

Italianité et territoire : de nouvelles articulations d'échelles ?¹

L'*italianité*, entendue au sens d'identité et de bien commun national, est devenue depuis une dizaine d'années un objet de débat en Italie. En témoignent les titres de nombreux essais récents : *Faire les Italiens*, *L'identité italienne*, *Ne pas casser l'unité de l'Italie*, etc.². Ce débat porte cependant moins sur le sentiment national dans ses racines culturelles que sur le couple Etat nation. En effet, l'Italie a connu depuis 1992, avec le début de l'opération judiciaire *Mani Pulite*, et connaît encore à certains égards, une crise de légitimité de l'Etat à la fois morale, institutionnelle et politique. Cette crise touche aussi au territoire, avec l'émergence de la Ligue du Nord d'Umberto Bossi.

La péninsule se trouve en fait dans une situation paradoxale, qui présente de multiples fausses évidences. Ainsi, sur le plan des échelles de référence, on assiste à un double délestage de l'Etat à la fois vers l'Europe et vers le niveau local-régional, phénomène qu'on retrouve ailleurs en Europe : en Belgique, en Espagne, et même à un moindre niveau en France. Il serait alors tentant d'opposer l'Etat central qui serait discrédité, en particulier dans le Nord, et l'échelle régionale ou/et locale qui seraient une façon de ressourcer le lien social, une source d'efficacité. A l'appui de cette thèse, on peut relever que peu de jours se sont écoulés au printemps dernier, dans le climat préélectoral tendu des élections législatives de 2001, sans que revienne dans le débat public le thème de la nécessaire réforme fédérale de l'Etat. Pourtant, contrastant avec cette omniprésence du discours sur la décentralisation, on ne peut que constater la faible participation des Italiens au référendum qui lance précisément la réforme de l'Etat en octobre 2001, seul le tiers des électeurs s'est déplacé.

Autre paradoxe, le clivage socio-économique Nord-Sud, incontournable au point d'avoir été longtemps qualifié de *question méridionale*, est à l'évidence une dimension

¹ Texte remanié en novembre 2002. Une grande part de cet article reprend la présentation d'un mémoire pour l'Habilitation à diriger les recherches en géographie : *L'Italie, question nationale, nation, Europe*, soutenu en novembre 2001 à l'Université Paris 1 (dir. : J. Brun).

² Voir bibliographie, Galli della Loggia, Cafagna, Diamanti &al.etc

de cette crise de légitimité de l'Etat. Par son nom même, la Ligue du Nord, née en 1989 du regroupement de différents petits partis, entend définir le Nord contre l'Etat unitaire et aussi contre le sud. Mais là encore, on se trouve confronté à une fausse évidence : la Ligue réaffirme en effet ce clivage Nord-Sud alors même que depuis les années 1970, les sciences sociales avaient tenté un cheminement inverse, nuançant (Bagnasco, 1977, Coppola dir. 1996), voire pour certains abandonnant (Dauphiné, 2000) cette clé de référence séculaire. C'est donc sur la place publique que la question du territoire, de ses clivages, de ses échelles de référence, revient en Italie, et c'est avant tout cette pression publique ambiguë et déconcertante, omniprésente et volatile, qui oblige les sciences sociales à y revenir.

Nous nous bornerons ici à un aspect de cette vaste problématique : quelle est l'essence du clivage Nord-Sud ? S'agit-il d'un "fil à plomb" qui partagerait l'Italie en deux parties nettement scindées, ou s'agit-il plutôt d'une bipolarité mouvante, fluctuante, dynamique ?

Un clivage Nord-Sud d'essence socio-économique

Tout d'abord, ce clivage historique Nord-Sud apparaît comme étant encore une référence majeure, et elle est de nature avant tout socio-économique. Les trois quarts des pauvres (selon les critères officiels de l'Istat) et 58% des chômeurs italiens résident au sud d'une ligne Rome-Pescara pour 36% de la population. C'est là un fait qui ne peut être occulté. Le PIB/habitant de la Campanie par exemple peut être évalué à un peu plus de la moitié de celui de la Lombardie ou de l'Emilie-Romagne. Certes, de tels écarts se rencontrent dans d'autres pays européens, y compris en France, mais dans le cas de l'Italie, l'essentiel des régions se groupent autour de ces valeurs extrêmes : d'un côté celles du Sud, et d'un autre côté la plupart de celles du Nord (**figure 1b**). Pourtant, il ne s'agit nullement de deux ensembles régionaux indépendants. Le dualisme Nord-Sud, c'est aussi une forte intégration tissée au fil des décennies entre le Nord et plus précisément le Nord-Ouest - le Triangle Gènes-Milan-Turin - et le Sud : par des décentralisation d'industries comme celles de Fiat, et surtout par les migrations interrégionales qui ont atteint leur apogée dans les années 1950 et 1960, alors que le

Triangle industriel était soumis aux énormes besoins en main-d'œuvre du fordisme triomphant, la capitale et l'étranger étant les autres destinations majeures des migrants. Après avoir diminué dans les années 1970-80, ce flux Sud Nord a repris récemment (Svimez, 2000), sans atteindre toutefois l'ampleur qu'il avait autrefois. Ce dualisme a enfin une composante politique et institutionnelle, car l'Etat a joué un rôle à la fois dans sa genèse et dans l'intégration Nord-Sud. Outre l'aménagement du territoire, sur lequel nous reviendrons plus loin, la géographie des prestations sociales et celle des services publics atténuent d'une façon générale les disparités régionales de richesse, comme c'est d'ailleurs le cas dans les autres pays européens (UE, 1996, Damette, 1994) même si le Sud demeure en matière de services publics moins bien doté que le Nord.

En outre, ces deux grands ensembles régionaux ne sont pas figés. Au sein du Centre-Nord, dès les années 1950 et de façon évidente à partir des années 1970, l'émergence d'une Troisième Italie (Bagnasco, 1977) vient égaliser peu à peu le niveau de vie du Nord-Est et celui du Nord-Ouest. Cette Troisième Italie est basée sur un *continuum* de systèmes productifs très spécialisés : Benetton à Trévisé par exemple. Elle a connu un développement décentralisé, articulant étroitement famille, entreprises et réseaux de connaissances. Son essor contribue à renforcer l'identité locale et indirectement à distendre le lien que pouvaient opérer les Italiens entre l'appartenance à un Etat donné et leur enrichissement personnel. En effet, si la thèse d'un développement de la Troisième Italie qui se serait fait "sans l'Etat" (UE, 1995), dans une relative neutralité vis-à-vis des mécanismes de répartition, est à nuancer³, il reste que l'affirmation de cet ensemble comme principal pôle d'emploi du pays contribue à renforcer l'entreprise et le *self development* comme valeurs de référence en Italie. L'industrialisation plus classique du Triangle industriel, fondée sur le salariat et la grande entreprise, mettait davantage en

³ D'une part, si le discours léguiste puise largement dans le registre de l'Italie des entrepreneurs (Diamanti & al., id, Bagnasco, Oberti, 1995), les cartes électorales de la Ligue et la Troisième Italie ne se superposent pas : la Toscane et l'Emilie-Romagne en particulier échappent à la Ligue. D'autre part, l'absence de l'Etat est toute relative : l'évasion fiscale, largement tolérée jusqu'aux années récentes, les lois sociales laissant les petites entreprises "hors" statut des travailleurs, et enfin la tolérance des pouvoirs publics par rapport au non respect des normes urbanistiques... constituent une action "en creux" de l'Etat qui ne doit pas être négligée dans l'explication de la vitalité - et de certains défauts - de l'économie périphérique.

relief le rôle de l'Etat : politiques économiques, infrastructures, etc. ont contribué ici de façon évidente à la formation de la richesse régionale.

Par ailleurs, des formes économiques proches de la Troisième Italie existent au sein des grandes régions métropolitaines du Nord-Ouest mais aussi dans le Sud, bien qu'elles soient desservies par le contexte : accès difficile aux marchés, insécurité, précarité, etc. (Froment, 2001). On évoque souvent à ce propos la notion d'un modèle adriatique qui irait de la Vénétie aux Pouilles (**figure 1d**). En somme, ce qui ressort du modèle ternaire, c'est qu'on se trouve bien dans la même société du nord au sud de la botte, c'est-à-dire une société fondamentalement territorialisée, valorisant la famille et le localisme. Le sub-système qualifié de Troisième Italie trouve son apogée dans un ensemble allant de la Vénétie à la Toscane voire aujourd'hui aux Abruzzes, mais il est présent en filigrane partout... contribuant autant à construire l'*italianité* qu'à la déstabiliser. Encore faut-il bien sûr qu'il soit reconnu comme tel ! Récemment, à l'occasion d'une visite à un district industriel de Campanie, un ministre du gouvernement Berlusconi s'est étonné de la présence d'entrepreneurs dynamiques au Sud. Cet aveu a suscité des réactions aigres-douces : comme le notait le géographe Pasquale Coppola dans un éditorial du quotidien *la Repubblica* : "mieux vaut tard que jamais"⁴ mais il s'en faut de beaucoup pour que cette éphémère reconnaissance l'emporte sur la plus classique vision d'un Sud "*assisté*".

A propos de ce décalage existant entre la géographie socio-économique de l'Italie et la perception que peuvent en avoir les Italiens eux-mêmes, on peut aussi évoquer l'affirmation de Rome. Bien réelle sur le plan économique, elle reste occultée sur le plan des représentations du territoire, dans le cadre d'une culture nationale où la Ville éternelle tient depuis l'Unité un rôle ambigu, quasi maternel initialement⁵, mais aussi et surtout associé à l'Etat. Or les Italiens du Nord comme du Sud n'ont jamais eu d'attachement excessif pour celui-ci (Galli della Loggia, 1999). La dénonciation de ses dysfonctionnements _ lenteurs administratives, inefficacité face à la criminalité

⁴ Grazie ministro, non é mai troppo tardi, *La Repubblica*, 30-10-2002. Il s'agit du ministre de l'économie Giulio Tremonti.

⁵ Voir Budillon-Puma.

organisée... _ est un élément majeur de la protestation léguiste (Champeyrache, 2002), qui ne fait ici que reprendre à son compte des récriminations présentes aussi dans le Sud. A cet égard, relevons que la récente réforme de la Constitution a cru bon de réaffirmer que "Rome est la capitale de l'Etat" (tableau 3 infra), précaution qui en dit long sur les contestations qui se sont focalisées sur la capitale !

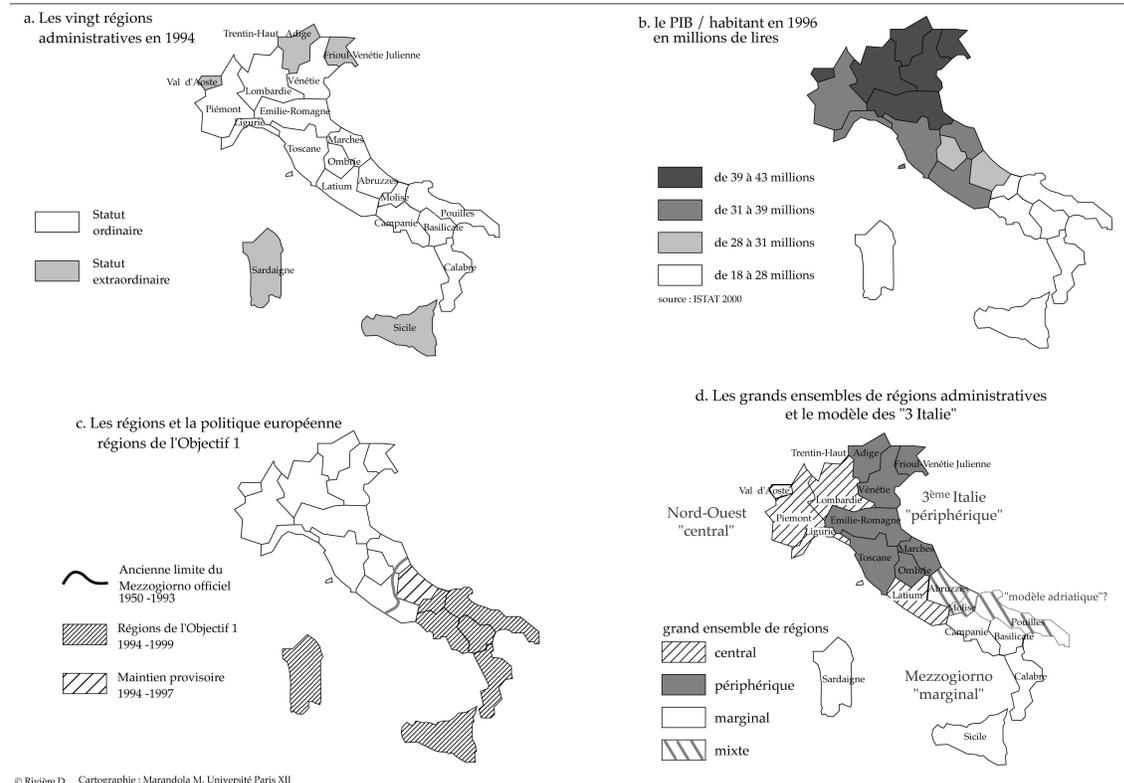


Fig. 1. Maillage régional et grands ensembles en Italie

Le clivage Nord-Sud est donc dynamique et évolutif : il se présente aujourd'hui plus comme un schéma ternaire que binaire. Enfin il n'exclut nullement la prise en compte de la diversité interne du Sud, à travers par exemple les districts ou d'autres clivages internes que nous ne détaillerons pas ici⁶. Mais sa pérennité à la fois dans le réel et dans les représentations du territoire montre qu'on a à faire ici à une des structures "lourdes" de l'Italie.

⁶ Voir Coppola, dir. 1996. et Muscarà, 2000.

S'agit-il pour autant d'une réalité qui fédérerait de façon totalement cohérente l'ensemble des critères d'analyse de la société italienne ? Si elle a bien sûr des composantes culturelles _ le développement du Nord-Est mobilise par exemple des données anthropologiques héritées du moule rural_ il faut se garder de la tentation de la "culturaliser" à outrance car elle reste fondamentalement d'ordre économique. En effet, la géographie culturelle de l'Italie ne se résume nullement au clivage Nord-Sud, et celui-ci n'est sans doute pas le plus pertinent dans ce domaine. Si on s'intéresse par exemple au sentiment d'appartenance, l'Italie apparaît plutôt comme un *patchwork* structuré sur l'identité locale et régionale... sans que celles-ci s'opposent systématiquement à la nation (Biorcio, 1997). De même que les autres pays méditerranéens, l'Italie témoigne d'une identité territoriale de type additionnelle, c'est-à-dire affirmée à tous les niveaux : local, régional, national, et même européen, avec toutefois une primauté du local (Galli della Loggia, 1999). Ce trait apparaît bien dans les sondages *Eurobaromètres* réalisés par l'Union européenne :

Tableau 1. Le sentiment d'appartenance territoriale en Europe en 1991

Fréquence du sentiment d'attachement à : local, régional, national, européen

	Italie	Grèce	Esp.	Port.	France	All.	Eur. 12
très attaché à ville ou village	59	81	73	75	40	60	54
pas du tout attaché à ville ou village	4	2	1	1	8	1	4
très attaché à région	50	87	71	69	41	62	55
pas du tout attaché à région	3	1	1	1	3	0	2
très attaché à pays	55	86	62	70	46	47	53
pas du tout attaché à pays	3	0	3	0	3	1	2
très attaché à Europe	19	16	18	8	10	11	12
pas du tout attaché à Europe	14	20	13	22	16	13	18

Source : UE, Sondage Eurobaromètre, décembre 1991.

Qu'en est-il sur le plan linguistique ? Il est difficile d'appréhender cette dimension, car, bien loin du modèle belge où l'organisation de l'Etat repose sur des régions et

communautés à base linguistique, l'Italie, comme la France, se rattache juridiquement et culturellement aux pays de tradition non communautariste. De ce fait, l'Etat italien, pas plus que l'Etat français, ne cautionne la diversité de la nation sur ce plan : à l'échelle nationale, il n'y a pas de prise en compte des données linguistiques dans les recensements de la population. Toutefois, certaines régions autonomes (Provinces de Bolzano, Aoste, Trieste) procèdent à des enquêtes linguistiques et récemment l'Istat a fait de même à l'échelle nationale. L'image qui en ressort (Banini, 1999, De Mauro, 1992) est celle d'une bonne résistance des usages linguistiques minoritaires, en particulier dans les campagnes et les petites villes du Nord-Est (tableau 2) ; à un moindre degré, c'est vrai aussi dans certaines métropoles : à Naples, à Venise, etc. On reste loin toutefois de la situation de la Catalogne, où l'affirmation linguistique est une dimension importante de l'ensemble de la dynamique régionale vis-à-vis de Madrid (Roque, Gallardo, 1993). Par ailleurs, la Ligue du Nord elle-même, bien qu'elle s'évertue *_difficilement_* à construire une base "ethnique" à son discours, revendique moins en ce domaine une unité padane que la défense **des** cultures padanes.

Tableau 2. Usages linguistiques en Italie en 1995

Italien dominant : usage exclusif de l'italien à plus de 60%	Toscane, Ligurie, Latium, Lombardie, Piémont Emilie-Romagne, Sardaigne, Val d'Aoste
Mixte : italien exclusif de 30 à 50%, le reste allant à usage alterné italien-dialecte ou au dialecte seul	Ombrie, Pouilles, Abruzzes, Molise, Marches, Calabre, Basilicate, Sicile, Campanie
Dialecte en dominante sur l'italien	Trente, Bolzano, Frioul-Vénétie Julienne, Vénétie

Sources : d'après T. Banini, 1999, sur base Istat, 1997

Le clivage Nord-Sud s'inscrit donc fondamentalement dans le mode de vie, dans la géographie des revenus et du bien-être des Italiens, plus que dans un complexe identitaire-culturel. C'est là un point important, car il nous invite à considérer la crise nationale italienne avant tout sous l'angle fort prosaïque... du porte-monnaie. "Qui paye pour qui en Italie", quel est le rôle de la régulation dans les rapports entre régions riches et régions pauvres ? Tel est semble-t-il le nœud majeur du problème.

Une question interpellant l'Etat... et un délestage vers le niveau local-régional et vers l'Europe

Inscrite dans l'histoire unitaire du pays, la question Nord-Sud appelle depuis toujours l'évaluation, voire le jugement de valeur. En témoigne le titre de l'ouvrage de Carlo Levi *Le christ s'est arrêté à Eboli*⁷ qui au seuil de années 1950 a joué un rôle similaire à l'ouvrage de Jean-François Gravier *Paris et le désert français* pour le lancement des politiques d'aménagement du territoire en France. Un livre grand public et engagé d'un côté, un essai émanant de la technocratie de l'autre, on mesure là encore à quel point la question régionale est marquée en Italie ! En somme, il est bien difficile de ne pas chercher un ou des responsables, voire des coupables, dans de tels contrastes interrégionaux (Cafagna, 1994).

Ainsi, un discours que l'on peut entendre couramment en Italie, et ce bien avant la Ligue du Nord, évoque le "Sud chaotique" en y associant généralement Rome. Ce couple situé au sud d'un "tropique de la déveine"⁸ est opposé en particulier à l'"efficace et inventive" Milan, célébrée comme capitale économique et morale de l'Italie (Dalmaso, 1971). Dans les versions plus dures de ce discours, qui sont devenues fréquentes dans les années 1990 mais qui ont toujours existé, le Sud devient "assisté" et la capitale est déclarée "improductive" ; le fait que *Mani pulite* démarre à Milan aurait pu atténuer le contraste entre les deux métropoles, mais cela n'a guère été le cas. Ce discours de dénigrement associé au Sud a cependant été longtemps équilibré par une rhétorique inverse, celle du "coût de l'unification nationale pour le Sud", qui était largement acceptée par la classe politique de l'après-guerre (Diamanti & al., 1995). L'idée d'une responsabilité du pouvoir central dans le "retard" du Sud contrebalançait la rhétorique du "Sud problème" et elle légitimait l'action de l'Etat, conçue comme une réparation de la dette du Nord. Or dans les années 1990, un tabou se rompt :

⁷ Voir Van den Bossche.

⁸ Dessin humoristique sur l'Italie paru dans *Lupo Alberto*, revue pour la jeunesse, 1987 :

l'argumentaire du Sud spolié fait place à celui du "poids du Sud pour le pays" et en particulier pour le Nord, "frein" à son intégration européenne.

Ce qui a réveillé et inversé ce gradient moral Nord-Sud, c'est moins la géographie socio-économique que la restructuration de l'Etat (Rivière, 2001). En effet, le modèle des Trois Italie ne connaît pas de révolution majeure dans la dernière décennie, même si les indicateurs économiques du Sud s'aggravent globalement et si à l'inverse la situation de certaines régions méridionales, comme la Basilicate ou les Abruzzes, s'améliore. C'est surtout une remise en cause de l'Etat comme acteur économique et régulateur, de l'Etat comme échelle de référence associée à l'idée même de nation, de l'Etat régalien enfin, qui intervient alors en Italie, sous l'effet de différents facteurs. Certains sont d'une grande banalité en Europe, comme la crise du système des retraites, la libéralisation de l'économie, la mise sur pied de la Monnaie unique qui accroît les tensions budgétaires etc. D'autres sont plus spécifiques : ainsi, la lutte contre la mafia, qui a connu un renouveau à partir du milieu des années 1980, a contribué paradoxalement à l'aggravation de l'image du Sud car elle s'est traduite par une plus grande visibilité de ce phénomène⁹, et ce alors même que la mafia, loin de se cantonner au Sud, s'europanise à la faveur du Marché unique. D'autres enfin sont des facteurs dont la France se croyait à l'abri... jusqu'aux dernières élections, comme la perte de légitimité de la classe politique. Celle-ci est spectaculaire en Italie du fait de la conjonction entre l'opération judiciaire *Mani Pulite* et la fin de la logique des blocs Est-Ouest, qui sous-tendait la vie politique depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La dernière décennie a vu la mise sur pied de coalitions en grande partie nouvelles, bien que structurées sur le classique couple gauche droite. Point important, la géographie électorale qui en résulte n'est nullement Nord-Sud : le Sud est plutôt le lieu de l'arbitrage entre les deux coalitions. Mais cette nouvelle donne, associée à la réforme des modes de scrutin, a pour effet de donner beaucoup d'importance aux petits partis, car ceux-ci se retrouvent dans un rôle d'arbitre (Collectif Hérodote, 1998). D'où le rôle dévolu à la Ligue du Nord, dont le pourcentage de voix oscille entre 4 et 11% du total national au cours des dix dernières années, mais dont l'écho médiatique et politique est

⁹ A titre indicatif, en 1994 comme en 1998, un délit sur huit était imputé à la criminalité organisée en Italie, et même un sur cinq dans le Sud ! En 1988, la part des crimes officiellement reconnus comme mafieux était respectivement de 8% et 8,2%. Données Istat.

bien plus large, dans le Nord bien sûr _la Ligue a engrangé 29% des voix en Vénétie en 1996_ mais aussi plus généralement dans tout le pays. La Ligue a donné le ton sur de nombreux thèmes du débat public ces dernières années, et en particulier sur la réforme fédérale de l'Etat, obligeant les autres forces politiques à se positionner sur son terrain.

Plus généralement, la traduction géographique majeure de la mue de l'Italie et de la crise de légitimité de l'Etat central, c'est un certain changement d'échelle, avec une perte de vue de la logique de fonctionnement du système national, et la valorisation au contraire de l'échelle locale et régionale. Ce changement d'échelle dépasse la thématique léguiste, car celle-ci vient rencontrer une dynamique beaucoup plus large, de source à la fois technocratique et parlementaire : celle qui voit l'Etat italien se défaire d'une partie de ses fonctions traditionnelles au profit du niveau local ou régional, supposés plus efficaces dans une logique européenne de *subsidiarité*. Cette dynamique vient en partie relayer les propositions de la Ligue du Nord... mais aussi s'y opposer : la réforme de l'Etat, en projet depuis une dizaine d'années, est en effet en partie conçue et présentée comme une riposte à ses propositions radicales.

Sur ce plan, l'Italie présente toutefois une situation confuse. D'un point de vue identitaire et politique, le niveau local s'est renforcé durant la dernière décennie. En particulier, les maires des grandes villes, à Naples, Palerme, Venise... ont su mobiliser l'"orgueil citadin"¹⁰ au service de leur action municipale. Pourtant, d'un point de vue institutionnel, c'est surtout vers les régions que se tourne le Parlement dans la recherche de nouvelles formes d'action publique. L'Italie fonctionne depuis longtemps sur un système régional (**figure 1a**) : créées soit au lendemain de la guerre soit en 1968, les régions italiennes, contrairement à leurs homologues françaises, disposent par exemple d'un pouvoir législatif sur certains thèmes (Mazzega, Musitelli, 1980). Mais ce système s'est rapidement révélé insatisfaisant, que ce soit en terme d'efficacité de l'action publique ou de dépendance des régions vis-à-vis de l'Etat, et il est aujourd'hui en refonte.

En ce qui concerne le clivage Nord-Sud, le maillage régional tel qu'il existe jusqu'à présent ne souligne pas particulièrement les contrastes économiques interrégionaux

¹⁰ A. Bassolino, ancien maire de Naples, dans Bevilacqua, 1995

comme c'est le cas en Espagne avec le modèle du fédéralisme asymétrique. Au contraire, il a plutôt eu tendance à écrêter les différences. Les petites régions sont celles qui s'en sortent le mieux financièrement, qu'elles soient dotées d'un statut spécial (Val d'Aoste, Trentin, Frioul) ou même ordinaire (Molise, Basilicate). A cet égard, les années récentes ont introduit d'importantes nouveautés. En 1999, l'élection directe des présidents de région, désormais nommés gouverneurs, renforce de fait la montée en puissance de la Lombardie ou la Vénétie, d'autant que les réformes Bassanini (1997, 1998) transfèrent vers le niveau local et régional de nouvelles fonctions. Sur le plan financier, la mise en œuvre d'un fédéralisme fiscal est en chantier. Mais surtout, le *Pacte de stabilité*, qui a été imposé par l'Etat à toutes les collectivités territoriales au nom de la Monnaie unique européenne, renforce les tensions Nord-Sud avec des effets en chaîne jusqu'au niveau local. L'introduction d'une fiscalité locale par exemple pose moins de problèmes dans le Nord que dans le Sud. En 1999, 329 communes méridionales se sont déclarées en faillites (soit 12% du total !), alors que dans le Centre-nord elles ne sont que 78 (soit 1,5% du total) à connaître le même sort (Svimez, 2000).

Enfin, après plus de dix ans de débat ardu, la réforme constitutionnelle qui a été adoptée en mars 2001 par l'Assemblée puis entérinée par référendum, introduit un compromis entre pouvoir central et local-régional. Par rapport à la Constitution jusque-là en vigueur, elle renverse la répartition des pouvoirs, puisque l'Etat ne conserve plus que des compétences résiduelles : domaine régalién et quelques compétences d'intérêt national.

Tableau 3. Vers un Etat fédéral : le Titre V de la Constitution italienne

Articles Const. de 1948	Constitution de 1948	Projet gouvernemental adopté en mars 2001
Article 114	La République est constituée de : Etat, régions	La République est constituée de : communes, provinces, aires métropolitaines, régions et Etat. Rome est la capitale de la République

Article 117	Compétence législatives des Régions énumérées - 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	Compétence législatives de l'Etat énumérées - 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
Article 119	Autonomie fiscale partielle des Régions	Autonomie fiscale des Régions, Provinces, Communes, Aires métropolitaines, avec un fonds de péréquation, et aide aux "aires déprimées"

Sources : Constitution de 1948, Loi 142, 8-6-1990, Projet de loi 9-3-1999, approuvé par le Sénat le 22-7-1999, Loi de Réforme constitutionnelle du 8 mars 2001.

Les rapports Nord-Sud sont à la fois un moteur et un frein dans ce processus de réforme. Ils sont un frein car comme le notait récemment le Ministre M. Loiro, alors chargé des affaires régionales :

« Dans un pays aux différences abyssales comme le nôtre, ce n'est pas sans importance d'être élu directement Président de Région de la Lombardie, avec le désir de compter en Europe comme un Etat souverain ou à l'opposé, et avec tout le respect que je lui dois, être élu dans ma Région, la Calabre, avec 65% de taux de chômage pour les jeunes, au dernier rang sur ce plan en Europe »¹¹.

Par exemple, la régionalisation partielle des systèmes de sécurité sociale pose le problème des rapports démographiques entre le Sud, qui est pauvre mais encore jeune, et le Centre-Nord, riche mais en déclin naturel. D'une façon plus générale la réforme de

¹¹ Questo federalismo spacca l'Italia , *Il Sole 24 Ore*, 11-1-2001.

2001, qui a d'ailleurs été immédiatement dénoncée comme insuffisante par la Ligue du Nord, achoppe sur la difficulté à définir le niveau des compétences étatiques qui doivent rester associées à l'intégrité nationale, à ce qui fait "se sentir italien".

Problème, le clivage Nord-Sud est aussi un moteur du fédéralisme. Le semi-échec de la politique méridionale menée depuis les années 1950 dans un cadre centralisé a contribué à la crise de légitimité de l'Etat, en particulier au début des années 1990¹². A cet égard, il faut se garder des stéréotypes : les régions et collectivités locales du Sud, qui au tournant des années 1970 étaient plutôt en faveur de l'intervention centralisée de la Caisse du Midi, manifestent actuellement de façon récurrente contre l'"abandon de l'Etat", mais elles ne sont pas en reste dans l'invention de modes nouveaux de gouvernement territorial qui se veulent en rupture avec l'assistanat et fondés sur l'échelle régionale et/ou locale. Sur ce plan la période récente a été celle d'un nouveau souffle pour le Sud italien, avec par exemple la relance réussie du port de Gioia Tauro en Calabre ou le renouveau urbanistique de Naples.

Un autre problème de cette réforme est celui des rapports entre le niveau régional et le niveau local _celui-ci doit comprendre, outre les communes, des aires métropolitaines fondées sur les plus grandes villes du pays. Plus que vers la seule région, l'Italie se dirige en fait vers une territorialisation de l'Etat à tous les niveaux (tableau 3), dans laquelle s'affirmerait "la même dignité constitutionnelle de tous les sujets constituant le système contrairement à (...) l'Allemagne, dans lesquels le rapport se joue entre Bund et Land, le monde des autonomies locales étant sujet du pouvoir¹³". Ce modèle original à l'échelle européenne est issu d'un compromis entre plusieurs thèses qui se sont affrontées au Parlement. On peut aussi y voir un compromis entre l'Italie des régions et la vieille *Italie des cent villes* chère aux historiens. Mais la concurrence virtuelle entre ces deux niveaux local et régional génère d'ores et déjà des retards dans la mise en œuvre de cette réforme. A l'inverse, on peut aussi dans une certaine mesure mettre à son actif la diversité des solutions qu'elle propose, car ce "possibilisme" lui donne de

¹² La politique méridionale est supprimée en 1993 par le Parlement, sous la pression de la rue, avec la menace d'un référendum abrogatif brandie par la Ligue du Nord. A l'Assemblée a lieu une véritable stigmatisation du mot "Mezzogiorno" qui désigne usuellement le Sud, et ce terme ne revient en force dans les politiques publiques nationales qu'à la fin des années 1990. Rivière, 1996.

¹³ Vincenzo Cerulli Irelli (PDU), rapporteur du projet, débat inaugural le 14-4-1999.

fait une grande capacité d'adaptation _vertu éminemment italienne !_ aux équilibres politiques mouvants que connaît le pays.

La réforme fédérale est donc un processus ambigu en ce qui concerne les rapports Nord-Sud. Elle peut être lue comme une façon de ressouder l'Unité italienne en lui donnant davantage de souplesse, en laissant plus de jeu à ses composantes régionales et locale. Mais, même dans le Nord, on ne peut que relever le faible intérêt du citoyen ordinaire pour les régions en tant qu'institutions. Pour la plupart des Italiens, celles-ci restent "du côté de l'Etat", déconnectées du sentiment identitaire régional ou local. Quant à la classe politique, si la plupart des partis se disent aujourd'hui favorables à une décentralisation plus ou moins prononcée, il est patent que d'autres thèmes en discussion, comme le passage d'un régime parlementaire à un régime présidentiel ou encore la réforme du *Welfare State*, tiennent le devant de la scène. La Ligue du Nord elle-même, pourtant membre du gouvernement Berlusconi, a consacré ces derniers mois plus d'énergie à la loi sur l'immigration qu'au régionalisme!

Une autre échelle de régulation joue un rôle croissant mais là encore ambigu pour les rapports Nord-Sud : il s'agit de l'échelle européenne. De 1950 à 1993, les politiques d'aménagement du territoire avaient construit une vision unitaire du Sud, via l'*Intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno*. Cette référence à un Mezzogiorno unique et soudé renvoyait _entre autres motifs_ à l'idée que la résorption du clivage Nord-Sud relevait d'une "mission nationale" : l'accomplissement de l'unification du pays¹⁴. Lors de la suppression de la politique méridionale en 1992-93, la politique régionale européenne est apparue à l'Etat et au Parlement comme une solution idéale pour ressourcer l'aménagement du territoire. En effet, depuis 1989, l'Union européenne mène une politique active en faveur des régions "en retard" (Objectif 1), ainsi que des régions rurales et de reconversion industrielle (dites aujourd'hui d'Objectif 2). Le Sud italien émerge à l'Objectif 1, qui reçoit à l'échelle européenne les deux tiers des financements (**Figure 1c**), tandis que les problèmes territoriaux plus ponctuels du Centre-Nord se voient reconnus comme priorité secondaire par l'Objectif 2, ce qui

¹⁴ Ce même terme a été repris lorsqu'en 1998, le gouvernement a cherché à relancer le développement du Sud. *DPEF*, 1998, Rivière, 2001.

n'était pas le cas auparavant dans le cadre de la politique méridionale. En ce sens, plus qu'apporter un renouveau radical, l'Europe a été utilisée par l'Etat italien comme un mode de sortie de la crise de solidarité Nord-Sud. Elle lui permet de conserver à peu près les mêmes priorités territoriales... mais en européanisant leur problématique. En outre, cette politique européenne valorise le niveau régional, ce qui rejoint la tendance à une décompression de l'Etat vers ce niveau.

Toutefois, combien de temps l'Europe va-t-elle encore jouer ce rôle de pilote dans la régulation interrégionale en Italie ? L'horizon 2006, c'est-à-dire celui de la prochaine réforme de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement de l'Europe à l'Est, est attendue avec beaucoup d'inquiétudes dans le Sud. D'ores et déjà, à l'automne 2002, le gouvernement Berlusconi a proposé de tailler dans les avantages financiers à la disposition des entreprises qui s'y implantent. Face aux protestations des partenaires sociaux, l'échéance d'une refonte du système de subventions a été reportée... à 2006. D'une façon générale, l'Europe, tout en aidant elle-même et en demandant aux autorités italiennes d'aider le Sud, accroît aussi depuis dix ans les tensions sur le système national. La mise en oeuvre du *Pacte de stabilité* en particulier a entraîné des retards dans l'application des mesures en faveur de l'Objectif 1 (Svimez, 2000).

Conclusion

L'Italie constitue moins l'exemple d'une géographie socio-économique qui serait directement et à elle seule le moteur de la crise de l'Etat-nation, que celui d'une géographie socio-économique qui, parce qu'elle est très clivée, parce qu'elle pose depuis longtemps et de façon simple le problème de la régulation des disparités interrégionales, intervient plus que dans d'autres pays comme un miroir, une sorte de métaphore territoriale, de la restructuration par ailleurs assez commune que connaît l'Etat italien, comme bien d'autres Etats européens. L'intensité de la perte de confiance qu'il a subie en particulier au début des années 1990, ne doit pas en effet masquer le fait que cet "Etat introuvable" (Cassese, 2001), à la fois fort et faible, reste en grande partie maître du jeu et orchestre sa propre mutation, y compris dans le processus d'européanisation-décentralisation qui l'affecte.

Par ailleurs, ce clivage Nord-Sud, loin d'être un trait scindant en deux blocs l'Italie, est lui même complexe et dynamique. En particulier, le schéma opposant le "Nord

favorable aux régions" au "Sud assisté par l'Etat" doit être nuancé et parfois récusé, entre autres parce que l'organisation institutionnelle concrète du pays intéresse assez peu les Italiens. On ne note nullement dans ce pays d'adéquation immédiate entre un côté identitaire du sentiment territorial et la mécanique institutionnelle, comme cela semble être le cas en Espagne, ou même, et toute proportions gardées, en France¹⁵ _au moins dans les régions dites identitaires comme la Bretagne ou la Corse par exemple. En Italie, de façon plus évidente c'est le localisme qui suscite ce côté passionnel. Le moteur actuel du régionalisme est donc bien la restructuration de l'Etat mais il n'y a pas confusion entre l'échelle institutionnelles et l'identité qui en sortent renforcées.

A cet égard, on peut même espérer que la solide indifférence des Italiens pour la chose publique aura au bout du compte... une vertu de contournement de la crise léguiste dans les prochaines années !

Bibliographie

BAGNASCO A., 1977, *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino

BAGNASCO A., OBERTI M., 1995, L'Italie à la recherche de ses régions, *Colloque Rennes-II OSC : les régions en Europe*, 4-5-6/10/95

BANINI T., 1999, Comportamento linguistico e territorio : un'interpretazione geografica applicata al caso italiano, *Rivista Geografica Italiana*, pp 33-75

BEVILACQUA P., BASSOLINO A., 1995, *La Repubblica delle città*, Roma, Donzelli

BIORCIO, 1997, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore

CAFAGNA L., 1994, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Marsiglio, Venezia

CASSESE S., 2001, *Ritratto dell'Italia*, Bari, Laterza, 2001/ *Portrait de l'Italie actuelle*, Paris, Documentation française

CHAMPEYRACHE C., 2002, *La Ligue du Nord, un séparatisme à l'italienne*, L'Harmattan

DALMASSO E., 1971, *Milan, capitale économique de l'Italie*, Gap, Ophrys

DAMETTE F., 1994, *La France en villes*, Paris, Datar-Dokumentation Française

¹⁵ Comme on peut le voir sur le tableau 1, la France est nettement en retrait des pays méditerranéens pour le sentiment d'appartenance territoriale.

- Collectif Hérodote, 1998, *Italie, la question nationale*, Hérodote, n°89
- COPPOLA P. (dir.) 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi
- DALMASSO E., 1971, *Milan, capitale économique de l'Italie*, Gap, Ophrys
- DAUPHINE A., 1999, *L'Italie*, Paris, Fac-Nathan
- DIAMANTI & al. 1995, *L'Italie, une nation en suspens*, Paris, Complexe
- DE MAURO T., 1992, *L'Italia delle Italie*, Roma, Editori riuniti
- FROMENT P., 2001, Le centre historique de Naples : un espace productif menacé ou valorisé par les politiques urbaines ? dans *Méditerranée*, numéro spécial Naples-Marseille, pp 79-90
- GALLI DELLA LOGGIA E., 1999, *Fare gli Italiani : l'Identità italiana*, Bologna, Il Mulino
- MAZZEGA D., MUSITELLI J., 1980, *L'Organisation régionale en Italie*, Paris, Documentation Française, NED n° 4553-4554
- MUSCARA C., Il Sud e le tre Italie, *Sud, bulletin du CERIM-MEFRIM 1998-2000, Italie et Méditerranée*, Numéro spécial, Rome, Ecole Française de Rome, pp 833-852
- RIVIERE D., 1996, *L'Italie et l'Europe, vues de Rome : le chassé-croisé des politiques régionales*, Paris, l'Harmattan
- RIVIERE D., 2000, L'Italie : le réveil de la question méridionale ? *Territoires 2020*, n°2, DATAR, pp 97-109
- ROQUE M-A., GALLARDO V., 1993, La Catalogne, dans Scardigli (éd.) *L'Europe de la diversité*, CNRS Sociologie, pp 41-87
- SCARDIGLI V. (dir.), 1993, *L'Europe de la diversité, la dynamique des identités régionales*, Paris, CNRS
- SVIMEZ, annuel, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino
- UE (Union Européenne), 1995, *Evolution prospective des régions de la Méditerranée-Ouest*, Luxembourg, publications officielles des CE
- UE (Union Européenne), 1996, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, publications officielles des CE
- UE (Union Européenne), bi-annuel, *Eurobaromètre, l'opinion publique dans la communauté européenne* Luxembourg, publications officielles des CE