

Le nord est favorable à la fédéralisation, mais le sud résiste

# L'Italie se fédéralise à pas de tortue

PAR FRANCESCO PALERMO ET JENS WOELK



FEDERATIONS/SHANNON ELLIOT

Fédérations

17

OCTOBRE | NOVEMBRE 2007

**A**U COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE, L'ITALIE A entrepris de se fédéraliser. Mais les retards accumulés dans ce processus ont fini par conduire à un cadre constitutionnel certes fédéral, mais associé à une culture politique encore essentiellement centralisatrice. De surcroît, les régions prospères du nord de l'Italie réclament plus d'autonomie, tandis que les régions déshéritées du sud s'opposent à un renforcement du fédéralisme qui ne ferait qu'élargir le fossé économique nord-sud.

De son unification en 1871 jusqu'en 1948, l'Italie était dotée d'un système unitaire. C'est la Constitution républicaine de 1948 qui a permis l'ébauche d'une première régionalisation, certes innovante mais malgré tout limitée.

Au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, les régions italiennes n'ont pas toutes été traitées sur un pied d'égalité. Dès ses premières esquisses, le régionalisme italien s'est caractérisé par son asymétrie, tant pour ce qui concerne le droit constitutionnel que l'utilisation effective des compétences transférées aux régions. En dépit des dispositions constitutionnelles prévoyant un modèle régional unique étendu à l'ensemble du pays, seules cinq régions dites « spéciales » ou « autonomes », toutes situées dans des zones périphériques, ont été créées à ce moment-là : Val-d'Aoste, Trentin-Haut-Adige et Frioul-Vénétie-Julienne – trois régions de l'arc alpin qui abritent des minorités d'une certaine importance – ainsi que la Sicile et la Sardaigne – les deux plus grandes îles italiennes. En vertu du Traité de paix entre l'Italie et les

Les régions situées au nord de Rome forment l'Italie du Nord. Le mouvement vers le fédéralisme est mieux ancré dans cette région en raison des différences entre le nord et le sud du pays.

forces alliées signé après la Deuxième Guerre mondiale, le pays s'est vu imposer des obligations internationales, et on craignit que ces zones périphériques décident de faire sécession. Les cinq régions ont donc vu leur existence garantie par un « statut spécial », une loi fondamentale de rang constitutionnel.

## La « troisième voie »

Envisagée comme une expérience novatrice, l'extension de la régionalisation à l'ensemble du pays entendait ébaucher une « troisième voie » entre système fédéral et système unitaire, de manière à éviter une trop forte asymétrie entre ces zones spéciales et le reste du territoire. Pourtant inscrit dans la Constitution de 1948, ce modèle régional asymétrique n'a jamais été véritablement concrétisé avant les années 1970. En 1972, des compétences législatives ont été dévolues aux régions dites « ordinaires ». Huit de ces quinze régions sont situées dans le nord du pays : Piémont, Émilie-Romagne, Ligurie, Lombardie, Marches, Toscane, Vénétie et Ombrie; deux sont considérées comme chevauchant le nord et le sud: Latium et les

Abruzzes. Les cinq autres régions se trouvent au sud : Pouilles, Basilicate, Calabre, Campanie et Molise. Depuis le début des années 1970, un renforcement continu des compétences régionales a permis de combler le fossé séparant régions « ordinaires » et régions « spéciales. » Mais cette approche n'a été marquée ni par sa simplicité ni par sa cohérence, en raison de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la fluctuation des priorités politiques. La Constitution n'ayant jusqu'ici prévu aucune garantie institutionnelle pour la représentation des intérêts régionaux au niveau central, tout renforcement du fédéralisme a entraîné la remise en cause des lois nationales devant la Cour constitutionnelle. Ces différends, ajoutés aux décisions de la Cour mettant l'accent sur la coopération et la concertation, ont conduit à l'accroissement graduel des pouvoirs régionaux et à

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



**Francesco Palermo** est directeur de l'Institut d'étude du fédéralisme et du régionalisme à l'Académie européenne de Bolzano/Bozen et professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Vérone, en Italie.

**Jens Woelk** est chercheur principal à l'Institut d'étude du fédéralisme et du régionalisme de l'Académie européenne de Bolzano/Bozen ainsi que chargé de cours et chercheur en droit constitutionnel comparé à la Faculté de droit de l'Université de Trente, en Italie.

l'instauration d'un système qualifié de « régionalisme coopératif ».

De profondes réformes de l'administration publique et du système de gouvernance locale ont été adoptées entre la fin des années 1980 et celle des années 1990. Elles ont encouragé les régions les plus entreprenantes à renforcer leur potentiel en matière d'autogouvernance. La revendication d'une autonomie accrue est alors devenue une priorité politique absolue pour les riches régions industrielles du nord, de même que pour Rome. Au départ, la dévolution des compétences était envisagée comme un moyen pour le gouvernement central de réduire ses dépenses. Mais les pressions exercées par la Ligue du Nord, un parti politique « fédéraliste » qui prône parfois la sécession, ont fait de la réforme fédérale une question politique nécessitant une réforme constitutionnelle.

### Un premier pas vers le fédéralisme

L'adoption de deux modifications constitutionnelles, en 1999 et en 2001, a considérablement accru les compétences des régions ordinaires. La première concernait l'élection directe des présidents de régions. Elle a également renforcé l'autonomie constitutionnelle des régions, dans la mesure où les lois régionales de base sont désormais promulguées par les régions ordinaires elles-mêmes selon une procédure spéciale. En 2001, la seconde réforme a complètement remanié les dispositions constitutionnelles touchant aux relations entre le gouvernement national et les régions, suivant en cela de précédents jugements de la Cour constitutionnelle.

La réforme proclame l'égalité entre toutes les composantes de la République, qu'il s'agisse du gouvernement national, des régions, des provinces ou des municipalités. Bien que cette conception soit assez rare dans un système fédéral, elle entend exprimer le concept de « sphères » fonctionnelles plutôt que celui de niveaux gouvernementaux hiérarchisés. L'« asymétrie bipolaire » – touchant régions ordinaires et régions autonomes – se voit confirmée, mais de nouvelles différenciations sont maintenant possibles à la demande d'une seule région ordinaire. Plus important encore, la réforme change de manière draconienne la répartition des compétences législatives et administratives entre Rome et les régions.

À son article 117, la Constitution énumère désormais toutes les compétences législatives du gouvernement national aussi bien que les domaines relevant des compétences concurrentes. Les régions héritent des pouvoirs résiduels. Les compétences administratives et législatives ne sont plus liées, mais réparties d'une manière souple en vertu de l'article 118. La nouvelle disposition relative au fédéralisme fiscal prévoit une autonomie financière partielle des entités infranationales (art. 119). Au surplus, les régions doivent prévoir un organe consultatif chargé de représenter les collectivités locales établies sur leur territoire.

Jusqu'au début des années 1990, l'Italie pouvait dévaluer la lire et ainsi demeurer sur un pied d'égalité avec les autres pays européens grâce à un pacte non écrit entre le nord et le sud du pays. Dépendant et défavorisé sur le plan économique, le sud, lui, se servait des dépenses publiques pour stimuler la consommation. Il y eut également des pressions visant la réduction de la dette publique et des dépenses publiques en général afin que l'Italie puisse rejoindre l'Union monétaire européenne. La rupture du pacte a perturbé l'équilibre entre les régions du nord et du sud en matière de dépenses régionales et de politiques fiscales. Des scandales liés à la corruption au début des années 1990 ont entraîné l'effondrement du régime en place de par la dissolution du Parti chrétien-démocratique et du Parti socialiste. Cet effondrement a eu pour effet une accélération de la cadence avec

laquelle les réformes ont été entreprises, et des réformes structurelles fondamentales sont devenues encore plus urgentes en raison d'une crise budgétaire.

### Une mise en œuvre qui prend du retard

Six ans après son lancement, la réforme est encore loin d'être achevée. Bien que certaines modifications aient pris effet immédiatement, comme la nouvelle répartition des compétences législatives, les nouvelles listes se sont révélées incomplètes et plusieurs cas de chevauchement ont été constatés, ce qui a entraîné une vertigineuse augmentation des contentieux. La Cour constitutionnelle a eu la délicate tâche de redéfinir les compétences, ce qui l'a souvent conduite à offrir une interprétation qui fait du gouvernement de Rome le gardien de l'intérêt national, ainsi qu'à privilégier une extension du rôle du gouvernement national en lui attribuant les compétences pour les questions intersectorielles plutôt que pour des domaines précis.

Un second groupe de dispositions concernant la réforme nécessitait une législation complémentaire pour en régler les détails, surtout en matière de fédéralisme fiscal. Malheureusement, la coalition de centre-droit de Silvio Berlusconi, élu juste après l'adoption de la réforme, n'a pas fait montre d'un zèle excessif pour appliquer ces textes hérités de son prédécesseur. Dès lors, seules deux lois d'application ont été adoptées, en 2003 et 2005, et la question des relations financières n'est toujours pas résolue.

Complication supplémentaire, le nouveau gouvernement – y compris la Ligue du Nord qui escomptait des mesures bien plus radicales – a présenté sa propre « contre-réforme » constitutionnelle, beaucoup plus ambitieuse. Ce vaste projet touchant 53 articles de la Constitution a finalement été adopté en novembre 2005 par la coalition de centre-droit majoritaire au Parlement. Cependant, son entrée en vigueur s'est heurtée au refus des 61 pour cent d'électeurs qui s'y sont opposés lors d'un référendum organisé en juin 2006, peu de temps après la défaite de Silvio Berlusconi aux élections générales. Pour sa part, le nouveau gouvernement dirigé par Romano Prodi s'est engagé à parachever la mise en place de la réforme de 2001.

Toutefois, les régions n'ont fait qu'un usage limité des possibilités qui leur étaient désormais offertes. Le processus d'adoption des nouvelles lois fondamentales s'est révélé extrêmement lent.

### Des lacunes dans le système

À l'heure actuelle, de nouvelles réformes constitutionnelles semblent peu probables. La prochaine étape du processus de fédéralisation de l'Italie sera la mise en œuvre des dispositions touchant au fédéralisme fiscal ou peut-être certains transferts de compétences. Il existe par exemple un consensus sur le fait que l'énergie doit représenter une compétence nationale et non pas concurrente.

Actuellement, le système italien peut être décrit comme « un fédéralisme asymétrique de dévolution en voie de réalisation. » « Asymétrique » parce qu'il existe deux types de régions et que l'application du fédéralisme diffère d'une région à l'autre ; « de dévolution » parce que les compétences sont transférées du gouvernement central aux régions ; « en voie de réalisation » parce que même après la réforme de 2001, le terme « fédéralisme » n'apparaît toujours pas dans la Constitution. En Italie, le fédéralisme sera ciselé étape par étape en commençant, pour chaque région, par l'approbation d'une nouvelle loi fondamentale et l'utilisation de toutes les possibilités offertes par la réforme. Le cadre constitutionnel permet d'ores et déjà la gouvernance fédérale : il appartient maintenant à la classe politique de prendre enfin le fédéralisme au sérieux. 