

Organisation territoriale et structure de l'administration décentralisée en Italie¹

Le concept et les types de décentralisation administrative:

La **décentralisation administrative** est la dislocation des pouvoirs et/ou des fonctions entre les différents organes de l'administration publique afin de rapprocher l'administration de l'État aux besoins de la communauté sur la base de l'institution la plus proche d'eux.

La décentralisation administrative se distingue par:

- a) décentralisation bureaucratique:** qui prévoit le transfert des compétences d'organes centraux vers les organes périphériques;
- b) décentralisation autarcique:** qui prévoit plutôt le transfert des tâches publiques à des entités territoriales séparées de l'État;
- c) décentralisation par services:** qui prévoit le transfert des tâches spécialisées à des entités non territoriales séparées de l'État - par exemple, des organismes publics ou des sociétés.

La **déconcentration**, vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en déléguant certaines attributions à des agents locaux.

L'expérience italienne de la décentralisation administrative:

La décentralisation administrative est l'un des **principes fondamentaux de l'organisation administrative italienne** et un corollaire de l'ordre **démocratique**, visant à réaliser la **participation effective de la**

¹ Relazione al Convegno "Justice administrative et collectivités locales", organizzato dal Tribunale Amministrativo di Tunisi, Gabes, 7 dicembre 2019.

communauté à la gestion de l'intérêt public par l'exercice des fonctions administratives.

La décentralisation administrative italienne est énoncée **par l'art. 5 de la Constitution** qui stipule:

«La République italienne, une et indivisible, reconnaît et promeut les autonomies locales et met en œuvre la décentralisation administrative la plus large possible dans les services dépendant de l'État; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux besoins d'autonomie et de décentralisation».

Les régions et les autres entités territoriales, régies par le titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne, définissent la forme et la structure de l'État en tant qu'État régional reconnaissant et garantissant l'autonomie.

La Constitution prévoit que l'État est unitaire, mais reconnaît en même temps les autonomies territoriales.

Sur la base de ce choix, qui est inséré parmi les principes fondamentaux du système, **le texte original de l'art. 114 de la Constitution**, avant sa modification par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n. 3, a déclaré: *"La République se compose de régions, de provinces et de municipalités"*.

Le pouvoir propre aux entités territoriales est un pouvoir, quelle que soit sa portée, qui est juridiquement circonscrit et délimité par la constitution et la législation de l'État.

Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir juridiquement complet, mais toujours circonscrit.

L'arrangement attendu est compris dans une perspective de décentralisation d'un État qui est un État unitaire et indivisible.

Le contraste évident entre souveraineté d'État et l'autonomie territoriale est confirmé par la Cour constitutionnelle italienne, qui a radicalement exclu la

présence dans la constitution d'éléments susceptibles de faire penser à un État fédéral au sein du système juridique italien.

Et cela, même si la Cour constitutionnelle a affirmé que la souveraineté populaire ne s'arrête pas au parlement, mais que "les autonomies territoriales contribuent à en façonner l'essence".

Le **texte original de l'art. 117 de la Constitution** prévoyait que les régions puissent exercer les fonctions législatives uniquement dans les domaines énumérés dans le même article et "dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'État".

Aux régions la compétence législative "concurrente" a été reconnue dans les matières énumérées par l'article 118.

Dans tous les autres sujets, les pouvoirs législatifs étaient de l'État exclusif.

Le texte original de l'art. 118 de la Constitution prévoyait le critère du parallélisme entre fonction législative et fonction administrative en vertu duquel les fonctions administratives étaient exercées par la même autorité que les fonctions législatives.

L'évolution de la décentralisation administrative avant la réforme constitutionnelle de 2001

Le potentiel inhérent au projet constitutionnel s'est progressivement développé avec le temps, grâce à une forte augmentation progressive du rôle des régions et à l'affirmation du principe de collaboration loyale entre l'État et les régions dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Dans l'histoire de la République italienne, le principe de décentralisation administrative, énoncé par l'art. 5 de la Constitution, a commencé à être mis en œuvre en **1970 avec le transfert aux régions à statut ordinaire des fonctions administratives, attribué par les articles 117 et 118 de la Constitution.**

Il a ensuite été renforcé par la **loi 142 de 1990**, aujourd'hui loi 267 de 2000, sur **les collectivités locales** et par la **loi 81 de 1993 qui prévoit l'élection directe du maire et du président de la province.**

En vertu de la loi 1034 de 1971, les tribunaux administratifs régionaux, basés dans la capitale de chacune des 20 régions italiennes, **ont été créés.**

En 1997, dans le cadre de la réforme de l'administration publique en vue de simplifier l'activité administrative, en vertu de la loi 59, connue sous le nom de loi Bassanini, le législateur a mis en œuvre toute la décentralisation administrative possible par rapport aux articles 117 et 118 de la Constitution.

Le législateur a donné les fonctions et les tâches aux autorités locales dans quatre domaines clés:

- 1) le développement économique et les activités productives;**
- 2) le territoire, l'environnement et l'infrastructure;**
- 3) les services à la personne et à la communauté;**
- 4) la police administrative et le système d'autorisation.**

En outre, les régions et les autorités locales ont reçu toutes les fonctions et les tâches relatives au **soin des intérêts et à la promotion du développement de leurs communautés,** ainsi que **les fonctions et les tâches administratives qui sont localisées dans leur territoire et qui sont actuellement exercées par une administration de l'État» .**

Cependant, le législateur a compris la nécessité d'une réforme constitutionnelle permettant la mise en œuvre intégrale du principe énoncé par l'art. 5 de la Constitution et les dispositions de la loi Bassanini de 1997 susmentionnée.

En réalité, seulement une modification de la Constitution peut autoriser l'action du gouvernement à un niveau inférieur et plus proche des citoyens, à l'exception du pouvoir de remplacer le niveau de gouvernement inférieur en cas d'impossibilité ou de défaillance (principe de subsidiarité verticale).

La réforme constitutionnelle de 2001:

Le rôle des régions et des autorités locales a considérablement augmenté avec la réforme introduite par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n. 3.

Le nouveau article 114 déclare *“La République se compose des municipalités, des provinces, des métropoles, des régions et de l'État”*.

Une grande importance est accordée aux municipalités qui assument toutes les fonctions administratives qui concernent la population et le territoire dans des secteurs tels que les services aux citoyens et le développement économique, sauf lorsque cela n'est pas expressément attribué à d'autres sujets par la législation nationale ou régionale.

La raison pour laquelle **la municipalité est le nouveau centre du système administratif** réside dans la perspective qui est **le sujet le plus proche des citoyens et c'est donc l'administration qui peut mieux répondre aux besoins de la communauté et à moindre coût**.

La réforme du titre V de la Constitution, renversant la précédente approche selon laquelle les compétences législatives générales appartenaient à l'État tandis que les compétences régionales étaient strictement indiquées, prévoit dans le nouvel article 117 **les compétences législatives exclusives de l'État et les domaines dans lesquels s'exercent des compétences concurrentes**.

Dans la nouvelle formulation, **l'article 117 de la Constitution dispose que "les pouvoirs législatifs sont attribués aux régions pour tout sujet non expressément réservé à la législation de l'État"** (art. 117, quatrième paragraphe).

La compétence législative **"résiduelle" appartient aujourd'hui exclusivement aux régions**.

Le nouvel art. 118 de la Constitution sur la répartition des fonctions administratives reconnaît le principe de subsidiarité, à la fois dans la dimension **verticale** que dans celle **horizontale**.

Les fonctions administratives sont conférées par la Constitution à l'autorité publique territoriale la plus proche du citoyen - la municipalité - "sauf pour veiller à ce que l'exercice unitaire soit conféré aux provinces, aux métropoles, aux régions et à l'État, sur la base des principes **de subsidiarité, différenciation et adéquation**".

La Constitution a donc incorporé le principe de subsidiarité dérivé de la communauté européenne.

Un élément nouveau très important est également la transposition, dans le dernier paragraphe de l'article 118, du principe de **subsidiarité horizontale**: "L'État, les régions, les villes, les provinces et les municipalités encouragent l'octroi aux citoyens, individuels ou associés, le pouvoir de mener des activités d'intérêt général fondées sur le principe de subsidiarité".

La **subsidiarité horizontale** exprime le critère de **répartition des compétences entre entités locales et privées**: l'exercice des activités d'intérêt général relève de la responsabilité des privées ou des groupes sociaux et l'autorité locale a **un rôle de coordination, de promotion et de contrôle**, sauf le cas d'exercice du pouvoir de remplacement s'il est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Les autorités locales dans la réforme constitutionnelle:

Les aspects qui ressortent de la réforme constitutionnelle de 2001 concernant les entités territoriales semblent être les suivants.

La nouvelle formulation de l'art. 114 de la Constitution incite à repenser l'organisation de l'État: l'autorité centrale est devenue la municipalité en tant qu'institution locale la plus proche des citoyens.

L'État:

L'État dispose d'un pouvoir législatif exclusif et complet, limité aux matières énumérées au deuxième paragraphe de l'art. 117 de la Constitution, tandis que le

paragraphe 3 identifie les cas des pouvoirs législatifs concurrents entre l'Etat et les régions.

Pour toutes les autres matières, non indiquées et non incluses dans celles mentionnées à l'article 117, deuxième et troisième alinéas de la Constitution, les régions disposent de tous les pouvoirs législatifs.

Les régions:

Les régions se sont vu accorder une autonomie législative, ou plutôt le pouvoir de dicter des réglementations de premier rang, articulées selon les 3 niveaux de compétence: exclusive ou totale (les régions sont assimilées à l'État ayant le pouvoir de légiférer); concurrent ou partagé (les régions légifèrent en respectant les principes fondamentaux, dictés dans des certaines matières, par les lois de l'État); de la mise en œuvre des lois de l'État (les régions légifèrent tant en ce qui concerne les principes que les dispositions détaillées contenues dans les lois de l'État, en les adaptant aux besoins locaux).

Les municipalités:

Les municipalités jouissent d'une autonomie statutaire, organisationnelle, administrative, fiscale et financière. Elles représentent, prennent en charge et favorisent le développement de la communauté locale et sont les principales destinataires des fonctions administratives, car elles sont plus proches des citoyens et considérées comme plus aptes à accomplir des tâches administratives. L'article 118 de la Constitution établit une distinction entre les fonctions attribuées aux municipalités et celles attribuées aux provinces, aux métropoles, aux régions et aux États.

En ce qui concerne le premier point, il convient de mentionner la caractéristique de la **présomption de compétence municipale** telle qu'elle est attribuée par la Constitution elle-même, qui pourrait toutefois être conférée à d'autres organes.

Il est précisé que c'est **la loi qui confère ces fonctions.**

Les provinces:

Ce sont des organismes intermédiaires entre les municipalités et les régions, représentatifs de leurs propres communautés, chargés de protéger les intérêts, mais aussi de planifier les activités des communautés locales situées sur leur territoire.

Les Villes métropolitaines:

Ce sont des types particuliers de provinces, dotées de pouvoirs considérablement plus étendus et très proches des municipalités, notamment en matière de planification urbaine. Elles sont établies, à l'initiative des municipalités concernées, dans des zones métropolitaines identifiées, comprenant les municipalités de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples, Reggio Calabria, Cagliari, Catane, Messine, Palerme et Trieste. Avec l'établissement de la ville métropolitaine, la ville d'origine cesse d'exister.

Les communautés de montagne:

Ce sont des unions de municipalités montagnardes ou partiellement montagnardes, appartenant également à différentes provinces, qui ont pour fonction de valoriser les zones montagneuses, d'exercer les fonctions qui leur sont assignées ainsi que d'exercer les fonctions municipales.