



LA REGIONE URBANA LIONESE,
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E POLITICHE URBANE

di
Rosario Trimarchi

La fitta trama urbana compresa tra i poli di Lione, St. Étienne e Grenoble, nel sud della Francia, si è configurata, a partire dalla fine degli anni Settanta del Novecento, come una regione omogenea ed ha assunto un ruolo notevole all'interno del sistema territoriale dell'Europa centro-occidentale. Le caratteristiche dell'area sono peculiari anche nel panorama francese, nonostante alcuni elementi siano comuni ad altre zone metropolitane; si conferma, ad esempio, lo sbilanciamento tipico dell'esagono transalpino¹, per cui le grandi città raccolgono una grande quantità di popolazione, mentre le vaste zone rurali sono relativamente spopolate. All'interno dei quadri regionali europei, tuttavia, quest'area ha assunto un ruolo importante, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti produttivi, poiché per diversi anni è stata il fulcro di una delle economie più forti del pianeta. La programmazione territoriale ha caratterizzato al pari di altri fattori lo sviluppo, oltre ad aver rappresentato sicuramente la principale particolarità dello sviluppo locale. Seguendo l'analisi di Armand Frémont², si può sostenere che lo spazio francese sia divenuto accessibile solo nel secondo dopoguerra, nell'arco di una sola generazione, grazie ad un processo di evoluzione dei trasporti, ma anche di ristrutturazione di un territorio i cui limiti amministrativi erano pressoché immutati da oltre duecento anni. Si tratta dunque di un caso di studio che può chiarire il complesso mutamento territoriale e sociale che ha coinvolto l'intera Francia ed evidenziare la difficoltà di lettura dei processi geografici, all'interno di una difficile reinvenzione degli spazi di vita operata dalle comunità locali. «La France reste un beau sujet pour géographe parce que les 55 millions de personnes qui y vivent ne se comportent pas encore exactment comme des fourmis sur une plaque de verre, mais bien comme des sujets actifs»³.

¹ Cfr. D. Noin, *Lo spazio francese: problemi della regionalizzazione, disequilibri produttivi, strutture urbane, assi della circolazione*, trad. it., Milano, Franco Angeli, 1983; A. Frémont, *Portrait de la France: villes et régions*, Paris, Flammarion, 2001.

² A. Frémont, *France: géographie d'une société*, Paris, Flammarion, 1988.

³ A. Frémont, *France: géographie d'une société* cit. p. 24.

1. La regione urbana lionese

La regione lionese (Fig. 1), secondo quanto stabilito dall'associazione RUL⁴, è oggi un agglomerato di circa tre milioni di abitanti, il cui territorio è suddiviso sul piano amministrativo tra 810 comuni e copre buona parte dei quattro dipartimenti della regione Rhône-Alpes (Rhône, Loire, Ain e Isère). L'insieme si compone inoltre di altre strutture amministrative: 1 comunità urbana, 7 comunità di agglomerazione, 67 comunità di comuni (Fig. 2)⁵. Si tratta di un terri-

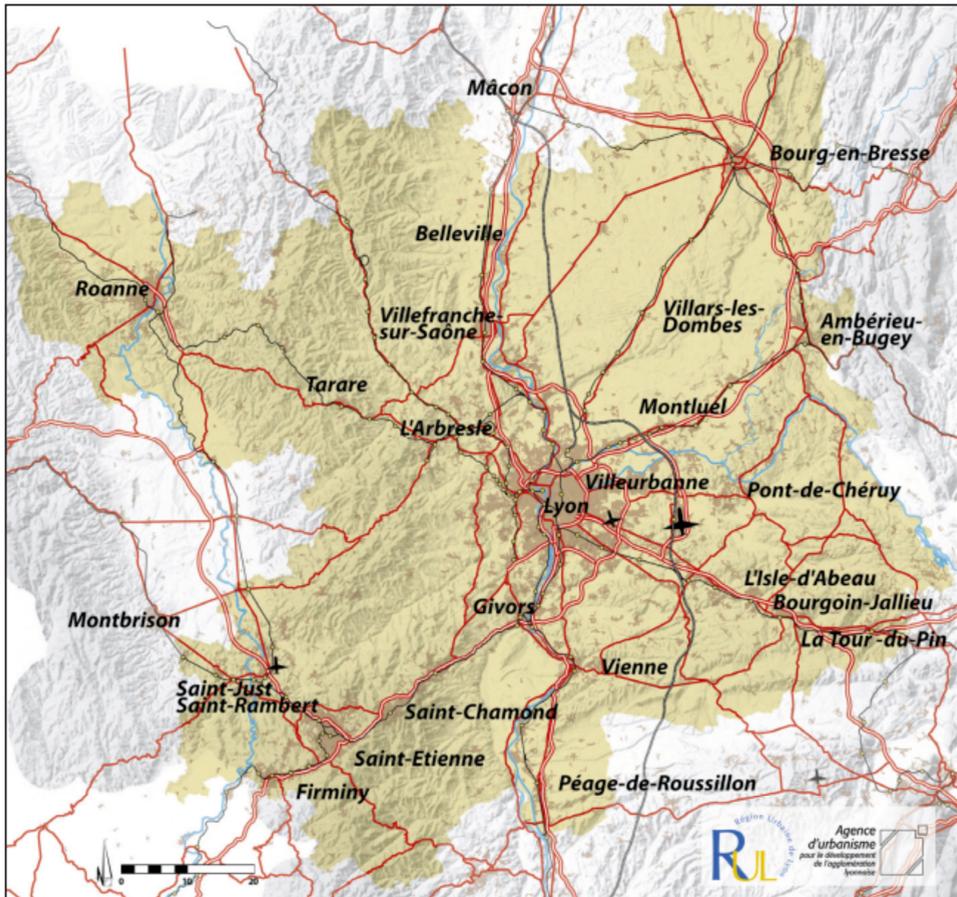


Fig. 1 - La regione urbana lionese (Fonte: RuL Agence d'urbanisme, 2008).

⁴ Région Urbaine de Lyon.

⁵ AAVV., *RUL, repères et tendance économique*, Lione, RUL, 2004; diversi dati recenti sono consultabili in <http://www.regionurbainedelyon.fr>



Fig. 2 - I confini della comunità urbana lionese.



Fig. 3 - Le due linee di sviluppo del sistema urbano ed economico europeo. In blu l'asse lotaringio e in giallo quello meso-alpino.

torio di oltre 10.000 chilometri quadrati che occupa una posizione strategica, all'intersezione dei grandi assi di comunicazione che collegano nord e sud Europa da un lato e l'arco alpino dall'altro (Fig. 3)⁶.

Nell'area è presente un insieme composito di rilievi (il massiccio del Pilat, i monti Lionesi, i monti del Beaujolais, il plateau Isle-Crémieu, le colline di Balmes Viennoises) e pianure alluvionali, ma la caratteristica morfologica fondamentale rimane la presenza della confluenza del Rodano e della Saône che ha determinato all'origine la stessa presenza degli insediamenti umani, condizionando nel corso dei secoli anche la distribuzione delle attività di tutti i settori produttivi. Nonostante il territorio non sia omogeneo per caratteristiche morfologiche e ambientali, è possibile tuttavia individuare uno schema preciso di insediamento, motivato principalmente dall'uso, nel tempo, dei corsi d'acqua come canali di comunicazione e come fonti energetiche.

La distribuzione interna della popolazione, evidenziata dai dati dell'INSEE⁷, conferma tale andamento, sottolineando anche l'omogeneità con i dati nazionali relativi alle aree metropolitane. I poli principali e al-

⁶ Si tratta dei due assi individuati alla fine degli anni Ottanta per lo sviluppo del sistema di scambi commerciali che avrebbe dovuto costituire l'ossatura dell'economia interna dell'UE. Cfr. N. Commerçon, B. Boureille, *Mutation économiques et dynamiques des sociétés urbaine*, in «Revue de géographie Lyonnaise», 2 (1991), pp. 91-95.

⁷ Institut national de la statistique et des études économiques. I dati sono consultabili in <http://www.insee.fr>

cune agglomerazioni periferiche secondarie raccolgono la grande maggioranza della popolazione; difatti, sei abitanti su dieci abitano nell'area di Lione, tre su dieci in un'altra area ed uno su dieci in una zona rurale. Oltre ai due poli principali (Lione e St. Étienne), vi sono alcuni centri minori in cui risiede una grande quantità di popolazione (Nord-Isère, Plaine de l'Ain, Villefranche-sur-Saône, Pays Viennois, Roanne, Bourg-en-Bresse).

Tale armatura urbana, costretta in linee di sviluppo dettate da lunghi processi storici, ha comportato però anche una notevole facilità di programmazione, perché ciò che andava bene per il centro principale poteva essere riprodotto in tutte le variazioni locali. Inoltre la progettazione degli interventi infrastrutturali è stata facilitata da una notevole regolarità nell'uso del suolo relativa anche agli impianti industriali e alla distribuzione dei servizi. La regione si definisce oggi come un luogo di sperimentazione della programmazione amministrativa che potrebbe fornire modelli di intervento per buona parte della fitta trama europea. Lo stesso assetto dei comuni non è più assimilabile a quello del resto del paese: negli ultimi dieci anni si sono sviluppate pratiche di solidarietà, ci sono 75 strutture intercomunali con un proprio bilancio separato che sono diventate anche il riferimento diretto dei cittadini. Comunità e associazioni tra comuni, ad esempio, possiedono un proprio ruolo indipendente, 44 godono di un proprio gettito fiscale e 23 di un finanziamento diretto, per cui possono operare indipendentemente dagli altri enti. L'analisi del territorio ha finito dunque con il produrre risultati tangibili sul piano della suddivisione amministrativa e della pratiche quotidiane dei cittadini ed hanno reso via via obsolete le articolazioni locali degli ordinamenti classici. Ciò ha prodotto anche una trasformazione dell'identità locale, tutta l'area rischia infatti di definirsi come periferia di un unico polo controllato da Lione, i cui confini però diventano di anno in anno più labili.

2. I processi di formazione della regione urbana

La regione urbana lionese circoscrive un'area centro-europea facilmente delimitabile, all'interno della quale scorrono importanti flussi commerciali e si localizzano diverse specializzazioni produttive che, negli ultimi anni, hanno rappresentato veri e propri modelli organizzativi per i sistemi europei. Questa trama territoriale è il frutto di un processo di integrazione tra le politiche locali e le scelte di localizzazione industriale, operate a partire dalla metà degli anni Settanta del Novecento. La grave crisi che aveva colpito in quegli anni il tessuto industriale locale ha imposto, infatti, una trasformazione forzata di tutti gli aspetti dell'organizzazione territoriale. Gli interventi volti a risollevarne l'economia hanno assunto la dimensione di un vero e proprio progetto politico-econo-

mico che ha portato alla formazione di un'area che si differenzia oggi fortemente dal territorio circostante. Probabilmente la nascita di un tessuto di piccole e medie imprese che ha sostituito in parte le grandi imprese e il determinarsi di nuove localizzazioni di grandi industrie sono i due eventi che hanno maggiormente definito il volto del territorio, ma tali interventi si sono sovrapposti all'azione della politica locale. La città maggiore (Lione) si è dissolta all'interno di un'area urbanizzata di cui rappresenta il centro decisionale politico-economico, ciò comporta l'esistenza di diversi livelli di gestione del territorio.

L'analisi dello sviluppo economico degli ultimi anni può dunque fornire indicazioni preziose sulla formazione delle nuove regioni produttive e sulle politiche locali, soprattutto a fronte della crisi affrontata dai sistemi territoriali europei negli ultimi anni. Gli indicatori della nascita di un'area urbana allargata sono molteplici; gli spostamenti costanti di popolazione, ad esempio, possono definire un territorio discontinuo, in cui le relazioni comunicative non rispondono più alla prossimità fisica. Nel caso lionese, la maggior parte degli abitanti ha affrontato diverse migrazioni interne alla ricerca di soluzioni abitative o di lavoro. La localizzazione delle abitazioni e dei servizi determina dunque il volto di un territorio in cui ampi spazi hanno perso la propria funzione. La regione urbana possiede inoltre la caratteristica di non coincidere con nessuna delle altre delimitazioni pre-esistenti, né con quelle istituite negli ultimi anni. In considerazione di ciò, i due indicatori principali che concorrono a definirla sono la distribuzione della popolazione e le relazioni economico-produttive.

L'area in oggetto si trova in una posizione favorevole rispetto ai due assi dell'urbanizzazione e dello sviluppo industriale europeo, come vengono ormai tradizionalmente rappresentati secondo lo studio dell'Istituto Reclus⁸ (Fig. 3). Tale posizione ha condizionato tutta la programmazione economica locale; nel rapporto redatto nel 1988 da una commissione voluta dal Consiglio Regionale e dal Prefetto della regione⁹, si possono leggere i tratti distintivi dell'intervento pubblico tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta. Della commissione, secondo una tradizione consolidata¹⁰, hanno fatto parte professionisti, ban-

⁸ R. Brunet, *Les villes Européennes: rapport pour le Datar*, Montpellier, Groupement d'Intérêt Reclus, 1989.

⁹ SEPAL, *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne. Études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, SEPAL, 1988.

¹⁰ Il report prodotto dall'OPALE (Observatoire Partenarial Lyonnais en Economie, animé par l'Agence d'urbanisme de Lyon) sulle linee di sviluppo 2006 è stato elaborato, ad esempio, da un gruppo di lavoro che comprendeva l'Alliance Logistique, de l'Aderly, il gruppo Expansion 42, il Laboratoire d'Economie des Transports (Université Lyon 2), l'ADEME, il DTZ, il PILL'es (Pôle Logistique Europe du Sud), il gruppo Logistique 42, l'EPIDA, il Parc Industriel de la Plaine de l'Ain, l'ANPE, la regione Rhône-Alpes, la DRE, l'associazione Saint-Etienne Métropole, lo SGAR, la CCI di Lione et il CECIM.

chieri docenti di economia, geografia, storia e dirigenti di strutture pubbliche. Il rapporto sosteneva la necessità per la regione di rafforzare i collegamenti internazionali e di presentarsi come area di scambio favorevole per costi e servizi. Scopo dell'intervento pubblico avrebbe dovuto essere quello di far diventare l'area il nodo di scambio principale della regione Meso-Alpina europea (un'area corrispondente all'asse mediano alpino, formato da città e da flussi di scambio). Questo intervento avrebbe offerto la possibilità all'economia locale di ricercare un legame con l'asse *Lotaringio* (l'asse che attraversa l'Europa centrale in direzione nord per ricongiungersi con Londra passando dal mercato tedesco). I grandi lavori degli ultimi anni si sono rivolti in effetti in questa direzione ed i settori privilegiati sono stati quelli dei collegamenti. L'amministrazione dell'area lionese, che rappresenta ovviamente il principale investitore in infrastrutture, si è mossa nella stessa direzione, giungendo a plasmare il territorio locale in conformità agli interessi espressi nella programmazione economica.

I casi di intervento delle amministrazioni locali, anche se riferibili a livelli differenti, sono molteplici ed evidenziano il ruolo centrale assunto dalle istituzioni nello sviluppo. Nel luglio 1985, ad esempio, «conformemente alle prescrizioni del Code de l'urbanisme» la comunità urbana ed altri sedici comuni limitrofi hanno creato il *Syndicat Intercommunal d'Études et de Programmation de L'Agglomération Lyonnaise* (SEPAL). Il progetto prevedeva la redistribuzione territoriale di servizi e sedi di imprese a favore di nuovi settori produttivi e un consistente intervento indirizzato al miglioramento della comunicazione interna nell'area. Il SEPAL aveva elaborato anche uno schema generale di sviluppo della metropoli, approvato nel 1990¹¹ (*Lyon 2010 Schéma Directeur d'Amenagement, SDA*), che avrebbe dovuto guidare nel decennio successivo l'espansione urbana. Il complesso programma considerava essenziali forti investimenti nel settore dei trasporti (integrazione tra le linee TGV e l'aeroporto di Satolas) e trasferimenti di molte delle imprese che si trovavano ancora all'interno della città in nuove periferie dotate di servizi (Fig. 4). I risultati degli studi commissionati dalle strutture pubbliche sembravano in genere cercare delle risposte alle richieste del mercato internazionale e dei nuovi cicli produttivi, soprattutto a fronte della grave crisi che aveva investito il vecchio sistema industriale. In conformità a questi risultati, l'amministrazione locale esprimeva chiaramente l'intenzione di legare l'area lionese ad investimenti internazionali indipendentemente dal mercato francese, anche indirizzandosi verso nuovi settori; ciò nel tentativo di assumere maggiormente i connotati di un'area forte la cui economia risentisse solo relativamente delle condizioni dello stato di appartenenza. Ovviamente un ragionamento di questo genere era espressione di una

¹¹ SEPAL, *Lyon 2010* cit.

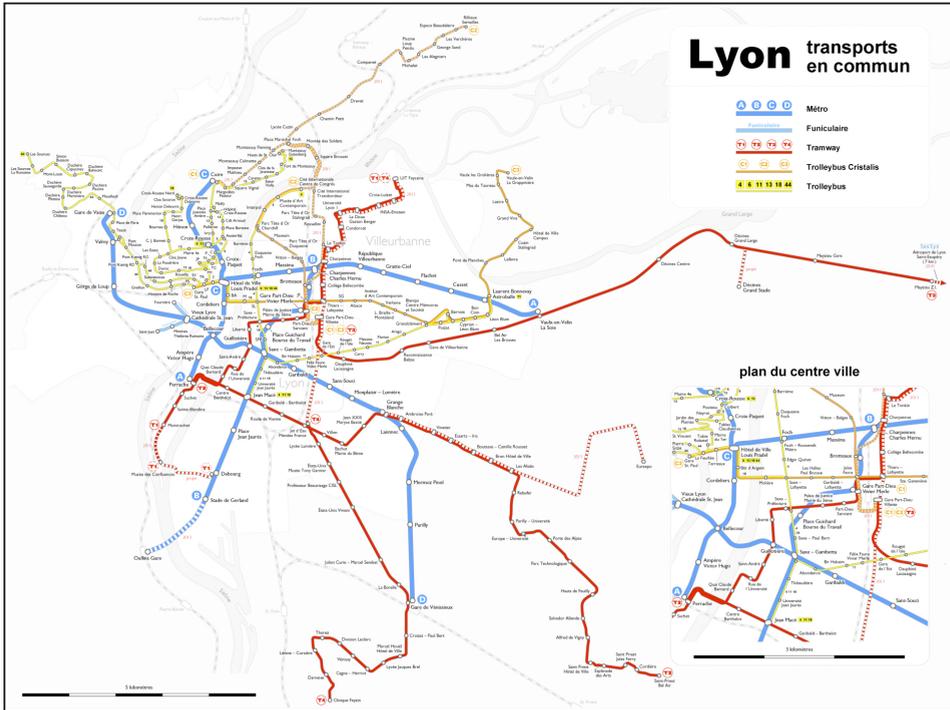


Fig. 4 - Il sistema di trasporti della regione lionese (Fonte RuL Agence de l'urbanisme).

volontà già radicata nella società locale, ma bisogna sottolineare come in questo caso le amministrazioni tendessero a proporsi in un ruolo inusuale per la tradizione francese. Se l'assenza di spinte autonomistiche o di richieste federaliste può sembrare ovvia nel clima politico transalpino, può invece stupire l'esclusività amministrativa di un processo che ha coinvolto anche trasformazioni del tessuto sociale.

È importante citare a questo proposito anche la nascita dell'associazione RUL¹²; questa rappresenta un tentativo di adeguamento delle istituzioni locali alle trasformazioni del tessuto territoriale realizzato seguendo la tendenza ad espandersi dei confini delle città. L'area urbana viene identificata come *regione*, uno spazio di intervento programmato teso allo sviluppo economico; tale scelta viene suffragata dai risultati delle osservazioni, poiché i dati relativi alla somma delle delimitazioni amministrative (dipartimenti e perimetri comunali) risultano differenti da quelli complessivi della regione urbana, che non sembra quindi essere una semplice somma di comuni ed altre entità amministrative. Per poter comprendere le trasformazioni delle città è stato necessario allargare

¹² Région Urbaine de Lyon.

il campo di osservazione; la definizione di regione urbana introdotta dallo studio della RUL sembra così rispondere alle esigenze di analisi delle trasformazioni territoriali e aiuta a comprendere la differenziazione tra lo sviluppo del centro e quello delle periferie.

La regione urbana di Lione è comunque un'area a geometria variabile, le cui dimensioni possono mutare secondo le trasformazioni territoriali ed economiche in tempi relativamente brevi.

La RUL, essendo il frutto di un lento e complesso processo di formazione, trainato dall'azione delle istituzioni locali, ha dovuto affrontare il problema del riconoscimento politico da parte degli abitanti, condizionato da una visione tradizionale che ha sempre considerato con una certa diffidenza le delimitazioni amministrative intermedie.

3. *L'area urbana nel dopoguerra*

Il primo nucleo della regione urbana lionese si definì tra il XVII e il XVIII secolo, in seguito alla localizzazione dei primi insediamenti proto-industriali di Lione, Grenoble e St. Étienne, nati dalla necessità di lavorazione delle merci provenienti dai flussi commerciali della via del Rodano. In poco meno di un secolo le tre città divennero il fulcro di un triangolo a principale vocazione tessile; alle permanenze della tradizione tessile di lunga durata¹³ si aggiunsero una grande quantità di fabbriche localizzate all'interno dei quartieri storici, in aree che ben presto evidenziarono una sovrapposizione tra insediamento operaio e unità produttive. Secondo un modello tradizionale di attrazione¹⁴, la popolazione dei centri principali iniziò ad aumentare. A partire dagli anni '40 del XIX secolo, l'industria tessile iniziò a differenziarsi per la tipologia di materiale trattato a cui ben presto si aggiunsero industrie dei settori metallurgico e chimico. L'espansione del tessuto produttivo seguì un percorso comune alle aree di prima industrializzazione, intorno alla metà del secolo vennero realizzati anche i collegamenti ferroviari tra le tre città e i porti subirono alcune migliorie indirizzate all'accoglienza di un maggiore traffico di merci. Tali investimenti, sebbene velocizzassero le relazioni commerciali interne al triangolo industriale, non contribuirono però a creare una regione omogenea. I distretti rimasero, infatti, fortemente localizzati a ridosso o all'interno delle città, mentre gli scambi interni erano stabilmente legati alla distribuzione delle materie prime e dei pro-

¹³ A. Pelletier, J. Rossiaud, F. Bayard, P. Cayez, *Histoire de Lyon, des origines à nos jours*, Lyon, Éditions Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 2007.

¹⁴ Cfr. T.A. Hartshorn, *Interpreting the city*, New York, Wiley, 1991.

dotti finiti. L'intero territorio era condizionato inoltre dalla vocazione terziaria di Lione che manteneva il ruolo di porta commerciale per il nord della Francia e per il Mediterraneo.

Il volto della regione si definì nella seconda metà del XIX secolo, quando nelle città si svilupparono insediamenti di filiere che trasformarono in modo stabile il tessuto urbano; un tratto caratteristico di tale fenomeno è visibile ancora oggi visitando i *passages* del quartiere della Croix Rousse, una trama di corridoi che attraversa i vecchi edifici, utilizzati un tempo come canali di accesso alle grandi stanze in cui si lavoravano i tessuti¹⁵. L'intera regione divenne inoltre produttrice di manodopera qualificata in seguito all'istituzione di importanti scuole tecniche a Grenoble e Lione, città che iniziarono così ad esercitare anche un ruolo di attrazione per la formazione professionale. L'area si caratterizzava già all'epoca per la presenza di grandi imprese e per un forte intervento statale, presentando l'ossatura della tipica economia del *capitalisme monopoliste* che avrebbe dominato il sistema francese per diversi decenni. Proprio alla fine del XIX secolo, infatti, si insediarono, a ridosso dei tre centri industriali, diverse imprese dei settori chimico e siderurgico che, come reazione alla crisi di fine secolo, tendevano alla creazione di monopoli internazionali sorretti dalla grande produzione di industrie localizzate in Europa. Il processo di impianto di nuove unità stabilì le basi di un sistema industriale locale che, coinvolto nella produzione bellica del Novecento e nelle guerre mondiali, sarebbe stato ricostruito secondo principi analoghi nel secondo dopoguerra. Vennero costruiti o ampliati dunque impianti a grande concentrazione di manodopera e ad alta specializzazione. La tendenza rimase sostanzialmente inalterata per oltre sessant'anni, fino ai primi anni del secondo dopoguerra, quando una nuova ondata di investimenti determinò un rafforzamento della vocazione industriale, ma anche una maggiore estensione territoriale degli insediamenti abitativi e un consolidamento delle relazioni economiche interne alla regione.

Negli anni Cinquanta del XX secolo, quindi, le grandi imprese rilanciarono i settori tradizionali della produzione lionese, creando una struttura fortemente condizionata dall'azione di controllo centralizzata dello stato francese; l'inserimento di grandi stabilimenti produttivi nell'area veniva così valutato nella prospettiva dell'economia nazionale, deciso all'esterno della regione e programmato in funzione di interessi generali. Nonostante ciò, il dinamico centro industriale di Lione mantenne una relativa capacità di scelta, soprattutto perché si presentava come sede naturale dei centri di direzione locali, a di-

¹⁵ Vedi R. Lebeau, *Le Vieux Lyon, un exemple du rôle des quartiers historiques dans les villes contemporaines*, in *Régions, villes et aménagement. Mélanges jubilaires offerts à Jacqueline Beaujeu-Jarnser*, cur. C. Audren et alii, Paris, Société de Géographie e CREPIF, 1987.

scapito dei centri minori dell'area, il cui ruolo nelle decisioni economiche risultava sminuito.

In quegli anni la città industriale si delineava come un nucleo in cui le differenze sociali condizionavano le aspettative politiche dei gruppi di abitanti: differenti richieste provenivano da diverse aree della città, ma anche da comitati di quartiere e associazioni. Il sistema di distribuzione territoriale dei seggi alle elezioni locali produceva però assemblee molto frammentate; la forte localizzazione delle nuove imprese nella parte orientale della città e nei comuni limitrofi produsse, ad esempio, una netta distinzione della composizione sociale. La periferia sud-est sarebbe diventata nel corso degli anni il nucleo di un forte elettorato di sinistra, rappresentato all'interno dell'area solo nelle assemblee di piccoli comuni con scarso potere amministrativo. I centri più grandi iniziarono invece a seguire una tendenza comune che portava al tentativo di formare gruppi di interesse locale che riuscissero a superare la frammentazione politica. Su questo processo probabilmente pesò la cultura amministrativa francese che considerava naturali gli accordi locali tra gruppi che a livello nazionale si trovavano in netta opposizione. Il partito comunista era il primo partito alla fine degli anni '40, all'interno di alcuni quartieri raggiungeva anche la maggioranza assoluta; la componente operaia di alcune zone e il coinvolgimento nella ricostruzione industriale furono elementi essenziali per la netta vittoria delle organizzazioni comuniste, a ciò si aggiunsero la preoccupazione per il futuro del lavoro nelle industrie e i problemi economici generali del paese. In relazione al potere politico locale i rapporti numerici vennero ridefiniti, all'interno del consiglio comunale il partito comunista si trovò subito all'opposizione. La netta vittoria elettorale aveva, infatti, prodotto anche la nascita di un ampio cartello anticomunista che riuscì ad eleggere Eduard Herriot sindaco della città di Lione. Il panorama politico della città cambiò dunque radicalmente in pochi anni. Nei primi anni '50, la ripresa economica iniziò con l'incremento delle attività industriali classiche (i settori tessile e metallurgico). Questa portò ad un periodo di relativo benessere, causato da un forte tasso di occupazione nell'intera regione. Gli impianti delle multinazionali straniere contribuivano ad accrescere la richiesta di occupazione e il ruolo di Lione come centro di scambi internazionale. All'azione dell'amministrazione locale, che si orientava verso il centro-destra, vennero attribuiti parte dei meriti della ricostruzione. In meno di dieci anni, i gaullisti ottennero delle nette vittorie in tutta l'area e l'opposizione venne relegata nelle amministrazioni dei comuni minori della fascia sud-orientale, come Venissieux. Nel 1955, alle elezioni cantonali del Rhône (il dipartimento di Lione), i moderati ottennero 11 seggi, gli indipendenti di destra 5, i repubblicani sociali 6, mentre le liste di sinistra ne ottennero complessivamente 12 (5 i radicali, 3 i comunisti, 2 l'M.R.P. e 2 altre liste di sinistra).

Il frazionamento elettorale si risolse nella prevalenza di temi locali in ambito amministrativo e nella ricerca di accordi sostanziali sulle elezioni del sindaco nella maggioranza dei comuni dell'area; in questo senso l'esperienza delle amministrazioni dell'area lionese non si distinse molto da quella del resto della Francia. Il radicale Eduard Herriot, studioso ed accademico di formazione democratica e cattolica, venne eletto come candidato dell'NW e rimase in carica per dieci anni (fino al 1957, anno della sua morte), pur appartenendo ad un partito che rappresentava una minoranza. Herriot rappresentava una figura classica nel panorama politico francese: unì la carica di sindaco a quella di deputato all'Assemblea Nazionale per poi divenire presidente a vita del partito e presidente onorario dell'Assemblea Nazionale, fu per diversi anni una figura politica di rilievo e spese buona parte della propria attività politica a Parigi, dove operava da sindaco-deputato, nell'interesse della propria città tanto che riuscì ad acquistare un consenso diffuso a Lione. Herriot attirava consensi personali come amministratore locale indipendentemente dall'appartenenza politica, rispecchiava la figura *dell'attivista amministrativo* che considera interesse della comunità il buon funzionamento della macchina amministrativa. Durante i suoi mandati mirò, in modo molto tradizionale, al pareggio del bilancio comunale e alla richiesta di interventi statali da destinare alla realizzazione di infrastrutture. In questo senso le politiche del sindaco-deputato riuscirono a produrre dei risultati, grazie a delle solide basi di consenso e a diversi interventi da parte del Governo centrale. La politica locale iniziava ad assumere così un ruolo importante, ma l'assenza di un elemento di unificazione avrebbe potuto condizionarne le capacità di influenza sulla gestione del territorio.

4. L'espansione degli anni '60 e la politica locale. Il "Pradelismo"

Alla morte di Herriot, venne eletto sindaco Louis Pradel. La coalizione che lo candidò, simile a quella del Front Populaire (radicali, comunisti e socialisti), durò comunque solo alcuni giorni, in quanto venne subito allargata; la storica tendenza alla formazione di accordi sul piano locale sembrava così ripetersi. Il nuovo sindaco si trovò in una situazione molto favorevole: l'amministrazione precedente aveva accumulato, con spirito di risparmio, ingenti quantità di fondi nelle casse comunali e inoltre poteva beneficiare di più di vent'anni di studi di pianificazione sullo sviluppo urbano. Alla fine degli anni Quaranta Lione aveva 528.500 abitanti, la città era in piena espansione, l'urbanizzazione era guidata dalla forte ripresa produttiva, la sua funzione direzionale contribuiva ad attirare nuova popolazione da tutta la Francia meridionale. In questo quadro, Pradel fece un largo utilizzo dell'intervento pubblico nella costruzione di grandi opere,

gettando le basi per un solido potere locale. Il volto della città mutò profondamente: dal 1959 l'istituzione a livello nazionale delle Z.U.P (Zones d'Urbanisation en Priorité) permise l'edificazione di interi quartieri e la pianificazione dell'espansione urbana in molte città francesi. Louis Pradel rimase in carica fino al 1976 ed in vent'anni di gestione dell'amministrazione riuscì ad ottenere la costruzione di una grande quantità di opere come, ad esempio, il passaggio dell'autostrada (grande canale di comunicazione verso nord) all'interno della città, la costruzione intorno alla seconda stazione ferroviaria (la *Part Dieu*) di una cittadella amministrativa e di un grande centro commerciale, la realizzazione della metropolitana. «Verso gli anni sessanta Lione era parte di un trittico tra la Saône e il Rhône, il centro commerciale, finanziario e ludico; belle costruzioni borghesi, banche, cafés, cinema. La periferia ovest era dei comuni borghesi che votavano tradizionalmente a destra, un abitato di villette sovente rannicchiate dentro i grandi parchi della borghesia del secolo scorso. L'area ad est del Rodano aveva visto svilupparsi nel XIX secolo una nuova Lione industriale con il sovrapporsi di magazzini, studi ed officine a lato di quartieri residenziali di piccole e modeste case operaie, il tutto in modo anarchico e privo di bellezza. In questi grandi caseggiati andò fin dal 1945 la popolazione immigrata. Nei trent'anni successivi una popolazione di classe media impiegatizia, desiderosa di possedere una casa, si spostò verso est, dove i terreni costavano meno, si sviluppò così una vasta area di costruzioni unifamiliari che si sarebbe rivelata molto costosa per la Courly [la comunità urbana di Lyon] in termini di servizi»¹⁶.

La costruzione della cittadella amministrativa modificò l'assetto di un'area relativamente nuova della città e condizionò sicuramente lo sviluppo urbano verso est, producendo una sorta di CBD che però sbilanciava l'assetto tradizionale¹⁷. Il piano di trasformazione dell'area era stato ideato nel tentativo di recuperare il centro marginalizzato dallo spostamento di buona parte della popolazione. Il progetto venne ritoccato più volte nell'arco di tredici anni ed al momento della realizzazione comprendeva un grattacielo, svariate sedi amministrative (Regione e Courly), una biblioteca di oltre due milioni di volumi, un auditorium da 2.000 posti ed un centro commerciale che copriva un'area di centomila metri quadrati.

Il fulcro dell'azione politica di Pradel poggiava però sugli interventi di edilizia pubblica e sulla continua trasformazione di aree della città che venivano adattate a nuove funzioni urbane. L'insieme di investimenti e scelte amministrative degli anni Cinquanta e dei primi anni Sessanta aveva reso Lione un centro

¹⁶ R. Lebeau, *Le Vieux Lyon* cit.

¹⁷ R. Lebeau, *Rhône-Alpes*, in *La France dans ses régions*, cur. A. Gamblin, Paris, SEDES, 1994.

di grande attività produttiva in grado di attirare nuova popolazione; in tale contesto l'industria delle costruzioni era uno dei settori più fiorenti. Il tutto ebbe ripercussioni anche sul piano della visione politica: Lione divenne una delle prime aree europee in cui l'attenzione agli interessi locali prevaleva sui programmi nazionali e lo sviluppo regionale assumeva il ruolo centrale del dibattito politico.

La visione che Pradel possedeva della propria azione corrispondeva a tale tendenza: per l'intera durata dei suoi mandati non volle mai candidarsi o ricoprire altre cariche (se si eccettuano il seggio nel consiglio dipartimentale e la carica di presidente della Courly, due attività strettamente correlate a quella di sindaco della maggiore città dell'area urbana). In opposizione alla figura del suo predecessore, non intraprese una carriera nazionale, privilegiando la politica a livello regionale. Gettò così le basi per un forte legame con l'economia locale che avrebbe contraddistinto la politica lionese anche negli anni successivi. Il notevole spirito di presenzialismo e la grande quantità di interventi di edilizia pubblica furono dunque, negli anni successivi, i due elementi distintivi dell'esperienza che venne definita *pradelisme*. Abbandonata la coalizione che lo appoggiava, Pradel si ricandidò nel 1965 con una lista civica, che si definiva apolitica, composta da personalità locali rappresentative di interessi specifici. La lista P.R.A.D.E.L. (*Pour la Réalisation Active Des Espérances Lyonnaises*) vinse le elezioni con il consenso di 2/3 dei votanti. La coalizione rivendicava anche un accrescimento dell'autonomia dell'azione politica locale, considerata come indipendente dagli interessi nazionali. Non erano estranei a questa rivendicazione il richiamo alla concezione della municipalità come estensione della famiglia e quello alla figura paterna e benevola dell'amministratore che cura gli interessi della propria città, entrambi elementi tipici della tradizione politica francese. Bisogna sottolineare però che molte delle rivendicazioni espresse in quegli anni rappresentarono una forte innovazione rispetto all'ambiente lionese, probabilmente perché la situazione dell'economia locale e i primi conflitti sociali pesavano di più del retaggio della tradizione. Inoltre molti elementi della politica di Pradel sembravano più vicini alle novità presentate dal gaullismo piuttosto che alla tradizione municipale. Nell'ostilità dichiarata verso la politica – espressa in nome di un supposto bene superiore –, ad esempio, il sindaco trovò molti consensi tra i ceti medi lionesi, che rifiutavano lo scontro sociale e consideravano una figura forte l'unica in grado di garantire sicurezza e difendere lo slancio economico della città. La lista PRADEL, più che una classica coalizione di accordo comunale, si rivelò un gruppo variegato capace di raccordare molti interessi e luoghi di potere. La grande novità veniva rappresentata dalla centralità che aveva la figura del sindaco come guida di questo gruppo e dall'attenzione allo sviluppo territoriale, tema ancora poco valorizzato anche nell'ambito degli studi scientifici dell'epoca. I candidati gaullisti, che si presen-

tarono nel 1965 contro quelli della lista PRADEL, vennero sconfitti alle elezioni municipali, ma vinsero quelle politiche. Molti sindaci avevano seguito l'esempio di Pradel candidandosi con liste "apolitiche" e cercando l'appoggio della stampa locale (ad esempio Étienne Gagnaire a Villeurbanne), ma in tutti i comuni i risultati delle elezioni indicavano una netta distinzione tra l'area occidentale (gaullista) e l'area orientale (in cui prevaleva un elettorato di sinistra).

5. La regionalizzazione francese e il progetto politico locale

Tra il 1965 ed il 1969 l'intera coalizione della lista PRADEL poteva essere considerata una federazione dei partiti di destra della città, ma la ricerca di nuovi accordi da parte del sindaco dimostrò come gli interessi locali prevalessero nella scelta degli accordi da privilegiare. Anche la campagna per il referendum sulla *regionalizzazione* della Francia venne affrontata nel dibattito come il luogo di uno scontro tra gaullisti ed oppositori, mentre il tema del referendum rimaneva in secondo piano. Il netto rifiuto di un progetto di decentralizzazione da parte di un personaggio che fondava la propria esperienza politica solo sull'amministrazione locale, può essere letto probabilmente in chiave di acquisizione di consensi a sinistra. La maggioranza dei votanti dell'area lionese espresse un parere contrario con il 60% dei voti, un risultato che sembra in controtendenza rispetto alle richieste di decentralizzazione avanzate in quegli anni. Il progetto prevedeva la nascita di un livello intermedio tra le comunità urbane e lo stato ed è probabile che le richieste di decentramento riguardassero i poteri di municipalità e comunità: la regione veniva considerata un filtro nelle relazioni tra comune e stato che avrebbe potuto rendere complessi i processi di distribuzione dei fondi. La situazione locale era poi condizionata dall'esistenza di nuove strutture che sembravano funzionare. In conformità alla legge del 1966 in Francia vennero istituite, infatti, le comunità urbane, associazioni tra comuni in aree urbane ad alta densità. L'istituzione di tali amministrazioni non rispose come i precedenti accordi a spinte locali, ma venne imposta dall'alto secondo una legge nazionale. Nella Co.Ur.Ly., *Communauté urbaine de Lyon*, confluirono 55 comuni; un centro di poco più di cinquecentomila abitanti diventò, dunque, anche amministrativamente un'area di oltre un milione di abitanti. In realtà un'area di denso popolamento si era creata già dagli anni '50 tra Lione, Villeurbanne e diversi piccoli comuni, così come erano già in atto all'epoca diversi accordi tra istituzioni. La Courly assunse molte competenze dai comuni e ottenne il compito di coordinare i servizi e le espansioni territoriali, due elementi fondamentali dell'amministrazione locale. La tradizione costituzionale francese vedeva nell'associazione di comuni la soluzione migliore al problema delle grandi

aree, perché il comune come livello “naturale” di amministrazione non veniva sciolto e coordinava la propria attività con quella degli altri. La Courly possedeva un’assemblea, presieduta dal sindaco di Lione, cui partecipavano una cinquantina di sindaci dei comuni interessati. Le sue funzioni si svilupparono e chiarificarono solo nel corso di molti anni, perché inizialmente non vi erano indicazioni precise o differenze legislative tra intercomunalità e sovracomunalità. I comuni del circondario non sapevano, in sintesi, se considerarsi detentori di una certa libertà di azione rispetto alle delibere della Courly o sottostare alle decisioni dell’assemblea. Le linee dello sviluppo erano state inoltre disegnate a fatica per la mancanza di una visione chiara delle possibilità di azione della comunità. Questa struttura amministrativa non definita affrontò le fasi di trasformazione e crisi tra gli anni Sessanta e Settanta con una sostanziale compattezza politica. Le elezioni del 1971 a Lione vennero vinte ancora dalla lista PRADEL, ma si trattò di una vittoria di misura che chiarì anche i mutamenti avvenuti in città. L’avversione alle politiche dell’amministrazione e gli scontri sociali avevano prodotto uno spostamento a sinistra dell’elettorato lionese, causato anche dall’impoverimento e dalla perdita di rilevanza politica di alcune zone della città (e dell’area della comunità urbana). Le trasformazioni territoriali erano state spesso contrastate da organizzazioni di cittadini, comitati di quartiere che si opponevano agli spostamenti di popolazione ed ai progetti di rinnovamento della funzione urbana di diverse aree. Questo processo di selezione non riuscì a rafforzare il potere politico in città e nel corso dei primi anni Settanta la coalizione della lista PRADEL perse consenso in tutta l’area. Sembrava essersi progressivamente realizzata una scissione tra politica locale e società, perché solo una minima percentuale di questa era di fatto rappresentata nelle decisioni politiche. In quegli anni l’area lionese affrontò la profonda crisi attraverso un reimpiego di parte della manodopera nel settore terziario e attraverso una riconversione del sistema produttivo verso la piccola e media impresa. La divisione sociale per aree produsse però una sotto-rappresentazione politica di molti gruppi sociali; in genere i settori più colpiti si videro esclusi dalle decisioni relative alla trasformazione del territorio o alla gestione dell’economia. Secondo la struttura della Courly, era il centro (formato da Lione e Villeurbanne) che determinava le trasformazioni dell’intera area e possedeva legami più forti con il potere statale. I centri maggiori (attraverso l’espulsione di molti settori produttivi avvenuta nei vent’anni precedenti) vennero colpiti in misura minore dalla crisi sociale conseguente alla perdita di impiego da parte di grandi fette della popolazione. Gli spazi del conflitto e la rappresentazione politica dei ceti indoboliti vennero relegati alla sfera dell’intervento straordinario in ambito di sostegno alle imprese. In tale contesto l’assenza di un conflitto sociale esteso determinò anche la notevole facilità di attuazione di politiche di ristrutturazione

aziendale. Venne intrapreso un tentativo di attrazione di nuovi capitali che portò ad alcuni risultati, come nuovi impianti stranieri e qualche investimento di aziende statunitensi altamente specializzate. L'atteggiamento delle organizzazioni di fabbrica e dei sindacati finì per facilitare le ristrutturazioni aziendali in tutta l'area e l'espulsione dal lavoro di una grossa percentuale di lavoratori.

Il primo periodo della crisi coincise con gli ultimi anni di vita di Pradel che aveva investito buona parte delle proprie fatiche nel tentativo di far realizzare altre grandi opere, l'ultima delle quali fu la metropolitana che avrebbe dovuto legare il vecchio centro della *Presque-Île* al nuovo centro amministrativo della *Part-Dieu* (Fig. 5). Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, le amministrazioni locali della regione vennero spesso considerate dalla politica nazionale come degli esempi di buona amministrazione da presentare come modelli da seguire nel resto del paese. Le soluzioni adottate nella regione Rhône-Alpes per rispondere alla crisi vennero sottoposte spesso all'attenzione politica nazionale. Ma la



Fig. 5 - Schema della suddivisione interna delle municipalità lionesi.

vittoria di misura ottenuta alle elezioni del 1971 aveva dimostrato che gli equilibri politici erano cambiati; l'elettorato lionese sembrava avvicinarsi alle distinzioni tradizionali e l'esperienza della lista PRADEL non teneva in considerazione i cambiamenti sociali provocati dalla crisi. «N'ayant pu ou voulu échapper à la bipolarisation de la vie politique nationale, le pradélisme en ressentit le contre-coup électoral. Le succès des listes PRADEL en 1971 n'égalait pas le triomphe de 1965: cette année-là les listes du maire obtenaient dans huit arrondissements sur neuf les suffrages de plus de 40% des inscrits, elle n'atteignirent nulle part ce pourcentage six ans plus tard»¹⁸.

Nel 1976 divenne sindaco della città il presidente dell'associazione PRADEL, Francisque Collomb, un personaggio politico che faceva riferimento alla stessa base elettorale del suo predecessore, ma aveva una formazione da politico nazionale. Nell'arco di pochi anni l'assetto dell'area cambiò radicalmente, le elezioni regionali e quelle municipali dei primi anni Ottanta dimostrarono una forte crescita dell'estrema destra (alle municipali del 1983 il F.N. ottenne il 7,3% dei voti) e una diminuzione di consenso verso i partiti della coalizione PRADEL. L'espressione di un dissenso crescente che trainava il voto di estrema destra aprì la strada alla formazione di accordi locali simili a quelli nazionali, così la destra trovò in piccoli gruppi di centro degli alleati locali riportando la politica lionese nel solco di quella nazionale. Tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, ad esempio, il ruolo ricoperto dal sindaco Noir nel fallimento del Crédit Lyonnais (oggetto di uno scandalo che contribuì ad arrestarne la carriera politica) dimostrò l'esistenza di una fitta trama di legami tra l'amministrazione locale ed i poteri dell'area che rinviava ad una gestione diretta delle risorse locali. Anche il sindaco in carica, Raymond Barre, come molti amministratori locali di aree "forti" della Francia, ha compiuto una scelta originale. Il percorso politico di Barre è stato "discendente" all'interno dell'amministrazione nazionale; l'attuale sindaco ha infatti scelto di privilegiare le politiche di intervento per lo sviluppo locale agendo direttamente all'interno dell'ambiente politico-economico della città, dopo aver ricoperto le più alte cariche di governo nazionale.

Conclusioni

L'esperienza politica lionese sembra dunque essere rientrata nel solco di quella nazionale alla metà degli anni Novanta, l'unico tratto distintivo viene dato dall'emergere del Front National in aree di forti contraddizioni sociali già a metà degli anni Ottanta (quando il FN, caso unico in Francia, raggiunse il

¹⁸ F. Bayard, P. Cayez, *Histoire de Lyon*, II, Le Coteau, Horath, 1990, p. 56.

14%). L'andamento elettorale ha condizionato senza dubbio la gestione delle strutture amministrative, ma la sedimentazione di una tradizione tecnica di uffici decentrati – di analisi delle differenze territoriali e programmazione di intervento – ha pesato in eguale misura sullo sviluppo locale e sulle scelte politiche. Non sembra secondaria a tal riguardo, la tendenza di tutte le amministrazioni a rivolgersi ai medesimi uffici tecnici e centri di ricerca, pratica che le ha portate a perseguire politiche di intervento simili. Questo processo di scambio tra conoscenze scientifiche e progetti di intervento pubblico ha prodotto notevoli risultati per lo sviluppo economico dell'area, sottolineato da diversi studi commissionati a strutture di ricerca. I risultati sono diventati la base di costituzione di progettualità politiche di lunga scadenza che oggi individuano le linee di sviluppo dell'area lionese e costituiscono una differenza notevole tra l'azione dell'amministrazione locale e quella di altre aree. Si è instaurato, in sintesi, un legame tra intervento pubblico ed economia basato su progetti di sviluppo di settori o servizi. Un'attenzione notevole è stata riservata ai risultati dei centri di ricerca (universitari o delle singole strutture pubbliche) che hanno evidenziato come l'emergere delle piccole e medie imprese abbia modificato il tessuto economico e quello sociale nell'area lionese. L'intervento pubblico si è diretto a favore delle imprese e del trasferimento di tecnologie, sono state favorite la formazione professionale all'interno delle piccole e medie imprese e la collaborazione di queste con i centri di ricerca. I principali canali di intervento possono essere riassunti in tre categorie: quella dei centri di studio e ricerca, quella degli aiuti finanziari diretti alle aziende e quella della mediazione di strutture pubbliche tra settori differenti. In questi tre campi gli interventi principali sono stati indirizzati al sostegno alla formazione e alla ricerca ed hanno interessato licei e centri tecnici, scuole di ingegneria, centri di studi economici, centri di formazione. L'intera trama di enti locali ha poi cercato di utilizzare gli aiuti finanziari, provenienti dalle istituzioni nazionali e sovranazionali soprattutto nel settore della ricerca tecnologica.

A fronte della fase di crisi che ha colpito l'intero sistema europeo, le strutture locali si sono dotate di un nuovo piano di intervento, considerando l'investimento sul tessuto urbano anche un veicolo di rilancio dell'economia. La comunità urbana si è rivelata un luogo di confronto sullo sviluppo economico che ha prodotto una precisa visione dell'intervento; una soluzione è stata individuata nell'approvazione di grandi progetti (GPV) che mirano alla riqualificazione di alcune aree periferiche e alla creazione di nuovi spazi di investimento¹⁹. I

¹⁹ I GPV approvati sono: Lyon Confluence (la penisola in centro città); Berges du Rhône (un parco urbano sul lungofiume); Gerland (un'area industriale dismessa contigua al quartiere dell'esposizione universale del 1914); Anneau Bleu; Carrè de Soie; La Duchère.

GPV elaborati dalla Courly hanno l'obiettivo di addensare e riqualificare le aree cittadine più interne, come la penisola tra i due fiumi, Saone e Rodano, che si trova nel cuore del centro storico. Il risultato potrebbe essere una nuova trasformazione della città.

ABSTRACT

L'area urbana di Lione è stata, per diversi anni, il fulcro di una delle economie più forti del pianeta. La programmazione territoriale ha caratterizzato al pari di altri fattori i processi economici, oltre ad aver rappresentato sicuramente la principale particolarità dello sviluppo locale. Il saggio analizza il ruolo assunto dalla programmazione territoriale e da istituzioni come le associazioni di comuni nello sviluppo dell'economia locale dal dopoguerra. A fronte della fase di crisi che ha colpito l'intero sistema europeo, le strutture locali si sono dotate di un nuovo piano di intervento, considerando l'investimento sul tessuto urbano anche un veicolo di rilancio dell'economia. I differenti livelli amministrativi hanno stimolato un confronto sullo sviluppo economico che ha prodotto una precisa visione dell'intervento politico-economico.

The urban area of Lyon has been, for several years, at the heart of one of the strongest economies in the world. Spatial planning has characterized as other factors, business processes, as well as having represented definitely the main peculiarity of the local development. The essay analyzes the role played by the local planning and by institutions, such as associations of municipalities, in the development of the local economy since the war. Given the stage of crisis in the entire European system, local facilities have developed a new plan of action, considering the investment in the urban fabric as essential for economic recovery. The different levels of government proved to be a place for discussion on economic development that has produced a clear vision of the intervention.