



Lyon - Una città metropolitana a suon di partecipazione

a cura di: Marina Dragotto

Viaggio di studio Audis 16-20 marzo 2005

Suddivisione amministrativa

- **Stato**
- **Regioni** (Rhone-Alpes)
- **Dipartimenti** (provincie)
- **Agglomération** (quella Lyonnaise ha 296 comuni)
- **Communauté urbaine** (Grand Lyon ha 55 comuni)
- “Settori” geografici: raggruppano più comuni
- **Comuni** (commune)

Fasi di sviluppo della Grand Lyon

- 1966: una legge dello Stato (n° 66-1069 31/12/'66) impone la costituzione di 4 communauté urbaine: Lione, Lille, Bordeaux e Strasburgo (altre 10 si formeranno successivamente in modo volontario)
- 1966-1982: a Grand Lyon sono trasferite le competenze in materia di:
 - ciclo dell'acqua
 - rifiuti solidi urbani e nettezza urbana
 - strade e arredo urbano
- 1982-1992: trasferimento delle competenze urbanistiche e di aménagement - nasce la Direzione Sviluppo urbano e Spazio pubblico
- 1992-2001: trasferimento delle competenze economiche - nasce la Direzione sviluppo economico
- 2001-2005: leggi di incentivo all'intercomunalità: accentramento di cultura, sport ecc.

NB: di norma fino al 1967, quando si approva la legge d'Orientation Foncière, tutte le competenze urbanistiche degli oltre 36mila comuni francesi

Fattori di successo

- L'attuazione della communauté urbaine (Città Metropolitana) è imposta dal Governo centrale (in Italia è una legge la cui attuazione è affidata al territorio)
- La Città Metropolitana si consolida attraverso leggi che, decentrando, danno maggiori poteri agli Enti locali (al contrario di quanto accade in Italia dove la CM drena poteri di altri enti locali)
- Il processo concreto parte dai servizi di base e solo dopo 30 anni affronta le questioni più complesse: cultura, tempo libero ecc.
- Prossima fase: raggruppamento di GL in 9 settori geografici per la gestione dei servizi: “centralizzare le strategie e delocalizzare la gestione”

Millenaire 3

E' una nuova struttura voluta nel 1997 da Raymond Barre , sindaco di Lione e presidente di GL, con la missione di rilanciare Lione come capitale europea.

- **I fase:** 3 anni di incontri tematici creano un'idea di base collettiva per GL: ne deriva un quadro dei punti di forza e dei punti di debolezza. 800 partecipanti (50% stabili). **Da qui nasce** il Conseil de Developpement in attuazione di una legge per la cooperazione intercomunale (legge Chevènement)
- **II fase:** in 6 mesi di lavoro 5 gruppi ristretti, composti da rappresentanti delle istituzioni, rispondono ai punti di debolezza e individuano 5 strategie:
 - Promuovere l'innovazione (informazione e comunicazione)
 - Equilibrare apertura internazionale e complessità locale
 - Promuovere un sistema di governance locale
 - Promuovere lo sviluppo economico e sociale per tutti
 - Contribuire a mantenere gli ecosistemi “naturale” e “urbano”

Millenaire 3

- **III fase:** 6 mesi dedicati alla divulgazione dei risultati e alla raccolta delle opinioni (sentite 35 istituzioni)
- **IV fase:** come sviluppare le 5 strategie. Da questo lavoro emergono le 21 priorità che compongono il “Piano Strategico”. Barre presenta nel luglio 2001 il Piano, prima alla società civile che aveva partecipato al dibattito (800 persone), poi agli eletti.

Il Piano con le 21 priorità viene inviato a tutti i consiglieri e ai 55 sindaci dei comuni di GL.

Da Millenaire3 al Conseille de Developpement

La legge “Chevènement”, tesa a rafforzare e semplificare il funzionamento delle intercomunalità, determina la nascita del Conseille de Developpement che prende in carica tutto il lavoro di organizzazione dei gruppi di discussione. Il Conseille si dota di un regolamento interno (luglio 2001)

La struttura di Millenaire3 passa a svolgere un lavoro più concentrato sul rapporto con gli organi istituzionali (gli eletti). Svolge così un lavoro di raccordo tra i lavori del Conseille, che continua ad aggiornare/specificare gli orientamenti strategici, e quelli delle strutture amministrative esistenti.

Conseille de Developpement

Al Conseille de Developpement partecipano:

- **Membri di diritto**
 - politici (di vari enti)
 - rappresentanti del mondo economico
 - sindacati
 - associazioni
 - docenti e insegnanti
 - istituzioni culturali, sportive e di culto
 - esperti non locali, designati dal presidente
- **Membri attivi**
 - tutti i volontari **iscritti** (associazioni o cittadini singoli)

NB: la partecipazione è “regolamentata”

Conseille de developpement

Temi elaborati nel primo anno di lavoro:

5 grandi sfide (individuate nella I fase di Millenaire3):

1. Rendere il sistema capace di appropriarsi del maggior numero di **nuove tecnologie** dell'informazione e comunicazione
2. Costruire un equilibrio dinamico tra **apertura internazionale e complessità locale**
3. **Rafforzare la cittadinanza** (citoyenneté) e promuovere un sistema di governace locale
4. Promuovere lo **sviluppo economico e sociale** per tutti
5. Contribuire a mantenere l'**ecosistema** “naturale” e “urbano”

4 temi “federativi” (in risposta anche alla legge Chevènement)

1. Una città (agglomération) **aperta alle culture del mondo**
2. Una **metropoli attraente** e intraprendente
3. Una **città di tutti i saperi** che favorisce l'imprenditorialità
4. Una **democrazia locale** attiva

Conseille de developpement

21 priorità per il XXI secolo: una agglomerazione competitiva e coesa

Attraverso l'elaborazione delle 5 sfide e i 4 temi federativi il Conseille individua 21 priorità riorganizzandole in 5 Strategie

Strategia 1. Una città (agglomération) aperta alle culture del mondo

- I Una metropoli di integrazione
- II Una metropoli accessibile e accogliente
- III Una metropoli internazionale riconosciuta
- IV Una metropoli gioiosa e creativa

Strategia 2. Una metropoli attraente e gradevole

- V Uno Schema di Coerenza Territoriale (SCOT) che consenta uno sviluppo urbano meglio organizzato
- VI Un sistema di mobilità coerente alla diverse scale
- VII Una politica di rinnovo urbana: fare la città sulla città
- VIII Una metropoli di qualità ambientale certificata

Conseille de developpement

... segue

Strategia 3. Una città che favorisce l'imprenditorialità

- IX Rafforzare le potenzialità economiche di Lione
- X Sviluppare alcuni domini di eccellenza
- XI Una politica di animazione economica fondata sulla collaborazione
- XII Aiutare e valorizzare l'economia sociale

Strategia 4. Una città che favorisce la formazione continua

- XIII Rendere accessibile la "società numerica" (tecnologie)
- XIV Partecipazione alla società dei saperi
- XV La formazione
- XVI Educazione ad una convivenza egualitaria ma differente

Conseille de developpement

... segue

Strategia 5. Una città che realizza una democrazia più partecipativa

XVII Partire dagli abitanti

XVIII Attuare la legge “Chevènement” (rafforzare e semplificare l’intercomunalità)

IXX Dialogare con le intercomunalità vicine

XX Il Conseille de Developpement

XXI Mettere l’Uomo, la persona, al cuore del progetto

Conseille de Developpement

Temi elaborati nel secondo anno di lavoro:

- Progetto culturale dell'agglomerazione urbana (Grand Lyon)
- Agenda 21
- **Carta della partecipazione**
- Tempi della città
- Sviluppo economico

Fattori di successo

- Tempi brevi (1997-2000) e programmati: prima Millenaire3 e poi il Conseille si incaricano di convocare gli incontri a scadenze regolari
- Centralità politica riconosciuta al Conseille (rispetto agli organi elettivi)
- Continuità politica: Gerard Colomb (Sindaco e presidente di GL dal 2001) prosegue la strada indicata da Raymond Barre istituendo, per esempio, **l'Assessorato alla concertazione**
- Continuità di rapporto con i cittadini e le istituzioni chiamate a partecipare
- Formazione di un laboratorio/osservatorio: il Conseille elabora proposte e contemporaneamente reagisce alle politiche condotte dagli organi competenti

Punti di debolezza

- Scarsa partecipazione dei membri di diritto (enti economici, sindacati, ...)
- Scarsa partecipazione della popolazione attiva: sono prevalentemente pensionati e politici dei comuni ad avere tempo di seguire i lavori
- Rischio, nel lungo periodo, di sovrapposizione dei poteri.

Il linguaggio, il metodo, la comunicazione

- 5 sfide (strategie), 4 temi “federativi”, 21 priorità:
a tutti i livelli le parole d’ordine (sviluppo, sostenibilità, partecipazione, ecc.) si ripetono ma c’è una grande elasticità nel loro uso per evitare l’affermazione di schemi rigidi di rapporto tra i fattori (man mano che si passa dalle strategie ai progetti è necessario potersi adattare alle realtà locali)
- Mezzi di comunicazione: verbali, quaderni di lavoro, periodici, sito internet (news letter, Cahiers, dossiers)
- Immagini e schemi sottolineano sempre il contributo di tutti
- Esiste un elenco pubblico con i nomi di tutti i partecipanti

La Carta della Partecipazione

Gerard Claisse, Assessore alla Concertazione e Partecipazione di Grand Lyon dal 2001, spiega il senso e le aspettative del suo incarico che contribuisce ad attuare una delle 5 strategie: Rafforzare la cittadinanza (citoyenneté) e promuovere un sistema di governo locale.

1. Il senso politico: perché costruire una democrazia più partecipativa a scala metropolitana (agglomération)?

Per almeno due ragioni:

- l'inaridimento/esaurimento del nostro modello classico di democrazia rappresentativa;
- la crescita del potere affidato al livello intercomunale di agglomerazione (Grand Lyon) comporta un rischio di impoverimento della democrazia

Per passare dalla teoria all'azione è necessario darsi un quadro politico precisando la posta in gioco, gli obiettivi, i principi direttori e l'organizzazione d'una più larga associazione dei cittadini e della società civile alla conduzione dell'azione pubblica.

... segue

2. Un quadro politico e alcuni principi direttori: cos'è la Carta della Partecipazione

E' il prodotto di una co-elaborazione: è un contratto politico concordato tra eletti (politici), servizi e società civile.

La co-elaborazione è stato passaggio fondamentale: era indispensabile che l'approccio all'elaborazione della Carta fosse portatore di una nuova etica e di una nuova pratica dell'azione pubblica.

Sede di discussione della Carta è il Conseil de Développement che struttura una apposita commissione di lavoro nel luglio 2001. La Carta è approvata nel maggio del 2003.

E' sostenuta da **2 obiettivi** e **3 principi** ed individua **4 livelli di azione pubblica**

... segue

2 obiettivi

- **favorire la partecipazione** dei cittadini attraverso: informazioni, esposizioni, apertura di diversi urban centre (maison du projet), ascolto, incoraggiamento all'espressione delle idee, questionari, formazione....
- **stimolare l'opinione pubblica** attraverso: riunioni pubbliche, laboratori di concertazione, mediazioni

3 principi

- processo in **evoluzione**: dalla co-elaborazione, alla partecipazione, alla co-produzione
- applicazione del concetto di **sussidiarietà** ai 55 comuni. Far svolgere all'ente gerarchicamente inferiore tutte le funzioni e i compiti di cui esso è capace, lasciando all'ente sovraordinato la possibilità di intervenire per surrogarne l'attività, laddove le risorse e le capacità dell'ente subordinato non consentano di raggiungere pienamente e con efficacia ed efficienza la soddisfazione di un interesse o l'effettuazione di un servizio
- **adattabilità**: non utilizzare un modello unico, adattarsi al contesto, alle sfide/potenzialità del particolare progetto, agli attori....

... segue

4 livelli di azione pubblica

- **strategie e prospettive dell'agglomération (Grand Lyon):** Conseil de Développement, nuova prospettiva Lyon 2020, dialoghi sulle strategie...
- **politiche pubbliche:** PDU (Plan de Déplacements Urbains), PLU (Plan Local d'Urbanisme ex POS), PLH (Programme Local de l'Habitat scala dell'Agglomération), Agenda 21, SCOT (Le Schéma de Cohérence Territoriale, a scala dell'Agglomération), CAH (Conférence d'Agglomération de l'Habitat), GLEE (Charte des Paternaires de Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise pour renforcer l'animation économique locale)
- **progetti di gestione e sviluppo:** 6 Grandi progetti urbani (Lyon-Confluence, Berges du Rhone, Gerland, Carrè de Soie, La Duchère, Aneeau Bleu), progetti di riqualificazione dello spazio pubblico e progetti di rafforzamento/amplimento delle infrastrutture, ecc.
- **servizi pubblici urbani:** CCSPL (Commission consultative des services publics locaux), Carta della qualità pubblica (evoluzione della Carta della Partecipazione)

... segue

3. Come mettiamo in opera la concertazione nei nostri progetti di gestione e sviluppo?

I momenti chiave della concertazione sono: **l'avvio e la gestione del processo**

Per l'avvio non bisogna mettere regole rigide: dipende dal contesto, dal calendario politico, dagli attori, dall'organizzazione.

Prima di intraprendere la concertazione bisogna precisare con assoluta chiarezza i seguenti elementi:

- gli obiettivi politici, la “posta” del progetto
- gli ambiti della concertazione: ciò che è negoziabile e ciò che non lo è;
- precisare i vincoli tecnici, giuridici e finanziari del progetto;
- definire gli obiettivi della concertazione: condividere il progetto, migliorare il progetto, co-produrre il progetto....
- definire il perimetro dello spazio della concertazione: il territorio coinvolto, gli attori invitati, le diverse scale territoriali da considerare;
- definire il calendario della concertazione e le sue tappe principali: fissare i tempi
- ricordare il ruolo dei diversi attori e riaffermare il potere di coordinamento degli eletti (il piano politico).

... segue

La concertazione è un **processo aperto organizzato intorno a tempi forti articolati a loro volta in diverse tappe.**

I tempi forti: concertazione preliminare, definizione delle opportunità offerte dal progetto, definizione/concezione del capitolato d'onori (chaier de charge), scelta della giuria, realizzazione del pre-progetto, inchieste/questionari, definizione del cantiere.

Tappe di ciascun tempo forte:

informare-ascoltare: intellegibilità del progetto:

- informazione larga (pubblicità), trasparente, comprensibile, accessibile
- ascolto, incoraggiamento all'espressione delle opinioni (questionari, interviste, ecc.)
- organizzazione di strutture: case del progetto (urban centre), esposizioni, riunioni pubbliche, questionari, interviste, giornali, news letter, sito internet

dialogare-proporre: arricchire i progetti:

- dialogo interculturale: utilizzare i mediatori, mettere i politici (gli eletti) in posizione di ascolto, rompere gli schemi tradizionali di domanda-risposta, privilegiare e sollecitare il dialogo tra gli abitanti, passare dall'espressione di interessi individuali alla formulazione di un criterio pubblico di giudizio
- installare i laboratori di concertazione: raccogliere le proposte, esaminarle, ecc.

restituire-impegnarsi: saper chiudere il processo di concertazione:

- fare il bilancio della concertazione
- impegni e coerenza degli impegni: definire ciò che non sarà più negoziabile

... segue

Qual è il valore aggiunto della concertazione?

Una costante: i progetti per i quali si è intrapreso un processo di concertazione ne sono usciti tutti modificati secondo un processo di “metamorfosi”: è molto difficile prevedere con precisione cosa emergerà da un processo di concertazione.

La metamorfosi è infatti frutto d’una ibridazione sottile e fertile tra gli obiettivi degli eletti (politici), la creatività dei progettisti, il lavoro dei servizi pubblici, le attese e le proposte della società civile.

4 effetti positivi:

- **maggiore leggibilità dell’azione pubblica:** migliore conoscenza dei progetti, dei loro risvolti/potenzialità, una maggiore leggibilità delle inquietudini, dei timori, delle attese, a volte contraddittorie, della popolazione;
- **maggiore efficacia:** migliori risposte alle attese, stimolo alla creatività, miglioramento dei servizi resi, arricchimento delle proposte progettuali;
- **migliore “progettazione”:** uscire dalle soluzioni strettamente tecniche per passare a soluzioni socialmente più accettabili;
- **maggiore legittimità degli eletti (politici):** si entra nel processo di concertazione in svantaggio e se ne esce rinforzati. Affrontando la nuova fragilità del processo decisionale, sottomettendosi alle contraddizioni, si ottiene una maggiore legittimità delle decisioni prese.

... segue

Quali sono i limiti, le difficoltà?

Il passaggio **dalla retorica della partecipazione all'azione** solleva ancora numerose difficoltà e ambiguità. Le dinamiche partecipative si sviluppano in un campo/ambiente pieno di **ostacoli**:

1. La concertazione, la partecipazione rischiano di essere delle **“parole valigia”**, espressioni di grande plasmabilità che possono dare luogo a consensi puramente formali e molto pericolosi. E' necessario accordarsi bene sulle parole e sul loro significato
2. **Una nuova cultura dell'azione pubblica**: un cambiamento culturale non si ottiene per decreto, ha bisogno di tempo:
 - cambiamento della cultura degli eletti: dalla centralità della decisione alla centralità del processo
 - cambiamento della cultura dei servizi: da una organizzazione saccente ad una organizzazione capace di apprendere
 - cambiamento della cultura della società civile: dalla difesa degli interessi privati o di categoria alla formulazione di interessi pubblici
3. **Costruire nuove metodologie di conduzione di progetti condivisi/partecipati**:
 - non si può improvvisare la concertazione: serve professionalità
 - la concertazione deve essere parte integrante dello sviluppo del progetto

... segue

Per chiudere Claisse usa queste parole

“Il modello teocratico di una istituzione onnipotente e onnisciente che detiene il monopolio dell’interesse generale è morto.

La mia convinzione è che in futuro i progetti politici si affronteranno non solo in base alle visioni, i valori, le ambizioni ma anche in base alle condizioni di organizzazione collettiva dei processi di elaborazione dei progetti e delle decisioni”.

Fonti

- Communauté urbaine de Grand Lyon: Plan de mandat 2001-2007
- Millénaire3. Une agglomération compétitive et rassemblée. 21 priorités pour le XXI siècle.
- Millénaire3. Le développement durable: une ètique pour agir. Livre blanc, fevrier 2002.
- Cahiers Millénaire3.
- Conseille de Developpement. Séance plénièr du 6 juillet 2001.
- Conseille de Developpement. Séance plénièr du 12 juillet 2002.
- Charte de la Partecipation. Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, Mission Concertation
- Intervista a Gerard Claisse