

**OLA**  
**(Observatory on Local Autonomy)**

**La gouvernance locale dans les Etats-membres  
de l'Union européenne**

# **L'autonomie locale en Italie**

**Date de fraîcheur : juillet 2010 ; traduction en août 2011.**



**Les auteurs :**

**Pr Luciano VANDELLI, et son équipe : Prof Claudia TUBERTINI, Dr Melania D'ANGELOSANTE, Dr Annarita DI GIROLAMO, Dr Francesca PALAZZI**

Faculté de droit, Université de Bologne

**Traduction : Dr Magali DREYFUS, Université des Nations Unies, Japon**

## **INDEX**

### **INTRODUCTION**

### **1 – L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU GOUVERNEMENT LOCAL**

**TABLEAU N.1 : PRINCIPAUX ORGANES DE GOUVERNEMENT DU SYSTEME ITALIEN**

**TABLEAU N.2 : LE SYSTEME DES AUTONOMIES LOCALES EN ITALIE**

#### **1.1 – LES SOURCES JURIDIQUES DU REGIME DU GOUVERNEMENT LOCAL**

1.1.1 Les sources constitutionnelles

1.1.2 Les sources primaires

1.1.3 Les sources infra-primaires

#### **1.2 – LES REFORMES EN COURS**

**TABLEAU N. 3 : LISTE DES PRINCIPALES SOURCES NORMATIVES**

#### **1.3 - LES ORGANES DU GOUVERNEMENT LOCAL**

1.3.1 La forme du gouvernement et le système électoral

1.3.2 Le Conseil communal et provincial : composition, fonctionnement et compétences

1.3.3. Le Maire et le Président de la Province

1.3.4. La Junte communale et la junte provinciale

1.3.5. Les contrôles sur les organes des collectivités locales

**TABLEAU N. 4 : COMPOSITION, SYSTEME ELECTORAL ET COMPETENCES DES ORGANES DE LA COMMUNE**

**TABLEAU N. 5 : COMPOSITION, SYSTEME ELECTORAL ET COMPETENCES DES ORGANES DE LA PROVINCE**

## **2 – LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES**

- 2.1. L'évolution législative des compétences
- 2.2. Les matières de la compétence de la Commune et de la Province
- 2.3 L'exercice coordonné des fonctions : les conventions et accords
- 2.4 L'exercice associé des fonctions : les Unions de communes
- 2.5 Questions irrésolues : un cadre encore incertain pour les fonctions administratives

### **TABLEAU N. 6 : EVOLUTION DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES DES COLLECTIVITES LOCALES EN ITALIE**

## **3 – LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DES AUTONOMIES LOCALES**

- 3.1 Le régime du personnel local

### **TABLEAU N. 7 : REPARTITION DES AGENTS PUBLICS ENTRE LES ADMINISTRATIONS (1999-2004)**

- 3.2 L'autonomie patrimoniale et financière des collectivités locales

- 3.3 Focus : vers le fédéralisme fiscal

### **TABLEAU N. 8 : RECETTES DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES (2008)**

### **TABLEAU N. 9 : DEPENSES DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES (2008)**

### **TABLEAU N. 10 : RECETTES DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES (2008)**

### **TABLEAU N. 11 : DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES (2008)**

## INTRODUCTION

Pour procéder à l'analyse du « système des autonomies » dans l'ordre juridique italien, il est au préalable nécessaire de présenter une brève comparaison entre le système tel qu'il était agencé dans la Constitution de la République dans sa formulation originale de 1948 et celui de la Constitution dans sa version révisée suite à la réforme du Titre V de la Seconde Partie opérée par la loi constitutionnelle n°3 de 2001.

La Constitution de 1948 établissait un Etat à caractère régional, dans lequel les régions se voyaient reconnaître l'autonomie politique (c'est-à-dire le pouvoir de définir, de choisir et de suivre des orientations politiques propres, ce qui pouvait se déduire de l'article 114 de la Constitution), législative (dans les matières indiquées à l'article 117, paragraphe 2, de la Constitution dans les limites qu'il prévoyait), administrative (dans les limites énoncées aux articles 117 et 118 de la Constitution) et financière (dans les limites posées par la loi nationale, conformément à l'article 119 de la Constitution).

L'autonomie législative régionale représentait toutefois une sorte d'exception dans un système dans lequel la fonction législative relevait normalement de l'Etat. Les 20 régions existantes (desquelles 15 ont une autonomie ordinaire – aussi appelées plus simplement « ordinaire » - et 5 un statut spécial, dont une, le Trentin Haut-Adige, est à son tour divisée en deux sous-provinces à autonomie législative) étaient en effet titulaires d'une compétence législative limitée aux matières indiquées expressément à l'article 117, paragraphe. 2, alors que toute autre matière relevait de la compétence législative exclusive de l'Etat. En outre, la compétence législative des régions à autonomie ordinaire était toujours qualifiée de « concurrente », au sens où la

responsabilité de la définition des principes fondamentaux, même dans les matières de compétence régionale, relevait dans tous les cas de l'Etat.

Les régions étaient également en charge des fonctions administratives dans toutes les matières de compétence régionale (article 118 paragraphe 1), l'Etat pouvant cependant leur déléguer des fonctions administratives différentes et additionnelles (articles 117, paragraphe 3, et 118, paragraphe 2) ainsi qu'identifier au sein des matières de compétence régionale, des fonctions d'intérêt exclusivement local à attribuer directement aux communes et provinces (c'est-à-dire les collectivités locales expressément mentionnées à l'article 114). En vertu de l'article 118, paragraphe 3, les régions pouvaient aussi déléguer leurs propres fonctions administratives aux communes et provinces, ou à d'autres collectivités locales (ce qui signifie les collectivités locales non expressément mentionnées à l'article 114, mais dérivées de celles qui y sont indiquées, comme les Unions de communes). Cette délégation était même envisagée comme l'hypothèse préférable.

L'autonomie était donc également reconnue aux collectivités locales, dans les mêmes termes que ceux précédemment énoncés, à l'exclusion de l'autonomie législative et financière.

Les articles 128, 129 et 130 de la Constitution traitaient plus particulièrement du gouvernement local. En vertu de l'article 128, les communes et provinces étaient qualifiées de « *collectivités territoriales autonomes dans les limites des principes fixés par les lois générales de la République, qui en déterminent les fonctions* ». Il s'agissait donc concrètement d'un renvoi aux lois ordinaires, lesquelles trouvaient elles-mêmes une limite essentielle dans le même principe constitutionnel d'autonomie. A l'article 129, les communes et les provinces étaient également définies comme « *des*

*circonscriptions de décentralisation de l'Etat et de la région* », et en parallèle, il est reconnu la possibilité, pour les circonscriptions provinciales d' « *être subdivisées en arrondissements ayant des fonctions exclusivement administratives pour une décentralisation ultérieure* ». Enfin, l'article 130 attribuait le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales – précédemment exercé par l'Etat – à un organe de la région, néanmoins « *constitué selon les modalités fixées par une loi de la République* ». Le « contrôle de mérite » (c'est-à-dire d'opportunité) était pour sa part limité à des cas spécifiques déterminés par la loi et était prévu afin d'assurer – tout au plus – un re-examen (et non une annulation, comme dans le système précédent) de la part de la collectivité contrôlée elle-même.

Enfin, les articles 132 et 133 réglementaient (aujourd'hui encore) les procédures de modification des limites territoriales des régions et collectivités locales ou de création de nouvelles entités, et prévoyaient, selon le type de modification territoriale, une intervention de la loi de l'Etat ou de la région, ainsi que les modalités de consultation des populations intéressées.

Peu de dispositions faisaient donc référence aux communes et provinces et elles se limitaient à établir des principes essentiels, complétés par des renvois à la loi ordinaire, ou à réglementer des aspects spécifiques, comme les limites territoriales ou la création de nouvelles collectivités, ou encore, (et surtout), à intégrer communes et provinces dans le nouveau système marqué par l'établissement des régions, en fixant les critères de leurs rapports, de la délégation de fonctions, ou des contrôles sur les actes.

En définitive, en matière d'organisation des territoires, l'Assemblée constituante s'est concentrée sur les questions ayant trait au système régional, parce qu'elles paraissaient plus problématiques, délicates et importantes politiquement ; alors que pour

les systèmes communal et provincial, le fait qu'ils n'aient qu'une importance exclusivement administrative, et en même temps, une tradition solide et bien enracinée (remontant au Moyen-âge), conduisait à un débat moins vif, moins approfondi et moins novateur.

La réforme du Titre V réalisée par la loi constitutionnelle n°3 de 2001 a au contraire contribué à la transition de l'Etat régional à ce que l'on nomme la « République des autonomies ». Elle est caractérisée par une forte décentralisation des fonctions (législatives, administratives, financières) mais aussi par l'articulation de la souveraineté à divers niveaux de gouvernement territorial, chacun doté d'une autonomie propre garantie par la Constitution. A cet égard, la nouvelle formulation de l'article 114 est significative. Elle substitue à la formule « *la République est composée de régions, de provinces et de communes* », l'énoncé « *la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État* » et typifie ainsi les villes métropolitaines qui jusqu'alors étaient prévues et organisées par des normes infra-constitutionnelles. En outre, le nouveau paragraphe 2 de l'article 114 reconnaît, dans les limites fixées par la Constitution, l'autonomie statutaire, aux communes, provinces et villes métropolitaines. Avant la réforme, seule l'autonomie statutaire régionale était codifiée par la Charte fondamentale, alors que pour les collectivités locales elle était uniquement réglementée par des normes infra-constitutionnelles. L'autonomie statutaire des collectivités locales n'est donc plus compressible par le législateur ordinaire. Enfin, le paragraphe 3 de l'article 114 établit pour la première fois un statut spécial pour Rome, capitale de la République.

La fonction législative a, pour sa part, été intégralement révisée par rapport à l'approche précédente : le nouvel article 117 prévoit en effet un ensemble de matières pour lequel la compétence législative relève exclusivement de l'Etat et un ensemble de

matières qui relèvent de manière concurrente de l'Etat et des régions. Parmi les matières réservées exclusivement à l'Etat, se trouve en particulier le système électoral ainsi que l'organisation des organes de gouvernement et des fonctions fondamentales des communes, provinces et villes métropolitaines (lettre p du paragraphe 2). Enfin, le paragraphe 4 précise que pour les matières non couvertes par les deux listes, la compétence législative doit s'entendre comme attribuée par voie résiduelle et exclusive aux régions, et non plus à l'Etat.

L'article 117 confie en particulier à la compétence législative (concurrente ou entière) des régions, une grande partie des matières qui ont un intérêt pour les communes et provinces : de l'instruction à la protection de la santé, de l'aménagement du territoire à la coordination des finances publiques et du système fiscal (matières concurrentes), des circonscriptions communales à la police administrative locale, du commerce aux services sociaux, de la formation professionnelle à l'assistance scolaire, des musées aux bibliothèques des collectivités locales, des transports au tourisme (matières exclusives).

Dans cette perspective, il est notable cependant que la Cour constitutionnelle a limité le redimensionnement de la compétence législative étatique à partir de la lecture de l'article 117 révisé. En effet, d'une part, elle a identifié, parmi les matières réservées exclusivement à l'Etat, certains secteurs de portée « transversale » (comme la protection de l'environnement, la garantie de la concurrence, la détermination des niveaux essentiels de prestation en matière de droits civiques et sociaux sur le territoire national, l'organisation des fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines), qui permettent à l'Etat d'intervenir en interférant dans la compétence législative régionale. D'autre part, la cour a précisé que, même en référence aux matières de compétence législative exclusive et résiduelle des régions, on ne peut priver l'Etat de

la faculté d'intervenir par ses propres lois et de se réserver l'exercice de fonctions administratives, pour des raisons ayant trait à la nécessité de maintenir l'unité du système dans la limite du respect du principe de « raisonabilité » et selon des procédures qui assurent la participation adéquate des régions.

La distribution de la compétence réglementaire entre l'Etat et les régions suit également les critères de répartition de la compétence législative : en effet le nouvel article 117, paragraphe 6, l'attribue en principe aux régions, ne la réservant à l'Etat (qui peut toujours la déléguer aux régions) que pour les matières de sa propre compétence exclusive.

En ce qui concerne les fonctions administratives, le nouvel article 118, paragraphe 1, dispose au contraire que celles-ci sont « *attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation* ». Le nouvel article 118, paragraphe 2, précise en outre que les communes, les provinces et les villes métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres et de celles conférées par la loi de l'Etat ou de la région, selon les compétences respectives. De plus, à la lumière de l'article 2, le paragraphe 1 a été interprété comme une disposition non immédiatement prescriptive, mais comme une norme programmatique qui doit permettre au législateur étatique et/ou régional (déterminé à chaque fois sur la base de l'article 117, paragraphes 2, 3 et 4) de déterminer le critère essentiel pour la distribution des fonctions administratives. Le législateur autant que faire se peut est appelé à distribuer les fonctions administratives en favorisant au maximum leur décentralisation, tout en garantissant cependant leur allocation optimale notamment en relation avec les exigences spécifiques de certaines catégories de collectivités locales, avec les intérêts à protéger et la capacité du niveau de

gouvernement appelé à exercer les tâches qui lui ont été attribuées. Le principe de parallélisme entre les compétences législatives et la responsabilité des fonctions administratives, affirmé par le Titre V de la seconde partie de la Constitution dans sa version d'origine, est ainsi dépassé.

Concernant le régime de l'organisation et du fonctionnement des compétences qui leur sont attribuées, les communes, provinces et villes métropolitaines sont également titulaires de la compétence réglementaire (article 117, paragraphe 6).

Enfin, également, suite à la réforme constitutionnelle de 2001, les régions à statut ordinaire peuvent enfin se voir reconnaître « *Des formes et des conditions particulières d'autonomie concernant les matières visées au troisième alinéa de l'article 117 et les matières visées au deuxième alinéa dudit article aux lettres l), pour ce qui est de l'organisation de la justice de paix, n) et s), peuvent être attribuées, par la loi de l'État, à d'autres Régions, sur l'initiative de la Région intéressée, après avoir reçu l'avis des collectivités locales, dans le respect des principes fixés par l'article 119. Ladite loi est adoptée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, sur la base d'une entente entre l'État et la Région intéressée* » (nouvel article 116). Ces formes d'autonomie – qui pour l'instant n'ont été mises en œuvre dans aucune région – sont applicables à toutes les matières réservées à la compétence législative exclusive de l'Etat, telle que la protection de l'environnement et des biens culturels. Celles-ci peuvent être adoptées dans le détail par une loi de l'Etat, approuvée à la majorité absolue des membres de la Chambre, sur initiative de la région intéressée et en accord avec elle. Les collectivités locales prennent part à la procédure suite à l'obligation de consultation.

La réforme du Titre V n'a toutefois pas affecté la forme du gouvernement national (pour les références à la forme du gouvernement local (voir *infra*)). Celle-ci était et reste

en effet parlementaire « à faible rationalisation » (ce qui signifie que la Constitution ne prévoit qu'un nombre limité de correctifs pour assurer la stabilité du rapport de confiance entre Gouvernement et Parlement ainsi que la capacité effective du gouvernement d'agir comme un organe d'orientation politique). Le Parlement est caractérisé, structurellement et fonctionnellement, par un bicaméralisme égalitaire, alors que le Président de la République, distinct et autonome du gouvernement, apparaît essentiellement comme organe de garantie constitutionnelle.

La réforme n'a pas non plus affecté, du moins formellement, la partie de la Constitution dédiée aux principes fondamentaux, et en particulier, pour ce qui nous intéresse au premier chef dans le présent rapport, la codification du principe d'autonomie, contenue à l'article 5, et en vertu duquel « *La République, une et indivisible* », a) « *reconnaît et favorise les autonomies locales* » ; b) « *réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative* » ; c) « *adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ».

Fondamentalement, la proclamation de l'autonomie implique pour les entités représentant les collectivités territoriales, la reconnaissance de la puissance publique pour la poursuite des objectifs et intérêts de leur collectivité, selon une orientation politico-administrative propre, distincte et indépendante de celle de l'Etat. Du reste, en affirmant que la République « *reconnaît et favorise les autonomies locales* », l'article 5 met en lumière des valeurs et considérations de grande importance : d'une part, en prenant acte de la préexistence historique des autonomies locales, il les considère non comme un élément institutionnel à créer, mais précisément à « reconnaître » ; d'autre part, il attribue à l'organisation de la République – et par la même à toutes les instances et autres organes qui la constitue – une mission proactive, une obligation de mettre en

œuvre le principe, pas seulement en le garantissant mais en « favorisant » les autonomies.

Dans ce cadre, le pluralisme autonomiste territorial devient une composante essentielle de la démocratie, élément nécessaire et fondamental du schéma constitutionnel tout entier.

Dès son origine, la Constitution républicaine a donc fait siens les objectifs du pluralisme autonomiste territorial et de l'autonomie des niveaux de gouvernement infra-étatiques, prévoyant expressément pour leur mise en œuvre elle a expressément indiqué les modalités de décentralisation.

La manière d'interpréter ces objectifs et instruments a cependant évolué, surtout suite à la révision constitutionnelle de 2001.

Dans ce cadre, certains organes de coordination entre l'Etat et les autonomies régionales et locales, ont pris une importance particulière. Bien que prévus et établis sur la base de lois ordinaires, ils sont devenus des organes permanents de rencontre et de concertation entre les différents niveaux de gouvernement, expression du principe du pluralisme autonomiste auquel nous avons fait référence. Il s'agit en particulier de la Conférence unifiée, établie par le décret-législatif n°281 de 1997 à travers l'unification de la Conférence Etat-ville-autonomies locales (instituée en 1996, présidée par le Président du Conseil des ministres et composée d'un côté des ministres les plus concernés et de l'autre des représentants des autonomies locales) avec la Conférence Etat-régions (instituée en 1983, également présidée par le Président du Conseil des ministres et composée de tous les présidents de région). Le législateur a confié à la Conférence unifiée des missions de promotions d'accords et d'ententes entre le

gouvernement, les régions et les autonomies locales (par exemple, sur les transferts de ressources, biens et personnels ; mais aussi des plans, comme le plan sanitaire national adopté en accord avec la Conférence), de direction, de consultation et de vérification de la désignation des représentants des autonomies, etc. L'importance politique et institutionnelle de cet organe s'est faite de plus en plus importante, en comblant au moins en partie, le manque, au niveau central, d'une seconde chambre représentant les autonomies territoriales.

Avec la réforme de 2001, la nécessité d'un raccord structurel entre collectivités locales et régions a été insérée dans la Constitution même qui dispose (article 123, dernier paragraphe) que chaque statut régional doit organiser le Conseil des autonomies locales, organe de consultation entre région et collectivité locales.

## **1 –L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU GOUVERNEMENT LOCAL**

L'organisation prévue par les sources infra-constitutionnelles, dans leur évolution jusqu'à la réforme du Titre V de la Constitution a également significativement contribué, surtout à partir des années 70, à la définition du modèle institutionnel du gouvernement local.

Les régions ordinaires ont en effet été instituées précisément en 1970, alors que pendant le quinquennat de 1972 à 1977, un premier transfert de fonctions administratives et de personnel de l'Etat aux régions et aux collectivités locales a été réalisé (par exemple avec la loi 382/75 et le décret du Président de la république n°616/77) en application des articles 117 et 118 de la Constitution.

Les fonctions administratives ont été au contraire déconcentrées de manière plus détaillée, surtout au niveau des gouvernements locaux, après 1977, et encore plus la fin des années 90. La loi d'habilitation n°59 de 1997 (dite « Bassanini » du nom du Ministre auteur de la proposition) a en effet prévu l'attribution aux régions et collectivités locales de toutes les fonctions administratives relatives à la protection et au développement de leur communauté respective, à la seule exclusion des fonctions attribuées par la loi à l'Etat. En application de cette loi, plusieurs décrets législatifs ont été adoptés, comme par exemple, le décret-législatif 112/98, ainsi qu'une série de lois régionales. On a ainsi cherché à réaliser, sans changer la Constitution, à travers une interprétation dynamique des articles 117 et 118 de la Constitution, un renversement du critère d'attribution des fonctions administratives prévu par le Titre V de la Constitution dans sa version originale.

La période précédente, c'est-à-dire celle courant de 1948 aux années 70 a été au contraire caractérisée par des interventions normatives affectant des secteurs spécifiques (ayant par exemple pour objet l'organisation des élections locales, l'institution des communautés de montagne – entités intermédiaires instituées pour le développement et la valorisation des territoires de montagne) alors que pour les aspects de caractère général de l'organisation locale, les normes d'organisation remontaient à la période précédent la Constitution (en particulier le Texte unique 383 de 1934, largement inadapté à la Constitution et aux interventions normatives successives).

Il a fallu attendre 1990 et l'approbation de la loi n°142 pour que les autonomies locales soient réorganisées. La loi reconnut pour la première fois l'autonomie statutaire des communes et provinces, et a règlementé leurs organes, leurs attributions et leurs compétences, le système électoral (par la suite complètement modifié par la loi n°81 de 1993, laquelle introduit l'élection directe du Maire et du Président de province ainsi que d'autres modifications importantes), le fonctionnement, la direction, les formes associatives, les rapports avec l'administration, les services, les contrôles, les finances et le budget. De plus, la loi 142 disposa que les régions ont le devoir d'identifier dans les matières de leur propre compétence, les intérêts communaux et provinciaux en rapport avec les caractéristiques de la population et du territoire et en conformité avec les principes établis par la législature nationale. Toutefois, la loi 142 n'a pas complètement redéfini l'organisation des collectivités locales, elle en a plutôt tracé les grandes lignes : la loi 142 s'est, en effet, limitée sur un grand nombre d'aspects importants à définir des orientations de fond, mais en attribuant la mise en œuvre – selon une articulation de techniques variées – à des normes étatiques, régionales ou locales.

En 1999, après une série de retouches nombreuses et éparsees, la loi n°265 a réalisé une révision complète de la loi 142. Les diverses dispositions existantes en matière de

gouvernement local ont été finalement coordonnées dans un corps normatif unique, le « Texte unique sur le régime des collectivités locales », approuvé par le décret-législatif 267 de 2000 qui contient des dispositions en matière d'organisation et de structure institutionnelle, de système électoral, de statut juridique des administrateurs, de système financier et comptable, de contrôles, de régime fondamental d'organisation du personnel.

Dans les pages qui suivent, notre attention portera par ailleurs, avec des approfondissements spécifiques, sur les thèmes de l'appareil des sources normatives du régime, de l'organisation politique et du statut des administrateurs, de la distribution des compétences entre collectivités et organes, et enfin du personnel et des ressources.

**TABLEAU N. 1**  
**LES PRINCIPAUX ORGANES DE GOUVERNEMENTU SYSTEME ITALIEN**

<b>Niveau</b>	<b>Présidence</b>	<b>Organe d'assemblée</b>	<b>Organe exécutif</b>	<b>Organe de justice constitutionnelle</b>	<b>Organes de coordination</b>
Etatique	Président de la République (nommé par le Parlement réuni en Congres)	Parlement divisé en Chambre des députés (630 députés) et Sénat de la République (315 sénateurs)	Gouvernement (Conseil des ministres et son Président nommé par le Président de la République)	Cour constitutionnelle	Conférence unifiée
Régional	Président de région (élection directe)	Conseil régional ou Assemblée législative régionale (élection directe)	Junte régionale (Président et assesseurs nommés par lui)	—	Conseil des autonomies locales
Provincial	Président de province (élection directe)	Conseil provincial (élection directe)	Junte provinciale (Président et assesseurs nommés par	—	—

			lui)		
Communale	Maire (élection directe)	Conseil communal (élection directe)	Junte communale (Maire et assesseurs nommés par lui)	—	—

**TABLEAU N. 2**  
**LE SYSTEME DES AUTONOMIES LOCALES EN ITALIE**  
 (Source : L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Mulino, Bologna, 2007)

COLLECTIVITE	NOMBRE	NOTES
Communes	8.103	636 > 15.000 hab. (dont 12 > 250.000 hab.) 7.467 < 15.000 hab. (dont presque 2.000 < 1.000 hab.)
Communautés de montagne	361	Collectivité intermédiaire de nature associative constituée entre communes de montagne
Unions de communes	197	Forme d'association entre communes, en constante augmentation suite aux dernières interventions législatives
Villes métropolitaines	—	Aucune n'a encore été établie bien qu'elles soient prévues par la Constitution. La loi ordinaire précédant la réforme constitutionnelle de 2001 en envisageait 9 dans les régions ordinaires : Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Naples, Bari. 5 autres villes métropolitaines étaient prévues dans les régions spéciales. Pour Rome, l'article 114 de la Constitution prévoit une organisation particulière, réglementée par la loi étatique
Provinces	107	Beaucoup de projets actuellement en cours de discussion vise à en réduire le nombre
Provinces autonomes, avec pouvoirs législatifs	2	Provinces de Trente et Bolzano
Régions	20	15 à statut ordinaire et 5 à statut spécial



## **1.1 –LES SOURCES JURIDIQUES DU REGIME DU GOUVERNEMENT LOCAL**

Le système des sources du droit relatif au régime du gouvernement local s'articule entre sources constitutionnelles, sources primaires et sources infra-primaires, lesquelles sont reliées entre elles selon les règles et limites indiquées dans les paragraphes suivants.

### 1.1.1 – Les sources constitutionnelles

Comme indiqué auparavant, la réforme du Titre V de la Partie II de la Constitution a aussi modifié la position constitutionnelle des collectivités locales et le cadre des normes relatives à leur régime.

Les collectivités locales « typifiées » constitutionnellement (auxquelles en plus des communes et provinces se sont ajoutées les villes métropolitaines) sont en effet mis sur un pied d'égalité avec les régions et l'Etat comme entités constitutives de la République (art. 114, paragraphe 1) ; alors que leur statut acquiert une nature constitutionnelle (art. 114, paragraphe 2) et que la compétence réglementaire des collectivités locales pour l'organisation et la mise en œuvre des fonctions, qui leur sont attribuées (article 117 paragraphe 6), est reconnue au niveau constitutionnel.

Ainsi bien protégées au sommet de la hiérarchie des normes du régime du gouvernement local, se trouvent les sources constitutionnelles, c'est-à-dire la Constitution, les lois de révision constitutionnelle (comme la loi n°3 de 2001 qui a réformé le Titre V) et les autres lois constitutionnelles (c'est-à-dire les lois avec des dispositions pertinentes pour le système des autonomies locales, adoptées suite à une

procédure spéciale renforcée selon l'article 138 de la Constitution et qui tendent à être intégrées dans la Constitution).

Ce sont, ensuite, les sources de rang constitutionnel qui prévoit quels autres types de sources, et avec quelle limite dans leur contenu, les gouvernements locaux peuvent réglementer.

Ainsi, par exemple, le régime électoral et l'organisation des organes de gouvernement et des fonctions fondamentales des communes, provinces et villes métropolitaines relèvent de la loi nationale (art. 117, paragraphe 2, lettre p)). Dans cette matière, la compétence réglementaire appartient à l'Etat qui peut à son tour la déléguer aux régions (art. 117, paragraphe 6). Les matières qui ne relèvent pas de ce domaine relèveront parfois, en raison de leur contenu spécifique, de la compétence législative concurrente Etat-régions (art. 117, paragraphe 3 : par exemple, l'aménagement du territoire) ou de la compétence législative exclusive et résiduelle des régions (art. 117, paragraphe 4 : par exemple, les services sociaux, selon l'opinion la plus commune). Dans ces cas là, la compétence réglementaire appartient au contraire aux régions (art. 117, paragraphe 6). Les autres fonctions administratives différentes de la compétence réglementaire doivent à leur tour être transférées, par une loi nationale ou régionale, selon les compétences établies aux paragraphes 2 à 4 de l'article 117, en préférant autant que possible le niveau de gouvernement le plus décentralisé (art. 118, paragraphe 1), alors que pour celles non attribuées expressément à un niveau de gouvernement, on considère que la compétence relève des communes. Jusqu'à l'introduction d'éventuelles nouvelles lois nationales ou régionales qui distribueraient les fonctions administratives de façon différente, les normes actuelles restent en vigueur sur la base du principe de continuité de l'Etat. Dans les matières pour lesquelles elles sont titulaires de fonctions administratives, les collectivités locales sont de toutes façons également titulaires du

pouvoir réglementaire associé à l'organisation et à la mise en œuvre de ces fonctions (art. 117, paragraphe 6). Elles sont en outre dans tous les cas dotées de l'autonomie statutaire (art. 114, paragraphe 2).

### 1.1.2 – Les sources primaires

Bien qu'il soit vrai que les collectivités locales soient titulaires d'une sphère d'autonomie, garantie constitutionnellement, c'est néanmoins la loi, nationale ou régionale, qui, sur la base des secteurs de compétence (et/ou les actes équivalents à la loi comme les décrets-législatifs ou les décrets lois), définit de fait en grande partie, son contenu et ses modalités d'exercice.

C'est d'ailleurs une source primaire – le décret-législatif 267/2000 mentionné plus haut – qui contient actuellement le Texte unique sur le régime des collectivités locales, et avant le Texte unique, l'organisation générale du gouvernement local était également contenue dans une source primaire, à savoir la loi n°142 de 1990. Il existe en outre de nombreuses autres normes primaires qui réglementent le gouvernement local en référence à des aspects plus spécifiques (par exemple, les lois régionales en matière de services sociaux ou d'urbanisme, mais aussi le décret-législatif 112/98 qui transféra aux collectivités locales une série de fonctions administratives, en application de la loi d'habilitation n°59 de 1997).

Enfin, la Constitution comme les sources primaires – et en premier lieu, le décret-législatif 267 de 2000, font référence aux sources « infra-primaires » (par exemple, aux règlements et aux statuts, lesquels ont maintenant une position particulière dans la hiérarchie des normes, voir *infra*). Le texte unique, reprenant sur ce point une disposition déjà incluse dans la loi 142 de 1990 (qui, à l'article 4, avait pour la première

fois introduit le concept d'autonomie statutaire des collectivités locales et prescrit que ces collectivités devaient se doter d'un statut propre dans un certain délai) dispose en effet que les communes et les provinces approuvent leur propre statut (selon une procédure et avec des majorités particulières) pour fixer les normes fondamentales de leur fonctionnement. L'article 7 du Texte unique précise en outre que « *dans le respect des principes établis par la loi et le statut, la commune et la province édictent les règlements dans les matières de leur propre compétence et en particulier pour l'organisation et le fonctionnement des institutions et des organismes de participation, pour le fonctionnement des organes et des bureaux et pour l'exercice des fonctions* ». L'article 6 indique, quant à lui, les éléments obligatoires du statut (normes fondamentales et critères généraux en matière d'organisation de la collectivité, formes de collaboration entre la commune et la province, formes de participation populaire, formes de contrôles, normes pour garantir l'égalité des chances entre homme et femme, choix du blason et du gonfalon, et autres). L'article 4, paragraphe 4, de la loi n°131 de 2003 se réfère également aux règlements locaux et il dispose que « *la réglementation de l'organisation, de la mise en œuvre des fonctions et de la gestion des fonctions des communes, des provinces et des villes métropolitaines est réservée au pouvoir réglementaire de la collectivité locale* ». Enfin, la loi 131 fait référence à l'autonomie statutaire et réglementaire d'autres collectivités locales, non expressément mentionnées par la Constitution, à savoir les Unions de communes, les Communauté de montagne et les Communautés insulaires ; ces dernières sont des associations de collectivités locales, assimilables aux Unions, instituées entre communes qui se trouvent sur des îles.

Quant aux statuts des collectivités locales, les incertitudes sur leur position exacte dans la hiérarchie des normes sont dues essentiellement au problème de leur autonomie effective à l'intérieur d'un cadre normatif hypertrophique, ainsi qu'à leur rapport – et en

particulier, au rapport de l'autonomie qu'ils expriment – avec la Constitution et les normes primaires.

Dans la mise en œuvre de l'article 114, paragraphe 2, de la Constitution, la loi 131 de 2003 (article 4, paragraphe 2) a clarifié que le statut fonctionne « *en harmonie avec la Constitution et les principes généraux en matière d'organisation publique* » ainsi que « *dans le respect de ce que prévoit la loi étatique* » en matière de législation électorale, d'organes de gouvernement et de fonctions fondamentales et que, dans ces limites, il « *établit les principes d'organisation et de fonctionnement de la collectivité, les formes de contrôle y compris substitutif, ainsi que la protection des minorités et les formes de participation populaire* ». Il s'agit de précisions importantes, autant en ce qui concerne les rapports du statut avec les autres normes, qu'en relation au contenu du statut. Dans le cadre décrit, les normes spéciales et les principes que les statuts locaux doivent absolument observés sont : a) les normes constitutionnelles ; b) les principes fondamentaux en matière d'organisation publique, qu'ils soient contenus dans des sources constitutionnelles ou des sources primaires ; c) les lois étatiques en matière électorale, ainsi qu'en matière d'organes de gouvernement et de fonctions fondamentales des communes, provinces et villes métropolitaines. Dans ces termes, le rapport entre la loi et les statuts locaux a paru acquérir une nouvelle connotation : en effet, si, auparavant, chaque disposition de la loi s'imposait comme contraignante et inviolable pour n'importe laquelle des normes adoptées par les communes et les provinces, aujourd'hui, il faut retenir que la règle est inversée et que, dans le silence du législateur, les dispositions de loi sont généralement « dérogeables » par les statuts locaux, et ce, pas uniquement où le législateur a explicitement qualifié leur contenu comme expression des principes-limites « indérogeables » (la jurisprudence s'est d'ailleurs prononcée dans ce sens : Cass. civ., Sez. un., 16.6.2005, n. 12868).

Les règlements locaux sont, enfin, subordonnés aux sources et principes auxquels sont subordonnés les statuts locaux, mais ils doivent également observer les statuts mêmes (comme on peut le déduire de la procédure renforcée prévue pour l'approbation des statuts ou de l'article 4, paragraphe 3, de la loi 131/03 qui lie les règlements au respect des normes statutaires). Quant aux rapports entre lois et règlements, l'article 4, paragraphe 4, de la loi 131 de 2003 a en outre précisé que le pouvoir réglementaire opère « *dans le domaine de la législation de l'Etat ou de la région* », laquelle « *en assure les exigences minimales d'uniformité* », selon les compétences respectives étatiques ou régionales, « *conformément aux articles 114, 117 paragraphe 6 et 118 de la Constitution* ». La Cour constitutionnelle (avec la décision n°372 de 2004) a par ailleurs précisé qu'il ne subsiste pas de réserve de règlement local dans le cadre indiqué par l'article 117, paragraphe 6, c'est-à-dire en relation avec le régime de l'organisation et de l'exécution des fonctions attribuées aux collectivités locales, ces éléments pouvant être définis par des lois ordinaires, là où des nécessités d'unité l'exigent.

Le rapport entre statuts, d'une part, et les normes primaires, de l'autre, devrait donc ainsi être défini en termes de compétence, plutôt que de hiérarchie au sens strict. Il ne peut être configuré en terme de hiérarchie que dans le cas où les normes primaires ont le contenu mentionné aux lettre b) et c). La régulation du rapport entre règlements locaux et sources primaires en termes de hiérarchie semblent en revanche avoir une portée plus étendue.

### 1.1.3 – Les sources infra-primaires

Suite aux développements du précédent paragraphe 1.1.2, il apparaît que les statuts locaux et les règlements locaux font partie des normes infra-primaires admises

pour réglementer des aspects du gouvernement local. Les règlements nationaux et régionaux en font également partie.

Les actes réglementaires admis à réglementer, selon des modalités variables et avec des limites variées, le gouvernement local, à la lumière de ce qui a été exposé jusqu'à présent, sont donc divers :

- a) Etatiques, s'ils ont trait à une des matières dans laquelle l'Etat est titulaire de compétence législative exclusive, (paragraphe 2 et 6 de l'article 117) ;
- b) régionaux, si l'Etat a décidé de déléguer aux régions la compétence réglementaire, conformément à la lettre a) (article. 117, paragraphe 6) ;
- c) régionaux, s'ils ont trait à une des matières réservées à la compétence législative concurrente entre l'Etat et les régions ou à la compétence législative exclusive des régions (paragraphe 3, 4 e 6 de l'article 117) ;
- d) locaux, s'il s'agit de règlements nécessaires à l'organisation et à l'exécution des fonctions administratives appartenant aux collectivités locales mêmes (article 117, paragraphe 6, Constitution et article 7 décret-législatif 267/2000).

## **1.2 – LES REFORMES EN COURS**

Le régime des collectivités locales attend désormais depuis près d'une décennie la mise en conformité avec la réforme constitutionnelle de 2001, et en particulier, la mise en œuvre de l'article 117, paragraphe 2, lettre p) de la Constitution, qui réserve, comme nous l'avons vu, à la compétence exclusive de l'Etat, l'identification des fonctions fondamentales des communes, provinces et villes métropolitaines. Au cours des différentes législatures, plusieurs projets de lois ont été présentés, mais aucun d'eux n'a finalement été approuvé.

Au cours de la XVIème législature également, le gouvernement a présenté un projet de loi portant sur l'« *Identification des fonctions fondamentales des provinces et communes, la simplification de l'organisation régionale et des collectivités locales, ainsi que la délégation au gouvernement en matière de transfert de fonctions administratives. Charte des autonomies locales. Réorganisation des entités et organismes décentralisés* » : il a été approuvé en première lecture à la Chambre le 30 juin 2010 (AC 3118).

Le projet définit les fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines, en précisant lesquelles parmi les fonctions municipales doivent être obligatoirement exercées par une association de communes ne dépassant pas un certain seuil (5 000 habitants). Le texte ajoute que les régions dans les matières des paragraphes 2 et 3 de l'article 117 de la Constitution, après accord des collectivités intéressées et dans le cadre de la Conférence unifiée, peuvent attribuer les fonctions fondamentales aux communes (si la loi nationale les a auparavant confiées à la province) ou aux provinces (si la loi nationale les a auparavant confiées à la commune) pour s'assurer de leur bonne mise en œuvre. Dans ces mêmes matières, les régions à travers l'une de leurs lois, et suite à une concertation avec les communes intéressées, sont appelées à déterminer la dimension territoriale homogène et optimale pour l'exercice de certaines des fonctions fondamentales des communes. Les communes, chef-lieu de province, et celles dont la population est supérieure à 100 000 habitants ne sont pas obligées de les exercer par voie d'association. L'article 6 précise également que les fonctions fondamentales sont réglementées par la loi, nationale ou régionale, sur la base des critères de répartition de la compétence législative indiqués à l'article 117 de la Constitution.

Le projet habilite le gouvernement à adopter, dans les 9 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, un ou plusieurs décrets-législatifs qui, dans les matières de l'article 117, paragraphe 2, de la Constitution : a) déterminent et transfèrent aux collectivités locales - sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation – les fonctions administratives étatiques et des organismes publics qui n'exigent pas un exercice unitaire ; b) définissent les fonctions administratives qui doivent au contraire rester de la compétence de l'Etat ; c) introduisent une clause prévoyant que toutes les fonctions administratives non attribuées expressément doivent être considérées de la compétence de la commune.

Par ailleurs le projet de loi confie au gouvernement le devoir de présenter, d'ici 12 mois, des projets de loi spéciaux pour la détermination et le transfert aux régions des fonctions administratives encore exercées par l'Etat dans les matières indiquées à l'article 117, paragraphes 3 et 4, de la Constitution.

Le projet de loi dispose qu'au contraire les régions procèdent directement, dans les 9 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation et toujours dans les matières indiquées à l'article 117, paragraphes 3 et 4, de la Constitution : a) à l'allocation des fonctions administratives aux collectivités locales de façon organique et en évitant les répétitions et superpositions de compétences ; b) à la délégation aux collectivités locales des fonctions qui leur ont été attribuées par l'Etat ou des fonctions qu'elles exercent en général dès lors qu'elles ne nécessitent pas un exercice unitaire ; c) à la promotion de l'association des communes et provinces pour l'exercice optimal des fonctions relevant de la compétence des collectivités locales.

Pour tout transfert de fonctions, il est de toutes façons prévu, comme pré-requis nécessaire et indispensable, le transfert simultané des ressources nécessaires à l'exercice des nouvelles fonctions.

Enfin, le projet invite le gouvernement à adopter, dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation, la Charte des autonomies locales (ainsi que, éventuellement, dans les 12 mois suivants l'adoption de la Charte, un décret-législatif l'intégrant et la corrigeant), afin de réunir et de coordonner systématiquement dans un Code les dispositions étatiques relatives au régime des collectivités locales et d'écarter les incohérences du décret-législatif 267/2000 avec la législation successive à la réforme du Titre V de la Constitution, tout en assurant sa conformité avec les principes émanant de la jurisprudence constitutionnelle.

A la lecture de ce projet, on peut donc déduire que le régime du gouvernement local est encore à la recherche de sa propre stabilité et d'une définition propre, alors que le législateur recherche des solutions qui, du moins dans ses intentions, tendent à la mise en œuvre du Titre V et à la mise à l'écart des normes incompatibles avec celui-ci.

Dans l'attente de mener à terme la réforme organique du système local, le législateur national est par ailleurs intervenu à travers des mesures spécifiques destinées en partie à anticiper le contenu de ce plus grand projet. Il en est pour preuve les modifications au Texte unique sur les collectivités locales prévues par les lois n°191 de 2009 et 42 de 2010, par le décret-loi 78/2010 ainsi que les dispositions contenues dans les article 23 et 24 de la loi 42 de 2009 (Habilitation du gouvernement en matière de fédéralisme fiscal en application de l'article 119 de la Constitution) qui contiennent d'ailleurs des normes transitoires relatives aux villes métropolitaines et au régime spécial de la capitale, Rome.

En particulier, la réforme la plus récente, approuvée par le décret-loi 78/2010 « *Mesures urgentes en matière de stabilisation financière et de compétitivité économique* », converti définitivement en loi par le parlement le 29 juillet 2010, a précédé l'entrée en vigueur des normes (contenues dans le d.d. AC 3118) concerne l'obligation d'exercer sous forme d'association les fonctions fondamentales des communes d'une population inférieure à 5 000 habitants. De plus, elle prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, qui détermine les fonctions fondamentales indiquées à l'article 117 paragraphe 2 lettre p) de la Constitution, sont considérées comme fonctions fondamentales des communes celles définies par l'article 21 de la loi n°42 de 2009 en matière de fédéralisme fiscal.

La prévision de l'obligation d'exercice en forme associée des fonctions fondamentales, à travers les unions de communes et conventions, représente une nouveauté dans le régime qui a toujours cherché à promouvoir la gestion en forme associée sans jamais cependant en imposer l'obligation.

### **TABLEAU 3**

#### **Liste des principales sources normatives**

Constitution de la République italienne (texte ajourné avec les modifications introduites par la loi constitutionnelle n°3 de 2001)  
<http://mjp.univ-perp.fr/constit/it1947.htm>

D.P.R. 616/77 (Mise en œuvre de la loi d'habilitation, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juillet 1975, n°382)  
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1977-07-24;616>

1. 81/1993 (Election directe du maire, du président de province, du conseil municipal et du conseil provincial)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993-03-25;81>

l. 59/1997 (Habilitation au gouvernement pour le transfert de fonctions et missions aux régions et collectivités locales, pour la réforme de l'administration publique et pour la simplification administrative)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-03-15;59>

d.lgs. n°281/1997 (Définition et augmentation des attributions de la Conférence permanente pour les rapports entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et Bolzano et unification, pour les matières et tâches d'intérêt commun aux régions, provinces et communes, avec la Conférence Etat-villes et autonomies locales)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997-08-28;281>

d.lgs. 112 del 1998 (Transfert des fonctions et des tâches administratives de l'Etat aux régions et collectivités locales en application du chapitre 1 de la loi n°59 du 15 mars 1997)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;112>

d.lgs. 267/2000 (Texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267>

d.lgs. 165/2001 (Normes générales sur l'organisation du travail pour les employés des administrations publiques)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>

l. 131/2003 (Dispositions pour la mise en conformité de l'organisation de la République avec la loi constitutionnelle du 18 juillet 2001, n°3.)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-06-05;131>

l. 42/2009 (Délégation au gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, en application de l'article 119 de la Constitution)

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-05-05;42>

D.lgs. 85/2010 (Attribution aux communes, provinces, villes métropolitaines et régions d'un patrimoine propre, en application de l'article 19 de la loi n°42 du 5 mai 2009)

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/enti\\_locales/0953\\_2010\\_05\\_28\\_Dlgs28052010n.85](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/enti_locales/0953_2010_05_28_Dlgs28052010n.85)

## **1.3 LES ORGANES DU GOUVERNEMENT LOCAL**

L'organisation du gouvernement de la commune – selon un schéma désormais classique (consacré en Italie par la « loi Rattazzi » de 1859 qui instituait la Junte municipale) – est fondée sur trois organes : le Conseil communal (organe délibératif), la Junte (organe exécutif) et le Maire.

En général, la structure et les règles de fonctionnement des organes des provinces sont similaires au modèle adopté pour les Communes. Cette homogénéité existe non seulement dans les aspects essentiels (là aussi uniformément inspirés par la tripartition assemblée/collège, exécutif/organe, individuel) mais aussi sur des éléments plus ponctuels, selon un parallélisme d'organisation (formulé dans le Titre II du Texte unique de 2000), et conformément à la technique utilisée à partir de 1990, avec une même organisation qui traite de façon unitaire les organes de gouvernement de l'une et l'autre collectivité territoriale. Cependant quelques différences d'une certaine importance subsistent. Elles concernent, en premier lieu, le système électoral adopté pour la formation du Conseil, à deux niveaux. Ensuite, l'absence pour le président de la province du titre d'« officier du gouvernement », titre propre au Maire qui implique l'exercice de certaines fonctions étatiques.

### 1.3.1. La forme du gouvernement et le système électoral

La loi n°81 de 1993, qui confère au Maire une légitimité démocratique égale à celle du Conseil grâce à l'élection par voie directe, a introduit dans ce système, une organisation bicéphale du gouvernement local, fondée sur des critères d'égalité, de distinction des rôles et d'affrontement dialectique.

Il s'agit d'une nouveauté fondamentale et complexe, qu'il serait incorrecte de réduire à une « forme de gouvernement présidentielle ». En réalité, s'il subsiste quelques traits significatifs du gouvernement présidentiel, parmi lesquels justement l'investiture populaire directe du chef de l'exécutif et le pouvoir de ce dernier, de nommer et révoquer ses propres ministres (qui, au niveau régional et local, sont nommés « assesseurs »), les indications qui vont dans un sens contraire ne manquent pas, comme le maintien des compétences générales/résiduelles au niveau de la Junte et non du maire, et surtout la forte interdépendance du maintien en fonction du Conseil et du Maire (selon le principe *simul stabunt simul cadent*) ; avec la faculté, pour le Conseil, de démettre le maire en votant la défiance et avec la possibilité pour le Maire de procéder à la dissolution du Conseil. Ces éléments sont tout à fait étrangers à la forme présidentielle, où le pouvoir exécutif se concentre sur la figure monocratique du président, et où le président lui-même et l'assemblée n'ont aucune influence sur le maintien au pouvoir de l'un ou de l'autre, ceux-ci étant contraints à « cohabiter » jusqu'à la fin naturelle de leur mandat. En définitive, donc, le système italien admet des élections anticipées totalement inconnues du système présidentiel (où pas même la mort du président ne modifie les échéances électorales puisque le vice président est appelé alors à en assumer les fonctions).

Ainsi, la loi de 1993 a esquissé un système de gouvernement qui peut rappeler le régime présidentiel en promouvant fortement le rôle du maire élu par le peuple, mais qui en réalité s'en détache profondément. Il poursuit en effet une certaine homogénéité politique et programmatique entre le chef de l'Exécutif et la majorité du Conseil (homogénéité qui dans le système présidentiel n'est pas du tout garantie), il lie strictement la durée du mandat des deux organes fondamentaux (la fin anticipée de l'un détermine la fin de l'autre selon une logique étrangère au régime présidentiel), et il conserve au Conseil des pouvoirs d'orientation et de contrôle et en général des traits du modèle parlementaire.

Un mécanisme hybride s'est donc formé, que les juristes ne parviennent pas à cerner dans une définition précise, préférant parler de système « inédit » ou « singulier » ou encore « de compromis ». C'est cependant un compromis qui trace des lignes fortement innovantes, en se fondant sur peu d'éléments : institution d'une responsabilité personnelle, formation d'une équipe sous la responsabilité de celui qui mène le gouvernement, lien avec la majorité politique mais aussi autonomie vis-à-vis de cette majorité, définition d'un programme clair soumis au vote et dont la mise en œuvre est par la suite vérifiée, stabilité du mandat.

A l'intérieur de ce cadre commun, l'organisation du gouvernement des collectivités locales est réglementée par la loi en termes distincts selon qu'il s'agit de provinces et communes majeures d'une part, ou de communes mineures, d'autre part. A ces dernières (jusqu'à 15 000 habitants) deux règles de grande importance ne sont pas applicables :

- a) la nécessaire séparation entre la fonction de président du Conseil et la fonction de maire. Cette séparation dans les communes les plus petites s'applique seulement lorsqu'elle est prévue par le statut, le choix est donc laissé à la collectivité locale même ;
- b) l'incompatibilité entre les charges de conseiller et de membre de la Junte.

Dans les communes d'une population inférieure à 15 000 habitants en outre, l'élection du Maire a lieu par un système majoritaire à tour unique, alors que, pour les provinces et les communes plus importantes, il est prévu un second tour (ballotage) lorsqu'au premier tour, aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue.

En substance, le système local italien présente aujourd'hui deux modèles, similaires par un bipolarisme qui confère au Maire comme au Conseil une investiture directe accompagnée du pouvoir du maire de nommer librement (et de révoquer) la

Junte, mais bien distincts du fait de leur caractère marqué pour l'un par des critères d'intégration et pour l'autre par des critères de séparation des rôles (dans la présidence du Conseil, dans l'incompatibilité des fonctions d'assesseur et de conseiller). Les deux modèles sont, dans ces termes, définis très en détail par la loi, alors que l'espace laissé au statut est circonscrit aux seules communes de petite taille, et en relation avec le choix éventuel de la figure du président du Conseil ainsi que la nomination de citoyens non élus conseillers aux fonctions d'assesseurs.

### 1. 3. 2 Le Conseil communal et provincial : composition, fonctionnement et compétences

En vertu d'une formule bien ancrée de différenciation en fonction des dimensions démographiques, le nombre des membres des conseils municipaux est lié au nombre d'habitants, oscillant entre 12 conseillers (dans les communes d'une population inférieure à 3 000 habitants) et 60 (pour les communes ayant une population supérieure à 1 000 000 habitants) ; nombre auquel il convient d'ajouter le Maire qui est membre à plein titre du Conseil.

Une variation plus limitée s'applique aux provinces, le maximum étant fixé à 45 (pour les provinces ayant une population supérieure à 1 400 000 habitants) alors que le minimum est de 24 (où la population résidente ne dépasse pas 300 000 habitants).

Toutefois, l'article 2, paragraphe 184, de la loi des finances 2010 (loi n°191 de 2009) a prévu une réduction de 20% du nombre de conseillers municipaux et provinciaux à partir de 2011 et pour les années suivantes, pour les collectivités qui auront des élections.

Le Conseil dispose de l'autonomie fonctionnelle et d'organisation. A cette fin, la figure d'une présidence autonome du Conseil, qui, à partir de la réforme de 1993, a soustrait au maire la fonction historique de présider l'organe délibérant en plus de l'organe exécutif, apparaît fondamentale.

La figure du président du Conseil est, comme nous l'avons dit, seulement nécessaire dans les communes de grande dimension, alors que pour les communes de population inférieure à 15 000 habitants, le choix de son établissement est renvoyé au statut. Le président du Conseil se voit attribuer le rôle fondamental de garant du bon fonctionnement du Conseil, de l'équilibre des rapports entre les groupes politiques, de respect des droits de chaque conseiller. Dans cette perspective, la figure se place dans une position particulière, ayant une fonction de caractère neutre, de garant du bon fonctionnement de l'institution en tant que telle et qui n'est pas définie par la confiance politique de la majorité ou associée à la mise en œuvre d'une orientation politique.

Globalement, les normes locales bénéficient de vastes marges d'action dans la définition des modes d'organisation du Conseil, la loi ne se référant qu'à des commissions, constituées au sein du Conseil selon un critère de proportionnalité. Le Conseil peut se prévaloir de ces commissions – pour l'exercice de travaux préparatoires des actes qui devront être adoptés par le Conseil et pour ses travaux de contrôle et d'enquête, quand le statut le prévoit. Cette possibilité correspond en réalité à une pratique bien établie dans une grande partie des provinces et communes, particulièrement pour les grandes et moyennes.

Pour ce qui est de l'analyse des compétences, le Conseil se présente comme l'organe de direction et de contrôle politico-administratif, avec une compétence expressément limitée à l'adoption d'une série d'actes considérés comme

« fondamentaux ». La liste des attributions du Conseil est exhaustive, ce qui empêche, même à travers les statuts, l'extension des compétences du Conseil. Au contraire, les délibérations qui relèvent du Conseil ne peuvent être adoptées par d'autres organes, ni par voie de procédure d'urgence.

Globalement, l'ensemble des actes réservés au Conseil tend à souligner un rôle nettement orienté sur la production de normes, sur la programmation et la planification territoriale, sur les grandes décisions institutionnelles et financières ; un rôle qui, en définitive, met en lumière la fonction fondamentale de direction de la collectivité (voir tableaux 4 et 5).

Du reste, en parallèle à cette fonction et tout autant essentielle, s'exerce la fonction de contrôle. Elle comprend les pouvoirs d'interpellation et de contrôle de chaque conseiller, la constitution des commissions de contrôle et de garantie et des commissions d'enquête sur l'activité de l'administration.

### 1.3.3. Le Maire et le Président de la Province

Elus par voie directe en même temps que le Conseil, le Maire et le président de la province ont un rôle fondamental de représentation dans les rapports extérieurs, et d'impulsion, de direction et d'exécution vis-à-vis du gouvernement et du fonctionnement général de la collectivité locale.

Concrètement le rôle du maire peut varier largement selon les options retenues dans les statuts.

Si dans le texte original, la loi n°142 de 1990 s'en était tenue au schéma traditionnel des pouvoirs et du rôle du maire et du président de province, l'introduction de l'élection par voie directe a été accompagnée de la définition de nouveaux pouvoirs.

Elle attribue, en premier lieu, au maire et au président de province, la responsabilité générale de l'administration de la commune et de la province (responsabilité pas simplement formelle mais qui doit aller de pair avec les pouvoirs adéquats) et surtout leur confère des pouvoirs importants de nomination, autant d'un point de vue externe de l'administration communale (représentants auprès d'autres collectivités) qu'interne (assesseurs, dirigeants).

En particulier, le maire et le président de la province :

- représentent la collectivité ;
- nomment les membres de la junte, parmi lesquels un vice-maire/vice-président et ils le communiquent au Conseil à la première session suivant l'élection ;
- convoquent et président la Junte (ainsi que le Conseil quand il n'y a pas de président du Conseil) et ils supervisent le fonctionnement des services et bureaux ainsi que l'exécution des actes ;
- exercent les fonctions qui leur sont attribuées par les lois, le statut et les règlements et supervisent également l'exécution des fonctions étatiques et régionales attribuées ou déléguées à la commune ou à la province ;
- procèdent à la nomination, à la désignation et à la révocation des représentants de la commune et de la province auprès des collectivités, entreprises, institutions sur la base des orientations établies par le Conseil ;
- nomment, les responsables de bureaux et services, attribuent et définissent les postes d'encadrement et ceux de collaboration avec l'extérieur.

En outre, le Maire, en tant que représentant de la communauté locale, en cas d'urgence sanitaire ou d'hygiène publique à caractère exclusivement locale, adopte des ordonnances urgentes et provisoires. De plus, il coordonne et réorganise sur la base des directives formulées par le Conseil communal et dans le cadre des critères éventuellement indiqués par la région, les horaires des exploitations commerciales, des établissements publics et des services publics, ainsi que, en accord avec les responsables compétents territorialement des administrations intéressées, les horaires d'ouverture des offices publiques situées sur le territoire, afin d'harmoniser la mise en œuvre des services avec les exigences globales et générales des usagers.

En ce qui concerne le Maire en particulier, il revêt la qualification d'officier du gouvernement avec celle de chef de l'administration communale. Il doit ainsi exercer un certain nombre de fonctions de nature étatique et est dans ce domaine sujet aux pouvoirs de direction et de surveillance du préfet et du Gouvernement.

Dans cette fonction, le Maire supervise en particulier :

- l'adoption des actes qui lui sont attribués par la loi et les règlements en matière d'ordre et de sécurité publique ;
- la mise en œuvre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi en matière de sécurité publique et de police judiciaire ;
- la surveillance de tout ce qui peut intéresser la sécurité et l'ordre public et en informe le préfet ;
- la tenue des registres d'état civil et de population ainsi que les missions qui lui sont confiées par la loi en matière électorale, de service militaire et de statistique.

Toujours en qualité d'officier du Gouvernement, le Maire adopte toute mesure, même urgente et provisoire, afin de prévenir et d'éliminer les dangers graves qui

menacent la sûreté publique et la sécurité urbaine (appelées « ordonnances en matière de sécurité »).

En plus de la dissolution du Conseil, la fin du mandat du Maire ou du Président de la province peut être suscitée par leur décès, une incapacité permanente, la démission, la déchéance, une motion de défiance, ou toute cessation de fonction.

#### 1.3.4 La Junte communale et la junte provinciale

La Junte communale est composée du Maire qui la préside et d'un nombre pair d'assesseurs fixé par le statut, dans la limite du maximum établi par la loi (égal au tiers des membres du Conseil et en tout cas jamais plus de 12).

Toutefois l'article 2, paragraphe 185, de la loi de Finances 2010 (loi n°191 de 2009) a établi qu'à partir de 2011 et pour toutes les années suivantes, pour les collectivités qui auront de nouvelles élections, le nombre d'assesseurs ne pourra être supérieur à un quart du nombre des conseillers.

La loi 81 de 1993 (maintenant reprise par le T.U. à l'article 47) a attribué au Maire et au Président de la Province, élus directement, le pouvoir de nommer les membres de la Junte (Assesseurs). Dans les plus petites communes (de moins de 15 000 habitants) le choix peut se porter sur des citoyens non conseillers, quand le statut le prévoit expressément. Cependant la séparation entre la Junte et le Conseil devient la règle pour les communes de plus grande taille et pour les provinces, où le Maire et le Président peuvent de toutes façons (et donc en l'absence de toute indication statutaire) nommer des citoyens extérieur au Conseil dans le cas où s'applique une incompatibilité rigoureuse entre la charge d'assesseur et de conseiller.

La Junte est appelée avant tout à collaborer avec le Maire et le Président de la province – par lesquels elle est nommée – pour le gouvernement de la commune et de la Province. Dans ce cadre, il lui incombe d'adopter tous les actes qui ne sont pas réservés au Conseil par la loi et qui n'entrent pas dans les compétences, prévues par la loi ou le statut, du Maire ou du Président de la province, des organes de déconcentration, du secrétaire et des fonctionnaires dirigeants. En d'autres termes, il est tenu compte avant tout de la division fondamentale entre pouvoir de direction et contrôle politico-administratif, incombant aux organes de gouvernement, et la gestion administrative, attribuée aux dirigeants. La Junte, dans le cadre des organes de gouvernement, se présente comme celui disposant de la « compétence générale résiduelle », alors qu'aux autres organes incombent (exclusivement) des attributions expressément indiquées par la loi (ou dans le cas du Maire, par la loi et le statut).

La Junte agit en tout état de cause en forte connexion avec le Conseil : elle exerce à son égard un rôle de proposition et d'impulsion ; elle met en œuvre ses orientations générales ; et elle rend compte annuellement de sa propre activité.

En général, la Junte ne dispose pas de pouvoirs réglementaires que la loi réserve au Conseil. Néanmoins, il existe une exception à ce critère en matière d'organisation administrative de la collectivité, matière strictement liée aux décisions et aux responsabilités du gouvernement de l'exécutif. Il est donc renvoyé à la compétence de la Junte l'adoption des règlements sur l'organisation des bureaux et des services, dans le respect des critères généraux établis par le Conseil.

La Junte agit à travers des délibérations collégiales, et ses membres ne possèdent aucune compétence directe à l'extérieur.

### 1.3.5. Les contrôles sur les organes des collectivités locales

Selon un schéma consolidé depuis longtemps, on considère comme réservés à l'Etat les contrôles sur les organes, « expression d'un pouvoir politique de souveraineté qui ne peut rester dans les mains de l'Etat » (Cour constitutionnelle, 28 novembre 1972, n°164), excluant toute compétence régionale de la nomination des organes extraordinaires destinés à gérer temporairement les administrations locales. Cette limite s'exerce dans le cas de procédure à caractère répressif comme dans le cas de la nécessité d'assurer la régularité de fonctionnement lorsque le nombre des membres des organes ordinaires est insuffisant (par exemple suite à des démissions). Les contrôles sur les organes consistent en substance dans le retrait et la suspension du Maire (ou des membres de la Junte) et le démantèlement du Conseil.

Par ailleurs la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit une nouvelle disposition en matière de contrôles de substitution (article 120, paragraphe 2) confiant au gouvernement le pouvoir de se substituer aux organes des régions, des villes métropolitaines, des Provinces et des Communes :

- a) dans le cas du non respect des normes et traités internationaux ou de la législation de l'Union européenne ;
- b) dans le cas de danger grave pour la salubrité et la sécurité publiques ;
- c) quand la protection de l'unité juridique et de l'unité économique et en particulier la protection des droit civils et sociaux sans égard pour les limites territoriales des gouvernements locaux le requièrent.

« La loi – ajoute cette disposition – définit les procédures visant à garantir que les pouvoirs de substitution sont exercés dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de collaboration loyale ».

**TABLEAU N. 4**  
**COMPOSITION, SYSTEME ELECTORAL**  
**ET COMPETENCES DES ORGANES DE LA COMMUNE**

	<b>Conseil</b>	<b>Junte</b>	<b>Maire</b>
<b>Composition</b>	Nombre de membres dépendant du nombre d'habitants et oscillant entre 12 conseillers (pour les communes ayant une population inférieure à 3 000 habitants) et 60 (pour les communes ayant une population supérieure à 1 000 000 habitants) + Maire (à partir de 2011 le nombre des conseillers sera cependant diminué de 20%).	Composée du Maire qui la préside et d'un nombre pair d'assesseurs fixé par le statut dans la limite du maximum établi par la loi	Organe unique
<b>Système électoral</b>	Investiture populaire directe – Interdépendance de son mandat avec celui du Maire – Incompatibilité, dans les communes de plus de 15 000 habitants et celles de moins de 15 000 habitants qui le prévoient dans leur statut, de la fonction de présidence du Conseil, de la charge de Maire avec celle de Président du Conseil – Incompatibilité, dans les communes de plus de 15 000 habitants, entre la charge de conseiller et celle de membre de la Junte – Faculté pour les communes de moins de 15 000 habitants de prévoir dans leur statut la nomination des assesseurs qui ne sont pas aussi des conseillers	Nomination par le Maire dans la limite de deux mandats consécutifs	Investiture populaire directe dans la limite de deux mandats consécutifs – Interdépendance de son mandat avec celui du Conseil

<p><b>Compétences</b></p>	<p>Pouvoir de voter une motion de défiance contre le Maire mettant ainsi fin à son mandat  Pouvoirs d'orientation et de contrôle politico-administratif  Discussion et approbation des orientations générales de gouvernement  Production des normes (pouvoir réglementaire)  Programmation et planification territoriale  Importantes décisions institutionnelles et financières</p>	<p>Compétence générale et résiduelle pour l'exercice de toutes les fonctions non attribuées au Conseil ou Maire, ni aux organes déconcentrés du secrétaire ou des fonctionnaires dirigeants  Rôle de proposition et d'initiative vis-à-vis du Conseil, mise en œuvre de ses orientations générales  Communication annuelle au Conseil sur son activité  Adoption des règlements sur l'organisation des bureaux et services dans le respect des critères généraux établis par le Conseil</p>	<p>Nomination et révocation des assesseurs, des dirigeants et des représentants communaux auprès des organismes, sociétés ou institutions  Pouvoir de dissolution du Conseil  Représentation de la collectivité dans ses rapports externes  Fonctions de proposition, de direction et d'exécution  Responsabilité générale de l'administration  Convocation et présidence de la Junte (ainsi que du Conseil s'il n'existe pas de président du Conseil)  Supervision générale des services et bureaux, de l'exécution des actes administratifs et de l'exécution des fonctions étatiques ou régionales attribuées ou déléguées à la Commune  Nomination des responsables des services, attribution des charges de collaboration externe  Adoption des ordonnances contingentes et urgentes  Coordination et réorganisation des horaires des services commerciaux, des administrations, bureaux et services publics communaux  Fonctions d'officier de gouvernement (en matière d'ordre public et de sécurité publique, de police judiciaire, de registres d'état civil et de population, procédures de nature électorale, de service militaire, de statistiques, ordonnances de sécurité publique) sous la direction et la surveillance du Préfet</p>
---------------------------	---	---	--

**TABLEAU N. 5**  
**COMPOSITION, SYSTEME ELECTORAL**  
**ET COMPETENCES DES ORGANES DE LA PROVINCE**

	<b>Conseil</b>	<b>Junte</b>	<b>Président</b>
<b>Composition</b>	<p>Nombre de membres entre 45 (pour les provinces ayant une population supérieure à 1 400 000 habitants) et 24 (pour les provinces ayant une population inférieure à 300 000 habitants)</p> <p>A partir de 2011, le nombre des conseillers sera cependant diminué de 20%</p>	<p>Composée du Président de la Province qui la préside et d'un nombre pair d'assesseurs fixé par le statut dans la limite du maximum établi par la loi</p>	<p>Organe unique</p>
<b>Système électoral</b>	<p>Investiture populaire directe – Interdépendance de son mandat avec celui du Président de la Province – Incompatibilité entre la charge de Président de Province et celle de Président du Conseil – Incompatibilité entre la charge de conseiller et celle de membre de la Junte</p>	<p>Nomination par Président de Province dans la limite de deux mandats consécutifs</p>	<p>Investiture populaire directe dans la limite de deux mandats consécutifs – Interdépendance de son mandat avec celle du Conseil</p>
<b>Compétences</b>	<p>Pouvoir de voter une motion de défiance contre le Président de la Province mettant ainsi fin à son mandat</p> <p>Pouvoirs d'orientation et de contrôle politico-administratif</p> <p>Discussion et approbation des orientations générales de gouvernement</p> <p>Production des normes (pouvoir réglementaire)</p> <p>Programmation et planification territoriale</p> <p>Importantes décisions institutionnelles et financières</p>	<p>Compétence générale et résiduelle pour l'exercice de toutes les fonctions non attribuées au Conseil ou Président de la Province, ni aux organes déconcentrés du secrétaire ou des fonctionnaires dirigeants</p> <p>Rôle de proposition et d'initiative vis-à-vis du Conseil, mise en œuvre de ses orientations générales</p> <p>Communication annuelle au Conseil sur son activité</p>	<p>Nomination et révocation des assesseurs, des dirigeants et des représentants provinciaux auprès des organismes, sociétés ou institutions</p> <p>Pouvoir de dissolution du Conseil</p> <p>Représentation de la collectivité dans ses rapports externes</p> <p>Fonctions de proposition, de direction et d'exécution</p> <p>Responsabilité générale de l'administration</p> <p>Convocation et</p>

		<p>Adoption des règlements sur l'organisation des bureaux et services dans le respect des critères généraux établis par le Conseil</p>	<p>présidence de la Junte (ainsi que du Conseil s'il n'existe pas de président du Conseil)  Supervision générale des services et bureaux, de l'exécution des actes administratifs et de l'exécution des fonctions étatiques ou régionales attribuées ou déléguées à la Province  Nomination des responsables des services, attribution des charges de collaboration externe</p>
--	--	--	---

## **2. LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES**

### 2.1. L'évolution législative des compétences

Comme indiqué dans l'introduction, le système de distribution des fonctions administratives se fonde dans la Constitution de 1948 sur un principe de parallélisme entre les fonctions législatives et les fonctions administratives. La Constitution d'alors listait les matières dans lesquelles était reconnue la compétence législative des Régions (l'article 117 faisait référence par exemple, à la police locale urbaine et rurale, l'assistance publique, l'assistance sanitaire et hospitalière, l'urbanisme, le tourisme, la viabilité, l'agriculture, etc) et reconnaissait donc dans les mêmes domaines une compétence administrative régionale (art. 118 : « *Les fonctions administratives pour les matières énumérées à l'article précédent sont de la compétence de la région, sauf celles d'intérêt exclusivement local qui peuvent être attribuées par les lois de la République aux provinces, aux communes ou à d'autres institutions locales* »). Cette disposition était toutefois fortement tempérée par deux éléments : d'une part, la règle selon laquelle en principe la Région devait exercer « *ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces, aux communes ou à d'autres institutions locales ou en utilisant leurs services* », et d'autre part, la possibilité pour le législateur national d'identifier dans les matières régionales des fonctions « *d'intérêt exclusivement local* », et de les attribuer directement aux collectivités locales. Du reste, la détermination des fonctions des Provinces et des Communes était réservée aux « *lois générales de la République* » (article 128).

Sur la base de ces critères, dans la Constitution de 1948, on pouvait distinguer schématiquement :

a) les fonctions des collectivités locales différentes des compétences législatives et administratives des régions, c'est-à-dire les fonctions propres de la Commune et de la

Province, déterminées par les lois générales de la République (ex-article 128). Normalement, le principe de séparation entre les différents niveaux prévalait, notamment entre les collectivités locales et les régions, et l'Etat déterminait la répartition des fonctions ;

b) les fonctions exercées par les collectivités locales dans les matières de compétence régionale, ou sur la base d'une délégation (mode normal d'exercice des fonctions administratives des régions), ou encore, sur la base d'une attribution directe, sur la base de la législation étatique (selon les dispositions du premier paragraphe de l'article 118), s'agissant de « fonctions d'intérêt exclusivement local » ;

c) les missions de la Commune pour les services de compétence étatique, exercés par la Commune pas en tant que collectivité locale mais comme « organe » déconcentré de l'Etat afin de satisfaire l'intérêt général. Il s'agit de fonctions qui se réfèrent par exemple à l'état civil, le recensement, les listes électorales, le service militaire, etc. Dans ces domaines, le maire en général agit comme « officier du gouvernement ».

Les indications contenues dans la Constitution de 1948 sur les agencements des fonctions administratives ont été interprétées de manière variée par la législation ordinaire. Entendues de manière littérale, au moment des premiers transferts au début des années 70, ces agencements furent ensuite repensés en utilisant dans un sens particulièrement ample la possibilité d'attribuer directement aux collectivités locales « *les fonctions administratives d'intérêt exclusivement local* » dans le cadre des matières de compétence régionale (cf. la loi de délégation 382 de 1975, art.1 paragraphe 1, lettre e) mise en œuvre par le décret n°616 de 1977, qui déléguait aux communes l'ensemble des compétences administratives relatives en particulier aux services sociaux).

Les transferts opérés dans le cadre du fédéralisme administratif :

- la subsidiarité, avec l'attribution de l'ensemble des tâches et fonctions administratives aux communes, provinces et communautés de montagne, en fonction de leur dimension territoriale, de leurs formes associatives et d'organisation, et à l'exclusion des fonctions incompatibles avec ces mêmes dimensions » (article 4, parag 3, lettre a) ;
- la coopération entre l'Etat, les régions et les collectivités locales (lettre d) ;
- la responsabilité et l'unité de l'administration, avec donc l'attribution à un sujet unique des devoirs connexes, instrumentaux et complémentaires, et celui d'identificabilité à un sujet unique même sous forme associative de la responsabilité de chaque service et activité administrative (lettre e) ;
- adéquation, par rapport à la capacité de l'administration désignée à garantir, y compris en association avec d'autres sujets, l'exercice des fonctions (lettre g) ;
- différenciation, avec l'allocation des fonctions selon les caractéristiques associatives, démographiques, territoriales et structurelles des entités réceptrices (lettre h) ;
- la couverture financière, en relation avec les coûts de l'exercice des fonctions conférées (lettre i) ;
- l'autonomie d'organisation et réglementaire et la responsabilité des collectivités locales dans l'exercice des fonctions et missions attribuées (lettre l).

Donc, dans ces termes, l'évolution et les tendances interprétatives des années 90 ont procédé à une relecture substantielle du cadre de la Constitution de 1948, dépassant ou réinterprétant les concepts de parallélisme des fonctions administratives et législatives des régions, de délégation et d'utilisation par les régions des services des collectivités locales pour les fonctions « d'intérêt exclusivement local » attribuées directement par la loi étatique.

Tenant compte de cette évolution, la réforme constitutionnelle de 2001 a adopté un schéma fortement innovant, dans lequel les collectivités locales – et en premier lieu les communes – occupent une position centrale dans l'organisation des fonctions administratives, qui désormais « *sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation* ».

Donc, sur un plan constitutionnel, la distribution des fonctions administratives relève prioritairement des communes. Cela signifie, d'une part, que toutes les fonctions qui en conformité avec les principes constitutionnels ne sont pas réservées expressément à d'autres sujets relèvent des communes ; d'autre part, que les mêmes législateurs – étatique et régionaux – selon les matières dont il s'agit – sont tenus d'exercer leurs propres pouvoirs d'allocation des fonctions en partant de la collectivité la plus proche des citoyens, et en remontant progressivement aux niveaux plus élevés, seulement quand les plus petites entités ne répondent pas aux critères d'aptitude optimale. Dans ce sens, les critères de subsidiarité, d'adéquation et de différenciation sont intrinsèquement liés.

Concrètement, la pondération entre ces critères relève du législateur étatique ou régional, selon les compétences respectives. Ce qui signifie en substance que, par exemple, en matière de « citoyenneté, d'état civil et de recensement » (article 117, paragraphe 2, lettre *i*) Constitution), ce seront les lois de l'Etat qui évalueront la capacité des communes et des autres niveaux à agir et à en définir occasionnellement les fonctions. Dans les matières relevant des régions (c'est-à-dire – sur la base du paragraphe 3 de l'article 117 Constitution – dans toutes celles qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat, du commerce à l'artisanat, des

transports à la police administrative locale, par exemple), ce sont ces autorités qui appliqueront les critères et organiseront les fonctions.

Toutefois, dans l'exercice de la fonction d'allocation et de réglementation des fonctions, les régions doivent tenir compte d'une autre compétence étatique : celle transversale, qui permet d'identifier même dans les matières de compétence législative régionale, « *les fonctions fondamentales des Communes, des Provinces et des Villes métropolitaines* ».

En tout cas, outre les fonctions conférées par la loi étatique ou régionale, selon les compétences respectives, l'article 118 de la Constitution reconnaît aux communes, provinces et villes métropolitaines la possession de fonctions propres. Il s'agit des fonctions que les communes assument spontanément. Il s'agit donc de fonctions supplémentaires par rapport aux fonctions fondamentales, n'impliquant pas l'exercice de pouvoir autoritaires, non attribuées ou conférées par les lois à d'autres collectivités, et destinées à satisfaire les besoins généraux à long terme de la communauté administrée.

## 2.2. Les matières de la compétence de la Commune et de la Province

En des occasions assez nombreuses et variées, le législateur étatique a réglementé, distribué et organisé les fonctions des collectivités locales. Il l'a toutefois rarement fait dans un cadre organique. Dans ce sens, une mesure appliquée à un grand nombre de matières mérite une attention particulière. Le décret du Président de la République n°616 du 24 juillet 1977 appliquant la loi 382 de 1975 ou – bien que selon des formules différentes et des modalités diverses de rapports avec les régions – a opéré une redéfinition du domaine des activités locales, selon une articulation « par secteurs

organiques », regroupés en services sociaux, développement économique, aménagement et utilisation du territoire.

Par la suite, la distribution des compétences reconnues aux autonomies locales s'est trouvée au centre d'autres transformations de fond. En effet, la loi déjà évoquée, n°59 du 15 mars 1997 a initié un processus qui – avec une restructuration de l'administration publique et la promotion de la simplification administrative – a visé à conférer (c'est-à-dire à transférer, déléguer ou attribuer) un nombre important de fonctions et missions aux régions et collectivités locales.

Dans la perspective d'un transfert important de pouvoirs vers les niveaux locaux, la loi a justement attribué aux décrets législatifs du gouvernement le transfert de toutes les fonctions et missions administratives qui – non comprises dans les matières explicitement exclues ou réservées à l'Etat – se présenteraient comme relatives « *à la préservation des intérêts et à la promotion du développement des communautés concernées* », ou en tout cas aussi toutes les compétences « *localisées sur les territoires respectifs exercées par une administration ou un organe de l'État, centraux ou périphériques, ou à travers des entités ou sujets publics* ».

Concrètement, l'allocation de ces fonctions et missions aux Provinces, Communes et autres collectivités locales est renvoyée aux régions dans les matières de compétence régionale (allocation étendue « *à toutes les fonctions qui ne requièrent pas un exercice unitaire au niveau régional* ») ; à des décrets-législatifs dans les autres, avec le maintien de la possibilité pour le législateur étatique délégué de renvoyer directement à ces entités des fonctions « *d'intérêt exclusivement local* » (au sens de l'article 118 du paragraphe 1 Constitution).

Du reste, la délégation pour l'allocation de fonctions était marquée par son ampleur et sa flexibilité dans la délimitation de son objet et dans l'indication des critères d'orientation, caractérisés par l'importance attribuée à des concepts indéterminés, et par un objectif ambitieux de confier « *aux régions et aux collectivités locales toutes les fonctions et missions administratives relatives à la préservation des intérêts et à la promotion du développement des communautés concernées* ».

Dans ce cadre, la mise en œuvre des délégations réalisée par le décret-législatif n°112 du 31 mars 1998 avec d'autres décrets-législatifs et la législation régionale conséquente, a largement redistribué les fonctions, augmentant sensiblement les fonctions exercées par les collectivités locales et entre celles ci, en premier lieu, celles des provinces.

La gamme des matières dans lesquelles s'exercent les fonctions des collectivités locales se trouve, ainsi, très étendue. Donc en référence à la situation instituée suite aux transferts des années 90, il est opportun de rappeler (forcément de façon sommaire) les aménagements des compétences locales, dans les différents domaines principaux d'intervention, c'est-à-dire dans les grands « secteurs organiques » définis par les décrets 616 de 1977 d'abord, puis 112 de 1998 ensuite : a) développement économique et activités productives ; b) territoire, environnement et infrastructures ; c) services à la personne et à la communauté.

Naturellement, dans une vue d'ensemble, il n'est possible de tenir compte que de la législation étatique ; mais il faut signaler que dans la plupart des matières, les fonctions relevant des collectivités locales devaient être ajoutées à celles confiées par la législation régionale. Une énumération des compétences locales par grand domaine d'intervention se trouve en tout cas codifiée dans le décret-législatif n°267 de 2000

(Texte unique sur les autonomies locales). Pour plus de détails, nous vous renvoyons au tableau n°6 (*Evolution des fonctions administratives des collectivités locales en Italie*).

Il convient par ailleurs de noter que le projet de loi, déjà signalé, en examen au Parlement prévoit entre autres dispositions, une délégation au gouvernement pour l'adoption de la « Charte des autonomies locales », qui rassemble et coordonne toutes les normes sur les collectivités locales et qui est destinée à se substituer au décret-législatif n°267/2000.

### 2.3 L'exercice coordonné des fonctions : les conventions et accords

Depuis longtemps, les collectivités locales italiennes ont expérimenté le besoin dans de nombreuses hypothèses, d'exercer de façon coordonnée des fonctions et services d'intérêts communs sans pour autant disposer de structures juridiques et d'organisations formelles, dotées d'une personnalité juridique distincte.

La loi n°142 de 1990 a fixé un cadre général de référence relatif aux instruments de consensus, représentés par les conventions et accords de programme. Ces instruments, largement utilisés dans la pratique administrative, sont caractérisés, dans les deux cas, par leur flexibilité et leur adaptabilité aux exigences concrètes.

Les conventions se réfèrent aux rapports « horizontaux » entre les collectivités locales (de même niveau), alors que les accords de programme portent principalement sur les rapports « verticaux » entre collectivités de niveau différent, permettant ainsi d'inclure dans les accords, en plus des communes et provinces, les régions, les administrations de l'Etat et autres sujets.

Les communes et les provinces peuvent conclure des conventions entre elles afin « *de réaliser de façon coordonnée des fonctions et services déterminés* » (T.U. article 30). Le recours à la convention est laissé à l'appréciation des collectivités locales mêmes. Lorsque les communes et les provinces perçoivent le besoin de coopérer en relation avec la fourniture de certaines activités, elles peuvent choisir de donner à cette coopération un caractère structuré, formalisant une gestion associée à travers la création d'une entité intermédiaire de nature associative (comme l'Union de communes) ou user d'une simple forme fonctionnelle comme la convention.

La convention fixe l'objectif, la durée, les formes de consultation des entités contractantes, leurs rapports financiers et les obligations et garanties réciproques. A ce contenu, d'autres éléments sont parfois ajoutés selon les besoins (en précisant par exemple les modalités de fourniture du service, les rapports et droits des usagers, etc).

Quant aux accords de programme, il s'agit d'une formule correspondant à celles prévues dans d'autres systèmes européens (on pense notamment aux « *contrats de plans* ») et dans la réglementation européenne. Instruments d'auto-coordination entre des sujets différents, les accords de programme tendent à satisfaire la nécessité de réaliser des travaux ou des interventions d'une certaine complexité, dans un contexte toujours plus marqué par la distribution des compétences et des intérêts entre plusieurs sujets institutionnels, et pour lesquels en définitive aucun sujet ne peut seul poursuivre les objectifs fixés (on pense par exemple à une intervention sur la mobilité dans une zone précise, avec des exigences de coordination de transports sur rails, lignes d'autobus, la construction de routes, etc).

Dans cette perspective, la loi n°142 (ensuite reprise à l'article 34 T.U.) prévoit l'accord de programme pour des hypothèses de travaux, intervention et programme

d'intervention « *qui requiert, du fait de leur réalisation complexe, l'action intégrée des communes, des provinces et régions, des administrations étatiques et d'autres sujets publics, ou de toutes façons de deux ou plus des sujets ici mentionnés* ». Quant au contenu de l'accord, il comprend toute mesure relative au projet et en particulier la détermination des temps, des modalités, du financement des actions nécessaires.

#### 2.4 L'exercice associé des fonctions : les Unions de communes

Avec la loi n°142 de 1990, les formes associatives sont typifiées et divisées en trois catégories – (en plus des formules fonctionnelles et flexibles comme les conventions et accords de programme) : les consortiums, les unions de commune et les communautés de montagne, auxquelles ont été ajoutées plus récemment les Communautés insulaires ou d'archipels.

Les Unions de communes font partie des instruments destinés à réaliser l'objectif de fusion entre les communes les plus petites. Conceptualisées en 1990, elles sont constituées entre des communes voisines en principe non supérieures à 5 000 habitants et elle ne pouvait inclure à l'époque qu'une commune supérieure à ce seuil (dans la limite de 10 000 habitants).

Par la suite, l'organisation de l'Union a évolué et est devenue plus flexible, en perdant les deux limites qui la caractérisait à l'origine : que ce soit la condition de délai pour la fusion ou les conditions démographiques.

Dans cette nouvelle configuration, les Unions sont désormais définies par le T.U. (article. 32) comme des « *collectivités locales constituées de deux ou plus communes,*

*normalement voisines, dans le but d'exercer conjointement une pluralité de fonctions de leurs compétences ».*

Donc dans ces termes, l'objectif de fond de l'institution se transforme, et se déplace du redimensionnement de la fragmentation communale, à travers la fusion des communes les plus petites, à l'exercice associée de fonctions communes et à la recherche des niveaux adéquats d'exercice des activités, indépendamment des dimensions des communes associées.

Quant aux fonctions, l'Union tend à avoir un caractère nettement plus pluri-fonctionnel (« *dans le but d'exercer conjointement une pluralité de fonctions* »). Le statut fixe les limites des activités qui leur sont déléguées.

Le nombre des Unions de communes en Italie a subi une augmentation constante et progressive à partir de la fin des années 90 et les dernières interventions législatives font de l'Union de communes, la forme préférentielle (dans certains cas nécessaire) pour la gestion associée des fonctions de la part des communes de moindre dimension démographique, ainsi que le prévoit le décret-loi n°78/2010 (voir *infra*), converti en loi n°122 le 30 juillet 2010.

### 2.5 Questions irrésolues : un cadre encore incertain pour les fonctions administratives

Dans la définition d'une série d'éléments de mise en œuvre de la réforme constitutionnelle du Titre V, la loi n°131 de 2003 (article 2) déléguait au gouvernement, entre autres, le devoir d'identifier les fonctions fondamentales. Cette délégation fut caduque sans avoir été appliquée. La question est désormais traitée par le projet de loi

n°3118. Ce projet de loi intervient sur la matière des fonctions des collectivités locales afin de l'adapter à la réforme du Titre V, partie II de la Constitution. A cet égard, les fonctions fondamentales des Communes, Provinces et villes métropolitaines sont énumérées et, en application du principe de subsidiarité, on prévoit l'identification et le transfert des fonctions administratives aux collectivités locales.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la délégation, le législateur a anticipé certains aspects relatifs aux fonctions fondamentales dans la récente loi de finances. En effet, le décret-loi n°78/2010 dicte une série de dispositions destinées à assurer la coordination des finances publiques et le contrôle des dépenses pour l'exercice des fonctions fondamentales des communes. En particulier, de manière transitoire, les fonctions fondamentales des communes sont citées à l'article 21, paragraphe 3, de la loi n°42 du 5 mai 2009 (Délégation au gouvernement en matière de fédéralisme fiscal en application de l'article 119 de la Constitution) : les fonctions générales d'administration, de gestion et de contrôle ; les fonctions de police locale ; les fonctions de l'instruction publique y compris les services de crèches et ceux d'assistance scolaire et réfectoire, ainsi que les bâtiments scolaires ; les fonctions relatives à la voirie et aux transports ; les fonctions concernant la gestion du territoire et de l'environnement, exception faite du service des bâtiments résidentiels publics et locaux, et pour les plans de construction ainsi que le service hydrique intégré ; les fonctions du secteur social. En outre, on prévoit pour les communes de plus de 5 000 habitants, l'obligation d'exercice en forme associée des fonctions fondamentales, à travers la convention ou l'union, et aussi l'exercice obligé en forme associée pour les communes de montagne, ayant une population d'une importance déterminée par la loi régionale, et de toutes façons inférieure à 3 000 habitants.

Il s'agit d'un système, qui bien qu'innovant, présente une série de problèmes qui rendent encore plus nécessaire et urgente l'adoption du projet de loi complet en matière de fonctions fondamentales, et l'adéquation des dispositions du Texte unique aux innovations de ces dernières années.

**TABLEAU N. 6**  
**EVOLUTION DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES DES COLLECTIVITES LOCALES EN ITALIE**

<b>Source</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Communes</b>	<b>Provinces</b>	<b>Villes métropolitaines</b>
Constitution de 1948	Principe de parallélisme entre fonctions législatives et administratives	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonctions propres définies par les lois générales (c'est-à-dire autres que les compétences législatives et administratives des régions) ;</li> <li>- Fonctions exercées dans les matières régionales (sur la base d'une délégation ou d'une attribution directe par la loi étatique, s'agissant de fonctions d'intérêt exclusivement local) ;</li> <li>- Missions exercées pour les services de compétence étatique (état civil, recensement, listes électorales, service militaire, etc)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonctions propres définies par les lois générales (c'est-à-dire autres que les compétences législatives et administratives des régions) ;</li> <li>- Fonctions exercées dans les matières régionales (sur la base d'une délégation ou d'une attribution directe par la loi étatique, s'agissant de fonctions d'intérêt exclusivement local) ;</li> </ul>	Non prévues
Loi n°142 de 1990	Réorganisation générale du système local	Compétence générale pour toutes les fonctions relatives à la population et au territoire, lorsqu'elles ne sont pas expressément réservées à d'autres sujets	Programmation et gestion en matière de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) protection du sol</li> <li>b) environnement</li> <li>c) biens culturels</li> <li>d) voirie</li> <li>e) transport</li> <li>f) chasse</li> <li>g) pêche</li> <li>h) parcs</li> <li>i) protection de la faune et de la flore</li> <li>j) élimination des déchets</li> <li>k) assistance technico-administrative aux autres collectivités locales</li> </ul>	On prévoit leur institution : <ul style="list-style-type: none"> <li>- fonctions relevant de la Province</li> <li>- Fonctions attribuées par la loi régionale dans le champ des matières indiquées dans la loi n°142 de 1990</li> </ul>

<p>Décret législatif n°112 de 1998, mis en application par le décret législatif n°267 de 2000 (Texte unique sur les autonomies locales)</p>	<p>Codification des dispositions sur les autonomies locales</p>	<p>Fonctions administratives portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>population et territoire communaux</b>, principalement dans les services organiques de <b>service à la personne et à la communauté, à l'aménagement du territoire et au développement économique</b>, sauf quand elles ont été confiées expressément à d'autres sujets par la loi étatique ou régionale, selon les compétences respectives</li> <li>- Gestion des <b>services électoraux, de l'état civil, du recensement, du service militaire et de la statistique</b></li> <li>- Autres fonctions administratives pour les <b>services de compétence de l'Etat</b> qui peuvent être attribuées aux communes par la loi qui régleme aussi les rapports financiers et assure les ressources nécessaires.</li> </ul>	<p>Fonctions d'intérêt provincial qui concernent de vastes zones intercommunales ou le territoire provincial dans son entier dans les secteurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) protection du sol, conservation et valorisation de l'environnement et prévention des catastrophes</li> <li>b) conservation et valorisation des ressources hydriques et énergétiques</li> <li>c) valorisation des biens culturels</li> <li>d) voirie et transports</li> <li>e) protection de la faune et de la flore, des parcs et réserves naturels</li> <li>f) chasse et pêche dans les eaux internes</li> <li>g) organisation de l'élimination des déchets au niveau provincial, organisation et contrôle des rejets des eaux et des émissions atmosphériques et sonores</li> <li>h) services sanitaires et d'hygiène et de salubrité publique attribués par la législation étatique et régionale</li> <li>i) missions relatives à l'instruction secondaire et artistique, et à la formation</li> </ul>	<p>La région, après consultation des collectivités locales intéressées et jusqu'à l'institution des villes métropolitaines, peut définir des domaines supracommunaux pour <b>l'exercice coordonné des fonctions des collectivités locales</b>, à travers des formes associatives et de coopération, dans les matières suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) planification territoriale</li> <li>b) infrastructures et activités en réseaux</li> <li>c) plans de mobilité intercommunales</li> <li>d) protection et valorisation de l'environnement et contrôle de la pollution atmosphérique</li> <li>e) protection du sol et protection hydrologique</li> <li>f) collecte, distribution et assainissement des eaux</li> <li>g) élimination des déchets ;</li> <li>h) grande distribution commerciale</li> <li>i) activités culturelles</li> <li>l) fonctions des maires relatives aux horaires des</li> </ul>
---	---	---	---	--

			<p>professionnelle, y compris les bâtiments scolaires, attribués par la législation étatique et régionale</p> <p>l) collecte et élaboration de données, d'assistance technico-administrative aux collectivités locales. En collaboration avec les communes et sur la base de programmes proposés par les provinces, ces dernières promeuvent et coordonnent des activités – ainsi que des travaux d'intérêt provincial – dans le secteur économique, productif, commercial et touristique, ou dans le domaine social, culturel et sportif</p>	<p>activités commerciales, des administrations et services publics, horaire d'ouverture au public des institutions publiques situés sur le territoire</p>
--	--	--	---	---

### 3. LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DES AUTONOMIES LOCALES

Conformément à la tradition commune à toutes les administrations publiques en Italie, l'organisation des collectivités locales et le régime associé à leur personnel ont été longtemps marqués par leur rigidité et l'homogénéité d'organisation, avec un régime entièrement public des employés, une superposition et confusion des rôles et fonctions entre les organes de gouvernement et les fonctionnaires, la stabilité des emplois administratifs, la faible responsabilisation, et une tendance majeure aux respect des règles plutôt qu'à la poursuite de résultats.

Dans ce système bien établi, les réformes des années 90 ont apporté des nouveautés radicales, inspirées dans une large mesure des expériences de direction, d'administration et de travail propres aux entreprises privées, et introduisant des critères de flexibilité organisationnelle, la limitation dans le temps des emplois de direction, la responsabilisation de la direction, la distinction de la sphère politique, l'utilisation d'instruments du droit privé, la valorisation des compétences externes, la poursuite d'objectifs de fonctionnalité et d'économie de gestion.

En parallèle à cette évolution, qui a vu les collectivités locales exercer un rôle d'expérimentation et d'anticipation en étant à l'avant-garde d'une innovation (destinée par la suite à se diffuser à l'ensemble des administrations publiques), des transformations de fond ont porté sur les aspects les plus typiques et particuliers de l'organisation communale et provinciale, laquelle présentait traditionnellement une remarquable uniformité des formes, notamment et surtout, du fait de la présence essentielle du « Secrétaire ». En effet, celui-ci étant, d'un côté nommé par le Ministre de l'Intérieur et de ce fait dépendant de

lui, et de l'autre, placé au sommet de l'appareil propre à la collectivité locale, il constituait un élément robuste d'homogénéisation, de contrôle et de centralisation pour le fonctionnement et l'action administrative des communes et provinces.

Sur ces aspects, les innovations ont suivi un parcours complexe. Entamées en 1990 avec la reconnaissance de l'autonomie réglementaire en matière d'organisation des bureaux et services et poursuivies en 1997 avec la nouvelle situation du Secrétaire et l'introduction du Directeur général, pour enfin trouver une consécration constitutionnelle en 2001, quand le nouvel article 117 a consacré le pouvoir réglementaire des communes, provinces et villes métropolitaines pour leur organisation.

### 3.1 Le régime du personnel local

Le personnel des collectivités locales est régi, sauf dérogation expresse, par le régime général applicable à l'organisation et au travail de toutes les administrations publiques c'est-à-dire en particulier le décret-législatif n°165 de 2001.

Cela signifie, tout d'abord, que les objectifs et critères généraux valent aussi pour les collectivités locales, notamment : a) l'efficacité des administrations, dans leurs relations avec les bureaux et services correspondants des pays de l'Union européenne, et ce, à travers notamment le développement coordonné des systèmes d'information publics ; b) la rationalisation du coût de l'emploi public, en contenant les dépenses selon les contraintes des finances publiques ; c) une meilleure utilisation des ressources humaines, en améliorant la formation et le développement professionnel des employés, en garantissant la parité d'opportunités entre hommes et femmes et en appliquant des conditions

similaires à celles de l'emploi dans le secteur privé (art. 1 et 2 du décret-législatif précité n°165).

Ensuite, cela implique que les rapports professionnels sont régis par le Code civil et par les lois sur les rapports de travail subordonné en entreprise, sauf les dispositions contenues dans le Texte unique de la fonction publique (art.2, paragraphe 2, décret-législatif n°165). Le personnel local a, en effet, également subi le processus de « privatisation » de la fonction publique (à partir du décret-législatif n°29 de 1993), qui a comporté un re-dimensionnement du régime public unilatéral (lois, règlements, circulaires) en faveur de mesures contractuelles (conventions collectives, et dans ce cadre, contrats individuels).

Un changement très important a concerné le rapport entre organes de nature politique et direction administrative. En Italie, l'approche traditionnelle dominante – marquée par une direction située en position subalterne vis-à-vis d'une classe politique envahissante – réservait, en effet, aux organes de nature politique la charge de toutes les décisions et donc l'adoption de toutes les mesures, y compris celles ponctuelles et concrètes liées aux appels d'offres, marchés et concours publics, pratique par ailleurs censurée par la Cour constitutionnelle pour violation du principe d'impartialité (décision n°453 de 1990).

Au contraire, le schéma adopté pour les collectivités locales à partir de 1990 et étendu à toute l'administration publique à partir de 1993 (décret-législatif n°29, sur la « privatisation » de la fonction publique, puis incorporé dans le décret-législatif n°165 de 2001) a défini rigoureusement le rôle de ces organes, le limitant à l'exercice des seules fonctions de direction et de contrôle politico-administratif. La fonction de direction est par conséquent profondément transformée ; toutes les tâches étant désormais confiées aux dirigeants, y

compris l'adoption des actes et mesures administratifs, qui engagent l'administration vers l'extérieur, et qui ne sont pas inclus expressément par la loi ou le statut dans les fonctions de direction et de contrôle réservées aux organes de gouvernement. Dans ces conditions, une distinction entre politique et administration (« séparation » selon certains) s'est imposée en Italie.

Le rôle des dirigeants consiste essentiellement à la direction des bureaux et services, selon des critères et normes établis par les statuts et règlements locaux, lesquels, en réservant les pouvoirs de direction et de contrôle aux organes de gouvernement doivent respecter – et appliquer en termes concrets – le principe selon lequel la gestion administrative, financière et technique est attribuée aux dirigeants à travers des pouvoirs propres de dépense, d'organisation des ressources humaines, instrumentale et de contrôle.

Les missions de direction sont attribuées par le Maire (ou Président de la Province), pour un temps déterminé, dans une décision motivée et selon les modalités fixées par le règlement sur l'organisation des bureaux et des services. La motivation doit faire référence à des critères de compétence professionnelle, correspondant aux objectifs indiqués dans le programme administratif du Maire ou du Président de la Province. La charge de direction, une fois confiée, et même si à l'origine attribuée sur la base d'éléments de confiance, tend à échapper à l'examen du Maire nominant, et à gagner une stabilité objective jusqu'à son terme naturel. Dans ce cadre, l'avènement de causes qui justifient le retrait de la charge apparaît exceptionnel et requiert une motivation précise, sujette à un contrôle juridictionnel poussé.

Une caractéristique propre au système local italien est d'établir en marge du personnel technique et administratif et de direction, deux figures spécifiques – le Secrétaire (communal ou provincial) et le Directeur général – qui

représentent le lien entre organes politiques et appareil administratif. Alors que la première est une figure nécessairement présente dans chaque collectivité, la seconde n'existe que dans les communes de plus grande dimension et dans les provinces. Une autre différence tient à la procédure de nomination. Le Secrétaire est nommé par le Maire parmi les inscrits sur un registre établi sur la base d'un concours national. Il peut être révoqué avant le terme naturel de son mandat seulement en cas de violations graves et réitérées des devoirs associés à sa charge. La position de Directeur général est purement de confiance, la loi se limitant à prévoir que la nomination et la révocation relèvent du Maire ou du Président de province, avant la délibération de la Junte, renvoyant pour toute règle ultérieure particulière aux clauses du contrat individuel.

Le directeur général a la charge de mettre en œuvre les directives et objectifs fixés par les organes de gouvernement de la collectivité, et de diriger la gestion de la collectivité en poursuivant des niveaux optimaux d'efficacité et d'efficience.

Par ailleurs des devoirs spéciaux de définition et de proposition de certains actes sont attribués au Directeur, tels que le détail des objectifs servant de paramètre au contrôle de gestion (T.U., art. 197) et la proposition de plan exécutif de gestion (T.U., art. 169).

**TABLEAU 7 –  
Personnel en  
service dans les  
administrations  
publiques - Année  
1999 et 2004**

Secteurs	Type de rapport de travail		Type de rapport de travail		
	1999		2004		
	Durée indéterminée	Durée déterminée	Total	Durée indéterminée	Durée déterminée
<b>Administrations centrales</b>	1.647.902	164.159	<b>1.812.061</b>	1.683.878	314.299
<b>Régions et Provinces autonomes</b>	63.491	3.235	<b>66.726</b>	67.395	7.823
<b>Provinces</b>	61.726	2.453	<b>64.179</b>	55.566	3.632
<b>Communes</b>	494.181	25.383	<b>519.564</b>	438.430	33.645
<b>Etablissements nationaux de prévoyance et d'assistance sociale</b>	53.424	384	<b>53.808</b>	53.798	493
<b>Services sanitaires régionales (hôpitaux, établissements sanitaires)</b>	654.380	25.651	<b>680.031</b>	672.153	28.342
<b>TOTAL</b>	<b>3.106.840</b>	<b>226.846</b>	<b>3.333.686</b>	<b>3.107.998</b>	<b>423.110</b>

Source : ISTAT

En résumé, la figure du Directeur général se trouve à la jonction entre le rôle d'organe politique et le rôle de gestion des dirigeants. Pour ce qui est du

premier en particulier, le directeur se pose comme organe instrumental, soit en référence à la mise en œuvre des directives (en phase « descendante »), soit (en phase « ascendante ») pour l'élaboration technique de ces dernières, formulant des propositions au Maire et à la Junte concernant les actes de direction et de contrôle, en particulier en ce qui concerne l'organisation des bureaux et des services.

### 3.2 L'autonomie patrimoniale et financière des collectivités locales

L'histoire des finances locales est marquée par une alternance entre des phases de forte centralisation et des phases d'autonomie fiscale, de définition des pouvoirs en matière de vérification et de recouvrement, ou de séparation entre finances locales et finances étatiques. Cette incertitude trouvait son origine et sa cause dans l'absence dans la première formulation de la Constitution d'une garantie expresse de l'autonomie financière locale : en effet, l'article 119 de la Constitution ne reconnaissait une autonomie financière qu'aux seules régions et dans les formes et limites établies par les lois de l'Etat, qui devaient également la coordonner avec les finances des provinces et communes.

Dans ce contexte d'affirmation des principes autonomistes, la loi n°142 de 1990 reconnut aux collectivités locales une autonomie financière « adéquate », fondée sur la garantie de ressources propres et transférées. Elle assure par ailleurs aux collectivités locales un pouvoir fiscal autonome dans le champ des impôts, des taxes et des tarifs en exigeant que les transferts fiscaux garantissent la couverture des services locaux indispensables et qu'ils soient répartis sur la base de critères objectifs et avec une péréquation qui tiennent compte des déséquilibres de la fiscalité locale.

Ces critères sont rassemblés dans le Texte unique des autonomies de 2000 (art. 149 et suivants) dans les articles traitant de l'organisation du système financier, lesquels prévoient un système de finances propres et dérivées fondé sur :

- une réserve de la loi en matière d'organisation des finances locales, à coordonner avec les normes nationales et régionales ;
- la reconnaissance aux communes et provinces d'une autonomie financière fondée sur la garantie des ressources propres et transférées disponibles ;
- la reconnaissance du pouvoir d'imposition autonome dans le domaine des impôts, des taxes et des tarifs, avec la faculté pour les communes et les provinces d'organiser au moyen du règlement les entrées propres, y compris fiscales, sauf pour ce qui a trait à l'identification et la définition des cas imposables, des sujets passifs et de l'aliquota maximum des simples taxes ;
- une répartition des transferts provenant de l'Etat sur la base de critères fondés sur la population, le territoire et les conditions socio-economiques, appliquant une péréquation dans la distribution des ressources, qui tienne compte des équilibres de la fiscalité locale ;
- l'allocation des entrées fiscales locales au financement des services publics considérés nécessaires au développement de la communauté ;
- la détermination de la part des collectivités locales, en relation avec les services publics, les tarifs et redevances à la charge des usagers ;
- la prévision de fonds spéciaux pour la réalisation d'ouvrages publics ;
- la détermination du montant total des transferts et des fonds sur la base de paramètres fixés par la loi pour toutes les années prévues par le budget pluriannuel de l'Etat, sans qu'il ne soit possible de réduire le montant pendant une période de trois ans ;
- la participation des régions au financement des collectivités locales pour la mise en œuvre du plan régional de développement et des programmes

d'investissements, en assurant la couverture financière des dépenses nécessaires à l'exercice des fonctions transférées ou déléguées.

Il convient toutefois de noter comment à côté de la tentative – opérée par la loi n°142 et par le TUCL – de définir un cadre de principes destinés à donner des règles et ressources certaines pour les finances locales, s'est développée, au cours du temps, une série de lois aux contenus bien différents. Ainsi, avec des « mesures urgentes » ou à travers la procédure financière annuelle, les règles se sont modifiées de diverses manières, des dérogations ont été introduites, des réductions (« coupes ») ont été faites dans les transferts destinés aux collectivités locales ou dans leur autonomie fiscale réelle.

La nécessité d'élever la question au plan constitutionnel est ainsi apparue essentielle pour définir un cadre d'organisation à travers la révision des dispositions de la Constitution sur les autonomies.

### 3.3. Focus : vers le fédéralisme fiscal

Avec la révision du Titre V de la Constitution, fruit de la loi constitutionnelle n°3 de 2001, le système des finances locales a pris une nouvelle forme, selon les lignes définies par la Constitution.

Tout d'abord, la réforme (art. 117, paragraphe 3) redéfinit la répartition des compétences dans ce domaine, en insérant dans les compétences concurrentes la matière relative à « *l'harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal* » ; donc, dans cette matière, on attribue aux régions la compétence législative alors que la détermination des principes fondamentaux est réservée à la législation de l'Etat.

Dans ce cadre, le nouvel article 119 de la Constitution dispose désormais que « *les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont l'autonomie financière pour les recettes et les dépenses* » en ajoutant qu'elles ont des « *ressources autonomes* » et qu'elles « *ont un patrimoine propre, qui est leur attribué selon les principes généraux établis par les lois de l'État* ».

Concrètement, sur la base de ce principe général, les ressources consistent en :

a) des impôts et des recettes propres fixés et prélevés par les collectivités territoriales, « *en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal* » ;

b) « *co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire* » ;

c) un fonds de péréquation, institué par une loi nationale, sans obligation d'affectation à une activité particulière, pour les territoires ayant une capacité fiscale inférieure par habitant.

En substance, donc, le « fédéralisme fiscal », défini par la Constitution, prévoit que le flux des ressources reconnues à chaque niveau d'autonomie territoriale soit constitué d'impôts propres, de co-participations et du fonds de péréquation et que, dans leur ensemble, elles soient suffisantes et en adéquation pour le financement (total) de l'exercice des fonctions attribuées.

Des ressources additionnelles et des interventions spéciales sont établis par l'Etat en faveur de certaines Communes, Provinces, Villes métropolitaines et Régions. Ces ressources et ces interventions ont pour but de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale ; d'éliminer les déséquilibres économiques et sociales ; de favoriser l'exercice effectif des droit de la personne ; de permettre de servir des buts différents de ceux de l'exercice normal de leurs fonctions.

Pour clore ce schéma, l'article 119 limite le recours à l'endettement de la part des Régions et des collectivités territoriales au « *financement des dépenses d'investissement* », excluant en tout état de cause la garantie de l'Etat sur les prêts qu'elles contractent.

La réalisation et la conclusion de cette nouvelle autonomie financière locale, après une phase transitoire longue et tourmentée, devrait être assurée sur la base de la loi n°42 de 2009, qui a délégué au gouvernement la charge d'adopter dans les deux ans de son entrée en vigueur une série de décrets législatifs d'application. La même loi prévoit une période transitoire de cinq ans pour le passage complet au nouveau système de finances locales, centré sur le recours majeur à l'autonomie fiscale, mais accompagné d'une forte responsabilisation des collectivités territoriales sur l'usage des ressources attribuées et sur la garantie du financement intégral des fonctions fondamentales des Communes, Provinces et de Villes métropolitaines, et au moyen des fonds de péréquation pour les territoires dont la capacité fiscale est plus limitée.

Le premier décret d'application de la loi (décret-législatif n°85/2010, Attribution aux communes, aux provinces, aux Villes métropolitaines et aux Régions d'un patrimoine propre, en application de l'article 19 de la loi n°42 du 5 mai 2009) identifie et attribue, à titre non onéreux, aux Communes, Provinces, Villes métropolitaines et Régions une part du domaine public (dit « fédéralisme domaniale »). L'Etat identifie les biens à attribuer, selon des critères de territorialité, de subsidiarité, d'adéquation, de simplification, de capacité financière, de corrélation avec les compétences et fonctions, ainsi que de valorisation environnementale. Le décret établit par ailleurs que les collectivités locales en état de dérouté financière, ne peuvent aliéner des biens qui leur ont été attribués, pour toute la période de cette dérouté. La collectivité locale, suite

au transfert, dispose du bien dans l'intérêt de la collectivité représentée, promouvant ainsi la valorisation maximale fonctionnelle du bien attribuée, au bénéfice direct ou indirect de la collectivité territoriale représentée. Les ressources majeures dérivées de l'aliénation des biens pour les régions et les collectivités locales seront destinées à 75% à la réduction de la dette de la collectivité, et la partie résiduelle à la réduction de la dette étatique. Les biens du domaine maritime, hydrique, les aéroports d'intérêt régional ou local, les mines et les autres biens immobiliers de l'Etat et les biens qui y sont liés sont attribués aux régions et collectivités locales.

**TABLEAU N. 8 : Recettes  
des administrations  
communales en 2008 (en  
euros)**

TITRES	CONSTATATIONS	RECOUVREMENTS	
		Quota compétences	Quota résiduel
RECETTES FISCALES	20.489.093.516	13.893.376.517	6.079.418.959
RECETTES DERIVANT DE CONTRIBUTIONS E DES TRANFSERTS COURANTS	21.785.641.181	18.019.697.975	3.117.121.727
RECETTES EXTRAFISCALES RECETTES DERIVANT DE L'ALIENATION, DES TRANFERTS DE CAPITAUX ET DE RECOUVREMENTS DE CREDITS	14.105.927.719	7.379.015.394	3.087.860.706
TOTAL DES RECETTES DERIVANT DE LA SOUSCRIPTION DE PRETS	18.515.187.099	9.051.590.612	8.123.893.785
TOTAL DES RECETTES DERIVANT DE SERVICES POUR LE COMPTE DE TIERS	8.478.718.636	4.200.040.957	3.296.903.948
TOTAL GENERAL DES RECETTES	8.158.315.626	6.801.367.014	678.590.602
TOTAL GENERAL DES RECETTES	91.532.883.777	59.345.088.469	24.383.789.727

Source : ISTAT

**TABLEAU N. 9 : Dépenses des administrations communales en  
2008. (en euros)**

DESCRIPTION	ENGAGEMENTS	PAI EM EN TS	
		De compétence	Résiduels
TITRE I - DEPENSES COURANTES	50.454.678.381	36.241.084.024	11.610.330.942
TITRE II - DEPENSES EN C.CAPITALE	23.761.814.043	6.432.390.137	14.605.990.233
TITRE III - DEPENSES POUR REMBOURSEMENT DES PRETS	6.738.656.928	6.134.494.146	545.123.603
TITRE IV - DEPENSES POUR SERVICES POUR LE COMPTE DE TIERS	8.158.917.308	6.575.727.803	1.243.183.035
TOTAL GENERAL DES DEPENSES	89.114.066.660	55.383.696.110	28.004.627.813

Source : ISTAT

**TABLEAU N. 10 :**  
**Recettes des**  
**administrations**  
**provinciales en 2008 (en**  
**euros)**

TITRES	CONSTATATIONS	RECouvreMENTS	
		Quota compétences	Quota résiduel
RECETTES FISCALES	4.914.495.249	4.610.402.503	276.922.079
RECETTES DERIVANT DE CONTRIBUTIONS E DES TRAFSERTS COURANTS	4.423.512.385	2.938.481.709	1.141.800.527
RECETTES EXTRAFISCALES	793.438.603	562.430.377	132.660.128
RECETTES DERIVANT DE L'ALIENATION, DES TRAFERTS DE CAPITAUX ET DE RECouvreMENTS DE CREDITS	2.875.679.495	928.730.753	1.615.097.153
TOTAL DES RECETTES DERIVANT DE LA SOUSCRIPTION DE PRETS	884.526.751	278.348.368	637.568.188
TOTAL DES RECETTES DERIVANT DE SERVICES POUR LE COMPTE DE TIERS	1.169.330.836	1.049.861.697	202.890.708
TOTAL GENERAL DES RECETTES	15.060.983.319	10.368.255.407	4.006.938.783

**TABLEAU N. 11 : Dépenses des administrations provinciales en 2008 (en euros)**

TITRES

ENGAGEMENTS  
Paiements

Quota des compétences

Quota résiduel

TITRE I – DEPENSES COURANTES  
9.099.297.920  
6.157.968.023  
2.878.444.341

TITRE II - DEPENSES IN C/CAPITALE

4.634.695.354  
832.558.153  
3.003.226.637

TITRE III - DEPENSES POUR REMBOURSEMENT DES PRETS

664.788.379  
656.665.226  
12.186.386  
Remboursement d'avances de caisse  
12.797.545  
10.809.253  
1.900.606  
Remboursement de financements à court terme  
1.973.727  
1.682.438  
243.499  
Remboursement de la part principale d'avances et de prêts  
504.629.195  
500.183.451  
7.042.500  
Remboursement d'emprunts par obligations  
129.088.024  
127.709.059  
2.958.025  
Remboursement de la part principale de débits pluriannuels  
9.525.563  
9.506.700  
41.756  
Remboursement de la part principale pour extinction anticipée des prêts  
6.774.325  
6.774.325  
-

TITRE IV - DEPENSES POUR DES SERVICES POUR LE COMPTE DE TIERS

1.169.330.836  
905.454.617  
211.521.398

TOTAL GENERAL DES DEPENSES

15.568.112.489

8.552.646.019

6.105.378.762