

Les Régions entre Nations et Europe : l'Italie

Dominique Rivière



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/590>

DOI : 10.4000/rives.590

ISBN : 978-2-8218-0048-9

ISSN : 2119-4696

Éditeur

TELEMME - UMR 6570

Édition imprimée

Date de publication : 10 octobre 2006

Pagination : 19-30

ISSN : 2103-4001

Référence électronique

Dominique Rivière, « Les Régions entre Nations et Europe : l'Italie », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 25 | 2006, mis en ligne le 29 décembre 2008, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/590> ; DOI : 10.4000/rives.590

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Les Régions entre Nations et Europe : l'Italie

Dominique Rivière

- 1 Le modèle régional italien a longtemps été original en Europe, car à mi-chemin entre le modèle centraliste incarné par la France et le modèle fédéral des Länders allemands (Mazzega, Musitelli, 1981). Les Régions italiennes ont un pouvoir législatif, mais sans disposer pour l'heure d'une représentation au niveau central, hormis la Conférence des gouverneurs de Région ; en outre le domaine de compétence que leur assignait la Constitution de 1948 était à l'origine étroit.
- 2 La régionalisation est à nouveau à l'ordre du jour depuis le début des années 1990. Cet « acte II » de la régionalisation italienne déconcerte les Européens, et bien souvent les Italiens eux-mêmes, par sa confusion. Par exemple, la réforme constitutionnelle de 2001, qui introduit des changements considérables dans le statut des Régions, a été âprement débattue par la classe politique, elle n'a été votée qu'à deux voix près au Parlement, or un tiers seulement des Italiens se sont déplacés pour le référendum qui l'a entérinée ! Cinq ans après, le même scénario semblait devoir se répéter : le gouvernement Bossi-Berlusconi a en effet lancé une autre réforme constitutionnelle, qui, après des polémiques très vives – Romano Prodi, alors chef de l'opposition, a été jusqu'à la définir comme « une tragédie pour le pays »¹- a été adoptée par le Parlement mais a dû elle aussi être soumise à référendum populaire, faute d'une majorité suffisante à la Chambre. Cette fois, le référendum, qui a eu lieu le 25-26 juin 2006, a obtenu la participation de plus de la moitié des électeurs, et a rejeté à une très large majorité² le projet de réforme.
- 3 Pourtant, contrastant avec cet aspect très polémique, la régionalisation a aussi le visage des gouverneurs de Région et des maires, qui, du nord au sud du pays, montent au créneau depuis le début des années 1990 : réorganisation des systèmes régionaux et locaux de transports à Rome, Naples ou Turin, partenariat avec l'Europe autour des « pactes territoriaux »... autant de domaines qui montrent que la décentralisation est un chantier largement avancé.
- 4 Pour rendre compte de cette régionalisation complexe, conflictuelle, les Italiens insistent sur leurs spécificités : hésitation, dès le Risorgimento, entre l'option centraliste et

l'option régionale, dualisme socio-économique Nord-Sud... Néanmoins, le cas italien est avant tout représentatif d'une dynamique plus largement à l'œuvre dans l'ensemble de l'Europe. La régionalisation s'y inscrit en effet dans une double décompression du pouvoir national, d'une part vers l'Europe, d'autre part vers la Région et le pouvoir local, qui pose la question de la place laissée à l'Etat-nation, moule traditionnel des pays européens, comme échelle de régulation et comme échelle identitaire. En outre, comme dans d'autres pays européens, l'affirmation de la Région comme maille du gouvernement du territoire relève moins d'une rupture tranchée que d'un processus dynamique, en continuelle évolution, qui se construit sur plusieurs leviers réactifs les uns vis-à-vis des autres.

Le cadre politique national comme moteur

- 5 Si on cherche à évaluer la dépréciation ou non de l'échelle nationale dans le cadre de l'émergence de l' « Europe des Régions », une première remarque s'impose : en Italie, le jeu politique national, loin d'être secondaire, est un levier majeur du processus de régionalisation.
- 6 S'il y a un acte initial de la régionalisation, c'est bien en effet l'opération Mains propres de 1992. Certes, peu de temps avant cet événement politico-judiciaire, le processus de décentralisation avait connu une première relance, qui était dans la continuité directe du système de l'après-guerre : la loi 142 de 1990, qui redéfinit les compétences des pouvoirs locaux, est l'application ultime de la réforme régionale de 1968, qui renvoie elle-même à la Constitution de 1948 (Merloni, 2002). Mais c'est bien la crise politique générée par l'opération Mains propres qui déclenche une reconfiguration plus globale du pouvoir en Italie. Lorsque l'idée d'une réforme fédérale de l'Etat a émergé, le pays était au coeur d'une crise à la fois politique, économique et morale, il s'agissait donc, en puisant dans les forces locales et régionales, de ressourcer l'Etat central, discrédité par les scandales, critiqué pour ses « gaspillages » réels ou supposés, et mis en cause frontalement par la Ligue du Nord, parti de type poujadiste apparu en 1989. L'Italie entreprend dès lors une reconstruction globale de sa représentation politique : en symétrie du nouveau mode d'élection du Parlement (1993), l'élection directe des maires (1993) puis celle des gouverneurs régionaux (1999) introduit une présidentialisation du pouvoir local-régional (Magnier, 2003), qui aurait eu sans doute un impact moindre sur la vie publique italienne, si au même moment celle-ci n'avait pas connu une crise au niveau national. En tout état de cause, le « bon gouvernement du territoire » prend dans les années 1990 une importance nouvelle pour la construction d'une nouvelle classe politique (Franco Rutelli à Rome, Antonio Bassolino à Naples, etc.), qui passe par la construction d'une « gouvernance locale » ou régionale – mais aussi, le cas échéant, par une dérégulation affichée comme en Lombardie ou en Sicile.
- 7 Ce contexte initial de crise de l'Etat a donc donné une dynamique forte au débat sur les Régions mais il lui définit aussi des limites. D'une part, ce n'est pas dans les Régions elles-mêmes que se trouvait initialement le ressort de la décentralisation, mais bien dans un désaveu de l'Etat central. Les Régions, telles qu'elles avaient été mises en place entre 1948 (la Sicile, la Sardaigne et les provinces à minorité linguistique du Nord) et 1968 (création des autres Régions), étaient loin de susciter l'enthousiasme au début des années 1990 car elles offraient alors un bilan plutôt mitigé, du fait en particulier des nombreux conflits de compétences qui les opposaient à l'Etat. A cet égard, le pari actuel sur la régionalisation ne s'opère donc pas tant en positif qu'en creux de l'Etat. D'autre part, les deux grandes

coalitions politiques issues de l'après Mains propres, le centre-gauche et le centre-droit, ont utilisé voire instrumentalisé cette thématique régionale au gré de leurs besoins électoraux, en soufflant successivement le chaud et le froid sur la réforme régionale, ce qui module son contenu.

- 8 Dans ce contexte, la Ligue du Nord, parti ancré sur les régions les plus riches du pays, qui joue d'un argumentaire à la fois anti-romain et anti-méridional (elle dénonce le « poids » du Sud pour les régions du Nord) en agitant la menace de la sécession du Nord, a un rôle politique particulier et ambigu. Parti très minoritaire à l'échelle nationale, mais qui utilise habilement sa situation d'arbitre entre les deux coalitions, la Ligue vaut en tant que force de proposition. Comme le résume abruptement Umberto Bossi, chef de ce parti : « la menace de la sécession (du Nord) a été utile, maintenant ils sont tous fédéralistes ! »³. La régionalisation serait en somme une façon de contenir la bronca d'une partie de l'électorat des zones les plus riches du pays. Mais paradoxalement, la Ligue freine également la réforme régionale, car la violence de ses diatribes rend difficile voire impossible l'élaboration d'un consensus, que ce soit au Parlement ou plus généralement dans la société. En outre, la Ligue joue aussi un rôle indirect, par le problème politique que son existence même pose aux autres partis – pour paraphraser Umberto Bossi, la question deviendrait alors : « sont-ils tous si fédéralistes que ça » ? La réforme constitutionnelle, par ses lenteurs, ses aléas et ses sempiternels rebondissements, ne peut-elle en effet être interprétée comme l'un des modes de gestion (voire de digestion) de la Ligue par l'Etat et par les autres forces politiques ? Dans cette hypothèse, la réforme régionale ne serait qu'un exutoire dont le Parlement serait le théâtre⁴ – quitte pour les partis à jouer aux apprentis sorciers – plus que le ressort véritable de la mue de l'Etat. C'est là une question ouverte, qu'il ne faut pas évacuer trop vite, au risque sinon de surévaluer l'engagement et les motivations de la classe politique italienne dans le débat sur la régionalisation.

Entre réforme constitutionnelle et « fédéralisme administratif »

- 9 La montée en puissance des Régions constitue en elle-même un second levier, dans le sens où ce vaste chantier s'auto légitime au fil de son évolution et stimule en retour l'engagement des hommes politiques.
- 10 Ce chantier, c'est d'abord celui de la réforme de la Constitution, dont le nouveau Titre V adopté en 2001 (mais qui reste loin d'être totalement appliqué) renforce considérablement le contenu des Régions. Originellement, seules celles à statut spécial (Sicile, Sardaigne, provinces autonomes du Nord) disposaient de domaines de compétence exclusives ; les autres, dites « ordinaires », qui concernent huit Italiens sur dix, ne disposaient que de pouvoirs limités (Tableau 1, fig. 1). Aujourd'hui, cette distinction demeure formellement mais n'a plus grand sens, car on assiste à un basculement d'ensemble des compétences de l'Etat vers le niveau régional : depuis 2001, ce sont les compétences de l'Etat qui sont énumérées, certaines étant exclusives (le domaine régional en particulier), d'autres partagées avec les Régions, les compétences des Régions couvrent donc en principe tout le reste. Les propositions Bossi-Berlusconi de 2005 prédisposaient en outre un « noyau dur » de compétences régionales, parmi lesquels l'assistance et la santé, restant entendu que l'Etat aurait pu se substituer le cas échéant aux Régions.

Tableau 1 La réforme de l'article 117 de la Constitution avec quelques modifications entre 2001 et 2005

Constitution de 1948	<p>Compétences législatives des Régions énumérées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - compétences exclusives : réservées aux Régions à statut spécial - compétences concurrentes : administration, police locale, bienfaisance publique et assistance hospitalière, marché, musées, artisanat, bibliothèques, urbanisme, tourisme, transport et infrastructures d'intérêt régional, chasse et pêche
Réforme de 2001	<p>Compétences législatives de l'Etat énumérées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - compétences exclusives : compétences régaliennes détermination des niveaux minima de garantie des droits sociaux, instruction universitaire, sauvegarde de l'environnement et des biens culturels - compétences concurrentes : rapports avec l'extérieur, droit du travail, instruction, recherche et innovation, santé, production, transport, sécurité sociale, valorisation des biens culturels et de l'environnement
Projet de « devolution » de 2005, rejeté par le référendum de mai 2006	<p>Compétences législatives de l'Etat énumérées (sur les mêmes bases que la réforme de 2001*)</p> <p>En outre, compétences exclusives des Régions énumérées :</p> <ul style="list-style-type: none"> les Régions disposent de la compétence législative exclusive pour - assistance et organisation de la santé - organisation scolaire, gestion des institutions scolaires et de formation, l'autonomie de ceux-ci étant garantie - définition de la partie des programmes scolaires d'intérêt spécifique de la Région - police locale - « toute matière non expressément réservée à la législation de l'Etat ».

Sources : Parlement italien

- 11 Paradoxalement, la réforme de 2001 comme le projet Bossi ne touchent pas au maillage régional, pourtant disparate par sa taille – sept régions ont plus de quatre millions d'habitants et huit moins d'un million et demi – et qui a joué en filigrane du débat public, à travers les propositions de la Ligue de création de trois macro régions : Padanie, Etrurie, Sud, qui seraient largement indépendantes les unes des autres. En fait, celles-ci ont fonctionné comme un épouvantail lors du débat parlementaire, qui a donc entériné plutôt le statu quo. La réforme de 2001 prévoit toutefois la possibilité d'entente entre plusieurs Régions « pour un meilleur exercice de leurs fonctions, avec possibilité de créer des organes communs », ce qui, selon l'interprétation qui lui sera donnée, pourrait avoir des implications très différentes. Pour les mêmes raisons, la question de la représentation nationale des Régions est longtemps restée elle aussi en suspens. Après l'échec de la proposition de la bicamerale en 1998, le centre-gauche avait préféré laisser ce thème de côté lors de la réforme de 2001. Le projet Bossi-Berlusconi prévoyait quant à lui que le

Sénat soit transformé en Chambre des Régions – la portée de cette « révolution », qui aurait aligné l'Italie sur le modèle allemand ou autrichien, devait cependant être mesuré à l'aune de l'autre proposition majeure du projet qui était d'accroître considérablement les pouvoirs du Premier ministre au détriment des deux Chambres !

- 12 A côté de la réforme constitutionnelle, la régionalisation s'appuie d'ores et déjà depuis les années 1990 sur le « fédéralisme administratif », c'est-à-dire sur une délégation de compétences à Constitution inchangée, enclenchée en particulier par les lois dites Bassanini, dont l'esprit est proche de celui de la loi française de mars 2003. Dès 1997, la loi 59 organise le transfert de compétences administratives vers les Régions et les collectivités locales (Provinces, communes, comunità montane) de tout ce qui a trait à « la promotion du développement » ainsi que de la plupart des fonctions administratives jusque-là exercées par l'Etat. Dans l'esprit de son promoteur, ce transfert – lui aussi inachevé – est fondé sur les principes d'efficacité, de subsidiarité et d'économicité. Les Régions acquièrent donc une visibilité accrue : par exemple, sur le plan des transports ferroviaires, les Régions italiennes sont davantage autorisées à monter au créneau que leurs consœurs françaises, dans un contexte plus libéral. Ainsi, l'Italie a ouvert à la concurrence dès novembre 2000 des lignes internationales (fret et passagers), et une des entreprises qui s'est portée concurrente des Ferrovie Statali est Ferrovie Nord, contrôlée à 57% par la Région Lombardie.
- 13 Bien entendu, cette dynamique ne saurait être qualifiée d'exclusivement « régionale ». L'Etat est lui-même partie prenante des innovations : par exemple, avec les Plans pluriannuels d'intervention, qui portent sur des équipements de santé, de protection de l'environnement et sur les infrastructures de transport, il monte des procédures proches de celles des contrats de plan Etat-Région français. Surtout, comme la décentralisation française, le « fédéralisme administratif » italien est largement autant local que régional. Dans l'esprit de la réforme Bassanini, les Régions doivent transférer vers les échelons provinciaux et communaux « toutes les fonctions qui ne nécessitent pas l'exercice unitaire au niveau régional ». Ceci rejoint les pratiques des Régions elles-mêmes et celles des communes, qui sont partie prenante du processus de décentralisation. Depuis une quinzaine d'années, à Naples, à Palerme, à Rome ou Turin, mais aussi dans des villes moyennes, les municipalités réorganisent les services municipaux (transports urbains, eau, etc.) et refondent les plans régulateurs communaux, en les orientant vers des problématiques de développement. S'il est très dynamique, ce niveau local reste toutefois fragmentaire : la naissance d'une intercommunalité institutionnelle était prévue autour des plus grandes villes du pays, par la loi 142 de 1990 sur les Aires métropolitaines, qui a été entérinée par les réformes constitutionnelles. Mais on assiste plutôt à l'affirmation des communes-centres, avec le cas échéant l'ébauche d'une intercommunalité fonctionnelle et mouvante (Tanter-Toubon, 2006).
- 14 L'Europe, à travers sa politique de cohésion, joue elle aussi un rôle dans ces nouvelles articulations d'échelles et d'acteurs (fig. 1). Avec la dissolution des organes centralisés propres à la vieille politique méridionale s'est mis en place un partenariat Europe-Etat - Régions, que ce soit dans l'Objectif 2 (Centre-Nord) ou dans l'Objectif 1 (Mezzogiorno), qui contribue à asseoir l'action régionale (70% des 22 milliards d'euros de l'Objectif 1- Italie pour 2000-2006 sont gérés à cette échelle). En somme, dans le gouvernement du territoire, l'Europe, la Région, le local, mais aussi l'Etat, sont autant de niveaux qui se consolident les uns les autres, construisant une filière de légitimité en boucle. L'échelle de l'Etat-nation en sort consolidée plutôt qu'affaiblie : en particulier, la crise Nord-Sud qu'a

connue l'Italie au début des années 1990 (la Ligue du Nord proposait alors un référendum à l'encontre de la politique méridionale, accusée de gabegie) a été habilement contournée par l'Etat italien, qui a choisi délibérément – en rupture avec ses orientations antérieures – d'aligner l'ensemble de sa politique d'aménagement du territoire sur les priorités de l'Europe. Ceci lui permettait de trouver une solution « clé en main » à la crise de la vieille politique méridionale et d'éviter ainsi l'aggravation de la crise politique et morale qu'aurait pu occasionner le référendum de la Ligue (Rivière, 1996).

- 15 Au-delà, ne peut-on alors identifier un autre levier du processus de régionalisation, qui serait... la résilience de l'Etat ? Certes, celui-ci est parfois remis en cause : en 2001, des gouverneurs régionaux (Vénétie, Lombardie,...) l'ont ouvertement défié dans le débat sur la « devolution » de nouvelles fonctions aux Régions. Toutefois, ces actes d'indépendance sont liés au jeu politique national : en l'occurrence il s'agissait de Régions de centre-droit, opposées au gouvernement alors de centre-gauche. Et loin du cliché qui présente l'Etat italien comme assiégé, en position de faiblesse vis-à-vis des nouveaux pouvoirs que sont les maires et les gouverneurs de Régions, force est de constater qu'il « tient la barre » du processus de régionalisation... même s'il navigue à vue dans ses méandres, au gré de ses propres aléas ! C'est lui qui fixe les règles du jeu. Par exemple, pour la mise en oeuvre de l'Objectif 1, on a enregistré dans les années 1990 des retards importants. Or cela s'explique en partie parce que la priorité absolue, à l'échelle nationale, était alors de « réussir l'euro » quitte pour ce faire à délaissier d'autres priorités officielles comme le développement régional et le partenariat Région-Etat-Europe. De ce point de vue, le cas italien illustre d'ailleurs les limites de l'engagement régional de l'Europe. Certes l'Union européenne soutient d'une façon générale l'émergence de l'échelle régionale, elle soutient aussi le principe d'une solidarité entre régions riches et régions pauvres (les deux tiers des fonds de la politique régionale vont à l'Objectif 1), qui dépasse donc les intérêts nationaux et amorce une européanisation des politiques d'aménagement du territoire. Néanmoins, fondamentalement, le processus de construction européenne, plutôt que de laminer l'échelle traditionnelle des Etats-nations, lui impose surtout des contraintes de plus en plus fortes : réussir l'euro, réussir l'Objectif 1... autant de demandes qui font en définitive ressortir cette même échelle nationale en tant que niveau d'arbitrage incontournable ! Et dans le cas de l'Italie, force est de constater que la capacité du Sud à peser sur l'intérêt national reste modeste au regard d'enjeux macro-économiques.
- 16 La question de l'autonomie fiscale constitue un autre exemple de cette résilience de l'Etat. Engagée sur le principe par diverses lois spécifiques et par la réforme constitutionnelle de 2001, elle reste dans les faits plutôt confuse, au point que certains observateurs estiment que l'Italie se recentraliserait ! Sans aller jusque-là, au vu des conflits récurrents entre l'Etat et les collectivités territoriales sur ce sujet crucial⁵, on mesure l'insécurité financière qui pèse aujourd'hui sur l'action publique locale et régionale, en Italie comme en France.

Entre crise de solidarité et appartenances régionales

- 17 Enfin, la justification de la régionalisation est souvent qu'elle renverrait à une mue globale du rapport Etat société, en oeuvre dans l'ensemble des Etats européens et au-delà. Sur ce plan, l'Italie montre toutefois qu'il faut rester prudent.

- 18 Tout d'abord, ce qu'on peut appeler la légitimité identitaire, celle des liens de l'appartenance territoriale, est-elle au fondement de la régionalisation ? Le jeu politique évoqué plus haut a sans doute un rôle plus direct. En outre, le constat d'une reconfiguration en profondeur de la société italienne, qui remettrait en cause de façon radicale l'Etat-nation tel qu'il a prévalu jusqu'ici, relève d'une problématique complexe, qui reste objet de débats. Ainsi, la thématique identitaire locale et régionale est volontiers mise en exergue par la Ligue, qui se réclame de l'existence d'un « peuple padan » (Biorcio, 1997). Elle est montée en épingle aussi, de façon certes plus positive et moins agressive, par les politiques urbanistiques, au sud comme au nord du pays : pour reprendre les mots de l'ancien maire de Naples Antonio Bassolino, les politiques urbaines récentes misent délibérément sur un « orgueil citadin » retrouvé (Bassolino, Bevilacqua, 1996), ancré dans l'histoire urbaine de l'Italie pré unitaire. Pour autant, il ne faut pas s'exagérer cet ancrage local de la société italienne : diverses enquêtes récentes montrent qu'en Italie comme en France, l'identité demeure une affaire pluri scalaire, qui va du *paese* au niveau national, avec, comme dans les autres pays de l'Union européenne, une composante européenne. En outre, si globalement, les Italiens sont plus localistes que les autres Européens, il n'en découle nullement une impulsion automatique vers la décentralisation institutionnelle. En particulier, on relève que la problématique identitaire a joué un rôle plus déterminant en 1948, lors de la naissance des Régions à statut spécial, qu'aujourd'hui où ces mêmes Régions voient leurs avantages fiscaux contestés par les autres. D'une façon générale, toujours selon les sondages, l'institution régionale est souvent considérée par les Italiens comme éloignée de leurs préoccupations, ils la classent loin derrière les communes en termes d'efficacité. En somme, pour le citoyen ordinaire, la régionalisation est loin d'être une affaire de cœur !
- 19 Plus que l'appartenance territoriale, le problème qui se pose pour l'Italie - et le ressort majeur de la poussée léguiste - est sans doute celui, crucial dans toute décentralisation, de la péréquation des ressources. « La devolution, je ne sais pas ce que c'est » déclare Antonio Bassolino, devenu Gouverneur de la Région Campanie, en 2001. L'agacement dont il fait preuve à l'encontre du vocabulaire (d'inspiration écossaise) utilisé par la Ligue du Nord pour rendre compte de la réforme régionale, ne signifie pas que les Régions et collectivités locales du Sud seraient moins « décentralisatrices » que celles du Nord. Il renvoie plutôt à une différence radicale de contexte : il y a un écart de un à deux entre le PIB par habitant de la Campanie et la Lombardie. Les difficultés financières inhérentes à tout transfert de compétences - dont la France témoigne - sont donc considérablement aggravées par la pauvreté relative des régions méridionales (qui comptent environ 20 millions d'habitants). Le système de 1948 écrivait de fait le clivage Nord-Sud par l'uniformité des statuts, la commune dépendance vis-à-vis de l'Etat des Régions « ordinaires ». L'apparition d'impôts locaux, le développement de l'emprunt, la baisse des transferts de l'Etat, constituent la nouvelle donne, avec bien évidemment une mise en œuvre plus aisée au nord, là où l'assiette fiscale est plus large. Certes, le nouveau système prévoit une péréquation⁶, mais pour l'heure celle-ci reste en chantier, tandis que l'inégalité de moyens est une réalité criante: en 2004, l'investissement public par habitant est estimé à 496 euros - toutes actions confondues y compris l'aide européenne - pour le Sud et 569 pour le Centre-Nord (Ministero, DSPN, 2005).
- 20 L'inconnue majeure est en somme, en Italie comme dans d'autres pays, de savoir ce qui porte aujourd'hui la régionalisation, dans un contexte général de compression des dépenses publiques, de recherche d'économies budgétaires et de réduction de la pression

fiscale. Cette question d'ordre général se pose au niveau national. Elle se pose aussi au niveau européen qui a, comme on vient de le voir, un rôle de péréquation non négligeable en Italie. Or l'entrée des pays de l'Est, opérant sur fond de rigueur budgétaire d'une ampleur sans précédent – au point que le Parlement européen avait refusé, dans un premier temps, de voter le budget proposé par le Conseil européen de décembre 2005 ! - laisse présager le risque d'une certaine désarticulation de la chaîne d'acteurs et d'échelles (local-Région-Etat-Europe) évoquée plus haut. En effet, la perspective de disparition du soutien de l'Objectif 1 (qui sera désormais appelé : « Objectif de convergence ») pour l'Italie du Sud est réelle, même si pour le moment, seules les plus petites Régions du Sud (la Basilicate et la Sardaigne) sont exclues du programme 2007-13 (fig. 1), le Molise et les Abruzzes ayant déjà perdu le statut de régions prioritaires. A terme, cette évolution pourrait donc se traduire par une renationalisation de la « question méridionale » italienne. Au-delà, cette crise de la notion même de solidarité entre riches et pauvres, entre territoires comme entre populations, se pose, d'une façon plus générale, dans les valeurs en vogue dans la société. Ainsi, pour en revenir aux thématiques identitaires, divers observateurs notent que la démarcation est aujourd'hui très floue en Italie entre l'identitaire dit « culturel » et ce qu'on peut appeler un régionalisme de type Nimby⁷, auquel se rattache l'idéologie de la Ligue : ce type de démarche identitaire, tout comme les mouvements à base linguistique et culturelle, repose sur une affirmation de la similitude. Mais le substrat de la Ligue du Nord, comme celui des mouvements Nimby, est avant tout l'affirmation d'intérêts économiques, fiscaux et financiers communs plus que celle d'une identité culturelle.

Fig. 1 Le maillage régional



Conclusion

- 21 En somme, la régionalisation italienne se construit comme un processus ouvert, jouant sur fond d'une crise plus générale de la régulation, processus dont on ignore en grande partie l'issue : l'éventail des possibilités offertes par les différentes lois - refonte de la Constitution ou fédéralisme administratif - est très large. L'Italie se situe aujourd'hui quelque part entre le virtuel et le réel, avec de multiples bifurcations possibles ! Or, au-delà des hésitations profondes qu'exprime un tel éventail, ce caractère ouvert de la régionalisation se retrouve dans d'autres pays européens : l'Espagne est l'exemple même d'un fédéralisme toujours évolutif, l'Allemagne entame une refonte de son système, etc.
- 22 Quoi qu'il en soit, « l'apprentissage collectif du partage de la souveraineté territoriale », pour reprendre les termes de Martin Vanier, n'est certes pas simple en Italie mais il est d'ores et déjà un fait incontournable, d'une grande vitalité. Le problème, qu'on retrouve dans bien d'autres pays, n'est donc pas tant la complexité des nouvelles échelles de référence, du local à l'Europe, que la béance ouverte aujourd'hui dans les mécanismes de la répartition, la crise de la notion même de solidarité.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnaldo BAGNASCO, Marco OBERTI, « L'Italie à la recherche de ses régions », Le Galès P., Lequesne Ch., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Piero BEVILACQUA, Antonio BASSOLINO, *La Repubblica delle città*, Roma, Donzelli, 1995.
- Roberto BIORCIO, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore, 1997.
- Alain BOURDIN, *La question locale*, Paris, PUF, 2000.
- Sabino CASSESE (dir.), *Portrait de l'Italie actuelle*, Paris/ Bari, Documentation française, 2001.
- Pasquale COPPOLA, 2003, « Le processus de régionalisation dans l'expérience italienne », *Territoires 2020*, n°8, Paris, DATAR, p 75-79.
- Ilvo DIAMANTI & al., *L'Italie, une nation en suspens*, Paris, Editions Complexe, 1995.
- Roberto GALLULO, *Federalismo minimo*, Milano, *Il Sole 24 Ore*, 2000.
- Annick MAGNIER, « Between institutional learning and re-legitimization: Italian Mayors in the unending reform », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2003.
- Daniele MAZZEGA, Jean MUSITELLI, *L'Organisation régionale en Italie*, Paris, Documentation Française, NED n° 4553-4554, 1980.
- MERLONI, « Du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », *Notes, Etudes Documentaires*, novembre 2002.
- Ministero del Bilancio, DPSN, *Documento Strategico Preliminare Nazionale per il 2007-2013*, novembre 2005.

Calogero MUSCARA, *Una Regione per il programma*, Padova, Marsiglio, 1968.

Dominique RIVIERE, *L'Italie, des régions à l'Europe*, Paris, A Colin, collection U, 2004.

Annick TANTER-TOUBON, « La construction institutionnelle du territoire métropolitain en Italie : le cas de Bologne », Fraboulet D., Rivière D. (dir.), *La Ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Paris, Editions Nolin, 2006, p. 235-248.

NOTES

1. *La Repubblica*, 21 octobre 2005.

2. Le « non » l'a emporté à 61,3% des voix, les taux montent jusqu'aux trois-quarts des votes dans le Sud (avec un niveau record de 82,5% en Calabre, qui est aussi la plus pauvre région d'Italie), seules la Vénétie et la Lombardie ont voté « oui » (mais Milan et Venise ont rejeté la « devolution »).

3. *La Repubblica*, 17 avril 2000.

4. Par exemple, au printemps 2003, pas moins d'une vingtaine de propositions de lois constitutionnelles touchant aux rapports entre les Régions et l'Etat gisaient au Parlement, sans compter celles portant spécifiquement sur tel thème ou tel territoire.

5. Par exemple, l'IRAP (taxe professionnelle) et une quote-part de l'IRPEF (impôt sur le revenu) sont, depuis 1996 et 1997, des ressources majeures des Régions. Or récemment les niveaux de ces deux impôts ont été réduits d'autorité par l'Etat (les « additionnels » sont bloqués) à l'occasion des lois de finance 2003 et 2004. En riposte, les Régions Campanie, Lombardie et Vénétie, se sont prévaluées de la réforme constitutionnelle de 2001, qui leur donne l'autonomie fiscale, pour moduler les niveaux de l'IRAP et des taxes sur l'automobile. La Cour de cassation leur a donné tort sur le fond... tout en autorisant ces mesures jusqu'en 2007 ! Récemment, la même Cour de cassation s'est opposée cette fois à l'Etat qui prétendait réduire les budgets de fonctionnement des Régions (qui étaient presque toutes dans l'opposition au gouvernement Berlusconi depuis 2005).

6. Ainsi, un fonds spécifique d'aide aux « aires sous-utilisées » qui prend le relais de la vieille politique méridionale (supprimée en 1993), a été institué en 2003. Par ailleurs, un fonds de péréquation interrégional, qui devrait être alimenté par la TVA, est prévu par diverses lois récentes et par la réforme constitutionnelle de 2001.

7. Not in my backyard.

RÉSUMÉS

L'Italie est représentative d'un processus de régionalisation à l'œuvre dans l'ensemble de l'Europe, dynamique et fluctuant, qui s'opère sur plusieurs leviers réactifs les uns vis-à-vis des autres. Loin d'être un élément mineur, le jeu politique national a un rôle clé dans le processus. La réforme constitutionnelle, mais aussi le « fédéralisme administratif » constituent en eux-mêmes deux autres leviers majeurs. D'ores et déjà, l'Italie enregistre un important mouvement de bascule vers le pouvoir régional –et aussi local. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer la

résilience de l'Etat italien, qui garde un rôle d'arbitre incontournable. Enfin, plus que la problématique culturelle, la régionalisation italienne illustre avant tout une crise de solidarité interrégionale (ici Nord-Sud) qui joue comme toile de fond majeure des évolutions institutionnelles, et qui se profile à la fois à l'échelle nationale et européenne.

Italy is almost a textbook case of the regionalization process at work all over Europe, both dynamic and changing, acting on several levers that are reactive to each other. Far from being a minor element, the national political game has a leading part in the process. The constitutional reform and also the "administrative federalism" are two other major levers. By now Italy is undergoing a big shift toward regional - and local - power. Nonetheless, one should not play down the Italian State whose mediation couldn't be ignored. And, beyond the cultural problems, regionalization in Italy illustrates a state of crisis in interregional solidarity (here between the North and South) which is a major scenery for institutional evolutions, and appears at both the national and european levels.

L'Italia é un esempio abbastanza rappresentativo di un ampio processo di regionalizzazione all'opera in tutta l'Europa. Si tratta di un processo dinamico e fluttuante, si adopera su diversi livelli che reagiscono gli uni rispetto agli altri. In primo luogo, il gioco politico nazionale, lontano dall'essere un elemento « minore », tiene invece un ruolo-chiave. Altri due livelli importanti sono la riforma costituzionale e il « federalismo amministrativo, che conducono l'Italia sempre più verso il potere regionale -e anche locale. Pero, non bisogna sottovalutare la « resilienza » dello Stato italiano, che conserva un ruolo di arbitro incontestabile. In fine, la regionalizzazione italiana si riferisce meno alla problematica culturale regionale che a una crisi della solidarietà interrregionale (tra Nord e Sud). Questa crisi é uno retrofondo molto importante dei mutamenti istituzionali, sia a scala nazionale che a scala europea.

AUTEUR

DOMINIQUE RIVIÈRE

Université Paris XIII, laboratoire CRESC