



## MILAN

### *Note introductive sur le système politico-institutionnel italien*

L'Italie est composée de 20 régions, 102 provinces et 8 100 communes. L'Italie est un Etat de type « fédéraliste régional », c'est à dire que pour le moment elle reste un Etat unitaire mais accorde un statut particulier aux régions, ce qui la rapproche d'un Etat fédéral. Cependant le système politico-institutionnel est en pleine transformation sans qu'il soit encore possible de définir avec précision le type de fédéralisme qui sera en définitive choisi.

Selon la constitution actuelle, la République Italienne est composée des régions, des provinces, des cités métropolitaines et des communes. Pour l'instant, les cités métropolitaines n'existent pas. Contrairement à la France – et c'est là un élément de fédéralisme – il existe une hiérarchie entre les collectivités. Les régions sont ainsi au dessus des provinces et des communes. Elles disposent d'un réel pouvoir législatif dans les limites des lois nationales et sont notamment responsables de l'organisation de leur territoire. L'Etat leur a transféré un certain nombre de compétences et elles doivent en transférer un certain nombre aux autres collectivités locales. Pour ce faire, elles doivent promulguer des lois spécifiques, souvent inachevées, imparfaites, ce qui fait que les relations entre d'un côté l'Etat et les collectivités territoriales, les régions et les collectivités locales de l'autre, sont encore confuses et instables.

Au niveau local, les chefs des exécutifs de la province et des communes de plus de 15 000 habitants sont élus au suffrage universel direct depuis 1993. Il en est de même pour le Président de la région depuis 2000. Le maire des communes de plus de 15 000 habitants est élu au scrutin majoritaire à deux tours. Pour se porter candidat, il faut être soutenu par une ou plusieurs listes. Le conseil municipal est élu au scrutin proportionnel avec une prime majoritaire qui permet à la liste (ou aux listes) de soutien du maire d'emporter 60% des sièges.

L'exécutif de la Province (le Président) est élu selon le même système que pour les communes de plus de 15 000 habitants et le mode d'élection du conseil provincial suit celui du conseil municipal.

Le Président de la région est élu au scrutin majoritaire à deux tours. Le Conseil régional est élu selon un double système : 80% des conseillers au scrutin majoritaire et les 20% restants au scrutin proportionnel de liste (sur la liste du président de la région).

Deux points à noter : Tout d'abord, les exécutifs des provinces et des communes ne sont pas forcément composés d'élus. En effet, c'est le maire par exemple qui nomme ses adjoints. Si ceux-ci sont des élus du conseil municipal, ils doivent démissionner. En règle générale, en Italie, un maire-adjoint n'est donc pas un élu. En second lieu, si le cumul des mandats existe en Italie, il reste rare car il ne fait pas partie de la culture politique italienne.

Les sorts des exécutifs et des législatifs sont étroitement liés. Ainsi, les conseils peuvent voter une motion de défiance vis à vis des Présidents et des maires qui conduit ces derniers à la démission. Ce

faisant, ils entraînent automatiquement celle des organes législatifs. De même, la démission volontaire des chefs des exécutifs entraîne la dissolution des conseils.

Depuis la loi de 2001 sur la réforme du Titre V de la constitution, les régions ont compétence sur tous les domaines non réservés à l'Etat, autrement dit la santé, la formation professionnelle, la culture, l'urbanisme, le tourisme, l'environnement, l'éducation, l'aménagement du territoire, les réseaux routiers et les transports publics, l'agriculture et l'artisanat. La discussion en cours au sein du gouvernement et des divers partis politiques porte sur l'octroi de compétences exclusives dans les domaines de la police, de la santé et de l'éducation, secteurs qui sont aujourd'hui partagés avec l'Etat.

Selon le principe de subsidiarité, les régions doivent transférer tout ou partie de ces domaines aux collectivités territoriales (provinces et communes) et fonctionnelles (les chambres de commerce par exemple). Pour autant ceci s'effectue de manière chaotique et hétérogène par le biais de lois régionales. De manière générale, il est possible d'avancer que

- les Provinces disposent de compétences dans le réseau routier (voirie provinciale), les transports, les collèges (construction des bâtiments), le patrimoine culturel, certains services de santé, le développement économique et l'environnement
- les communes disposent d'une compétence générale pour les affaires d'intérêt communal (logement social, urbanisme, transports publics, police, culture, etc.)

La complexité et l'instabilité du système financier local sont la contre-partie de l'évolution institutionnelle et du transfert de compétences. Sur le plan financier et fiscal, l'Italie évolue vers un fédéralisme fiscal. Dans ce cadre, les régions ont progressivement acquis une autonomie qui leur vient de nouveaux impôts (Impôt régional sur les activités productives – IRAP, taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques – IRPEF). Depuis 2001, elles se voient récipiendaires d'une quote-part des recettes de la TVA et de la taxe sur les carburants, ce qui compense la baisse des transferts de l'Etat.

Cette évolution concerne également les provinces et les communes. Aujourd'hui les communes touchent principalement l'impôt foncier (ICI), peuvent lever une taxe additionnelle à l'IRPEF, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TARSU), la taxe sur l'occupation de l'espace (TOSAP). Les provinces perçoivent elles aussi une taxe additionnelle à l'IRPEF, la vignette automobile (IPT), la TOSAP.

L'ensemble des collectivités territoriales (provinces et communes) reçoit également des transferts et des dotations de l'Etat. Il s'agit d'une partie des taxes sur les assurances pour les provinces et de trois dotations de fonctionnement pour les provinces et les communes : le fonds ordinaire (la plus importante), le fonds consolidé et le fonds de péréquation fiscale. A ces dotations de fonctionnement, viennent s'ajouter des dotations d'investissements (fonds national ordinaire pour les investissements et fonds national spécial). Les dotations de fonctionnement sont globales alors que les dotations d'investissement sont affectées.

La décentralisation italienne s'est accompagnée de ce qu'on appelle la « programmation négociée ». Il s'agit de tout un ensemble de procédures et d'instruments visant à favoriser la coopération entre collectivités publiques mais aussi entre acteurs publics et acteurs privés dans le but premier d'accélérer les processus décisionnels et de produire des politiques intégrées. Ainsi, deux lois de 1990 créent les conférences de services, les ententes et les accords de programme, à la fois procédures et instruments rassemblant les partenaires obligés (principalement les collectivités locales et leurs services technico-administratifs) et dont les décisions prévalent sur les documents et règles préalablement établis. Les lois Bassanini (du nom du ministre de l'époque) de 1997 ouvrent

partiellement ces procédures au secteur privé. Dans le domaine du développement territorial, il existe toute une série d'instruments de coopération comme les pactes territoriaux, les Programmes de Développement Durable des Territoires (PRUSST).

### **Présentation de l'aire métropolitaine milanaise**

Milan est la capitale économique de l'Italie. Sa métropole rivalise avec celle de Rome pour la première place au plan démographique. De nombreux travaux dans les années 1990 ont cherché à la définir spatialement. Aujourd'hui la plupart des acteurs locaux et nationaux s'accordent sur un périmètre qui recouvre peu ou prou celui de la Province. C'est pourquoi c'est cette dernière qui servira de base pour cette présentation.

### **Données territoriales**

La métropole milanaise se trouve dans la région Lombardie. Cette région regroupe environ 9 millions d'habitants qui sont répartis sur 11 provinces.

### **Carte 1 : Les 11 provinces de la région Lombardie**

La commune de Milan a une superficie de 182 km<sup>2</sup>, soit environ 10% du territoire provincial. En 2001, date du dernier recensement national italien, elle compte 1.256.000 habitants, soit 34% de la population métropolitaine. La Province, quant à elle, compte 3.700.000 habitants.

La commune de Milan est de loin la principale municipalité de la Province. Cette dernière rassemble en effet 189 communes (dont Milan) qui se répartissent comme suit d'un point de vue démographique :

- 58 communes ont moins de 5 000 habitants
- 94 communes sont comprises entre 5 000 et 20 000 habitants
- 30 communes ont entre 20 000 et 50 000 habitants
- 6 communes rassemblent chacune plus de 50 000 habitants

D'un point de vue institutionnel, l'aire métropolitaine est donc fragmentée dans une configuration fort proche de la situation française des métropoles de province.

### **Carte 2 : Les 189 communes de la Province de Milan**

La commune de Milan perd constamment de sa population. Elle a ainsi perdu environ 400 000 habitants, soit pratiquement un quart de sa population, depuis 1970 au profit du reste de la province et de plus en plus de la région Lombardie toute entière. Son déclin démographique devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

D'un point de vue économique, la commune de Milan demeure le lieu principal de la croissance de l'aire métropolitaine. Cette dernière a réussi semble-t-il sa transition d'une économie industrielle fondée sur la grande entreprise à une économie tertiaire où les PME sont majoritaires (92% des entreprises localisées dans l'aire métropolitaine comptent moins de 10 employés). Dans le seul secteur tertiaire, qui inclut aussi le tertiaire avancé (services aux entreprises), la commune de Milan rassemble 105 000 entreprises, soit 53% des entreprises de la Province (198 000) et 26 % des entreprises tertiaires de la région Lombardie (403 000).

En 2001, l'aire métropolitaine compte 1 660 000 emplois répartis comme suit : 66% dans le tertiaire et 34% dans l'industrie. Le taux de chômage provincial est l'un des plus bas d'Italie avec 4,6% de la population active sans emploi contre 9,5% au niveau national (mais 3,8% sur l'ensemble de la région Lombardie) Pour autant, il ne s'agit pas d'une métropole homogène et d'importantes zones de déclin où de délicates restructurations existent comme dans la zone nord où le taux de chômage dépasse la moyenne nationale.

Pour autant, la province de Milan est l'une des plus riches d'Italie avec un PIB/habitant de 26 000 Euro en 2001.

### **Données politico-institutionnelles**

Si l'on excepte le niveau national, trois niveaux de collectivités locales sont présents dans l'aire métropolitaine. Les 189 communes, la Province de Milan et la Région Lombardie. Nous allons présenter l'une après l'autre leur organisation politico-institutionnelle en ne prenant en compte que la ville-centre pour le niveau municipal.

Dans la **commune de Milan**, le maire actuel se nomme G. Albertini. Il a été élu en 2001 comme candidat de la coalition de centre droit rassemblant les partis de Forza Italia (centre droit), Allianz Nazionale (Droite Nationale) et un ensemble de petits partis centristes. Il a récolté 57,5% des suffrages au premier tour. La Giunta, nommée par le maire, ne reflète pas forcément l'équilibre politique de la coalition car le maire peut choisir des personnalités non « encartées », selon des critères qui lui sont personnels. La Giunta se compose de 15 membres (*assessori*), chacun étant responsable d'un secteur de politique (transport, environnement, logement, etc.).

Le Conseil Municipal de Milan rassemble 60 élus. Il est dominé par Forza Italia (26 membres) et détient sa majorité du soutien de Allianz Nazionale (5 élus) et de deux élus centristes. La Lega Nord, le principal parti autonomiste, dispose de 3 élus. La coalition de centre gauche regroupe 24 membres.

La commune de Milan, comme toutes les municipalités de plus de 100 000 habitants, est divisée en arrondissements, appelés ici zones. Il y a 9 zones à Milan. Ces zones sont administrées par des conseils, les conseils de zone, composés de 41 membres élus au suffrage universel direct en même temps que le maire et le conseil municipal et pour la même durée. Les conseils de zone élisent en leur sein leur président qui les représente auprès du maire. 6 zones sont dirigées par Forza Italia, 2 par l'Allianza Nazionale et la dernière par la Lega Nord.

La **Province de Milan** est présidée O. Colli, membre de Forza Italia. Il est assisté d'une Giunta de 15 membres.

Le Conseil provincial est composé de 45 membres. Comme pour la municipalité de Milan, la majorité provient de Forza Italia (21 membres), d'Allianza Nazionale (5 membres) et des centristes (3 membres).

Le Président de la **Région** s'appelle R. Formigoni. Membre de Forza Italia, il a été élu en 2000 avec 62,5% des voix. Il est le candidat d'une coalition de centre droit qui regroupe les mêmes partis politiques qu'au niveau municipal et provincial. Il est assisté d'une Giunta de 16 membres.

Le Conseil régional se compose de 80 membres. Il est dominé par la coalition de centre droit (27 élus de Forza Italia, 9 élus de l'Allianza Nazionale, une dizaine d'élus appartenant à plusieurs petits partis centristes). La Lega Nord possède 8 élus, à peine moins que le principal parti d'opposition, les Democratisti di Sinistra (DS).

La répartition des compétences entre les collectivités locales a été « clarifiée » par la loi régionale de janvier 2000 qui réorganise les compétences en fonction des transferts réalisés par l'Etat aux collectivités locales. Cette loi, fortement critiquée, du fait notamment de sa complexité et des fortes possibilités d'interprétation qu'elle permet, devrait être remise à jour prochainement, une fois le statut de la région approuvé. Mais, conformément à l'introduction de cette note, la répartition des compétences s'inscrit également dans les évolutions fédéralistes en cours qui ne sont pas encore stabilisées et qui font l'objet de disputes politiques entre les collectivités locales.

La Région est l'institution forte au niveau local, tout au moins d'un point de vue juridique car elle est la seule à disposer de pouvoirs législatifs dans tous les domaines qui ne sont pas du ressort exclusif de l'Etat. Il lui appartient ainsi de fixer le cadre de la répartition des compétences de chaque niveau de collectivité locale. C'est aussi une collectivité de programmation qui à ce titre doit approuver les documents de planification des collectivités locales et les divers projets que ces dernières peuvent avoir en commun. Par ailleurs, elle gère directement les fonds structurels européens.

Pour le moment sont de la compétence régionale les domaines suivants : développement économique et social, culture, formation professionnelle et politique de l'emploi, enseignement secondaire, services à la personne, santé, environnement, infrastructures, sont les principaux domaines d'intervention de la collectivité régionale.

La Province est une institution faible. Elle a augmenté ses compétences par les transferts de l'Etat et de la région dans des domaines comme la formation professionnelle, l'artisanat ou la culture. Il s'agit essentiellement des transferts de type administratif qui demeurent toujours soumis à l'approbation régionale.

La commune est l'autre institution forte de l'aire métropolitaine. Elle est responsable de tous les services de proximité sur son territoire : urbanisme, logement, culture,

Les 9 « zones » disposent de peu de compétences. Ces dernières sont déléguées par la commune et sont explicitement détaillées dans le statut municipal, texte qui s'apparente à une charte communale. A Milan, les « zones » sont chargées de la mise en œuvre de la participation des habitants qui doivent notamment être consultés pour l'approbation du Plan régulateur général (PRG), l'équivalent du PLU. Les « zones » gèrent aussi quelques services de base comme les crèches.

### **Données financières**

La comparaison des budgets entre les trois principales collectivités locales révèle leurs poids respectifs. Avec un budget d'environ 21 milliards d'Euros, la région Lombardie fait figure de poids lourd par rapport à une province qui ne dispose que d'un budget de moins de 800 millions d'Euros en 2003. La commune de Milan, quant à elle, dispose d'un budget d'environ 3,7 milliards d'Euros. Pour les régions, la tendance est à l'augmentation de l'autonomie fiscale par une réduction progressive des transferts de l'Etat et leur remplacement par des recettes fiscales propres ou partagées avec l'Etat. Ainsi, la région Lombardie ne disposait que de 13,5% de recettes fiscales propres ou partagées avec l'Etat en 1997 contre 83,1% aujourd'hui.

**Tableau 1 : Le budget de la Région Lombardie en 2003 (chiffres arrondis)**

	Montant en milliards €	En %
Impôts régionaux et partagés avec l'Etat	17,840	83,1
Transferts Etat et U.E.	0,672	3,1
Emprunts	2,526	11,8
Autres	0,420	2,0
Total	21 458	100

Source : Région Lombardie, 2003

Le budget estimé de la commune de Milan pour 2003 se monte à 3,738 milliards d'€. Il est principalement alimenté par les recettes fiscales propres (1,030 milliard), les recettes des services (0,935 milliard) et les emprunts (0,849 milliard). Environ la moitié (1,762 milliard) correspond aux dépenses courantes de la commune, le reste allant au remboursement des emprunts (0,801 milliard) et aux services pour compte de tiers (0,935 milliard).

#### **Les entreprises publiques dépendant des collectivités locales**

La commune de Milan possède et/ou participe à un grand nombre d'entreprises et de sociétés dans des domaines très divers : transport, énergie, santé, etc. Ces sociétés ne couvrent pas uniquement la commune de Milan, certaines d'entre elles desservant plusieurs communes, voire la totalité de l'aire métropolitaine. Les principales sociétés municipalisées (*municipalizzate*) qu'elle contrôle en tout ou partie sont les suivantes :

- ATM pour les transports publics de l'aire métropolitaine
- MM (Metropolitana Milanese) pour le Métro
- AEM pour la fourniture d'énergie
- AMSA pour l'environnement
- SOGEMI pour les marchés de gros
- Centrale di Latte pour la production et la distribution de lait
- Farmacie Municipalizzate pour un certain nombre de pharmacies
- SEA pour la gestion de l'aéroport de Linate.

De même, la région Lombardie contrôle de nombreuses entreprises et sociétés dont les principales sont les suivantes :

- Ferrovie Nord Milano qui dessert par voie ferroviaire une grande partie de l'aire métropolitaine et dont le réseau s'étend sur l'ensemble du territoire régional,
- ARPA pour l'environnement et les parcs
- ARL pour l'assistance dans les politiques de l'emploi de la formation professionnelle
- IReR, grand centre d'étude et de recherche pour le compte de la région
- FinLombardia, pour l'aide aux PME
- Lombardia Informatica pour le développement numérique et télématique du territoire régional

## **Les acteurs économiques et sociaux**

Les acteurs économiques et sociaux sont très fragmentés sur l'aire métropolitaine. Tous se regroupent dans la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et d'Artisanat (CCIAA) dont le territoire de référence est la province, qui en Italie est une collectivité locale fonctionnelle et qui a donc un statut public.

Au niveau des acteurs économiques on rencontre de nombreuses unions patronales, la principale étant Assolombarda qui représente les grandes entreprises. Il existe également de nombreuses associations de niveau métropolitain comme l'AIM (*Associazione dei Interessi Metropolitani*) ou territoriales comme l'AINM (*Associazione delle Imprese del Nord Milano*), mais aucune structure ne leur sert de lien au niveau métropolitain.

## **Éléments de contexte et de cadrage des relations entre les principaux acteurs métropolitains**

Il existe plusieurs structures intercommunales (*consorzi*) sur la Province de Milan. Il s'agit de syndicats à vocation unique dans des domaines comme l'eau et l'assainissement ou les déchets. Aucun ne recouvre la totalité de l'aire métropolitaine.

A noter cependant une particularité milanaise : l'existence d'une agence d'urbanisme, le PIM, qui rassemble les communes de l'aire métropolitaine autour de la Province. C'est la seule agence d'urbanisme intercommunale d'Italie.

Les instruments de la Programmation Négociée sont nombreux. Nous trouvons plusieurs pactes territoriaux et plusieurs PRUSST mais tous se situent aux franges de la métropole.

Il n'existe en revanche aucune structure de coopération au niveau de l'aire métropolitaine, ni entre les collectivités locales, ni a fortiori entre celles-ci et le monde économique et social, malgré les nombreuses tentatives des années 1980 et 1990. Les projets de constitution de la Cité Métropolitaine de Milan lancés à partir des années 1990 ont tous échoué. La métropole milanaise semble être l'archétype d'une métropole politiquement, économiquement et socialement fragmentée.