

**LES FONCTIONS DES COMMUNES, DES PROVINCES ET DES
VILLES METROPOLITAINES**

RAPPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE

(Mars 2011)

Pr. Luciano VANDELLI

SOMMAIRE

- 1. LES FONCTIONS LOCALES DANS LA CONSTITUTION**
- 2. FONCTIONS ESSENTIELLES**
- 3. CONTENU DE FONCTIONS DANS LE DROIT LOCAL**
- 4. MODALITE' D'EXERCICE DES FONCTIONS: CONVENTIONS
ET ACCORDS**

1. LES FONCTIONS LOCALES DANS LA CONSTITUTION

Profondément innovée avec la réforme, en 2001, du titre V de la Constitution, la structure existante constitutionnelle relative aux fonctions du gouvernement local se fonde sur l'affirmation selon laquelle les fonctions administratives «sont attribuées aux municipalités, sauf que, pour assurer leur exercice unitaire, elles soient conférées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'Etat, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation".

Ce qui est donc central, dans la nouvelle conception de l'article 118 de la Constitution, c'est le rôle de la commune: qui résulte le bénéficiaire prioritaire de toutes les fonctions administratives, sauf s'il existe des raisons qui conduiraient à élever l'exercice de l'activité à un niveau plus large, dans les cas où la commune n'est pas adaptée, en fonction des critères fixés par la Constitutionnels.

Ce sont les lois de l'Etat ou de la région, selon leur compétence, qui établissent la mesure dans laquelle les caractéristiques des fonctions respectent les paramètres de subsidiarité, différenciation et adéquation. Il relève de la responsabilité des législateurs étatique et régionaux, donc, d'évaluer s'il existent, dans le cas concret, les conditions pour laisser aux communes la compétence à la gestion de la fonction, ou s'il est nécessaire de faire une répartition différente, et à quel niveau.

La compétence - comme l'a noté la Cour constitutionnelle, dans la sentence n. 43 de 2004 - doit être déterminée par la répartition générale des pouvoirs, en considérant la liste des matières réservées à la législation exclusive de l'Etat (art.117, alinéa 2 de la Constitution), les sujets traités dans les compétences concurrentes (art.117, paragraphe 3) , et la règle selon laquelle tout ce qui n'est pas expressément attribué au législateur de l'Etat relève de la compétence générale des régions (art.117, paragraphe 4).

D'ailleurs, il faut considérer que c'est réservé à l'Etat la tâche d'individuer les fonctions « fondamentales » des municipalités, provinces et villes métropolitaines (article 118, paragraphe 2, lett. p); compétence qui traverse tous les secteurs, même dans les domaines où la discipline relève de la compétence régionale.

Dans ces conditions, l'approche actuelle diffère profondément de celle qui a inspiré le texte original de la Constitution, fondée sur un principe de « parallélisme », qui attribuait aux régions les fonctions administratives dans les mêmes matières qui à l'époque étaient expressément déléguées à la législation régionale. Parallélisme qui était trempé, d'abord, par la prévision que les régions elles-mêmes auraient exercées ces fonctions administratives à travers d'une délégation aux autorités municipales, provinciales et d'autres collectivités locales et, d'autre part, par la possibilité attribuée à la législation de l'État, afin d'identifier,

dans la sphère de compétence législative régionale, des fonctions administratives d'«intérêt exclusivement local», en réservant l'exercice de ces fonctions directement aux collectivités locales. Cette hypothèse, dans l'expérience avait connu d'importantes applications, notamment dans le décret n. 616 de 1977, lorsque dans cette typologie avait été placée pratiquement l'ensemble du complexe de services aux personnes (santé, assistance, etc.).

2. FONCTIONS ESSENTIELLES

Dans le cadre de la Constitution, donc, joue un rôle central l'identification des fonctions fondamentales prévues par la loi dans la lettre. p) de l'article 117, paragraphe 2, qui constituent la base sur laquelle se déroule la discipline établie par les lois - étatiques ou régionales – par rapport aux différentes matières.

Dans l'expérience réalisée après l'entrée en vigueur de la réforme du titre V, la question des fonctions fondamentales des communes et des provinces a été abordée dans plusieurs occasions et dans différents contextes:

tout d'abord, dans la loi 131 de 2003 qui, dans le cadre d'une série d'éléments pour la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle, déléguait au gouvernement, entre autres, la tâche d'identifier les fonctions essentielles. La délégation, toutefois, a expiré sans succès, compte tenu que le gouvernement n'a adopté aucun décret délégué dans le délai prévu;

- une délégation était également prévue dans la proposition de loi présentée par le Gouvernement Prodi en 2007 ; proposition qui, d'ailleurs, n'a pas atteint l'approbation du Parlement à cause de l'interruption de la législature. Selon cette délégation, les fonctions auraient du être identifiées « afin de fournir, pour chaque niveau de gouvernement local, la titularisé des fonctions inhérentes aux caractéristiques propres à chaque type de collectivité locale, essentiels et indispensables pour le fonctionnement de l'institution et pour satisfaire les besoins primaires de la communauté de référence, même au but de la cohésion du cadre juridique de la République » ;

à titre transitoire, les fonctions fondamentales ont trouvé une première individuation dans la loi sur le « fédéralisme fiscal » (num. 42/2009). En vertu de cette loi, art.21, paragraphe 2, les fonctions de base sont identifiés provisoirement - "au seul but de mettre en œuvre cette loi ... dans le premier temps ..." – en se référant tout d'abord, d'un côté pour les Communes et de l'autre pour les Provinces, à deux types d'activités séparément : d'une part, aux fonctions générales de gestion et de contrôle, communes à toutes les institutions et, d'autre part, à des groupes de fonctions qui permettent de distinguer chaque type de collectivités. Parmi ceux-ci sont placés, pour les municipalités, les fonctions relatives à la police locale, à l'éducation (y compris les écoles maternelles), à l'aide à la scolarisation, à la construction d'écoles, aux routes et transports, à l'environnement et au territoire et aux services sociaux. Pour les provinces, relèvent les fonctions relatives encore à l'enseignement public (y compris la construction d'écoles), aux transports, à la gestion du territoire, à la protection de l'environnement, au marché du travail;

- à l'heure actuelle, le Parlement est en train d'examiner une proposition de loi du Gouvernement sur la «Charte de l'autonomie" (S. n.2259). Dans cette proposition - destinée à remplacer les disciplines transitoires - les listes de fonctions peuvent être les mieux articulés. A partir de fonctions générales attribuées aux municipalités et aux provinces, divisées en: formation portant sur l'organisation et sur l'exercice des fonctions ; programmation et planification des tâches ; organisation de l'administration et gestion du personnel ; contrôle interne ; gestion financière et comptable; surveillance et le contrôle dans les domaines fonctionnels de compétence; organisation des services publics d'intérêt général dans la respective zone territoriale. Pour les Communes, à ces fonctions sont ajoutés les compétences en matière de: coordination des activités commerciales, simplification des activités productives, cadastre, planification et règlements d'urbanisme, protection civile, tâches d'urgence, routes et contrôle de la circulation, transports, services sociaux, construction d'écoles et de services éducatifs, y compris les crèches, éducation jusqu'au niveau de l'école secondaire, théâtres, musées, collections de biens artistiques et bibliographiques, sécurité urbaine, infractions administratives, police locale, état civil. En ce qui concerne les Provinces, sont inclus dans la liste les fonctions en matière de: planification provinciale de coordination, protection des sols, prévention et planification d'urgence en matière de protection civile, protection de l'environnement, compris les

contrôles sur les rejets d'eau et les émissions, programmation de l'élimination des déchets à niveau provincial, protection et gestion des poissons et des animaux, zones de planification des transports et du trafic, routes et contrôle du trafic, services scolaires y compris les bâtiments pour l'enseignement secondaire, services de l'emploi, formation professionnelle, promotion et coordination du développement économique.

La relation entre la liste des fonctions fondamentales prévues par la législation en vigueur (loi num. 42/2009) et celle prévue dans le cadre du projet de loi sur la « Charte de l'autonomie » est objet d'une précise discipline, selon laquelle la liste contenue dans la loi n.42 s'applique pour une période de cinq ans (art. 21, alinéa 1, lettre a). Maintenant la règle a été avancée par la «Manœuvres de l'été" (approuvée par le décret n. 78, 31 mai 2010, qui est devenu la loi n.122, 30 Juillet, 2010 n.122) ; où, entre autres choses, est également établie l'obligation pour les petites municipalités d'exercer les fonctions fondamentales en forme associée, c'est-à-dire sur la base d'un accord ou d'une union de municipalités (voir ci-dessous).

3. CONTENU DE FONCTIONS DANS LE DROIT LOCAL

Dans les contenus concrets, la définition des domaines des tâches attribuées aux collectivités locales est le résultat d'un complexe entrecroisement entre l'identification (par la législation de l'Etat) des fonctions fondamentales et la discipline (établie parfois par l'Etat, mais surtout par les régions) des différents secteurs. Dans l'évolution, la répartition en vigueur des tâches relevantes de la compétence des collectivités locales sont le résultat des processus de décentralisation mis en œuvre pendant les années 70 et 90.

Nous nous référons, en premier lieu, au décret présidentiel 24 juillet 1977, n 616, adopté dans l'actuation de la loi 382 de 1975, qui visait à redéfinir les activités locales, selon une articulation en «secteurs organiques», ici regroupés en trois grands domaines: a)

services sociaux, b) développement économique , c) planification et utilisation du territoire. La suivante phase de décentralisation a été développée dans le cadre des réformes dites "Bassanini" (du nom du ministre qui a soutenu cette réforme), et en particulier par la loi du 15 Mars 1997, n.59; inspiré au but ambitieux d'attribuer "aux régions et aux collectivités locales toutes les fonctions et les tâches administratives relatives à la gestion des intérêts et à la promotion du développement des respectives communautés ».

À ce fin, la loi prévoyait une délégation particulièrement large, fondée sur principes et critères qui, à l'époque, étaient très innovateurs (et destinés à être incorporés, dans une certaine mesure, dans le texte de la réforme constitutionnelle de 2001), tels que la subsidiarité, l'efficacité et l'économie de l'action administrative, la responsabilisation et l'unicité de l'administration, la différenciation dans la répartition des fonctions (« en tenant compte des différentes caractéristiques des collectivités locales concernées, y compris les formes d'association, d'un point de vue démographique, territoriale et structurelle »), d'adéquation (« par rapport à la pertinence de l'organisation administrative afin d'assurer, même en association avec d'autres organismes, l'exercice des fonctions »), de graduation.

Sur la base de ces critères, le décret législatif n. 112, de 31 mars 1998, d'actuation de la délégation, a réalisée une large redistribution des fonctions, en augmentant le complexe des fonctions exercées par les autorités locales, et parmi ceux-ci, notamment, par les provinces. Dans l'ensemble, comme prévu par le décret 616 de 1977, dans un premier temps, et 112 en 1998, puis, sont attribués aux municipalités et aux provinces:

- Dans le domaine du développement économique et des activités productives: les fonctions relatives à agriculture, artisanat, industrie, énergie, mines et ressources géothermiques, foires, marchés et commerce, tourisme et industrie hôtelière. En partie, ces questions relèvent de la compétence législative « pleine » des régions (comme l'agriculture, l'artisanat, le tourisme) et en partie dans les domaines en compétence « concurrente » (telles que la protection et la sécurité des travailleurs, professions, soutien à l'innovation dans les secteurs productifs, production, transport et distribution d'énergie);

- Dans le domaine du territoire, de l'environnement et des infrastructures, relèvent, entre autres, les fonctions relatives à l'aménagement urbain (à partir de l'adoption des plans) et à l'environnement (avec une référence particulière aux parcs et réserves naturelles, au contrôle de la pollution de l'air provoquée par le chauffage et par la circulation dans les zones urbaines, au bruit et - en ce qui concerne les provinces - à la surveillance sur la pollution de l'eau, sur les sites d'enfouissement et sur les installations de traitement et d'élimination des déchets, etc.), tandis que les communes sont titulaires notamment des fonctions relatives à l'élimination des déchets. D'autres tâches importantes concernent la gestion des routes, des aqueducs et des travaux publics, des transports et du trafic, de la défense civile, et du cadastre;

- Dans les services à la personne et à la communauté, sont incluses les questions qui s'étendent de la police locale à la santé, des services sociaux à l'éducation scolaire et à la formation professionnelle, des activités culturelles aux musées et bibliothèques publiques;

- Dans les services publics locaux, tels que ceux relatifs à l'eau, aux déchets, au gaz et à l'énergie. Dans l'actuation du principe de droit communautaire de concurrence, le cadre juridique actuel vise à assurer une gestion de manière habituelle attribuée à sociétés privées identifiées grâce à des procédures publiques (voir la rubrique "services publics"), mais aux autorités locales sont réservés des choix importantes sur les modalités d'octroi des services, les dimensions, les règles, les tarifs.

La législation de l'Etat, d'ailleurs, définit un cadre général de compétences, qui en concret doit être vérifié à la lumière de la législation régionale; compte tenu que dans nombreux domaines - relevantes de la compétence résiduelle ou concurrente des régions – les choix adoptées en concret par les législateur régionaux sont cruciales soit pour la définition des règles applicables, soit pour les ultérieures décentralisations de fonctions additionnelles.

L'importance de la législation régionale est donc désormais particulièrement évidente dans un contexte constitutionnel dans lequel les régions sont appelées à mettre en œuvre dans son territoire le principe de subsidiarité; mais il n'en est pas moins significatif depuis

longtemps, compte tenu du fait que, c'est à partir de 1970 que les différentes attitudes adoptée par les régions en matière de délégation de fonctions aux collectivités locales peut avoir donné un cadre varié et fragmenté. Un cadre qui, d'ailleurs, cherche maintenant des nouveaux équilibres entre les nouvelles et renforcées compétences régionales et la définition par l'Etat des fonctions fondamentales, uniformes dans tout le territoire national.

4. MODALITE' D'EXERCICE DES FONCTIONS: CONVENTIONS ET ACCORDS

Dans la conception définie dans la Constitution avec la réforme de 2001, est donc essentielle une répartition des fonctions qui tienne compte des critères de subsidiarité et - avec elle - de la différenciation et la pertinence. La mise en œuvre de ces critères est très complexe, dans un pays marqué par la présence de près de 8.100 communes, dont un nombre importante (près de 6.000) n'atteint pas les 5.000 habitants, et souffre des lacunes évidentes en termes d'organisation, de territoire, de finance.

La commune est donc une figure juridique correspondante, dans la réalité, à une très grande diversité, allant de près de 3 millions à moins de 30 habitants. Alors que, au niveau de grande taille, on reste toujours dans l'attente de la mise en œuvre des villes métropolitaines (voir), au niveau de petits villages il semble maintenant abandonnée l'idée – réalisée dans plusieurs pays européens – de traiter la question en les fusionnant dans un nombre beaucoup plus réduit de communes de dimensions assez raisonnables. Donc, pour l'instant, il demeure essentiel, pour la solution des pratiques carences financières et organisationnelles, l'utilisation de formes d'exercice en coopération ou en association.

Le Texte unique sur les collectivités locales (Tuel, de 2000), établit un cadre général à l'égard de ces formes, y compris des flexibles accords consensuels, tandis que prévoit parmi les formes structurées d'association, douées d'autonome personnalité juridique, les consortiums et les unions de communes (voir).

Enfin, comme mentionné ci-dessus, le décret 31 mai n.78 - transformé en loi 30 juillet 2010, n.122 – établis l'obligation pour les communes de moins de 5.000 habitants (3000, pour ceux qui appartiennent aux communautés de montagne), d'exercer les fonctions

fondamentales municipales par moyen de ces formes d'association. En particulier, le décret prévoit l'utilisation d'un accord ou d'une union intercommunale, selon des territoires de taille optimale, qui doivent être définis par une loi régionale, qui doit être approuvé sur la base d'une consultation avec les communes concernées.