

Regards sur le quasi fédéralisme italien

Vu de France, l'Italie apparaît souvent comme le pays de la régionalisation heureuse, héritier comme la France du système napoléonien d'organisation territoriale, mais qui aurait osé une décentralisation plus audacieuse que les deux moutures françaises sans basculer dans le délitement. Pourtant cette « exemplarité » joue moins dans la réalité que dans le symbole selon Marco Brunazzo et Christophe Roux. L'expérience italienne relève moins d'un régionalisme spontané et harmonieux que de la recherche d'un compromis — qui n'a pas évité d'importants déséquilibres (la question du statut d'autonomie régionale en Sardaigne, souvent invoquée dans le cas corse, l'illustre). De surcroît, la période actuelle est marquée, comme en France, par la mise en place d'un "acte II" de décentralisation s'apparentant à un quasi-fédéralisme, source de bien des interrogations.

• Marco Brunazzo • Christophe Roux

La démocratie régionale italienne : un modèle à nuancer

Il est légitime, à l'heure où la tradition centralisatrice française est mise sur la sellette par la discussion d'une évolution vers une organisation plus décentralisée, de se pencher sur les expériences qui ont caractérisé ses voisins européens. Le cas italien est sûrement de ceux qui se prêtent le mieux à la comparaison. Le Sénat lui-même y a récemment dépêché quelques parlementaires (juin 2002) pour conclure à l'exemplarité de la décentralisation outre-Alpes. Et il est vrai que certaines similitudes formelles invitent à cet exercice dans la mesure où l'Italie s'est inspirée du modèle d'Etat centralisé français, avec quadrillage du territoire en *provinces* où siège un préfet. Dans

par
Marco Brunazzo,
doctorant en politique
comparée et
européenne, Université
de Sienne,
et
Christophe Roux,
ATER en science
politique, IEP de Lille

l'après-guerre, l'Italie est ensuite passé à une régionalisation à deux temps, anticipée dans le cas des cinq régions à statut spécial (Frioul Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste), puis généralisée à partir de 1970 à l'ensemble du territoire avec les quinze régions à statut ordinaire (cependant caractérisées par des compétences plus limitées). Cette configuration l'a fait ressembler d'assez prêt à la régionalisation française, autonomies spéciales exceptées. En outre, récemment, les institutions régionales ont été au centre d'un important processus de réforme comme c'est actuellement le cas en France. Ce processus a pris la forme, pour l'es-

sentiel, d'une attribution de compétences nouvelles considérables (permise par les lois Bassanini en 1997), de l'élection directe des présidents des régions (advenue avec la loi n° 43 du 23 février 1995 et la loi constitutionnelle n°1 du 22 novembre 1999) et de la réforme du titre V de la Constitution de 1948 sur "les régions, les provinces, les communes" grâce à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001.

Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience italienne pour la France ? Quel écho rencontre-t-elle auprès des populations ? Il nous semble que donner, même succinctement, des éléments de réponse à ces interrogations autorise à un regard sainement critique sur un processus souvent cité en exemple sans trop d'examen. Il ne s'agit pas de développer une quelconque opposition de principe faite de jacobinisme raide, mais d'éviter d'agiter l'icône du régionalisme italien – pays dont la France ne s'inspire que très sélectivement compte tenu des représentations plutôt critiques pesant sur son système politique – pour tâcher de se faire une idée du processus de régionalisation *made in Italy*.

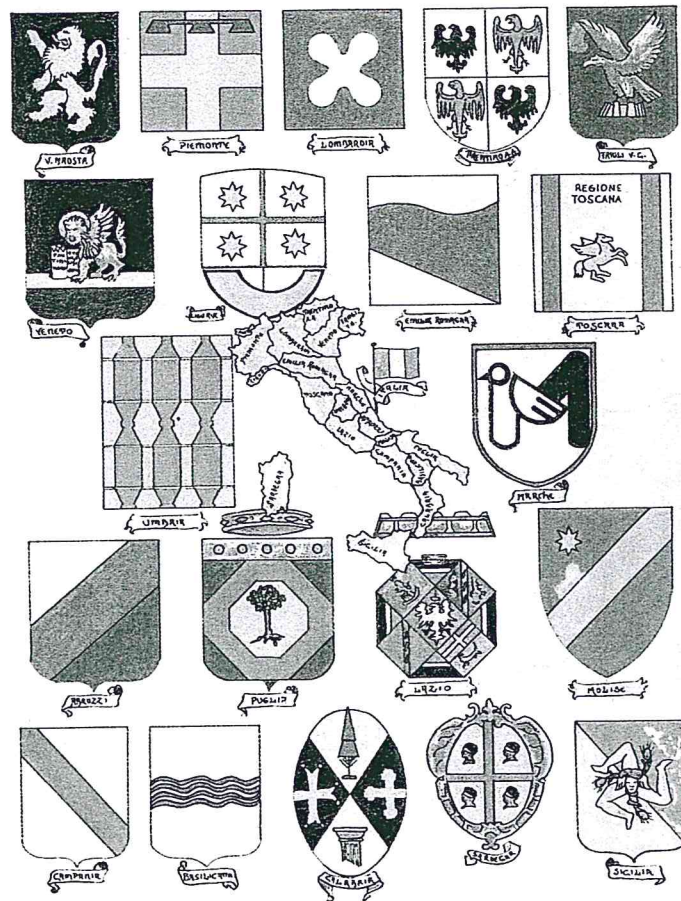
Nous nous proposons de rappeler d'abord que la mise en place des régions a répondu à un compromis politique qui n'a guère donné lieu à la naissance d'une démocratie régionale autonome et s'est traduite par de forts contrastes au niveau de l'efficacité des institutions, avant d'analyser la position de l'opinion publique italienne sur ces dernières ; nous nous pencherons ensuite sur la question de la pertinence du statut spécial pour éradiquer le séparatisme, avant de poser les termes du débat portant sur l'acte en cours de la réforme des institutions régionales.

Une régionalisation italienne aux effets contrastés

Une régionalisation par étapes

Notons d'abord qu'il convient de se départir d'une vision faisant du voisin méditerranéen une terre d'accueil naturelle pour le

REGIONI ITALIANE



Les effets de la régionalisation italienne sont très contrastés d'une région à l'autre. 35 % des Italiens considèrent que la régionalisation de l'Etat fonctionne bien mais qu'on pourrait la faire fonctionner "mieux".

régionalisme : si la mosaïque culturelle régionale et l'existence de courants de pensée ouvertement fédéralistes sont des réalités (encore que ni la diversité des terroirs ni la présence d'un corps de doctrines, éparés il est vrai, opposé au centralisme politique et administratif ne fassent défaut en France), il serait en effet de mauvais aloi de généraliser à l'envie en se basant sur des représentations partielles. La mise en place des régions ordinaires a correspondu, en Italie, à des impératifs éminemment politiques et inséparables de l'opposition structurelle entre démocratie chrétienne et parti communiste. Comme un certain nombre d'institutions prévues dans la Constitution de 1948, elles n'apparaissent qu'un certain nombre d'années plus tard, en l'occurrence du fait à la fois d'une certaine ré-

ticence centraliste et par crainte de la part de la Dc d'accorder trop de pouvoirs à des régions dont certaines seraient susceptibles d'être contrôlées sans coup férir par le Pci. C'est en 1970 que les régions italiennes voient le jour, avec peu de pouvoirs et guère de ressources, défauts qui ne seront que partiellement corrigés par l'évolution normative en 1977. Le lest politique et financier lâché par l'Etat central restera toujours limité, et la sphère politique régionale tendra à reproduire à petite échelle les traits de la vie politique nationale, à la fois du point de vue des acteurs et

“ Les citoyens de l'Italie du centre/nord ont davantage confiance dans les régions que les citoyens du sud, confirmant en substance une certaine différence dans l'enracinement régional des différentes zones du pays. ”

des pratiques. Comme l'a noté Bernard Gaudillière, « la plupart des comportements qui ont creusé un fossé entre les parlementaires, les responsables et l'opinion publique se sont reconstitués à l'échelon inférieur. La proximité géographique des électeurs n'a pas pesé autant qu'on pouvait l'espérer sur le comportement des élus »¹. Si l'espace régional semble être un espace social de référence, si certaines régions peuvent davantage se distinguer par leur subculture politique propre, les grandes lignes de fracture socio-économiques distinguent

d'avantage des blocs (première Italie du triangle industriel nord-occidental, deuxième Italie du sud vouée aux activités primaires et tertiaires, troisième Italie de la petite entreprise au centre et au nord-est) tandis que l'autonomie réelle de l'institution régionale, brouillée derrière cet ensemble de représentations, est de fait limitée.

De grands écarts d'efficacité des institutions régionales

Par ailleurs, les effets de cette régionalisation sont particulièrement contrastés d'une région à une autre. En dépit des vives polémiques qu'elle a suscité bien au-delà des cercles académiques, il nous faut rappeler ici le travail de Robert D. Putnam² dans lequel le politiste américain déployait l'idée que le bon fonctionnement démocratique, en l'occurrence celui des institutions régionales italiennes qu'il étudiait depuis plus de vingt ans, était conditionné par l'existence d'une communauté civique caractérisée par un fort « capital social », notion renvoyant concrètement à son intérêt pour la chose publique, aux relations de confiance existant entre ses

Tableau 1. Différence entre le pourcentage de confiance dans la région et en l'Etat dans les trois zones régionales italiennes.

Zone	Différence (%)
Nord	+11,2
Centre	-16,4
Sud (Iles incluses)	-29,4

Source : notre élaboration d'après Vassallo S., art. cit.

Tableau 2. Différence entre le pourcentage de ceux considérant les pouvoirs plus larges du président de la région comme un fait positif ou très positif et ceux les considérant comme négatifs ou très négatifs.

Zone	Différence (%)
Nord	+67,8
Centre	+62,0
Sud	+54,4

Source : notre élaboration d'après Vassallo S., art. cit.

membres et à la vitalité du tissu associatif. Même si juridiquement le gros des régions est régi exactement par les mêmes règles, certaines régions seraient plus efficaces que d'autres parce qu'elles s'appuieraient sur de « bons citoyens ». Cet article n'est pas le lieu de revenir sur cette thèse qui a suscité des critiques fortes et justifiées. Contentons-nous de souligner, pour notre propos, qu'elle présente l'avantage d'avoir dû offrir une comparaison objective de l'efficacité des régions, comparaison dont les résultats n'ont pas été mis en question tant ils étaient sans surprise.

Qu'est-ce qu'une région « efficace » ? C'est une région à forte « performance institutionnelle », c'est-à-dire capable de prendre en considération les demandes des électeurs et efficace dans l'utilisation de ressources limitées pour répondre à ces demandes. Pour l'établir, Putnam recourait à un indice statistique construit sur la base d'une dizaine d'in-

dicateurs tenant à la capacité de gestion administrative (stabilité de l'exécutif régional, ponctualité dans la présentation du budget, la qualité des services d'information), la capacité à identifier les besoins (avec une évaluation des réformes législatives dans certains secteurs tests et la mesure des aspects innovateurs des lois régionales) et la capacité de résoudre les problèmes (mesurée par exemple par le nombre de crèches, la capacité de dépense des fonds dans certains secteurs tests ou la disponibilité de la bureaucratie régionale pour le citoyen). Le résultat était clair : l'échelle d'efficacité suivait impitoyablement un dégradé opposant les régions efficaces du nord aux régions peu performantes du sud, avec toutefois des nuances faisant par exemple de l'Emile-Romagne la région la plus efficace. Et, de fait, les citoyens se trouvent confrontés à une qualité de service fort variable d'une région à l'autre.

Des différences dans la confiance accordée par les citoyens à leurs régions

Quel est justement le sentiment de ces citoyens face à leur institution régionale ? Les données recueillies par l'Institut Cattaneo de Bologne qui, dans une recherche menée entre 2000 et 2001, a cherché à étudier le degré de confiance des citoyens dans les régions et le niveau de soutien à des réformes ultérieures de décentralisation³, nous éclairent.

À première vue, le tableau 1 montre que les citoyens de l'Italie du centre/nord ont davantage confiance dans les régions que les citoyens du sud, confirmant en substance une certaine différence dans l'enracinement régional des différentes zones du pays déjà identifiée par Putnam.

Ces différences, cependant, sont sensiblement réduites en observant l'écart d'opinion entre ceux qui s'expriment dans un sens très favorable aux nouveaux pouvoirs du président de la région (ici considérés comme un indicateur de la nouvelle visibilité de la région dans la vie des citoyens) et ceux qui les considèrent négatifs ou très négatifs (tableau 2).

Comme le note S. Vassallo dans ce rapport, la confiance dans les régions et dans le *leadership* régional, et, plus généralement, le désir d'une dévolution politique et fonctionnelle plus forte, constituent un enjeu transversal aux camps politiques : la question du fédéralisme n'oppose pas symétriquement électeurs du centre-gauche et du centre-droit. C'est bien sûr assez évident dans le cas de la coalition de

Tableau 3.	
Centralisme contre fédéralisme.	
Proportion d'accord avec les propositions suivantes.	
	%
La structure actuelle convient bien, on doit juste mieux la faire fonctionner	35
Il faut donner de plus grands pouvoirs aux collectivités locales, surtout aux communes	26
Il faut réaliser un Etat fédéral qui donne l'autonomie et plus de pouvoirs aux Régions actuelles	23
Il faut réaliser une confédération d'Etats, sur le modèle des USA	12
Aucune/NSPP	4
Total	100
(N=3212) Source : sondage Abacus publié dans <i>Il Messaggero</i> , 19 novembre 2002.	

centre-droit, dans laquelle sont présents en même temps un parti territorial (la Ligue du Nord) qui ne renonce pas à user de la menace sécessionniste pour les régions septentrionales, et un parti (*Alleanza Nazionale*) recueillant l'essentiel de ses suffrages dans les régions méridionales et qui a toujours fait de l'unité du pays l'un de ses points de programme inaltérables.

Certes, il est vrai que la confiance dans les régions et le désir croissant d'une plus grande attribution de compétences aux institutions régionales (et, plus généralement, locales) en Italie est aussi une réponse à l'insatisfaction des citoyens envers l'Etat central, souvent considéré comme inefficace et inadéquat pour répondre aux défis posés par le nouveau scénario politique et économique international. En effet, comme le montre un récent sondage de l'Institut Abacus publié sur un quotidien national, 35 % des Italiens sont convaincus que l'organisation régionale de l'Etat fonctionne bien, mais qu'il faudrait simplement la faire fonctionner mieux (tableau 3).

“ L'élection directe du président des régions, qui a complété celle pour l'élection directe des maires (loi n° 81 du 25 mars 1993), vise à stimuler l'attention des citoyens à leur réalité locale et celle des politiques locaux à la structuration de leur propre intérêt territorial. ”

Statut spécial des îles méditerranéennes et extinction du séparatisme

Il nous paraît à ce stade utile d'ouvrir une parenthèse sur la question des statuts spéciaux en ayant à l'esprit le cas de la Corse. Cette dernière est en effet la région française qui pose avec le plus d'acuité la question de son évolution statutaire puisque trois moutures consécutives se sont succédées en vingt ans. Toutefois, il semble que la question institutionnelle n'ait pas été perçue comme essentielle par le corps électoral qui a répondu négativement (d'une courte tête il est vrai), à la consultation

“ La confiance dans les régions et le désir croissant d'une plus grande attribution de compétences aux institutions régionales en Italie est aussi une réponse à l'insatisfaction des citoyens envers l'Etat central, souvent considéré comme inefficace et inadéquat. ”

référendaire organisée dans l'île sur le passage à une collectivité territoriale unique le 6 juillet 2003. Pourtant, ces dernières années, l'exemple italien des statuts d'autonomie des îles — qui a également retenu l'attention du Sénat français en 2000 — a eu la part belle dans le débat public. Trois jours avant le scrutin, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy déclarait au *Monde* : « La Sardaigne a un statut d'autonomie depuis 1948 : il n'y a plus d'indépendantistes sardes. La Corse est à neuf kilomètres. N'est-il pas temps de réfléchir ? ». Et en novembre 2003, un conseiller de Lionel Jospin particulièrement investi dans le “processus de Matignon”, Alain Christnacht, renouvelait dans les mêmes termes le satisfecit accordé au cas sarde dans le

mensuel *Corsica* : « J'observe que l'autonomie, dans d'autres pays, marche souvent bien, mais pas toujours. Elle est une réussite en Sardaigne ou en Catalogne; elle n'a pas mis fin à la violence au Pays basque ». Le cas sarde que nous examinons ici puisqu'il est souvent suggéré mériterait davantage de nuances tenant tant à la réalité des mobilisations séparatistes en Sardaigne qu'à la soi-disant réussite de l'autonomie de la grande île.

Une contestation nationalitaire qui ne s'est jamais moins mal portée

Sur ce point⁴, il est exact de dire que les mouvements séparatistes ont globalement constitué une force marginale en Sardaigne depuis l'Unité : la contestation régionaliste

s'est incarné dans un parti autonomiste né dans l'entre-deux-guerres, le Parti Sarde d'Action (PSdAz), et qui fut l'initiateur d'un projet auquel se rallieront les partis démocrate-chrétien puis communiste et socialiste afin d'aboutir au statut constitutionnel d'autonomie en 1948. Le péril séparatiste de la période fut des plus réduits (une éphémère ligue indépendantiste recueillera 0,2 % des suffrages aux élections de 1946), surtout si on le compare à la réalité sicilienne. Toutefois, c'est sur un programme séparatiste inédit que le vieux PSdAz accèdera, à la tête d'une coalition de gauche, au sommet du gouvernement régional de 1984 à 1989, et c'est une ligne qu'il a reprise depuis 1998 ; de plus, depuis 1987, un parti indépendantiste non violent (*Partidu Indipendentista* devenu en 1992 *Sardigna Natzione*, noté SN, et ayant connu une scission en 2002) est capable de se présenter à chaque élection des candidats, avec des scores qui demeurent faibles (inférieurs à 4 %) mais qui n'ont jamais été aussi hauts, au point que le PSdAz et SN aient fait liste commune aux élections législatives de 2001. Plus encore : confrontées à une tendance croissante à la bipolarisation du système politique régional conformément aux tendances en cours depuis l'écroulement de la “Première République”, on a vu se développer ces dernières années une tentative de constitution d'un pôle nationalitaire se voulant équidistant des coalitions de centre-gauche et de centre-droit et composé des mouvements précités mais aussi de petits partis centristes jouant la carte autonomiste. Sans se cacher la part d'opportunisme qu'il y a à vouloir exploiter une thématique aujourd'hui en vogue mais hier négligée, le fait qu'elle soit perçue comme porteuse de ressources politiques potentielles est révélateur d'une certaine acuité relative de la contestation périphérique.

La “réussite” de l'autonomie sarde en question

Plus fondamentalement, on peut s'étonner de voir la question statutaire n'être envisagée pour la Corse que sous sa capacité à suffoquer une revendication séparatiste, et non à satisfaire les citoyens. Le discours selon lequel l'autonomie sarde est une réussite ne manquera pas d'étonner les observateurs insulaires qui sont très nombreux à avoir tôt utilisé l'expression de « faillite » pour en rendre compte⁵ pour des motifs qui ne diffèrent aucunement de ceux évoqués pour les régions à statut ordinaire (réticence administrative et assujettissement politique). De ce fait, les critiques, autour

Tableau 4.
Principales modifications à la Constitution italienne du 7 octobre 2001.

	Constitution 1948	Réforme constitutionnelle de 2001
Structures institutionnelles (art. 114)	La République se divise en régions, provinces et communes.	La République est composée de Communes, Provinces, Villes Métropolitaines, Régions et de l'Etat.
Répartition des compétences (art. 117)	Compétence législative des régions limitativement énumérée par cet article et complétée le cas échéant par des lois constitutionnelles.	Pouvoir législatif exclusif de l'Etat dans les matières les plus importantes.
	Limites : respect des principes fondamentaux posés par les lois de l'Etat et celui de l'intérêt national ou des autres régions.	Liste des compétences soumises à une législation concurrente Etat/région. Dans les matières faisant l'objet de législation concurrente le pouvoir législatif échoit aux Régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État. Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux Régions.
Principes administratifs (art. 118)	Centralisation, contrôle vertical, homogénéité.	Subsidiarité, différenciation et principes d'adéquation.
Ressources financières (art. 119)	Les Régions disposent de l'autonomie financière dans les formes et les limites établies par des lois de la République, qui coordonnent celle-ci avec les finances de l'Etat, des provinces et des communes.	Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions ont une autonomie financière de recettes et de dépenses. Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal. Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire.

d'une nécessaire réforme, vont aujourd'hui bon train pour trois motifs principaux. D'abord, la région autonome est accusée d'immobilisme puisqu'elle absorberait la majorité de ses ressources aux seules fins d'autosubsistance⁶.

Ensuite, sa propension à étouffer l'initiative des échelons territoriaux inférieurs est souvent mise en avant, que ce soit au niveau communal ou au niveau provincial, à tel point que c'est, tout récemment, un préfet, sardé lui-même, qui s'en est agacé dans la presse locale en déclarant : « Je viens de [la province de] Massa Carrara [en Toscane]. J'ai vu sur le terrain ce que signifie l'Etat des autonomies, avec des communes et des provinces acteurs, à égale dignité de la vie institutionnelle avec les régions et les organes centraux.

Je reviens sur ma terre et me retrouve à faire de l'archéologie institutionnelle, avec une région qui ne coordonne pas mais qui ordonne, qui ne programme pas mais qui gère »⁷. Enfin, la Sardaigne partage la situation des autres régions à statut spécial : celle d'avoir un statut qui prévoyait un ensemble de compétences jugé important dans les années 1940 mais qui se retrouve en retrait vis-à-vis des évolutions institutionnelles actuelles.

Ces lignes ne visent pas à disqualifier toute expérience d'autonomie régionale pour flatter une quelconque raideur jacobine. Elles entendent seulement affirmer que l'on ne saurait se contenter, si l'on se pique de comparaison européenne, de s'en tenir à des évocations incantatoires d'expériences étrangères idéalisées ; il ne faut pas se cacher que l'autonomie peut être source de mécontentement en indiquant d'ailleurs ici que cette solution institutionnelle, bien que juridiquement garantie, n'a pas été réellement appliquée dans l'esprit : le transfert de compétences organisée par les lois n'est qu'un instrument dont les protagonistes, aux différents échelons territoriaux (de l'Europe à la commune), sont libres de faire usage ou non. Plus largement, il ne saurait y avoir de lien simple et univoque entre statut administratif et mobilisations nationalitaires. Un tel théorème fait abstraction de l'ensemble des autres facteurs intervenant dans la genèse

de ces manifestations : choix de développement économique et d'aménagement du territoire, mutations sociales et culturelles et interactions entre sphères politiques régionale et nationale sont également à prendre en compte pour étudier ces phénomènes complexes.

“L'acte II” italien : la voie ouverte vers le fédéralisme ?

Une décennie de réforme des institutions locales

L'assise régionale issue des années 1970 a récemment connu une deuxième étape qui a été sanctionnée par la “réforme du titre V” de la Constitution italienne en 2001. Celle-ci a signifié l'achèvement d'un dialogue politique décennal qui a concerné non seulement le thème des relations territoriales mais aussi l'assise du système de gouvernement et le système judiciaire. En réalité donc, la modification du titre V de la Constitution représente l'unique élément arrivé aujourd'hui à terme d'une palette complexe de réformes plus ou moins profondes menées dans les années 1990 consécutivement à l'implosion du régime issu de l'après-guerre. Elle tire son origine de facteurs internes à l'Italie, mais également externes. Les premiers renvoient certainement à l'affirmation des partis territoriaux, et surtout de la Ligue du Nord qui exploite le mécontentement des citoyens face à un Etat fortement centralisé et bureaucratique et favorise, sur un registre populiste, l'affirmation de la thématique fédéraliste sur l'agenda politique. Parmi les seconds, on doit mentionner la pression de l'Union européenne qui d'un côté enclenche une poussée régionaliste, surtout grâce à la politique de cohésion économique et sociale, et de l'autre contraint les gouvernements à adopter d'importantes mesures de rationalisation de la dépense publique qui, en Italie, prennent la forme d'un plus grand contrôle de la dépense des régions et d'un passage de compétences de l'Etat central aux gouvernements territoriaux.

Déjà en 1992 et 1993 avaient été approuvés certains décrets de réglementation de la dépense publique basés sur le principe de la responsabilité des gouvernements locaux dans la dépense et le prélèvement des impôts qui leur sont propres (décrets n 502 et 504 de 1992 et n° 517 de 1993). En 1997, deux lois essentielles, dites Bassanini (du nom du ministre de la Fonction publique de l'époque), pour la formulation des rapports entre le centre natio-

“L'Italie est aujourd'hui un pays que l'on pourrait dire quasi-fédéral, en ce sens qu'y est reconnue une vaste autonomie législative à ses territoires (nouvel article 117 de la Constitution). Désormais, l'Etat a un pouvoir législatif exclusif défini mais limité aux grands domaines en dehors desquels les régions ont une compétence de principe.”

Le fonctionnement des régions italiennes

Les bases institutionnelles des régions italiennes ont connu en substance deux phases : la première part de l'approbation des statuts ordinaires en 1971 et se conclut avec les réformes constitutionnelles de 1999 et 2001, tandis que la seconde s'ouvre avec ces dernières. Le vocabulaire utilisé pour décrire le fonctionnement des institutions régionales en Italie reprend celui employé au niveau national : on parle volontiers de gouvernement, d'exécutif ou de législatif régional. En général, la détermination de la forme de gouvernement des régions (c'est-à-dire des rapports entre organes politiques) est définie par les statuts régionaux (qui forment une sorte de "loi fondamentale" régionale), lesquels doivent cependant respecter les contraintes posées par la Constitution italienne de 1948. Avant la révision de 1999, cette dernière laissait de faibles marges de manœuvre aux innovations institutionnelles, établissant notamment que l'exécutif régional (composé du président de la région et des membres de la *Junte*, sorte de "ministres régionaux", l'initiative de la norme en moins, en charge d'un portefeuille désigné sous le vocable d'"assessorat") était directement élu par le législatif (représenté par le Conseil régional élu par les électeurs). En conséquence, tous les statuts de 1971 s'orientèrent vers des formes de gouvernement caractérisées par la centralité du Conseil et la collégialité (responsabilité collective) de la *Junte*. Au premier étaient en particulier assignées les fonctions normatives, et même le programme de gouvernement était adopté comme un acte du Conseil lors de l'élection de la *Junte*.

Dans un tel cadre, les membres de la *Junte* apparaissaient surtout comme un point névralgique entre l'administration et l'organe collégial, étant symptomatiquement dépourvus du pouvoir de signature des actes régionaux. En pratique, l'impossibilité de la part du Conseil d'assumer le large éventail des missions lui étant attribuées a fini par constituer les prémisses d'un renforcement de la *Junte* et, en particulier, du président de région, investi d'ailleurs de la fonction de représentation de la région dans la Conférence Etat-régions-provinces autonomes, institution au sein de laquelle se rencontrent gouvernements national et régionaux pour traiter des problèmes les plus épineux au niveau territorial. Les statuts spéciaux, en revanche, assignaient une particulière importance à la *Junte*, à laquelle était attribuée la totalité des fonctions administratives. Les régions concernées avaient ainsi des formes de gouvernement plus distinctement parlementaires, très semblables à celle connue au plan national.

Repenser les rapports entre exécutif et législatif

Du point de vue politique, les institutions régionales (ordinaires et spéciales) étaient marquées par une forte instabilité des exécutifs, le système de partis régional étant caractérisé par la même fragmentation qu'au niveau national. Afin de répondre à cette instabilité, le Parlement a approuvé en 1999 la loi constitutionnelle n° 1 (révisant les articles 121 à 123 et 126 de la Constitution) et, en 2002, la loi constitutionnelle n° 2 (de révision des statuts spéciaux), textes qui modifient les dispositions regardant l'organisation politique régionale, élargissant l'autonomie régionale tant en matière de forme de gouvernement qu'en matière électorale. Il est ainsi établi que le président de la *Junte* régionale est élu au suffrage universel direct (d'où, depuis 2000, l'usage journalistique d'y faire référence sous le vocable de "gouverneur"), sauf disposition contraire du statut régional (art. 122 dernier alinéa).

Que cette élection directe soit maintenue ou pas, chaque région est donc aujourd'hui confrontée à un processus de réforme statutaire qui devrait la porter à repenser l'organisation de ses organes internes et des rapports existant entre eux, notamment en ce qui concerne exécutif et législatif (démission forcée *contra* dissolution anticipée), et de ses compétences. Pour l'instant, seule la Calabre a soumis un projet de nouveau statut qui a été repoussé par le pouvoir central en 2003. Demeurent en effet un certain nombre de contraintes constitutionnelles parmi lesquelles on peut mentionner : le fait que l'appareil administratif régional doit être constitué par le Conseil régional, la *Junte* et son président, auxquels on ajoute un Conseil des autonomies locales (art. 121 al. 1^{er} et 123 al. 4) ; le fait que le Conseil reste titulaire de la fonction législative et des autres compétences indiquées dans la Constitution (*cf.* entre autres les art. 75 al. 1^{er}, 83 al. 2, 121 al. 2, 132, 133 al. 1^{er} et 138 al. 2) ; les missions assignées au président de la *Junte* (art. 121 al. 4) ; la possibilité pour les Conseils de voter une motion de défiance au président de la *Junte* ou de le démettre s'il a commis des actes contraires à la Constitution, de graves illégalités ou pour motif de sécurité nationale (art. 126 al. 1^{er} et 126 al. 3) ; la possibilité, enfin, pour celui-ci de dissoudre de manière anticipée le Conseil régional. Le chantier de la décentralisation italienne est donc encore grand ouvert.

nal et les régions avaient été votées. La première (loi n 59 du 15 mars 1997) établissait le passage de compétences administratives aux régions en accord avec le principe de subsidiarité de l'article 5 du Traité de Rome de 1957, et, en particulier, a instauré la Conférence Etat-régions-provinces autonomes, qui permet aux régions de faire reconnaître au gouvernement leur voix sur les questions qui les regardent de près. La deuxième (loi n 127 du 15 mai 1997) concernait des « mesures urgentes pour l'assouplissement de l'activité administrative et des mesures de décisions et de contrôle ». Enfin, dans les années 1990, a été adoptée une nouvelle loi électorale régionale qui introduit l'élection directe du président des régions (appelés par certains les "gouverneurs"), qui complète celle pour l'élection directe des maires (loi n 81 du 25 mars 1993). Ces lois stimulent en outre l'attention des citoyens à leur

“L'instauration de la Conférence Etat-régions-provinces autonomes, a permis aux régions de faire reconnaître au gouvernement leur voix sur les questions qui les regardent de près.”

réalité locale et celle des politiques locaux à la structuration de leur propre intérêt territorial.

La réforme du titre V a été le fruit du travail de la deuxième Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles, qui vit le jour en 1997 sous la conduite de Massimo D'Alema, alors secrétaire des Démocrates de Gauche (Ds). Cette commission (connue comme "la Bicamérale") réussit à formuler un texte de réforme des institutions territoriales qui recueille le consensus de la majorité et de l'opposition et qui, malgré cela, sera soutenu au Parlement par la seule majorité de centre-gauche à travers le complexe chemin législatif prévu pour les réformes constitutionnelles, et deviendra une loi quelque jour avant la fin de la législature en mars 2001. Elle sera ratifiée par référendum dans l'indifférence générale le 7 octobre 2001 (moins d'un mois après les attentats du 11 septembre à New-York).

Une réforme source d'inquiétudes

Avec cette réforme, l'Italie est aujourd'hui un pays que l'on pourrait dire quasi-fédéral, en ce sens qu'y est reconnue une vaste autonomie législative à ses territoires (nouvel article 117 de la Constitution). Dans l'ancien système où, contrairement au système français, la loi nationale était à compétence générale, les régions à statut ordinaire avaient des compétences limitativement énumérées ; désormais, l'Etat a un

pouvoir législatif exclusif défini mais limité aux grands domaines en dehors desquels les régions ont une compétence de principe (cf. tableau 4). Toutefois, il n'est concédé aucune représentation des régions au Parlement, comme c'est le cas dans les authentiques Etats fédéraux⁸.

Que la réforme de 2001 ait été perçue par les partis qui l'ont votée comme une réforme partielle et insuffisante est chose connue. Elle trouvait en effet moins son origine dans une aspiration fédéraliste d'ensemble que dans la nécessité de recueillir des suffrages (en particulier au nord où les partis de centre-droit ont un certain poids) en vue de l'élection d'avril 2001. Mais son caractère limité a permis aux forces politiques de l'actuel gouvernement de droite l'occasion de chercher à promouvoir une nouvelle réforme territoriale, élaborée par le "ministre des réformes institutionnelles" et leader léghiste Umberto Bossi, et désignée par l'anglicisme *devolution*. Ce projet ambigu propose en substance l'attribution exclusive de compétences aux régions en matière d'école, de sécurité et de santé.

Alors que la réforme précédente ne pouvait guère être très critiquée par les forces politiques de centre-droit sur le fond, la *devolution* de Bossi est accusée, non seulement par l'opposition, mais aussi par une partie des régions, par l'association des communes et par celle des provinces italiennes (ANCI et UPI) de mettre sur la sellette l'unité du pays et de générer un déséquilibre excessif entre territoires, en favorisant les régions les plus riches sans prévoir de mécanisme redistributif vers les régions économiquement les plus faibles. Des constitutionnalistes avertis parlent « d'Etat laissé nu » (Sabino Cassese), de réforme qui « ouvre la voie à une fracture irréparable entre les différentes régions » (Beniamino Caravita) ou qui « tend à renverser et bouleverser l'assise sociale et étatique » (Vincenzo Caianiello). Les voix critiques ne manquent d'ailleurs pas au sein même de la majorité, qui voient dans la proposition de Bossi un « risque de centralisme régional » ou bien la cause potentielle d'un « désordre institutionnel et de conséquences négatives pour les finances publiques ». Le fait que l'impulsion de la réforme émane d'un parti qui ne se caractérise surtout par des volontés de rejet (de la classe politique, des méridionaux et des étrangers) peut légitimement faire peser le soupçon sur les conséquences de la continuation d'un tel processus, comme avec la mise en place d'un "Sénat des régions" dont la promotion est assortie d'un chantage séparatiste à éclipses.

La modification de l'assise territoriale de l'Etat italien est donc depuis un certain nombre d'années au centre du débat politique. Une bonne raison de continuer à suivre le débat italien, avec, souhaitons-le, le plus de sérieux possible.

M.B. et C.R.

1. Gaudillère B., *Le régime politique italien*, Paris, PUF, 1999, pp. 114-115.
2. Putnam R.D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1995. Une première présentation en français par cet auteur dans "L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien", *Pouvoirs*, 19, 1981, pp. 59-58.

3. Vassallo S., *Regioni, "governatori" e federalismo. Come la leadership può cambiare la geografia*, Bologne, Istituto Cattaneo, 2001.

4. Roux C., "Des difficultés de la contestation périphérique dans le Mezzogiorno. L'exemple du Parti Sarde d'Action dans l'Italie républicaine", *Pôle Sud*, 20, mai 2004 (à paraître).

5. Sotgiu G., *La Sardegna negli anni della Repubblica*, Bari, Laterza, 1996 ; Accardo A. (a cura di), *L'isola della Rinascita. Cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*, Bari, Laterza, 1998 ; Serri G., *Cinquant'anni di autonomia*, Milan, Franco Angeli, 1999.

6. Pruna L. et Zurru M., *Come è difficile spendere. L'esperienza dei Fondi strutturali europei in Sardegna*, Milan, Franco Angeli, 2001.

7. *L'Unione Sarda*, 30 novembre 2003.

8. Fabbrini S., *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Rome/Bari, Laterza, 1999.

Éléments bibliographiques

Bagnasco A. et Oberti M., "Le trompe-l'œil des régions en Italie", in Le Galès P. et Lequesne C. (dir.), *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 149-163.

Baldi B., "La politica di riforma centro/periferia", in Di Palma G., Fabbrini S. et Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo ? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologne, Il Mulino, 2000, pp. 115-151.

Fabbrini S. et Brunazzo M., "Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization", *Regional and Federal Studies*, 13 (1), spring 2003, pp. 100-120.

Merloni F., "Italie : du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales", in Delcamp A. et Loughlin J. (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, 2002, pp. 215-231.

Roux C., "Des difficultés de la contestation périphérique dans le Mezzogiorno. L'exemple du Parti Sarde d'Action dans l'Italie républicaine", *Pôle Sud*, n°20, mai 2004 (à paraître).

Sénat, *Le statut des îles européennes. Etude de législation comparée*, Paris, Sénat, avril 2000.

Sénat, *La réforme régionale en Italie, un exemple de décentralisation. Compte-rendu de la mission effectuée à Rome et à Palerme par une délégation du groupe interparlementaire France/Italie*, Paris, Sénat, 17-20 juin 2002.

Vandelli L., "Du régionalisme au fédéralisme ?", *Pouvoirs*, n°103, novembre 2002, pp. 81-91.

Vesan P., "Italie : les enjeux d'un fédéralisme solidaire", *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003, pp. 92-96.

Erratum

Concernant l'article intitulé « Le statut des îles en Europe : entre détachement et rattachement » (*Pouvoirs Locaux* n° 59, IV 2003), signalons une erreur p.134. Ainsi, la phrase exacte était la suivante : « En tant que tel, il dispose de compétences régaliennes (politique monétaire, police, défense...etc.) et transversales, alors que l'île ne possède, elle, que des compétences horizontales (transports, aménagement du territoire, tourisme, patrimoine culturel, etc..) »