PROMO PA FONDAZIONE - Ricerche e Sviluppo

Verso un sistema di governance metropolitano: il modello Lione

A cura di Annalisa Giachi
Premessa di Dario Nardella

PROMO P.A. FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE

Indice

PREMESSA **pag.5**

INTRODUZIONE **pag.7**

1. UN TERRITORIO DI SUCCESSO **pag.13**

1.1. Perché Lione pag.13

1.2. La performance economica pag.15

1.3. La performance in materia di attrattività pag.19

2. L'INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE: LIONE NELL'AMBITO DELLA RIFORMA FRANCESE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI **pag.23**

2.1. La Riforma francese delle Autonomie Locali (la legge MAPTAM) e lo status speciale della Città Metropolitana di Lione pag.23

2.2. L'organizzazione della Metropoli di Lione pag.26

2.3. Le competenze della Metropoli di Lione pag.29

2.4. Il rapporto con la Regione, il Dipartimento del Rhône e i Comuni del territorio pag.32

2.5. Il sistema delle risorse economiche pag.38

3. GLI ASSI DELLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA LIONESE E GLI AMBITI DI REPLICABILITÀ **pag.43**

3.1. Il primato sul marketing territoriale e la strategia di brand metropolitano OnlyLyon pag.43

3.2. Lione come "ville globale": i poli di competenza e sviluppo economico pag.49

3.3. Il recupero dell'identità e degli spazi urbani: gli interventi in materia di rigenerazione e recupero delle periferie pag.50

3.4. Finanziamenti europei pag.64

3.5. Politiche culturali pag.66

3.6. Trasporti e logistica pag.67

3.7. Conclusioni pag.71

PREMESSA

Dario Nardella, Sindaco di Firenze e coordinatore Città metropolitane Anci

Attualmente nel nostro Paese è in corso un processo di ripensamento dell'attuale architettura istituzionale finalizzato, da un lato, ad identificare i confini reali delle comunità locali e, dall'altro, a ridurre i tempi della decisione pubblica semplificando gli assetti istituzionali e i processi del policy making. All'interno di questo processo si colloca il superamento delle Province e la nascita della Città metropolitana. Come ormai sta diventando sempre più chiaro a livello europeo, dalle grandi aree urbane passa la possibilità per l'Europa di uscire definitivamente dalla crisi degli ultimi anni e avviare un percorso di rilancio basato sull'innovazione, la sostenibilità e le competenze.

Il nostro Paese non può perdere questa occasione. Le 10 Città metropolitane che sono uscite dalla Legge Delrio devono essere enti più leggeri e meno costosi e devono riuscire a delegare competenze di amministrazione attiva per puntare su pianificazione strategica, urbanistica, promozione economica, infrastrutture, attrazione internazionale di investimenti.

In un quadro di risorse scarse, nel quale le funzioni fondamentali hanno una natura programmatoria e la legislazione sulle funzioni non fondamentali è avvenuta solo in parte, è urgente creare una vera e propria agenda metropolitana italiana, che indichi la città metropolitana come la cornice più adatta nella quale far confluire la programmazione degli investimenti strutturali in settori nei quali si gioca il rilancio dell'Italia. Tale agenda deve fondarsi su nuovi sistemi di

alleanza e nuovi meccanismi concertativi con le regioni i Comuni, le imprese e i cittadini.

Il caso di Lione, che viene presentato in questo Rapporto, dimostra con chiara evidenza che la governance delle aree metropolitane non può che essere una "*governance partenariale*" dove i soggetti pubblici e privati investono in modo continuativo su alcuni obiettivi condivisi ritenuti prioritari e su una visione comune del futuro delle Città.

A Firenze stiamo provando a muoverci in questa direzione: ne è un esempio il Piano strategico metropolitano, in corso di elaborazione, e la costituzione del Consiglio delle grandi aziende, volto a creare una partnership che renda forte e attrattiva l'area fiorentina, grazie alla collaborazione dei privati e delle istituzioni che operano nel territorio.

Ci auguriamo che, anche grazie alle buone pratiche evidenziate nella ricerca, il nostro Paese sappia finalmente valorizzare il patrimonio di innovazione, competenze e risorse che da sempre è custodito nelle nostre Città.

INTRODUZIONE

***Vincenzo Del Regno*, Segretario Generale della Città Metropolitana di Firenze**
***Pietro Rubellini*, Direttore Generale della Città Metropolitana di Firenze**
***Gaetano Scognamiglio*, Presidente di Promo PA Fondazione**

Il presente Rapporto è un'iniziativa di Promo PA Fondazione finalizzata ad avviare una riflessione sui modelli di governance, le prospettive e le opportunità delle città metropolitane italiane, dopo l'approvazione della legge n. 56 del 2014, che rappresenta un primo tentativo di riorganizzazione degli enti di governo di livello sub-statale e che introduce nel nostro ordinamento la Città Metropolitana, quale nuovo baricentro per la semplificazione e l'innovazione del sistema pubblico italiano. Questa riflessione si colloca in un momento di incertezza per le aree metropolitane italiane, che, oltre ad avere problemi finanziari rilevanti (lo sforamento del Patto di stabilità è stato di 370 milioni euro nel 2015 e le uniche città che hanno chiuso il bilancio in pareggio sono state Bologna e Reggio Calabria)[1] vivono una sorta di "crisi di identità", che ha due motivazioni principali, una storica e una contingente.

La ragione di tipo storico è la difficoltà di costruire relazioni positive tra la città metropolitana e le altre autonomie territoriali: *"Innanzitutto, l'istituzione della città metropolitana è sempre stata percepita come una minaccia per tutte le autonomie coinvolte: le regioni hanno avvertito il pericolo di un ridimensionamento della loro sfera di potere, a vantaggio di una intensa e competitiva concentrazione di funzioni all'interno del territorio regionale, le province hanno temuto la loro scomparsa od il loro forte ridimensionamento, il comune capoluogo si è*

[1] Cfr. IRPET, IRES, *La Città Metropolitana, Quali compiti e Quali risorse*, maggio 2016.

preoccupato (anche nell'ipotesi di sopravvivenza) di una sicura limitazione del suo ruolo di governo della città, i comuni satellite, da ultimo, hanno previsto un'inaccettabile egemonia del comune capoluogo o, comunque, una significativa perdita di competenze nell'amministrazione di alcuni servizi"[2].

La ragione di tipo contingente è legata all'identificazione, almeno nell'immaginario comune, tra città metropolitane e province, come se le città metropolitane fossero 10 province sopravvissute, mentre ancora non è chiaro che siamo dinanzi ad un ente locale nuovo, con funzioni specifiche diverse e aggiuntive rispetto alle ex province.Il rischio, come giustamente ha scritto Ferruccio De Bortoli sul Corriere della Sera, è di trasformare questi enti in "fantasmi istituzionali" con un'identità ambigua e senza risorse proprie con le quali gestire la propria autonomia[3].

Eppure le città metropolitane sono un'innovazione istituzionale importante ed hanno enormi potenzialità di sviluppo: come dimostra una recente ricerca dell'Anci, di *The European House*-Ambrosetti e di Intesa Sanpaolo, le città metropolitane rappresentano la vera e propria «spina dorsale» del Paese e un hub di risorse e competenze, poiché interessano il 36% della popolazione, il 40% del valore aggiunto e accolgono il 35% delle imprese e il 56% delle multinazionali[4]. In questo contesto, Promo PA Fondazione ha proposto alla Città Metropolitana di Firenze, nella quale è in corso un importante processo di

[2] Carlo Deodato*, Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in Federalismi.it, febbraio 2013.
[3] Ferruccio De Bortoli, *Città metropolitane, un motore "inceppato" di sviluppo,* Corriere della Sera, 16 maggio 2016.
[4] Cfr. *Libro Bianco sulle Città Metropolitane*- http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=54662.

pianificazione strategica, partecipare al lavoro di **studio sul campo**[5] per l'analisi su una best practice in Europa dalla quale trarre spunti e indicazioni operativi utili. La scelta è caduta sulla **città metropolitana di Lione**, che ha dimensioni confrontabili con le città metropolitane italiane di dimensione medie e che, a seguito della recente legge sulla modernizzazione dell'azione pubblica e l'affermazione delle aree metropolitane (cosiddetta Legge MAPAM del 23 gennaio 2014), ha acquisito, a partire da gennaio 2015, lo status di *Métropole*. Pur non corrispondendo pienamente alle funzioni fondamentali e al modello definito con la Legge n. 56 alle nuove aree metropolitane italiane , la Métropole di Lione è un caso assai interessante **sotto il profilo della governance di sistema e può costituire un importante punto di riferimento per declinare concretamente un *modello* attuativo, applicabile alla Città Metropolitana di Firenze e alle altre Città metropolitane italiane.**

[5] La missione a Lione si è svolta dal 13 al 15 aprile 2016. La delegazione composta da Gaetano Scognamiglio e Annalisa Giachi per Promo PA Fondazione e da Lara Fantoni per la Città Metropolitana di Firenze ha incontrato 17 interlocutori istituzionali a livelli apicale: Jacques de Chilly, Directeur Général Adjoint – Développement économique, Emploi et Savoirs (Grand Lyon), Quentin Bardinet directeur adjoint en charge du Service Attractivité (Grand Lyon), Lionnel Flasseur directeur du programme OnlyLyon , Christophe Meunier e Emmanuelle Wilmann – Relations internationales (Grand Lyon), M. Teddy Breyton, conseiller Technique du President Gerard Collombe (Grand Lyon) , M. Julien Rolland, Directeur de l'attractivité et des relations internationales (Grand Lyon), Paola Coppola, Consolato italiano a Lione, Juliette Cantau, chef de projet –Relations internationales (Grand Lyon), M Madinier, Délégué général Territoires et Partenariats (Grand Lyon), Mme Valérie Béranger, Directrice projet de territorialisation (Grand Lyon), Jean-Marc Valentin, Chargé de Mission Métropole Territoires Thématiques (Grand Lyon), François Bregnac, Directeur Général adjoint de l´Agence d´urbanisme de Lyon (Grand Lyon), Christine Tollet, Chef de projet, Direction des affaires culturelles (Ville de Lyon), Sylvain Bouteille Responsable Service Vie Culturelle et Lecture Publique (Grand Lyon), Olivia Dufour, Responsable service relations internationales et presse (Sytral), Thevenoz, Conseilleur (Sytral). Ne è scaturito il presente rapporto, a cura di Annalisa Giachi.

***

Il Rapporto è strutturato in tre parti.

Nel **Capitolo 1** si spiegano le ragioni della scelta di Lione come caso di studio e si riportano le graduatorie che testimoniano il successo della Città nei vari settori e la performance positiva rispetto al resto della Francia.

Nel **Capitolo 2** si spiega la specificità della Città metropolitana di Lione nel contesto nazionale francese e il ruolo particolarmente forte che gli è stato attribuito grazie ad alcuni assets specifici: una tradizione consolidata di intercomunalità, una volontà politica convergente, grandi competenze nella gestione amministrativa. Nel capitolo si cercherà di illustrare anche le diversità nel modello di trasferimento delle competenze e del personale, nonché delle risorse.

Il **Capitolo 3** mette in evidenza come Lione sia un caso di studio interessante non tanto come modello da imitare quanto soprattutto per il metodo di governance adottato. Sono specificati i punti di forza del sistema lionese, che possono essere sintetizzati in: declinazione ottimale del concetto di attrattività, forte cooperazione istituzionale regolata da dispositivi concertativi specifici, capacità di attrarre capitali privati sui progetti, continuità amministrativa su pochi grandi progetti urbani con un orizzonte di sviluppo più che decennale. Questi punti di forza saranno letti e interpretati trasversalmente ad alcune aree tematiche su cui poggia il governo della Città.

Fig. 1 - La Delegazione a Lione e i soggetti incontrati, 13-15 aprile 2016

ONLY LYON

GRANDLYON la métropole

CITTÀ METROPOLITANA DI LIONE

1. UN TERRITORIO DI SUCCESSO

1.1. Perché Lione

Negli ultimi 20 anni sono molte le città europee che hanno saputo "reinventarsi", cioè uscire da una situazione di crisi economica, sociale o di immagine complessiva per riaffermare una nuova identità e un nuovo posizionamento competitivo. Sono casi di scuola ad esempio in Gran Bretagna le città di **Birminghan, Manchester e Sheffield**, poli manifatturieri in grave crisi economica che sono riusciti ad individuare nuovi indirizzi di sviluppo nel settore del turismo e del terziario avanzato, oppure, in Italia, la città di **Torino**, che ha saputo cogliere l'occasione delle Olimpiadi invernali del 2006 per cambiare totalmente la propria immagine proponendosi come un'importante destinazione turistica. In tutti questo casi il riposizionamento è essenzialmente avvenuto puntando su una forte diversificazione del tessuto economico produttivo, sull'investimento nella filiera dei servizi e dell'attrattività e su un recupero di immagine attraverso azioni di marketing territoriale e comunicazione. Tutti conosciamo, per fare altri esempi, il caso di **Bilbao in Spagna**, che grazie alla realizzazione del Museo Guggenheim, è riuscito a diventare una destinazione turistica molto rilevante, oppure quello della **regione tedesca della Ruhr**, che dalla crisi del settore siderurgico è uscita investendo sull'innovazione culturale, l'attrattività e il turismo.

Se poi guardiamo nello specifico agli strumenti di gestione delle grandi realtà metropolitane, essi sono presenti in pressoché tutti gli ordinamenti occidentali, anche se diversamente declinati, in termini di modelli organizzativi e funzionali. Basti pensare a **Barcellona**, che ha dato avvio ad una importante stagione di pianificazione strategica

all'inizio degli anni '90, a **New York**, dove prevale un modello di associazionismo volontario tra comuni, a **Londra**, che ha affidato all'esterno la gestione di determinati servizi e competenze, oppure al modello di "città-stato" di Berlino.

In questo panorama si inserisce anche la **Metropoli di Lione**, una città che, nell'arco di 20 anni, è riuscita a modificare radicalmente la propria immagine passando dall'essere un polo manifatturiero "grigio" e poco conosciuto a grande metropoli europea, sia a livello economico che sociale e culturale. Una città che, a differenza dei casi sopra citati, ha saputo investire su una pluralità di dimensioni e vocazioni, senza puntare su un modello monosettoriale o monotematico, ma piuttosto valorizzando diverse eccellenze e peculiarità. Una città che in pochi anni è uscita dall'anonimato ed ha scalato tutte le classifiche raggiungendo risultati sorprendenti che meritano di essere approfonditi.

Lione appare un caso di studio interessante per due ordini di ragioni: 1) sotto il profilo istituzionale, per le modalità con cui è stato gestito il passaggio da Comunità Urbana a Città Metropolitana, pur con uno status giuridico sui generis e con caratteristiche molto diverse rispetto all'Italia; 2) sotto il profilo dei risultati raggiunti, che sono di eccellenza in tutti i settori, come si avrà modo di illustrare nel corso del rapporto.

Fig. 2 - Lione nella classifiche internazionali

Fonte: OnlyLyon

Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto della riflessione sui modelli di governance delle città metropolitane italiane si è deciso di scegliere Lione come caso di studio interessante per la stessa Città metropolitana di Firenze e probabilmente per tutte le altre città metropolitane, nell'ambito della riflessione che il nostro Paese sta portando avanti sul ruolo delle autonomie locali e sulle funzioni che questi nuovi soggetti debbono svolgere nel Paese.

1.2. La performance economica

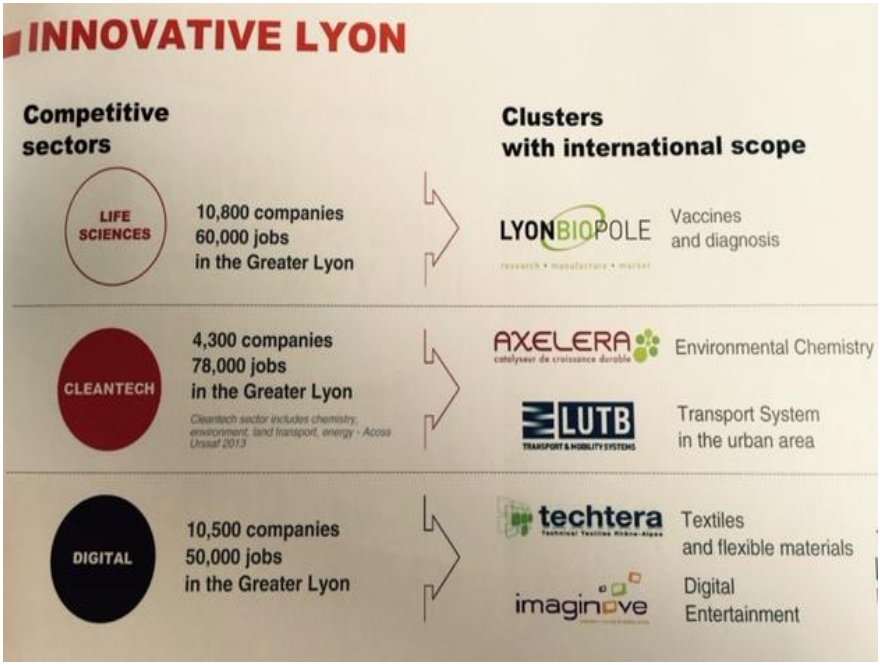
Negli ultimi 10 anni la città di Lione ha registrato performance economiche molto positive, in assoluta controtendenza con il ciclo economico nazionale, fortemente colpito dalla crisi economica e dai processi recessivi che hanno interessato la maggior parte delle economie europee. Grazie ad un investimento forte e continuativo nelle grandi priorità di sviluppo della città e alla presenza di un tessuto

industriale dinamico e vitale, la Città di Lione negli anni della crisi è cresciuta e si è consolidata.

Oggi nell'area metropolitana di Lione operano **circa 111.000 imprese con oltre di 500.000 addetti**, il 77% dei quali opera nei servizi e il 15,4% nel manifatturiero. Dal punto di vista strettamente industriale la scelta vincente è stata quella di puntare su tre settori ad alta priorità:

1. il comparto delle **Scienze della Vita (Lyon Biopole)**: con oltre 10.800 aziende, 60.000 occupati, 130 siti industriali dedicati, Lione è il primo centro mondiale di produzione di vaccini e il più impostante cluster dedicato alla salute e alla medicina in Francia. Ogni anno nella città si svolgono circa 1.000 test clinici.
2. il settore dell'**Ambiente, dello Sviluppo sostenibile e della Chimica "verde"** (**Cleantech**): con oltre 4.300 aziende e 78.000 occupati, Lione ha una specializzazione storica nel settore della chimica alla quale si sono poi aggiunte nuove specializzazioni nel settore dell'acustica, dell'illuminotecnica, dei materiali innovativi. Oggi il polo chimico poggia su 4 cluster tecnologici, 2 piattaforme per l'innovazione e 2 istituti di ricerca specializzati.
3. il settore dell'**economia digitale e dell'Information Technology (Lyon French Tech)**:: il settore digitale si basa su 4 aree di specializzazione: Innovazione territoriale, Smart Grid (intese come **sono reti intelligenti** che coniugano l'utilizzo di tecnologie tradizionali con soluzioni digitali innovative, rendendo la gestione della rete elettrica maggiormente flessibile grazie a uno scambio di informazioni più efficace), mobilità sostenibile, servizi digitali che fanno di Lione la prima Smart City della Francia, con oltre 40 sperimentazioni, 200 milioni di euro investiti dal settore pubblico e privato e oltre 100 partner coinvolti nei diversi progetti.

Fig. 3 - I settori di eccellenza: i dati di base



I risultati di questo investimento costante sono visibili in alcuni indiscutibili primati:

- 1° **polo universitario** dopo Parigi (130.000 studenti, di cui 13.000 stranieri, 13.300 ricercatori, 6.000 studenti PHD, di cui 1800 stranieri);
- 1° centro di produzione di **vaccini** nel mondo;
- 2° più importante **mercato immobiliare** dopo Parigi;
- 2° regione francese per il tasso di deposito di **brevetti**;
- 2° principale città in Francia in termini di capacità di creare **nuova impresa**;
- 2° città francese in termini di qualità della **formazione**;
- 2° metropoli francese per il turismo d'affari dopo Parigi e 20° città europea per gli eventi internazionali;
- 15° città europea più attrattiva per gli **investimenti esteri**.

Tale performance è dovuta anche ad un sistema logistico e di trasporti evoluto, che si basa su un **aeroporto internazionale** (Lione – Saint'Exupéry, 2° aeroporto della Francia) in fase di potenziamento con 115 destinazioni nazionali ed internazionali e quasi 9 milioni di passeggeri, **3 stazioni TGV** e una **rete di trasporto locale** con 400 milioni di utenti l'anno.

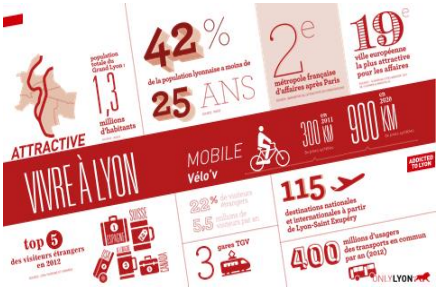
1.3. La performance in materia di attrattività

La performance in campo economico si accompagna ad una eccezionale performance sul piano dell'attrattività nazionale e internazionale. Grazie ad una regia unitaria delle politiche di attrattività e ad una forte continuità nel disegno politico strategico sul futuro del territorio, analizzato nel dettaglio nel cap. 3.1., Lione è riuscita in pochi anni a cambiare totalmente la propria immagine e a diventare un territorio noto e attrattivo verso una molteplicità di target: turisti, investitori, studenti, uomini d'affari, ecc.

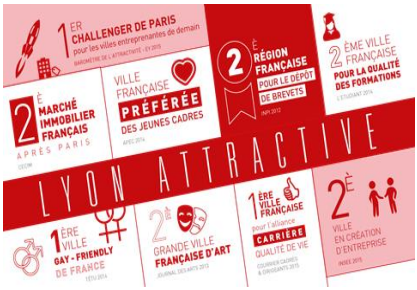
Lione è oggi la 2° città francese per quanto riguarda il **turismo d'affari** e dispone di **53 strutture** destinate a fiere e congressi che accolgono in media quasi 2 milioni di partecipanti per un totale di ben **10.000 manifestazioni**, ¼ delle quali aventi respiro internazionale. In generale, secondo le classifiche di TripAdvisor, Lione è la **terza destinazione** in Francia a livello turistico.

Come si vede dalle infografiche sotto riportate il livello di notorietà della Città è elevatissimo e copre tutti i settori, dai trasporti alla qualità della città agli investimenti.

Fig. 4 - Lione nella classifiche dell'attrattività internazionali



Attrattività nei trasporti



Attrattività come qualità della vita

Attrattività negli investimenti

Questi risultati sono stati possibili, come si vedrà nel cap. 3.1., grazie ad alcuni fattori decisivi:

1) un forte investimento di natura "culturale", che ha portato a rendere la città più bella e attrattiva e che ha avuto il suo esito nel riconoscimento del centro storico di Lione come patrimonio UNESCO;
2) lo sviluppo di grandi progetti di rigenerazione urbana;
3) una tradizione consolidata di collaborazione interistituzionale;
4) lo sviluppo di campagne di comunicazione internazionali mirate sui diversi target, con un forte investimento nel social media marketing;

Ovviamente tutti questi risultati non sarebbe stati possibili in mancanza di una **volontà politica forte**, che, grazie all'operato di 4 sindaci che si sono susseguiti negli anni e di alcune figure politiche strategiche, come quella del sindaco Gérard Collomb, ha consentito di lavorare sull'identità condivisa della città e sulla costruzione di una visione comune del futuro, oltre le appartenenze politiche.

2. L'INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE : LIONE NELL'AMBITO DELLA RIFORMA FRANCESE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

2.1. La Riforma francese delle Autonomie Locali (la legge MAPTAM) e lo status speciale della Città Metropolitana di Lione

Nel 2014 la legge MAPTAM ("*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*")[6] ridisegna completamente il sistema delle autonomie territoriali in Francia all'insegna del concetto di "metropolizzazione": l'idea è quella di adeguare l'assetto istituzionale alle dinamiche economiche e sociali europee e mondiali che vedono un ruolo crescente delle grandi aree urbane nel ridisegno dei sistemi competitivi territoriali. La legge MAPTAM prevede la nascita di:

- **9 aree metropolitane di diritto comune** (Nizza, Grenoble, Montpellier, Tolosa, Bordeaux, Nantes, Rouen, Brest, Rennes). Hanno lo statuto giuridico di "*établissement publique*" (EPCI), il che significa che la titolarità delle competenze resta in mano ai Comuni;
- **2 metropoli a statuto speciale con status giuridico di "*établissement publique*"** (Parigi e Marsiglia)
- 1 **metropoli a statuto speciale con status giuridico di "*Collectivité territoriale*"**, con la titolarità dell'esercizio di un'ampia gamma di competenze: Lione;
- l'**Euro-metropoli di Strasburgo**, in quanto sede del Parlamento Europeo;

[6] La legge può essere consultata al seguente link: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id. Gli articoli specifici sulla Città metropolitana di Lione sono quelli dal 26 al 39.

- La **Metropoli europea di Lille**, come riconoscimento del carattere europeo e internazionale della città e del suo posizionamento geografico nel cuore dell'Europa.

Per la prima volta nella storia delle comunità urbane francesi, il Parlamento ha imposto la creazione, per legge, di nuove "entità intercomunali"[7], le métropoles, con competenze rinforzate rispetto alle classiche "intercomunalità": ad esse potranno essere loro delegate le competenze in materia di livelli essenziali di prestazioni sociali l diritto all'abitazione, la gestione degli "alloggi d'urgenza" e le politiche di sostegno ai giovani, con possibilità di avocazione di ulteriori competenze statali, dipartimentali e regionali, ove ne facciano richiesta. Esse inoltre garantiscono l'organizzazione dei servizi pubblici e l'esercizio di tutte le funzioni amministrative necessarie all'espletamento delle proprie competenze, anche delegate. L'ente istituzionale preposto al governo e al coordinamento della metropoli è la *conférence métropolitaine*, presieduta di diritto dal presidente del consiglio della métropole, il quale comprende tutti sindaci dei Comuni membri. E' altresì istituito *un Conseil de développement* (costituito da rappresentanti di vari settori dell'economia e della società) con funzioni prettamente consultive.

L'art. 54 della Legge dispone inoltre che i consigli metropolitani (compresi quelli delle metropoli di Parigi e Marsiglia) a partire verosimilmente dal 2020, dovranno essere eletti a suffragio universale diretto secondo le modalità fissate da una legge elettorale da emanare prima del gennaio 2017.

[7] Cfr. Valentina Corneli, *Francia: Il nuovo modello di decentramento e la riforma dell'azione pubblica* , 9 marzo 2014.

La Legge MAPTAM è interessante perché risponde alle stesse esigenze della Legge Delrio: l'idea è quella di **far fronte alla riduzione dei budget statali utilizzando la leva della redistribuzione delle competenze amministrative, soprattutto in materia di assistenza sociale, cercando in particolar modo di "responsabilizzare" le comunità territoriali, visto che con i vincoli imposti dalla governance economica europea**, la Francia, come gli altri Stati dell'eurozona, non ha più la possibilità di indebitarsi per reperire le risorse economiche necessarie per garantire la tutela dei diritti sociali dei cittadini. In questo disegno la Métropole di Lione acquisisce uno statuto peculiare unico, diventando una **Comunità territoriale a statuto speciale** (ai sensi dell'art. 72 della Costituzione francese) e dunque acquisendo un ruolo e competenze estremamente rilevanti, uniche nel suo genere in Francia. Nell'ambito della nuova legge **Lione diventa un caso pilota a livello nazionale e un modello di base per sperimentare una nuova politica di valorizzazione delle Città Metropolitane**.

Perché proprio Lione è stata individuata come soggetto precursore di questo processo innovativo? Per due ordini di ragioni:

1) il **progressivo consolidamento della "visione" metropolitana**:

- una abitudine consolidata all'intercomunalità che inizia negli anni '80 e che conosce una progressiva espansione della propria competenza nel corso degli anni;
- una riconosciuta legittimità ad agire, che è stato confermata nel tempo con l'assunzione di competenze sempre maggiori e una forte azione (politica urbana nel 1980);

2) un **forte consenso politico circa il posizionamento futuro dell'area metropolitana**:

- la comunità urbana non è mai stata terreno di scontro politico, per cui quando si è deciso il passaggio alla Città Metropolitana, tale passaggio non è stato imposto dal Centro ma è stato fortemente voluto e deciso sul territorio:
- la grande capacità di visione del sindaco Gérard Collomb e dei politici locali he hanno consentito un accordo che trascende le divisioni politiche e che ha le sue radici in una tradizione che premia "il fare", ma anche la ricerca del consenso e dell'interesse generale.

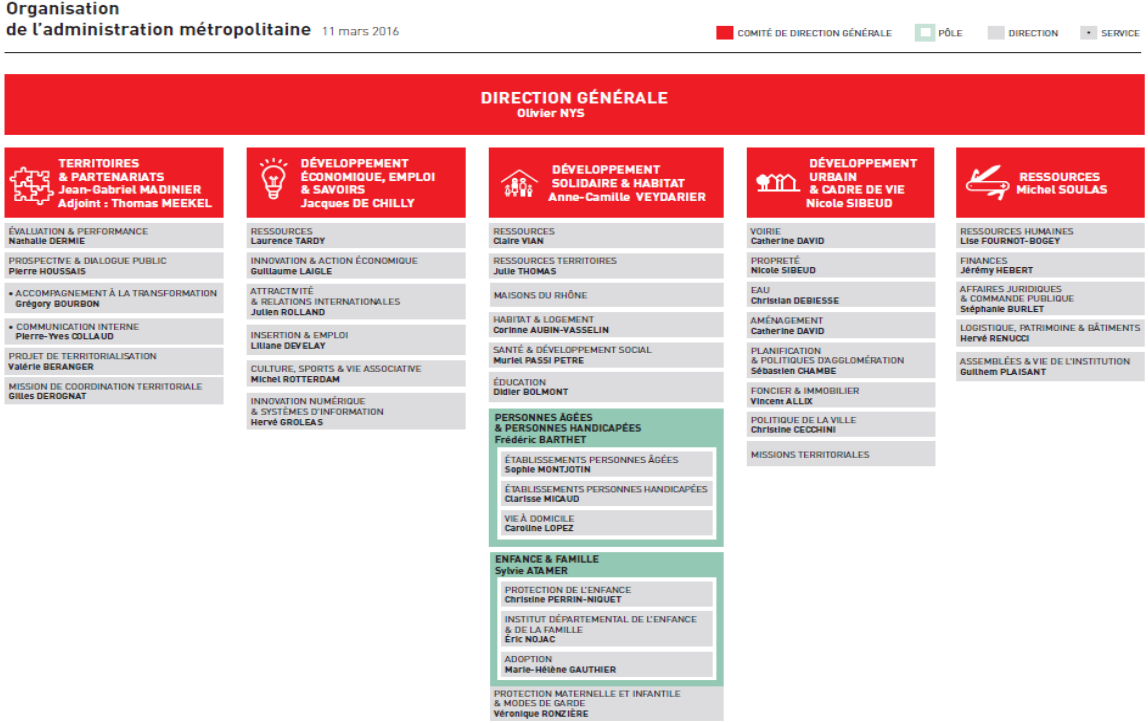
In questo senso la riforma è stata utilizzata da Lione per portare avanti alcune scelte strategiche:

- migliorare l'attrattività e la coesione sociale nella zona di Lione;
- rendere più leggibile e l'azione pubblica accessibile ai cittadini;
- articolare meglio le politiche pubbliche a livello locale, migliorando la qualità e l'efficienza del servizio alle persone;
- identificare nuovi margini di manovra sul piano economico per continuare a investire e crescere.

2.2. L'organizzazione della Metropoli di Lione

Coerentemente con la propria ambizione metropolitana, l'assetto organizzativo di Grand Lyon è stato pensato per facilitare la realizzazione degli obiettivi e dei grandi progetti strategici ad essa assegnati. La Metropoli è strutturata in un'unica Direzione Generale suddivisa in 4 macro-aree:

1) area **Territori e Partenariati**: gestisce le relazioni con i Comuni e i processi di partenariato, accompagnando gli EELL nel processo di trasformazione interna;
2) area **Sviluppo economico, Occupazione e Competenze**: ad essa fanno riferimento le unità che si occupano di sviluppo economico, attrattività e relazioni internazionali, cultura e sport, sistemi informativi;
3) Area **Sviluppo solidale e Habitat**: è l'area che acquisisce le competenze del vecchio Dipartimento: Alloggi, Salute, Assistenza sociale, Educazione, Anziani, Infanzia e famiglia;
4) Area **Sviluppo Urbano**: si occupa di servizi al cittadino in materia di Viabilità, Proprietà, Acqua, Pianificazione e politiche di agglomerazione, gestione immobiliare;
5) Area **Risorse**: ad essa fanno riferimento le unità che si occupano di risorse umane, risorse finanziarie, affari giuridici e acquisti pubblici, patrimonio immobiliare.


Organisation
de l'administration métropolitaine 11 mars 2016
COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE
PÔLE
DIRECTION
SERVICE
DIRECTION GÉNÉRALE
Olivier NYS
TERRITOIRES & PARTENARIATS
Jean-Gabriel MADINIER
Adjoint : Thomas MEEKEL
ÉVALUATION & PERFORMANCE
Nathalie DERMIE
PROSPECTIVE & DIALOGUE PUBLIC
Pierre HOUSSAIS
• ACCOMPAGNEMENT À LA TRANSFORMATION
Grégory BOURBON
• COMMUNICATION INTERNE
Pierre-Yves COLLAUD
PROJET DE TERRITORIALISATION
Valérie BERANGER
MISSION DE COORDINATION TERRITORIALE
Gilles DEROGNAT
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, EMPLOI & SAVOIRS
Jacques DE CHILLY
RESSOURCES
Laurence TARDY
INNOVATION & ACTION ÉCONOMIQUE
Guillaume LAIGLE
ATTRACTIVITÉ & RELATIONS INTERNATIONALES
Julien ROLLAND
INSERTION & EMPLOI
Liliane DEVELAY
CULTURE, SPORTS & VIE ASSOCIATIVE
Michel ROTTERDAM
INNOVATION NUMÉRIQUE & SYSTÈMES D'INFORMATION
Hervé GROLEAS
DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE & HABITAT
Anne-Camille VEYDARIER
RESSOURCES
Claire VIAN
RESSOURCES TERRITOIRES
Julie THOMAS
MAISONS DU RHÔNE
HABITAT & LOGEMENT
Corinne AUBIN-VASSELIN
SANTÉ & DÉVELOPPEMENT SOCIAL
Muriel PASSI PETRE
ÉDUCATION
Didier BOLMONT
PERSONNES ÂGÉES & PERSONNES HANDICAPÉES
Frédéric BARTHET
ÉTABLISSEMENTS PERSONNES ÂGÉES
Sophie MONTJOTIN
ÉTABLISSEMENTS PERSONNES HANDICAPÉES
Clarisse MICAUD
VIE À DOMICILE
Caroline LOPEZ
ENFANCE & FAMILLE
Sylvie ATAMER
PROTECTION DE L'ENFANCE
Christine PERRIN-NIQUET
INSTITUT DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE & DE LA FAMILLE
Éric NOJAC
ADOPTION
Marie-Hélène GAUTHIER
PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE & MODES DE GARDE
Véronique RONZIÈRE
DÉVELOPPEMENT URBAIN & CADRE DE VIE
Nicole SIBEUD
VOIRIE
Catherine DAVID
PROPRETÉ
Nicole SIBEUD
EAU
Christian DEBIESSE
AMÉNAGEMENT
Catherine DAVID
PLANIFICATION & POLITIQUES D'AGGLOMÉRATION
Sébastien CHAMBE
FONCIER & IMMOBILIER
Vincent ALLIX
POLITIQUE DE LA VILLE
Christine CECCHINI
MISSIONS TERRITORIALES
RESSOURCES
Michel SOULAS
RESSOURCES HUMAINES
Lise FOURNOT-BOGEY
FINANCES
Jérémy HEBERT
AFFAIRES JURIDIQUES & COMMANDE PUBLIQUE
Stéphanie BURLET
LOGISTIQUE, PATRIMOINE & BÂTIMENTS
Hervé RENUCCI
ASSEMBLÉES & VIE DE L'INSTITUTION
Guilhem PLAISANT

2.3. Le competenze della Metropoli di Lione

In quanto Città Metropolitana a statuto speciale, la Metropoli di Lone è autorizzata ad intervenire su tutti i settori di interesse pubblico generale (competenza generale) ed è la sola città metropolitana a poterlo fare grazie al suo status di Comunità territoriale (Collectivité), che le consentirà, a partire dal 2020, di avere i suoi rappresentanti eletti a suffragio universale diretto.

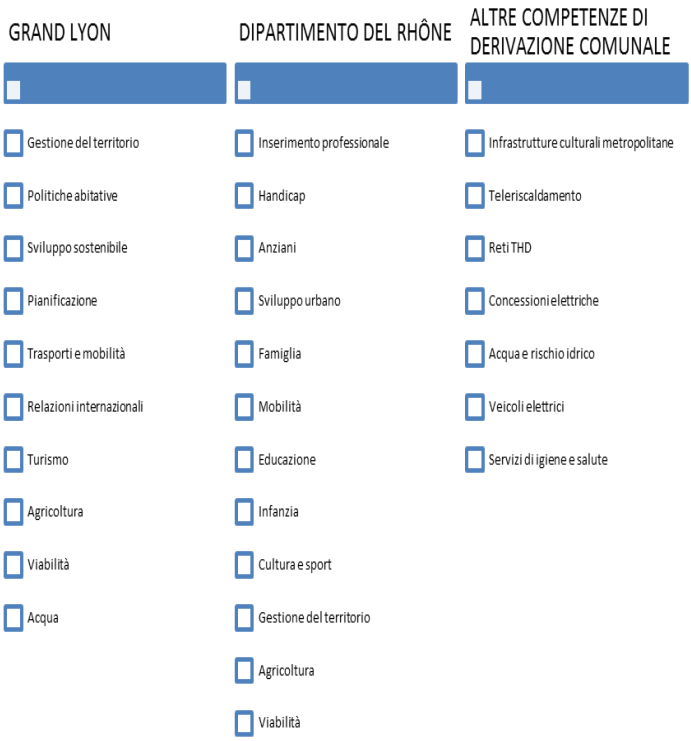
Il nuovo Ente *Métropole de Lyon* acquisisce con la Legge MAPTAM 5 tipologie di competenze:

1) Le competenze esercitate di diritto al posto dei Comuni;
2) Le competenze esercitate di diritto al posto del vecchio Dipartimento;
3) Le competenze eventualmente delegate dalla Regione;
4) Le competenze eventualmente delegate dallo Stato;
5) La clausola generale di competenza.

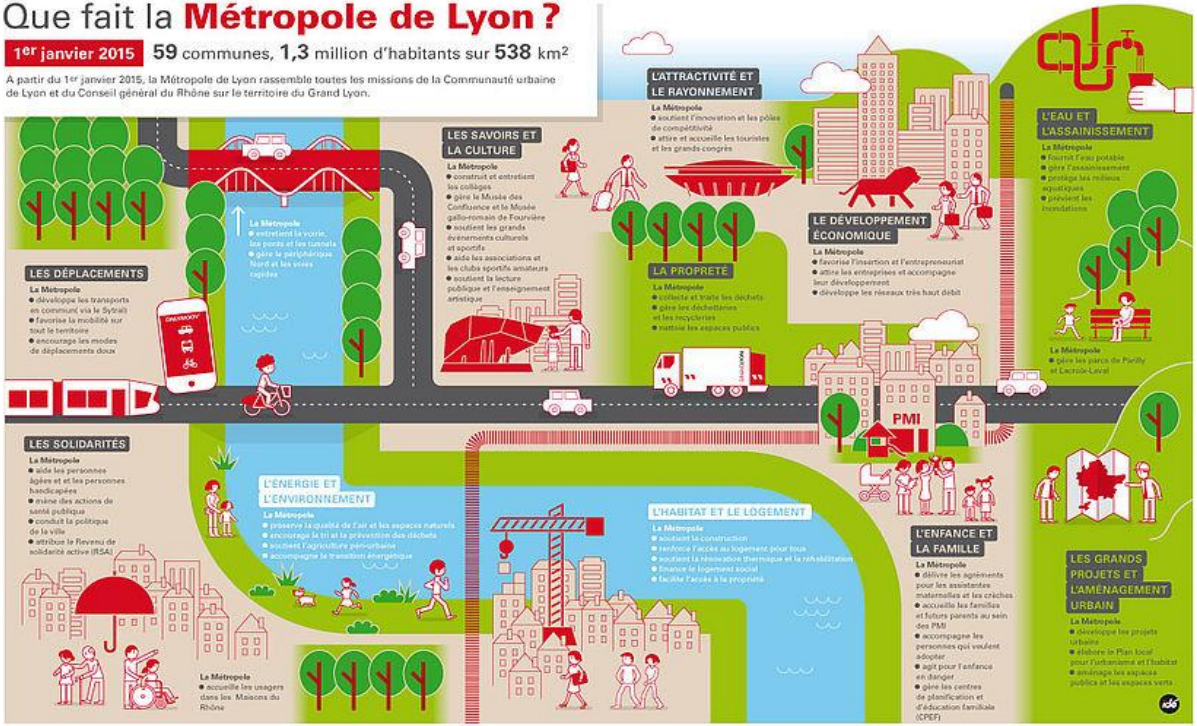
Si tratta di un'ampissima gamma di competenze, sia tipo hard (infrastrutture) che soft (servizi), come di seguito raffigurato:

Nell'ambito di questa ampia gamma di competenze, l'obiettivo che si intende perseguire è quello della **contaminazione ("hybridation")** e della **fertilizzazione incrociata delle politiche pubbliche**, cioè della creazione di sinergie tra filiere e settori vicini (es. politiche culturali e attrattività, sviluppo economico e occupazione, educazione e politiche ambientali).

Fig. 5 - Le nuove competenze della Métropole di Lione



Fonte: Grand Lyon

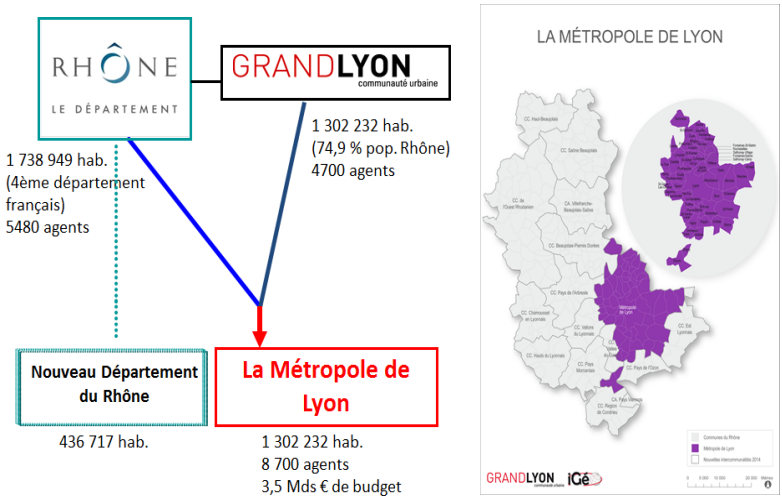

Que fait la Métropole de Lyon ?
1er janvier 2015
59 communes, 1,3 million d'habitants sur 538 km²
A partir du 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon rassemble toutes les missions de la Communauté urbaine de Lyon et du Conseil général du Rhône sur le territoire du Grand Lyon.
LES DÉPLACEMENTS
LES SAVOIRS ET LA CULTURE
L'ATTRACTIVITÉ ET LE RAYONNEMENT
LA PROPRETÉ
LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT
PMI
LES SOLIDARITÉS
L'ÉNERGIE ET L'ENVIRONNEMENT
L'HABITAT ET LE LOGEMENT
L'ENFANCE ET LA FAMILLE
LES GRANDS PROJETS ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN

2.4. Il rapporto con la Regione, il Dipartimento del Rhône e i Comuni del territorio

2.4.1. La "rivoluzione" amministrativa: una metropoli molto più vasta e forte del Dipartimento

In termini strettamente amministrativi, la Metropoli di Lione che nasce con la Legge MAPTAM deriva dalla fusione tra la vecchia Comunità Urbana di Lione (Grand Lyon) e una parte del Dipartimento del Rhône rientrante in tale Comunità. Ne deriva un polo urbano di **1,3 milioni di abitanti**, **8.700 funzionari pubblici** e **3,5 miliardi di budget a disposizione**. Il perimetro geografico della nuova Città Metropolitana coincide con quello della vecchia Comunità Urbana, mentre nasce un nuovo Dipartimento del Rhône, fortemente ridimensionato a livello geografico con un bacino di popolazione di 436.00 abitanti.

Fig. 6 - Il perimetro geografico della Città Metropolitana di Lione



Questa trasformazione, assolutamente inedita per la storia della Francia, è avvenuta in **18 mesi**, a partire dal 1 gennaio 2015, nel corso dei quali si è lavorato per mettere insieme culture professionali molto diverse tra di loro e costruire una nuova squadra fatta di **8.700 funzionari.** Questo ha determinato un cambiamento profondo in tre direzioni:

- il passaggio da un EPCI (*établissement publique*) che operava per i suoi clienti interni (i comuni) ad una Comunità in grado di dare risposte a 1,3 milioni di persone;
- il passaggio da una cultura fortemente tecnica (quella della Comunità Urbana non abituata ad interfacciarsi all'esterno) ad una cultura orientata ai fabbisogni e alle politiche sociali (molto aperta ai cittadini e abituata alla logica del servizio);
- il passaggio da un'entità politica fortemente caratterizzata dalla figura del Presidente ad una Comunità ("Collectivité) nella quale i Consiglieri saranno eletti a suffragio universale e dovranno rendere conto ai propri eletti.

In questo quadro di grande cambiamento, un elemento di grande importanza, che ha consentito di dare stabilità al nuovo modello organizzativo è stato **l'aver fatto coincidere la figura del sindaco metropolitano e del presidente della Metropoli** (Gerard Collomb). Questa scelta, di natura transitoria destinata ad essere modificata con le prossime elezioni, è stata lungimirante e ha consentito di:

- salvaguardare l'identità e il ruolo della Città Metropolitana che avrebbe rischiato di essere sminuita davanti ad un sindaco forte e visibile e ad una città capoluogo inevitabilmente protagonista nei processi decisionali;

- mantenere un indirizzo politico unitario, eliminando i rischi derivanti da posizioni politiche divergenti;
- avere un'interlocuzione unica con i Comuni e di costruire forme concertative più condivise a prescindere dalle adesioni politiche[8].

2.4.2. La "rivoluzione" negli assetti organizzativi e nella gestione del personale

L'acquisizione delle nuove competenze ha comportato una serie di problematiche relative al trasferimento e alla gestione del personale note anche in Italia. La gestione del trasferimento è stata così compiuta:

- per alcune competenze (servizi sociali, inclusione, politiche del lavoro), vi è stato un trasferimento "in blocco": al fine di salvaguardare la continuità amministrativa, interi servizi sono stati trasferiti dal Dipartimento e dai Comuni alla Città metropolitana, senza alcuno spostamento logistico, o cambi di nome.
- per le direzioni centrali del Dipartimento del Rhône (circa 1000 persone), il personale ha avuto invece la possibilità di scegliere in quali direzioni della Città metropolitana collocarsi (con un meccanismo specifico denominato "passerelle");

[8] Questa situazione è tuttavia destinata a cambiare: il Consiglio di Stato francese ha infatti deciso che dal 2020 il presidente della Metropoli dovrà essere diverso dal Sindaco della Città, onde evitare un eccessiva concentrazione di potere.

- gli orari di lavoro sono stati armonizzati con qualche malumore del personale operante nei servizi sociali (trasferiti in blocco alla Metropoli) che hanno dovuto accettare un allungamento degli orari;
- sono stati organizzati nel 2014 n. 4 appuntamenti informativi rivolti a tutto il personale per delineare la portata del cambiamento, mentre nel 2015 è stato adottato un programma formativo specifico per i dirigenti finalizzato a costruire un cultura comune.

Tutto il processo di trasferimento è stato compiuto in 6 mesi.

2.4.3 I rapporti tra Comuni e Città Metropolitana: la governance "contrattualizzata"

Un approfondimento specifico merita, in questo nuovo disegno organizzativo, il **rapporto tra la nuova Città Metropolitana e i Comuni.** Tale rapporto è regolato da una serie di strutture di governo e di consultazione che consentono alla Metropoli di funzionare:

- Il Consiglio della Metropoli, composto da 165 consiglieri;
- La Commissione della Metropoli, composta dal Presidente, da 24 vicepresidenti e da 23 consiglieri delegati. Il presidente della Commissione coincide con il presidente Consiglio;
- 7 Commissioni tematiche, che rappresentano i diversi gruppi politici;
- 7 Poli tematici, composti dal Presidente e dai consiglieri delegati, che sono organizzati a livello settoriale;

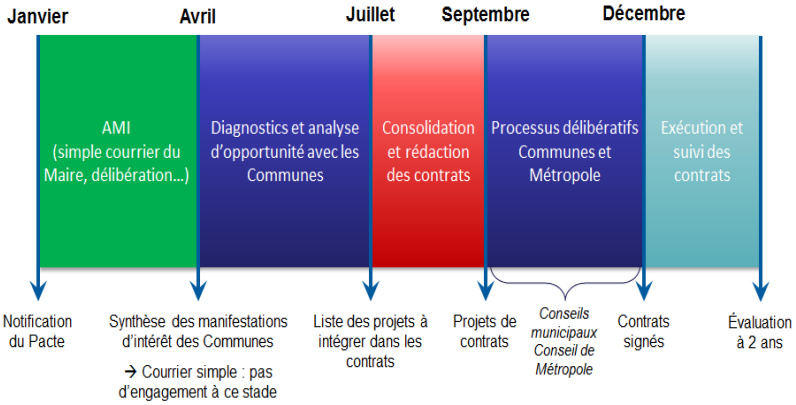
- La Conferenza metropolitana dei Sindaci, composta dal Presidente e dai 59 sindaci dell'area metropolitana.
- Nessun comune si è rifiutato di entrare nell'area metropolitana anzi vi sono molte richieste di comuni esterni per poter entrare. Le nuove adesioni in futuro saranno stabilite con legge se non ci sarà accordo tra gli aderenti, oppure con decreto se vi sarà accordo complessivo.

La Conferenza metropolitana ha il compito, conferito per legge, di elaborare il **Patto di Coerenza Metropolitano**. Il Patto, approvato all'inizio del 2016 dopo un lungo lavoro di concertazione con gli Enti locali, definisce le modalità di ottimizzazione dell'esercizio delle competenze tra Comuni e Metropoli in 21 aree di intervento[9]. Il Patto è il risultato della **concertazione politica dei sindaci** e definisce le sfide, le opportunità, le attese per lo sviluppo dell'area metropolitana. Le 21 aree di intervento, che coprono tutti i settori dell'economia, della cultura, della società e dei trasporti, sono state il frutto di vere e proprie **manifestazioni di interesse** inviate dai diversi Enti locali per definire i propri fabbisogni e priorità. Tali manifestazioni di interesse saranno organizzate in un percorso di lavoro che sancisce una **collaborazione verticale** tra Comuni e Città Metropolitana e una **collaborazione** orizzontale tra più Comuni interessati alle stesse tematiche. Con il Patto metropolitano viene sancito il **principio di "contrattualizzazione" come il principio di azione guida per la gestione delle relazioni tra i due soggetti.** Tale principio si sostanzia in veri e propri accordi di collaborazione che definiscono ambiti di intervento comuni, progetti e sperimentazioni

[9]Gli ambiti di intervento vanno dallo sviluppo economico locale alla mobilità, dalle politiche per il lavoro alla formazione.

nelle 21 aree di intervento identificate dal Patto di Coerenza. Il principio di base è quello dell'esercizio "articolato" (e non concertato) delle competenze in cui sia chiaro il chi fa che cosa ma al tempo stesso si stabiliscano forme di accordo e collaborazione nell'esercizio concreto delle attività. Nei contratti si definiscono sia le competenze che sono delegate dalla Metropoli ai Comuni sia quelle delegate dai Comuni alla metropoli, il tutto nell'ambito di un quadro regolatorio che definisce anche le condizioni finanziarie e il trasferimento del personale. Solo le competenze che rientrano nei 21 ambiti del Patto possono essere delegate a seguito di specifiche manifestazioni di interesse dei Comuni. Per dare l'idea del livello di sofisticazione di questo strumento concertativo si riporta il calendario delle attività previste per il 2016.

Fig. 7 - Il rapporto con i comuni: il piano delle attività 2016



I contratti sono valutati e revisionati ogni due anni. Ogni contratto può comprendere la Metropoli e un solo comune, oppure più

Comuni, in un disegno improntato all'estrema flessibilità, sulla base dei bisogni che di volta in volta emergono.

2.5. Il sistema delle risorse economiche

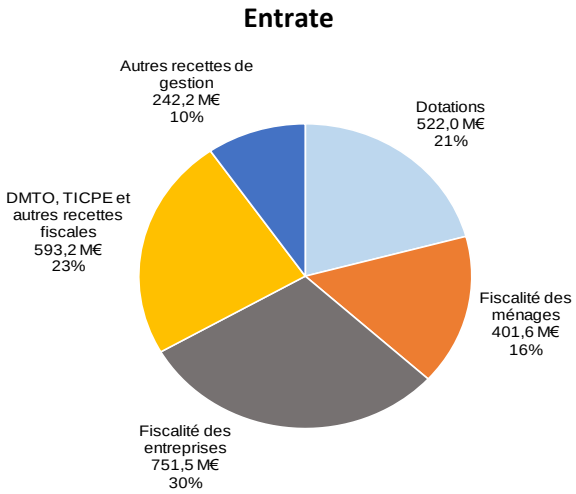
Analogamente all'Italia, anche in Francia il graduale calo delle risorse finanziarie pubbliche sta penalizzando pesantemente le istituzioni locali. Pur essendo un nuovo Ente con nuove competenze, anche la Metropoli di Lione nei prossimi anni dovrà far fronte ad un calo progressivo di sovvenzioni statali, che determineranno nel solo 2016 una perdita di entrate di quasi 57 milioni di €. Nel frattempo, le spese sono destinate ad aumentare di oltre 8 milioni di €, soprattutto per l'effetto dei processi di compensazione verso il Dipartimento. Nel 2016 il deficit della Città metropolitana raggiungerà i 65 milioni di €.

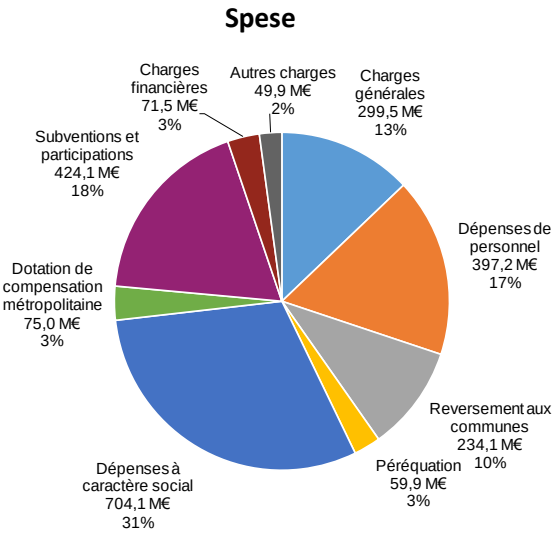
Per affrontare questo scenario non certo favorevole, la Città Metropolitana si è comunque data l'obiettivo prioritario di **mantenere la solidità finanziaria** della Città e soprattutto di **preservare e implementare il piano di investimenti** che come si è visto è ambizioso e molto costoso. A tale scopo si è deciso di operare in tre direzioni:

- limitare il ricorso alla leva fiscale, fermo restante che con la nascita della Metropoli si è deciso un inasprimento del 5% delle tasse:
- avere una gestione attiva del debito per limitare l'impatto degli interessi;
- portare avanti un piano di risparmi ed economie interne all'Ente.

Attualmente il budget si compone di **2,5 miliardi di € di entrate** e di **2,3 miliardi di € di spese di funzionamento**, ripartiti come nella Fig. 8 di seguito riportata:

Fig. 8 - Il budget della Città Metropolitana di Lione: le fonti di entrata e le voci di spesa





Fonte: Grand Lyon

Interessante è l'analisi del **Piano di investimenti 2015-2020**, piano ambizioso di **3,5 miliardi di €** per un totale di **1.175 progetti**, 670 dei quali riguardano il territorio metropolitano, 305 i grandi interventi strutturali e infrastrutturali e 200 interventi di valorizzazione del patrimonio culturale. Riportiamo di seguito alcuni interventi ripartiti per area settoriale e il relativo budget 2016:

- istruzione: 27,9 milioni di €, per operazioni di valorizzazione del patrimonio, ristrutturazione e costruzione di nuovi edifici scolastici;
- persone anziane: 1,27 milioni di €;
- sviluppo economico:
  - Città Internazionale della Gastronomia (1 mln. di €);
  - Progetto Supergrid (2 mln. di di €);

- Progetti di ricerca e sviluppo nei poli di competitività (1,8 milioni);
- Progetto Gerland (2,7 milioni di €);
- Viabilità (circa 8 milioni di €).

Come si vede, pur in una situazione di finanza pubblica non semplice, in cui si chiede agli Enti locali di risparmiare e di costare meno, la **leva degli investimenti tende a rimanere** stabile e il modello finanziario è tale da agire sulla leva dei risparmi e della fiscalità, ma non sul taglio di risorse ritenute essenziali per lo sviluppo del territorio. Il dato colpisce in modo significativo se si pensa che negli ultimi anni le città metropolitane italiane hanno dovuto tagliare gli investimenti di circa il 50% e per il 2016 le risorse ad essi destinate riguardano per il momento esclusivamente quelle del PON Metro (892 milioni di € destinati principalmente ai Comuni) e 250 milioni di € stanziati con la Legge di stabilità 2016.[10]

[10] Cfr. IRPET, IRES, *La Città Metropolitana, Quali compiti e Quali risorse*, op.cit.

3. GLI ASSI DELLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA LIONESE E GLI AMBITI DI REPLICABILITÀ

3.1. Il primato sul marketing territoriale e la strategia di brand metropolitano OnlyLyon

Sul tema dell'attrattività internazionale, Lione è stata una città "apripista" in Europa ed ha raggiunto risultati davvero straordinari. D'altra parte uno degli obiettivi strategici della costruzione della nuova Città Metropolitana è stato proprio quello di rafforzare l'identità, l'immagine e il posizionamento competitivo del territorio secondo un **approccio internazionale globale che però al tempo stesso si basa su meccanismi concertativi locali stabili e continuativi tra tutti gli attori**. Lione ha oggi una delle strategie di marketing territoriale più forti della Francia e un programma che può essere a giusto titolo inserito nelle *best practice* europee.

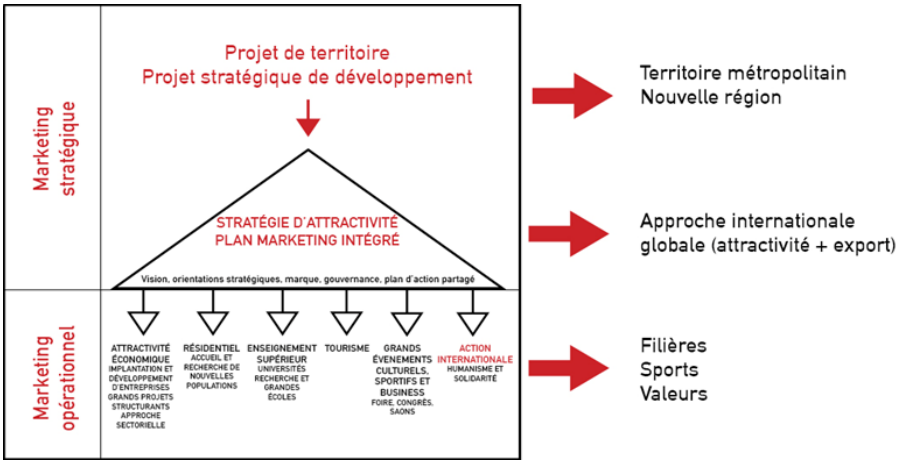
Sul tema dell'attrattività, la sfida della nuova Metropoli in effetti è stata duplice:

- sul **piano economico**, la sfida è stata quella di rendere Lione una città attrattiva per gli investimenti internazionali, posizionandosi nell'alveo delle grandi capitali europee e mondiali, con le quali si confronta in modo sistematico e diretto;
- sul **piano culturale e sociale**, l'intenzione è stata quella di far uscire la città dall'anonimato, rendendo Lione una città attrattiva come destinazione turistica e culturale.

Questo duplice obiettivo strategico è stato inserito in tutti i processi di programmazione territoriale e in tutte le politiche urbane

diventando il filo conduttore di tutte le azioni operative sul territorio. Solo tenendo conto del forte *committment* politico e strategico sul tema attrattività si possono comprendere i risultati straordinari in termini di posizionamento nelle classifiche internazionali che sono stati riportati nel Cap. 2.

Fig. 9 - Le politiche di attrattività: il perimetro di azione



Fonte: OnlyLyon

La strategia sull'attrattività si è concretizzata in alcune **linee di azione specifiche:**

1. una **cabina di regia metropolitana unitaria e dedicata all'attrattività,** che:

- poggia un sistema di governance unitario gestito da un *Comitato di Pilotaggio* (definizione strategie), un *Comitato di Direzione*(definizione degli indirizzi operativi, composto da: Città Metropolitana, Comune di Lione e Ufficio del turismo) e un *équipe tecnica* dedicata con una *task force specifica sulla comunicazione*;
- organizza e centralizza l'informazione sulla città, consentendo una promozione unitaria e la diffusione di dati condivisi;

2. una **strategia comunicativa integrata, aperta e partecipativa** che fa di Lione la prima città francese ad aver adottata una strategia di marketing territoriale dedicata e che poggia sul l'adozione della **marca territoriale unica** "**OnlyLyon"**, adottato trasversalmente da tutti i Comuni, le istituzioni locali e le agenzie della Metropoli, che danno vita ad un sistema integrato composto da 12 partner istituzionali[11];
3. un modello di finanziamento che prevede un **crescente coinvolgimento di partner privati** e di grandi aziende che operano nella Città (attualmente vi sono 18 imprese stabili che collaborano alla messa in atto delle strategie di attrattività);
4. Un budget ambizioso pari a **4,9 milioni di €,** di cui 4,6 milioni di € provenienti dalla tassa di soggiorno.

Particolarmente interessante è l'esperienza di **OnlyLyon,**che non è solo il nome della marca territoriale ma dell'intero programma promozionale e comunicativo dell'area metropolitana. Il programma è principalmente finanziato dalla Città metropolitana e dalla Camera

[11] Aderly, Aeroporti di Lione, Camera di Commercio di Lione, Camera di Commercio del Rhône, CGPME, Centro Congressi, Grand Lyon, Dipartimento del Rhône, Eurexpo, MEDEF di Lione e del Rhône, Università di Lione, Comune di Lione.

di Commercio, ma viene gestito direttamente da **Aderly**, l'agenzia di sviluppo territoriale e di accompagnamento agli investitori. La scelta di far ricadere il progetto nella responsabilità diretta di Aderly e non all'interno della Città Metropolitana nasce proprio dall'esigenza di svincolare il programma promozionale dalle dinamiche politico-istituzionali attribuendogli un valore "neutro", essenzialmente tecnico ed operativo. OnlyLyon nasce nel 2007 dopo un lungo lavoro di pianificazione strategica e di definizione delle linee di indirizzo della comunicazione territoriale, ispirate soprattutto all'esperienza di Barcellona e basate su un programma trasversale di lancio e rilancio della Città il cui obiettivo principale è stato "***faire connaitre, faire aimer, faire venir***".

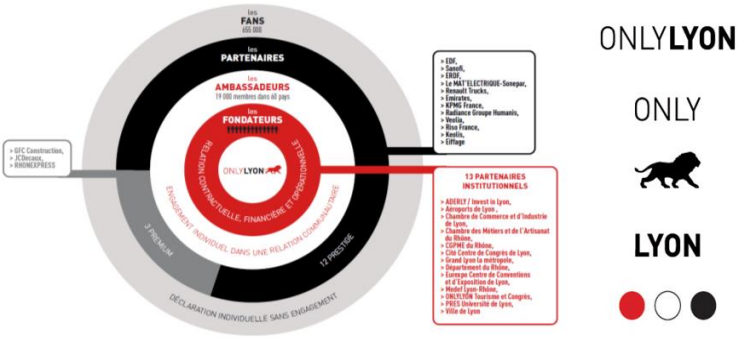
Per comprendere le chiavi del successo di questo modello due aspetti meritano di essere segnalati.

1. In primo luogo, la **forte integrazione tra strategia di attrattività e scelte strategiche delle Metropoli:** la comunicazione metropolitana è fortemente orientata al raggiungimento degli obiettivi strategici a livello di posizionamento economico e competitivo (gli studenti, i turisti, le grandi aziende multinazionali) e ciò permette di stabilire sinergie costanti e continue tra la Direzione Attrattività della Città Metropolitana e i principali stakeholder. Ad esempio, quando si parla di implementare una stratega turistica globale, che rappresenta una competenza della nuova Metropoli, la Direzione Attrattività interviene sul fronte dell'organizzazione di grandi eventi nazionali e internazionali, oppure, quando si parla di supporto allo sviluppo economico, la Direzione mette a disposizione il proprio osservatorio di analisi economica per fornire

informazioni aggiornate sull'andamento strutturale e congiunturale dell'economia del territorio (gestendo, tra l'altro, un sito dedicato all'informazione economica: http://www.economie.grandlyon.com/).

2. lo **sviluppo di partenariati strategici** funzionali al raggiungimento degli obiettivi di attrattività. Si segnalano ad esempio:
    - la "***rete dei partner economici***" (denominata **GLEE-*Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise***), rete che riunisce attorno a Grand Lyon i principali attori economici della Città: l'Università di Lione, le associazioni di rappresentanza delle imprese (MEDEF e CGPME), il sistema delle Camere di Commercio, con l'obiettivo di definire strategie comuni e azioni congiunte per rafforzare il sistema economico locale;
    - la "**rete di ambasciatori" della metropoli**, una rete formata da tutti coloro (studenti, testimoni, turisti, cittadini comuni, imprenditori, ecc.) che, per varie ragioni, sono legati alla Città e che nei loro diversi ruoli sono chiamati all'azione, cioè sono stimolati ad individuare progetti, idee, stimoli utili per il territorio(http://www.onlylyon.com/r%C3%A9seau-ambassadeurs.html). Tale rete è organizzata e gestita in modo altamente sofisticato attraverso i canali di social network, incontri periodici e comunità formali ed informali di scambio.

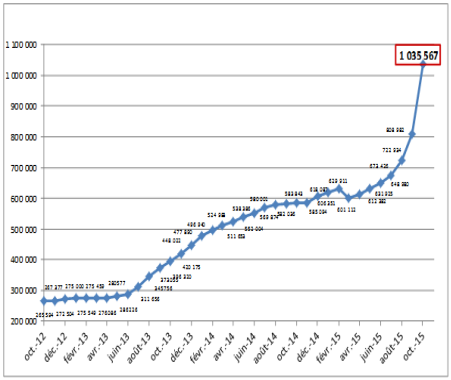
Fig. 10 - Il sistema "OnlyLyon"



Fonte: OnlyLyon

3) Una forte presenza sui **canali di comunicazione di tipo web** in grado di moltiplicare la conoscenza di Lione a livello mondiale.

Fig. 11 - La comunicazione di tipo social: i risultati del 2015



Fonte: OnlyLyon

3.2. Lione come "ville globale": i poli di competenza e sviluppo economico

Come anticipato nel capitolo 2, Grand Lyon è stata in grado, negli anni della crisi economica nazionale ed internazionale, di rafforzare il proprio posizionamento competitivo, grazie all'esistenza sul territorio di una base industriale forte, costituita da 111.000 imprese pubbliche e private e 546.000 addetti nel solo settore privato. Il tessuto economico è vitale e dinamico come dimostra il tasso di crescita di nuove imprese che vede la creazione di 14.000 nuove unità l'anno.

Come già detto nel Cap. 2, la strategia su cui ha puntato la Città è stata quella della "***ville globale***", cioè di un territorio plurivocato con settori economici molto diversificati tra di loro e fortemente competitivi a livello internazionale.

L'investimento nello sviluppo di 3 poli di competitività (Scienze della vita, Ambiente e Digitale), di cui uno, Lyon Biopole, a vocazione mondiale, è stato continuativo e duraturo negli anni ed ha potuto godere della **capacità delle istituzioni francesi di garantire una continuità amministrativa** sulle scelte economiche più rilevanti per la città.

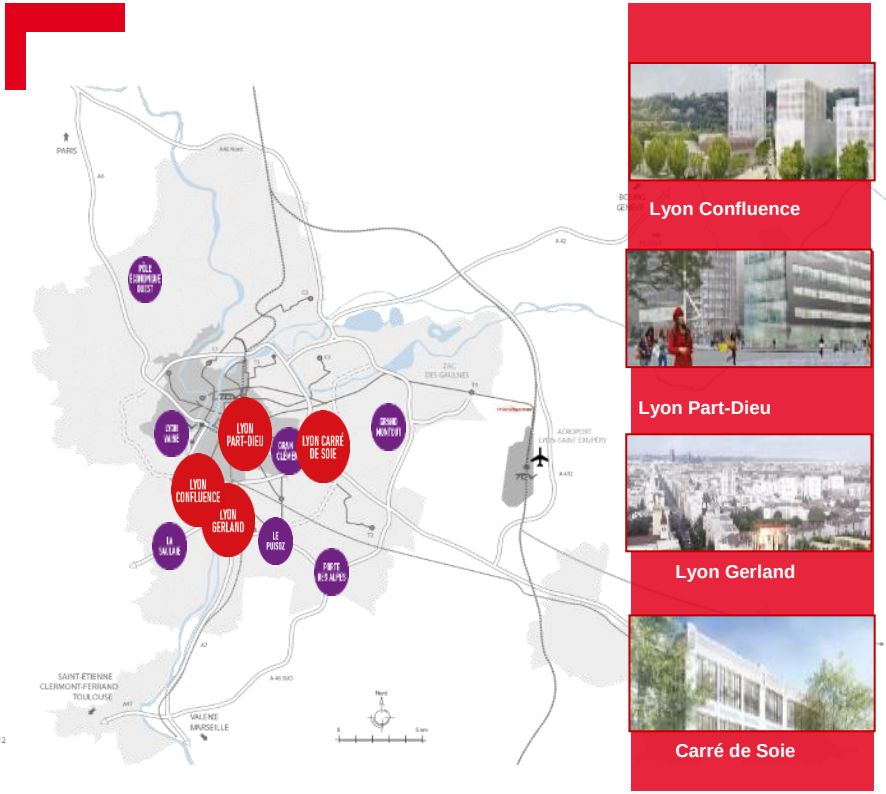
L'altro fattore di successo è stato, ancora una volta, analogamente agli altri settori, la "**governance partenariale"**, cioè la capacità degli attori di accordarsi sulle priorità di sviluppo della città portando avanti processi comuni e condivisi. Ciò ha consentito al tessuto economico di svilupparsi e a ha creato quelle **condizioni di fiducia tra imprese e istituzioni** che, come noto, sono un elemento

essenziale per favorire l'insediamento e la permanenza delle attività economiche sui territori. La governance partenariale, che nel settore economico ha come protagonisti la Città metropolitana, la Camera di commercio e le organizzazioni sindacali, ha anche consentito di mettere in piedi una rete efficace di servizi di accompagnamento alle imprese che semplifica il quadro istituzionale e regolatorio e consente all'impresa di avere un'interfaccia unica per gli aspetti burocratico-amministrativi.

3.3. Il recupero dell'identità e degli spazi urbani: gli interventi in materia di rigenerazione e recupero delle periferie

La strategia di attrattività sopra descritta poggia, oltre che su un tessuto economico molto solido e strutturato, su alcuni **grandi progetti urbani**. Si tratta principalmente di progetti di rigenerazione urbana, avviati alcuni anni fa e che adesso sono in fase di completamento e valorizzazione. Ricordiamo i principali:

Fig. 12 - I grandi progetti urbani della Città Metropolitana di Lione



ONLYLYON

1. Lione – Quartiere Part-Dieu

Il quartiere Part Dieu è stato concepito negli anni tra il 1960 e il 1970 per essere il centro decisionale di Lione, una sorta di **hub terziario innovativo**" da realizzarsi attraverso la valorizzazione di un'area collocata nel pieno centro della Città. Oggi Part-Dieu è il 1° **quartiere d'Affari della Francia,** dopo la Défence a Parigi, con oltre 1 milione di m^2 di uffici, 40.000 impiegati e 2.200 uffici pubblici e privati.

Fig. 13 - Il quartiere Part-Dieu

L'ambizione urbana e architettonica del progetto, che era quella di creare un polo terziario di riferimento a livello europeo, si può dire pienamente realizzata, anche grazie ad alcuni principi che sono stati seguiti nel processo di recupero:

- ripensamento del traffico pedonale,
- ottimi servizi per gli utenti (edifici commerciali innovativi),
- infrastrutture efficienti (la nuova stazione, nodo strategico di collegamento a livello nazionale ed internazionale, rappresenta il cuore del progetto di recupero),

- realizzazione di *living lab* per testare i nuovi progetti e servizi
- nodo strategico di collegamento a livello nazionale ed internazionale, rappresenta il cuore del progetto di recupero),
- realizzazione di *living lab* per testare i nuovi progetti e servizi

Attualmente, Part-Dieu, pur restando un quartiere terziario di dimensione europea, sta cercando di ampliare la propria capacità di accoglienza per imprese ed uffici e sta ulteriormente ripensando i propri spazi per poter adattarsi alla necessità di offrire una gamma sempre più ampia ed evoluta di servizi.

2. Lione – Quartiere della Confluence

Il recupero dell'area urbana denominata **Lyon Confluence** può essere ritenuto uno dei più importanti e vasti progetti urbani d'Europa. L'intervento, che insiste su 150 ettari di terreno alla "confluenza" tra il fiume Rodano e il fiume Saône, consentirà, una volta terminato, di raddoppiare l'estensione del centro della città di Lione attraverso l'edificazione di 1 milione di m^2 di superficie.

Nel 2016 si concluderà la prima fase dell'intervento (1,2 miliardi di €) che insiste su 41 ettari di superficie 22 dei quali dedicati a spazi pubblici e prenderà avvio la seconda fase che invece interverrà sui rimanenti 35 ettari e che terminerà nel 2025.

I numeri della prima fase sono in ogni caso già molto significativi della portata dell'investimento effettuato: 2 000 alloggi realizzati, - 130 000 m² di uffici, - 95 000 m² di negozi, hotel, servizi, - 30 000 m²

di strutture pubbliche, di cui: 25% di case popolari, 15% di alloggi a prezzi regolamentati, 60% a prezzi di mercato.

Fig. 14 - Il quartiere Confluence

Il progetto, oltre ad essere interessante dal punto di vista progettuale, tecnico e ambientale, è da segnalare per alcuni aspetti rilevanti di governance istituzionale :

1) La gestione del progetto è stata **svincolata dalla burocrazia pubblica** e affidata ad una "società pubblica locale", denominata "**Lyon Confluence**", che ha un capitale totalmente pubblico e al contempo una gestione totalmente privata. Questa società, composta da sole 23 persone e dedicata unicamente alla realizzazione del progetto urbana ha il compito di:

- guidare tutti gli studi (urbani, tecnici, economici e sociali con l'aiuto di più di cento consulenti esterni);

- acquistare i terreni e procedere alla realizzazione d'infrastrutture e spazi pubblici per rendere il territorio "abitabile";
- definire le linee guida e le caratteristiche dei lotti attraverso dei bandi pubblici: m², destinazione d'uso, architettura e sostenibilità (energie rinnovabili);
- comunicare e confrontarsi con i cittadini, contribuendo allo sviluppo dell'immagine internazionale della città metropolitana.

2) Il progetto è stato ritenuto strategico e portato avanti in modo continuativo da tutte le amministrazioni che si sono succedute a Lione a partire dagli anni '80. Questa straordinaria **continuità amministrativa** ha consentito all'intervento di andare avanti senza intoppi e di arrivare in tempi realistici a una fase avanzata di realizzazione, che è quella attuale.

3) Sul progetto vi è stata una "**confluenza" di risorse finanziarie pubbliche e private**, di derivazione nazionale ed europea (Horizon 2020). Questo approccio convergente sui grandi progetti strategici consente di facilitarne l'attuazione e presuppone una grande comunanza di visioni tra tutti gli stakeholder territoriali.

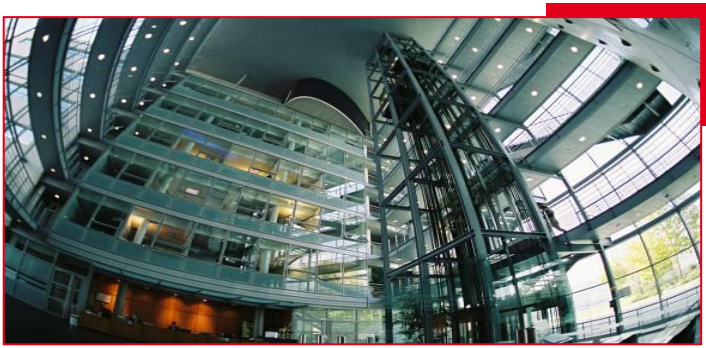
4) L'intervento si è basato sulla **sviluppo delle molte vocazioni che la città possiede**, coerentemente con il proprio modello strategico di riferimento. La Confluence è al tempo stesso un quartiere residenziale (per tutte le fasce di popolazione incluse le meno agiate), un quartiere terziario, un polo culturale e museale, un grande spazio pubblico. Ciò ha consentito alla popolazione di tornare in tempi rapidi a riappropriarsi di una parte della città fino ad allora completamente abbandonata e alle nuove imprese creative di insediarsi nell'area.

Il quartiere, una volta terminato, nel 2025 sarà uno spazio di 1 milione di metri quadrati costruiti con tecnologie evolute di efficientamento energetico e produrrà energia verde per coprire l'80% del fabbisogno energetico dell'area.

3. Lione – Quartiere Gerland

Gerland è un quartiere di Lione, che si trova lungo il Rodano, nel sud-ovest della città, nel 7 ° distretto. L'area, delimitata a nord e a est dai binari della ferrovia, fino agli anni 60 era un luogo piuttosto degradato e poco frequentato, utilizzato quasi esclusivamente per il deposito dei treni e il cimitero ebraico. A partire dagli anni '70 i sindaci della città cominciano ad utilizzare l'area come sede di gradi eventi sportivi (le Olimpiadi di Lione) e lo stadio di Gerland viene totalmente ricostruito. E' però negli anni '80 che si dà avvio ad un percorso completo di rigenerazione urbana che ha fatto di questo quartiere il simbolo della **strategia sanitaria e biotecnologica** (biosanté) di Lione.

Fig. 15 - Il quartiere Gerland



Il quartiere si estende oggi su una superficie di 500.000 mq di superficie dello stock esistente di cui 200.000 mq costruiti in un decennio, tra il 2000 e il 2011. A Gerland operano 2.000 aziende per circa 30.000 posti di lavoro (di cui 5.000 nei settori ad alta tecnologia), 30 laboratori di ricerca pubblici, 2.000 docenti e ricercatori.

La sfida, anche in questo caso, è stata quella di costruire un parco di attività e di ricerca di rango internazionale nel settore delle scienze della vita. Ciò è stato possibile poiché il quartiere è divenuto sede del **Polo di competitività mondiale in infettologia,** denominato ***Lyonbiopôle*** e della Rete tematica di ricerca avanzata FINOVI (Innovazione per le Malattie infettive).

4. Lione – Quartiere Carré de Soie

Il quartiere Carré de Soie è un quartiere residenziale e commerciale di 500 ettari e 14.000 abitanti. Era l'area in cui di lavorava la seta fino al secolo scorso ed è stato per tanti anni il classico quartiere operaio, con una forte componente di immigrazione.

Fig. 16 - Il quartiere Carré de soie

A partire dal 2007 il quartiere è stato fatto oggetto di un ampio progetto di rigenerazione orchestrato da Grand Lyon, che ha portato alla chiusura delle vecchi fabbriche tessili per lasciare posto a nuovi progetti:

1) la creazione di un **centro multimodale di trasporto** che ha portato al collegamento del quartiere con l'arrivo della linea del tram LEA-T3 nel dicembre 2006 e l'apertura del prolungamento della Linea A della metropolitana di Lione. Già nel 2007 ben 6 linee di autobus passavano attraverso questo nuovo hub multimodale (16, 52, 64, 68, 82). Attraverso la linea Eurexpo inoltre si è

consentito il collegamento con la Part-Dieu in 11 minuti attraverso il tram e con Presqu'ile (Lyon) in 14 minuti attraverso la August 2010, fornisce l'accesso all'aeroporto in 20 minuti. L'area gode quindi di un posizionamento ottimale in termini di mezzi di trasporto pubblico.

2) un **polo per il commercio, l'intrattenimento e il tempo libero** che ha portato nel 2009 alla realizzazione di un centro commerciale di 60.000 m^2 e di un nuovo ippodromo Lyon-Villeurbanne che è stato distrutto e viene ricostruito lungo il centro commerciale..

3) una consultazione è in corso per lo **sviluppo del litorale**. Molti siti industriali dismessi sono stati demoliti, lasciando molto spazio a disposizione pronto per le nuove costruzioni. I progetti di costruzione sono distribuiti tra il 2010 e il 2016 per raggiungere una creazione di 12.000 posti di lavoro e un aumento della popolazione di 15.000 persone.

5. Lione – Valle della Chimica

La Valle della Chimica è la zona situata all'ingresso Sud di Lione, lungo il fiume Rodano e l'Autostrada A7. È l'area dove sono insediate le aziende chimico-farmaceutiche del territorio e che dunque negli anni ha subito innumerevoli evoluzioni legate alle mutazioni dell'industria chimica e ad una sempre maggiore attenzione ai temi della sostenibilità e del rispetto per l'ambiente. Il progetto di rinnovamento economico del territorio verso un polo di innovazione e di investimento ecocompatibile inizia nel 2012 e interessa un'area di 800 ettari, per un investimento complessivo di 300 milioni di €.

Fig. 17 - Valle della Chimica

La "Valle chimica" occupa oggi 11.000 dipendenti e contribuisce a rendere Rhône-Alpes la seconda regione economica in Francia. Il complesso industriale, che risale al 1960, è stato oggetto di interventi di ristrutturazione successivi che si sono concentrati su 3 gruppi industriali principali: Rhodia, Total e Ciba e che hanno portato ad investire fortemente, oltre che sulla produzione, sulle attività di ricerca e sviluppo, **trasformando la valle della Chimica nella valle della ricerca**. Con 3 centri di ricerca di fama mondiale e 1.000 ricercatori, il polo industriale sta oggi lavorando soprattutto sulla ricerca di nuovi metodi di risparmio energetico ed ambientale, da applicare soprattutto al settore della mobilità e del trasporto. La missione della Valle della chimica è in gran parte identificata con quella del Polo di competitività nel settore chimico-ambientale, denominato **Axelera**[12]: "*Accelerare la costruzione di un settore industriale e scientifico dimensione internazionale che combina la chimica e l'ambiente*." L'obiettivo è quello di diventare la vetrina

[12] Cfr. http://www.axelera.org/presentation-pole-de-competitivite-axelera/

della "chimica del futuro" e di posizionarsi come centro industriale e leader scientifico internazionale nel prossimo futuro. Axelera riunisce attualmente gli operatori del settore, le imprese, la ricerca e la formazione riuniti intorno a

- 12 progetti di cooperazione tecnologica intorno a tre temi principali: catalisi, processi, materiali;
- 5 progetti trasversali costruiti per strutturare il polo e favorire la sua espansione internazionale:
- immagine, il dialogo e l'impegno sociale
- formazione - la gestione dei posti di lavoro e delle competenze;
- ingegneria finanziaria e lo sviluppo di progetti;
- intelligence e business intelligence.

***

Nell'ambito dello sviluppo dei grandi progetti urbani sopra descritti, vale la pena sottolineare l'enfasi che è stata posta sul concetto di **città resiliente e smart city.**

Come "città resiliente" Lione ha adottato e sta adottando, nei progetti sopra descritti, un approccio volto alla salvaguardia dei principi in materia di:

- **transizione energetica**: basti pensare che tutto il quartiere della Confluence è realizzato con le tecnologie di efficientamento energetico più innovative e 3 palazzi sono ad energia positiva e prevedono l''utilizzo di tecnologie smartgrid;
- **adattamento ai cambiamenti climatici**: con l'adozione del PCET (*Plan Climat Energie Territorial*) la Metropoli di Lione si è impegnata entro il 2020 a ridurre del 20% le emissioni di CO2 (del 75% entro il 2050), a ridurre del 20% i consumi energetici e a utilizzare almeno il 20% di energie rinnovabili;
- **mantenemimento delle risorse**: il citato PCET si pone l'obiettivo di mantenere il 50% del suolo in spazi naturali verdi e agricoli.

Come "smart city", Lione è un vero e proprio territorio di sperimentazione a livello internazionale e in tutti i progetti di rigenerazione urbana particolare enfasi è stata data al sistema dei trasporti e della mobilità urbana, nonché alla creazione di una rete di servizi "intelligenti" a servizio della popolazione.

3.4. Finanziamenti europei

La città metropolitana si è dotata di un servizio "Relazioni internazionali" mutuato dalla vecchia Comunità Urbana di Lione che si occupa di sviluppare i progetti di cooperazione con le grandi città a livello mondiale e che possiede un'Unità specifica dedicata agli Affari Europei: monitoraggio finanziamenti, attività di lobbying, costruzione di reti europee, costruzione di progetti, ecc. La Strategia europea della Metropoli poggia sui seguenti pilastri:

- la politica di intercettazione dei fondi europei è finalizzata in modo specifico a **cofinanziare i grandi progetti urbani**: l'idea è di sviluppare solo quei progetti e quelle reti partenariali che consentano di apportare investimenti aggiuntivi ai progetti strategici per lo sviluppo della città, dunque ancora una volta vi è una coerenza tra politiche settoriali e politiche generali di sviluppo della Metropoli;
- l'Ufficio è composto da tre unità, di cui una risiede stabilmente a Bruxelles: anche in questo caso la scelta è stata quella di avere un **ancoraggio diretto a Bruxelles** per meglio valutare le opportunità e costruire reti partenariali. Lione è l'unica Città Metropolitana che ha fatto questa scelta in Francia.
- Nell'individuazione dei progetti da sviluppare un altro criterio dirimente è la **"valenza urbana":** l'idea è quella di sostenere nelle sedi comunitarie più opportune il ruolo e le specificità delle grandi aree urbane come motore dello sviluppo economico del continente.

La Città Metropolitana investe su tutte le tipologie di finanziamenti europei.

Sul **FESR**, ad esempio, che è gestito a livello regionale con un budget di 350 milioni di €, la Metropoli punta ad ottenere 80 milioni. La metropoli gestisce direttamente i fondi che riceve e scegli i progetti su cui indirizzare i finanziamenti. Fino ad oggi i progetti finanziati hanno riguardato Living lab, l'efficientamento energetico, l'edilizia sostenibile, la ricerca.

I fondi **FSE** sono invece gestiti dallo Stato, con l'unica eccezione dei progetti che riguardano l'inclusione sociale (25 milioni di euro per il periodo 2015--2020), sui quali la Città Metropolitana ha una delega da parte dello Stato per promuovere progetti che riguardano il disagio sociale e che sono in linea con le strategie metropolitane di inserimento e le politiche attive del lavoro.

Lione ha poi presentato progetti su tutti i programmi che riguardano lo sviluppo urbano: il nuovo (2016) Azioni Urbane Innovative, il programma ESPON, URBACT, Horizon 2020 per quanto concerne la valorizzazione del patrimonio culturale e i siti UNESCO. Solo nel 2015 i progetti che sono stati acquisiti i seguenti progetti:

- ***Biotope*** – sul tema Internet of Things, per un valore di 8 milioni di € di finanziamento a supporto del progetto relativo alla Confluence;
- ***SmarterTogether***, sul tema della transizione energetica nella Città intelligente, per un valore di 2,4 milioni di €;
- ***Timely***, sulla regolazione del traffico, per un valore di altro 2,4 milioni di € solo per la Metropoli.

Dovendo sintetizzare i fattori di successo di questa strategia, è possibile isolare 3 fattori chiave:

- Un monitoraggio mirato e specifico delle opportunità sulla base delle priorità interne"(sviluppo di una sorta di 'Riflesso Europa " nella conduzione dei progetti);
- La consegna in anticipo dei progetti in modo da affinare gli strumenti metodologici;
- Il coinvolgimento di tutto l'Ente nella stima dell'impatto dei progetti.

3.5. Politiche culturali

Le politiche culturali rappresentano una competenza condivisa tra Comune e Metropoli di Lione. La città metropolitana gestisce per le politiche culturali 40 milioni di euro di budget, destinate allo svolgimento di 3 funzioni fondamentali:

1) Attività principali: si tratta di:

1) Organizzazione e gestione di 4 grandi eventi (Biennale della Danza, Biennale dell'arte contemporanea, Notti di Fourvière, Festival dell'illuminazione);
2) Gestione degli Archivi metropolitani e dipartimentali;
3) Gestione del Museo della Confluenza e del Museo gallo-romano

2) Supporto e coordinamento per i Comuni: si tratta di:

1) Iniziative di cooperazione intercomunale;
2) Sostegno alle mediateche;

3) Giornate europee del patrimonio

Attività complementari con i Comuni: si tratta di:

1) Sostegno finanziario all'educazione artistica;
2) Sostegno agli eventi;
3) Conservazione dei beni culturali

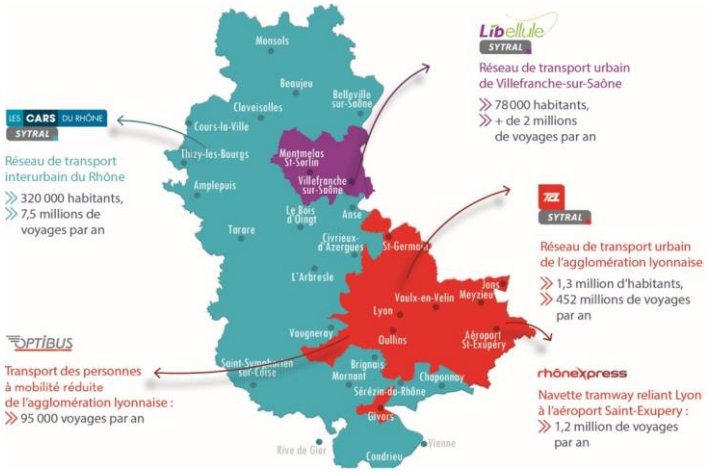
In questo settore è centrale il ruolo del Comune di Lione, che rappresenta il 40% del budget metropolitano. Il bilancio della cultura a Lione è il 20% del bilancio comunale, dato che fa riflettere soprattutto se confrontato ai modestissimi budget che sono destinati alle politiche culturali nei Comuni e nelle città italiane.

3.6.Trasporti e logistica

Con la nascita il 1° gennaio 2015 della Città Metropolitana, derivante dalla fusione della Grand Lyon e di parte del Dipartimento del Rhône, tutte le competenze in materie di trasporto metropolitano sono state trasferite a **Sytral**[13]. Sytral è un Consorzio misto composto da 28 soggetti eletti in rappresentanza della Metropoli di Lione, di alcune Comunità urbane fuori dalla Metropoli e di alcuni Comuni aderenti al Sindacato, che si occupa di programmazione e gestione delle strategie e dei progetti strategici in materia di trasporti per tutto il territorio. Quale Ente gestore unico dei trasporti urbani a livello dipartimentale (treni, autobus, tram, metro) Sytral opera per **73 Comuni** su un territorio di **1,8 milioni di abitanti.**

[13]Per approfondimenti, cfr. **www.sytral.fr.**

Fig. 18 - Il perimetro di azione di Sytral



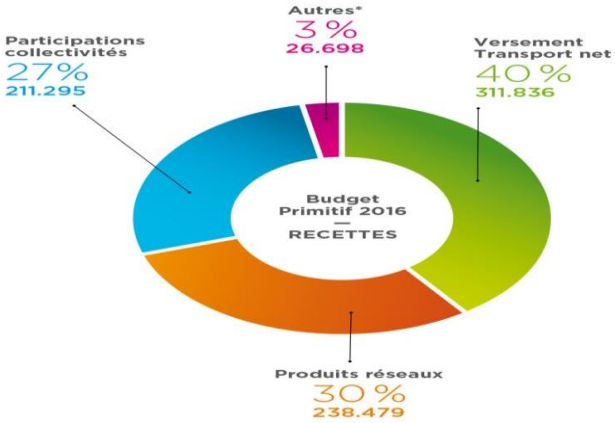
73 comuni :
>>59 comuni della Metropoli di Lione
>>6 comuni aderenti dal 2013
>>8 comuni della Comunità urbana dell'Est lionese

Sytral ha dunque un ruolo strategico nelle politiche di trasporto metropolitane, poiché:

- finanzia le reti di trasporto e il loro sviluppo;
- è proprietario delle infrastrutture e dei macchinari;
- determina l'offerta di trasporto;
- delega lo sfruttamento delle reti a soggetti esterni
- definisce e controlla il sistema di qualità dei servizi a cui gli operatori esterni devono essere soggetti;
- definisce la politica tariffaria

I ricavi 2016 di Sytral ammontano **a 788,3 milioni di €.**

Fig. 19 – Il budget di Sytral: le voci di entrata



Fonte: Sytral

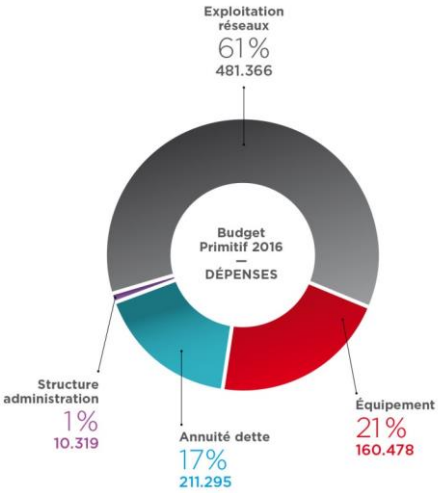
Le entrate sono così ripartite: il 40% deriva dalle tasse sulle imprese, il 30% dalla bigliettazione, il 27% dai contributi delle Comunità, il 3% da attività residuali.

A differenza del sistema italiano, in Francia le imprese, pubbliche e private, che hanno più di 9 addetti e che si trovano sul territorio in cui opera il Sindacato Misto, devono pagare una **tassa comune sui trasporti,** che viene calcolata sulla massa salariale delle imprese.

A Lione la tassa è pari **all'1,85% della massa salariale e fornisce un gettito di 311 milioni di euro**, l'80% dei quali deriva dalle imprese private e il 20% dalle aziende pubbliche. **Si tratta di risorse strategiche che consentono al sistema di restare in equilibrio e di avere margini per poter fare gli investimenti.**

Le spese invece sono così ripartite: il 61% derivano dallo sfruttamento della rete; il 21% dai macchinari, il 17% dal debito annuale, l'1% sono spese amministrative.

Fig. 20 – Il budget di Sytral: le voci di spesa



Fonte: Sytral

3.7. Conclusioni

L'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Riforma Delrio) apre la strada a profondi cambiamenti nel sistema di governo delle autonomie territoriali. La legge individua le città metropolitane come nuovo soggetto amministrativo, trasforma le province in enti di secondo livello, favorisce l'unione e la fusione delle amministrazioni comunali come strumento di semplificazione del governo locale.

La nascita delle nuove aree metropolitane in Italia si colloca in una fase storica segnata da una rinnovata centralità della dimensione urbana ma anche da un quadro economico complesso e da una situazione finanziaria non semplice per il nostro Paese. Come giustamente si legge nel Dossier sulla Città metropolitana di Roma realizzato dal Dipartimento per gli Affari Regionali, "*le città italiane, in un contesto economico in cui le città sono ridiventate i poli di traino dei sistemi economici nazionali, i loro principali hub di sviluppo (nel duplice senso della crescita economica e del mantenimento di sostenibili sistemi di inclusione sociale) stanno in larga misura mancando l'appuntamento con il nuovo ruolo che la modernità assegna loro*"[14]. Le città metropolitane italiane oggi si trovano a gestire un **duplice problema, di risorse e di identità**:

- di risorse, poiché oggi esse poggiano sulla fiscalità delle ex province (con risorse che vanno dai 50-100 euro pro

[14] G. Vetritto, *Premessa* in: *Dossier delle Città metropolitane - Città Metropolitana di Roma*, a cura di Giovanni Vetritto, Presidenza del Consiglio, Dipartimento per gli Affari Regionali, le autonomie e lo sport, in corso di pubblicazione.

capite[15]), che non è sufficiente e soprattutto non adatta alle nuove funzioni che l'Ente dovrà svolgere;

- di identità, poiché il nuovo Ente, come già evidenziato nell'Introduzione al Rapporto,seppur ritenuto strategico nel disegno complessivo della Legge Delrio, non è percepito nella sua rilevanza dai cittadini e dalle imprese, in mancanza di un quadro chiaro della loro *mission* e del loro ruolo a servizio dei cittadini[16].

In questo contesto, che contributo può dare l'analisi di una realtà come quella di Lione? Abbiamo più volte precisato (cfr. Introduzione e Cap.1) nel corso dello studio che Lione non può essere un modello da imitare, poiché il contesto istituzionale e normativo è molto diverso da quello italiano e le due realtà non possono essere oggetto di un confronto diretto.

Uno degli aspetti più problematici di confronto riguarda la **fiscalità**. Le città metropolitane francesi hanno una fiscalità propria, con fonti di entrata differenziate, che, nel caso di Lione, poggiano sul valore aggiunto derivante dalle attività produttive e terziarie e su altre tasse sulle imprese. In generale, le risorse gestite dalle metropoli francesi vanno dai 400 agli 800 euro procapite, molto superiore ai 100-200 euro delle metropoli italiane. E' evidente l'urgenza di un ripensamento degli strumenti di finanziamento che consenta al nuovo Ente di camminare sulle proprie gambe.

[15] Cfr. IRPET, IRES, *La Città Metropolitana, Quali compiti e Quali risorse*, op. cit.

[16] Cfr. a tal proposito Gianni Trovati, "*Città Metropolitane a corto di risorse*", Il Sole 24 Ore, 9 maggio 2016.

Molto complesso è anche fare un'analisi dal punto di vista della mera "tecnica istituzionale": se è vero che la Francia può essere un riferimento dal punto di vista dell'organizzazione e della governance dei processi, è anche vero che, seppure l'Italia fosse in grado di fare analoghi adeguamenti istituzionali, non si otterrebbero gli stessi risultati, se prima non si agisse sui comportamenti e sulla cultura dell'azione pubblica. In questo senso, il **caso di Lione dimostra chiaramente come le riforme istituzionali hanno successo solo se accompagnate nella prassi da una conseguente e coerente azione politico-amministrativa.**

Pur con questa consapevolezza, lo studio del modello lionese è di estremo interesse dal punto di vista delle soluzioni operative **che possono essere adottate anche nell'attuale quadro legislativo italiano**, ovvero proprio di alcune scelte attuative che possono essere prese a modello, indipendentemente dal quadro istituzionale di riferimento.

Tali scelte rappresentano altrettanti **fattori di successo:**

a) Il **primo fattore di successo** che merita di essere sottolineato è la cosiddetta "**governance partenariale o concertazione istituzionale"**, cioè la capacità degli attori di accordarsi sulle priorità di sviluppo della città portando avanti processi comuni e condivisi. In Francia la cosiddetta "concertazione" è un processo strutturato e organizzato, nel quale la collaborazione interistituzionale si basa su meccanismi concertativi molto sofisticati, stabili nel tempo e finalizzati al conseguimento di risultati. L'esempio del Patto metropolitano tra Città metropolitana di Lione e

Comuni aderenti (cfr. il Cap. 2.2.3.) e i processi di contrattualizzazione conseguenti sono un esempio virtuoso della capacità delle istituzioni di accordarsi sulle "grandi scelte" per la Città, sulle priorità di sviluppo, sull'elaborazione di soluzioni condivise, e, in ultima istanza, sulla "visione" che si ha del proprio territorio. Tale comunanza di "visione", che trascende dall'appartenenza politica, si traduce anche nella **capacità delle istituzioni francesi di garantire negli anni una continuità amministrativa** sulle scelte più rilevanti. Ciò ha consentito alla politica di dare seguito ai grandi progetti urbani senza tornare indietro sulle scelte fatte e al tessuto economico di svilupparsi con maggior forza, creando quelle **condizioni di fiducia tra imprese e istituzioni** che, come noto, sono un elemento essenziale per favorire l'insediamento e la permanenza delle attività economiche sui territori.

b) Un **secondo elemento di successo**, che ha dato stabilità al nuovo modello organizzativo, è stato l'aver fatto **coincidere la figura del sindaco metropolitano e del presidente della Metropoli**. Questa scelta, di natura transitoria, è stata tuttavia lungimirante poiché ha consentito di:
   - salvaguardare l'identità e il ruolo della Città Metropolitana quale protagonista insieme alla città capoluogo dei processi decisionali;
   - mantenere un indirizzo politico unitario, eliminando i rischi derivanti da posizioni politiche divergenti;

- avere un'interlocuzione unica con i Comuni e costruire forme concertative condivise a prescindere dalle adesioni politiche.

c) Un terzo elemento di successo ha riguardato un **complesso lavoro sull'identità del territorio metropolitano**, nel senso di dare ai residenti la percezione di **far parte di un territorio omogeneo, l'appartenenza al quale costituisce di per sé un valore aggiunto.**

In questo quadro, grande valore hanno assunto le **politiche di attrattività a livello nazionale e internazionale**. L'esperienza lionese è di grande interesse perché si è riusciti, attraverso la progettazione e l'attuazione di un programma promozionale e comunicativo unico per l'area metropolitana, OnlyLyon, a costruire il ***brand*** territoriale e a trasformare la città in una delle principali destinazioni europee per il mondo degli affari e per i turisti. Anche in questo caso, ciò è stato possibile grazie ad un sistema istituzionale coeso e a *comportamenti* collaborativi che hanno consentito al sistema pubblico e privato di lavorare assieme rispettando le linee guida comunicative e promozionali definite a monte dalla Città metropolitana (si veda ad esempio l'iniziativa della "Rete degli ambasciatori", nel cap. 3.1.).

I risultati sono sorprendenti e rappresentano un esempio per i nostri territori, così poco abituati a ragionare in termini di collaborazione e concertazione su vasta scala e dove le politiche di promozione territoriale appaiono frammentate, disomogenee e di scarsa efficacia. Anche su questo aspetto,

invece, la Città Metropolitana potrebbe essere la dimensione giusta per portare avanti, in collaborazione con la Regione, politiche di marketing territoriale di area vasta in grado di valorizzare le eccellenze locali ma all'interno di un disegno unico e coerente.

d) Un quarto elemento di successo nasce dalla consapevolezza che le **esigenze dei territori possono essere soddisfatte solo nella misura in cui vengano inserite a livello di pianificazione di area vasta**. In questo senso, la pianificazione strategica è di grande importanza, poiché i territori periferici si rendono conto che le loro esigenze, per poter essere soddisfatte, devono essere portate ad un livello di interlocuzione superiore. In questo senso, la Città Metropolitana può svolgere un ruolo rilevante proprio nella misura in cui riesce a diventare un "**catalizzatore positivo**" per le altre realtà (si veda a tal proposito l'enfasi sulla collaborazione orizzontale tra i comuni metropolitani nel cap. 2.2.3).

e) Un'ultima indicazione che ci viene dal modello Lione riguarda i **confini amministrativi** e **i rapporti con la Regione di appartenenza e con i Comuni.** Mentre in Italia il territorio della Città Metropolitana è stato fatto coincidere con quello delle vecchie Province, in Francia la Città Metropolitana di Lione ha acquisito uno spazio amministrativo molto più ampio rispetto a quello detenuto dalla vecchia Comunità urbana. Ciò è stato possibile perché Lione aveva sviluppato da tempo una tradizione di intercomunalità e di coesione

per cui il processo è stato naturale e fortemente voluto "dal basso" (si veda a tal proposito il cap. 2.2. relativamente ai rapporti con la Regione).

In Italia, invece, l'aver fatto coincidere le Città metropolitane con le Province ha rappresentato in alcuni casi un evidente forzatura della realtà, poiché la geografia amministrativa dei Comuni è del tutto superata e dà per scontata una ripartizione del potere politico-amministrativo divenuta ormai obsoleta. Ne consegue che all'interno dei confini metropolitani restano alcune realtà comunali che hanno poco da condividere con il nuovo ente ed esclude invece Comuni che, per dinamiche economiche e sviluppo di relazioni fisiche, sono più affini e simili al territorio metropolitano (basti pensare in Toscana all'area integrata Firenze-Prato-Pistoia).

A questo si può ovviare introducendo nel sistema di concertazione tra gli Enti **un principio di flessibilità istituzionale,** dando la possibilità ai Comuni, anche quelli fuori dal perimetro metropolitano, di collaborare, attraverso convenzioni autonome, con la Citta metropolitana sulla base di fabbisogni condivisi e progetti concreti, superando le rigidità della legge. Apre a questa possibilità anche il comma 6 della legge Delrio che individua come area territoriale di riferimento quella dell'ex provincia, ma lascia impregiudicate le libere scelte delle comunità di riferimento, consentendo a Comuni o gruppi di Comuni di "uscire" o "entrare" dall'area, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 della Costituzione.

Finito di stampare a luglio 2016