



**HAL**  
open science

# La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples

Cesare Mattina, Felia Allum

## ► To cite this version:

Cesare Mattina, Felia Allum. La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples. Pôle sud, 2000, 13 (1), pp.57-70. <10.3406/pole.2000.1086>. <hal-03558803>

**HAL Id: hal-03558803**

**<https://hal.science/hal-03558803v1>**

Submitted on 8 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

---

## La personnalisation du gouvernement municipal en Italie.

### L'expérience du maire de Naples

Mr Cesare Mattina, Mme Felia Allum

#### Résumé

This paper investigates the impact of the new Italian local electoral law (81/93) on local politics and gouvernement. Naples and left-wing mayor Antonio Bassolino have been chosen as our case-study because he has been the most popular mayor of this new local experiment and his terms in office have been analysed as "exemplary experience" which can have general conclusions for the whole of the local government debate. We study, in particular, the impact of his election by direct suffrage in 1993 and 1997 on two areas of political life: the relationship between the Mayor and the traditional political parties and the public policy-making process. We come to the conclusion that even if this reform has not introduced any real change in terms of quality and efficiency in decision-making, it has produced in Naples a new form of personnalisation of politics, of political behaviour and of public policy-making "symbolic politics".

---

#### Citer ce document / Cite this document :

Mattina Cesare, Allum Felia. La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples. In: Pôle Sud, n°13, 2000. Qui gouverne les villes ? pp. 57-70;

doi : <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1086>

[https://www.persee.fr/doc/pole\\_1262-1676\\_2000\\_num\\_13\\_1\\_1086](https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2000_num_13_1_1086)

---

Fichier pdf généré le 23/04/2018

# La personnalisation du gouvernement municipal en Italie

## L'expérience du maire de Naples

*Cesare Mattina,*

CIDSP

*Felia Allum*

Université de Leeds

---

### Résumé/Abstract

Cette contribution s'occupe de l'impact sur le gouvernement local de la nouvelle loi électorale introduisant en Italie l'élection directe des maires des villes de plus de 15 000 habitants (loi n° 81/93). Naples et son maire soutenu par la gauche, Antonio Bassolino, ont été choisis comme cas d'étude pour sa grande popularité et pour l'originalité de son expérience de gouvernement. Nous nous occupons en particulier de l'impact de ses élections au suffrage universel direct de 1993 et 1997 dans deux domaines de la vie politique locale: les relations souvent conflictuelles entre les maires et les partis politiques traditionnels, d'une part, et, d'autre part, les nouvelles modalités de production de politiques symboliques dans le processus de formulation des politiques municipales.

*This paper investigates the impact of the new Italian local electoral law (81/93) on local politics and gouvernement. Naples and left-wing mayor Antonio Bassolino have been chosen as our case-study because he has been the most popular mayor of this new local experiment and his terms in office have been analysed as "exemplary experience" which can have general conclusions for the whole of the local government debate. We study, in particular, the impact of his election by direct suffrage in 1993 and 1997 on two areas of political life: the relationship between the Mayor and the traditional political parties and the public policy-making process. We come to the conclusion that even if this reform has not introduced any real change in terms of quality and efficiency in decision-making, it has produced in Naples a new form of personnalisation of politics, of political behaviour and of public policy-making "symbolic politics".*



### Mots-Clés/Keywords

Gouvernement municipal, maire, Naples, partis politiques, politiques symboliques, réforme électorale

*Electoral reform, mayor, municipal government, Naples, political parties, symbolic policies*

Pour maintes générations de politologues, surtout anglo-saxons, le système politique italien a toujours présenté un intérêt particulier : “démocratie à l’italienne”, pour La Palombara (1981), “république sans gouvernement” pour Percy Allum (73). Véritable laboratoire politique, unique en son genre, l’Italie ne cesse d’étonner et de fasciner les observateurs et les scientifiques de par ses succès économiques et son instabilité gouvernementale. La Démocratie Chrétienne, malgré un état de crise chronique, gouverna pendant 40 ans, condamnant le Parti Communiste Italien à rester dans l’opposition et bloquant ainsi toute possibilité de véritable alternance. Cependant, le début des années 90 marque un tournant dans le système politique italien : une série d’événements – la fin de la guerre froide, l’apparition du phénomène des ligues dans le nord du pays (*Lega Lombarda* et ensuite *Lega Nord*), le Traité de Maastricht, les enquêtes judiciaires de *tan-gentopoli* – ont contraint les partis traditionnels à s’adapter à de toutes nouvelles conditions politiques au niveau national et au niveau local. Touchés dans leur légitimité démocratique même par les enquêtes judiciaires de la magistrature des années

1992-1993, les partis traditionnels ont été obligés pour un certain laps de temps de laisser l’avant-scène politique. Le système italien, reconnu par de nombreux auteurs comme une partitocratie (*partitocrazia*), est condamné à se réformer.

C’est dans ce contexte qu’un grand changement intervient dans l’espace politique local italien. En 1993, le Parlement italien approuve la loi 81/1993 qui introduit l’élection directe du maire (*sindaco*) dans les communes de plus de 15 000 habitants et du président de la *Provincia* (l’équivalent du Conseil général). Nous nous interrogeons sur le changement de l’arène politique locale en Italie à l’aide de l’exemple de la municipalité de Naples. Quels ont été les conséquences de l’application de cette loi sur la démocratie locale dans une grande ville ? Comment s’articulent les rapports entre ces maires directement élus par le peuple, les conseils municipaux et les partis politiques ? Quels ont été les conséquences sur les politiques publiques municipales ? Par leur caractère de nouveauté absolue, ces réformes ont attiré l’attention des observateurs. Comme le souligne Mauro Calise (*Il partito personale*, 2000, p. 61) : “Pendant un certain nombre d’années, les villes sont

apparues comme le véritable – et unique – laboratoire institutionnel du pays”. Or, ces réformes introduisaient d’authentiques changements innovants dans la refonte des institutions locales et des phénomènes inédits apparaissaient dans le paysage politique italien : recul des partis traditionnels, personnalisation de la politique, politiques d’image, stratégies “symboliques” au niveau de l’action publique.

Notre étude porte sur l’impact de ces réformes sur la ville de Naples, et concerne le mandat d’Antonio Bassolino, candidat de la gauche et maire de Naples de 1993 à 2000. Deux éléments fondent l’intérêt de Naples comme terrain d’étude : la propension de l’électorat napolitain à certains moments de l’histoire à s’identifier à des figures charismatiques et à concevoir plus qu’ailleurs la politique en termes personnels ; la personnalité de Bassolino et la singularité de son expérience de gouvernement à Naples. Même si on ne peut pas établir des parallèles entre des périodes de l’histoire assez lointaines, on ne peut pas oublier la grande popularité de l’armateur Achille Lauro, faisant partie du Parti monarchiste (PNM) et élu maire de Naples dans les années 50 avec des pourcentages presque plébiscitaires<sup>1</sup>. Mais la réélection de Bassolino en 1997 pour son deuxième mandat, avec 73 % environ des voix confirme quelque part la permanence du phénomène. De plus, son interprétation fortement personnaliste et anti-partis de la fonction de maire, sa grande popularité et médiatisation et son rôle d’envergure nationale à l’intérieur du PDS (*Partito Democratico della Sinistra*, ex PCI) et du premier gouvernement D’Alema (en tant que ministre du Travail) en font probablement l’emblème de la nouvelle génération des maires de centre-gauche élus au suffrage

universel direct<sup>2</sup>. Bassolino est élu en 1993 au deuxième tour des élections municipales en battant sa rivale Alessandra Mussolini, petite fille du *Duce* qui se présentait soutenue exclusivement par le Mouvement Social Italien (MSI)<sup>3</sup>. Déjà à cette époque, la presse nationale et internationale s’était beaucoup intéressée à ces élections en exploitant largement le nom du candidat du MSI et en signalant le danger fasciste et populiste sur la ville de Naples. Suite à son élection, Bassolino est devenu dans l’opinion publique un symbole de bonne administration dans une ville connue auparavant pour sa mauvaise gestion et par la corruption chronique de sa machine municipale.

L’expérience de Bassolino soulève en effet des interrogations intéressantes sur la nouvelle configuration de l’espace politique local italien. Son interprétation fortement personnaliste de la nouvelle loi et de son rôle a occasionné des changements dans les rapports traditionnellement établis entre le maire et son équipe d’adjoints (la *Giunta comunale*) d’un côté, et le Conseil municipal (*Consiglio Comunale*) et les partis politiques, de l’autre. La volonté d’indépendance de Bassolino et de sa Giunta par rapport aux partis a d’ailleurs créé des conflits avec son propre parti, le PDS, et son secrétaire national, Massimo D’Alema.

Dans cette contribution, nous essayerons tout d’abord d’illustrer la nouvelle loi d’élection directe des maires et d’en comprendre la portée dans l’espace politique local italien. Ensuite nous nous attacherons à étudier plus précisément les rôles respectifs du maire, de la *Giunta* et des partis politiques dans cette nouvelle donne politique. Nous essayerons enfin d’estimer la portée des réformes sur la production des politiques municipales.

### L'élection directe des maires : une forme de présidentialisme municipal à l'italienne ?

Au début des années 90, l'Italie a entamé une série de réformes visant, sur le fond de la crise des partis politiques, à donner plus de pouvoir et d'attributions aux collectivités territoriales et à leurs organes décisionnels. La loi 142 de 1990 entendait introduire des éléments de renouvellement en permettant aux communes (*comuni*) et aux départements (*provincia*) de constituer leurs propres statuts et d'élargir les attributions et les compétences du bureau du maire par rapport à celles du conseil municipal. Cette loi dessinait aussi une distinction entre le rôle des instances électives et celui des dirigeants administratifs auxquels on confiait toute la gestion administrative et de plus grandes responsabilités en matière de direction des bureaux et des services. On introduisait en outre la possibilité pour les administrations de recruter du personnel par des contrats à durée déterminée. Mais la loi 142 de 1990 n'intervenait pas sur le nœud du changement du système de représentation sur lequel des discussions avaient été déjà entamées au Parlement (Vandelli, 1997, pp. 11-12). L'opposition socialiste (PSI) à l'époque membre important du gouvernement centriste de coalition (avec la Démocratie Chrétienne, le Parti Social-démocrate (PSDI) et le Parti Libéral (PLI)) n'avait pas permis l'introduction de l'élection directe des maires.

Quelques années plus tard, en présence de conditions politiques complètement différentes, avec la vague de mises en accusation de plusieurs membres de l'establishment politique italien (l'enquête judiciaire *Mani Pulite*) et l'effondrement du vieux

système des partis, la loi 81 du 1993 introduit une nouveauté essentielle : l'élection à suffrage universel direct des présidents des *provincia* et des maires des villes de plus de 15 000 habitants. Il s'agit d'un système électoral à deux tours qui prévoit un ballottage si aucun des candidats ne passe la barre des 50 % des suffrages exprimés au premier tour. Accèdent au deuxième tour les deux candidats qui arrivent en tête lors du premier tour. Cette réforme est conçue dans un esprit fortement majoritaire et établit un lien étroit entre le candidat-maire et les partis politiques qui le soutiennent, avec des primes pour les coalitions gagnantes. Le rôle du maire est très remarquablement accru : il a des pouvoirs de nomination et de révocation de tous les adjoints (*assessori*) (art.16) ; il a la faculté de les nommer en dehors du Conseil municipal, parmi des personnalités de la société civile. De plus, la loi introduit une incompatibilité entre le statut de conseiller municipal et celui d'adjoint, ce qui comporte une séparation sans précédent des pouvoirs et des compétences entre le Conseil municipal et la *Giunta* du maire. Cela donne au maire une équipe rapprochée de collaborateurs, compétents et qui lui sont plus fidèles qu'à leur parti. Le maire a aussi le pouvoir de nommer les dirigeants administratifs et des représentants de la mairie auprès des établissements publics et des institutions. Il nomme les chefs de service et de bureau. La durée du mandat est réduite de cinq à quatre ans et n'est renouvelable qu'une seule fois<sup>4</sup>.

Ce qui apparaît comme surprenant dans ce changement est qu'on passe d'un système entièrement dominé par les partis et par leur veto de nomination et de révocation des maires à un système fortement personnalisé autour du maire et de son équipe. Avant cette réforme, le gouvernement local en

Italie était essentiellement envisagé par les partis politiques – et plus particulièrement par ceux de la majorité gouvernementale – comme un élément du système d’alliances au niveau national (Segatori, 1992). Le choix d’un maire d’une grande ville ou d’un président de province se pliait entièrement aux logiques d’échange et aux équilibres entre les partis de la majorité dans un conseil municipal élu au scrutin proportionnel. Souvent – et le cas de Naples le confirme – étaient nommés maires des personnages de second rang représentant des courants politiques nationaux, dirigés essentiellement de l’extérieur et extrêmement faibles dans leur action de gouvernement. Le “pouvoir de chantage” des partis politiques présents dans le Conseil municipal était très grand et capable de provoquer à n’importe quel moment les démissions du maire et de son équipe. Cette phase a été qualifiée de *party government* (Pasquino, 1987) : un contrôle strict des partis sur l’accès des candidats à la scène politique locale et surtout sur la distribution du personnel politique élu dans les postes de responsabilité dans la gestion du pouvoir (Bettin, 1992, pp. 30-34). L’élection du maire et la distribution des délégations aux adjoints s’inséraient dans un système compliqué fait souvent de marchandages entre partis, courants et hommes politiques. Le choix des adjoints pouvait être effectué exclusivement parmi les conseillers municipaux et une confusion de rôles régnait entre la *Giunta* et le *Consiglio* (Vandelli, *op. cit.*). Sidney Tarrow a souligné que dans la politique locale italienne s’était affirmée la figure du maire-médiateur : les maires adaptaient leur stratégie aux contraintes imposées par le système politique des partis en exerçant la médiation entre le centre et la périphérie (Tarrow, 1979). La conséquence de cette situation

était un très haut niveau d’irresponsabilité à la fois des élus des collectivités locales et des administratifs. La forme la plus déviée de ce système était représentée par l’*assessorialismo*, c’est-à-dire un rapport privilégié entre les adjoints et les services municipaux qu’il contrôlait et qui devenaient des véritables fiefs personnels et des lieux de distribution de faveurs et de services à leurs clientèles politiques (Giurikovic, 1996).

Les innovations introduites par la nouvelle élection directe vont dans la direction d’une augmentation du niveau des responsabilités et de leur concentration autour d’une personne. Il est vrai que, suite à la réforme, la possibilité d’être réélu dépend de sa capacité à affronter et à résoudre les problèmes de la ville et non plus, comme auparavant des décisions et des accords entre les partis politiques. On ne peut pas comprendre le sens de la réforme si on ne l’insère pas dans un contexte de discrédit croissant de la classe politique et des partis traditionnels. En effet, ce dispositif “avait été conçu pour essayer de pallier les plus gros dégâts provoqués pendant des années par la partitocratie au niveau local, en particulier l’instabilité et le monopole du pouvoir de certains partis dans tous les domaines de la gouvernance” (Baldini, Legnate, 1998, p. 1). Dans la présentation de cette loi, Adriano Ciaffi, président de la Commission des Affaires constitutionnelles de la Chambre des Députés, manifeste les motivations du changement des modes de représentation au niveau local : “La loi 81/93 se propose d’accroître le pouvoir des citoyens et de personnaliser le choix des électeurs ; de dépasser la partitocratie et de moraliser et qualifier la représentation, mais aussi de promouvoir un processus de simplification du cadre politique. Il y a une forte exigence d’assurer la stabilité et la *governabilità* des institutions

et de plus clairement responsabiliser les instances de gouvernement<sup>5</sup>”.

Dans la logique de la loi, on liait la personnalisation de la politique locale, à travers l'élection directe du maire, à la stabilité et à la continuité du travail du gouvernement local. On verra que l'investiture populaire directe ne garantit pas forcément une plus grande stabilité des exécutifs municipaux et que cela dépend des équilibres entre le maire, son équipe et les partis présents à l'intérieur du conseil municipal.

Selon certains auteurs, cette loi invente un système d'élection inédit qui introduit, par le suffrage universel direct, des éléments de présidentialisme et une grande personnalisation du rôle du maire (Vandelli, *op. cit.*, p. 15). D'autres auteurs, tout en préférant parler de "semi-parlementarisme", évoquent tout de même "l'apparition des éléments caractéristiques du présidentialisme, tous ces éléments ayant été intégrés dans un nouveau système de gouvernement local" (Fabbrini, 2000, p. 12). Un autre auteur va plus loin dans cette hypothèse et, en se référant à l'exemple napolitain et à l'expérience d'Antonio Bassolino, parle de l'émergence d'une forme de "présidentialisme métropolitain" (Cappelli, 1998). Il évoque à ce propos la très forte personnalisation du système autour d'un personnage charismatique comme le nouveau maire de Naples et l'affirmation d'un style de gouvernement de la ville particulièrement attentif au rapport entre la médiatisation de son image et sa popularité, d'une part, et les politiques de son administration, d'autre part (Cappelli, *ibid.*). Luciano Vandelli, qui met l'accent principalement sur les aspects juridiques, nous rappelle plus prudemment que malgré la présence d'éléments de présidentialisme, la loi n° 81 de 1993 présente d'autres caractéristiques qui l'éloignent de ce modèle et qui en font un exemple unique de gouver-

nement local. En effet, trois éléments présents dans la loi sont inconnus du système présidentiel. Tout d'abord, la loi poursuit une homogénéité politique entre le maire et sa majorité en Conseil municipal qui n'a pas forcément lieu dans un système présidentiel. Ensuite, la durée du mandat du conseil municipal est strictement liée à celle du maire. Enfin, ce nouveau modèle conserve des caractéristiques du modèle parlementaire, avec un bon nombre d'attributions et de compétences qui sont encore l'apanage du Conseil municipal (Vandelli, *op. cit.*, p. 15). En outre, l'exercice des fonctions de maire révèle, à partir de 1995, des éléments de faiblesse par rapport aux buts et aux ambitions affichés par la loi. Vandelli remarque pertinemment que le taux de crise des exécutifs municipaux et de dissolution des Conseils municipaux de 1995 à 1997 n'est pas très inférieur à ce qu'il était avant l'introduction de l'élection directe.

Au-delà d'un débat possible sur les éléments de présidentialisme présents dans le système d'élection directe des maires, on ne peut pas nier l'explosion d'un phénomène de personnalisation de la politique et de médiatisation de certains maires des grandes villes, d'une ampleur inconnue auparavant en Italie. Le maire de Naples apparaît comme l'exemple le plus flagrant de cette situation. L'application concrète de la loi et l'interprétation très personnelle que Bassolino fait de la nécessaire autonomie de son action de maire par rapport aux partis politiques et au Conseil municipal a eu des conséquences remarquables sur la structuration de l'espace politique local, sur les rapports institutionnels entre la *giunta* et le Conseil municipal, entre le maire et les partis politiques.

### **Le maire de Naples dans l'arène politique municipale**

Comme on a pu le voir, l'introduction de ces réformes au plan local était destinée à créer autour du maire une majorité solide et stable. Un des autres buts déclarés à l'intérieur de cette loi, était celui de rendre réellement autonome l'action de gouvernement du maire et de son équipe face aux partis politiques et au Conseil municipal. La personnalisation du pouvoir induite par le nouveau mode d'élection touchait à des équilibres délicats entre le premier magistrat de la ville et les partis politiques. Tout le long de l'action de gouvernement municipal à Naples ainsi que dans les autres grandes villes d'Italie, on pourra très souvent vérifier l'existence d'une tension entre les partis et les nouveaux maires. À Naples, après quelques années de retrait des partis nationaux de la politique locale, commence à s'installer une situation de double conflit : d'une part entre le maire et la direction nationale de son parti (le PDS) et d'autre part, entre le maire et le Conseil municipal. Nous analysons ici le déroulement et le contenu de ces conflits et leurs conséquences sur la structuration de la politique municipale napolitaine.

#### **Un conflit avec la direction du PDS**

Antonio Bassolino, soutenu en 1993 par une coalition de partis de gauche<sup>6</sup>, est élu dans un contexte très singulier. On se trouve face à une polarisation extrême du paysage électoral napolitain suite à l'écroulement du vieux système des partis centristes : la gauche unie derrière le candidat Bassolino est confrontée au deuxième tour à l'extrême-droite du MSI soutenant Alessandra Mussolini et l'emporte de justesse<sup>7</sup>. C'est une

situation inédite dans une ville qui sortait de dix ans de pouvoir démocrate-chrétien et socialiste incontesté. D'autre part, on est en présence d'un retrait remarquable des partis politiques et de leurs bureaux nationaux face aux choix des candidats locaux à la mairie avant les élections.

Il est intéressant d'observer à ce propos la stratégie électorale utilisée à ce moment-là par le candidat Bassolino. Pour affronter sa campagne électorale de 1993, il s'entoure d'un petit staff de conseillers parmi lesquels on compte quatre élus de son parti<sup>8</sup>, le politologue Mauro Calise et un avocat napolitain. Calise, un des principaux conseillers de Bassolino, a étudié aux États-Unis et c'est un expert du système politique et électoral américain (Leonetti Napoli, Bassolino, 1996). Chacun des membres de ce staff avait une tâche à accomplir en suivant Bassolino dans sa campagne pour l'aider dans ses conférences de presse, la promotion de son image publique, etc. Le changement est radical par rapport aux campagnes électorales du passé. Le candidat doit s'entourer d'experts de la communication et travaille avec un comité électoral (*Napoli per Bassolino*) complètement détaché du parti. Le siège du comité est même éloigné physiquement du PDS, parti d'appartenance du candidat, pour témoigner de la volonté d'autonomie du candidat. La stratégie électorale se basait sur une analyse approfondie des campagnes électorales qui avaient eu lieu dans d'autres grandes villes comme Turin et Milan où on avait voté quelques mois auparavant avec le nouveau système électoral. Calise explique "qu'on avait choisi de procéder dans la direction de la personnalisation" (Marrone, 1997, p. 117). Il fallait donc présenter Bassolino comme l'homme de tout le peuple, au-delà des appartenances de partis, dans le cadre d'une candidature à l'américaine.

Mais il s'agissait d'un parcours difficile, vu l'histoire personnelle du candidat qui était perçu comme un fonctionnaire de longue date du parti communiste et souvent décrit comme rigide et radical<sup>9</sup>. La stratégie électorale de Bassolino a donc suivi une logique "présidentielle" et de forte personnalisation le faisant apparaître "au-dessus des partis". Une fois élu, Bassolino a d'ailleurs tenu à répéter plusieurs fois pendant son mandat qu'il était le maire de tous les Napolitains, y compris de ceux qui ne l'avaient pas élu.

Après l'officialisation des résultats, Bassolino a pu former sa *giunta* en toute autonomie par rapport aux partis et il s'est limité à nommer seulement trois adjoints parmi les conseillers municipaux, choisissant les cinq autres parmi des personnalités extérieures et souvent même indépendantes des partis. Le premier adjoint (*vice-sindaco*), Riccardo Marone est un homme de confiance du maire et il n'appartient officiellement à aucune formation politique. Ainsi, les adjoints deviennent des collaborateurs et ne sont plus ni des élus ni des hommes du parti dans la *giunta* comme par le passé. Des situations semblables se vérifient dans d'autres grandes villes italiennes : les maires élus essaient d'élargir la représentation politique à des personnalités extérieures aux partis, des "techniciens" appartenant à la *società civile*. Des entrepreneurs, des professions libérales, des présidents d'associations souvent sans aucune expérience politique accèdent ainsi au conseil municipal et à la *giunta*. La presse nationale souligne ce phénomène et apprécie la tendance au renouvellement de la classe politique par l'arrivée de "visages nouveaux".

Mais la situation se modifie à partir de 1995-96. Passée la période des mises en accusation des hommes politiques, les partis commencent à reprendre leur rôle et à récla-

mer davantage de pouvoirs et d'attributions dans la deuxième vague d'élections administratives de 1995. Ils cherchent surtout à imposer aux maires élus une participation d'adjoints appartenant au parti. Souvent, le premier adjoint n'est plus quelqu'un de lié au maire par un rapport de confiance personnelle, mais issu d'un des partis qui forme la majorité, à l'exclusion de celui du maire. L'idée est ainsi de rééquilibrer le poids des différents partis de la coalition à l'intérieur de la *giunta* (Vandelli, *op. cit.*, p. 18). En 1995, le législateur augmente le nombre d'adjoints des grandes villes qui passe de huit à douze. À Naples, Bassolino est ainsi contraint de tenir davantage compte des équilibres entre les partis lorsqu'il nomme ses nouveaux adjoints.

La situation change encore radicalement en 1997, lors de la candidature de Bassolino à sa réélection. La situation politique au niveau national a profondément changé<sup>10</sup> et Bassolino est soutenu par une coalition, beaucoup plus ample que quatre ans auparavant, qui comprend neuf listes de partis du centre et de la gauche napolitaine. Mais le maire essaye d'agir de manière indépendante par rapport aux partis de sa coalition et favorise la création d'une liste autonome<sup>11</sup>, censée recueillir les voix d'un électoral qui ne se reconnaît pas dans les partis traditionnels. Des "listes du maire" se forment parallèlement dans plusieurs villes intéressées par les élections (à Rome, à Trieste, etc.) et cela commence à susciter la réaction du PDS et de son secrétaire national, Massimo D'Alema. Quelques semaines avant les élections municipales de novembre 1997, ce dernier dénonce la création de listes personnelles par le maire, au détriment des partis politiques et de leur représentation politique. Bassolino réplique le lendemain qu'un maire élu a le devoir

d'être le maire de toute la ville et non pas seulement d'un parti politique (Fiore, 1997, p. 3). Sur le fond de cette polémique, on peut entrevoir la divergence politique et d'interprétation sur le rôle du maire élu à suffrage universel entre Bassolino et la direction nationale de son parti. Ce conflit se reproduira plusieurs fois, sur fond d'opposition assez marquée à l'intérieur du centre-gauche entre deux sensibilités différentes : l'une plus attachée au rôle traditionnel des partis, incarnée par D'Alema, par exemple, mais aussi par le Parti Populaire Italien ; l'autre qui tend plutôt à dépasser les partis pour créer un rassemblement unique des forces de la gauche et du centre progressiste, sur le modèle de *l'Olivier*, promu principalement par Romano Prodi et par une partie du PDS Bassolino, qui supporte cette deuxième tendance. Bassolino joue aussi un rôle d'envergure nationale qui le conduit à devenir une des figures de proue du mouvement des nouveaux maires – rebaptisé par la presse nationale *il partito dei sindaci* – qui se forme autour de la nouvelle génération des élus locaux et qui tente de faire entendre sa propre voix auprès du gouvernement et des partis. Les maires revendiquent davantage d'attributions et de pouvoir et une plus grande autonomie de gestion des communes dans le cadre d'une décentralisation accrue. Bassolino est un des protagonistes de cette phase dans laquelle il rompt avec une vision traditionnelle, plutôt centraliste, des hommes politiques méridionaux dépendants des subventions de l'État et des grands programmes d'intervention étatique. Dans un pamphlet, véritable manifeste politique, il parle ouvertement de la nécessité d'une réforme de l'État dans un sens fédéraliste basé sur le rôle prééminent des villes métropolitaines et des communes (Bassolino, 1996). Le conflit entre l'interprétation de

Bassolino et celle des partis politiques sur le rôle des élus au suffrage direct continue encore actuellement, depuis son élection à la présidence de la Région Campania en avril 2000. Depuis quelques mois, il affronte les partis de sa coalition à propos de la formation du gouvernement régional (la *giunta regionale*). Bassolino souhaite en effet la formation d'une *giunta* rassemblant uniquement des membres extérieurs au Conseil régional, les partis l'accusant de vouloir exercer le pouvoir de manière autoritaire et autocratique.

### **De nouvelles relations avec le conseil municipal**

Une deuxième conséquence majeure de la nouvelle loi et de son application dans un sens fortement personnaliste dans l'arène municipale napolitaine concerne les relations entre le maire et à la *giunta* d'une part, et les conseillers municipaux d'autre part. La logique et la dynamique du gouvernement local qui a été créé n'ont pas été comprises par les nouvelles majorités sorties des urnes. Dans le cadre de la réforme, le Conseil et les conseillers municipaux jouent en effet un rôle secondaire. Alors qu'autrefois ils prenaient les initiatives et définissaient la politique locale, aujourd'hui ils n'ont le droit que d'approuver des décisions élaborées par la *giunta*. Il s'agit donc d'une réduction remarquable de leurs pouvoirs. Lorsqu'il y a des désaccords avec certains conseillers de la majorité, c'est en général le maire qui a le dessus. Mais de fortes contradictions demeurent quant au rôle des conseillers municipaux. D'une part, il s'agit d'élus locaux qui ont été élus selon un scrutin de listes et qui sont donc prêts à agir et à participer de manière plus autonome. Mais, d'autre part, ils sont aussi membres d'une majorité qui se doit d'assurer stabilité et sou-

tion à l'action du maire<sup>12</sup>. Dans le cas de Bassolino à Naples, il y a eu en effet, surtout lors du deuxième mandat, un rôle de plus en plus marginal du Conseil qui a fini par générer une réaction de certains partis présents dans le Conseil par rapport aux attitudes de la *giunta* et du maire. En janvier 1998, plusieurs partis de la majorité (les Verts, *Rifondazione Comunista*, *Rinnovamento italiano*, *Popolari*, etc.) ont accusé Bassolino et l'administration de ne pas écouter le Conseil municipal sur les différents dossiers à l'ordre du jour et d'agir de manière totalement indépendante et solitaire. Ainsi Gennaro Migliore, le secrétaire de la fédération napolitaine de *Rifondazione Comunista* a demandé "si l'administration se considère encore l'expression de cette majorité ou si elle pense que la *giunta* et le Conseil doivent suivre des parcours différents" (Lucarelli, 1998, p. 4). À plusieurs occasions le maire a donc été dénoncé comme étant un monarque, au-dessus du Conseil, des adjoints et des partis. Et il est vrai qu'il a défini personnellement la ligne politique de sa municipalité. Comme le fait remarquer son ancien adjoint, D'Agostino: "À Naples, la *Giunta* administre mais ne fait pas de politique. La politique, c'est le maire qui la fait" (Baccetti, *op. cit.*, p. 241). Tout en étant obligé de rester diplomate et de se concilier la bonne volonté de tous, il a réussi à imposer sa volonté et à faire approuver ses projets. De cette manière, Bassolino – malgré des moments de conflits – s'est assuré l'appui des partis au Conseil municipal.

### **Personnalisation de la politique et politiques symboliques**

Dans la société, à la personnalisation du pouvoir correspond une médiatisation constante des débats. En effet, en concen-

trant les décisions dans les mains d'un seul personnage directement responsable devant les électeurs, l'introduction de l'élection directe a conduit inévitablement à l'utilisation de moyens de communication directe entre le premier magistrat et ses concitoyens, comme la presse, la radio et la télévision en particulier, mais plus généralement, au déploiement de moyens de communication de masse : images, slogans, messages, formules à l'emporte-pièce, propagande à large diffusion et destinée à mobiliser les habitants des grandes villes, à leur donner ou redonner un sens fort de leur identité régionale et l'espoir d'un renouveau urbain. L'accent est mis de plus en plus sur le rapport direct entre le maire élu au suffrage universel et la population pour laquelle on revendique un rôle actif et participant à la construction de la démocratie locale. "La participation se rapproche désormais de la communication personnelle du maire, sur la base de méthodes issues du marketing : non seulement la valorisation de la participation fait partie de la communication politique, mais les instruments descendants de la communication sont présentés comme des instruments ascendants de participation" (Paolletti, 1999, p. 438). Les nouvelles stratégies de communication ont eu des conséquences remarquables sur les politiques gouvernementales dans toutes les principales démocraties occidentales. Une démocratie de l'image et des symboles s'affirme de plus en plus. La volatilité et l'incertitude des flux électoraux déterminent une importance croissante des facteurs émotionnels et symboliques à la fois dans les campagnes électorales et dans les stratégies de communication de l'action gouvernementale. Souvent, la simple intention manifestée à travers les médias de s'occuper d'un dossier politique ou de résoudre un problème quelconque

peut avoir, en termes électoraux et de popularité, un effet supérieur à celui d'une véritable politique publique (Savarese, 1997). C'est ce que Murray Edelman (1976) qualifie de *symbolic policies*, désignant des actions publiques qui ne consistent pas à agir, mais à dire, à faire savoir et à faire croire qu'on agit et qu'on se préoccupe d'intervenir. Dans ce cas, il est plus important, selon lui, de prendre la décision que de l'appliquer. L'affichage et la proposition des politiques symboliques déterminent une telle clameur, un tel écho dans l'opinion publique que les conséquences réelles issues de ces actes passent au deuxième plan.

Les politiques symboliques possèdent en effet trois caractéristiques principales qui sont extrêmement intéressantes pour la compréhension du cas napolitain : (i) elles sont à somme nulle, parce qu'elles n'impliquent pas d'allocation de ressources économiques ou de services à des secteurs de la population. Il y a donc autour de ces politiques très peu de conflits entre les partis politiques et les acteurs sociaux ; (ii) elles ont un poids très faible sur le fonctionnement de la bureaucratie municipale, dans le sens qu'elles impliquent une production très limitée d'actes administratifs ; (iii) elles donnent à l'administration municipale et au maire une grande visibilité et une grande exposition médiatique (Clinto, 1998, p. 55).

La mairie de Bassolino a magistralement réussi à créer un nouveau type de politiques, tant au niveau du contenu qu'à celui de la forme, en se concentrant clairement sur l'expression symbolique et la visualisation des messages. À Naples, la question de l'image de marque de la ville représente un enjeu fondamental. Bassolino a eu l'intuition, une fois élu, de mettre l'accent sur le déclin de la ville et sur la gestion catastrophique des années précédentes et de faire levier sur des senti-

ments de fierté, d'orgueil et d'appartenance du peuple napolitain. Dans son ouvrage, *La repubblica delle città*, il explique clairement le contenu de son action au début de son premier mandat : "Naples était une ville au bord de la catastrophe et de la faillite. La situation était d'une gravité extrême. Pour cette raison chaque pas positif et innovant qu'on a pu faire comptait double. Je pense que nous avons bien su faire levier sur ce sentiment quasiment désespéré d'identité des Napolitains" (Gericca, 1997, p. 98). Son action et son exposition médiatique ont eu une grande valeur symbolique surtout dans le domaine de la culture et de la revalorisation du patrimoine architectural et artistique de la ville. Un engagement fort a été fait pour l'amélioration des structures d'accueil touristique et le retour des touristes italiens et étrangers dans les rues du centre ancien de la ville a été salué avec fierté. Le maire a aussi bien su récupérer à son avantage des manifestations culturelles déjà existantes, comme celle très réussie du *Maggio dei Monumenti*, à l'occasion de laquelle toutes les églises, les monuments, les parcs d'intérêt artistique, qui étaient fermés et inaccessibles depuis longtemps, ont été ouverts pour la première fois au public. Ces initiatives dans le domaine de l'art et du tourisme et aussi tout un certain nombre de fêtes (comme le concert du jour de l'an dans la grande place du Plébisците) ont été pratiquement effectuées sans que l'administration municipale dépense d'argent<sup>13</sup>, des sponsors privés garantissant le financement de ces fêtes.

Deux principaux types d'opérations annoncées et réalisées par la mairie ont eu des grandes retombées médiatiques et en termes d'image sur la population : d'une part, l'amélioration du cadre de vie dans une ville chaotique et considérée invivable ; d'autre part, la tentative, pas toujours réussie, de rétablir la légalité dans le fonctionnement de la machine

municipale et de ses services. Dans les premiers cent jours de l'administration, le maire était présent à l'inauguration de dizaines d'infrastructures : parcs urbains, fontaines, création de places et de rues piétonnes, ouverture d'équipements sportifs, etc. La presse rendait compte tous les jours des initiatives de la mairie en appréciant des efforts et des résultats qu'on n'avait jamais vus dans le passé. La nouvelle administration a aussi résilié les contrats d'employés de la mairie qui avaient commis des délits de corruption ou qui étaient régulièrement absentéistes. Ces actes fortement médiatisés et présentés comme une restauration de la légalité dans la ville ont eu incontestablement un grand écho dans la presse et dans l'opinion publique.

À l'aide de l'étude de Marco Cilento qui recouvre la période du premier mandat de Bassolino (1993-1997), on peut comprendre la logique de production des politiques symboliques. Cette étude établit une corrélation intéressante, même si partielle, entre la quantité d'actes administratifs produits en matière de viabilisation des espaces et de valorisation du patrimoine artistique et culturel et la quantité d'articles parus dans la presse locale sur ces mêmes thèmes. On s'aperçoit que dans le domaine de la culture et de la valorisation du patrimoine artistique, avec une production relativement modeste d'actes administratifs (même pas le tiers de la production d'actes dans l'autre secteur cité), il y a une forte exposition médiatique, une grande attention de la presse locale et une grande utilisation par l'administration de conférences de presse. Par contre, la viabilisation des espaces, auquel on consacre aussi beaucoup d'articles dans la presse locale, a nécessité une grande quantité d'actes administratifs. Cela montre comment la mairie arrive à bénéficier d'un retour important dans les médias avec un effort administratif et financier très limité, voire

inexistant. Le domaine de la culture, en outre, génère nettement moins de conflits que d'autres secteurs de la politique municipale plus soumis au débat public. Les prises de positions contraires d'associations, de citoyens, de catégories socioprofessionnelles, de partis, de personnalités différentes ne sont pas très fréquentes sur des sujets qui font l'objet d'un consensus. Moins en tout cas que dans des domaines comme la propreté, l'aménagement du territoire ou comme, dans notre cas, celui de la viabilisation urbaine.

La réforme d'élection directe des maires et de présidents des *Province* peut être considérée comme un moment de changement décisif dans le fonctionnement de la démocratie italienne et de son gouvernement local. Les tendances les plus récentes montrent que malgré les limites de cette loi, elle a introduit des éléments de grande nouveauté. La personnalisation du pouvoir autour de la figure du maire, la simplification du jeu politique local, la prééminence des exécutifs municipaux au détriment des conseils municipaux et des partis politiques qui ont accompagné la loi en ont fait une référence. Ce n'est pas un hasard si le Parlement italien en 1999 a introduit pour les régions un système d'élection directe des présidents en leur octroyant un nombre croissant de compétences et de pouvoirs, à tel point que dans la presse et dans le langage commun ces nouveaux présidents sont définis, sur le modèle américain, *governatori* (gouverneurs).

La personnalisation du pouvoir qui découle de ce modèle de fonctionnement du gouvernement local a déterminé un changement dans l'arène municipale italienne qui voit nettement amoindri le rôle des partis politiques traditionnels par rapport à celui des maires. Ce nouveau rôle a ouvert la voie à de nouvelles stratégies de communication et à une augmentation des attributions du maire

inconnues jusque-là. Désormais, les maires font véritablement la politique d'une commune et utilisent des stratégies beaucoup plus complexes pour mettre en valeur leur action. L'exemple de la valorisation des politiques symboliques faite par l'administration Bassolino confirme cette tendance. L'intérêt croissant envers ces sujets est d'ailleurs vérifiable à

travers l'intérêt tout nouveau de la littérature politologique italienne pour le thème des politiques publiques et du gouvernement des villes. Le système politique italien traverse cependant une phase de longue transition quant au rôle des partis politiques et à l'équilibre qu'il peut y avoir, au niveau local, entre les nouveaux maires et les partis.

### **Notes**

1. Percy Allum dans son célèbre ouvrage *Potere e società a Napoli nel dopoguerra* (1975) dessine le phénomène du *laurismo* à Naples.
2. On peut citer parmi ces maires très connus et médiatisés, Francesco Rutelli à Rome, Enzo Bianco à Catane, Valentino Castellani à Turin, Massimo Cacciari à Venise, Leoluca Orlando à Palerme, Enrico Sansa à Gênes, etc.
3. Deux ans plus tard, en 1995, au congrès de Fiuggi, le MSI va achever sa transformation en devenant *Alleanza Nazionale* avec le souhait d'entrer dans la famille de la droite modérée européenne. Sur cette transformation voir Ignazi (1995).
4. *L'elezione diretta del sindaco. Guida alla nuova legge elettorale per il consiglio Comunale, Provinciale e Circostrizionale* supplément de *Il Sabato*, n° 19, 8 mai 1993.
5. *Ibid.*
6. Comprenant son parti, le PDS, les Verts, *Rifondazione Comunista* et d'autres listes mineures.
7. 54 % des voix pour Bassolino et 46 % pour Mussolini.
8. Andrea Cozzolino, qui deviendra secrétaire de la fédération napolitaine du PDS, Isaia Sales, Massimo Villone, sénateur et expert de droit constitutionnel et Claudio Velardi, qui est ensuite devenu conseiller de Massimo D'Alema à la présidence du Conseil des ministres.
9. Dans un sondage effectué auprès de la population napolitaine à propos de l'image du maire de Naples, 61,2 % des interviewés trouvaient que son plus grand défaut était celui d'être fondamentalement un "homme de parti". Voir à ce propos Savino (1998).
10. Après les élections législatives de la même année et la victoire de la coalition de centre-gauche (*l'Ulivo*), Romano Prodi devient le président du conseil des ministres.
11. *La lista civica Napoli Città Nuova* avec en tête de liste Sabatino Santangelo, président du Conseil municipal réussira à rejoindre le score de 3, 8 % des voix.
12. Vandelli L., (*op. cit.*); Baccetti C., (1999).
13. Il faut savoir que l'administration municipale avait déposé son bilan en 1992, suite à une situation financière particulièrement désastreuse. Jusqu'aux élections de 1993, un commissaire extraordinaire nommé par le Préfet gérait l'administration municipale.

### **Références**

- Allum P., *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Turin, Einaudi, 1975.  
Allum, P., *Italy – Republic without Government*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1973.  
Baccetti, C., *Poteri Locali e Politiche Pubbliche*, Turin, UTET Libreria Srl, 1999.  
Baldini G., Legnante G., "The 1997 Local Elections in Italy: from Party Mayors to a Mayors Party", papier présenté au ECPR Joint Sessions, Warwick, Royaume-Uni, Mars 1998.  
Baldini, G, Legnante G., *Città al Voto, I sindaci e le elezioni comunali*, Bologne, Il Mulino, 2000  
Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales, Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la FNSP, 1999.

## QUI GOUVERNE LES VILLES ?

---

- Bassolino A., *La Repubblica delle città. Conversazione con Ada Becchi, Piero Bevilacqua e Camine Donzelli*, Rome, Donzelli, 1996.
- Bettin G., "La classe politica municipale e le sue dimensioni di trasformazione", in Segatori R. (dir.), *Istituzioni e potere politico locale*, Milan, Angeli, 1992.
- Calise M., *Il partito personale*, Rome, Laterza, 2000.
- Cappelli O., "La politica da Napoli", *Nord e Sud*, vol. XLV, avril-mai 1998.
- Cilento M., "Le politiche del Sindaco", *Nord e Sud*, vol. XLV, avril-mai 1998.
- Edelman M., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana University of Illinois Press, 1976.
- Fabbrini, S., "Presidentialization of Italian Local Government? The nature and effects of Semiparliamentarism", papier présenté au ECPR Joint Sessions, Copenhagen, Danemark, Avril 2000.
- Fiore A., "D'Alema sbaglia, il sindaco è di tutti", *Corriere del Mezzogiorno*, mercredi 22 octobre 1997.
- Geremicca A. (dir.), *Napoli, una transizione difficile*, Naples, Guida, 1997.
- Giurikovic D., *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, Milan, Angeli, 1996.
- Ignazi P., *Postfascisti? Dal Movimento Sociale ad Alleanza Nazionale*, Bologne, Il Mulino, 1995.
- La Palombara J., *Democracy, Italian Style*, New Haven, Yale University Press, 1981.
- Leonetti A., Napoli A., *Antonio Bassolino*, Naples, Pironti, 1996.
- Lucarelli O., "Giunta e consiglio separati in casa", *La Repubblica. Cronaca di Napoli*, 29 janvier 1998.
- Marrone T., *Il sindaco. Storia di Antonio Bassolino*, Milan, Rizzoli, 1996.
- Pasquino G., "Party Government in Italy: Achievement and Prospects", in Katz (dir.), *Party Government: European and American Experiences*, New York, De Gruyter, 1987.
- Savarese R., *L'americanizzazione della politica in Italia. TV ed elezioni negli anni Novanta*, Milan, Angeli, 1997.
- Savino R., "L'immagine del sindaco. La personalizzazione della politica a Napoli", *Nord e Sud*, vol. XLV, avril-mai 1998.
- Segatori R. (dir.), *Istituzioni e potere politico locale*, Milan, Angeli, 1992.
- Tarrow S., *Tra centro e periferia*, Bologne, Il Mulino, 1979.
- Vandelli L., *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologne, Il Mulino, 1997.

