

La réforme des Provinces in Italie : une bataille politique dans le Pays du « Gattopardo »

par Enrico Martial

Contribution pour l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)
Groupe d'experts sur le régionalisme en Europe

1. Des provinces difficiles à tuer

Dans l'élan bâtisseur qui annonçait la fin du fascisme et l'avènement de la république, décentralisation, participation et vie des communautés étaient des mots phares. Même le système cantonal suisse était devenu un modèle, et en général on voulait en finir avec une centralisation qui durait depuis l'unité italienne, et que le fascisme avait seulement réformé et endurci. En 1944, Luigi Einaudi, qui sera le premier président de la République, publia dans la presse italianophone en Suisse un article au titre explicite, « *Via il prefetto !* », suivant un courant de réflexion qui existait depuis longtemps et qui s'exprimait alors en toute clarté. Le préfet, du temps du royaume et du fascisme, coïncidait avec la province ; et aussi bien la province que le préfet demeuraient depuis l'unité comme des symboles d'une centralisation très concrète, encore que souvent peu efficace. La nouvelle organisation territoriale fut cependant fondée sur les Régions et sur une plus grande autonomie locale. En ce sens, lors des travaux de l'*Assemblea Costituente*, élue au suffrage universel en 1946, la Commission des 75 qui avait rédigé le projet de Constitution avait écrit que « *l'Etat se répartit en Régions et Communes* » alors que les « *Provinces sont des répartitions administratives de décentralisation de la Région et de l'Etat* ».

Dans la version finale du texte, si les Régions devaient partager avec l'Etat la fonction législative, les provinces devaient toutefois bel et bien survivre et jouer un rôle important. Le temps de la décentralisation et du régionalisme envisagé à la fin de la guerre mondiale n'était pas encore venu. Les facteurs de continuité étaient d'ailleurs encore très forts : toute la machine administrative de l'Etat se basait sur les provinces, une inertie difficile à effacer d'un trait de crayon. D'autre part, l'institution régionale rencontrait un obstacle très sérieux sur son chemin : une entrave politique. Dans le contexte de la guerre froide déjà manifeste en 1946-1947, les Régions du centre de l'Italie auraient bien pu être gouvernées par le Parti communiste italien (PCI), à l'époque membre du *Kominform*. La centralisation dominera donc pour des années encore, bien que la route soit tracée. L'article 114 de la Constitution de 1948 répartissait l'Etat en « Régions, provinces et communes », le préfet gardant ses fonctions de représentant de l'Etat, focalisées sur l'ordre public, le contrôle de certains actes et l'exécution des dispositions de l'administration centrale. Dans l'imaginaire collectif, la Province restait un pilier de l'organisation territoriale et administrative de l'Etat, du bureau des impôts à la plaque d'immatriculation des véhicules.

Des Régions à statut spécial ont vu le jour dès le début de l'après-guerre, et ont bien fonctionné, mais les progrès de la régionalisation pour l'ensemble de l'Italie n'ont démarré qu'en 1970, avec la première élection des régions à statut ordinaire au suffrage universel. Il fut alors envisagé de supprimer les provinces, mais celles-ci résistaient bel et bien. Toutefois, dans les années suivantes, au fur et à mesure que les Régions progressaient, les provinces perdaient en poids politique et en force budgétaire. Elles se mirent au service des Régions, comme il avait été envisagé à l'époque de l'Assemblée constituante : dans les programmes européens, par exemple, des actions ont été pendant longtemps déléguées par les Régions aux Provinces, comme le développement rural ou la coopération

transfrontalière. Dans les dernières années, la province – affaiblie dans le budget et dans sa capacité opérationnelle – a été perçue comme un lieu de formation des carrières politiques, ou comme un acteur public à la recherche acharnée de fonds et de projets. Bien que titulaires de la gestion des routes provinciales – presque partout assez mal entretenues – les provinces se sont emparées de nouvelles initiatives, et se sont concentrées dans des projets de formation, dans des actions d'aménagement du territoire découlant des programmes européens, dans la communication, et aussi la construction ou l'achat de nouveaux grands sièges pour leurs bureaux. Malgré ce contexte de déclin, de nouvelles provinces ont vu le jour par mitose : la Sardaigne passait de quatre à huit, le Piémont de six à huit, et à l'échelle du pays, de 95 à 110, avec les trois dernières nées en 2004. Le portrait d'une Italie qui courait vers la débâcle financière, conduite par une classe politique irresponsable et vouée au gaspillage, était féroce dans les pages de « *La Casta* », de Gian Antonio Stella et Sergio Rizzo, livre-enquête publié en 2007 qui a fait beaucoup de bruit et ouvert un nouveau regard sur le Pays¹.

2. L'abolition des provinces par décret de Mario Monti

En 2008, lors d'une émission télévisée, cette nouvelle ambiance assez critique envers ce système politique gaspilleur avait poussé Silvio Berlusconi à promettre qu'il abolirait les provinces, « *épargnant 10-12 milliards par année* ». Ce sera une phase de bavardages sans issue. Six projets de loi de révision constitutionnelle - d'initiative non pas du gouvernement mais parlementaire² - visant à la suppression des provinces furent présentés en fin d'année et examinés en Commission Affaires constitutionnelles de la Chambre des députés le 19 mai 2009. La discussion fut suspendue en octobre, puis reprise le 18 janvier 2011, pour arriver à son abandon le 5 juillet 2011. Un nouveau débat sur une régionalisation des provinces était ouvert : on passerait aux Régions la décision de suppression, de fusion mais aussi de nouvelles constitutions.

Entre temps, la crise financière européenne investit l'Italie, comme témoigné par l'augmentation dramatique du *spread* avec les titres publics allemands. Le 5 août 2011, la Banque Centrale européenne, pour faire face à la crise financière montante, entre autres, invitait le gouvernement italien à supprimer un niveau de gouvernement et donc les provinces³. Dans un climat d'extrême gravité, Silvio Berlusconi présenta sa démission le 21 novembre; le Président Napolitano nomma Mario Monti sénateur à vie pour lui confier ensuite le mandat de Président du Conseil des ministres, qui serait ensuite confirmé par un vote parlementaire de confiance de la plus large partie des forces politiques.

Mario Monti prit donc l'initiative de la suppression de provinces tout en tenant compte de la difficulté de faire passer en vitesse une révision constitutionnelle. Arrivé sur le fauteuil de premier ministre d'un Pays sous menace de *default*, il jouissait d'une large capacité de manœuvre, bien que temporaire. Son premier acte, peu de jours après, fut un décret-loi⁴ qu'il fit adopter au Conseil des ministres, avec des mesures draconiennes de réduction des dépenses pour 13 milliards et d'augmentation des recettes pour 17 milliards d'euro : une manœuvre de 30 milliards par décret.

Dans sept alinéas de l'article 23, qui par ailleurs supprimait d'autres entités publiques ou réduisait leurs fonctions, les provinces changeaient de nature. Leur organe principal était limité à dix membres, qui n'étaient plus élus directement par les citoyens, mais par les maires du territoire provincial. Il n'y avait plus de distinctions entre

¹ Antonio Stella - Sergio Rizzo, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007. *A book grabs attention by depicting Italian politicians as greedy and self-referential*, New York Times, 27 juillet 2007.

² La PDL Cost. *d'iniziativa dei deputati Donadi e altri in materia di soppressione delle province*, presentata il 5 dicembre 2008, sera réunie avec les autres. Voir <http://leg16.camera.it/126?pd1=1990>.

³ "There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces).", *Lettre du Président de la Banque Centrale Européenne au Président du Conseil des Ministres italien*, 5 août 2011.

⁴ Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*. (D.L. 201/2011) – (Decreto "Salva Italia").

Assemblée (le *Consiglio*) et l'organe exécutif (*la Giunta*). Le seul autre organe était le président, élu parmi ses dix membres. La province n'avait plus de fonctions propres, mais se limitait à la coordination d'activités communales, à identifier par la loi nationale ou régionale. Elle subissait donc une série de coups mortels : une perte de légitimité démocratique, la réduction des effectifs politiques, l'élimination de ses compétences, pour l'essentiel transférées aux communes et aux Régions, avec le personnel. Adopté par le Conseil des ministres le 6 décembre et converti très rapidement en loi le 27 décembre 2011, le décret « *Salva Italia* » vit le jour dans un climat d'urgence où le *spread* avec les titres allemands se positionnait en moyenne autour de 500 points bases. Mario Monti n'avait pas supprimé les provinces, parce que dans la réforme de 2001 leur nom avait été gravé à nouveau dans la Charte constitutionnelle. Dans l'esprit de son premier acte, la réduction des provinces à des boîtes (presque) vides préluait à leur suppression par la loi constitutionnelle qui suivrait bientôt.

Mais les provinces avaient aussi un pouvoir de lobby politique fort et bien organisé, fondé sur les relations personnelles entre les élus au Parlement et dans le territoire. Ce lobby politique devait se remettre immédiatement au travail. Un deuxième décret-loi⁵ (D.L. 95/2012), adopté par le Conseil des Ministres le 6 juillet 2012, réduisait l'élan initial. Des compétences revenaient dans le domaine des provinces : les routes, certains transports, et surtout des compétences en matière d'aménagement du territoire, qui permettaient de poursuivre les activités dans le contexte des fonds structurels, surtout dans le sud du Pays. La tendance à la suppression laissait la place à un processus de réduction par fusion, et à la transformation des provinces de certains chefs-lieux régionaux en « *villes métropolitaines* », plus ou moins selon le modèle français et suivant le débat qui se déroulait depuis longtemps au Parlement et parmi les experts. Le deuxième décret fixait les procédures pour établir comment fusionner les provinces, avec la participation des Régions, mais gardait inchangé le fonctionnement des organes, dont le poids politique se trouvait réduit et le nombre d'effectifs diminué. D'ailleurs, le niveau technique de l'administration centrale suivait avec détermination le processus qui avait été enclenché par le niveau politique dans son premier décret : le but était aussi de ne plus élire aucun conseil provincial. Des Commissaires furent nommés pour remplacer les Présidents et les Conseils des provinces qui se préparaient à des élections.

Après la phase de consultation concernant les fusions, un troisième décret-loi, D.L. 188/2012⁶ faisait la liste des nouvelles provinces des Régions à Statut ordinaire, établissait les principes du passage des compétences aux communes, et stipulait que les membres du Conseil provincial ne recevraient plus aucun salaire ou émolument en raison de leur activité. Ce décret-loi, adopté le 5 novembre 2012, avec quelques difficultés après plusieurs reports des échéances d'une série de procédures, arrivait au moment de la conclusion de l'expérience politique du gouvernement de Mario Monti. Au mois de décembre, le *spread* avec les titres allemands descendait sous la barre psychologique des 300 points-base. Le 6 décembre, le parti de Berlusconi quitta la majorité, et Mario Monti démissionna le 21 décembre, le temps de faire approuver par le Parlement la loi de budget, le seul acte que le parti de Berlusconi fera passer. Le troisième décret sur les provinces ne sera donc pas converti en loi, et cessera d'être en vigueur : le parcours de la réforme est donc interrompu à jamais.

3. On a perdu, mais on ne revient pas en arrière

On a alors parlé d'une ambiance festive dans certaines provinces. D'ailleurs, l'ensemble du processus déclenché par Mario Monti semblait s'évanouir. Les articles concernant les provinces des deux décrets-lois furent soumis à une série de recours devant la Cour constitutionnelle et devant les Tribunaux administratifs régionaux (TAR). L'année suivante, avec l'arrêt du 3 juillet 2013, la Cour dut effacer tous les articles de loi jusqu'alors approuvés. La chute du gouvernement de Mario Monti était également synonyme de victoire pour les forces politiques et d'importants lobby

⁵ Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (D.L. 95/2012).

⁶ Decreto-Legge 5 novembre 2012, n. 188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*.

qui voulaient à tout prix garder l'ancienne structure territoriale⁷. Cela ne concernait pas que les provinces : une partie du Pays et des forces politiques estimait possible de revenir en arrière, à la phase qui précédait la crise financière et politique de fin 2011.

Quelqu'un de plus averti aurait cependant estimé que ce passage était irréversible. Lors des élections législatives nationales du 29 février 2013, des présidents et des assesseurs provinciaux avaient déjà démissionné pour se porter candidats. D'ailleurs, la gestion des provinces par des commissaires, bien que provisoire, avait été confirmée, dans des articles de la loi budgétaire ou d'autres dispositions législatives⁸, pour éviter la convocation d'élections pour les organes des provinces en fin de mandat. Le succès contre-réformiste devait par ailleurs se confronter avec un climat politique qui allait définitivement changer. L'idée de considérer l'expérience du gouvernement Monti comme une parenthèse pour remettre en équilibre les finances et puis continuer avec l'ancien système, cette idée de revenir en arrière n'avait plus d'espoir. Au cours du second semestre 2012 déjà, un mouvement pour les réformes semblait même émerger ici et là dans le Pays, dans un certain isolement et de façon souvent très contestataire. La Sardaigne autonome avait approuvé le 6 mai par référendum la suppression de quatre provinces mais avec une faible participation, qui arriva à peine à 35,5%, et un Manifeste pour les réformes fut publié le 28 juillet 2012 recevant un bon accueil de la presse et de nombreux supporters.

Les élections politiques du 29 février 2013 ont vu introduire dans le Parlement une force politique nouvelle et radicalement contestataire, le *Movimento Cinque Stelle* (M5S) de Beppe Grillo avec un 25,5% des voix, ce qui – avec une loi électorale d'attribution des sièges assez compliquée – rendait difficile de trouver une majorité pour un nouveau gouvernement. Le Président Napolitano y renonça après une série de tentatives, un débat intense et une tension montante. Considérant que le gouvernement Monti pouvait bien assurer la gestion des affaires courantes, il nomma deux groupes d'experts sur les réformes institutionnelles et sur les aspects économiques pour aider les forces politiques à trouver des éléments de travail communs. Son mandat était aussi sur le point de se conclure, et il fallait élire un nouveau Président de la République : mais Napolitano a dû finalement faire face à l'incapacité du parlement à choisir son successeur. Dans un climat très tendu, le 22 avril 2013 on lui demanda de poursuivre sa mission avec un nouveau mandat : il fut donc réélu par une large majorité des Chambres réunies en session commune avec les représentants des Régions⁹.

L'ensemble de la crise, sa gravité, les moments de blocage institutionnel et politique constituent un véritable tournant de la crise italienne, qui est à l'origine du gouvernement d'Enrico Letta à partir du 28 avril 2013 et qui justifie également l'accélération du gouvernement Renzi à partir du 22 février 2014. Les experts (la presse les a appelés immédiatement « les Sages ») nommés par Napolitano avaient répété que les réformes devaient se réaliser au plus vite, et suivant le chemin déjà emprunté. On ne pouvait donc plus revenir en arrière : une époque s'était bel et bien terminée. On a commencé à parler de fin de la *deuxième république*, qui avait duré exactement pendant les vingt ans de l'expérience politique de Silvio Berlusconi, après la crise des Mani Pulite (Mains propres) de 1992-1993.

Le gouvernement d'Enrico Letta a donc également repris le dossier de la réforme des Provinces, le confiant au Ministre pour les Affaires régionales et les autonomies locales, Graziano Del Rio, ancien maire de Reggio Emilia,

⁷ Une riche reconstruction se trouve dans Giovanni Boggero et Andrea Patané, *Profili costituzionali del commissariamento delle province nelle more di una riforma ordinamentale dell'ente intermedio*, dans "Federalismi.it", n. 12/2014 et dans Giovanni Boggero, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013*, Astrid, 4/2014.

⁸ La confirmation des commissaires jusqu'au 31 décembre 2013 a été assurée par l'art. 1, alinéa 115 de la loi de budget 2013, ainsi que par l'art. 2 de la loi 119/2013, avec des aspects qui concernent également les bureaux et le personnel introduites par les deux décrets-lois de Mario Monti. Ensuite, l'art. 1, alinéa 205, de la loi de budget pour 2014 (147/2013), a prolongé le mandat des commissaires au 30 juin 2014 et élargi l'application de cette procédure de gestion aux provinces dont les organes étaient arrivés à leur échéance naturelle.

⁹ Sur le déroulement de la crise politique une reconstruction est faite par Marco Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2013, et aussi en "Amministrazione in Cammino"
http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/01/Olivetti_LegislaturaXVII_r.pdf.

très actif depuis toujours dans l'association des maires (ANCI) qu'il avait présidée depuis 2011. Avec le soutien de Letta mais aussi du Ministre pour les réformes, Gaetano Quagliariello - Del Rio s'est montré capable de traduire dans un nouveau processus et dans un nouveau texte l'essentiel de la réforme tracée par Mario Monti, et cela sans trop de contrastes, bien que dans une ambiance de discussion très vive. Le 20 août 2013, un projet de loi fait la synthèse des consultations, et il sera approuvé par la seule Chambre des Députés le 21 décembre 2013. Une certaine continuité avec le projet de simplification de Mario Monti s'accompagne d'une différente approche au niveau des méthodes et donc aussi des résultats. La réforme doit donc encadrer l'ensemble de l'organisation des collectivités locales, de la coopération intercommunale et des villes métropolitaines, et doit décliner un régime transitoire pour les provinces, dans l'attente de leur suppression par loi constitutionnelle. Ce sera la stratégie gagnante.

La chute d'Enrico Letta et son remplacement par le gouvernement de Matteo Renzi le 22 février 2014 n'a pas changé la donne mais lui a assuré une nouvelle impulsion. Graziano del Rio est devenu Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil des Ministres (dans la pratique politique de ces dernières années, une sorte d'adjoint du premier Ministre), donc avec un rôle renforcé, et il a gardé le dossier. Le projet de loi approuvé par la Chambre a accueilli quelques amendements, et a finalement été approuvé le 3 avril par le Parlement avec publication sur la *Gazzetta Ufficiale* le 7 avril 2014.

4. Des Communes, des unions communautaires, des villes métropolitaines : et ce qui reste des provinces en voie de disparition

Par rapport aux tentatives précédentes, la loi n° 56¹⁰ du 7 avril 2014, a une vision plus large sur l'ensemble du gouvernement du territoire, et donne des dispositions sur les communes, la fusion des communes, l'union des communes (qui est la forme de gestion associée des services sur le modèle communautaire), et aussi des villes métropolitaines. Les provinces sont traitées pour leur gestion provisoire dans l'attente de leur suppression. Le principe de l'élection indirecte des organes de direction des formes de coopération intercommunale par les maires (et par les conseillers communaux dans certains cas) est confirmé selon le modèle tracé par Mario Monti, et les élus ne toucheront ni salaire ni indemnités.

Il s'agit d'ailleurs d'une loi qui dessine la coopération intercommunale et qui peaufine les conditions de fusion des communes, sur un chemin marqué par des tentatives visant une réduction de leur nombre ou bien – alternativement – une gestion associée de services et de fonctions dans l'Union des communes, qui s'établit sur un territoire d'au moins 10 000 habitants. Le transfert des effectifs, des participations dans les sociétés mixtes, des propriétés des bâtiments fait également l'objet d'une réglementation générale. Dix villes métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gènes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio Calabria) sont créées dans les Régions à Statut ordinaire.

Il faudra ajouter celles qui seront mises en place par les Régions à Statut spécial de Sicile, Sardaigne et Frioul – Vénétie Julienne. La loi nationale étant de « grande réforme », ces dernières seront tenues de lui donner suite en ce sens, et cela en parallèle aux progrès de chacune d'entre elles dans ce processus : la Sardaigne par référendum, la Sicile par une décision de l'Assemblée sicilienne du 11 mars 2014, le Frioul Vénétie Julienne par l'introduction, le 31 janvier 2014, de l'élection indirecte des organes provinciaux et par une révision de son Statut par loi constitutionnelle pour y effacer le mot « province ».

¹⁰ Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. ([GU n.81 del 7-4-2014](#)).

Si la loi est maintenant écrite, son application demandera davantage d'efforts. À un mois de l'entrée en vigueur de la loi, lors d'une audition à la Chambre des députés, le 27 mai 2014, des élus locaux insistaient encore sur un rôle futur des provinces comme si le débat était encore ouvert. Les compétences de ces provinces « provisoires » restent encore importantes, bien que limitées à un caractère de coordination : écoles, routes provinciales, aménagement du territoire et environnement, égalité des chances et même la coopération transfrontalière. D'autre part, on s'attend aussi à ce que les agents et par la suite les bureaux et les bâtiments et leur propriété soient transférés. De plus, les frontières administratives n'ont pas changé : les dix villes dites « métropolitaines », avec leurs compétences d'aménagement et de développement urbain, occupent les territoires des anciennes provinces, comme c'est le cas de la « ville métropolitaine » de Turin, qui va aussi devoir gérer des espaces de moyenne et de haute montagne. La loi constitue donc une étape fondamentale et sans doute une avancée majeure par rapport aux réformes récentes, mais des réglages ultérieurs, lors de son application, apporteront sans doute des nouveautés, peut-être dans un débat encore difficile. Il s'agit d'un chantier qui a beaucoup progressé et qui reste ouvert, et qui demeure à la fois soumis aux incertitudes du contexte politique à venir.

Par ailleurs, à la mi-avril 2014, juste après la loi portant sur les collectivités et sur la réforme des provinces, le gouvernement Renzi n'a pas arrêté la marche, et a visé deux objectifs ultérieurs. Le premier est une révision constitutionnelle, concernant l'organisation territoriale et comportant une centralisation de certaines compétences concurrentes partagées par l'Etat et les Régions, la fin du bicaméralisme parfait et la création d'un Sénat qui représentera les territoires, et enfin la suppression finale du mot « province ». Le deuxième acte, dont une première tranche a été présentée au Conseil des ministres le 13 juin 2014, concerne la réforme de l'administration, qui vise en général 44 objectifs qui concernent le personnel et le fonctionnement administratif, mais aussi la fusion des agences (notamment dans le domaine du transport) ainsi que leur articulation territoriale. Ce nouveau chantier, accompagné de commentaires encore pessimistes quant à ses chances de réussite, se nourrit de la même vision territoriale et vise la réduction du nombre des préfectures, d'après les déclarations, de 110 à une quarantaine (une par chef-lieu de Région et les autres dans les lieux de « *contraste au crime organisé* »), ainsi qu'une nette réduction du nombre des Chambres de Commerce et des bureaux territoriaux de l'Etat, comme les surintendances, ou les bureaux décentralisés du Ministère de l'économie et des finances.

Signe des temps, le Président de l'Union des Provinces Italiennes (UPI), le *lobby* des provinces, a démissionné. Armando Saitta, qui est aussi président sortant de la Province de Turin, avait annoncé qu'il n'assurerait pas à titre gratuit les fonctions de Commissaire pour le deuxième semestre 2014. Candidat, puis élu aux élections régionales piémontaises lors du tour électoral du 25 mai 2014, qui coïncidait avec les élections européennes, il est devenu Assesseur à la Santé de la Région Piémont.

--- * ---