

# Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur

Dominique Rivière

---



## Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14483>

DOI : [10.4000/echogeo.14483](https://doi.org/10.4000/echogeo.14483)

ISSN : 1963-1197

## Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

## Référence électronique

Dominique Rivière, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 10 août 2021.

URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14483> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14483>

---

Ce document a été généré automatiquement le 10 août 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

---

# Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur

Dominique Rivière

---

## NOTE DE L'AUTEUR

La recherche liée à cet article a bénéficié d'un accueil à l'École française de Rome.

- 1 Un processus de réforme territoriale (*riordino territoriale*) est à l'ordre du jour en Italie, avec d'un côté la création de nouvelles mailles institutionnelles, les « villes métropolitaines », de l'autre des refontes touchant les provinces, et sinon la carte, tout au moins le contenu décisionnel des régions.
- 2 Cette mutation a lieu dans un cadre différent du modèle français : l'Italie, après avoir connu un moule centralisateur, a opté dès 1947 et plus encore depuis les réformes des années 1990-2000, pour un système politico-institutionnel qui semblait être toujours plus régionalisé et décentralisé. Mais est-ce toujours le cas ? Dans un contexte national qui reste marqué par un dualisme historique et socio-économique Nord-Sud, quels sont les processus conduisant aux remaillages en cours, quels intérêts président à ces propositions ? Alors que le pays après avoir connu déjà deux décennies de faible croissance, est durement touché par la crise des *subprimes* de 2008, quels sont les effets de la politique d'austérité sur la politique territoriale ?
- 3 On abordera ces questions à partir du corpus législatif et administratif confronté à la documentation statistique et à des dires d'acteurs, en envisageant d'abord le cadre sur lequel s'exerce la réforme territoriale, puis ses choix majeurs et quelques pistes d'interprétation.

## Un maillage territorial inégalement induré

- 4 L'Italie a connu dès l'Unité une hésitation entre la centralisation, option initiale qui fut assise sur les provinces, et la décentralisation, qui s'exprime dans l'après-guerre par les pouvoirs donnés aux communes et aux régions. En découle une distorsion entre d'une part les impulsions au changement concernant le contenu des mailles et d'autre part celles portant sur leur périmètre, qui forme aujourd'hui le substrat sur lequel s'exerce la réforme.

### Le contenu des mailles : régions et pouvoir local

- 5 S'il faut résumer l'administration des territoires, deux références s'imposent pour l'Italie : les 20 régions et les 8 000 communes.
- 6 Les régions sont issues de la Constitution de 1947, qui rompt avec les excès centralisateurs du fascisme et fixe dans son *Titre V* deux statuts (illustration 1) : une autonomie spéciale pour les îles et les régions alpines à minorité linguistique (Val d'Aoste, provinces de Trente et Bolzano du Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne), un statut ordinaire pour les autres régions, instituées en pratique vingt ans plus tard, qui concernent 85 % de la population. En taille, elles sont très contrastées, entre la Lombardie avec ses 10 millions d'habitants sur 23 800 km<sup>2</sup> et des micro-régions comme le Val d'Aoste (128 000 habitant sur 3 200 km<sup>2</sup>) ou la Basilicate (578 000 habitants sur 10 000 km<sup>2</sup>). Mais toutes disposent d'un pouvoir législatif et de budgets plus importants que les autres collectivités, contrairement à leurs consœurs françaises (Navarre, 2015).
- 7 À partir de ce moule, les bouleversements des années 1990 (tableau 1) et la réforme de la Constitution de 2001 ont fait basculer une grande part du pouvoir de l'État vers les régions, qui sont aujourd'hui chargées de la valorisation du patrimoine, d'une grande part de la santé etc. Ce schéma a créé toutefois de nombreux conflits de compétence avec l'État, d'autant que leurs ressources financières restent de son ressort. Comme on le sait, les revendications de la Ligue du Nord, qui a émergé à la fin des années 1980, en faveur de plus d'autonomie et moins de redistribution financière entre Nord et Sud, ont été un des aiguillons de cette seconde phase de régionalisation : bien que dépassant rarement 10 % des voix à l'échelle nationale, ce parti a su jouer de son rôle d'arbitre du jeu politique national et de son ancrage dans les régions riches. Certes, le régionalisme institutionnel a aussi été porté plus largement dans le corps politique, y compris dans le Sud, et ne saurait donc se résumer à ses thèses. Mais la marche vers un « fédéralisme » conçu en large part à l'aune d'une géographie des intérêts, en l'occurrence ceux que la Ligue présentait comme ceux du Nord, n'a pas été sans susciter de vives tensions dans la société italienne. Dans un contexte marqué par un écart Nord-Sud de plus de 40 % pour le PIB par habitant, où la Lombardie dispose à elle seule d'un PIB de 300 milliards d'euros (le triple de la Campanie, le double du Latium<sup>1</sup>), la montée en puissance des régions s'est faite aisément au Nord tandis que les régions méridionales ont souvent été plombées par leur pauvreté (Rivière, 2004).

Tableau 1 – La réforme territoriale en Italie et ses précédents

|           |  |
|-----------|--|
| 1947-1948 | Constitution italienne (22 décembre 1947) qui institue les régions |
|-----------|--|

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 1946-1948                          | Création de 4 <b>régions à statut spécial</b> , s'y ajoute en 1963 le Frioul-Vénétie Julienne  |
| 1963                               | Création de la région Molise   |
| 1968-1972                          | Institution des 15 <b>régions à statut ordinaire</b>   |
| 1970                               | Loi n° 1102 du 3 décembre 1971 sur les communautés de montagne   |
| 1990                               | Loi du 8 juin n° 142 sur les autonomies locales et les provinces métropolitaines   |
| 1992-2004                          | Création de 15 nouvelles provinces   |
| 1993                               | Loi n° 81 sur <b>l'élection directe des maires</b>   |
| 1997-1999                          | Lois Bassinini, dites de fédéralisme administratif, qui organisent la délégation de diverses matières de l'État aux régions, et des régions aux provinces et communes                                  |
| 1998                               | Projet <i>bicamerale</i> de refonte de la Constitution (gouvernement Prodi, inabouti)  |
| 1999                               | Loi du 3 août n° 265 sur le renforcement des autonomies locales  |
| 1999                               | Loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999 : élection des présidents (gouverneurs) régionaux au suffrage direct  |
| 2001                               | Loi du 23 janvier 2001 de <b>réforme du Titre V de la Constitution</b> (suivie d'un référendum) qui définit un noyau de compétences réservées à l'État, le reste allant aux régions                    |
| 2009                               | Loi du 5 mai n° 42/2009 (gouvernement Berlusconi-Bossi) : délégation au gouvernement en matière de fédéralisme fiscal  |
| 2012                               | Rétablissement du contrôle de légitimité de l'État sur les dépenses des régions (gouvernement Monti)   |
| 2012                               | Décret-Loi du 5 novembre 2012 (gouvernement Monti) n° 188 : dispositions d'urgence en matière de provinces et de villes métropolitaines (non converti en loi)  |
| 2014                               | Loi n° 56 du 7 avril 2014 (Loi Delrio, gouvernement Renzi) : dispositions sur les villes métropolitaines, les provinces et les fusions de communes   |
| 2015 (août 2014- en cours en 2015) | Projet de loi n° C-2613 ou S-1429-B de <b>Réforme du Titre V de la Constitution</b> (gouvernement Renzi), approuvé le 13 octobre 2015 en seconde lecture au Sénat, actuellement en retour à la Chambre |

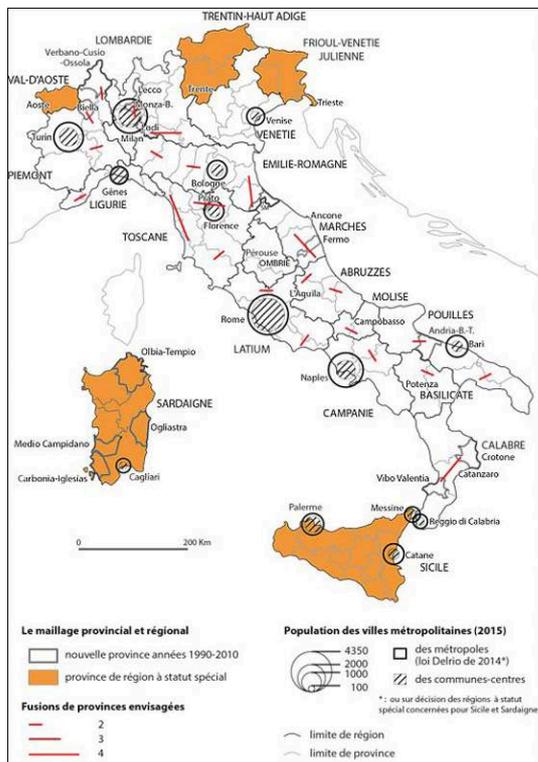
Sources : gouvernement italien <http://www.governo.it> ; Chambre des députés <http://www.camera.it> ; Sénat <http://www.senato.it>

- 8 L'autre référence est celle des communes, au maillage large (7 300 habitants sur 37,3 km<sup>2</sup>). Elles sont omniprésentes dans l'histoire politique récente, des communes « rouges » ou « blanches » de l'après-guerre jusqu'au municipalisme exacerbé de la

Ligue du Nord des années 1990 - que le politiste Roberto Biorcio (1997) définit comme une coalition de localismes plutôt que comme un parti régionaliste. Le modèle entrepreneurial aujourd'hui en vogue dans nombre de grandes villes, dont l'actuel premier ministre, Matteo Renzi, ex-maire de Florence, est un bon représentant, est une autre expression de l'importance de ce niveau. Du fait de l'élection directe des maires (loi n° 81 de 1993), ce pouvoir municipal s'est personnalisé plus tôt encore que celui des gouverneurs régionaux, dont l'élection directe date de 1999 (tableau 1). Mais sur le plan financier, les communes sont elles aussi dépendantes de l'État.

- 9 Face à ce binôme région/commune, les provinces, mailles héritées du modèle centralisé initial, ont un rôle limité dans la vie publique, avec toutefois des compétences pour les services à la personne, et à un degré moindre pour l'aménagement du territoire. Avant la réforme actuelle, leur remplacement par des districts (*comprensori*) basés sur des logiques fonctionnelles avait déjà été envisagé, mais l'expérience tourna court (Mazzega, Musitelli, 1980). Quant à la coopération intercommunale, elle est peu développée ici du fait de la taille moyenne élevée des communes. L'expérience italienne en la matière s'est surtout construite dans les années 1970 sur les « communautés de montagnes » apennines et alpines : il s'agissait de mutualiser différents services des communes vidées par l'exode rural. Cette politique a été délaissée dans la dernière décennie, ce qui semble montrer *a contrario* l'importance, dans les processus actuels de réforme territoriale, de l'idée de simplification de l'architecture institutionnelle plutôt que celle de l'adaptation de l'institution aux besoins des territoires - on y reviendra. En revanche, toujours à l'échelle locale, en matière d'intercommunalité de projet cette fois, l'Italie a été, au moins sur le papier, aussi inventive que la France, qu'il s'agisse des « pactes territoriaux » de la programmation nationale, des « projets intégrés territoriaux » de la programmation européenne ou des mailles de la programmation stratégique métropolitaine, comme à Turin (à l'occasion de la transformation urbaine impulsée par les Jeux Olympiques de 2006) et dans d'autres grandes villes. Toutefois, concrètement, la maille communale prime dans la gestion du territoire. On relèvera aussi, à la frontière entre mailles institutionnelles, de projet et statistiques, la place faite aux districts industriels, unités productives caractéristiques du développement productif italien de l'après-guerre, qui ont joué un rôle important pour la définition des « systèmes locaux de travail<sup>2</sup> » (Mariotti, Molinari, 2006, Salone 2013). Ces mailles fonctionnelles, proches des aires urbaines françaises, restent toutefois moins utilisés que leurs équivalents français.

## Illustration 1 – Mutations et projets de mutation des mailles en Italie



Sources : gouvernement italien, ISTAT et presse ; réalisation : D. Rivière.

## Des périmètres relativement souples... sauf pour la région

- 10 Si en termes de contenu, le contexte sur lequel s'exerce la réforme territoriale est marqué par la montée en puissance des régions et des communes, qu'en est-il en ce qui concerne les périmètres ? L'idée même de réforme territoriale, en Italie comme ailleurs, renvoie souvent à l'idée de mailles qui se seraient indurées au fil du temps, et à la nécessité en corollaire de simplifier le « mille-feuille territorial ». Toutefois, s'il faut nuancer cette thèse dans le cas français (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013), c'est encore plus vrai dans le cas italien.
- 11 En ce qui concerne les communes, on relève une certaine stabilité : des 8 382 communes présentes à l'achèvement de l'Unité (annexion de Rome en 1870) aux 8 047 actuelles. Pourtant, sous cette fixité apparente, cette maille a connu des mutations en particulier sous le fascisme, qui se lança successivement dans des fusions autoritaires puis des créations, processus qui se solda parfois au lendemain de la guerre par à nouveau des créations, mais marqua durablement le tissu local. En effet, il accompagnait un bouleversement de l'occupation du territoire avec la bonification des plaines littorales incultes. Par exemple, sont créées dans la région romaine 5 villes nouvelles dans la plaine pontine, aujourd'hui banlieues de la capitale ; s'y ajoutent à l'orée des années 1990 d'autres créations, autour des aéroports de Ciampino et Fiumicino. À l'échelle nationale 108 communes ont modifié leur périmètre entre 2001 et 2011 (ISTAT, 2012).
- 12 Le maillage des provinces est quant à lui fluctuant : l'Italie unitaire n'en comptait qu'une soixantaine pour 110 aujourd'hui. À ses débuts, il s'inspire du modèle

départemental français mais a d'emblée moins de force. Comme le résume Floriana Galluccio (2015) : « il tire sa propre origine d'une composition entre des intérêts locaux, d'un compromis entre les appétits des anciens et des nouveaux notables, ces derniers étant l'expression de petits noyaux de bourgeoisie émergente ». Par la suite il s'avère malléable, que ce soit durant les phases très centralisées comme le fascisme (17 provinces créées en 1927) ou à l'opposé durant les pics de décentralisation. Ainsi (illustration 1), 15 provinces ont vu le jour dans les années 1990 et 2000, dont 4 en Sardaigne. Certaines, comme Monza-Brianza (50 communes détachées de la province de Milan) sont entrées en fonction en 2010, à la veille de la refonte actuelle qui les remet en cause. Cette floraison de provinces est souvent lue comme un symptôme d'émiettement du territoire (Ferlaino, Molinari, 2009 ; Conti, Salone, 2010), et l'expression connexe, à l'échelle infrarégionale cette fois, de la crise de la solidarité territoriale évoquée plus haut.

- 13 En revanche, la trame des régions italiennes est loin de refléter directement les débats houleux des dernières décennies sur la solidarité entre Nord et Sud et l'autonomisation du pouvoir régional. Créée comme unité statistique lors de l'Unité, elle a certes connu des adaptations - par exemple, Mussolini agrandit le Latium pour affirmer la grandeur de la capitale - mais a été peu modifiée hormis la reconnaissance des zones à minorités linguistiques évoquées plus haut et, dans les années 1960 la création du Molise. Surtout, paradoxalement, elle n'a pas bougé dans les deux dernières décennies alors que la Ligue du Nord a longtemps fait, de sa refonte, son cheval de bataille, en demandant la reconnaissance de la fameuse Padanie, c'est-à-dire une autonomisation du Nord (Champeyrache, 2011). Mais ce paradoxe n'est qu'apparent, l'immobilité des mailles d'un côté et les tensions s'exerçant sur elles de l'autre font système : toucher au maillage régional dans un contexte de crise de la solidarité aussi fort que celui que connaissait l'Italie des années 1990 et 2000 aurait été ouvrir une boîte de Pandore. De ce fait, au moment des compromis finaux, la question du remaillage régional a en pratique été éludée par le législateur - comme si l'appareil politico-institutionnel national avait absorbé la contestation nordiste dans les atermoiements d'un débat législatif toujours remis en chantier ! Mais la résistance de cette maille renvoie aussi aux institutions régionales elles-mêmes : la décentralisation, en leur donnant plus de poids politique, a eu automatiquement tendance à les consolider, au Sud comme au Nord. En somme, c'est parce que les régions sont plus fortes que les provinces que leurs périmètres sont stables.

## Un rôle indirect de l'Union européenne sur les contenus

- 14 Enfin, ce maillage doit-il quelque chose au contexte européen ? Il n'y a pas eu ici de création d'unité régionale directement sous l'impulsion communautaire comme en Grèce, au Portugal, ou plus récemment dans les pays d'Europe centrale et orientale (Rey et al., 2004). L'État italien n'a pas fait non plus de refonte du maillage visant indirectement une adaptation aux opportunités des politiques communautaires - à l'instar des remaniements qui ont permis au Flevoland en Hollande ou encore à Liverpool ou Sheffield, au Royaume-Uni, d'être un temps prioritaires pour la politique européenne de cohésion. Ce statut est réservé aux régions (NUTS 2) situées en-dessous de l'indice 75 du PIB/habitant (si on prend la moyenne européenne comme indice 100). Au contraire, alors que toutes les régions du Sud italien étaient concernées initialement par ce statut, les Abruzzes l'ont perdu dès 1994, le Molise en 2000 et la Sardaigne en

2007. La Sicile, la Calabre, la Campanie et les Pouilles, proches de l'indice 75, resteront éligibles dans les prochaines années, tant elles ont souffert de la crise socio-économique (la Basilicate, « sortie » en 2007, est, elle, redevenue éligible).

- 15 Même si son résultat reste peu probant, puisque le clivage Nord-Sud ne s'est pas résorbé, l'apport majeur de l'UE à la question des mailles est sans doute sa valorisation de l'échelle régionale, qui est venue conforter la régionalisation. Autrefois l'État dominait l'intervention dans le *Mezzogiorno*, vu comme un ensemble d'un seul tenant du sud de Rome à la Sicile ; depuis la réforme des fonds structurels de 1988, les régions italiennes gèrent une large part des fonds. Toutefois, de quelque façon qu'on l'habille, le clivage Nord-Sud reste sur le fond incontournable<sup>3</sup>, et il est aujourd'hui une référence mieux assumée pour le Ministère de l'économie, qui gère la contrepartie étatique des fonds européens.
- 16 En ce qui concerne le Centre-Nord, s'il n'est resté qu'un référentiel statistique, on a vu se développer dans les dernières décennies la problématique d'une ou plusieurs macro-régions du Nord, qui cependant ne relève pour l'heure que d'une logique associative entre les mailles existantes. Ces macro-régions sont fluctuantes : par exemple la macro-région Lombardie-Vénétie-Emilie-Romagne, utilisée par les Chambres de commerce des trois régions, diffère du Nord-Ouest de l'ISTAT (Lombardie, Piémont, Val d'Aoste, Ligurie) et ni l'une ni l'autre ne correspondent à la Padanie de la Ligue, elle-même à géométrie variable selon les priorités politiques du moment (Biorcio, *op cit.*, Rivière, 2012).

## La crise de la dette souveraine et une reprise en main des mailles par l'État

« Il faut une collaboration de Rome et des cinq provinces... enfin, ce qu'il y aura<sup>4</sup> », Nicola Zingaretti, Rome, 15 mai 2015.

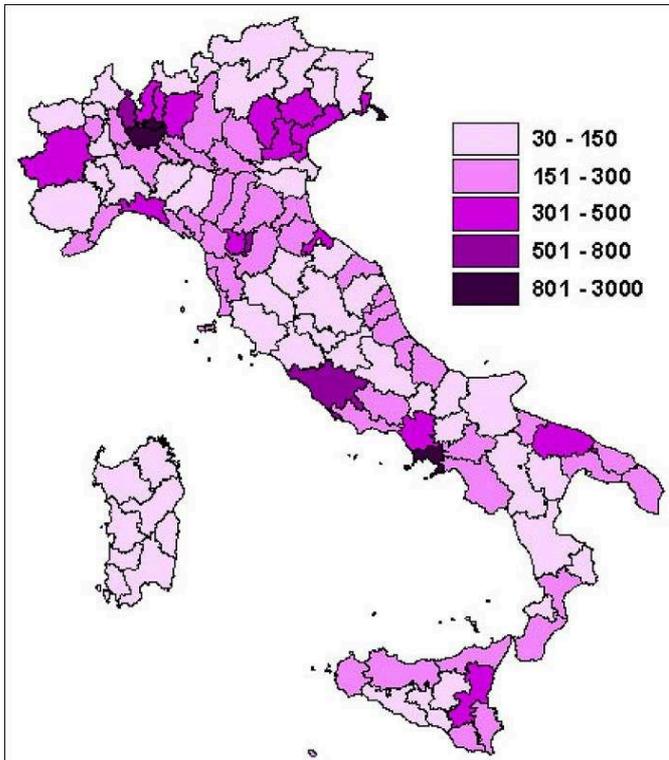
- 17 L'actuel président de la région Latium (ex-président de la province de Rome) semble perplexe lorsqu'il évoque, au détour d'une conférence sur la participation de la capitale à l'Exposition universelle de Milan, le sort des provinces, qui n'en finissent pas depuis 3 ans d'être promises à la disparition (tableau 1) tout en assumant les affaires courantes. Cette situation d'entre-deux, qui n'est pas sans évoquer celle des intercommunalités françaises dans le cadre des métropoles, témoigne de l'incertitude qui prévaut aujourd'hui dans la sphère institutionnelle. Par rapport au cadre qui vient d'être brossé, les années qui suivent la crise des *subprimes* de 2008 et surtout la crise financière de 2010-2011 dessinent en effet un remaniement territorial sur fond de politique de rigueur menée par l'État, qui prend des allures de grand ménage.

### Une réforme sur trois fronts

- 18 Les provinces sont l'objet d'un remaillage, ou semblent l'être est-on tenté d'écrire, tant leur situation est confuse<sup>5</sup> y compris pour les personnels concernés. Le premier coup de butoir leur a été porté, dans un contexte dominé par la nécessité de tailler dans les dépenses publiques, avec la décision du gouvernement Monti de 2011 de les vider de contenu : suppression de l'élection des conseillers, transferts de compétences vers les communes etc. Dans la loi Delrio de 2014 qui institue les métropoles (tableau 1) elles

deviennent des territoires de second ordre, et selon les vœux du gouvernement Renzi, elles devraient être rayées du nouveau *Titre V* de la Constitution en projet. Depuis 2012 plusieurs décrets ont cherché à les redessiner en fusionnant celles de population inférieure à 350 000 habitants (le seuil était en 2011 de 300 000) ou de moins de 2 500 km<sup>2</sup> (initialement 3 000). Ceci (illustrations 1 et 2) éliminerait l'essentiel des provinces dont la densité est inférieure à 150 hab./km<sup>2</sup> (soit 35 dans les seules régions ordinaires, le processus touche aussi la Sardaigne) et ferait de la Basilicate, du Molise et des Abruzzes des régions provinces à l'instar de la Martinique en France.

Illustration 2 – Densité de population des provinces italiennes (habitants par km<sup>2</sup>)



Source : UPI, Atlante delle provincie italiane, 2011, p. 56.

- 19 Second étage de la réforme, la création de « villes métropolitaines » par la loi n° 56 (Delrio) de 2014, contemporaine de la loi française sur les métropoles, est l'aboutissement d'un projet de renforcement de la gouvernance des grandes villes, évoqué dès 1990 mais jusque-là sans cesse reporté, car il avait été relégué au second plan par l'affirmation du pouvoir local et régional (Rivière, 2004, *op cit.*). Son retour sur le devant de la scène se fonde, comme dans le projet initial, sur la trame provinciale, mais avec cette différence de taille qu'au lieu d'envisager dans le même temps une refonte des mailles, les métropoles reprennent les limites existantes<sup>6</sup>. Le premier ministre Matteo Renzi qui, encore maire de Florence, se moquait du fait que les villes métropolitaines « sont depuis 30 ans une plaisanterie dans le débat politique et institutionnel<sup>7</sup> », a profité du contexte de rigueur impulsé par la crise pour réactualiser ce projet. Les maires des grandes villes sont d'ores et déjà devenus les présidents de ces mailles, dont la montée en puissance reste toutefois à construire.
- 20 Enfin, le troisième étage de la réforme concerne les régions. Dans le cadre d'un projet plus vaste de recomposition du pouvoir, qui vise à dépasser le bicaméralisme, un projet

de réforme constitutionnelle (tableau 1) prévoit que le Sénat deviendra une chambre des régions où siègeront 100 sénateurs, aux trois quarts composés de conseillers régionaux (avec une répartition proportionnelle à la population), auxquels s'ajoutent une vingtaine de maires et quelques personnalités. En première analyse, cela pourrait sembler une nouvelle étape de la régionalisation, puisque l'idée d'un Sénat des régions est présente depuis longtemps dans le débat sur le fédéralisme. En réalité, le projet gouvernemental prévoit une baisse du pouvoir du Sénat, qui perd son rôle de contrôle de l'action législative au bénéfice de la Chambre des députés. Dans le même temps, l'État reprend la définition de son champ de compétence exclusive : si le projet est finalisé, il constituera une rupture avec le tournant régionaliste opéré en 2001, qui avait défini pour l'État un noyau de compétences, laissant le reste aux régions. Ce retour de l'État s'inscrit dans la suite d'un mouvement enclenché dès 2012, avec le rétablissement, en pleine crise des dettes souveraines, du contrôle de légitimité des dépenses des régions.

- 21 Dans ce cadre général, une refonte des mailles régionales n'est pas exclue, il en a été question à l'hiver 2014. Une commission d'étude se penche sur le sujet pour la Présidence du Conseil. Entre autres propositions, la Société Géographique Italienne envisage entre 30 et 36 unités, dans une configuration qui mettrait sur le même plan les villes métropolitaines et les régions, idée reprise par deux propositions de loi restées sans suite (illustration 3). D'autres hypothèses ont été évoquées par des gouverneurs régionaux à l'hiver 2014-2015, mais ce débat reste discret.

Illustration 3 – Une des hypothèses de remaillage régional proposée par la Società geografica italiana (2013)



limite en gris : regroupement des systèmes locaux  
limite en vert : plates-formes régionales (numérotées)

Source *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Onlys, [En ligne] <http://www.ecostat.unical.it>

## Une géographie de la rigueur

- 22 Outre les motifs déjà esquissés : inégale souplesse des mailles selon leur contenu décisionnel et leur assise historique, rôle de vitrine de l'« efficacité » de l'État à réformer, quels sont les ressorts de cette réforme territoriale ?
- 23 La question de l'adéquation des découpages aux nouvelles spatialités fonctionnelles est récurrente dans les travaux des sciences sociales sur le sujet - ainsi la Société de Géographie (2013) s'appuie sur les systèmes locaux de travail de l'ISTAT. Mais en pratique, elle ne joue qu'un rôle secondaire, comme en témoigne, pour les métropoles, le choix de s'appuyer sur la province. Si celle-ci correspond en partie au fait urbain pour Rome, à un moindre degré Milan ou Naples, son adéquation est peu évidente pour Turin et elle devient inopérante pour Florence ou Reggio de Calabre.
- 24 Par ailleurs, le discours sur la réforme est souvent axé sur la compétitivité des territoires, en particulier à propos des métropoles : pour le syndicat patronal Confindustria, « c'est une des grandes réformes dont le pays a besoin pour orienter la croissance de l'économie à coût zéro en partant justement des grandes aires urbaines<sup>8</sup> ». Mais sa motivation première, la plus présente dans la presse, est la baisse des dépenses publiques (*spending review*). Dès lors, quand il est éventuellement question des découpages, c'est l'adéquation de la taille des découpages aux contraintes technico-financières qui ressort des débats. Par exemple, pour le ministre de l'environnement Gianluca Galletti, qui milite plutôt pour 11 régions, « une partie de l'inefficacité des régions est due à leurs limites territoriales : les services du *welfare*, la santé, l'instruction ne peuvent plus être gérés à l'intérieur de limites vieilles de 40 ans<sup>9</sup> ». Là encore, il est frappant de constater qu'on est loin du discours souvent va-t'en guerre des années 1990 et 2000. Le débat sur les régions, quand il a lieu, se place sur un registre pragmatique et se fonde sur des questions de coût. Sur le fond, on peut d'ailleurs se demander si ces argumentaires sont justes. L'exemple des petites régions méridionales évoquées plus haut, aujourd'hui sorties du sous-développement officiel, contrairement à la Campanie ou à la Sicile, plus peuplées, incite à relativiser les avantages des économies d'échelle. Mais ces arguments sont peu présents.
- 25 Enfin, quel rôle pour des motivations plus directement politiques ? Si l'on compare la situation actuelle à la régionalisation des années 1940 et 1970, portée par la volonté de rapprocher l'État du citoyen (Mazzega, Musitelli, *op. cit.*), voire aux espérances suscitées à l'orée des années 1990 par la seconde grande phase de régionalisation, vue alors comme une façon de revitaliser l'État dont la légitimité était secouée par la crise de l'opération *Mains propres*, il est patent qu'il en va autrement aujourd'hui. La réduction des « prébendes » politiques est un des motifs récurrents de la réforme : les conseillers provinciaux, avant même leur suppression, avaient vu leur nombre diminuer de façon drastique. Elle opère alors que diverses régions et communes sont au cœur de scandales de corruption<sup>10</sup>. Certes l'État est lui aussi malmené, mais l'impression dominante est que ce sont cette fois les bases mêmes de la décentralisation qui sont dans l'œil du cyclone. Dès lors, le redécoupage régional est parfois évoqué par ses partisans comme un moyen de sortir de cette situation. Mais dans un contexte marqué par une grande méfiance vis-à-vis des institutions et du personnel politique, il n'est pas certain que les Italiens se passionneront sur ce sujet - un tiers des électeurs seulement s'étaient déplacés pour le référendum constitutionnel de 2001.

- 26 À plus forte raison, ceci invite à la prudence lorsqu'il s'agit d'évoquer le rôle des éléments identitaires. En ce domaine, ce sont surtout les communes qui s'imposent comme références, tant l'identité locale est associée à ce pays (Galli della Loggia, 1998 ; Delpirou, Mourlane, 2011 ; *L'Histoire*, 2013). Bien sûr, ici comme ailleurs les mailles institutionnelles contribuent à faire évoluer le rapport au territoire de la société (Bernadou, 2015). Par exemple, dans le Latium, selon un sondage récent, 18 % des habitants considèrent cette maille comme une identité forte, 17 % comme « un fait purement administratif », 38 % comme une référence qui compose avec les identités locales (CENCIS, 2015). Le fait que la Ligue du Nord ait aussi joué sur cette corde - actuellement, elle fonde plutôt son discours sur le rejet de l'immigration - rend complexe l'appréhension de ce lien. Il est certain, et c'est là un point commun entre la situation actuelle et celle des deux dernières décennies, que l'idée d'une adaptation des mailles à des sensibilités culturelles diverses joue bien moins qu'elle ne l'avait fait dans le contexte de l'après-guerre. Cette problématique est en retrait par rapport à une géographie de la rigueur, venue se substituer à la géographie des intérêts qui a marqué les années 1990 et 2000.

## Conclusion

- 27 Que se dégage-t-il de cette expérience ? Le découpage idéal, ici comme ailleurs, relève du mirage. Mais dans le cas italien, qu'il s'agisse de redécouper les mailles ou de modifier leur contenu, l'économie l'emporte sur d'autres motivations, que ce soit dans les années 1990 ou en période de crise comme aujourd'hui. Par ailleurs, domine l'impression que le curseur du pouvoir, jusque-là tourné vers l'affirmation du niveau régional, change de cap : dans un contexte de crise à la fois socio-économique, financière et de légitimité du politique, l'État donne à voir sa capacité d'organiser, de remailler les territoires. L'émergence des métropoles sur la scène institutionnelle comme la réaffirmation de l'État constituent une nouvelle donne plus importante que la seule question du redécoupage territorial.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Bernadou D., 2015. Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique : le cas de Bologne. In Cremaschi et al., *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, [En ligne] p. 29-40, [www.planum.net](http://www.planum.net)

Biorcio R., 1997. *La Padania promessa*. Milano, Il Saggiatore.

CENCIS, 2015. *Il Lazio all'expo 2015, Una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali, I Principali risultati*. Roma.

Champeyrache Cl., 2011. La Ligue du Nord : le retour ambigu de l'identité territoriale sur la scène politique italienne. *L'Espace Politique* 14, 2011-2, 11 juillet 2011, [En ligne] <http://espacepolitique.revues.org/2046>

- Conti S., Salone C. (dir), 2010. *Il Nord I Nordi, geopolitica della questione settentrionale*. Rapporto annuale della Società geografica italiana
- Cremašchi M., Delpirou A., Rivière D et Salone C. (dirs), 2015. *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*. Planum Publisher, [En ligne], [www.planum.net](http://www.planum.net), juillet 2015
- Delpirou A., Mourlane S., 2011. *Atlas de l'Italie contemporaine*. Paris, Autrement.
- Ferlaino F., Molinari P., 2009. *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*. Bologna, Il Mulino.
- Ferrara A., 2015. Riordino territoriale della Repubblica e riforma costituzionale. *Federalismo.it*, 11-02-2015, [En ligne], <http://www.federalismi.it>
- Galli della Loggia, 1998. *L'Identità italiana*. Bologna, Il Mulino.
- Galluccio F., 2015. La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico administratives italiennes. In Cremašchi et al., *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, p. 69-80 [En ligne] [www.planum.net](http://www.planum.net)
- L'Histoire*, 2013. *L'Italie, 150 ans d'une nation. De Garibaldi à la Ligue du Nord*. Collection, n°50.
- ISTAT, 2012. 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (ottobre 2011).
- Mariotti A., Molinari P., 2006. Quand l'Italie délimite les systèmes locaux du travail et légifère sur les districts. *Méditerranée*, n° 106, p. 65-72.
- Mazzege D., Musitelli J., 1980. *L'Organisation régionale en Italie*. NED, Paris, Documentation française.
- Muscara C., 1968. *Una Regione per programma*, Padova, Marsiglio.
- Navarre F., 2015. Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières. In Cremašchi et al., *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, p. 113-130 [En ligne], [www.planum.net](http://www.planum.net), juillet 2015
- Ozouf-Marignier M-V., Verdier N., 2013. Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ?, *MEFRIM, Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* [En ligne], 125-2, <http://mefrim.revues.org/1462>
- Rey V., Coudroy De Lille L. et Boulineau E. (dirs.), 2004. *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*. Paris, Editions de L'Harmattan.
- Rivière D., 2012. Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? Le cas italien. *Territoire en Mouvement*, n° 16, 2012 (2009-4), Numéro thématique « Région, régionalisation, régionalisme » p. 57-70.
- Rivière D., 2004. *L'Italie, des Régions à l'Europe*. Paris, A. Colin.
- Società geografica italiana, 2013. *Per un riordino territoriale dell'Italia*. Onlly, [En ligne] <http://www.ecostat.unical.it>
- Salone C., 2014. Città e regioni in Italia negli anni della « crisi ». *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* [En ligne], 125-2, mis en ligne le 15 janvier 2014, <http://mefrim.revues.org/1372SVIMEZ>
- Unione delle province italiane, 2006. *Atlante delle province italiane* [En ligne] [www.upinet.it](http://www.upinet.it)
- SVIMEZ, 2015. *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino, Bologna.

## NOTES

1. Elles comptent chacune 6 millions d'habitants.
2. Cette maille fonctionnelle est basée sur les relations domicile-travail même si les systèmes urbains sont aussi définis sur le plan morphologique. Elle vise d'abord des systèmes de petite taille -les districts industriels s'appuient sur une ville moyenne et son arrière-pays-, et de ce fait reste plus étroite que son équivalent français.
3. Les investissements industriels dans le Sud ont diminué de plus de moitié depuis 2008 (SVIMEZ, 2015).
4. *Una collaborazione di Roma e di tutte i 5 provincie... o quelle che saranno*, traduction personnelle.
5. Le décret d'abrogation n'est pas paru, ni celui sur le passage des fonctions des provinces vers les villes métropolitaines.
6. Outre Rome, Naples, Milan - qui à cette occasion devrait récupérer Brianza-Monza -, la réforme concerne Turin, Venise, Bologne, Gènes, Florence, Bari, Reggio de Calabre. S'y ajoutent dans les régions à statut spécial Palerme, Messine, Catane, et Cagliari. Sassari et Trieste sont aussi en débat. Depuis 2013 l'État favorise par ailleurs les unions intercommunales, mais le mouvement reste ténu.
7. Rencontre de la Confindustria du 6 février 2014 à Florence. <http://www.sestopotere.com/> *Sono da trent'anni una barzelletta nella discussione politica e istituzionale*. Traduction personnelle.
8. *È una delle riforme di cui il paese ha bisogno per orientare la crescita dell'economia a costo zero partendo precisamente delle grande aree urbane*, traduction personnelle, Ccommuniqué de presse, 23 octobre 2012 <http://www.assolombarda.it>
9. *Parte dell'inefficienza delle Regioni è dovuta ai loro confini territoriali: servizi come welfare, sanità e istruzione non possono più essere gestiti all'interno di confini vecchi di 40 anni*, traduction personnelle, Il Quotidiano, <http://www.quotidiano.net/regioni-mappa-11-renzi-1.457381>.
10. En Campanie, plusieurs candidats ont été exclus de l'élection régionale de 2015 du fait de d'affaires judiciaires en cours. En Vénétie, les malversations du Mosé, le barrage censé protéger Venise des inondations, ont valu les arrêts domiciliaires à l'ex-président de région Galan.

---

## RÉSUMÉS

En Italie, le débat sur les mailles institutionnelles locales, régionales et provinciales a été dominé pendant les deux dernières décennies par la montée en puissance des régions et du pouvoir local dans un contexte de crise de solidarité Nord-Sud. Aujourd'hui, un changement de cap s'opère sous l'impulsion de l'État central dans le cadre d'une politique de rigueur budgétaire impulsée par la crise financière. On assiste à l'émergence de nouvelles mailles métropolitaines, à la perspective d'un démantèlement des provinces et, tendanciellement, à une certaine contraction du pouvoir régional.

In Italy, the debate upon about the territorial network - regional, local and provincial levels - was so far dominated by a general trend: the empowerment of the regions and of the local level, in a context of crisis of the North South solidarity. Nowadays a change is taking place due to the action of the State in a context of economic rigor imposed by the financial crisis. The territorial reform affects the emergence of a new «metropolitan cities» level, the prospect of a dismantling of the *provincie* and a tendencial shrinking of the regional level.

## INDEX

**Mots-clés** : réforme territoriale, décentralisation, recentralisation, régionalisation, Italie

**Keywords** : territorial reform, decentralization, recentralization, regionalization, Italy

**Thèmes** : Sur le Champ - Sur le Terrain

## AUTEUR

### DOMINIQUE RIVIÈRE

Dominique Rivière, dr@parisgeo.cnrs.fr, est Professeur de géographie à l'Université Paris-Denis Diderot. Elle a publié récemment :

- Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., et Salone C., 2015. Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie. *Planum Publisher*, [En ligne], [www.planum.net](http://www.planum.net), juillet 2015
- Rivière D., 2012. Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie? Le cas italien. *Territoire en Mouvement*, n° 16, 2012 (2009-4), p. 57-70.