

La réforme régionale italienne

*Un bilan à l'occasion des élections régionales
des 8 et 9 juin 1980.*

par Catherine GUILLERMET et Johan RYNGAERT,
Chercheurs à l'Institut Universitaire Européen, Florence.

★

Dix ans après la création des régions, au moment même de la mise en place de la troisième législature dans les quinze régions à statut ordinaire, un bilan de la réforme régionale italienne s'imposait.

Intervenue essentiellement entre 1968 et 1970, complétée depuis par un ensemble de lois et décrets, la réforme qui finalement a vu le jour est un compromis entre tous les partis. N'étant « ni une évolution vers une forme de fédéralisme politique, ni une pure opération de décentralisation administrative » (1), elle constitue une tentative originale de synthèse des principes d'autonomie et de décentralisation territoriale. D'autre part, pendant les deux décennies de gestation de cette réforme, le « cadre constitutionnel réel » a suffisamment changé pour affecter de façon considérable le concept même d'autonomie régionale tel qu'il était défini par la Constitution. On assiste pendant cette période à un renforcement du centralisme étatique pour des raisons d'ordre économique (lutte contre l'inflation, tentative de mise en place d'une planification nationale) et d'ordre politique (lutte contre le terrorisme).

Le 7 juin 1970, vingt-deux ans après le délai fixé par la Constitution, les premières élections eurent lieu dans les quinze régions à statut ordinaire. Si ces premières élections suscitèrent de grands espoirs, dix ans plus tard le ton a bien changé et « l'expression *faillite des régions* est dans toutes les bouches » (2). Les régions font en effet l'objet d'un discrédit de la part de l'opinion publique et d'une certaine méfiance de la part du gouvernement.

(1) Danièle MAZZEGA et Jean MUSITELLI, *L'organisation régionale en Italie*, Paris, La Documentation française, 1980, p. 9.

(2) Augusto BARBERA, *Le regioni dieci anni dopo*, in : *Democrazia e diritto*, 1979, XIX-6, p. 725.

Par contre, elles ont toujours fait l'objet de soins très attentifs de la part des partis politiques nationaux qui y voient une excellente plate-forme électorale.

Il n'est alors pas surprenant de constater que, bien qu'appelées « administratives » — par opposition aux élections législatives qualifiées de « politiques » —, les élections des 8 et 9 juin 1980 avaient un enjeu qui dépassait le cadre purement régional.

Après les élections politiques de juin 1979 et la formation du nouveau gouvernement Cossiga, l'idée d'une collaboration de toutes les forces démocratiques du pays semblait avoir été enterrée par une bonne partie du personnel politique. Pour tous les partis la signification des dernières élections régionales était claire : ils demandaient aux électeurs de confirmer ou d'invalider la fin de tout « compromis historique ». De ce fait, la consultation électorale régionale devenait un référendum sur le gouvernement Cossiga.

Avant de passer à une analyse de *l'enjeu et des résultats* des élections des 8 et 9 juin 1980, nous examinerons ce que l'on appelle *l'échec de la réforme régionale* et qui est dû à la fois à l'Etat central et aux régions elles-mêmes.

Echec de la réforme régionale ?

Le Rapport Mediobanca (3) établi en 1975 rendait les régions responsables de leur propre échec, au moins en matière financière. Une partie de l'opinion publique et du monde politique et universitaire rejette par contre la responsabilité de l'échec sur le gouvernement à qui sont reprochées son inefficacité et son inaction.

Etablir un bilan de la réforme régionale nécessite par conséquent la prise en compte de ces deux acteurs : l'Etat d'une part, les régions de l'autre.

ENCADREMENT DES POUVOIRS RÉGIONAUX PAR L'ETAT CENTRAL.

Que la Constitution ait voulu ou non instaurer une région réellement autonome, est débat d'experts. Toujours est-il qu'elle confie à la région trois domaines dans lesquels celle-ci possède un pouvoir législatif concurrent : organisation et gestion des services sociaux, aménagement du territoire et promotion d'activités socio-économiques proprement locales.

(3) Rapport « MADIOBANCA », *La Finanza pubblica stato-amministrazioni autonome enti locali-enti di provvidenza, 1969-1975*, Milano, 1978.

D'autre part elle lui accorde un pouvoir de contrôle sur les communes et provinces (4). La perspective d'ensemble est celle d'une coordination entre les pouvoirs de l'Etat et les pouvoirs de la région. Toutefois, cette coordination se transforma rapidement en contrôle.

Contrôle des pouvoirs.

Le Gouvernement n'ayant pas assuré le vote de la loi-cadre délimitant le pouvoir législatif concurrent régional, les seules limites à ce pouvoir sont celles, parfois anachroniques, fixées par la Constitution (5). En outre, la Cour Constitutionnelle, réputée pour sa conception centralisatrice de l'Etat, a interprété de façon très stricte ces limites (6) transformant ainsi le pouvoir législatif régional concurrent en un simple pouvoir d'intégration du droit national.

Quant à l'exercice du pouvoir administratif, il fut longtemps bloqué par le gouvernement qui a attendu 1977 pour prendre le décret (7) transférant aux régions l'ensemble des compétences que leur attribue la Constitution ainsi que les fonctions similaires, annexes et instrumentales nécessaires à l'exécution de celles-ci.

Négligée longtemps, l'autonomie régionale sera de surcroît limitée et contrôlée afin qu'elle ne puisse en aucun cas porter atteinte à la structure unitaire de l'Etat.

Deux exemples tirés de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la législation illustrent l'état d'esprit dans lequel la réforme a été réalisée.

La Cour Constitutionnelle, dans le cadre de son pouvoir de contrôle de légalité, a opéré un redécoupage des compétences régionales en autorisant l'Etat à intervenir lorsque l'intérêt de l'Etat l'exige vu que « certains intérêts sont unitaires par nature et ne sont pas susceptibles d'être fractionnés territorialement » (8).

Quant à la loi sur les finances régionales (9), elle confie au gouverne-

(4) Articles 121, 123 et 130 de la Constitution.

(5) Les limites fixées par l'article 117 de la Constitution sont les principes de l'ordonnancement juridique de l'Etat ainsi que les limites territoriales des régions.

(6) Décisions du 8 avril 1968 et du 27 mars 1974 sur les limites territoriales. Décision n° 7 de 1956 sur les matières de compétence régionale.

(7) Décret n° 616 du 27 juillet 1977. Il faut noter que le gouvernement avait déjà pris des décrets en 1972, mais leur caractère trop restrictif avait provoqué une opposition violente.

(8) Décision n° 138 du 24 juillet 1972.

(9) L'article 17 al. 1 de la loi de 1970 stipule que, dans les matières régionales, l'Etat conserve les fonctions d'orientation et de coordination des activités de la région qui touchent à des exigences de caractère unitaire et qui font référence aux objectifs de la programmation économique nationale et aux engagements dérivant des obligations internationales. Les décrets d'application sont même allés jusqu'à ne pas faire référence à cette exigence d'unité nationale.

ment un pouvoir de coordination et d'orientation des matières transférées aux régions. Ce dernier pouvoir avait peu de raison d'être et il traduit essentiellement la volonté de l'Etat de garder la mainmise sur les régions au nom de l'unité nationale.

Toutefois, le Gouvernement n'a pratiquement jamais fait usage de ce pouvoir : par le biais financier il possède un moyen de contrôle nettement plus efficace.

Contrôle des finances.

En reconnaissant aux régions dans son article 119 la possibilité de lever leurs propres impôts, la Constitution avait posé le principe de l'autonomie financière. Elle laissait au Parlement le soin de prendre les lois nécessaires pour en fixer les limites et pour coordonner les finances de l'Etat avec les finances régionales et communales. Dans la pratique, toutes les lois prises dans ce domaine ont contribué à transformer les régions en centres de redistribution au niveau territorial des ressources de l'Etat. Ces ressources sont considérables puisqu'elles représentaient, en 1978, 15,2 % du Produit National Brut italien et une somme de 19 milliards de lire. En 1976 elles équivalaient à 76,2 % des ressources régionales.

Ces chiffres montrent bien qu'un des maux dont souffrent les régions provient de leur faible autonomie financière. Celle-ci est due à l'insuffisance de leurs ressources propres et à l'importance des dépenses affectées.

La loi du 16 mai 1970 n'attribue aux régions que de faibles ressources propres (10) qui représentaient en 1977 seulement 28 % de leurs entrées financières. Cette situation ayant engendré une incapacité de faire une politique d'investissements, des fonds spéciaux ont été mis en place dans le but de permettre, mais à partir du budget national, le financement de certains besoins régionaux. De son côté, la loi sur la santé de 1978 prévoit le versement de sommes importantes de l'Etat vers les régions. Or, ces deux modes de financement, qui représentent respectivement 19,1 et 50 % des ressources régionales sont extrêmement rigides car ils sont affectés à des dépenses spécifiques définies au niveau national sans que les régions aient la possibilité de formuler un avis. Ainsi, la capacité de dépense des régions dépend de ceux à qui sont reversées ces sommes (provinces, communes, hôpitaux, familles, etc.) sans que les régions puissent donner une unité et une cohérence à ces dépenses.

(10) A côté des quote-parts d'impôts nationaux, les ressources régionales propres sont constituées de : impôt sur les concessions régionales, taxe sur la circulation, impôt sur l'occupation des espaces publics.

INACTION GOUVERNEMENTALE.

L'Etat central, contrôlant plus que coordonnant l'action régionale, bloque de surcroît l'émergence de la région en tant que « ente di governo » en ne mettant en place ni la réforme administrative ni la planification nationale.

Réforme administrative.

Conçue initialement comme une pièce indispensable dans un ensemble de réformes plus large, la réforme régionale fut en fait la seule à être réalisée. Par crainte cependant de voir surgir une quatrième bureaucratie, on n'accorda pas à la région de structure administrative propre. De ce fait, la région se retrouve coincée entre une administration centrale fortement bureaucratisée et une administration locale encore sous l'influence du modèle piémontais.

La présence encombrante de l'administration centrale a brisé bien des initiatives régionales en les enfermant dans un filet de contrôles trop lourds. Les régions s'en plaignent et réclament en particulier la modification de la commission de contrôle composée exclusivement de membres de l'administration centrale. D'autre part, chargée de faire une politique de coordination et de délégation, l'administration centrale s'est avérée fort peu coopérante, ne déléguant en général que des parcelles de pouvoir.

Quant à la réforme de l'administration locale, elle est devenue une nécessité absolue. Si l'on veut permettre à la région de mener une politique effective de direction et d'incitation, un regroupement de communes paraît indispensable. Jusqu'à présent une délégation efficace des pouvoirs et la promotion d'une politique de participation n'ont pu être réalisées du fait de la multiplicité des organes locaux et de leur manque de volonté politique dû à une trop grande disparité des intérêts.

Un certain nombre de réformes a tenté de porter remède à cette situation. Faute toutefois d'attaquer le problème à la racine, les regroupements effectués ont contribué surtout à augmenter la jungle des institutions administratives. En particulier, la réforme des « comprensori » (11) qui avait soulevé beaucoup d'espairs n'a pas abouti suite à l'opposition gouvernementale à ce que les régions puissent créer par une loi une collectivité locale (12). Comme d'autre part une loi nationale

(11) Les « comprensori » créés à partir de 1971 ont un statut juridique vague : ils sont essentiellement considérés comme des organes de la région, auxquels sont confiés certains pouvoirs.

(12) Rejet de la loi Toscane en 1978. Cf Augusto BARBERA, *Le Regioni come ente di governo*, Milano, Il Mulino, 1979.

modifiant les pouvoirs et les structures des communes faisait toujours défaut, la réforme régionale était au point mort.

C'est finalement une initiative régionale qui vient de débloquer la situation en trouvant dans l'article 65 du décret n° 616 de 1977 et dans la loi sur la santé de 1978, une base juridique au pouvoir régional de créer des organes supracommunaux auxquels les régions pourront déléguer leurs pouvoirs « en bloc » (13).

Il faut ajouter en conclusion que toute initiative de réforme s'est heurtée également à une opposition des communes qui, pour des raisons électorales et politiques, voient dans tout organe supracommunal un dangereux rival.

Planification nationale.

Enfin, la réforme administrative devait être accompagnée d'une réforme radicale des structures économiques ainsi que d'une planification du développement économique et social de la société italienne.

Devant l'échec répété d'une planification nationale, l'Etat italien cherche depuis le début des années 70 à instaurer une programmation basée sur deux éléments : un cadre financier et une programmation de secteur. Cette nouvelle forme de planification est loin de faire ses preuves. Non intégrés dans un plan national de développement économique, souffrant de lenteurs procédurales et d'un manque de coordination, ces plans sont comme les pièces d'un puzzle jamais achevé.

D'autre part, alors que l'article 11 du décret de 1977 et la loi de 1977 sur le développement industriel prévoyaient une certaine collaboration entre l'Etat et les régions en matière de programmation économique et de politique industrielle, le gouvernement préfère la formule de simple consultation à celle de la participation. Ceci est particulièrement vrai en matière industrielle où les régions, privées de toute compétence, se voient en outre exclues du processus de décision. Elles demandent par conséquent que les centres de discussion soient modifiés afin que leur voix puisse être entendue.

ECHECS DUS AUX RÉGIONS.

Prétendre parler dans ce contexte d'un Etat régional est plutôt illusoire : les régions ne possèdent pas la capacité juridique d'assumer un tel rôle

(13) Il s'agit d'une initiative de la région Toscane créant trente « Aziende Communale » regroupant 284 communes, composée chacune d'un conseil élu par les conseils des communes.

et elles ont sans cesse à s'affirmer face à un Etat central chez qui la conscience de l'utilité et de la nécessité de la réforme reste faible.

Mais, mal connues, manquant souvent de crédibilité, les régions doivent actuellement chercher à créer l'image de marque qui leur a fait défaut jusqu'à présent. Et c'est moins leur politique que leur manque de politique qui est critiqué.

Effectivement, si l'on considère l'évolution de l'activité régionale, il apparaît que les régions n'ont pas su gérer au mieux leurs ressources ni faire preuve de détermination dans l'élaboration d'une politique régionale.

Faiblesse financière.

A la fin de la première législature, le rapport Mediobanca dressait un bilan très négatif des finances régionales. En particulier, ce rapport rendait les régions responsables d'une augmentation des dépenses publiques du fait de leur mauvaise gestion. La comparaison avec les finances de l'Etat montre toutefois qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène typiquement régional. Dans bien des cas, les régions ne font que poursuivre une évolution déjà amorcée avant leur installation.

Par contre, et c'est là un fait assez marquant et caractéristique de la situation italienne, les régions n'utilisent pas leurs ressources et accumulent les fonds passifs, les « residui passivi ».

En 1975, ce phénomène était déjà évident et en 1978 le Congrès de Naples ne pouvait que constater que la capacité de dépense des régions était très faible. Passant de 35 % en 1973 à 73 % en 1975 (année du renouvellement des Conseils régionaux), retombant à 54 % en 1976, la moyenne des sommes dépensées est, d'après le bilan prévisionnel pour 1980, de l'ordre de 31,2 % (14). Dans ce même bilan on note des écarts énormes entre la Sardaigne qui possède le taux record de fonds immobilisés de 69,9 % et la Toscane où le taux n'est que de 7,9 %. L'existence de fonds immobilisés entraîne l'impossibilité de réaliser un plan de développement économique et social. Assez paradoxalement ces taux sont les plus élevés dans le Sud où le besoin d'investissement est énorme.

« Residui passivi » en 1979 dans les régions à statut ordinaire

— du Nord	19 %	
— du Centre	15 %	
— du Sud	40 %	
— Moyenne	25 %	(15)

(14) Cf *IL SOLE-24 ORE*, 21 mars 1980.

(15) *Ibid.*

On avance deux explications à l'existence des residui passivi. Selon la première, elle est liée à l'insuffisance et au caractère trop strict des délégations financières qui alourdissent sensiblement la procédure de financement des investissements. Ceci rejoint le problème plus général d'une mauvaise entente qui règnerait entre régions et organes locaux. Soulevant ce problème au Congrès de Naples en 1978, les communes se sont en effet plaintes de cet état de fait et reprochent aux régions de ne faire les délégations qu'elles doivent opérer au titre de l'article 118 de la Constitution qu'avec parcimonie et de façon trop sectorialisée. D'autre part, dans une enquête récente, elles déplorent « le centralisme régional sans cesse augmentant (...) comme si les bureaux de l'administration romaine s'étaient déplacés sur place » (16).

La deuxième explication est de caractère plus politique ou sociologique, puisqu'elle fait du « clientélisme » phénomène typiquement italien et qui atteint un niveau pathologique dans le Sud, le responsable de cette situation : l'utilisation des fonds publics, immobilisés auprès des banques ou caisses d'épargne, étant une des méthodes pour s'assurer certains appuis électoraux (17).

Faiblesse politique.

À la non-utilisation de ressources disponibles se superpose une non-utilisation de pouvoirs. Les études faites sur l'année 1978 (18) sont révélatrices à cet égard. On note par exemple que, alors que la loi sur la santé demande aux régions de mettre en place une nouvelle structure d'organes de santé pour que le transfert de compétences puisse être réalisé au premier janvier 1979, dans la plupart des régions rien n'était fait en décembre 1978.

De même, le Congrès de Venise de 1978 constatait que, si les régions réclament un élargissement de leurs compétences et de leur participation aux prises de décision en matière de politique industrielle et de planification, elles ne se montrent pas toutes capables de réaliser les études approfondies nécessaires de la structure industrielle et économique de leur territoire.

Plus généralement on reproche aux régions de ne pas avoir su établir de programmation économique propre. Si elle existe, elle reste fort mal

(16) Renzo RICCHI, *Poteri locali e democrazia reale*, in : *Città e Regione*, 1978, IV-10, p. 19.

(17) Sydney TARROW, *La struttura del potere clientelare della DC nel Sud*, in : Luigi GRAZIANO (ed.), *Clientelismo e mutamento politico*, Milano, F. Angeli, 1974.

(18) Cf Sabino CASSESE (ed.), *Guida per le autonomie locali 1979*, Roma, Ed. delle Autonomie, 1979.

connue et il s'agit toujours d'une programmation très localisée dans les régions du Centre et du Nord. Dans les régions du Sud elle est restée à l'état de projet : en Campanie on en est toujours au stade de la discussion sur la nécessité d'adopter une programmation, en Calabre le document établi en 1977 est resté sans suite.

Vouloir dresser un bilan de l'activité régionale en considérant à la fois les régions du Nord et celles du Sud, les régions industrialisées et les régions rurales ou moins développées, se révèle impossible.

Il existe bien sûr certains points de contact : l'action régionale a contribué à l'amélioration de la politique de santé, des services sociaux, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de la politique culturelle ou de la participation des citoyens à travers les conseils de quartier.

Toutefois, les échecs et les réussites ne se répartissent pas également entre toutes les régions. Certaines parmi elles peuvent être considérées comme des « locomotives » en matière de politique régionale et laissent loin derrière elles les autres. Les régions qui ont le mieux réussi jusqu'à présent se trouvent toutes dans le centre ou le nord du pays. Les régions du Sud par contre accumulent les résidus passifs et ont fort peu de réalisations à leur actif (19). De plus, il n'est pas fortuit de constater que les régions qui fonctionnent bien sont précisément celles qui ont su coopérer de façon efficace avec les communes. En somme, il y a « région et région », et à partir du moment où il existe une volonté, il est possible aux régions de se développer et de s'affirmer.

L'enjeu des élections de juin 1980.

Il est à signaler tout d'abord que la réforme régionale n'a nullement favorisé l'éclosion de partis régionaux. Seuls le Val d'Aoste et le Trentin-Haut Adige, régions à statut spécial à cause de l'existence d'une importante minorité ethno-linguistique, ont un parti régional puissant. Dans toutes les autres régions les partis régionaux sont généralement inexistantes. La réforme régionale a ainsi non seulement neutralisé les tendances centrifuges mais elle a même renforcé l'emprise des partis nationaux.

L'organisation de ces partis est en outre restée pyramidale et elle ne s'est pas régionalisée à l'exemple de l'Etat. Même si une lente évolution vers une régionalisation des partis commence à se dessiner, les décisions importantes sont prises par les secrétariats nationaux des partis. Cette influence se fait sentir clairement lors de l'organisation de la campagne

(19) *Ibid.*, plus spécialement les chapitres 39, 42, 48, 55, 57, 59.

électorale ou de la composition des listes, elle se fait même particulièrement contraignante lors de la formation des juntes régionales de coalition. A cet égard ce sont les secrétariats nationaux des partis qui tranchent et pas nécessairement en fonction des intérêts régionaux.

Le jeu étant dominé par les grands partis nationaux, il ne faut par conséquent pas s'étonner de ce que l'on superpose aux discussions sur la politique régionale, tout le débat politique national et même international.

Parti Communiste Italien.

Dans la campagne électorale, le ton était donné par le Parti Communiste Italien (PCI). Après le grand bond en avant aux élections régionales de 1975, le PCI enregistra pour la première fois depuis la guerre un net recul aux élections politiques de juin 1979. Lors des élections régionales de 1980 il lui fallait donc à tout prix, sinon inverser le courant, au moins arrêter le reflux.

Résultats du Parti Communiste Italien depuis 1946

	<i>Elections politiques</i>		<i>Elections régionales</i>
1946	19,0 %		
1948	31,0 % (PCI + PSI)		
1953	22,6 %		
1958	22,7 %		
1963	25,3 %		
1968	26,9 %		
		1970	27,9 %
1972	27,1 %	1975	33,4 %
1976	34,4 %		
1979	30,4 %		

Si tout parti est sensible aux fluctuations de l'électorat, le fait qu'il s'agissait les 8 et 9 juin 1980 d'élections régionales revêtissait pour le PCI une importance particulière. Une bonne partie de la stratégie du Parti communiste consiste précisément à se rendre acceptable au niveau national en démontrant qu'il est à même de gouverner les régions. La capacité du PCI de gouverner les régions préfigure sa capacité de gouverner le pays entier. Un désaveu de la part de l'électorat aux élections régionales ne ferait que compromettre davantage cette stratégie d'accès démocratique au pouvoir.

Se basant sur les réalisations concrètes dans les six juntes rouges (Emilie-Romagne, Latium, Ligurie, Ombrie, Piémont et Toscane), le PCI faisait de l'honnêteté et de la bonne gestion un de ses arguments majeurs. Jouant sur l'opposition entre « il nuovo modo di governare », la

nouvelle façon de gouverner, et « il vecchio », l'ancienne, le PCI pouvait avancer pour les juntes rouges un taux de fonds immobilisés nettement inférieur à celui enregistré dans les autres régions.

Taux de « residui passivi » dans les régions à statut ordinaire

Emilie-Romagne	9 %	Abruzzes	62 %
Latium	11 %	Basilicate	25 %
Ligurie	24 %	Calabre	31 %
Ombrie	35 %	Campanie	57 %
Piémont	15 %	Lombardie	20 %
Toscane	7 %	Marches	38 %
		Molise	15 %
Moyenne des juntes de gauche : 16,8 %		Pouilles	25 %
		Vénétie	29 %

Moyenne de ces juntes : 33,5 % (20)

Le deuxième temps fort de la campagne électorale du PCI était la stabilité des juntes de gauche. Excepté une région, le Latium, toutes les juntes rouges ont connu entre 1975 et 1980 une stabilité absolue qui contraste avec l'instabilité parfois chronique dans les autres régions (21).

Malgré cette bonne entente qui a caractérisé les juntes de gauche, le PCI n'a pas ménagé ses critiques à l'adresse du Parti socialiste. Attaquant surtout l'entrée des socialistes au gouvernement aux côtés de la DC, le PCI invita l'électeur à faire une condamnation sévère des partis au pouvoir : « la myopie politique, l'arrogance du pouvoir, l'attitude factieuse de la DC sont entretenues par les autres partis » (22).

Parti Socialiste Italien.

En ce qui concerne le Parti Socialiste Italien (PSI), il est difficile de résumer les changements que ce parti a subis depuis 1976 quand un nouveau groupe de dirigeants, dont Bettino Craxi, en prit le contrôle. Deux buts de la stratégie du PSI apparaissent clairement : obtenir d'une part une plus grande autonomie par rapport au PCI, d'autre part faire du PSI l'élément central du système politique italien, « the truly key factor in the Italian political *impasse* » (23).

(20) Cf *IL SOLE-24 ORE*, 21 mars 1980.

(21) 1 Junte : Piémont, Ombrie, Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Basilicate ; 2 juntes : Latium, Pouilles, Vénétie, Molise ; 3 juntes : Marches, Abruzzes, Sicile, Val d'Aoste ; 4 juntes : Calabre, Lombardie ; 5 juntes : Campanie, Frioul ; 8 juntes : Sardaigne. Source : *LA REPUBBLICA*, 10 avril 1980.

(22) Enrico BERLINGUER, cité d'après *LA REPUBBLICA*, 11-12 mai 1980.

(23) Luigi GRAZIANO, *On Political Compromise : Italy after the 1979 Elections*, in : *Government and Opposition*, 1980, XV-2, p. 196.

La réalisation de ce double objectif passe nécessairement à travers un résultat électoral d'environ 12 %, considéré comme un niveau-seuil pour que le PSI puisse s'insérer avec succès entre le PCI et la DC qui totalisent ensemble quelque 70 % des votes.

Résultats du Parti Socialiste Italien depuis 1946

	<i>Elections politiques</i>		<i>Elections régionales</i>
1946	20,7 %		
1948	31,0 % (PSI + PCI)		
1953	12,7 %		
1958	14,2 %		
1963	13,8 %		
1968	14,5 % (PSI + PSDI)		
		1970	10,4 %
1972	9,6 %	1975	12,0 %
1976	9,6 %		
1979	9,8 %		

Divisé en une aile favorable à une collaboration avec les communistes et une aile centriste légèrement majoritaire, le PSI se doit de surmonter cette contradiction interne. Affichant une nette préférence pour des juntes de gauche, le PSI s'allie toutefois à la DC, si nécessaire, afin d'assurer « la gouvernabilité » du pays. Au 1^{er} janvier 1979 le PSI était ainsi au pouvoir avec le PCI dans six régions, avec la DC dans huit (six régions à statut ordinaire et deux régions à statut spécial).

L'entrée du PSI au gouvernement Cossiga II au nom de cette même « gouvernabilité » fut durement critiquée non seulement par le PCI mais aussi par l'aile gauche du Parti socialiste lui-même. La collaboration avec la DC au niveau national signifiait non seulement un retour aux coalitions de centre-gauche mais elle entraînait surtout une complication des rapports entre les partis de gauche.

Cette ambiguïté qui caractérise la ligne politique du PSI favorise en effet indirectement la DC qui, en exploitant les divisions internes de la gauche, dispose d'une marge de manœuvre plus large qu'elle n'aurait face à une gauche bien unie.

Démocratie chrétienne.

Malgré tous les scandales qui ont terni l'image de la Démocratie chrétienne (DC) au cours des dernières années, son électorat a très peu évolué, du moins en chiffres absolus. Depuis 1950, que la DC gagne ou perde les élections, ses résultats n'ont jamais varié de plus de 1,5 à 2 % par rapport à son niveau physiologique des 40 %.

Résultats de la Démocratie chrétienne depuis 1946

<i>Elections politiques</i>		<i>Elections régionales</i>	
1946	35,2 %		
1948	48,5 %		
1953	40,1 %		
1958	42,4 %		
1963	38,3 %		
1968	39,1 %		
		1970	37,9 %
1972	38,7 %		
		1975	35,3 %
1976	38,7 %		
1979	38,3 %		

Pour la DC aussi, deux objectifs majeurs émergent de sa campagne. S'il apparaissait impossible de récupérer la Toscane, l'Emilie-Romagne ou l'Ombrie qui ont une junte rouge depuis 1970, le Piémont, le Latium et la Ligurie, rouges depuis 1975 seulement, semblent moins définitivement acquises à la gauche. Que le slogan « una sana ventata reazionaria » — le bon coup de vent réactionnaire — lancé par Donat Cattin ait été ironique ou non, il est clair que la DC entendait pouvoir mettre en difficulté quelques juntes de gauche.

Deuxièmement, la DC attendait de l'électeur une approbation de son retour à une politique de centre-gauche. Si le PCI avait été pénalisé lors des élections politiques de 1979 pour son soutien au gouvernement, à la même occasion la DC n'avait pas été récompensée pour avoir refusé l'entrée du PCI au gouvernement. La DC continue à considérer le PCI comme un parti « antisistema » et ses attaques contre les communistes relèvent par conséquent davantage du débat sur la politique nationale et internationale que d'une discussion sur la gestion des régions.

Les résultats.

Au lendemain des élections, tous les partis se déclarent vainqueurs. Dans cette affirmation réside toute l'ambiguïté des élections régionales. Car la victoire est relative et fonction de l'élément de référence. Si l'on regarde les chiffres, seul le PSI progresse à la fois par rapport aux politiques de 1979 et par rapport aux régionales de 1975. La DC perd par rapport aux politiques de 1979 mais gagne par rapport aux régionales de 1975. Le PCI reste stable par rapport aux politiques de 1979 mais perd par rapport aux régionales de 1975. Notons encore que les petits partis ne varient pas sensiblement leur score.

	Régionales	Politiques	Régionales
	1980	1979	1975
	%	%	%
DC	36,8	38,1	35,3
PCI	31,5	31,8	33,4
PSI	12,7	9,9	12,0
MSI-DN	5,9	5,1	6,4
PSDI	5,0	3,7	5,6
PRI	3,0	3,0	3,2
PLI	2,7	2,0	2,5
PDUP	1,2	1,4	0,5
DP	0,9	—	0,9
PR	—	3,5	—
Autres	0,3	1,5	0,2

(24)

Il est indéniable que les élections des 8 et 9 juin 1980 ont une double signification qui à première vue peut paraître contradictoire, mais qui à bien la regarder se révèle assez cohérente.

La majorité des électeurs a repoussé l'invitation du PCI de faire des élections administratives un instrument pour faire tomber le gouvernement DC-PSI-PRI. Effrayés par l'idée d'une nouvelle crise gouvernementale en un moment où les problèmes économiques réapparaissent avec force, l'électeur n'a certes pas plébiscité le gouvernement, mais il ne l'a pas non plus condamné. Le fait que suite aux tensions croissantes entre PCI et PSI et après le veto réitéré de la DC contre le PCI une autre coalition gouvernementale semble exclue, n'est certainement pas étranger à cette attitude de l'électeur. D'autre part, si le PCI n'a pas été entendu, la « sana ventata reazionaria » espérée par la DC n'a pas eu lieu non plus.

En fait, à une question que les grands partis ont posée de façon ambiguë, est venue une réponse double de l'électeur : non à qui voulait une crise gouvernementale, non à qui entendait gommer les effets de 1975. Le déplacement de votes a profité presque exclusivement au PSI. Sorti renforcé du scrutin, ce parti obtient à la fois plus d'autonomie par rapport au PCI et plus de poids au sein de la coalition gouvernementale.

Les dernières élections mettent ainsi en lumière l'évolution du système politique italien. Caractérisé jusqu'au milieu des années soixante par la présence d'un parti dominant, le système politique a par la suite glissé vers un bipartisme imparfait où deux partis s'affrontent mais sont incapables de gouverner sans appui. Les résultats des 8 et 9 juin 1980 ren-

(24) Source : *IL CORRIERE DELLA SERA*, 11 juin 1980.

forcent le rôle d'un parti central, le PSI, qui, en s'alliant tantôt à la DC tantôt au PCI, constitue l'axe de la balance, « l'ago della bilancia ».

Si pour l'ensemble du pays les résultats démontrent une relative stabilité de l'électorat, une analyse de la distribution géographique des votes montre une Italie divisée en deux.

Dans la « ville » italienne, c'est-à-dire dans le nord et le centre du pays, le PCI reste indéniablement le plus fort, tandis que dans les régions rurales c'est la DC qui domine. Il est à noter toutefois que dans les régions contrôlées par la DC, les grandes villes (Venise, Naples, etc.) échappent bien souvent à ce parti. Ainsi apparaît une double ligne de division. La tendance socialo-communiste s'accroît dans le Nord et le Centre alors que la DC domine le Sud, et deuxièmement dans certaines régions on trouve une junte régionale qui diffère de la composition du conseil de la plus grande ville de ce territoire.

Dans son ensemble, ce résultat est inquiétant. Comme nous avons déjà pu le souligner, le bon fonctionnement de la région requiert une bonne entente entre la junte régionale et les communes. Loin d'être parfaite parfois lorsque la junte régionale et les conseils communaux sont de même famille politique, cette entente se révèle encore plus difficile à réaliser lorsque junte et conseils communaux sont antagonistes.

Ce résultat révèle en outre les limites de la stratégie des deux grands partis. Malgré l'importance qu'il attache à une politique méridionaliste, le PCI ne parvient pas à s'implanter solidement dans les régions les plus pauvres où il apparaît comme « un parti aux mains vides, incapable de faire les réformes et incapable de distribuer les faveurs » (25). En somme, la politique de « clientélisme » pratiquée par la DC paie encore dans le Sud et dans les régions rurales. Elle reste cependant sans succès dans les régions qui ont un tissu social urbain et industrialisé.

Le résultat le plus énigmatique de ces dernières élections réside dans le taux d'abstention nettement plus élevé qu'auparavant. Entre 1946 et 1976 l'abstentionnisme atteignait une moyenne de 10 % : 7 % de non-votants et 3 % de votes blancs ou nuls. Avec 6.901.787 votes blancs, nuls et abstentions — 16,22 % de l'électorat contre 13,40 % en 1979 — le « Parti du Refus » devient le troisième « parti » italien, devançant même le PSI.

Les raisons de cette augmentation de l'abstentionnisme ne sont pas claires. Très — trop ? — souvent sollicité au cours des dix dernières années, l'électeur commence-t-il à montrer une certaine lassitude devant le jeu politique ? Ou faut-il y voir, comme le prétend le Parti Radical

(25) Massimo L. SALVADORI, in : *L'EUROPEO*, 24 juin 1980, p. 8.

qui milita en faveur de l'abstention et ne participa pas aux élections, un triomphe du « refus du système » ?

Si ce sont essentiellement la DC et le PCI qui perdent une partie de leur électorat, ces électeurs ne sont cependant pas définitivement perdus dans la mesure où ils semblent ne pas avoir rejoint un autre parti. En effet, le PSI progresse mais il n'a pas su s'attirer un nouvel électorat. Suite à l'augmentation de l'abstentionnisme et du vote passif, le PSI n'a eu besoin que de 724.264 voix pour passer de 9,9 % en 1979 à 12,7 % en 1980. En outre, à travers son adhésion aux référendums mis en chantier par le Parti Radical, le PSI est entré en contact avec cette aire du refus et a pu compter sur l'appui d'une partie de l'électorat du Parti Radical.

La partie silencieuse et indécise de l'électorat constitue pour l'avenir du système politique italien « l'ago della bilancia » autant que le PSI l'est actuellement pour la constitution des juntes régionales.

Summary : The Italian Regions Ten Years After.

Ten years after they were set up, the Italian regions have fallen into general discredit. They are discredited by the central government who regards them as a source of support for the opposing Communist Party and has sought to undermine this reform by depriving the regions of all true autonomy. The regions are discredited by the public opinion by not fulfilling the expectations placed in them. Such an assessment does not stand up to a close examination of regional practices : some geographical differences rapidly become obvious, but especially evident are the political differences. In fact, the regions are the product of an apparent agreement between the political parties and have always suffered from political bargaining which explains the national scale of the issues raised at the last elections. Strengthened by the favorable results obtained in certain regions, the Communist Party was quick to turn this statement of the electoral opinion into a « referendum » about the newly formed Cossiga government.

