

## Dossier

Conduire la réforme de l'appareil territorial est éminemment complexe dans un système où le Sénat se voit reconnaître un droit de priorité dans l'examen des projets de loi « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ». Cependant, l'exigence de maîtrise des dépenses publiques et de clarification des responsabilités politiques imposent une rupture dans l'organisation territoriale de la République. Celle-ci ne peut se réaliser qu'en établissant un principe de hiérarchie dans le fourre-tout de la décentralisation française. Ce principe doit bénéficier au niveau régional, comme cela est le cas dans tous les grands pays de l'Union européenne. La République ne peut plus en effet se payer le luxe de deux collectivités intermédiaires disposant toutes deux d'une clause générale de compétences. Ainsi, la conséquence logique d'une décentralisation plus hiérarchisée et régionalisée serait la spécialisation de l'échelon départemental et l'émergence d'une nouvelle carte territoriale.

R.P.

1. Ministère de l'Économie et des Finances, *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dépense publique pour renforcer notre croissance et notre cohésion sociale*, Commission présidée par Michel Pébereau, 14 décembre 2005, p. 62 et 121.

2. Selon un sondage LH2 pour "20 minutes" réalisé en décembre 2006, 88 % des Français y sont opposés à la suppression des départements, et 44 % à la poursuite du regroupement de communes.

3. La définition même du développement durable ouvre la voie à toutes les politiques publiques; ainsi, selon le « rapport Brundtland » présenté par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement à l'assemblée générale des Nations unies, le développement durable est « un type de développement qui permet de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » (cité par Michèle Cascalès, « Le concept de développement durable », in Jean-Claude Némery (dir) *Quelle administration territoriale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 61-71.

4. L'article 72 de la Constitution précise qu'« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

5. Voir à ce sujet le stimulant rapport de Bruno Rémond, *La région, une France d'avenir*, Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation, n°9, 2006.

6. Laurence Lemouzy « Les scénarii du possible et du souhaitable », dans Institut de la décentralisation, *Propositions pour une nouvelle décentralisation*, Paris, 2007, p. 54.

# Les provinces italiennes : entre subsidiarité et remise en cause

Cousine du département français, la province italienne est dans une situation paradoxale : pilier de l'organisation territoriale depuis l'Unité, elle apparaissait la moins légitime des collectivités en raison de son rôle subalterne lorsque les régions ont été mises en place. Cependant, alors que la réforme fédérale tend à faire percevoir les régions comme le moteur de la recomposition territoriale de l'État, elle consolide la place des provinces, dont le nombre augmente, alors même que les voix se font plus nombreuses pour demander leur abolition au nom de la faible visibilité de leur action et de leur coût. Au total, la province fait l'objet d'appréciations discordantes dont il est difficile de prévoir les conséquences en Italie.

par  
MARCO BRUNAZZO,  
chercheur à l'Université  
de Trente  
& CHRISTOPHE ROUX,  
post-doc CNRS  
(CEPEL-LEA ETAPES),  
Université  
de Montpellier I

La province (*provincia*, au pluriel *province*) a été l'échelon constitutif de l'État italien au côté des communes à la proclamation de l'Unité en 1861. Très différentes entre elles (avec des rapports entre les extrêmes de 1 à 41 pour la population résidente, de 1 à 35 pour la superficie, de 1 à 52 pour le nombre de communes incluses selon une étude de l'Union des provinces d'Italie — l'UPI — de 2003), elles ont longtemps eu en commun d'avoir pu prospérer sans être contestées par les régions dont l'avènement a été tardif, d'abord limité aux cinq régions à statut spécial (Val d'Aoste, Trentin Haut Adige, Frioul Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile) au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour l'essentiel, avant d'embrasser toute la Péninsule dans les quinze régions restantes en 1970.

À l'origine, c'est la province — qui prend le nom de son chef-lieu (province de Bergame, Sienna, Cosenza, etc.) — qui constitue la principale et nouvelle subdivision administrative du pays né de siècles

de fragmentation politique. Il trouve son origine dans la réforme du Royaume de Sardaigne, moteur de l'unité italienne et dont l'ordonnancement juridique servira de base, par extension, à celui du Royaume d'Italie entier dans les premières années de l'Unité. Le décret du 23 octobre 1859 (dit loi Rattazzi, du nom du ministre de l'Intérieur piémontais de l'époque) divisait le territoire de la Maison de Savoie en quinze provinces (dont celles de Chambéry, Annecy et Nice qui seraient ensuite cédées à la France). L'extension de ce système répartissait ainsi la Péninsule et ses îles en 69 provinces. La province était dirigée par un gouverneur, ensuite dénommé préfet, chargé de représenter le gouvernement localement.

Avec la loi du 30 décembre 1888, le gouvernement Crispi crée la junte provinciale administrative qui, dirigée par un président choisi par et parmi les membres du Conseil provincial, assume les fonctions jusqu'alors attribuées en la matière au préfet en sus de



"Consolidée dans leur existence, rénovée dans leurs modes de désignation, multipliées sur le territoire national, la période serait-elle favorable aux provinces ? La teneur du débat public italien laisserait plutôt penser le contraire. Car, en substance, cet échelon figure sur le banc des accusés pour un double motif : il serait inutile et trop dispendieux. Des voix lointaines demandent leur abolition pure et simple."

ses fonctions de représentant local du gouvernement. Cependant, dès l'ère giolittienne (1892-1911) se dessine un mouvement de limitation du rôle des provinces. À cause d'une restriction de leur capacité de dépense et de la compétition ouverte avec les préfets, de nombreuses compétences sont renvoyées au gouvernement central. Les provinces commencent ainsi à devenir des rouages de construction du consensus notabiliaire plutôt que des institutions représentatives des intérêts territoriaux. Les réformes successives de l'ordonnement provincial (par des lois de 1889, 1898, 1908 et 1915) n'altèrent pas substantiellement un tel cadre.

Sous le fascisme, le régime penche évidemment vers un fort centralisme, introduit par une série de lois votées entre 1923 et 1925. Une loi du 27 décembre 1928 abolit le Conseil provincial et la junte, confiant l'administration de la province à un président exerçant les prérogatives de la junte tandis que les pouvoirs du conseil sont confiés à un « recteur » désigné par nomination royale. Le nouvel ordonnancement est complété par le texte unique de la loi dite « communale et provinciale » (décret du 3 mars 1934) qui attribue au ministre de l'Intérieur, et non au roi, la nomination des recteurs. En outre, des normes plus restrictives, analogues à celles destinées aux communes, sont adop-

tées en matière de contrôle administratif. Les délibérations provinciales sont soumises à l'examen de la préfecture, de la junte provinciale administrative et du ministère.

Ces rappels historiques effectués, cet article se concentrera sur la période républicaine de l'Italie en distinguant les caractéristiques des provinces avant et après le lancement de la réforme de l'ordonnement territorial des années 1990.

### Jusqu'aux années 1990 : un échelon fonctionnel et subordonné

D'un point de vue organique d'abord, à la chute du fascisme, une loi du 4 avril 1944 vient poser des normes transitoires, dans l'attente des élections « administratives » (locales), et abroge les dispositions limitatives établies par le texte unique de 1934. Le gouvernement de la province est provisoirement confié à un président et l'administration à une députation provinciale (correspondant à la junte), tous deux nommés par le préfet. C'est en 1951 que, par le texte unique du 5 avril, le Parlement approuve les normes relatives à la composition et l'élection des organes

provinciaux en rétablissant les anciennes institutions (Conseil, junta, président de la junta) en vigueur jusqu'en 1928. Le 27 mai suivant ont lieu les premières élections provinciales régies par un mode de scrutin mixte qui deviendra complètement proportionnel avec la loi du 10 septembre 1960. En synthèse, selon les dispositions de 1951, la province dispose d'un conseil, l'exécutif est attribué à une junta dirigée par un président et composée de plusieurs assesseurs. L'assemblée provinciale est composée de conseillers, en nombre proportionnel au nombre d'habitants de la province enregistrés lors du dernier recensement, élu au suffrage universel direct pour quatre ans, selon les règles applicables aux communes et dans le cadre de circonscriptions électorales définies par décret du président de la République. Les assesseurs et président sont élus par la majorité absolue des conseillers provinciaux. Le système de « gouvernement » est de type parlementaire avec un président qui exerce un rôle de *primus inter pares* au sein d'une junta représentant les équilibres issus des urnes. Les assesseurs en viennent à être des « délégués » des partis voire des courants internes aux partis, donnant vie à un véritable *party government*.

Par ailleurs, en ce qui concerne les compétences, dans sa formulation originelle la Constitution ita-

lienne de 1947 est peu disert sur le rôle des provinces. Si leur existence est constitutionnellement consacrée (puisque, au terme de l'art. 114, « la République est composée de régions, de provinces et de communes »), l'essentiel du titre V de la seconde partie de la loi fondamentale italienne porte essentiellement sur les régions. Comme les communes, les provinces sont « des collectivités territoriales autonomes, dans les limites des principes fixés par les lois générales de la République, qui en déterminent les fonctions » (art. 128); elles sont aussi « des circonscriptions de décentralisation de l'État et de la région » (art. 129 al. 1<sup>er</sup>). Cette place limitée est renforcée par le principe de hiérarchisation introduit au profit des régions: ces dernières étaient censées exercer, à travers un organe mis

en place par une loi nationale, le contrôle de légalité des actes provinciaux (comme ceux émanant des échelons inférieurs) (art. 130 al. 1<sup>er</sup>).

Ce manque d'attention du constituant ne sera que faiblement suppléé par le législateur. Les lois des 18 mars et 16 octobre 1951 attribuent aux provinces des compétences limitées, surtout dans le domaine de l'assistance sociale et sans s'éloigner très fortement de la législation synthétisée en de 1923. Les premières décennies de l'ère républicaine

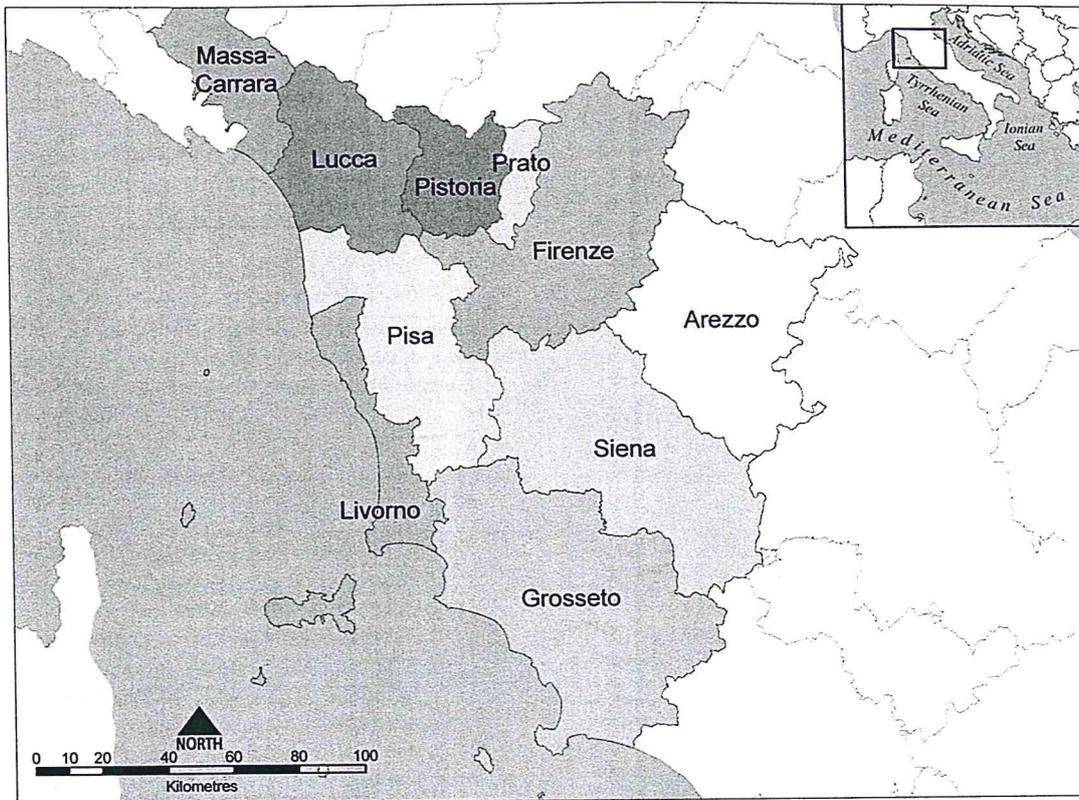
sont donc marquées en Italie par l'absence de mise en œuvre des principes d'autonomie et d'organisation polycentrique reconnus par les articles 5, 114 et 128 de la Constitution et par la domination hiérarchique de l'État sur les collectivités territoriales, avec un processus décisionnel centralisé ne laissant guère d'espace aux administrations locales. Appuyé par les « centralistes » pour lesquels une telle concentration est gage d'efficacité de l'État sur le territoire à travers l'action des préfets, un tel choix perdra aussi de ses opposants chez les « localistes » dès lors que, face à l'avènement des régions, d'aucuns estimeront que le maintien des provinces est intenable compte tenu du rôle hiérarchique que la Constitution attribue à l'échelon régional. Prenons par exemple l'important décret présidentiel du 24 juillet 1977 qui transfère aux collectivités territoriales une vaste série de fonctions relatives à l'aménagement du territoire, l'agriculture, le développement économique, les services sociaux et les activités culturelles: c'est la région qui reçoit toutes les fonctions directives tandis que les provinces, comme les communes, ne constituent que des cellules administratives devant opérer selon les consignes régionales. Les provinces sont donc doublement subordonnées: le gros des compétences revient au pouvoir central et celles qui sont décentralisées le sont essentiellement en faveur des régions. À cela s'ajoute de surcroît une ultérieure dépossession partielle « par le bas » à la faveur de la création, sur certains territoires, de regroupement intercommunaux, qu'il s'agisse des communautés de montagne ou, dans la région du Trentin Haut Adige, des entités intermédiaires entre communes et provinces que sont les *comprovisori*.

À partir de 1990, l'Italie s'est engagée dans une réforme profonde de son système d'organisation territoriale à travers plusieurs réformes importantes déjà exposées dans ces colonnes: Dans ce cadre, la montée en puissance des régions ne s'est pas faite en laissant inchangé les échelons inférieurs.

### La province revalorisée depuis les années 1990

Le premier point notable concernant les provinces touche aux aspects organiques, avec la grande nouveauté, introduite en 1993, de l'élection au suffrage universel direct du président de la province selon un mode de scrutin inspiré de l'élection, directe elle aussi, des maires des communes de plus de 15 000 habitants. Alors que l'élection des conseillers provinciaux s'effectue sur la base de collèges uninominaux, le président de la province est élu au suffrage universel et direct lors de l'élection du conseil. Lors de l'acte de présentation de la candidature, chaque candidat à la fonction de président de la province doit déclarer son lien avec au moins l'un des groupes de candidats

“La réforme de 1993, en instituant un double circuit de représentation électorale (le président et le conseil), la réforme a redéfini profondément les bases et la pratique politico-institutionnelles du niveau provincial. Fort de l'élection directe, c'est au président qu'est conférée une prééminence institutionnelle sur le conseil qui favorise la distinction du travail entre les deux institutions.”



« La transformation des circonscriptions provinciales et l'institution de nouvelles provinces dans le cadre d'une région sont établies par les lois de la République sur l'initiative des communes et après consultation de la région » (Article 133 de la Constitution italienne)

à l'élection provinciale, les électeurs pouvant exprimer leur vote en faveur du groupe de leur choix tout en votant pour le *candidat* du groupe qui se présente à la présidence. Le président est élu dans le cadre d'un scrutin à deux tours (le second ayant lieu si nul n'obtient de majorité absolue au premier, avec des possibilités de déclarer des apparentements complémentaires par rapport au premier tour). L'attribution des sièges du conseil provincial est effectuée après la proclamation de l'élection du président. Le ou les groupes politiques dont est issu le président élu reçoivent, s'ils n'ont pas atteint ce seuil, 60 % des sièges, un seuil de représentativité de 3 % des suffrages exprimés étant posé au premier tour.

Il serait erroné de considérer la loi n° 81 de 1993 comme une simple réforme du mode de scrutin: en effet, elle a redessiné en profondeur tout le système de gouvernement provincial. Elle a institué un système bicéphale, basé sur des critères d'équi-ordination, de distinction des rôles et de contrôle réciproque. Il s'agit donc d'un système de gouvernement différent tant du régime parlementaire (dans lequel l'exécutif procède de l'assemblée, qui peut aussi lui retirer sa confiance) que du système présidentiel (basé sur l'indépendance organique entre président et Parlement) et qui peut être défini, à la suite de certains commentateurs,

comme semi ou néo-parlementaire. En effet, en instituant un double circuit de représentation électorale (le président et le conseil), la réforme a redéfini profondément les bases et la pratique politico-institutionnelles du niveau provincial. Fort de l'élection directe, c'est au président qu'est conférée une prééminence institutionnelle sur le conseil qui favorise la distinction du travail entre les deux institutions. C'est ainsi que le président exerce en première ligne la responsabilité du gouvernement et nomme et révoque les assesseurs, qui finissent par devenir davantage des collaborateurs ou des hommes de confiance que des véritables protagonistes.

Un second point concerne la nouvelle attribution de compétences aux provinces, lancée avec la ratification, en 1989, de la Convention européenne relative à la Charte des autonomies locales et avec l'importante loi n° 142 du 8 juin 1990. Cette dernière, en particulier, assigne à la province des fonc-

*“Aux termes de la loi de 1997, les fonctions qui doivent rester à l'État sont expressément énumérées, tout comme les régions doivent conférer aux collectivités locales toutes les fonctions propres qui ne supposent pas une activité unifiée au niveau régional. Cette organisation se veut conforme à toute une série de principes: subsidiarité, efficacité et recherche d'économie, responsabilité et unicité de l'administration intervenante, etc.”*

Tableau 1. Les compétences des provinces par secteurs et politiques publiques.

Secteur	Type de politiques
Développement économique (industrie, artisanat, commerce, tourisme et agriculture)	Construction et gestion de zones équipées pour les entreprises artisanales, réalisation des infrastructures et des zones industrielles, fourniture de services d'information pour les activités productives, gestion directe pour les services de gestion des employés, orientation professionnelle, recherche et sélection du personnel pour les employeurs, réinsertion du personnel.
Infrastructures et transports	Tutelle sur les auto-écoles, police locale, contrôle sur le rendement des installations énergétiques, construction, manutention des routes extra-urbaines, construction et manutention des installations d'eau, protection des côtes.
Urbanisme	Approbation du plan territorial de développement, coordination des plans de régulation communaux, plans de protection de la nature, des eaux, des sols, de l'environnement, des sites naturels; réalisation des travaux publics de coût élevé pour les communes, défense des intérêts provinciaux.
Environnement	Surveillance et contrôle de la pollution des eaux, décharges, installations de transformation et de traitement des déchets, pollution atmosphérique, acoustique, police des eaux, protection des parcs, réserves naturelles, protection de la flore et de la faune.
Politique sociale	Gestion directe et indirecte des services d'assistance sociale aux sourds-muets, aveugles, enfants abandonnés, maternité et enfance.
Education	Surveillance des institutions d'éducation, suppression ou regroupement des écoles, responsabilité dans la gestion directe ou indirecte des activités de formation professionnelle et orientation professionnelle.
Culture	Promotion et valorisation du patrimoine artistique, historique, archéologique, architectural, des bibliothèques; promotion par gestion directe et indirecte de spectacles musicaux de danse et de prose.

Source: Adapté de Lippi A., « Gli enti locali », in Capano G. et Gualimini E. (dir.), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologne, Il Mulino, 2006, pp. 181-182.

tions propres, quoique sectorisées et fragmentées, en matière d'assistance sociale, d'instruction et d'assistance scolaire, de viabilité et de travaux publics, de lutte contre la pollution et de défense des sols, ainsi que dans le cadre de la programmation (appui aux programmes régionaux, prédisposition du plan territorial de coordination, coordination et approbation des instruments de planification territoriale des communes). En outre, cette loi intervient de manière radicale dans la répartition des compétences entre la junte, qui voit s'accroître son domaine d'intervention, et le conseil, qui devient davantage un organe de définition des lignes directrices et de contrôle politico-administratif avec des compétences non plus générales mais énumérées limitativement.

La loi n° 59 du 15 mai 1997 et le décret législatif n° 112 de 1998 constituent deux autres passages essentiels dans la restructuration de l'agencement des collectivités territoriales italiennes. La première, en particulier, confère aux régions et aux collectivités locales toutes les fonctions et les missions administratives relatives à la défense des intérêts et à la promotion du développement des différentes collectivités concernées, ainsi que toutes les fonctions et missions administratives en vigueur dans les différents territoires et exercés par toute institution de l'État, centrale ou décon-

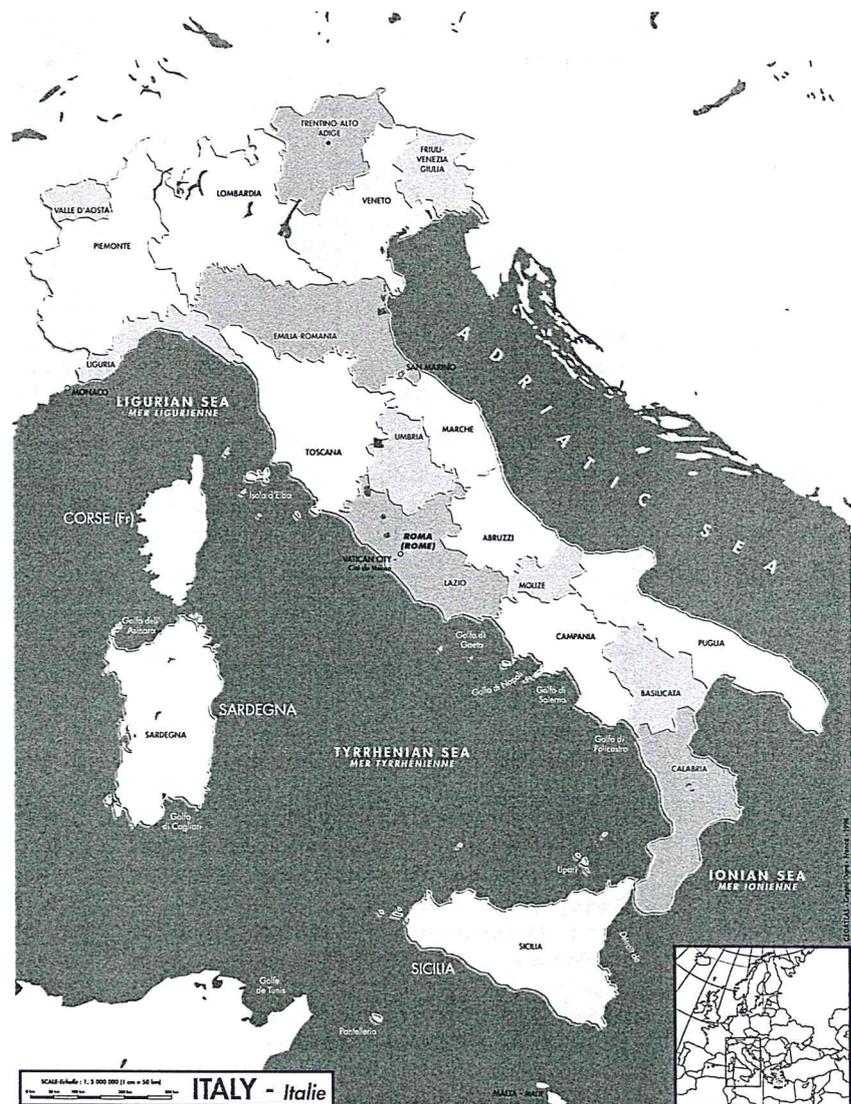
centrée. Les fonctions qui doivent rester à l'État sont expressément énumérées, tout comme les régions doivent conférer aux collectivités locales toutes les fonctions propres qui ne supposent pas une activité unifiée au niveau régional. Cette organisation se veut conforme à toute une série de principes: subsidiarité, efficience et recherche d'économie, responsabilité et unicité de l'administration intervenante, principe d'adéquation (capacité de l'administration à garantir de manière effective l'exercice des fonctions) et différenciation dans l'allocation des ressources en relation aux différentes caractéristiques. Le décret législatif n° 112 de 1998 met en application ces dispositions législatives. La décennie de réformes s'est achevée avec l'adoption du texte unique de coordination des dispositions législatives en vigueur en matière d'ordonnancement des communes, provinces et de leurs formes d'association respectives. La loi n° 267 de 2000 assigne à la région l'organisation des fonctions administratives à travers les communes et les provinces et la mission de définir les principes autour desquels se structure la coopération avec les provinces et communes dans le cadre de la programmation socio-économique.

La réforme constitutionnelle de 2001, qui trans-

forme l'Italie en un pays quasi-fédéral, introduit le principe d'égalité entre État, régions et collectivités locales. Selon le nouvel article 114 de la Constitution, la République ne se « divise pas en » mais est bien « constituée » des régions, des provinces, des communes et des villes métropolitaines. La réforme constitutionnelle a ainsi impliqué l'adoption d'une loi pour l'adéquation à ces transformations de l'ordonnement des collectivités locales, approuvée comme loi n° 131 le 5 juin 2003. Les compétences provinciales sont celles synthétisées dans le tableau 1.

Troisième point: en ce qui concerne l'évolution budgétaire, les chiffres les plus récemment offerts marquent une augmentation consistante dans la période récente: le total des dépenses générales est passé d'environ 9,1 milliards d'euros en 1999 à 16,4 milliards en 2004. Cependant, dans la relation annuelle présentée par la Cour des comptes italienne au Parlement en juillet 2007 il a été indiqué qu'au cours de l'exercice 2006 « demeure pour les provinces la situation de stabilisation après une période de croissance des recettes et dépenses dues à l'extension des compétences. Toutefois, alors que la croissance des recettes courantes ne perdure point, des tensions émergent dans le secteur des dépenses (...). Dans les provinces, la dépense courante continue à croître (...) et la situation de 2006 n'apparaît pas favorable pour les finances des provinces et des communes ». Un tassement semble donc se dessiner ces toutes dernières années.

Enfin, une quatrième caractéristique concerne l'augmentation du nombre de provinces. Rappelons qu'aux termes de l'article 133 de la Constitution italienne, par ailleurs non modifié par les réformes du titre V, « la transformation des circonscriptions provinciales et l'institution de nouvelles provinces dans le cadre d'une région sont établies par des lois de la République sur l'initiative des communes et après consultation de la région ». En pratique, l'initiative proprement dite revient aux parlementaires qui relaient aux chambres les demandes communales. C'est ainsi que, depuis 1994, ont été ajoutées les provinces de Verbano, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, Monza, de la Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani, du Medio Campidano, d'Ogliastra, de Gallura et de Carbonia-Iglesias, portant à presque 110 le nombre de provinces. Sur le plan formel, cette inflation a porté à une confusion dans les usages: certaines des nouvelles provinces ne sont plus identi-



« La loi n°267 de 2000 assigne à la région l'organisation des fonctions administratives à travers les communes et les provinces et la mission de définir les principes autour desquels se structure la coopération avec les provinces et communes dans le cadre de la programmation socio-économique ».

fiées par leur chef-lieu mais par un territoire plus vaste (la Brianza en Lombardie ou la Gallura en Sardaigne). En outre, dans les rivalités localistes pour l'attribution du chef-lieu, il a parfois été décidé de ne pas trancher: certaines provinces se retrouvent donc ainsi avec deux (Iglesias et Carbonia en Sardaigne par exemple) ou trois (Barletta, Andria et Trani dans les Pouilles) chefs-lieux, concurrents mais reconnus, se divisant les tâches administratives. Ces créations abouties ne sont toutefois que la partie émergée de l'iceberg qui a vu une cinquantaine de propositions soumises ces dernières années par les parlementaires élus dans les territoires concernés. Celles-ci sont motivées par leurs promoteurs sur la base de principes d'homogénéité géographique, historique, culturelle et d'intérêts économiques.

## Un échelon néanmoins remis en cause

Consolidée dans leur existence, rénovée dans leurs modes de désignation, multipliées sur le territoire national, la période serait-elle favorable aux provinces? La teneur du débat public italien laisserait plutôt penser le contraire. Car, en substance, cet échelon figure sur le banc des accusés pour un double motif: il serait inutile et trop dispendieux et, pour ces raisons, des voix lointaines demandent leur abolition pure et simple.

L'inutilité supposée de la province découle de fait qu'elle apparaît, notamment aux yeux des citoyens, comme une entité peu lisible: moins évidente que la commune et moins importante que la région. Un récent rapport rédigé par le Centre d'études sur les investissements sociaux (le CENSIS) en partenariat avec l'UPI et présenté à l'été 2007 a dénoncé combien les provinces souffraient aujourd'hui « d'un rôle politiquement actif nécessairement contenu, au vu de l'écrasement qui résulte de la nécessité de travailler sur des secteurs dispersés et grevés d'une superposition confuse avec les autres niveaux d'intervention où « un peu tout le monde fait un peu de tout », dans le cadre d'une absence insupportable de distinction et de chevauchement entre les rôles; de difficultés objectives à s'insérer dans une dynamique institutionnelle pour le moins tumultueuse et ne reposant pas encore sur des jeux transparents; d'une consolidation défailante de l'image externe (dans l'opinion publique) qui aurait été en correspondance avec la croissance réelle de compétences et fonctions comme centres de pouvoir territoriaux, en mesure de garantir une réelle agrégation des intérêts sur le territoire; d'un « écrasement intermédiaire » persistant (entre État et commune auparavant, entre région et commune ensuite) qui continue à les pénaliser et auquel correspond dans certains cas un affaiblissement des pouvoirs substantiels ». Cela a conduit certains présidents de province en personne à ne pas s'opposer à une éventuelle abolition de la collectivité elle-même.

Le second reproche actuellement fait aux provinces est la question leur coût. Depuis plusieurs mois maintenant, les critiques ne se calment plus dans un contexte marqué par la traque de gaspillages d'argent public dans un pays à la situation financière délicate et dont les habitants se plaignent régulièrement de la hausse du coût de la vie. C'est notamment un livre qui a cristallisé avec succès le sentiment de lassitude des Italiens (voir *Le Monde*, 31 mai 2007): celui de deux journalistes du principal quotidien du pays, auteurs au printemps 2007 du *best-seller* (un million d'exemplaires vendus!) intitulé *La caste. Comment les hommes politiques italiens sont devenus intouchables*. Ce livre enlevé dépeint de manière minu-

teuse les abus et gabegies dans l'usage des deniers publics de la part des élus nationaux et locaux, soulevant l'indignation de l'opinion et le rejet de la classe politique dans son ensemble. La présence des provinces n'est que l'un des éléments dans ce vaste réquisitoire qui pointe des abus plus flagrants, comme la création de communautés de montagne en bords de mer ou les avantages particuliers exorbitants de certains parlementaires. Il est cependant de fait que l'existence même de la province n'est vue, dans un tel contexte, que comme un échelon administratif superflu, dont la seule justification est d'être un pourvoyeur de postes électifs et administratifs utiles pour politiciens en quête d'une assise locale grassement rétribuée et de clientèles à gérer par le jeu des administrations sous tutelle. Dans un pays où les scandales politico-financiers ont joué un rôle de premier plan dans la grave crise de régime du début des années 1990, cet élément ne saurait être négligé. Virulente, ces critiques systématisent une préoccupation plus diffuse qui avait déjà pu conduire l'UPI elle-même à se déclarer contraire à la création d'une série de nouvelles provinces lombardes, des Marches et des Pouilles, à la fois lors de sa consultation en commission à la Chambre des députés et dans un ordre du jour adopté le 23 octobre 2003 affirmant que « la multiplication des provinces provoque la fragmentation des ressources et une augmentation des coûts de gestion ».

Au total, la province italienne se trouve donc dans une situation paradoxale: formellement renforcée à certains égards dans le système territorial, elle est dévaluée dans l'opinion et chez les *leaders* politiques. Il reste à savoir si ce vent de critique n'est que ponctuel — car la question de l'abolition des provinces est consubstantielle au débat sur l'organisation territoriale de l'Italie depuis l'entrée en fonction des régions — ou s'il préfigure au contraire l'amorce d'un changement plus profond.

M.B. & C.R.

1. Nous ne traitons pas ici du cas particulier des provinces autonomes de Trente et Bolzano dans la région du Trentin Haut Adige, qui exercent en réalité, avec des modalités propres, maintes des prérogatives régionales.

2. Vandelli L., « La régionalisation en Italie », *Pouvoirs Locaux*, 70, septembre 2006, pp. 159-166.

3. UPI, *Le province dal 2000 al 2004*, Rome, UPI, 2005, p. 5.

4. Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Deliberazione n. 7/2007 inviata al Parlamento il 3 luglio 2007. Relazione al Parlamento sulla finanza degli enti locali per gli esercizi 2005-2006*, Rome, Cour des Comptes, 2007.

5. Voir par exemple l'interview du président de la province de Rome, Enrico Gasbarra dans *Italia Oggi*, 19 septembre 2007, p. 9.