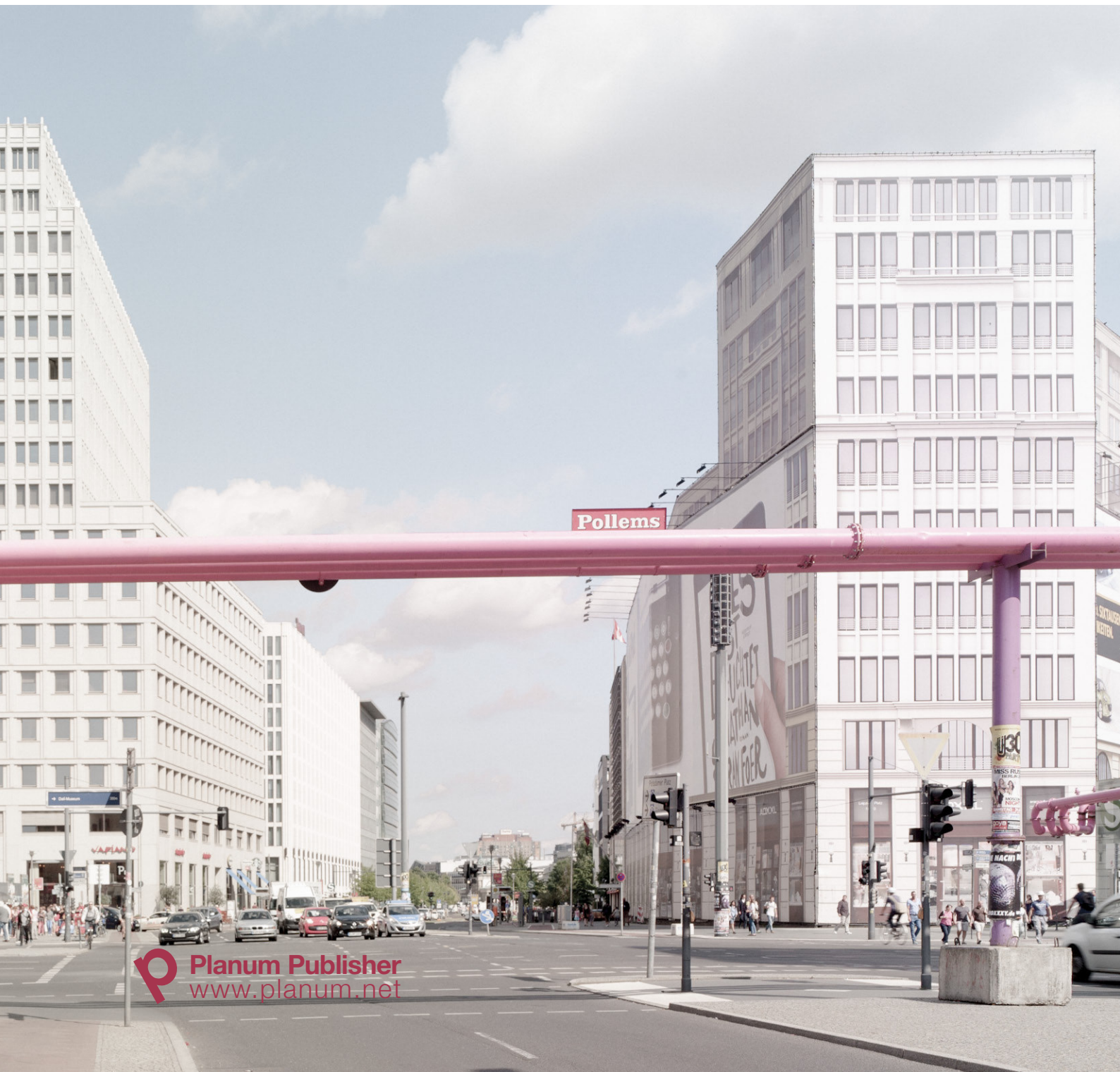


# Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone



# Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France / Italie

**Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone**

**Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France/Italie**

Sous la direction de Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone

First edition published in July 2015  
Publication available on [www.planum.net](http://www.planum.net)  
ISBN 9788899237035

© Copyright 2015

 Planum Publisher  
[www.planum.net](http://www.planum.net)  
Roma-Milano  
via Bonardi 9, 20133 Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,  
stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means,  
electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written  
permission of the Publisher.

Editorial Staff: Giulia Fini, Cecilia Maria Saibene, Lorenzo Malaguti, Marco Milini  
Graphic project: Nicola Vazzoler  
Cover photo: Sergio Camplone. All right reserved ©

The essays published in this book have been presented and discussed in a first version  
during the International Conference: "Métropoles et Régions. Entre concurrences et complé-  
mentarités: Regards croisés France / Italie", 10 et 11 avril 2014  
IUP Créteil et Université Paris-Diderot

**This publication has been possible thanks to the support of  
École française de Rome and the Research Laboratories Lab'Urba  
(École d'urbanisme de Paris) and Géographie-Cités (UMR 8504)**



# Index

## Introduction

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou, Dominique Rivière, Carlo Salone ..... p.09

## Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples

Fabio Amato, Daniel Béhar, Giovanni Laino ... p.19

## Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique: le cas de Bologne

Dorian Bernadou ..... p.29

## Le duo «métropole-région» au regard de l'évolution des politiques d'aménagement depuis les années 1980: une comparaison entre Paris et Marseille

Xavier Desjardins, Nicolas Douay ..... p.41

## Metropoli e regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze

Fiorenzo Ferlaino ..... p.51

## Nains, géants et ... patrons: une analyse des relations régions/métropoles au prisme des mobilisations des intérêts économiques

Deborah Galimberti ..... p.61

## La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives italiennes

Floriana Galluccio .....p.69

## Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto

Rosalina Grumo, Luigi Bellino ..... p.81

## L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris

Brice Lamenie ..... p.91

## Northeastern Piedmont between interregional metropolization and regional belonging

Dino Gavinelli, Paolo Molinari ..... p.101

## Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières

François Navarre ..... p.113

## Métropoles et régions dans la coopération transfrontalière. Le cas de l'action culturelle

Thomas Perrin ..... p.131

## Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale. Un confronto a distanza con Parigi

Maria Prezioso, Angela D'Orazio ..... p.143

### **Ville-région, Politiques publiques, Gouvernance**

En Italie la mosaïque des circonscriptions politico-administratives a profondément été influencée par le modèle napoléonien introduit dans plusieurs zones de la péninsule au cours de la Décennie française (1806-1815). Après l'Unification, néanmoins, au cours de plus de 150 ans d'histoire unitaire chaque niveau des espaces institutionnels a développé ses propres dynamiques plus ou moins intenses en fonction des différentes périodes historiques.

La contribution, à travers une approche géo-historique, veut d'une part montrer comment certaines processus développés au cours de phases historique précédentes ont structuré le tissu des circonscriptions, ont influencé les mutations en acte et les allées-venues de la démarche de révision de l'architecture institutionnelle de l'État. D'autre part, contrairement à l'image d'une mosaïque administrative indurée sur la longue période, les interventions qui se sont vérifiées de façon différenciée, mais pas toujours incisives, ont modifié en le remodelant, la trame générale des territoires administratifs italiens. Elles ont produit des répercussions sur la hiérarchie des réseaux urbains, sur les relations fonctionnelles, sur la dynamique entre métropoles et régions qui attendent encore d'être étudiées de façon adéquate. Les profonds changements des aires de polarisation urbaine et économique, la réaction locale à la mondialisation, les innovations législatives sur les institutions locales, nous incitent à reconsidérer le découpage du maillage politico-administratif, à la recherche de solutions tendant à simplifier l'emboîtement des circonscriptions qui alimentent l'enchèvement des pouvoirs locaux, et donc leurs conflits en terme de compétences. Toutefois, il ne pourrait y avoir une transformation réelle des territoires institutionnels sans que l'on s'interroge clairement sur quels en sont les enjeux et les rapports sociaux que l'on veut privilégier.

### **City-regions, Public policies, Governance**

In Italy, the mosaic of the political-administrative circumscriptions was deeply influenced by the Napoleonic model introduced in many areas of the Italian peninsula during the French decade (1806-1815). Following the Unification, nevertheless, in the course of more than 150 years of unified history, every level of the institutional areas of governance of the territory developed its own dynamics according to the different times. This paper, using a geo-historical approach, aims at shedding light on how some dynamics that developed in the past structured the texture of the circumscriptions, reflecting upon the transformations that are underway and the changing pulsations of a controversial revision process of the institutional architecture of the State. However, as opposed to the conception of a crystallized administrative mosaic in the long term, the different interventions modified the complex framework of the Italian territory, while reshaping it. These interventions also had repercussions on the hierarchies of the urban networks, the functional relations, and the dynamics between metropolises and regions that still have not received appropriate attention. The deep transformations of the areas of urban and economic polarization, the local reaction to globalization, and the legislative reforms of the local governments urge us to reconsider the découpage of the political-administrative structure, in search of solutions that will simplify the interlocking (and the overlapping) of the circumscriptions that nourish the knot of local authorities and their conflicts over powers. However, a real transformation of the institutional territories cannot happen without a preliminary and clear examination of what is at stake and the social relations that should be privileged.

### **Città-regioni, Politiche pubbliche, Governance**

In Italia, il mosaico delle circoscrizioni politico-amministrative è stato profondamente influenzato dal modello napoleonico introdotto in numerose aree della penisola durante il Decennio francese (1806-1815). Dopo l'Unità, nondimeno, nel corso di oltre 150 anni di storia unitaria, ogni livello di tali spazi istituzionali ha sviluppato dinamiche proprie, più o meno intense, in funzione dei differenti periodi storici.

Il contributo, attraverso un approccio geostorico, da un lato si propone di mostrare come alcune dinamiche maturate in periodi storici precedenti abbiano strutturato la trama delle circoscrizioni, riflettendosi sui mutamenti in atto e sulle alterne pulsazioni di un controverso processo di revisione dell'architettura istituzionale dello Stato. Dall'altro, contrariamente all'immagine di un mosaico amministrativo cristallizzato nel lungo periodo, gli interventi - realizzati con modalità differenziate - hanno modificato, rimodellandolo, il reticolo complessivo del territorio italiano. E hanno prodotto delle ripercussioni sulla gerarchia delle reti urbane, sulle relazioni funzionali, sulle dinamiche fra metropoli e regioni che attendono ancora di essere studiate in modo adeguato. I profondi cambiamenti delle aree di polarizzazione urbana ed economica, la reazione locale alla globalizzazione, le innovazioni legislative sulle autonomie locali sollecitano a riconsiderare il découpage della maglia amministrativa, alla ricerca di soluzioni tendenti a semplificare la sovrapposizione di circoscrizioni che alimentano il groviglio di poteri locali e i loro conflitti di competenze. Tuttavia, non si potrà avere una reale trasformazione dei territori istituzionali senza interrogarsi preliminarmente, con chiarezza, su quali sono le poste in gioco e i rapporti sociali che si intende privilegiare.

# La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives italiennes

## Introduction

L'architecture actuelle de la maille politico-administrative italienne, outre environ 8.050 communes, 110 provinces<sup>1</sup>, 20 régions et au moins 10 villes métropolitaines en cours de définition, comporte aussi un dense réseau de circonscriptions constituées par les nombreuses administrations fonctionnelles qui représentent l'organisation territoriale périphérique de l'État central. Ce cadre déjà chargé des subdivisions administratives est en outre compliqué par l'ensemble des organismes institutionnels intermédiaires qui contribuent au gouvernement du territoire en exerçant des fonctions spécifiques de grande importance (appelés *Aziende sanitarie locali*, *Comunità montane*, *Ambiti Territoriali Ottimali*, etc.).

Après l'approbation en 1990 de la loi 142 sur les institutions locales – dédiée pour la première fois à la question des villes métropolitaines – le débat politique qui s'est développé à ce sujet a produit en 2001 la modification partielle du Titre V de la Constitution, réduisant la compétence législative du gouvernement central à un nombre absolument limité de matières, introduisant une législation concurrente de la part des régions (art. 117)<sup>2</sup>. Suite à la plus grande autonomie accordée aux régions par les nouvelles normes constitutionnelles, on assiste à une ultérieure prolifération d'organismes territoriaux intermédiaires à géométrie variable qui a généré une hypertrophie (*iperterritorializzazione*) de la mosaïque administrative (Castelnuovi 2013; Coppola 1997).

.....  
1 En Italie les provinces correspondent plus ou moins aux Départements français.

2 Cette transformation constitutionnelle a été précédée par une importante série de mesures: les lois *Bassanini* n. 59/1997 et n. 27/1997 (qui sanctionne le principe de subsidiarité); la loi n. 1/1999 qui a préparé le terrain à la modification constitutionnelle des autonomies régionales; enfin, le texte unique fondamental sur l'ordonnance des organismes locaux (TUEL/2000) suivi par les dispositions sur le "fédéralisme fiscal"; le TUEL a été par la suite mis à jour et complété à plusieurs reprises au cours de 2014.

Ces dernières années les effets de la crise économique mondiale de 2008, le problème toujours plus grave de la dette publique qui met l'Italie en difficulté pour respecter les accords établis avec l'Union Européenne, tout cela a ranimé la polémique autour du besoin incontournable d'une remise en ordre de la multiplicité des circonscriptions existantes. Particulièrement visées sont les provinces considérées, grâce à une vigoureuse campagne des médias, comme un niveau territorial intermédiaire le plus souvent inutile. En effet les provinces n'exercent que des fonctions réduites au prix de dépenses excessives et incontrôlées dues en général au système des adjudications. De cette façon se sont rallumés conflits et résistances entre les administrations locales et le pouvoir central.

La question des rapports entre métropoles et régions, qui nous intéresse ici, conduit à s'interroger non seulement sur l'émergence de la régionalisation et ses rapports avec le fait métropolitain, mais aussi sur tous les échelons et les différents niveaux du maillage politico-administratif où s'exerce l'action publique.

Les études sur le découpage des mailles institutionnelles, qui tiennent compte du rapport entre les administrations publiques et le territoire à travers le prisme d'une approche géo-historique permettent à mon avis de mettre en lumière les interactions métropoles/régions en les plaçant dans une perspective plus large. Une perspective à travers laquelle apparaîtront plus clairement certains aspects – sédimentés dans le temps – des relations existantes entre les dynamiques de la mosaïque territoriale, qui se compose des articulations multiformes du maillage, et les changements de pouvoir, les trames des acteurs, les mutations de la maille (Sereno 2007: 52). En reconstituant l'histoire des processus institutionnels, qui ont façonné sur une longue période la formation et la représentation des découpages administratifs aux différentes échelles, il est possible de faire ressortir les idéologies sous-jacentes et les instruments mobilisés au fil du temps, ainsi que les logiques qui président aux différents aspects impli-

qués dans les politiques publiques contemporaines orientées vers des processus de recomposition territoriale.

Ces dernières années, au sein du débat italien consacré à ces thèmes, semblerait émerger le besoin de compléter des analyses trop souvent concentrées sur la contemporanéité, comme l'affirme Paola Sereno (2007), par la richesse d'une lecture historique plus approfondie. Cette dernière devrait prendre en considération la genèse des gabarits des divisions administratives et l'évolution de leurs limites ainsi que le rôle joué, entre résistances et négociations, par les différents acteurs, pour mieux comprendre les mutations territoriales émergentes.

Notamment depuis les années 1990 les études menées sur l'histoire du découpage italien ont fourni – du moins dans certains contextes – des cadres plus détaillés des dynamiques de circonscription par rapport à un passé peu éloigné où l'on enregistrait en Italie une forte carence de ces enquêtes. Cette plus grande richesse documentaire a permis de contester en Italie comme en France l'image d'une mosaïque administrative pluriséculaire statique et cristallisée, (Galluccio et Sturani, 2008; Gambi 1995; Ozouf-Marignier et Verdier 2014; Sturani 2001, 2013a). Au-delà des considérations sur l'obsolescence de la maille, elle a remis en discussion «il luogo comune dell'inerzia delle partizioni, spesso ribadito dagli studi precedenti e invocato come motivazione a sostegno di ogni riforma. I territori delle amministrazioni italiane hanno infatti rivelato ad un'indagine storica più fine un'inattesa mobilità e traiettorie di trasformazione complesse, caratterizzate talora dal sovrapporsi di interventi di segno contrastante» (Sturani 2013a: 65)<sup>3</sup>.

Je me concentrerai ici sur la phase post-unitaire italienne, lorsque s'étendra à toute la péninsule le processus de réorganisation des différents niveaux des circonscriptions sur le modèle de l'État territorial moderne, né en France dans la période révolutionnaire.

Au cours de plus de 150 ans d'histoire unitaire en Italie, chaque niveau, tout en subissant des mutations discontinues, a connu une histoire scandée par un rythme accéléré à certains moments saillants de l'histoire nationale. À savoir la période libérale post-unitaire, les vingt années du Fascisme, la naissance de la République en 1946, quand la Constitution instaura les régions à statut 'extraordinaire' et celles à statut 'ordinaire', ces dernières n'étant réellement mises sur pied que dans les années 1970. Enfin, le tournant des années 1990, marqué par l'adoption de la loi 142/1990 sur les institutions locales où

.....  
3 «le lieu commun de l'inertie des circonscriptions, souvent confirmé par les études précédentes et invoqué comme raison pour soutenir n'importe quelle réforme. Les territoires des administrations italiennes ont en effet révélé à la suite d'une enquête historique plus détaillée une mobilité inattendue ainsi que des trajectoires de transformation complexes, caractérisées parfois par la superposition d'interventions de caractère contradictoire».

émerge déjà la problématique métropolitaine dont il est question aujourd'hui, et par la crise de *Tangentopoli* (Mains propres). Cette phase établit la fin de l'Intervention Extraordinaire pour le *Mezzogiorno* et le gouvernement central mit en place de nouvelles stratégies de programmation, inaugurées par la saison des Pactes territoriaux et par la Programmation Territoriale Intégrée, avec des politiques de développement local insuffisamment coordonnées. Depuis 2001, suite à la réforme du Titre V (partie II) de la Constitution on voit s'intensifier le débat politique et académique sur la nécessité de corriger la fragmentation et les enchevêtrements d'un découpage territorial désormais obsolète, jusqu'à la réforme toute récente des Villes métropolitaines, des Provinces, des Unions et fusions des Communes (L. 56/2014, plus connue comme loi Delrio du nom du ministre qui l'a proposée)<sup>4</sup>.

### **La formation du maillage politico-administratif de l'État unitaire**

Pour comprendre la constitution du maillage politico-administratif dans les années qui suivent immédiatement l'Unité nationale italienne, il faut remonter aux processus d'institutionnalisation introduits par les Français dans de nombreux États pré-unitaires italiens, durant la période des Républiques de 1796-1799 et de la Décennie napoléonienne (1805-1816). Ces moments sont décisifs pour la transformation des circonscriptions plurielles caractéristiques de l'Ancien Régime grâce à un remaniement des institutions centré sur les principes de l'uniformité territoriale et de la centralisation. Les Français transfèrent donc dans les territoires assujettis à l'Empire Napoléonien (le Piémont savoyard, la République Ligure, la République Cisalpine, le Duché de Parme, le Grand-Duché de Toscane, les États de l'Eglise, le Royaume de Naples) une architecture du découpage où les tesselles de la mosaïque territoriale sont interdépendantes entre elles et inscrites dans une structure de type pyramidal à *matrjoska*, ou, telle qu'elle a été définie par Adriaan Bours (1994), selon le *cube principe*.

Dans plusieurs États pré-unitaires, suite à la Restauration, cette transformation structurelle demeura, plus ou moins selon les cas, inscrite dans les trames du maillage. De ce fait, le processus d'institutionnalisation des territoires mis en place par les Français entre la fin du XVIII et le début du XIX siècle marqua en Italie un tournant.

Après l'Unité, en 1865 fut promulguée la première loi qui définissait les traits fondamentaux du découpage à l'échelle nationale, avec une division en Communes, *Mandamenti* (circonscriptions judiciaires), *Circondari* (correspondant aux Arrondissements français)<sup>5</sup> et en Provinces (correspondant grosso

.....  
4 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 (7 aprile 2014).

5 En France il existe deux types d'arrondissement. Le premier est une circonscription administrative du départ-

modo aux Départements français, comme il est dit ci-dessus). Bien que pour des raisons intérieures et internationales fût affiché le respect des diverses physionomies des circonscriptions pré-unitaires, la formation de l'État italien réalisée par des annexions au Royaume de Sardaigne voulait étouffer les anciens particularismes municipaux et éloigner le péril de la création de nouveaux corps 'régionaux' jugés potentiellement dangereux pour le processus d'unification (Galluccio 1998: 67-68). Toutefois, au moment de l'Unité les deux premiers Ministres de l'Intérieur Carlo Farini et Marco Minghetti entre 1860 et 1861 avaient proposé un projet (repoussé) de consortium inter-provincial qui préfigurait la naissance des régions et reposait sur un étude de Pietro Maestri – le premier directeur du Bureau Statistique Central d'Italie – dont il sera question ci-dessous au sujet de l'échelon régional.

Si on se penche sur la genèse du remaniement du maillage administratif italien auquel la récente loi Delrio accorde une attention particulière (celui-ci concernant aussi les villes métropolitaines), il faut souligner une forte différence avec le cas français. En France, à la fin du XVIII siècle, s'affirma un redécoupage du territoire dans l'idée d'inaugurer un nouveau ordre politique et social empreint des idéaux d'égalité et de démocratie. Un projet visant à projeter sur l'espace politique une morphologie des rapports sociaux inspirés de la conception déterministe qui, de l'uniformité territoriale et de la division en circonscriptions égales, pense dégager des rapports plus équitables entre les hommes et les classes sociales. «Le redécoupage du territoire va en effet être le moyen de promouvoir les réformes politiques et sociales recherchées [par le Comité de Constitution]. Ici s'affirme le principe qui sous-tend le projet de départementalisation dans son entier: c'est le postulat déterministe selon lequel l'organisation sociale idéale découle d'un aménagement adéquat du territoire». (Ozouf-Marignier 1989: 36-37). Par contre, un programme social réfléchi dans l'architecture du découpage administratif, qui puisse inaugurer une réorganisation du territoire national

---

tement (arrondissement départemental), subdivisée en cantons et communes, créée par la loi du 17/02/1800 en remplacement du district. Le second est la division infra communale des trois métropoles de Paris, Lyon et Marseille (arrondissement municipal). En Italie, les *circondari* étaient les circonscriptions administratives internes des provinces ou bien une sorte de circonscription spéciale du littoral (*compartimenti marittimi*). Nés dans le Royaume des Deux-Siciles comme administration intermédiaire entre le district et les communes, après différents passages au moment de l'Unité d'Italie, la loi Rattazzi (n. 3702 du 23 octobre 1859) du Royaume de Sardaigne - prévoyant les *circondari* comme circonscription intermédiaire entre province et *mandamenti* - fut appliquée dans la plupart des autres territoires de la péninsule. En 1927 un décret de Mussolini, comme on verra ensuite, les supprima pour les transformer en provinces. Par contre restèrent sur pied les *circondari* judiciaires correspondant à l'aire de compétence d'un tribunal.

adhérant aux nouveaux rapports de pouvoir, n'a jamais mûri en Italie. La division territoriale ratifiée après l'Unité tire sa propre origine d'une composition entre des intérêts locaux, d'un compromis entre les appétits des anciens et des nouveaux notables, ces derniers étant l'expression de petits noyaux de bourgeoisie émergente. La réalité hétéroclite des élites et des classes bourgeoises du Nord et du Centre de l'Italie, qui tissent dans le Mezzogiorno un pacte social avec de nombreux représentants du clergé et de la noblesse liés à la propriété terrienne et à la rente urbaine, explique l'écart existant entre les différentes sociétés civiles des deux pays.

La différence structurelle dans la formation du découpage post-unification donne naissance en Italie à des solutions souvent incohérentes, fruit de compromis opportunistes. Cette distance par rapport à la vision qui s'est affirmée en France après 1789 (Ozouf-Marignier 1988) est évidente du fait du retard, pour ne pas dire de l'absence d'un plan d'ensemble aboutissant à la nouvelle forme d'organisation territoriale. Ce sera précisément l'absence réitérée d'un projet social, d'une idée pour la Nation, qui constituera la caractéristique dominante de l'entière structuration du maillage institutionnel italien de l'Unité jusqu'à nos jours.

### La mosaïque des communes

Avant de se pencher sur les niveaux provinciaux et régionaux et leur rapport au fait métropolitain, il est utile d'évoquer le niveau communal. En effet d'un point de vue institutionnel et statistique, les villes continuent à être considérées comme des communes, seulement plus étendues et plus peuplées, «senza che questa sostanziale distinzione assuma di fatto rilevanza giuridica in termini di competenze e funzioni specifiche» (Dematteis 2010: 435)<sup>6</sup>.

Par ailleurs, les dynamiques de la mosaïque des communes – qui sont les tesselles de base de la structure institutionnelle de l'Etat se reflètent sur l'architecture générale du maillage, en particulier sur l'organisation territoriale des provinces et des principaux pôles urbains et par conséquent sur celles des respectives régions.

Au cours de la période qui va de 1861 à aujourd'hui, les communes passent du nombre de 7.720 à 8.057. Cependant, lorsque l'unification de la péninsule s'acheva avec l'annexion de la Vénétie en 1866 et la conquête de Rome et des territoires du Latium (appelés alors Province de Rome) en 1871, les communes devinrent 8.382.<sup>7</sup>

.....  
6 «sans en mettre en relief les substantielles différences juridiques en terme de compétences et fonctions spécifiques».

7 Par conséquent, de la période qui va de l'unification nationale effective jusqu'à aujourd'hui on observe une baisse totale de 325 communes, soit en 140 ans d'un peu moins de 4% (-3,88%). Bien que cette diminution totale des communes apparaisse nettement contenue – ce qui qui a alimenté l'idée d'un découpage de base statique –, l'histoire des mutations communales se montre en réalité bien



Par la suite, mais toujours durant le fascisme, on assiste à une diminution considérable des corps communaux due aux interventions sur les institutions locales menées par le régime initialement entre 1923-1926 et surtout en 1927-1928, en contraste avec ce qui se passe au niveau provincial, comme on le verra plus loin. Cette politique du gouvernement fasciste fut motivée par des exigences de simplification administrative, regroupant les nombreuses petites communes qui ne pouvaient répondre aux nécessités des services publics en raison de la modicité de leurs moyens ou pour un bilan déficitaire. En réalité, cette politique voulait résoudre une quantité considérable de contentieux locaux et, surtout, réprimer les institutions locales contraires au régime (Galluccio 1998; Gambi et Merloni 1995; Rombai 2001; Sturani 1995). En effet, le tournant autoritaire vers la dictature fut précédé en 1926 par la suppression de tous les mandats électifs remplacés dans les communes par la figure du Podestat. Après 1931<sup>8</sup> le nombre des communes augmentera de façon continue. L'inversion de tendance se vérifie déjà en 1936 pendant la seconde phase de la politique fasciste et deviendra plus consistante durant les reconstitutions successives à la Seconde guerre mondiale. Ces modifications furent souvent motivées par la revendication des institutions locales qui avaient été supprimées pour des raisons politiques punitives.

La lecture de ces dynamiques permet donc de remettre en discussion le lieu commun de la cristallisation des circonscriptions. D'ailleurs, les vingt années du fascisme (1922-1945) ont engendré les modifications les plus incisives dans le maillage politico-administratif italien à différentes échelles laissant des «*segni complessi e non liquidabili nei termini di un mero ripristino dello status quo*» (Sturani 2013a: 65, note 5)<sup>9</sup>.

Dans les vingt années suivant la naissance de la République on voit se produire un processus qui

---

plus mouvementée. En effet, durant la période post-unitaire 1.076 communes environ disparaissent par suppression ou par annexion à d'autres territoires (ISTAT 2014). Néanmoins, il est impossible d'établir une confrontation réelle entre des unités territoriales homologues, dans la mesure où durant cette longue période les superficies de nombreuses communes changèrent également en relation avec les contentieux locaux. Cependant, observant les mouvements des communes dans leur ensemble, en 1921, date du dernier recensement avant les vingt années de la période fasciste, leur nombre atteignit 9.194. Cette dernière augmentation fut exclusivement due à l'annexion au Royaume d'Italie des territoires du Trentino-Alto Adige, de Trieste, Gorizia, Pola et Zara après la fin de la Première guerre mondiale. Par ailleurs, après l'acquisition de l'Istrie et de Fiume en 1924, nous connaissons la phase où le nombre des communes italiennes fut le plus élevé.

8 Jusqu'en 1931, il n'y aura donc plus que 7.311 communes, enregistrant une baisse de leur nombre d'environ 20,5% par rapport aux années précédentes.

9 «signes complexes et difficilement interprétables en terme d'un simple rétablissement du *statu quo ante*».

inverse la politique des suppressions voulue par le régime fasciste – c'est-à-dire une augmentation des communes de 3%. À partir des années 1970 leur nombre tend à se stabiliser. Ce n'est qu'à partir de 2013 que l'on assiste à un début de processus de réorganisation territoriale, qui tend à favoriser les Unions intercommunales et les fusions encouragées aussi par la récente loi Delrio: seulement en 2014 cent instances de fusion ont été présentées, dont plus d'une moitié ont été approuvées<sup>10</sup>. Cette lente mutation actuelle de la trame communale découle de l'exigence de résoudre les problèmes des bilans déficitaires des petites unités communales et en même temps de promouvoir le développement de politiques de *gouvernance* régionales en terme d'efficacité ainsi que contenir les déséquilibres territoriaux entre petites et grandes communes (les villes).

### **Provinces en mouvement. La valorisation des pôles urbains pendant le Fascisme**

En revanche, si l'on observe les provinces, ce sont les seules administrations qui ont connu une hausse presque continue de leur nombre (elles étaient 69 en 1871 et actuellement elles sont 110. L'augmentation de leur nombre s'est affirmé notamment au cours de deux périodes: pendant le Fascisme, où plus de 20 provinces ont été créées et par la suite, entre 1990 et aujourd'hui, où 15 autres ont vu le jour (Bonini 2008; Ferlaino et Molinari 2009)<sup>11</sup>. Cette évolution semble confirmer la thèse d'un renforcement artificiel des provinces au profit d'un contrôle majeur du gouvernement central.

Benito Mussolini, avec la loi (n.1) du 2 janvier 1927, avait aboli par un unique acte autoritaire tous les Circondari, les convertissant en provinces et en

---

10 En général, la proportion des petites communes (jusqu'à 5.000 habitants) a diminué en pourcentage à la suite des suppressions et fusions: en 1861, elles représentaient 88,5% du nombre total des corps communaux, alors qu'aujourd'hui elles constituent environ 70% de la mosaïque institutionnelle de base.

11 Aux 69 premières provinces, en 1923, en plus de celles de l'Istrie (chef-lieu Pola) et Zara ont été établies les provinces de Trento, Trieste, Jonio (Taranto) et La Spezia. En 1924, s'ajoute la province de Carnaro (chef-lieu Fiume) qui a été perdues après les années 1944-1945 avec celles de l'Istrie et de Zara. En janvier 1927, 17 nouvelles provinces naissent: Aoste, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni (Enna), Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli et Viterbo. La province de Caserte est, par contre, supprimée. En 1935, les provinces de Littoria et Asti sont créés. En 1945, se reconstitue la province de Caserte. En 1968, la province de Pordenone, suivie en 1970 par celle d'Isernia et en 1974 par celle de Oristano sont établies. En 1992, pas moins de huit provinces naissent: Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia. En 2001, la région à statut spécial de la Sardaigne établit quatre nouvelles provinces, devenues opérationnelles en 2005: Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano et Carbonia-Iglesias. En 2004, le Parlement a créé les trois nouvelles provinces de Monza-Brianza, Fermo et Barletta-Andria-Trani. Le nombre total atteint donc 110 provinces.

créant 17 autres (à cette époque le nombre des provinces augmenta de plus de 21%). Toutefois, par le même décret, cas unique dans l'histoire des provinces italiennes, on en supprima une: celle de la Terra di Lavoro (dont le chef-lieu était Caserte)<sup>12</sup>. Au même moment, cette loi servit à réaliser d'une part les agrandissements des provinces limitrophes de Naples, Bénévent, Campobasso, en continuité avec la logique poursuivie en ces années par le régime qui tendait à renforcer les pôles urbains et leurs territoires environnants. D'autre part, avec l'intention de «conferire basi più larghe a quel retroterra su cui piaceva vedere poggiata una Roma fortemente simbolica» (Caracciolo 1991: 15)<sup>13</sup>, en voulant soutenir le mythe du Duce et l'idéologie de l'Empire, il permit un rééquilibrage de la région du Latium, agrandissant son territoire par l'expansion de la province de Frosinone et la naissance en 1934 de celle de Littoria (future Latina).

Jusqu'à la première moitié du XX siècle, c'est surtout pendant le Fascisme que prend forme un nouveau découpage du territoire à différents niveaux – avec des implications indirectes sur la question métropolitaine comme on le verra –, même s'il est opéré de manière partielle et contradictoire et sans un réel projet d'ensemble.

Mussolini intervint à plusieurs reprises tant sur le front des circonscriptions des petites et moyennes communes que sur celui de la création de nombreuses provinces, donnant ainsi une impulsion aux fonctions urbaines des nouveaux chefs-lieux provinciaux. En outre «[s]i pensi alla previsione di strutture speciali di governo per le grandi città e concretamente predisposta, già nel 1925, per la capitale con l'attivazione del governorato, ma altresì ventilata in varie occasioni nel corso del ventennio per altre grandi città, a partire da Milano, riferimento irrinunciabile nell'immaginario modernista del fascismo e, in quanto tale, cardine insostituibile di quell'asse con Roma sul quale il fascismo si sforza di edificare un'armonica visione dello sviluppo generale della nazione» (Ernesti 2008: 126)<sup>14</sup>.

12 Les raisons de cette mesure insolite constituent encore un problème historiographique controversé (Capobianco 1992; Franco 1990; Vannoni 1977). Selon certains auteurs la suppression et le démembrement de la *Terra di Lavoro* se produisit suite à un concours de circonstances, même s'il fut principalement mis en œuvre à des fins punitives et de contrôle social.

13 «conférer des bases plus vastes à cet arrière-pays où l'on aurait aimé voir installée une Rome fortement symbolique».

14 «il est nécessaire d'envisager la programmation de structures spéciales de gouvernement pour les grandes villes, déjà préparée en 1925 dans la capitale avec l'activation du Governorato, évoquée à plusieurs reprises au cours des vingt ans du Régime pour d'autres grandes villes, en premier lieu Milan, référence indispensable dans l'imaginaire moderniste du fascisme et, comme telle, pierre angulaire irremplaçable de l'axe avec Rome sur lequel le fascisme s'efforce de construire une vision harmonieuse du développement d'ensemble de la nation».

Par conséquent, dans le but d'encourager le développement des pôles métropolitains (Ariotti Canepa et Ponte 2008; Vallat 2006) et de procéder à la ratification administrative des conurbations: – du 'Grand Milan' à la 'Grande Gênes', de la 'Grande Venise' à la 'Grande Naples' – les circonscriptions des principaux centres urbains sont agrandies en y incorporant des communes contigües. Milan après une première agrégation en 1873 des *Corpi Santi*, absorbe 12 autres communes entre 1923 (Bonora et Coppola 1997: 431); entre 1923 et 1927 il se passe la même chose à Gênes (19), Venise (7), Naples (8) et à Trente (11) en 1926 (Istituto Centrale di Statistica 1977).

C'est donc à cette période que «la trama sparsa delle 'cento città'» (Dematteis 1997: 196)<sup>15</sup> subit une impulsion sensible, tandis qu'elle se hiérarchisera et intensifiera ses connexions sur cette base de manière plus évidente après les années Cinquante.

Après la naissance de la République – comme il est dit ci-dessus – le nombre des provinces augmente légèrement jusqu'en 1981. Il grandira ensuite de 15 unités en relation avec le climat politique des années 1990, agité par les localismes et par des nouvelles stratégies pour la valorisation des 'districts productifs' italiens.

Ce sont des dynamiques qu'il n'est pas possible d'approfondir ici, je tiens cependant à rappeler que la question controversée de l'abolition des provinces, de leur utilité réelle en ce qui concerne leurs fonctions, a traversé toute l'histoire post-unitaire<sup>16</sup>. D'un côté, les provinces semblent constituer le maillon faible de l'architecture politico-administrative

15 «la trame éparses des 'cent villes'».

16 Les provinces italiennes en 2014 s'avèrent encore être 110, même si ce chiffre correspond aux 107 administrations provinciales, auxquels il faut ajouter la Vallée d'Aoste où les pouvoirs provinciaux sont effectués par la Région (donc considérée comme le chef-lieu de la province dans les statistiques) et les deux provinces autonomes de Bolzano et Trento, avec des compétences provinciales et régionales: l'union des deux Conseils provinciaux constitue le Conseil de la Région Trentino-Alto Adige. Par contre, les quatre dernières provinces constituées en 2001 en Sardaigne (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra et Olbia-Tempio) n'ont pas de bureaux du gouvernement provincial (Préfecture-UTG, Banque d'Italie, commissariat de police etc.). Cependant, elles sont le siège des organismes provinciaux et bureaux régionaux décentralisés. Suite aux résultats du référendum régional de 2012 qui les a abrogés, une réforme des organismes provinciaux de la Sardaigne est en cours. En outre en 2013, le Parlement Sicilien a délibéré la dissolution des Conseils provinciaux et des relatives assemblées. Il a donc décidé de 'gérer' les organismes provinciaux, prévoyant à partir de 2014 la nomination par les communes des nouveaux Présidents, pour créer les Provinces régionales formées comme des libres consortiums communales, déjà prévues par la L.R. n. 9/1986. Dans l'ensemble, les chefs-lieux provinciaux italiens sont 117 pour 110 provinces, cinq provinces ayant deux chefs-lieux (Pesaro-Urbino, Olbia-Tempio, Medio Campidano-Ogliastra et Carbonia-Iglesias) et une province ayant trois chefs-lieux (Barletta-Andria-Trani).

du territoire italien. De l'autre, au fil du temps, les résistances des multiples acteurs institutionnels ont permis de les garder en vie, donnant plus de facilité à des jeux de pouvoir entravant les mécanismes décisionnels. Il suffit d'observer qu'au niveau provincial sont exercées non seulement les fonctions préfectorales et celles de la décentralisation des services reliés aux Ministères centraux (les Administrations dites fonctionnelles) ou celles liées à la gestion des politiques de *Area vasta*<sup>17</sup>, mais aussi les fonctions de coordination et d'organisation des partis politiques et des syndicats.

## Les Régions.

### Entre la mosaïque et les réseaux

La genèse de la question régionale est mieux connue et a déjà été étudiée et débattue, à plusieurs reprises, par des géographes et des historiens dès la deuxième moitié du XX siècle (Bonora 1984; Compagna 1964; Coppola 1997; Gambi 1963, 1977, 1998, 1999; Muscarà 1968; Ragionieri 1979; Rotelli 1967; Ruffilli 1971).

En Italie «la Costituzione ha assegnato nel '47 nome e valore di regione a quei 'compartimenti' statistici – aventi l'unico scopo di dare una base territorial-amministrativa abbastanza uniforme e chiara, a particolari elaborazioni delle inchieste e delle rilevazioni statistiche – che sulle orme indicate qualche anno prima di Correnti, furono disegnati dal Maestri nel 1864 e complétés poi a ogni seguente annesione di nuove parti nel contesto nationale. Compartimenti che non erano per il loro ideatore delle regioni e a cui nessun autorevole cultore di studi économiques, ethnici o ambientali nell'ultimo secolo ha dato significato di regione. Ma che erano né plus né meno que aggruppamenti di un certo numero di province vicine» (Gambi 1963: 163-165)<sup>18</sup>. Cette répartition fut défini par Pietro Maestri en s'inspirant à des modèles élaborés quelques années auparavant par Cesare Correnti en deux essais brefs et de vulgarisation sur la chorographie d'Italie publiés de 1852 à 1855. Pietro Maestri attribuait à son schéma une valeur purement statistique, sans aucune prétention de validité

.....  
17 Dans la législation italienne *area vasta* désigne un niveau de planification et d'aménagement du territoire concernant les provinces et les villes métropolitaines comprenant plusieurs communes en fonction de leurs réseaux de relations économiques et fonctionnelles.

18 «la Constitution a attribué en 1947 le nom et la valeur de région à des 'compartiments' statistiques ayant le seul but de donner une base territoriale-administrative assez uniforme et claire aux élaborations particulières des enquêtes et des relevés statistiques; ils furent dessinés par Pietro Maestri en 1864 sur les traces indiquées quelques années auparavant par Cesare Correnti, puis complétés à chaque annexion successive de nouveaux territoires dans le contexte national. Ces compartiments n'étaient pas pour leurs concepteur des régions, au sens où des spécialiste d'études économiques, ethniques ou du milieu naturel entendaient ce mot au cours du dernier siècle. Mais ils étaient ni plus ni moins que des rassemblements d'un certain nombre de provinces limitrophes».

au niveau politique ou au niveau scientifique. Il estimait d'ailleurs que son schéma était tout provisoire, dans l'attente du développement des études sur les conditions géographiques de l'Italie.

Malgré les avertissements de Maestri, ce schéma fut adopté par la géographie scolaire pour codifier la 'division régionale d'Italie'. Après les années 1870, les compartiments statistiques furent assimilés en tant que régions dans toutes les représentations cartographiques usuelles des manuels de géographie comme des Atlas ou les cartes murales (Sturani 1998). En outre, les statistiques officielles du Royaume d'Italie (de 1912), consacrent le glissement terminologique de 'compartiments' à 'régions', puisqu'apparaît pour la première fois le terme 'région', remplaçant celui de 'compartiment'. C'est, sans doute, grâce à ces représentations géographiques et cartographiques, véhiculés par l'enseignement, que s'installe l'équivoque entre compartiments statistiques et régions constitutionnelles. Selon Gambi, l'équivoque de la constitution des régions italiennes entre 1864 et 1946 est née justement du fait que la Commission pour la Constituante de 1946 ignorait le précédent travail statistique de Maestri. Les régions institutionnelles sont donc créées en 1947 au nombre de 19. En 1963, elles deviendront 20, comme actuellement, à la suite de la reconnaissance de l'autonomie du Molise, qui se sépare de la région des Abruzzes. Cependant, à l'exception des régions à statut spécial, les régions à statut ordinaire deviennent réellement opérationnelles qu'en 1970-1972 avec l'élection des Conseils régionaux, elles réussit finalement s'affirmer dans l'élan démocratique mûri dans le contexte politique et culturel conflictuel des années 1960.

Dans le débat géographique en cours au XX siècle souvent l'échelle régionale a été considérée et analysée à part, toutefois elle ne peut être envisagée sans tenir compte des relations qui la relie aux autres niveaux territoriaux de répartition administrative, en particulier à l'échelle métropolitaine. On devrait donc mettre l'accent sur les interrelations entre les territoires régionaux et les processus d'urbanisation, afin d'en faire ressortir limites et contradictions.

Si en France l'image des régions est étroitement dépendante de celle des Départements qui les forment, en Italie une analyse des processus de régionalisation ne peut négliger l'existence de «[il] tessuto delle cento città» (Dematteis 1997)<sup>19</sup> qui a constitué son organisation territoriale au fil du temps selon une tradition centrée sur la commune.

Historiquement, c'était donc aux villes, avec leurs fonctions et leurs aires de gravitation, de créer les rayons d'action et l'organisation des territoires régionaux. Toutefois dans un territoire privé dans le passé d'un réseau urbain diffus – comme le Mezzogiorno italien – il peut se produire que la création de nouveaux espaces administratifs régionaux propulse la croissance du tissu urbain (surtout dans le secteur des services administratifs). Si on observe en effet

.....  
19 «Le tissu des cent villes».

les modifications de l'organisation territoriale du Mezzogiorno italien provoquées par la formation des régions à statut ordinaire, on peut remarquer particulièrement en Molise et en Basilicate où faisaient le plus défaut les fonctions urbaines, la croissance d'un tissu tertiaire dans les deux chefs-lieux régionaux de Campobasso et Potenza. On relève l'installation dans ces nouveaux chefs-lieux régionaux des structures appartenant au domaine de l'administration publique (et de ses dérivés): instruction supérieure, santé publique, transports régionaux. On peut alors retenir que dans ce cas la formation d'un organisme territorial intermédiaire entre l'administration centrale et les communes a favorisé un changement de rôle de certains pôles urbains. D'où la métaphore de la région qui crée la ville (Talia 2011).

Ainsi, les oscillations changeantes des circonscriptions – entre continuité et rupture – se reflètent sur la modulation multi-scalaire du maillage territorial, déclenchant inévitablement des transformations dans les rapports centre-périphérie. Même si elles nécessitent encore d'être étudiées avec plus d'attention, on peut déjà noter à maintes reprises leurs répercussions sur la hiérarchie des réseaux urbains, sur les relations fonctionnelles, sur le système des infrastructures qu'elles ont modifiées, remodelant la mosaïque et la trame du territoire italien dans son ensemble. Toutefois – en Italie tout du moins –, le débat a rarement examiné et analysé finement les dynamiques d'hier et d'aujourd'hui existant entre les différents niveaux des divisions territoriales et les réseaux des flux (matériels et immatériels) qui se structurent et se condensent dans les métropoles et dans les pôles urbains.

Trop souvent, les études italiennes – ou sur l'Italie – consacrées à ces questions ont opposé l'image de la mosaïque des circonscriptions désormais jugée obsolète à celle décrite comme dynamique des réseaux. La dichotomie entre ces deux perspectives a produit la tendance à étudier ces aspects séparément, exception faite, au cours de ces dernières années et de manière épisodique, de certains travaux de Coppola (1997), Dematteis (1997, 2010), Galluccio (1998, 2013), Galluccio, Sturani, (2008), Luca, Salone (2013), Molinari (2011), Rivière (1997, 2012), Sturani (2001) ou de celui récent du groupe de travail coordonné par la Société Géographique Italienne sur *Il Riordino Territoriale dello Stato* (Castelnovi 2013).

Contrairement à la représentation et à la thèse communément répandue d'une maille territoriale cristallisée dans le temps, comme il a été suggéré ci-dessus, les interventions sur le découpage se sont développées de façon différenciée. Il ne s'agit donc pas d'une mosaïque figée, mais d'une architecture générale – avec tous ses différents niveaux administratifs – qui néanmoins est restée déterminée par une idée du territoire liée aux logiques des mesures de l'espace, des systèmes de la représentation électorale et des fonctions économiques nées pendant le *Risorgimento*, dans un contexte historique, social et culturel très différent de celui d'aujourd'hui.

## Un vrai tournant?

De 1990 jusqu'à ces dernières années le débat politique et académique à l'échelle européenne autour des processus de recomposition territoriale cherche à interpréter les aspirations actuelles au rescaling à la lumière des dynamiques socio-spatiales, de l'incidence des fonctions économiques, des interactions entre réseaux locaux et flux globaux (Vanier, 2002). «Alla ricerca di soluzioni giocate sul solo piano istituzionale – attraverso l'identificazione di nuove articolazioni delle divisioni territoriali – come è stato proposto da Dematteis (1989) per l'Italia e da Vanier (2010: 102) per la Francia» (Sturani 2013a: 62)<sup>20</sup>. En même temps, les profondes transformations des polarisations urbaines et économiques, les mutations dans la distribution de la charge démographique, la réaction locale à la mondialisation incitent à reconsidérer le découpage du maillage politico-administratif. Cependant, pour échapper à la rhétorique de la crise, il faudra s'interroger de façon plus approfondie sur les interrelations existant actuellement entre la mosaïque et les réseaux – et en particulier entre métropoles et régions – afin de trouver des solutions tendant à simplifier l'enchevêtrement des circonscriptions qui alimente le chevauchement des pouvoirs locaux et la superposition de compétences, créateurs de conflits. D'ailleurs, il ne pourrait y avoir une transformation radicale des territoires institutionnels sans que l'on s'interroge clairement sur quels en sont les enjeux.

En Italie, au cours des trente dernières années ce débat s'est fait plus intense en coïncidence avec la crise des années 1990, qui a marqué le passage entre la première et la seconde République. Durant cette période, a commencé une saison de réformes des institutions locales non sans controverses, aboutissant en 2001 à la modification du Titre V de la Constitution, qui a porté de nos jours à de nouvelles réflexions critiques et au récent projet de modification constitutionnelle du Sénat, des provinces et du rapport État-Régions<sup>21</sup>, présenté par le gouvernement dirigé par le Président du Conseil, Matteo Renzi.

De plus, récemment le Parlement italien a approuvé la loi Delrio (no. 56/2014) concernant l'institution des villes métropolitaines – 25 ans après la loi (142/1990) qui les avait prévues – et aussi les provinces, les unions et fusions des communes. Ce texte distingue donc 10 villes métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio de Calabre), auxquelles il faudra éventuelle-

.....  
20 «À la recherche de solutions négociées exclusivement sur le plan institutionnel – à travers l'identification des nouvelles articulations des divisions territoriales – comme proposé par Dematteis (1989) pour l'Italie et par Vanier (2010: 102) pour la France».

21 Alors que cet article est sous presse, différents aspects de la réforme sont encore en discussion, il n'est donc pas possible de fournir une image plus claire, ni de prédire si la loi réussira à parcourir l'ensemble de son complexe *iter* parlementaire.

ment ajouter les cinq Villes métropolitaines définies par les régions à statut spécial. En ce qui regarde le niveau provincial, en fait pour la première fois depuis l'Unité nationale la loi Delrio semblerait mettre fin à l'interminable débat sur la validité des provinces, souvent accusées d'être un inutile et redondant niveau intermédiaire entre les communes et les régions (Cattaneo 1972; Galluccio 2013; Gambi 1977, 1995; Rotelli 1973). Toutefois, cette dernière loi abolit seulement l'élection directe de leurs membres politiques, reproposant de manière singulière ce qui avait été décidé durant les années du fascisme.

Il apparaît de toute évidence que la loi qui vient d'être approuvée, apparemment motivée par la nécessité de la *spending review* et de la simplification administrative du millefeuille territorial, soulève de nombreux doutes. D'un côté, en effet, les représentants provinciaux qui feront partie des Conseils des villes métropolitaines récemment instituées ne seront plus élus directement par les citoyens, mais par les Maires et les Conseillers communaux des centres appartenant au territoire provincial des nouvelles villes métropolitaines, qui dorénavant coïncident avec les territoires des respectives ex-provinces. D'un autre côté, le rôle et le profil administratif des autres provinces d'Italie – c'est-à-dire de celles qui n'entrent pas dans le cadre des villes métropolitaines – ne sont pas encore clarifiés. Présentée par le gouvernement comme un vrai tournant dans la longue stagnation des politiques publiques italiennes, cette réforme offre de nombreux aspects controversés et ambigus. En effet, la loi se réfère paradoxalement à une future abolition des circonscriptions intermédiaires des provinces comme institutions d'autonomie locale, liée à la révision du Titre V de la Constitution, en cours de discussion mais pas encore approuvée. Une loi peut-elle se référer à une loi non existante?

Ce qui semble s'affirmer, donc, est une nouvelle tendance vers la centralisation, à bien des égards motivée par le sens dévié de la décentralisation administrative et de l'autonomie locale qui, en Italie au cours des dernières décennies, a multiplié les centres de pouvoir, générant à différentes échelles locales de nouveaux groupes de notables. Tous les niveaux administratifs, en particulier les régions, ont reporté en périphérie les défauts du gouvernement central, augmentant sans contrôle les dépenses publiques, et alimentant la corruption des politiciens locaux grâce au système des appels d'offres des travaux publics où peuvent s'ingérer les réseaux criminels dans une collusion perverse d'intérêts. La réforme des institutions locales, apparemment invoquée en réponse à ces problèmes, crée un contexte réglementaire favorable à une plus grande intervention de l'Etat central. Les risques éventuels de se tourner vers une nouvelle forme autoritaire de 'soft power' (*soft-authoritarian state*) concernent aussi le choix d'outils technocratiques mobilisés (par exemple le recours continuel aux décrets lois) qui, de fait, ne tendent pas à réduire les compétences et ne changent pas significativement le rapport déséqui-

libré État-Régions. Il s'agit d'un 'retour au centre' qui, dans un climat politique changeant – de crise économique et morale – vise au renforcement du pouvoir de l'État sur les villes et les régions, tandis que les objectifs politiques que l'on voudrait effectivement atteindre apparaissent de plus en plus évanescentes et vagues.

En réalité, comme Lucio Gambi nous rappelait déjà il y a quelques années (2004), pour aboutir en Italie à une réforme institutionnelle réelle qui engendrerait un redécoupage différent du territoire, répondant aux mutations et à l'exigence des réalités sociales contemporaines, les questions de fond restent encore une fois: quelles sont les formes d'organisation politique, quels acteurs, quels rapports sociaux veut-on privilégier?

## Références bibliographiques

- Ariotti E., Canepa L., Ponte R. (a cura di, 2008), *La grande Genova 1926-2006. Atti del Convegno di Studi, Genova, 28-30 novembre 2006*, Fassicomo, Genova.
- Bonora P. (1984), *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Franco Angeli, Milano.
- Bonora P., Coppola P. (1997), "L'Italia governata", in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, pp. 429-472.
- Bours A. (1994), "La teoria e la ricerca sulla geografia amministrativa", in Bours A., Merloni F. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei Paesi*, Il Mulino, Bologna, pp. 55-64.
- Capobianco G. (1992), "Dal fascismo alla Repubblica di Terra di Lavoro", in Corvese F., Tescione G. (a cura di), *Per una storia di Caserta dal Medioevo all'Età contemporanea*, Athena, Caserta, pp. 217-235.
- Caracciolo A. (1991), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità d'Italia a oggi. Il Lazio*, Einaudi, Torino.
- Castelnuovi M. (a cura di, 2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].
- Cattaneo C. (1972), "La circolare del Ministro Farini sul riordinamento amministrativo", in Castelnuovo Frigessi D. (dir.), *Carlo Cattaneo. Opere Scelte. Scritti 1852-1864*, vol. IV, Einaudi, Torino, pp. 256-261.
- Compagna F. (1964), *L'Europa delle regioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Coppola P. (dir., 1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino.
- Dematteis G. (1989), "Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali", *dans Stato e Mercato*, no. 27, pp. 445-467.
- Dematteis G. (1997), "Il tessuto delle cento città", in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, pp. 192-229.
- Dematteis G. (2010), "Quale geografia per il governo delle città italiane?", in Viganoni L. (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, Memorie della Società Geografica Italiana, no. LXXXIX, vol. I, pp. 433-447.
- Ernesti G. (2008), "La grande città in Italia durante il fascismo", in Ariotti E., Canepa L., Ponte R. (a cura di), *La grande Genova 1926-2006. Atti del Convegno di Studi, Genova, 28-30 novembre 2006*, Fassicomo, Genova, pp. 117-144.
- Galluccio F. (1998), *Il ritaglio 'impossibile'. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali nel Lazio dal 1871 al 1991*, Regione Lazio - DEI, Roma.
- Galluccio F. (2013), "La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici", in Castelnuovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 45-60, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].

- www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\_il\_riordino\_territoriale\_dello\_stato.pdf].
- Galluccio F., Sturani M.L. (2008), "L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi", in *Quaderni Storici*, no. 127, pp. 155-176.
- Gambi L. (1963), "L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali", Fratelli Lega, Faenza, à présent "Compartimenti statistici e regioni costituzionali", in Gambi L. (1964), *Una geografia per la storia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 155-187.
- Gambi L. (1977), "Le regioni italiane come problema storico", in *Quaderni Storici*, no. 34, pp. 275-298.
- Gambi L. (1995), "L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative", in Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 23-34.
- Gambi L. (1999), "Un elzeviro per la regione", in *Memoria e Ricerca*, no. 4, pp. 151-185.
- Gambi L. (2004), "Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle Storie regionali", in *Acme, Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano*, no. 57, vol. 2, pp. 236-242.
- Gambi L., Merloni F. (a cura di, 1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Istituto Centrale di Statistica (1977), *Popolazione residente e presente dei comuni. Censimenti dal 1861 al 1971. Circostrizioni territoriali alla data di ciascun censimento*, vol. 2, ISTAT, Roma.
- Luca D., Salone C. (2013), "Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva", dans *Rivista Geografica Italiana*, no. 122, pp. 209-224.
- Molinari P. (2011), "Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, vol. I *Modi e nodi della nuova geografia*, Franco Angeli, Milano, pp. 41-64.
- Muscarà C. (1968), *Una regione per il programma*, Marsilio, Padova.
- Ozouf-Marignier M.-V. (1988), *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Edition EHESS, Paris.
- Ozouf-Marignier M.-V. (1989), "Province, département, région: le débat sur les cadres territoriaux français en 1789", dans *Cartes, carthographes et géographes*, Acte du 114° Congrès National des Sociétés savantes, Edition du CHTS, Paris, pp. 35-43.
- Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (2014), "Les mutations des circostrizioni territoriales françaises. Crise ou mutation", dans *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, [en ligne: <http://mefrim.revues.org/1462>].
- Ragionieri E. (1979), *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Editori Riuniti, Roma.
- Rivière D. (1997), "Découpage régional et recompositions territoriales en Italie", dans *L'Information Géographique*, no. 5, vol. 61, pp. 187-201.
- Rivière D. (2012), "Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie? Le cas italien", dans *Territorie en mouvement. Revue de géographie et d'aménagement*, no. 16, [en ligne: <http://tem.revues.org/1889>].
- Rombai L. (2001), "Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti", in Sturani M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa, Atti del Seminario, Torino, 18 settembre 1998*, Edizioni Dell'Orso, Alessandria, pp. 43-68.
- Rotelli E. (1967), *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffré, Milano.
- Ruffilli R. (1971), *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Cedam, Padova.
- Sereno P. (1999), "Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa", in Levra U. (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, UTET, Torino, pp. 3-21.
- Sereno P. (2007), "Ordinare lo spazio, governare il territorio: confine e frontiera come categorie geografiche", in Pastore A. (a cura di), *Confini e frontiere in età moderna. Un confronto fra discipline*, Franco Angeli, Milano, pp. 45-64.
- Sturani M.L. (1998), "«I giusti confini dell'Italia». La rappresentazione cartografica della nazione", in *Contemporanea*, no. 3, pp. 427-446.
- Sturani M.L. (2001), "Introduzione", in Sturani M.L. (a cura di) *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa, Atti del Seminario, Torino, 18 settembre 1998*, Edizioni Dell'Orso, Alessandria, pp. 1-11.
- Sturani M.L. (2013), "Il contributo dell'approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana", in Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 61-69, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].
- Talia I. (2011), "Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, vol. II, Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita, Franco Angeli, Milano, pp. 13-32.
- Vanier M. (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.
- Vannoni G. (1977), "Massoneria e fascismo", in *Storia contemporanea*, no. 1, pp. 151-153.