collectivités, la participation du citoyen complète et enrichit la démocratie représentative sans se substituer à elle pour créer la "politique du sujet"⁶⁰. Le travail collectif⁶¹ de réflexion qui a guidé la démarche du législateur italien de 1990 dans sa recherche de nouvelles formes de démocratie locale rejoint les études d'Alain Touraine sur la démocratie au niveau de l'Etat.

59 La loi n° 142 - 90 comporte d'autres innovations importantes, notamment dans l'aménagement des contrôles sur les actes des collectivités locales, de la gestion de leurs services publics locaux, de leur collaboration. Autonomie, transparence, efficacité et responsabilité inspirent ces réformes. Si le nombre des actes soumis au contrôle est allégé, en revanche, une plus grande qualification des contrôleurs est exigée. Les modalités de gestion des services sont adaptées à leur nature (entreprise spéciale, S.E.M) de nouveaux instruments de collaboration sont proposés : syndicats (consorzi) pour la gestion conjointe d'un ou de plusieurs services, accords de programme (entre provinces et régions), conventions (entre communes et provinces).

60 Cf. Alain Touraine, in "Vendredi Idées" du 17.06.1994.

61 Il convient de rappeler que, élus locaux, universitaires, associations de collectivités locales, organismes professionnels ont participé aux travaux antérieurs et postérieurs à l'adoption de la loi.

De même, la détermination de la "pertinence du niveau d'administration locale"⁶² est au coeur de l'étude collective sur la nécessaire recomposition de l'espace qui résulte du double mouvement d'intégration européenne et de décentralisation.

Les institutions de participation favorisent l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté qui vivifie la démocratie et offre, surtout dans les grands centres, à une population qui ne se reconnaît plus dans le système classique représentatif, les moyens de s'intégrer ou de se réintégrer socialement et politiquement. Les solutions proposées par le législateur italien et adoptées par la très grande majorité des statuts⁶³ communaux peuvent éclairer la démarche des élus locaux. A cet égard, l'Italie dans le domaine de l'approfondissement des libertés locales peut jouer le rôle de "laboratoire"⁶⁴.

Mireille HOURCADE

62 Cf. René Rémond in "la décentralisation française et l'Europe", p. 13 et 14.

63 Les statuts des communes d'Emilie-Romagne ont opté massivement pour les institutions de participation facultative que sont le référendum et le médiateur. Cf. "Gli statuti comunali e provinciali in Emilia-Romagna", p. 11 in "Regione e governo locale" 1993 Gennaio Aprile.

64 Si l'Italie au début du siècle a été le "laboratoire" du fascisme, elle peut devenir, aujourd'hui, celui de la démocratie locale.

BIBLIOGRAPHIE

BURDEAU Georges, Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques, LGDG Paris 1984.

CASSESE Sabino, "Le basi del diritto amministrativo", Scientifica 82, Einaudi.

COME FARE n° 21 "La riforma delle autonomie locali", Edizioni delle autonomie
n° 23 "La Redazione dello statuto", Edizioni delle autonomie.

DE LAUBADERE André, Manuel de droit administratif, LGDG 1982 Paris.
Indagine conoscitiva della Commissione affari costituzionali Volumi I et II.

ITALIA Vittorio, Gli statuti dei comuni e delle province, Giuffrè Editore.

LEGGI - Costituzione della Repubblica italiana (delibera dell'Assemblea costituente 22 dicembre 1947).

- Constitution de la V^{ème} République française (J.O. du 5 Octobre 1958).

- Legge 8 giugno 1990 n° 142 (Ordinamento delle autonomie locali).

- Legge 7 Agosto 1990 n° 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

- D. Lgs 3 Febbraio 1993 n° 29 (Razionalizzazione dell' "organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in norma di pubblico impiego, a norma dell' art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n° 421).

- Legge 25 marzo n° 81 (Elezioni dirette del sindaco e del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

Sous la direction de :

PORTELLI Hugues, "La décentralisation française et l'Europe",
Editions Pouvoirs Locaux.

RIGAUX Jacques et DELCROS Xavier, "Les Institutions
administratives françaises" Edition Fondation Nationale Sciences
Politiques.

- Recherche e documenti L. 8 giugno 1990 n° 142, Camera dei
deputati,

- Servizi studi Vol. I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X.

RIVERO Jean, droit administratif précis DALLOZ.

VANDELLI Luciano "Ordinamento delle autonomie locali" II Edizione,
Maggioli editori.

VANDELLI Luciano

Responsabile "Regione e governo locale" bimestrale di studi giuridici
e politici della Regione Emilia-Romagna, Maggioli editori.