

**LE SYSTÈME DES COLLECTIVITÉS LOCALES – PRINCIPES ET
DONNÉES**

RAPPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE

(Mars 2011)

Pr. Erminio FERRARI

SOMMAIRE

**1. LES ÉLÉMENTS DE BASE: LES COMMUNES ET LES
PROVINCES**

**2. LE SYSTÈME: LA REGION ET L'ORGANISATION DES
FUNCTIONS LOCALES**

**3. LES COMMUNAUTÉS DITES « DE MONTAGNE »: DE LEUR
SUPPRESSION À LEUR RÉORGANISATION**

**4. LES « UNIONS » DE COMMUNES ET LES PETITES
COMMUNES**

5. PERSPECTIVES

La réglementation italienne des collectivités locales s'est inspirée du principe d'uniformité dès la réalisation de l'unité d'Italie en 1861. Sur ce fondement, toute partie du territoire national devait correspondre à une commune et à une province; toutes les communes et toutes les provinces étaient juridiquement égales et elles étaient donc toutes

soumises aux mêmes principes et aux mêmes règles quant à leurs structures organisationnelles et à leurs devoirs administratifs.

Cette organisation n'a été abandonnée, en application des principes constitutionnels, qu'avec la première – et jusqu'à ce jour la seule – réforme générale de la « réglementation des collectivités locales » (« *Ordinamento delle autonomie locali* »), approuvée par la loi du 8 juin 1990, n. 142, modifiée plusieurs fois dans les dix dernières années du XX^e siècle par une série de lois, lois qui sont maintenant toutes regroupées dans le texte unique approuvé par décret législatif du 18 août 2000, n. 267.

En réalité, la réalisation de la nouvelle organisation n'a pas suivi immédiatement l'approbation de la nouvelle loi de 1990. La promulgation de la discipline de l'année 2000 a été suivie peu après par l'entérinement – par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n. 3 – de la réforme qui a profondément renouvelé les rapports entre l'Etat et les Régions, transformant donc inévitablement aussi la position des collectivités locales. Il est vrai que le nouveau texte constitutionnel, qui développait l'organisation apparue dans les années précédentes, a introduit pour les communes et les provinces les principes de subsidiarité, différenciation et congruence (« *principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza* ») (art. 118 Const.), mais de toute évidence un texte normatif ne suffit pas à changer des situations, des habitudes et des façons de faire séculaires. Les dix années suivantes, les collectivités locales sont passées au second plan pour plusieurs aspects, et la réforme régionale, avec ses hésitations et ses contrastes, a eu des répercussions négatives sur leur transformation.

Malgré tout, pendant ces années-là, la situation des collectivités locales a profondément changé. Grâce, entre autres, aux initiatives prises par les collectivités locales elles-mêmes, sous la contrainte de constants problèmes financiers et dans un réel effort d'apporter des améliorations, une nouvelle structure a été mise en place qui a désormais abandonné le principe d'uniformité et présente en revanche un nouveau profil qui se dessine avec une certaine précision.

1. LES ELEMENTS DE BASE: LES COMMUNES ET LES PROVINCES

Selon l'art. 114 Const. « La République est constituée par les communes, par les provinces, par les villes-métropoles, par les régions et par l'Etat » (« *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato* »): c'est la version introduite en 2001 et qu'il faut tout de suite mettre en parallèle avec celle de 1948 « La République se répartit en régions, provinces et communes » (« *La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni* »). Le texte original de la Constitution ne mentionnait pas l'Etat, que l'on a voulu par la suite placer sur le même plan que les autres subdivisions territoriales de la République. Il ne mentionnait pas non plus les villes-métropoles qui sont justement une des propositions avec lesquelles la loi de 1990 entendait rompre le principe d'uniformité pour s'acheminer vers le principe de différenciation¹.

L'idée à la base de la figure des villes-métropoles est que, dans des parties déterminées du territoire national de haute densité démographique, économique et sociale, il convient d'abandonner la traditionnelle subdivision des provinces et communes pour concentrer les attributions des unes et des autres sur un sujet unique (art. 22 et suiv., d. lgs. 2000 n. 267). Il faut signaler dès à présent que – comme nous le verrons plus en détail par la suite – les villes-métropoles ne sont pas l'unique proposition de concentration sur une seule structure des fonctions des provinces et des communes. Les villes-métropoles sont toutefois la seule de toutes ces propositions qui comporte la suppression de la province et des communes intéressées. De sorte que l'introduction de la ville-métropole comporte l'élimination des collectivités locales qui seraient la directe expression de la population correspondante. C'est la raison pour laquelle elle a été reprise dans la liste des subdivisions fondamentales

¹ Sur lequel, du point de vue communautaire, voir J. Hunt, *Devolution and differentiation: regional variation in EU law*, in *Leg. Studies*, 2010, p. 421 et suiv.

de la République: la souveraineté populaire trouve son expression dans les villes-métropoles (ou mieux trouvera, quand elles seront instituées), de la même façon qu'elle s'exprime dans les autres collectivités territoriales que sont l'Etat, la Région, la province et la commune.

Les villes-métropoles jouissent donc, au même titre que l'Etat, les régions, les provinces et les communes, d'une garantie constitutionnelle de leur existence: elles ne peuvent être supprimées que par une loi constitutionnelle².

Jusqu'à aujourd'hui, cependant, aucune ville-métropole n'a encore été instituée et le projet de dépasser l'uniformité de la réglementation locale à travers les villes-métropoles reste parmi les parties non réalisées de la réforme. Les éléments de base du panorama italien des collectivités locales restent les provinces et les communes. Toutefois, justement à propos des provinces et des communes des transformations très intéressantes ont été enregistrées. Pour les illustrer il est utile de rappeler la situation de départ de ces dernières.

L'organisation de fond des collectivités locales a été tracée au lendemain de l'unification du pays, il y a exactement 150 ans, en appliquant à toutes les provinces qui formaient alors le Royaume d'Italie la réglementation en vigueur dans le Royaume de Sardaigne (arrêté royal du 23 octobre 1859, n. 3702). Si l'on observe l'évolution dans le temps du nombre des communes et des provinces italiennes, on s'aperçoit que la situation a peu changé (tableau 1).

2 Dans la nomenclature des unités territoriales statistiques de l'Union européenne (règlement Ce n. 1059/2003 du Parlement et du Conseil européen du 26 mai 2003 et modifications successives) régions, provinces et communes italiennes correspondent respectivement aux niveaux territoriaux NUTS2, NUTS3, LAU2. Cf. Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006 /EU-27 – édition 2007*, Luxembourg 2007 (KS-RA-07-020-EN-N).

Tableau 1. Nombre de communes et de provinces – population moyenne de 1861 à 2010

Recensement	Nombre de communes	Nombre de provinces	Total *1000	Population	
				moyenne par commune	moyenne par province
1861	7.720	59	22.176	2.873	375.864
1871	8.383	69	27.300	3.257	395.652
1881	8.260	69	28.952	3.505	419.594
1901	8.263	69	32.963	3.989	477.725
1911	8.324	69	35.842	4.306	519.449
1921	9.195	69	39.397	4.285	570.971
1931	7.311	92	41.043	5.614	446.120
1936	7.339	94	42.398	5.777	451.043
1951	7.810	92	47.516	6.084	516.478
1961	8.035	92	50.624	6.300	550.261
1971	8.056	94	54.137	6.720	575.926
1981	8.086	95	56.557	6.994	595.337
1991	8.100	95	56.778	7.010	597.663
2001	8.101	107	56.996	7.036	532.673
2010	8.095	110	60.340	7.454	548.545

Source: ISTAT, *Unità amministrative, variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000*, Rome 2001; ISTAT, *Annuario statistico italiano 2010*, Rome 2010.

Le nombre des collectivités locales augmente au XIX^e siècle et au début du XX^e surtout à cause de l'extension du Royaume à la Vénétie (1866), aux Etats pontificaux (1870), aux villes de Trente et Trieste (1918). Il diminue ensuite sous l'effet des réformes introduites pendant la période fasciste³ et augmente à nouveau après la Seconde Guerre mondiale sous la République. À la stabilité du nombre des communes correspond celle du nombre des

3 Pour ne citer que quelques cas, voir E. Colombo, *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Amministrare – supplemento*, 2007, p. 141 et suiv.; K. Lavagna, *L'unificazione amministrativa della "Grande Genova"*, *ibidem*, p. 181 et suiv.

provinces⁴, sauf dans les dernières années. D'abord en 1992 avec l'institution des provinces de Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, ensuite dans la dernière décennie avec l'institution de quatre provinces dans la Région Sardaigne (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano et Carbonia-Iglesia) et pour finir trois dans la péninsule (Monza et la Brianza, Fermo et Barletta-Andria-Trani).

Il s'agit d'un phénomène particulier répondant essentiellement à des raisons politiques, complètement indépendant d'un discours de réforme institutionnelle. En effet, les nouvelles provinces ne correspondent ni à des zones à haute densité démographique, pour lesquelles seraient prévues justement les villes-métropoles, ni à un autre modèle d'organisation nouvelle des fonctions publiques locales. Ces provinces ne sont pas dépourvues de caractères territoriaux et sociaux qui leur sont propres, mais elles sont à tous les effets des « vieilles » provinces.

Au-delà de cet aspect, il convient de regarder de plus près le panorama traditionnel des collectivités locales italiennes. La moyenne du nombre d'habitants de chaque commune ou de chaque province, à l'instar de toutes les moyennes, ne dit pas grand-chose, et peut même être trompeuse. Le fait est que si le cadre général reste stable – d'ailleurs nous avons dit que jusqu'en 1990 les principes de fond restent inchangés – de la même manière les déséquilibres de fond que cache ce cadre restent inchangés. Pour justifier ces observations il nous faut décomposer par région les données des communes, ainsi que cela a été fait au tableau 2. Quelques rapides observations nous permettent des considérations intéressantes.

4 F. Bonini, *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in L. Blanco (dir.), *Organizzazione del potere e territorio: contributi per una lettura storica della spazialità*, Milan 2008; M.L. Sturani, *L'"inerzia" dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in *Le amministrazioni provinciali in età contemporanea. Problematiche nazionali e caso veneto* – Padoue, 14 mai 2010.

Prenons par exemple la Lombardie et la Sicile: ces deux régions ont à peu près la même extension territoriale avec un léger avantage pour la Sicile. En revanche la situation relative à la population est très différente: la Lombardie a presque le double d'habitants de la Sicile. Par rapport à ces données de fond, ce qui frappe est le nombre des communes: les communes lombardes sont en nombre environ quatre fois supérieur à celui des communes siciliennes. De plus, si l'on observe qu'en Lombardie les communes moyennes et grandes telles que Milan, Brescia, etc. sont supérieures en nombre à celles de la Sicile, on arrive facilement à la conclusion que les communes lombardes sont en grande partie démographiquement plus petites, donc bien différentes d'une part des grandes et moyennes communes lombardes, d'autre part de la majorité des communes à l'autre bout du pays.

Tableau 2. Nombre de communes, population et superficies par région au 31 décembre 2009

	Total des Communes				Communes > 5000		Communes < 5000	
	Nombre	Population	Surface	Densité	Nombre	Population	Nombre	Population
REGIONS								
Piemonte	1.206	4.446.230	2.540.246	175	134	3.123.452	1072	1.322.778
Valle d'Aosta	74	127.866	326.324	39	1	35.078	73	92.788
Lombardia	1.546	9.826.141	2.386.280	412	455	7.672.306	1091	2.153.835
Trentino-Alto Adige	339	1.028.260	1.360.682	76	32	556.971	307	471.289
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>116</i>	<i>503.434</i>	<i>739.992</i>	<i>68</i>	19	291.380	97	212.054
<i>Trento</i>	<i>223</i>	<i>524.826</i>	<i>620.690</i>	<i>85</i>	13	265.591	210	259.235
Veneto	581	4.912.438	1.839.885	267	268	4.109.847	313	802.591
Friuli-Venezia Giulia	218	1.234.079	785.839	157	63	945.704	155	288.375
Liguria	235	1.615.986	542.155	298	52	1.366.446	183	249.540
Emilia-Romagna	341	4.377.435	2.211.734	196	190	3.969.043	151	408.392
Toscana	287	3.730.130	2.299.351	162	152	3.399.616	135	330.514
Umbria	92	900.790	845.604	107	32	769.517	60	131.273
Marche	246	1.577.676	969.406	167	68	1.223.769	178	353.907
Lazio	378	5.681.868	1.723.597	330	126	5.221.921	252	459.947
Abruzzo	305	1.338.898	1.076.271	124	55	975.352	250	363.546
Molise	136	320.229	443.768	72	11	162.674	125	157.555
Campania	551	5.824.662	1.359.024	429	218	5.129.146	333	695.516
Puglia	258	4.084.035	1.935.790	211	173	3.860.181	85	223.854
Basilicata	131	588.879	999.461	59	32	392.873	99	196.006
Calabria	409	2.009.330	1.508.055	133	82	1.336.774	327	672.556
Sicilia	390	5.042.992	2.571.140	196	192	4.562.005	198	480.987
Sardegna	377	1.672.404	2.408.989	69	64	1.143.651	313	528.753
ITALIA	8.100	60.340.328	30.133.601	200	2400	49.956.326	5700	10.384.002

Source: élaboration sur bases ISTAT, *Annuario statistico italiano 2010*, Rome 2010.

Cette situation n'est pas le fruit du hasard, mais dérive d'un choix précis fait au moment de l'Unité d'Italie⁵. L'entité qui fut prise alors comme le correspondant de la « commune »

5 P. Aimo, *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Amministrare*, 2007, p. 127 et suiv.

(sarde-piémontaise) fut en Lombardie la paroisse⁶, alors qu'en Sicile elle était représentée par les centres habités et consolidés depuis longtemps. À distance d'un siècle et demi les conséquences de ce choix sont encore évidentes⁷. Le système des administrations locales n'a été modifié que pendant la période fasciste, et seulement pour quelques grandes villes. Il s'agit cependant de transformations qui d'une part n'ont pas touché l'ensemble des communes et d'autre part remontent à une période précédente aux grands mouvements migratoires de la population italienne enregistrés après la Seconde Guerre mondiale.

En effet, pendant longtemps cette situation a semblé ne poser aucun problème. Tant que les collectivités locales ont eu des tâches et des pouvoirs réduits, tant que l'administration publique dans son ensemble a eu un rôle et un poids limités, la situation des collectivités locales a peu attiré l'attention. Ces deux conditions ne sont plus là. Avec la réalisation progressive de la réglementation régionale à partir de 1970 les communes et les provinces se sont vu assigner de nouvelles tâches. Plus généralement le rôle de l'administration publique dans la société italienne a acquis de plus en plus d'importance. On demande désormais aussi à l'administration publique et aux collectivités locales une plus grande efficacité.

6 De ce tableau il ressort clairement qu'un choix analogue fut fait pour le Piémont. Dans l'un comme dans l'autre cas l'on perçoit facilement l'écho de l'organisation mise en place par la Révolution française qui, par la loi du 22 septembre 1789, substitua à la paroisse les communes à l'intérieur des départements fondés exclusivement sur des critères géographiques. Sur ce point voir M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris 1989.

7 L. Gambi, *Immagini statistiche dell'Italia unita. La persistenza delle divisioni comunali*, in L. Gambi, G. Bollati (dir.), *Storia d'Italia, vol. VI, Atlante*, Turin 1976, p. 688 et suiv.

2. LE SYSTEME: LA REGION ET L'ORGANISATION DES FONCTIONS LOCALES

La grande stabilité des communes et des provinces est due non seulement à des raisons culturelles et sociales, mais elle dépend aussi de la notable protection juridique dont les collectivités locales jouissent sur la base de la Constitution de 1948.

En premier lieu – nous l'avons déjà rappelé plus haut – l'existence des communes et des provinces est garantie par la Constitution: du moment qu'elles sont vues comme des subdivisions essentielles de la République (art. 114 Const.), un élément constitutif du système exprimé par la souveraineté populaire, elles ne peuvent être supprimées si ce n'est par modification constitutionnelle.

En second lieu, elles sont considérées comme préexistantes à l'Etat: la République « reconnaît et favorise » (« *ricosce e promuove* ») les collectivités locales (art. 5 Const.); celles-ci sont évidemment disciplinées par des lois, qui sont toutefois « des lois générales » (art. 128 Const. dans le texte de 1948) déterminant leurs « fonctions fondamentales » (art. 117, alinéa 2, lettre h), Const.), selon le principe en vertu duquel en général toutes « les fonctions administratives sont attribuées aux communes » (art. 118 Const.). Cette organisation s'est traduite et se traduit toujours par la garantie de l'attribution aux communes de pouvoirs déterminés qui ne sont pas codifiés, mais sont le fruit de l'interprétation d'autres normes constitutionnelles et du rôle traditionnel tenu justement par les communes. Par exemple en matière d'urbanisme et de gouvernement du territoire la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est assez claire dans son jugement négatif sur toute intervention de l'Etat ou régionale dans la limitation des pouvoirs locaux dans la régulation de l'usage des sols⁸.

8 Cf. E. Ferrari, *I Comuni e l'urbanistica*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (dir.), *Il governo del territorio*, Actes du 6^e Colloque AIDU - Pescara, 29-30 novembre 2002, Milan 2003, p. 125 et suiv.

Enfin, la Constitution a prévu des procédés particuliers pour la modification des confins ou pour l'institution et la suppression des communes et des provinces (art. 133 Const.): pour les premières il faut une loi régionale⁹, pour les secondes une loi nationale; dans le premier cas il faut aussi consulter les populations intéressées, dans le second cas l'initiative ne revient qu'aux communes intéressées et la Région doit être consultée. Il s'agit de normes qui expriment un lien entre la population et les collectivités locales, lien plus solide que ce à quoi on pourrait s'attendre. Par le passé elles n'ont été appliquées que sporadiquement mais dans les derniers temps cette matière aussi est en mouvement¹⁰ et il faut souligner que la Cour constitutionnelle, de plus en plus interpellée pour vérifier l'application de l'art. 133 Const. cité, en a généralement offert une interprétation rigoureuse¹¹.

Nous n'avons donc pas seulement une garantie constitutionnelle de l'existence des communes et des provinces et de l'attribution à celles-ci de fonctions déterminées, mais nous avons aussi une protection de l'existence de *cette* commune ou de *cette* province avec leur territoire et donc des caractéristiques de base qui leur sont traditionnellement propres.

9 Cf. R. Filippini, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale*, in *Reg. gov. loc.* 1995, p. 599 et suiv.

10 Des listes mises à jour des modifications des collectivités locales se trouvent sur le site de l'ISTAT (<http://www.istat.it/strumenti/definizioni/comuni/>). Pour d'autres informations utiles, cf. http://it.wikipedia.org/wiki/Categoria:Variazioni_amministrative_in_Italia.

11 Pour nous limiter à la jurisprudence de cette dernière décennie relative aux communes: Cour const., 7 avril 2000 n. 94, in *Giur. cost.* 2000, 901 et *ivi* 4371 avec note de I. Ciolli, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*; Id., 13 février 2003 n. 47, in *Foro it.*, 2003, I, 1643 note de Sabatelli; Id., 19 juillet 2004 n. 237, in *Le Regioni*, 2005, 204; Id., 6 février 2007 n. 66, in *Foro it.* 2004, 1, 2918; Id., 9 juin 2010 n. 214, in *Foro it.* 2010, 9, 1, 2286; Id., 9 février 2011 n. 3.

Entre l'Etat et la Région les pouvoirs sont distribués non seulement à propos des délimitations territoriales, mais encore d'organisation et de gouvernement général des collectivités locales. Plus précisément, à l'Etat incombe la discipline relative aux élections, aux organes de gouvernement et aux fonctions fondamentales des communes, provinces et villes-métropoles (art. 117, alinéa 2, lettre h), Const.), ainsi qu'à leur financement (art. 119 Const.). Le rôle des régions par rapport aux communes et aux provinces en revanche n'est pas spécifié par un article ou une disposition et se déduit plutôt du système général. Le fait est qu'à la Région reviennent les tâches législatives, et donc – pouvons-nous dire – la ligne directive et d'organisation de fond de la plupart des secteurs dans lesquels interviennent les collectivités locales. Ceci était vrai suivant la version originale du titre V de la Constitution, qui attribuait à la Région des « matières » d'intérêt spécifique pour l'administration locale et c'est encore plus vrai aujourd'hui, après que la réforme de 2001 a étendu la compétence régionale à tous les secteurs non réservés à l'Etat.

Dans cette situation, la législation régionale s'entrecroise inévitablement avec la vie des collectivités locales et, même plus, la Région ne peut ignorer les collectivités locales pour la mise en œuvre de sa législation, pour réaliser ses politiques. Avec le temps et avec la transformation de la situation économique et sociale, mais aussi institutionnelle et administrative de base une nouvelle situation est née dans laquelle la Région d'un côté, les communes et les provinces de l'autre, ont de plus en plus besoin l'une des autres. Dans les secteurs des transports comme de la santé, dans l'urbanisme comme dans les travaux publics il est désormais impossible qu'une commune ou une province ou une Région puisse mettre en œuvre une politique qui n'appartienne qu'à elle, indépendante et coupée de ce qui se passe sur le territoire voisin ou dans le territoire plus vaste qui la comprend.

La loi de réforme de la réglementation locale de 1990 s'était penchée sur cette situation à l'art. 3 en prévoyant que « les régions organisent l'exercice des fonctions administratives au niveau local à travers les communes et les provinces ... dans le but de réaliser un système efficace des collectivités locales au service du développement économique, social et civil » (« *le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province ... al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile* »). L'année suivante,

face aux objections soulevées par la région Toscane à propos des pouvoirs que cette loi reconnaissait aux provinces et qui aurait diminué le rôle de la Région, la Cour constitutionnelle affirmait que la position constitutionnelle de cette dernière n'était pas lésée et rappelait précisément le fait que l'art. 3 cité en faisait « le centre propulseur et de coordination de tout le réseau des collectivités locales » (« *il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali* »)¹².

L'idée de « système » des autonomies locales¹³ reçoit de la sorte un contenu normatif précis et concret. Ainsi, la capacité de la commune ou de la province à répondre aux exigences de sa population n'est plus tant liée à la possibilité de poursuivre des objectifs propres, originaux, indépendants, qu'à l'habileté de faire valoir les exigences locales dans un système inévitablement plus ample et plus complexe. En l'an 2000, au moment de la ré-élaboration de la normative, les dispositions de l'art. 3 de 1990 deviennent l'art. 4 du décret législatif 2000 n. 267, intitulé justement « système régional des collectivités locales ». Dans ce cadre il est significatif que la réforme constitutionnelle de 2001 ait établi que le statut de chaque Région doit prévoir aussi « le Conseil des collectivités locales, en tant qu'organe de consultation entre la Région et les collectivités locales » (« *il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali* ») (art. 123, alinéa 4, Const.). De cette façon le législateur constituant a cherché à déplacer le rapport entre

12 Cf. Cour const., 15 luglio 1991 n. 343, in *Giur. cost.* 1991, 2718 et *ivi* 2738 observation de L. Vandelli, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Provincie*; in *Foro it.* 1992, I, 316 avec note de rappel de S. Benini.

13 Qui était déjà apparue dans la littérature: cf. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Turin 1979; G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milan 1984. Après la loi de 1990 cf. E.M. Marengi, *Il sistema amministrativo locale*, Padoue 1994.

régions et collectivités locales du plan d'un rapport singulier à une dimension de « système »¹⁴.

Ce texte normatif est toujours en vigueur malgré qu'il ait été promulgué avant la réforme constitutionnelle de 2001 et rappelle expressément des normes que cette réforme a profondément modifiées. Le problème est que – comme nous l'avons dit au début – après plus de dix ans le législateur n'ait pas encore réussi à approuver un texte qui adapte le décret législatif 2000 n. 267 au contexte constitutionnel actuel¹⁵. De toute façon, l'« organisation des fonctions administratives au niveau local à travers les communes et les provinces » est désormais une tâche fondamentale de la Région.

Cette expression est en effet l'heureuse synthèse d'un rôle attribué à la Région par de nombreuses normes.

Nous avons déjà rappelé l'art. 133, alinéa 2, Const. qui requiert la loi régionale pour la modification des confins communaux. À celui-ci vient s'ajouter la tâche de procéder « à la délimitation territoriale de la surface de la ville-métropole » (art. 22, décret législatif 2000 n. 267) et de discipliner cette dernière; de déterminer « les territoires et les zones homogènes pour la constitution des communautés “de montagne” » (« *gli ambiti e le zone*

14 Sur le sujet cf. E. D'Orlando, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, in *Il Diritto della Regione*, 2009, p. 111 et suiv.

15 À l'état actuel des travaux parlementaires le projet de loi « Caractérisation des fonctions fondamentales des provinces et des communes, simplification de la réglementation régionale et des collectivités locales, et délégation au Gouvernement en matière de transfert de fonctions administratives, Charte des collectivités locales. Réorganisation des administrations et organismes décentralisés » approuvé par la Chambre des députés le 30 juin 2010 et en examen au Sénat (AS n. 2259), comporte un art. 8, intitulé « Modalités d'exercice des fonctions fondamentales ».

omogenee per la costituzione delle comunità montane») (art. 27, décret législatif 2000 n. 267) et de discipliner la communauté de montagne; de déterminer « niveaux optima d'exercice » des fonctions des communes dans le but de prévoir la constitution d'associations de communes (art. 33, décret législatif 2000 n. 267). Si l'on rappelle aussi la législation de secteur, la liste pourrait rapidement s'allonger: par exemple pour l'environnement on peut rappeler les domaines territoriaux optima pour le service hydrique intégré (art. 147, décret législatif 3 avril 2006 n. 152, « Normes en matière d'environnement ») ou pour la gestion des déchets urbains (art. 196, alinéa 1, lettre g), décret législatif 2006 n. 152).

Ces rappels suffisent probablement à rendre compte de façon assez précise du rôle de la Région dans le système des collectivités locales. Le cadre composé seulement de communes et provinces est désormais bien loin. De même que l'uniformité de ce cadre: la donnée fondamentale est que les différentes Régions ont choisi d'exercer différemment leur pouvoir d' « organisation des fonctions locales ». Il ne fait aucun doute qu'une analyse approfondie des collectivités locales menée aujourd'hui devrait procéder par Région. Viennent ensuite les différences liées aux particularités de chaque matière: pour rester dans le domaine du dernier exemple fait ici plus haut, on peut penser que les caractéristiques spatiales et les exigences organisationnelles du service hydrique ne sont pas les mêmes que celles de la gestion des déchets, que les dimensions des bassins des transports publics locaux ne correspondent pas à la carte des services sanitaires, et les exemples pourraient se multiplier.

Pour finir, il y a des différences normatives: au fil du temps, différentes normes sont venues s'ajouter qui pour telle ou telle autre matière ou secteur ou problème ont donné lieu à des règles diverses. Souvent le législateur suit des voies contradictoires. Et ceci se passe aussi pour certains choix de fond qu'il vaudrait mieux garder constants. Dans l'incapacité ou l'impossibilité de faire ces choix avec des lois consacrées spécialement à la réglementation locale, il arrive par-dessus tout cela que l'une ou l'autre règle soit promulguée à l'occasion d'intervention à caractère financier plus ou moins urgent.

C'est ce qui s'est passé – faute de villes-métropoles – pour deux cas de figures qui constituent des instruments fondamentaux de l'organisation des fonctions locales. Il s'agit des communautés de montagne et des unions de communes qui, ces dernières années, ont attiré respectivement la défaveur et la faveur du législateur à la recherche d'épargne et d'efficacité dans l'administration publique locale.

Une question vient à l'observateur : pourquoi une association de communes sous forme de communauté de montagne serait-elle un choix négatif, économiquement désavantageux, alors que serait positive et avantageuse une association, peut-être des mêmes communes, sous forme d'Union. Certes l'une et l'autre figures ont des caractéristiques propres, mais le fait reste qu'elles sont, dans une certaine mesure, interchangeables.

Passons à l'exposition de l'une et de l'autre situation et laissons le lecteur résoudre ce dilemme.

3. LES COMMUNAUTES „DE MONTAGNE“: DE LEUR SUPPRESSION A LEUR REORGANISATION

La communauté dite « de montagne »¹⁶ est une collectivité locale, à l'origine destinée au développement de la montagne sur la base de programmes et de ressources destinées spécifiquement à ce but par l'Etat en rapport avec les objectifs qui ont été inscrits dans la Constitution (art. 44, alinéa 2), fait non surprenant si l'on considère les caractéristiques géographiques de l'Italie.

16 S. Piazza, *Alle origini delle comunità montane: cenni ricostruttivi alla luce del dibattito sul loro destino*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2010, p. 1145 et suiv.; Id., *Oltre le comunità montane: verso le "terre alte" come nuovi territori di politiche per la montagna?*, *ibidem* 2010, p. 1369 et suiv.

Dès 1955, au moment de la décentralisation des services du Ministère de l'agriculture et des forêts, il fut prévu que « les communes comprises entièrement ou en partie dans le périmètre d'une zone montagnaise dont à l'art. 18 peuvent se constituer en syndicat à caractère permanent, appelé "conseil de vallée" ou "communauté de montagne" » (« *i Comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro di una zona montana di cui all'art. 18 possono costituirsi in consorzio a carattere permanente, denominato "Consiglio di valle" o "Comunità montana"* ») (art. 13, décret du Président de la République du 10 juin 1955, n. 987). En réalité, il s'agissait de l'encadrement législatif d'une institution qui dans certains endroits d'Italie avait une histoire séculaire et présentait une activité vivace¹⁷. En 1971, la figure des communautés de montagne est introduite dans la réglementation régionale qui ces années-là s'organisait sur tout le territoire national: la loi du 3 décembre 1971, n. 1102, attribue aux Régions la tâche de délimiter les « zones homogènes » des territoires classés comme territoires de montagne sur la base de conditions établies par la loi nationale (art. 3) et d'instituer les communautés de montagne en « collectivités de droit public » (art. 4).

En 1990 les communautés de montagne sont introduites dans le « système des collectivités locales ». D'une part, elles sont définies alors comme « unions de montagne, collectivités locales constituées de communes de montagne et partiellement de montagne » (« *unioni montane, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani* ») (art. 28, loi de 1990, n. 142); d'autre part, les pouvoirs régionaux sur celles-ci sont confirmés, et le législateur abolit même la définition de « zone de montagne » contenue dans les lois nationales des années cinquante (art. 29): désormais il appartiendra aux Régions d'établir quelle partie de leur territoire est 'de montagne'.

17 Cf. U. Pototschnig, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milan 1953 (rééd. in Id., *Scritti scelti*, Padoue 1999, p. 295 et suiv.)

Au 31 décembre 2005 l'Istat enregistre 358 communautés 'de montagne'¹⁸. Fin 2007, la loi de finance pour l'année 2008 décide que « Les régions, pour apporter leur concours aux objectifs de limitation de la dépense public, avant le 30 septembre 2008 doivent faire le nécessaire par le biais de leurs propres lois, entendus les conseils des collectivités locales, pour réorganiser la discipline des communautés 'de montagne' ... de façon à normaliser la dépense courante pour le fonctionnement des communautés de montagne à hauteur d'un montant égal au moins à un tiers du fonds ordinaire ... destinée pour l'année 2007 à l'ensemble des communautés de montagne présentes dans la Région » (« *Le regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro il 30 settembre 2008 provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane ... in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario ... assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione* ») (art. 2.17 de la loi du 24 décembre 2007, n. 244).

Vaut-il la peine de relever que le législateur national ne s'intéresse pas du tout aux caractéristiques des territoires et des structures intéressées? L'unique paramètre pris en compte est celui du volume historique des dépenses générales: il faut épargner un tiers des dépenses faites en 2007. Il est vrai que l'art. 2.18 suivant indique aux Régions un éventail de « principes fondamentaux » à ne pas négliger dans la formulation de leurs choix en la matière, mais il est vrai aussi que la production d'une série de sanctions (art. 2.20) dépend exclusivement de l'absence de mise en œuvre de ce qui est prévu à l'art. 2.17. Le contrôle de la plus petite dépense nécessaire est confié à un décret du Président du Conseil des Ministres, promulgué le 18 novembre 2008¹⁹ et qui cite ponctuellement les lois régionales de réorganisation des communautés de montagne.

18 ISTAT, *Annuario statistico italiano 2007*, Rome 2007, tableau 1.10.

19 Publié sur *G.U.* n. 278 du 27 novembre 2008.

Au 1^{er} janvier 2009 l'Istat enregistre 217 communautés de montagne²⁰.

Ces vicissitudes ne peuvent être réduites purement et simplement à des chiffres et il faut à leur égard souligner au moins deux choses. En premier lieu, c'est que les Régions n'ont pas manqué de faire recours à la Cour constitutionnelle contre l'initiative de la loi de finance de 2008, mais cette dernière n'a pas accepté les relatives contestations. La protection constitutionnelle des communautés de montagne ne peut empêcher des interventions nationales de ce genre²¹.

En second lieu, il faut signaler que plusieurs des lois régionales de réorganisation ne correspondent pas à la seule mise en œuvre de réductions des dépenses voulues par le législateur national, mais elles ont ouvert la voie à un plus large discours de réorganisation des communautés de montagne et plus en général des associations entre les collectivités locales²².

20 ISTAT, *Annuario statistico italiano 2009*, Rome 2009, tableau 1.10.

21 Cour const., 24 juillet 2009 n. 237, in *Foro it.* 2010, I, 729 avec note de R. Romboli, *In tema di contenimento della spesa delle comunità montane*; in *Giur. cost.* 2009, 2970 avec note de G.C. De Martin, M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*; Cour const., 28 janvier 2010 n. 27, in *Foro it.* 2010, I, 729.

22 Filippini R., A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le Istituzioni del Federalismo 2008*, p. 341 et suiv.; L. Izzi, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo 2008*, p. 377 et suiv.; E. Giardino, *Le forme associative degli Enti Locali nella legislazione regionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana 2009*, p. 703 et suiv.

Enfin, avec l'art. 2.187 de la loi de finance pour l'année 2010 (loi du 23 décembre 2009, 191) « l'Etat cesse toute participation au financement des communautés de montagne »²³. La connexion entre les communautés de montagne et les financements spéciaux pour la montagne prend fin et ce sont la Région d'une part et les collectivités locales d'autre part qui devront pourvoir à leur fonctionnement avec les financements à caractère général.

4. LES „UNIONS“ DE COMMUNES ET LES PETITES COMMUNES

Si les communautés de montagne, ou du moins certaines d'entre elles, ont une origine qui remonte loin dans le temps, ce n'est pas le cas pour les unions de communes. Ces dernières sont nées en effet avec la loi de 1990 n. 142. Plus exactement, avec la loi de réforme des collectivités locales fut introduite cette nouvelle possibilité de « forme associative » (art. 24), qui ne trouva son application effective et sa diffusion que quelques années plus tard.

À l'origine, elle concernait les communes ayant une population ne dépassant pas 5.000 habitants, avec pour objet l'exercice en commun d'une pluralité de fonctions ou de services et comme objectif la fusion des communes en question²⁴. Il était même prévu que cette fusion devait se réaliser « avant dix ans » (art. 24, alinéa 6). En 1999 la plupart de ces caractéristiques viennent à manquer: la condition d'une population inférieure en nombre à 5.000 habitants et surtout la perspective, voire l'obligation de la fusion, tombent (art. 26, loi

23 Cette norme aussi a surmonté l'examen de la Cour const. Cour const., 17 novembre 2010 n. 326.

24 Sur ces aspects cf. F. Spalla, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in *Amministrare* 2002, p. 435 et suiv.

du 3 août 1999, n. 265). L'union entre donc dans le décret législatif 2000 n. 267 comme une vague collectivité locale « constituée d'une ou plusieurs communes contiguës, dans le but d'exercer conjointement une pluralité de fonctions de leur compétence ».

Les années suivantes cependant l'union de communes devient l'objet de dispositions de lois régionales et nationales spécifiques, d'organisation du système local voire d'intervention financière. Par exemple, déjà la loi de finance pour l'année 2003, afin de développer les « activités de contrôle du territoire finalisées à renforcer la sécurité des citoyens sur des modèles de police de proximité », affectait des fonds destinés aux unions de communes pour « l'exercice conjugué des services de police locale » (art. 31, alinéa 7, lettre a), loi du 27 décembre 2002, n. 289). Il est facile d'imaginer que, dans une situation financière globalement difficile, un grand nombre de communes ont opté pour la constitution d'une union de communes pour profiter de ces fonds²⁵.

Cet exemple met en lumière certaines caractéristiques de la figure de l'union de communes: à la différence des communautés de montagne, les unions de communes ne sont pas des subdivisions du territoire local dessinées par la Région, mais elles regroupent ce groupe-ci ou ce groupe-là de communes à l'initiative de ces dernières, même si souvent l'intervention régionale est présente. À la différence des communautés de montagne qui ont un noyau de fonctions dans les interventions au bénéfice de la montagne, les unions de communes peuvent concerner une ou plusieurs des différentes fonctions et un ou plusieurs services des communes.

25 O. Parisi, *La gestione associata del servizio di polizia municipale tra comunità montana e comuni - uno studio di fattibilità*, in *Azienditalia* 2007, p. 1 et suiv.

En réalité la figure se répand et elle anticipe probablement une réorganisation plus profonde des « petites communes »²⁶. Aujourd'hui dans la législation italienne il n'y a pas de définition de la « petite commune ». Elle se trouve dans l'actuel projet de loi pour la réorganisation de l'administration locale²⁷ qui parle de « communes avec une population résidente égale ou inférieure à 5.000 habitants ». Comme souvent dans la législation récente, des fragments de cette discipline sont devenus loi grâce à une disposition urgente à caractère financier. Ainsi l'art. 14, alinéa 28, du décret législatif du 31 mai 2010 n. 78 (dérivé avec modifications de la loi du 30 juin 2010, n. 122) prévoit que les fonctions fondamentales soient nécessairement exercées sous forme associative de la part des communes de population inférieure à 5.000 habitants. Si l'on reprend les données reportés dans le tableau 2 plus haut, on se rend compte aisément du nombre de communes investies de cette règle. Dans la situation actuelle, la règle selon laquelle « la même fonction ne peut être accomplie par plus d'une forme associative » (art. 14, alinéa 29, d.l. 2010, n. 122) est symptomatique.

Il ne nous reste qu'à attendre pour voir quelles applications trouveront ces nouvelles règles.

26 Pour quelques expériences et réflexions cf. S. Bolgherini, *Unione di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare* 2009, p. 5 et suiv.; A. Ceriani, *Piccoli Comuni in Lombardia*, in *Amministrare* 2009, p. 35 et suiv.; A. Frascini, F. Osculati, *L'Unione di Comuni come autorità fiscale unitaria*, in *Amministrare* 2009, p. 129 et suiv. CITTALIA – FONDAZIONE ANCI RICERCHE, *Atlante dei piccoli Comuni*, Rome 2009.

27 AS 2259, cité *supra* à la note 13, art. 20 et suiv. Rappelons que la limite des 5.000 habitants était dans le texte original de l'art. 24, loi 1990 n. 142: voir ci-dessus dans le texte.

5. PERSPECTIVES

Nous pouvons tirer quelques conclusions des vicissitudes décrites.

A première vue, sur le versant des grandes communes il n'y a pas de grandes nouveautés. Le projet des villes-métropoles marque le pas et il ne sera probablement pas repris à brève échéance. Il est vraisemblable que les grandes communes réaliseront des transformations et des innovations de leur propre initiative.

Les petites communes sont en revanche en plein mouvement et un cadre de la situation est offert par le tableau 3.

Tableau 3. Nombre de communautés de montagne et d'unions de communes par Région au 1^{er} janvier 2011. Nombre de communes comprises dans chaque Région et leur rapport au nombre total des communes.

	Total communes	Communautés de montagne			Unions de communes		
		Nombre	Communes	%	Nombre	Communes	%
Piemonte	1.206	23	559	46,35	50	304	25,21
Valle d'Aosta	74	8	73	98,65	0	0	0
Lombardia	1.546	23	552	35,71	56	198	12,81
Trentino-Alto Adige	333	23	331	99,4	1	3	0,9
Veneto	581	19	171	29,43	27	97	16,7
Friuli-Venezia Giulia	218	4	95	43,58	4	10	4,59
Liguria	235	12	168	71,49	0	0	0
Emilia-Romagna	348	9	85	24,43	31	163	46,84
Toscana	287	14	112	39,02	6	43	14,98
Umbria	92	5	88	95,65	1	8	8,7
Marche	239	11	109	45,61	11	55	23,01
Lazio	378	22	244	64,55	21	105	27,78
Abruzzo	305	19	224	73,44	6	47	15,41
Molise	136	9	118	86,76	9	52	38,24
Campania	551	20	265	48,09	11	55	9,98
Puglia	258	1	13	5,04	22	102	39,53
Basilicata	131	14	114	87,02	0	0	0
Calabria	409	21	239	58,44	10	49	11,98
Sicilia	390	0	0	0	44	164	42,05
Sardegna	377	2	20	5,31	35	276	73,21
ITALIA	8.094	259	3.580	44,23	345	1731	411,92

Source: Ancitel 2011 (www.comuniverso.it)

Il est difficile d'évaluer la portée effective des transformations qui ont eu lieu. Il se peut que, souvent, il n'y ait eu qu'un changement d'étiquette: nous avons vu que dans une certaine mesure la communauté de montagne et l'union de communes sont des modèles interchangeables. Il se peut que la diminution des dépenses réalisées dans un secteur du système se soit traduite par une augmentation des dépenses dans d'autres secteurs: un exemple type est le déplacement dans les finances générales des interventions au bénéfice des territoires de montagne qui étaient financées précédemment par des fonds spéciaux. La situation est fort changeante de Région à Région.

Il y a cependant un point qui émerge clairement: le bon fonctionnement du système ne peut dépendre exclusivement du paramètre des dépenses. L'organisation d'un système territorial ne devrait laisser de côté aucun critère et paramètre territoriaux.

Il ne semble vraiment pas que la normative à l'étude pour la mise en œuvre de la loi sur le fédéralisme fiscal (loi 5 mai 2009 n. 42, Délégation au Gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, en application de l'article 119 Const.) aille dans cette direction.