



---

CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI



LE CITTÀ METROPOLITANE SONO IL CATALIZZATORE  
DELLO SVILUPPO DEI PAESI NEL MONDO





CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI

## Fascicolo 2

LE CITTÀ METROPOLITANE SONO IL CATALIZZATORE  
DELLO SVILUPPO DEI PAESI NEL MONDO

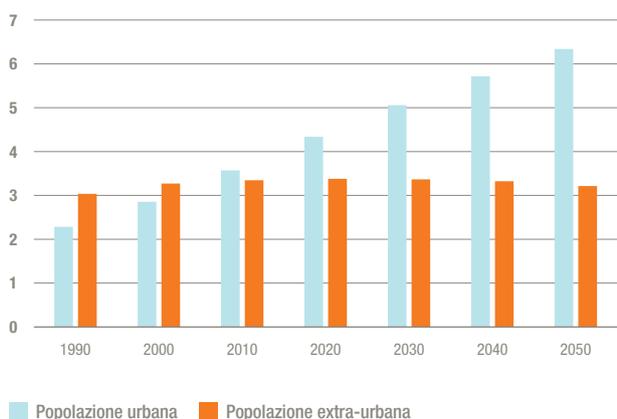
# 1.

## I grandi poli urbani a livello mondiale accelerano tutte le componenti dello sviluppo

### 1.1.

#### Il fenomeno dell'urbanizzazione a livello globale

Il 21° secolo sarà il **"secolo delle città"**: con il sorpasso della popolazione urbana su quella rurale, avvenuto nel 2007, oggi la maggioranza delle persone vive in aree urbane con processi di inurbamento in continua crescita.



**Figura 1.** Popolazione urbana ed extra-urbana a livello globale (miliardi), 1990-2050<sup>(1)</sup>.

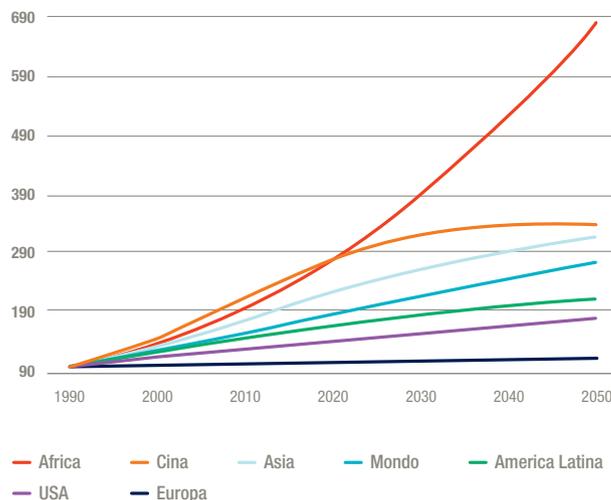
Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ONU, 2015

Le regioni del pianeta maggiormente urbanizzate, ad oggi, sono il Nord America (con l'82% della popolazione residente in aree urbane), l'America Latina e i Caraibi (80%) e l'Europa (73%). Africa e Asia – fatta eccezione per alcune aree densamente urbanizzate – presentano ancora un modello di sviluppo prevalentemente rurale (rispettivamente con il 40% e il 48% della popolazione che risiede in queste aree). Tuttavia anche questi due continenti stanno andando incontro ad un rapido processo di urbanizzazione: si prevede che entro il 2050 il 64% della popolazione asiatica sarà urbana, mentre in Africa tale percentuale si attesterà al 56%.

La popolazione urbana a livello globale **è cresciuta rapidamente** da 746 milioni nel 1950 a 3,9 miliardi di 2014 e, secondo le stime delle Nazioni Unite, supererà i 6 miliardi entro il 2045<sup>1</sup>. In particolare, dal 1990 il *trend* di

<sup>1</sup> Gran parte della crescita urbana è attesa nei Paesi in via di sviluppo che saranno chiamati ad affrontare numerose sfide per soddisfare le esigenze di una popolazione urbana in aumento, dall'edilizia alle infrastrutture, dai trasporti all'energia, fino ai servizi di base, come istruzione e sanità.

crescita della popolazione urbana in Europa, sia storico che prospettico al 2050, risulta più contenuto rispetto ad altre aree geografiche.



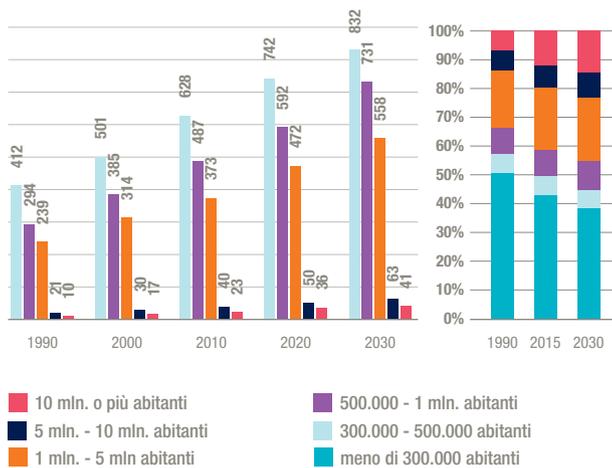
**Figura 2.** Crescita della popolazione urbana per area geografica (anno indice, 1990=100), 1990-2050<sup>(2)</sup>.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ONU, 2015

A crescere, tuttavia, non è stata solo la popolazione residente in città, ma anche **la dimensione media degli insediamenti urbani**. Se nel 1990 vi erano soltanto 10 insediamenti abitativi con 10 milioni di abitanti o più (rispetto ai 3 nel 1975 – Tokyo, New York e Città del Messico), nel 2015 il loro numero è salito a 28 (in particolare inglobando le città delle economie emergenti dell'area asiatica e dell'Africa subsahariana) e si prevede che entro il 2030 essi saranno più di 40.

Anche il numero di città con un numero di abitanti compreso tra i 5 e i 10 milioni è raddoppiato da 21 a 40 tra il 1990 e il 2010 (saranno 63 nel 2030). Più in generale, questo *trend* interessa tutte le città con oltre 300.000 abitanti<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite, "World Urbanization Prospects - 2014 Revision", 2015.



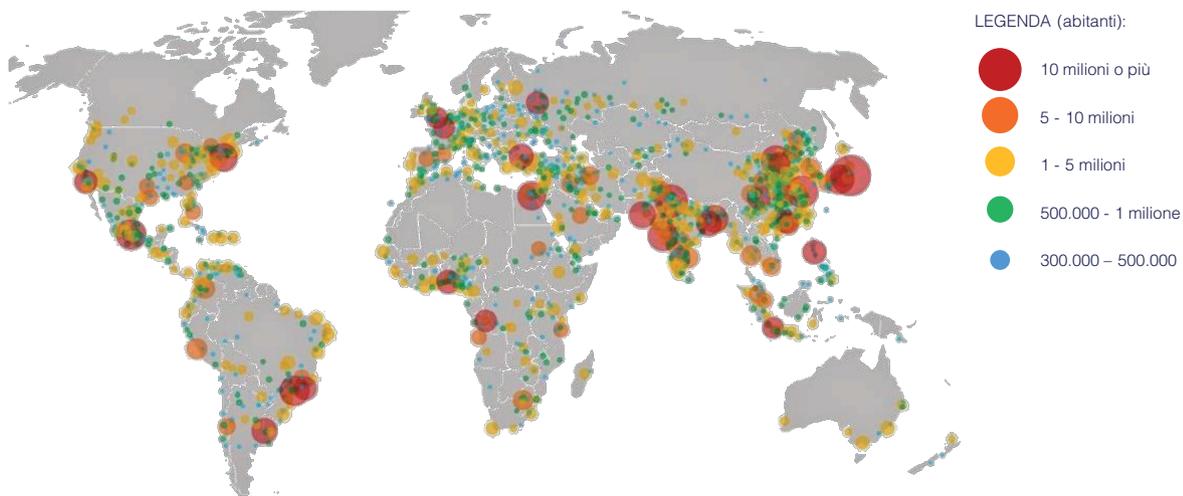
**Figura 3.** A sinistra: numero di città a livello globale sopra i 300.000 abitanti, 1990-2030<sup>(3)</sup>; a destra: distribuzione della popolazione urbana per dimensione degli insediamenti (percentuale della popolazione mondiale): confronto tra 1990, 2015 e 2030<sup>(3)</sup>.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ONU, 2015

L'effetto di tali dinamiche è che ad oggi la popolazione mondiale vive per:

- il 23,2% in città con meno di 300mila abitanti;
- il 3,6% in città di dimensione compresa tra i 300mila e i 500mila abitanti;
- per il 5,1% in città tra i 500mila e 1 milione di abitanti;
- per l'11,6% in città tra 1 e 5 milioni di abitanti;
- per il 4,2% nelle metropoli tra i 5 e i 10 milioni di abitanti;
- per il 6,4% nelle cosiddette "megacities" con 10 milioni o più di abitanti.

Di fatto emerge un **modello di urbanizzazione polarizzata** tra grandi aree urbane (sopra il milione di abitanti) e centri di medie e piccole dimensioni.



**Figura 4.** Aree urbane a livello globale per numero di abitanti, 2015.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ONU, 2015

**Le città non hanno tutte la stessa importanza** e, in futuro, tali dinamiche si intensificheranno ulteriormente. Secondo uno studio realizzato da The European House - Ambrosetti per ANCE<sup>3</sup>, la gerarchia urbana a livello globale si articolerà nel medio periodo (idealmente al 2030) secondo quattro categorie:

1. 4 Capitali del mondo (*Tier 1*), destinate a diventare i veri e propri "motori" di sviluppo dell'economia globale. Tra le candidate vi sono: Londra, New York, Shanghai e Tokyo.
2. Capitali regionali (*Tier 2*), che diventeranno centri di eccellenza specializzati in certe aree della manifattura e dei servizi e proprio nella loro specializzazione

consisterà la loro forza di attrazione e la loro capacità di evoluzione. Tra queste: Berlino, Casablanca, Città del Capo, Città del Messico, Francoforte, Giacarta, Hong Kong, Il Cairo, Kuala Lumpur, Los Angeles, Madrid, Mosca, Nuova Delhi, Parigi, Pechino, San Paolo, Sidney, Singapore e Teheran. Alcune Città Metropolitane italiane, se sviluppate secondo una logica collaborativa – come, ad esempio, la macro-area tra Milano, Torino e Genova – possono ambire a ricoprire tale ruolo.

3. Circa 100 Capitali provinciali (*Tier 3*), ossia città con un ruolo di riferimento a livello locale, ma che tendono a mantenere un ruolo di secondo piano nella competizione internazionale.

<sup>3</sup> Si veda: The European House - Ambrosetti - Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), "Le Città dei Creativi: quali, perché e le politiche per migliorarle", 2005.

4. Migliaia di Città locali, ossia migliaia di centri urbani che pur essendo stati nel passato luoghi importanti per lo sviluppo economico e competitivo di un singolo Paese, non sono tuttavia riusciti a reinventare il proprio ruolo su scala globale. Queste città potranno essere anche territori “*felix*” o relativamente ricchi, ma continueranno a ricoprire un ruolo marginale rispetto alle dinamiche economiche e culturali del pianeta.

Alcune tra le Città Metropolitane italiane – alla luce della loro dimensione e delle loro caratteristiche socio-economiche (si vedano i paragrafi successivi) – possono competere con le grandi capitali provinciali e anche regionali del mondo.



Figura 5. La gerarchia futura delle Città: un'ipotesi di scenario al 2030. Fonte: The European House - Ambrosetti – ANCE, 2005

4

## 1.2.

### La dimensione metropolitana accelera le dinamiche di sviluppo

L'urbanizzazione crescente e la concentrazione della popolazione in grandi aree metropolitane pone importanti sfide in termini di pianificazione, gestione dei servizi pubblici, consumo del suolo e sostenibilità. Questo è vero soprattutto nelle metropoli che hanno assistito ad un rapido incremento della propria popolazione.

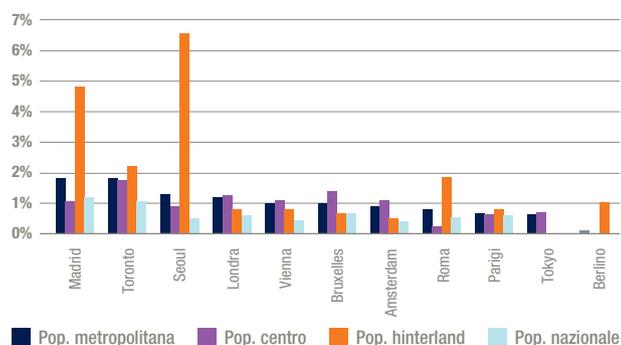
Le aree metropolitane offrono al tempo stesso rilevanti opportunità in termini di crescita economica, attrazione di investimenti e competitività. Le grandi città sono infatti il centro delle attività economiche globali e si affermano quali poli economici e snodi dei flussi di persone, merci, capitali e idee.

Dal punto di vista demografico, **la popolazione metropolitana cresce in media 1,5 volte** rispetto al tasso medio nazionale<sup>4</sup>.

Non sono soltanto le aree centrali (“*core*”) a mostrare una *performance* migliore rispetto al tasso medio nazionale, ma anche la cintura esterna. Ad esempio, in città come Seoul, Madrid, Roma e Berlino, tra il 2000 e il 2012, la popolazione residente nella cintura esterna dell'area metropolitana è aumentata ad un tasso di crescita più sostenuto di quello registrato a livello nazionale o nel centro urbano.

Si pone quindi il problema di **gestire la progressiva estensione delle aree metropolitane**. Quasi ovunque la necessità è collegare il “centro” (*core*) con “periferie” (cintura) sempre più popolate, distribuendo i servizi e creando le infrastrutture necessarie per creare un sistema integrato. In questo quadro, un elemento rilevante sono i cosiddetti “vuoti urbani” tra centro e periferia, la cui valorizzazione in chiave di sostenibilità rappresenta una opportunità di sviluppo e, al contempo, una sfida da affrontare per evitare fenomeni di marginalizzazione e creare un'area metropolitana non pienamente realizzata.

<sup>4</sup> Fonte: OCSE, “OECD Regions at a glance: urbanization and urban forms”, 2013.

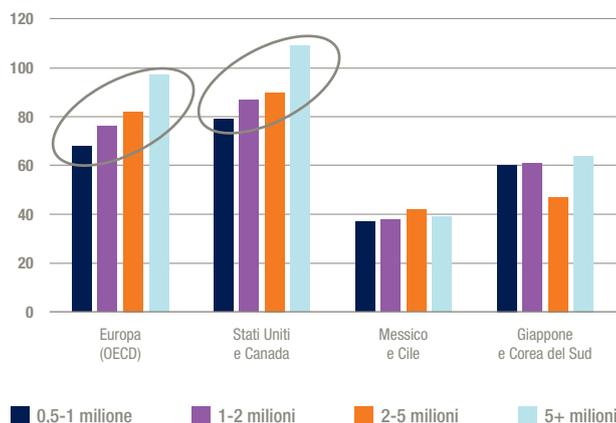


**Figura 6.** Tasso medio composto di crescita demografica (CAGR) in alcune aree metropolitane globali, 2000-2012.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati OCSE, 2015

Un secondo elemento che connota le aree metropolitane rispetto ai rispettivi Paesi sono le dinamiche di produttività. Si riscontra infatti una significativa relazione tra il livello di produttività di un territorio e la presenza di forme organizzate di gestione strategica di aree urbane vaste: secondo l'OCSE, al raddoppiare della popolazione di un'area urbana i livelli di produttività crescono tra il 2% e il 5%.

Il livello di produttività nelle aree metropolitane tende a crescere per effetto di una miglior divisione del lavoro, di una maggiore specializzazione all'interno di ciascun settore produttivo, della creazione di filiere e distretti specializzati, ma anche grazie all'accesso a servizi non specifici del settore in cui un'azienda opera e alla circolazione di idee, talenti e tecnologie<sup>5</sup>. A questo si aggiungono economie di scala, che rendono i servizi erogati dalla Città Metropolitane più efficienti, grazie ad una pianificazione di area vasta, alla riduzione di duplicazioni e frammentazioni e allo sfruttamento di sinergie.



**Figura 7.** Produttività del lavoro in alcuni Paesi secondo le dimensioni delle aree metropolitane (migliaia di Dollari/anno), 2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati OCSE, 2015

<sup>5</sup> Secondo le rilevazioni dell'OCSE, nel 2008, il 65% di tutte le domande di brevetti nei 16 Paesi OCSE per cui sono disponibili tali informazioni sono riconducibili ad aree metropolitane sopra i 500.000 abitanti. Inoltre, in questi 16 Paesi, l'intensità di brevetti (pari al numero di domande di brevetto per milione di abitanti) nelle aree metropolitane è generalmente più elevata rispetto al resto del Paese.

Dal punto di vista della generazione di attività economica, nel complesso, i centri urbani generano circa l'80% del PIL mondiale e costituiscono i principali poli di innovazione e sviluppo tecnologico. In questi le aree metropolitane hanno un ruolo centrale:

- Le *megacities* (sopra i 10 milioni di abitanti) a fronte del 6,4% della popolazione mondiale, producono il 14,6% del PIL<sup>6</sup>.
- Le principali 40 mega-regioni del mondo generano l'85% dell'innovazione scientifico-tecnologica.
- Le prime 300 aree metropolitane globali contribuiscono al 40% della crescita economica complessiva.

Le aziende tendono ad insediarsi e a concentrarsi nelle città di grandi dimensioni, tanto per la disponibilità di servizi di base per le attività economiche quanto per la possibilità di reperire più facilmente forza lavoro qualificata. Infatti, le città di scala metropolitana hanno in media una popolazione più istruita, con la quota di lavoratori di qualifica alta e medio-alta che aumenta al crescere delle dimensioni della città, con effetti di *spill over* positivi<sup>7</sup>.

Le aree metropolitane tendono dunque a configurarsi anche come **hub occupazionali**:

- in media, il 56% dei posti di lavoro nei 22 Paesi OCSE tra il 2000 e il 2012, si è concentrato in 232 aree metropolitane<sup>8</sup>;
- nel 2014, tra le 296 aree metropolitane analizzate dal Brookings Institute, il 60% ha avuto *performance* migliori nella creazione di lavoro rispetto ai rispettivi Paesi di appartenenza<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Fonte: C.A. Kennedy, "Energy and material flows of megacities", 2015.

<sup>7</sup> Ad esempio, l'OCSE stima che un incremento di 10 punti percentuali nella quota di lavoratori laureati in un'area urbana determini un incremento del tasso di crescita della produttività degli altri lavoratori in quella stessa città del 3%-4%. Si veda: OCSE, "OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet", ottobre 2014.

<sup>8</sup> Fonte: OCSE, "Labour productivity and employment in metropolitan areas", 2013. <sup>9</sup> Dinamiche particolarmente accelerate sono rilevate nelle economie emergenti. Fonte: Brookings Institute, "Global Metro Monitor 2014".

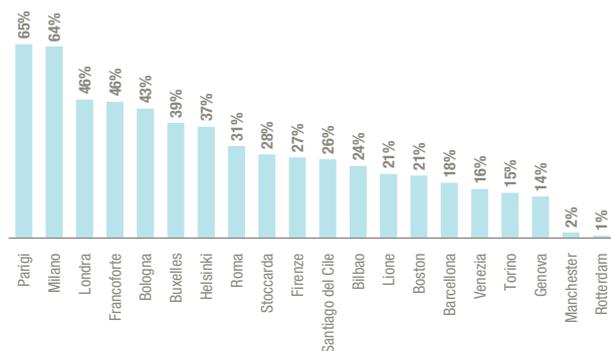
Numero di Aree Metropolitane



**Figura 8.** Incidenza dell'occupazione nelle aree metropolitane sul totale nazionale (media 2000-2012, valori percentuali e numero di aree metropolitane).

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati OCSE, 2015

Le aree metropolitane mostrano **livelli medi più elevati di reddito pro-capite**: nel mondo, circa l'80% delle aree metropolitane ha redditi che superano le medie delle rispettive nazioni<sup>10</sup>. Questo divario, in metà delle aree metropolitane, va allargandosi: circa il 50% di esse registra infatti tassi di crescita del PIL *pro-capite* maggiore rispetto al resto delle rispettive economie nazionali.



**Figura 9.** Delta tra PIL *pro-capite* di alcune aree urbane e PIL *pro-capite* del rispettivo Paese di appartenenza, media 2010-2013.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati OCSE, 2015

### 1.3

## Le aree metropolitane sono chiamate a gestire i grandi temi dell'urbanizzazione e sviluppare nuovi modelli di servizio per i cittadini

In virtù della propria “massa critica” e del ruolo di propulsore economico-sociale, le aree metropolitane sono anche gli ambiti in cui emergono (e quindi si devono affrontare) molte delle **principali sfide del nostro tempo**. Poiché nelle aree metropolitane si concentra gran parte della popolazione e delle risorse economiche, esse devono misurarsi sempre più con i grandi temi dell'Agenda mondiale e sono chiamate a sviluppare soluzioni per affrontare le principali questioni aperte poste dalla globalizzazione e dalla modernità.

Dalle grandi città dovranno infatti arrivare iniziative e azioni concrete per rispondere al riscaldamento globale, per gestire l'invecchiamento della popolazione, per garantire l'integrazione tra diverse culture, per superare le disuguaglianze e gli squilibri sociali.

La Commissione Europea ha recentemente evidenziato che sarà proprio lo sviluppo delle città metropolitane a determinare ed influenzare le direttrici del futuro dell'Unione: *“le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. Le città, inoltre, hanno un ruolo chiave nello sforzo volto a mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici. D'altra parte, è nelle città che si concentrano anche problemi quali disoccupazione, discriminazione e povertà”*<sup>11</sup>. Proprio in questa consapevolezza la Commissione ha lanciato nel tempo diverse misure e progettualità specificamente orientate alle città e, in queste, alle aree metropolitane. In tale direzione va, ad esempio, la recente adozione del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014–2020 (PON Metro), che per l'Italia prevede una dotazione finanziaria di circa 900 milioni di Euro (di cui quasi 600 milioni di risorse comunitarie), finalizzato a supportare le priorità dell'Agenda urbana nazionale (si veda il box seguente) in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori di elezione per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020.

10 Fonte: Brookings Institute, “Global Metro Monitor 2014”.

11 Fonte: Commissione Europea, “Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward”, 2015.

### La dimensione urbana nell'Accordo di Partenariato 2014-2020

Nell'ambito della politica di coesione 2014-2020, la Commissione Europea ha invitato ciascun Paese Membro a dotarsi di una *"ambiziosa Agenda Urbana"* ai fini di consentire alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo. La proposta di nuovo regolamento del Fondo Europeo dello Sviluppo Regionale (FESR) ha previsto che almeno **il 5% delle risorse assegnate a livello nazionale** sia destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città.

L'Agenda urbana punta a promuovere lo sviluppo delle reti tra città e lo scambio delle migliori pratiche nei vari campi. Il suo "nucleo" è rappresentato da cinque ambiti prioritari: 1. Limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana; 2. Infrastrutture dei trasporti e mobilità sostenibile; 3. Strategia europea in materia di clima ed energia (-20% delle emissioni di gas a effetto serra, +20% di efficienza energetica, almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020); 4. Cultura, università e *smart cities*; 5. Lavoro e *welfare*.

Un **approccio sostenibile allo sviluppo in tutti i suoi aspetti** – economici, sociali, ambientali – è un tema strategico che le aree metropolitane devono considerare con la massima attenzione poiché, al crescere della popolazione, aumentano consumi, inquinamento e congestione urbana, oltre che l'utilizzo del suolo e delle risorse.

L'agglomerazione, come noto, determina problemi nell'organizzazione e nell'erogazione efficiente dei servizi. All'aumento dimensionale sono inoltre correlati un tendenziale aumento nell'uso di mezzi di trasporto privati<sup>12</sup>, la segregazione spaziale, l'esclusione sociale e l'impoverimento dell'economia legata al centro urbano; aumentano anche i rischi di calamità naturali dovute al consumo del suolo e di riduzione della biodiversità.

Esistono dunque delle **diseconomie di agglomerazione**, che devono essere puntualmente gestite<sup>13</sup>.

Nella sola Unione Europea, tra il 1990 e il 2000, più di 8.000 km<sup>2</sup> sono stati costruiti e lo spazio consumato da una singola persona è più che raddoppiato negli ultimi 50 anni. Inoltre, un quarto del territorio europeo è stato oggetto del fenomeno dell'espansione urbana<sup>14</sup>. In Italia, tra gli anni Cinquanta del secolo scorso e oggi il consumo

di suolo per abitante è **più che raddoppiato**<sup>15</sup>, passando da 178 m<sup>2</sup> per abitante a quasi 370 m<sup>2</sup>: oggi l'Italia è tra i Paesi europei con la più alta densità abitativa e con un alto tasso di urbanizzazione<sup>16</sup>. Tale fenomeno deve confrontarsi con il cambiamento climatico e le emergenze idrico-geologiche che negli ultimi anni stanno interessando numerose aree del Paese, anche densamente abitate.

Il tema dello sviluppo urbano è strettamente legato anche alla gestione e riduzione dell'inquinamento. Le aree metropolitane sono infatti responsabili per il 67% del consumo globale di energia e per oltre il 70% delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>17</sup>.

Una *governance* metropolitana può permettere di affrontare questi problemi attraverso molteplici leve: una pianificazione integrata di area vasta, una gestione sostenibile dei vuoti urbani, uno sviluppo policentrico delle funzioni, una organizzazione coordinata dei servizi (gestione delle acque, rifiuti, ecc.), una rete di mobilità che minimizzi le esternalità negative del trasporto, l'attribuzione di nuove destinazioni a spazi non utilizzati, interventi mirati di riqualificazione urbana<sup>18</sup>, un controllo dinamico dell'utilizzo del suolo e *standard* ambientali più stringenti e uniformi.

Rispondere efficacemente a queste sfide ha benefici diretti per la qualità della vita e dei luoghi<sup>19</sup>, ma permette di rendere i grandi poli urbani dei **"centri di sperimentazione"** di soluzioni poi estendibili al resto dei territori che condividono le stesse criticità.

In questo quadro, un ulteriore elemento di attenzione – che porta in sé una duplice valenza di sfida e di opportunità per tragguardare il futuro – è legato alle dinamiche demografiche e alla gestione del fenomeno dell'**invecchiamento della società**.

A livello globale, il numero di persone con più di 60 anni raddoppierà nei prossimi decenni, passando da 841 milioni a oltre 2 miliardi al 2050 (raggiungendo il 22% della popolazione mondiale, il doppio rispetto al 2006). Le aree metropolitane concentrano la maggior parte di questa fascia della popolazione: nei Paesi OCSE, nei grandi poli urbani risiede l'**80% della popolazione anziana**<sup>20</sup>.

15 Fonte: ISPRA, "Il consumo del suolo in Italia", edizioni 2014 e 2015.

16 In Italia il tasso di consumo del suolo è pari a 5,8% e sale a 7,2% nel Nord del Paese, mentre è più contenuto nel Centro (5,3%) e nel Mezzogiorno (4,6%). Allo stesso tempo la densità abitativa è molto elevata: 201 abitanti per km<sup>2</sup> a livello nazionale, 231 nel Nord, 208 al Centro e 169 nel Mezzogiorno. Fonte: Istat, 2015.

17 Fonte: United Nations University, "Sustainable urban future", 2015.

18 In Europa gli edifici sono responsabili per il 40% del consumo energetico e per il 36% delle emissioni di CO<sub>2</sub> e il 35% di essi ha più di 50 anni. Fonte: Commissione Europea, 2015.

19 Aree urbane più omogenee e integrate, dal punto di vista fisico e funzionale, producono maggiori livelli di promozione sociale, crescita economica, creatività e qualità dei servizi.

20 Fonte: OCSE, "Ageing trends in regions and cities", 2013.

12 Fonte: *Smart Growth America*, "Measuring sprawl 2014", 2015.

13 In particolare, la correlazione tra dimensione e sviluppo economico tende a diventare negativa quando l'area metropolitana supera i 6-7 milioni di abitanti. Fonte: OCSE.

14 Fonte: Commissione Europea, "Urban sprawl in Europe - The ignored challenge", 2006.



Per rispondere alle esigenze di questa fascia della popolazione è necessario adattare strutturalmente l'ambito urbano, ripensando in chiave innovativa e "disruptive" i servizi, gli spazi e le politiche al fine di garantire un contesto "age-friendly" che permetta agli anziani la vivibilità a 360° e di valorizzare le proprie potenzialità contribuendo attivamente alla vita economica e sociale. In questo senso devono essere previste forme di integrazione sociale volte a ridurre la differenziazione degli spazi tra fasce di età anche in ottica intra-generazionale, strumenti per promuovere l'inclusione e generare valore dalla condivisione di ambienti e dalla convivenza tra diverse generazioni<sup>21</sup>, la progettazione e messa a disposizione di servizi mirati a consentire l'autosufficienza, la creazione di luoghi di socializzazione e incontro.

Per fare questo, significative opportunità sono offerte dalle nuove applicazioni tecnologiche (anche per favorire l'autonomia delle persone anziane), dalla progettazione di nuovi *business model* per i servizi (ad esempio, la sanità e i trasporti pubblici) e dalla riqualificazione del patrimonio urbano ed edilizio.

Diversi Paesi nel mondo hanno lanciato piani d'azione specifici su questi temi, come, ad esempio, la "Future Cities Initiative" del Giappone o il Piano "Invecchiare in salute" del Governo francese.

### Le politiche di integrazione degli anziani: la città di Calgary e la sfida della carenza di forza lavoro qualificata

Nella città canadese di Calgary, quando i primi *baby boomer* hanno iniziato ad andare in pensione nel 2011, la disponibilità di forza lavoro qualificata ha iniziato a scarseggiare, anche perché solo il 2% della popolazione anziani partecipava al mercato del lavoro. Per rispondere alla necessità di aumentare la forza lavoro, lo sviluppo di politiche per l'impiegabilità delle persone anziane ha rappresentato un elemento chiave per le nuove *policy* urbane. Ad esempio, la *Retired Employee Employment Pool* di Calgary coinvolge dipendenti comunali in pensione per progetti a tempo determinato che richiedono particolari abilità o competenze.

Fonte: *the City of Calgary* ([www.calgary.ca](http://www.calgary.ca))

<sup>21</sup> Ad esempio, a Pechino, in Cina, nel 1995 sono stati investiti oltre 1,7 milioni di Dollari per riqualificare il Wanshou Park (esteso su una superficie di 47mila m<sup>2</sup>, di cui 30mila di spazio verde), allora in disuso e mal gestito. Il progetto di riqualificazione ha reso il Wanshou Park il primo parco specificamente rivolto agli anziani e ha seguito una logica di inclusione degli anziani all'interno della comunità, incoraggiandone la partecipazione ad attività fisiche e sociali. Sono stati collocati parchi giochi per bambini per favorire la comprensione di giovani e anziani, sono stati attivati servizi aggiuntivi (come centri salute, *wi-fi* gratuito, ecc.) ed i percorsi di autobus e mezzi pubblici sono stati ridisegnati per favorire l'accesso al parco.

### La valorizzazione delle nuove tecnologie per i servizi: il miglioramento dell'accessibilità urbana a Lisbona

Come il trasporto pubblico viene percepito e utilizzato dai cittadini anziani e quanto è vicino alla propria abitazione, sono fattori importanti nella definizione del sistema di trasporto pubblico locale e dell'uso del territorio urbano. Lisbona ha utilizzato estensivamente le nuove tecnologie ICT per pianificare le tratte del servizio pubblico e per renderle più facilmente fruibili da parte delle persone anziane, contribuendo in tal modo a migliorare anche l'accessibilità complessiva della città.

Fonte: *Ciudad de Lisboa*, "Programa de governo da Cidade de Lisboa 2013-2017"

### L'innovazione dei modelli di servizio: l'assistenza agli anziani nell'area metropolitana di Helsinki

Helsinki ha promosso un progetto incentrato sull'idea di aiutare le persone con più di 65 anni a continuare vivere nella propria abitazione, anche nel caso in cui abbiano bisogno di un supporto esterno. L'iniziativa "Customer-oriented Service Network Project", lanciata come progetto pilota a Lautasaari (un'isola ad ovest di Helsinki), sta sviluppando una rete di servizi per gli anziani, basata su un modello di partenariato tra settore pubblico, privati e cittadini/utenti. I destinatari di tale servizio sono affiancati da un *service manager* per definire un piano di servizio personalizzato e co-disegnando, superando in tal modo l'approccio di "servizi *standard*" e ottimizzando i relativi costi sia per l'utente che per il sistema sanitario pubblico.

Fonte: DAA (<http://daaproject.eu>)

Con la globalizzazione e l'aumento delle dinamiche migratorie, le città moderne stanno diventando sempre più eterogenee (ad esempio, a Londra sono parlate più di 270 lingue e dialetti). La scala metropolitana, nell'ipotesi dell'adozione di efficienti politiche di "cittadinanza", contribuisce a superare le logiche di segregazione e isolamento – a livello sociale, economico e spaziale – e a promuovere l'inclusione, la multiculturalità e gli scambi sociali, generando valore dalla diversità<sup>22</sup>. Una attenta pianificazione degli spazi pubblici e delle infrastrutture deve essere orientata a garantire a ciascun abitante, indipendentemente dalla sua estrazione sociale o dalla zona di residenza nell'area metropolitana, lo stesso livello di servizio ed uguali possibilità di accesso all'offerta lavorativa, formativa e culturale.

<sup>22</sup> Si veda: Commissione Europea, "Second state of European cities report", 2010.

L'amministrazione deve inoltre puntare a favorire la partecipazione e le occasioni di contatto tra individui di diversi gruppi sociali, prevedendo momenti e spazi di confronto tra le diverse "anime" che popolano la città, consolidando le relazioni e migliorando l'accesso alle opportunità offerte dall'area metropolitana.

In tale scenario, anche l'edilizia sociale deve essere ripensata in modo da evitare di creare "barriere" all'interno del tessuto metropolitano, attraverso l'integrazione degli edifici nel tessuto urbano e un **"dialogo" aperto tra centro e corona metropolitana**. Iniziative di *social housing* o di partecipazione degli inquilini a progetti sociali o di solidarietà "dal basso" possono contribuire ad una maggiore integrazione del tessuto urbano e sociale delle aree metropolitane.

#### Un esempio di *housing* sociale innovativo: l'area metropolitana di Manchester

Per effetto di alcune riforme legislative, nel Regno Unito le organizzazioni *no-profit* possono gestire (in proprio o direttamente) quartieri sempre più grandi di edilizia sociale, un tempo gestiti da amministrazioni pubbliche locali. Tale processo deve confrontarsi con il fatto che queste organizzazioni si concentravano tradizionalmente su iniziative abitative molto piccole e localizzate e dal fatto che le strutture abitative da acquisire dal settore pubblico sono spesso mal gestite e caratterizzate da gravi problemi (come ad esempio, atti di vandalismo e tensioni sociali da parte degli inquilini). Alcune organizzazioni hanno innovato radicalmente il modello di gestione e di governance, attraverso un maggior coinvolgimento degli abitanti.

Un caso di successo è fornito dal **Rochdale Boroughwide Housing (RBH)**, nella contea di Greater Manchester: da quando ha assunto la proprietà delle abitazioni già di proprietà del Consiglio Locale di Rochdale, RBH possiede e gestisce circa 13.750 alloggi. Il C.d.A. di RBH è formato da inquilini, membri indipendenti ed esponenti del Consiglio Locale. Dal 2013, RBH ha varato meccanismi volti ad un maggior coinvolgimento degli inquilini e dei lavoratori nel processo decisionale e nel governo dell'organizzazione (ad esempio, con la creazione di un organo di rappresentanza dotato di compiti di definizione del quadro strategico, di controllo, monitoraggio e nomina - ed eventuale rimozione - del Consiglio di Amministrazione).

Fonte: Rochdale Boroughwide Housing ([www.rbh.org.uk](http://www.rbh.org.uk))

Il **terzo settore**<sup>23</sup> può offrire un contributo rilevante per migliorare la qualità della vita nell'area metropolitana e affrontare le sfide più importanti quali l'invecchiamento della popolazione e l'inclusione sociale delle fasce più povere o emarginate. Una Città Metropolitana capace di valorizzare la pluralità degli individui che la abitano è una città che offre a tutti i suoi cittadini pari opportunità e servizi sul suo territorio. Il terzo settore deve svolgere quindi un ruolo sempre più attivo, mobilitando risorse (finanziarie e fisiche) nella costruzione di uno spazio civile che inneschi dinamiche di convivenza positive e virtuose.

L'**imprenditoria sociale** rappresenta una risorsa centrale per uno sviluppo metropolitano armonico, equo ed inclusivo, in grado di generare valore e di aumentare la resilienza stessa dell'area metropolitana. In particolare, l'imprenditoria sociale può:

- individuare forme innovative di assistenza, riducendo la vulnerabilità delle fasce più svantaggiate della popolazione;
- promuovere forme di partecipazione, collaborazione e condivisione tra cittadini;
- migliorare l'offerta culturale ed erogare servizi che rendano più vivibili gli spazi metropolitani – dagli appartamenti (ad esempio con soluzioni di *social housing*) ai luoghi di incontro pubblici.

Il contributo al miglioramento della sostenibilità e della qualità della vita all'interno delle aree urbane deve coinvolgere non solo l'amministrazione locale, ma anche i cittadini: il governo metropolitano deve puntare a coinvolgere altri soggetti extra-istituzionali, come le imprese, il terzo settore e la società civile, attraverso l'attivazione di strumenti per favorire l'**incontro e/o l'ascolto dei portatori di interessi e risorse** ai fini di creare del consenso su ampia scala e pervenire a decisioni il più possibile partecipate che riguardano direttamente la città (come tavoli di lavoro, consulte, piani di partecipazione pubblica sui principali temi economico-sociali del territorio – si vedano per dettagli gli esempi riportati nel Fascicolo 4).

Anche l'innovazione dei paradigmi economici, ai fini della efficacia e della sostenibilità dello sviluppo, trova nella dimensione metropolitana un ambito ottimale di sperimentazione e implementazione. In questo senso l'**economia circolare**, attraverso il ripensamento del circuito "lineare" di "approvvigionamento – produzione – vendita – consumo – rifiuto", può essere un modello per le città metropolitane, consentendo di slegare lo sviluppo dal consumo delle risorse naturali esauribili, favorendo la ricostituzione del capitale naturale dal quale l'attività

<sup>23</sup> In Europa le imprese sociali, e più in generale il terzo settore, danno lavoro a 14 milioni di persone e rappresentano il 10% delle imprese.



umana dipende ed evitando la distruzione di valore insita nel modello economico attuale<sup>24</sup>.

Il paradigma della circolarità trova terreno particolarmente fertile nelle città di grandi dimensioni perché rappresentano *hub* complessi in cui si verifica una feconda prossimità tra cittadini-consumatori, commercianti, fornitori di servizi, forza lavoro altamente qualificata, mercati di tecnologie, elementi nutrienti “biologici” e “tecnici”, spesso in alta concentrazione, *early adopters* che possono facilitare una diffusione a spirale rapida ed ampia del paradigma, consumatori propensi a privilegiare l’“accesso a” rispetto al “possesso di”, in ragione dell’alta densità e scarsità di spazi rispetto alle aree non urbane.

La “*circular economy*” richiede infatti di superare i concetti tradizionali di possesso e proprietà a favore di quelli di accesso al servizio (in logica *sharing economy*) e necessita di nuovi ambiti di sperimentazione per l’utilizzo dei rifiuti e il ri-utilizzo delle materie prime. Tale paradigma si sviluppa grazie alla diffusione di soluzioni tecnologiche innovative (ancora sperimentali) e il settore pubblico ha un grande potere in chiave di “attore di domanda” e promotore di innovazione (dalle attrezzature per uffici all’illuminazione pubblica, dalla gestione dei rifiuti all’uso di energia prodotta da fonti rinnovabili).

### Alcuni esempi di città che hanno avviato iniziative in ottica di economia circolare

**Amsterdam** ha annunciato che costruirà 3.500 nuove abitazioni e 200.000 m<sup>2</sup> di uffici in ottica circolare nel vecchio distretto industriale di Buiksloterham in Amsterdam Noord (<http://buiksloterham.nl/>).

**Rotterdam** ha avviato uno specifico strumento, il “*circular scan*”, che si concentrerà sullo studio del flusso delle materie prime e dei semilavorati.

**Singapore** sta sperimentando la circolarità con il progetto Punggol Eco-Town con edilizia pubblica costruita secondo logiche sostenibili. La città ha adottato il modello di “*pay-per-lux*” proposto da Philips per l’illuminazione della città. Philips installa e gestisce l’illuminazione, sostituendo ed aggiornando l’infrastruttura a seconda della necessità.

**Londra** ha un progetto guidato dal *London Waste & Recycling Board* e dal *London Infrastructure Delivery Board*. Unisce i privati e municipalità nella sviluppo di una “*route map*” verso la *circular economy* attraverso l’identificazione degli incentivi per spingere le imprese ad adottare modelli di *business* circolari e condividere best practice.

**Melbourne** ha avviato il progetto ASPIRE (*Advisory System for Processing, Innovation and Resource Exchange*), un sistema di informatizzazione e digitalizzazione tra *business* e municipalità per ridurre costi operativi alle imprese e migliorare l’attrattività economica della regione (si veda: [www.csiro.au](http://www.csiro.au)).

**Detroit** sta sperimentando la circolarità con il progetto ROC (*Reuse Opportunity Collaboratory*, [rocdetroit.org](http://rocdetroit.org)), un *network* fra imprese che consente allo scarto di produzione di un aderente di diventare *input* produttivo per un altro.

<sup>24</sup> Le 3 caratteristiche “operative” della *Circular Economy* sono rappresentate da: 1) ottimizzazione del rendimento delle risorse produttive attraverso il ridisegno dei prodotti immessi sul mercato affinché le componenti siano riutilizzabili (potenzialmente all’infinito) al termine del ciclo di utilizzo; 2) conservazione e ricapitalizzazione del capitale naturale grazie all’utilizzo esclusivo di energie rinnovabili; 3) minimizzazione delle esternalità negative con l’ambizione di arrivare gradualmente, grazie a meccanismi di recupero, riutilizzo e riciclo, a scenari produttivi in grado di generare zero-rifiuti.

## 2.

## Le caratteristiche delle Città Metropolitane in Italia oggi

## 2.1.

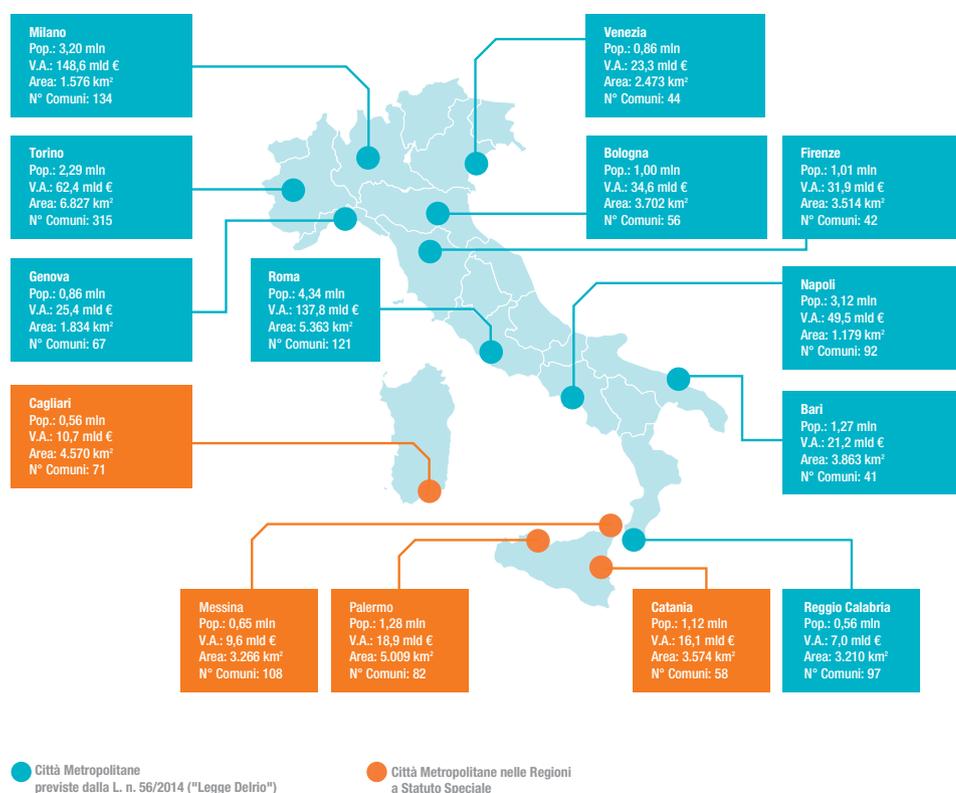
## Le principali dimensioni delle Città Metropolitane in Italia

Le neocostituite Città Metropolitane sono la **“spina dorsale” dell’Italia** e, attraverso le interrelazioni funzionali ed economiche con gli altri territori non metropolitani (si veda il successivo paragrafo 3), contribuiscono alla competitività del Paese e dei rispettivi territori sotto più dimensioni: valore economico generato, sistemi produttivi, dotazione infrastrutturale, innovazione e ricerca, formazione.

Nel complesso, ad oggi, le 14 Città Metropolitane italiane:

- si estendono su una superficie di quasi 50mila km<sup>2</sup>, pari al 16,5% del territorio nazionale;
- coinvolgono 1.328 Comuni (il 16,5% sul totale nazionale);
- concentrano 22,1 milioni di persone (il 36,4% della popolazione nazionale) e 9,6 milioni di famiglie.

Il quadro metropolitano è però molto **eterogeneo** in termini di caratteristiche territoriali, demografiche ed economiche<sup>25</sup>.



**Figura 10.** Le principali dimensioni delle 14 Città Metropolitane in Italia (popolazione, Prodotto Interno Lordo ed estensione territoriale dell'area metropolitana), anno 2014.

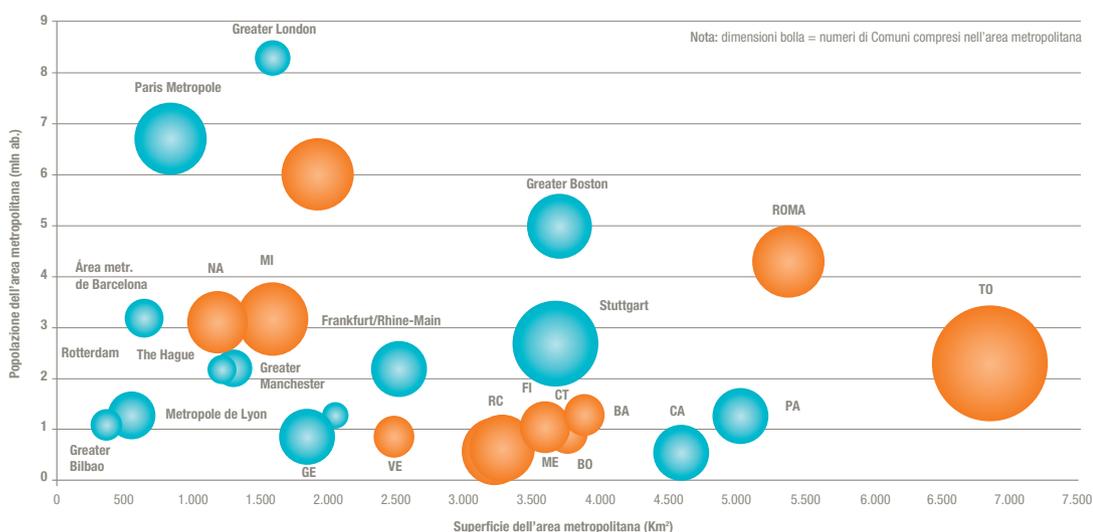
Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ANCI e Istat, 2015

<sup>25</sup> Il 44% dei Comuni delle Città Metropolitane italiane è localizzato in aree parzialmente o totalmente montane, mentre per il 14% sono litoranei. Le aree metropolitane meno popolate si trovano nel Mezzogiorno: Cagliari e Reggio Calabria (entrambe con circa 560mila abitanti), seguite da Messina (645mila abitanti).

Anche a confronto con le città metropolitane europee, spesso prese come *benchmark* (come ad esempio Parigi, Lione, Londra, Manchester, Francoforte, Stoccarda, Barcellona e Bilbao), le aree metropolitane italiane presentano **differenziazioni e specificità** in termini di:

- Estensione del territorio: si passa dai 6.827 km<sup>2</sup> di Torino ai 1.179 di Napoli; Greater London si estende su una superficie di 1.500 km<sup>2</sup>, Parigi 824 km<sup>2</sup>, Lione 538 km<sup>2</sup>.

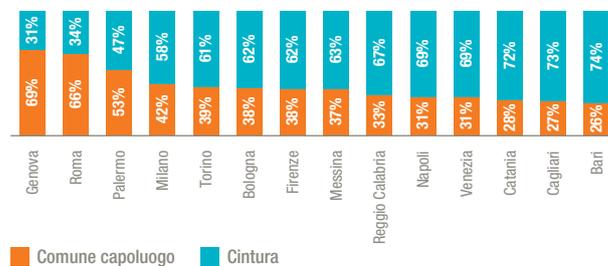
- Popolazione: Roma, la Città Metropolitana più grande in Italia, conta 4,34 milioni di abitanti contro gli 8,3 della Greater London e i 6,7 di Paris Metropole; le Città Metropolitane del Mezzogiorno appaiono in linea con le dimensioni medie di omologhe realtà in altri Paesi europei, come Francia o Portogallo.
- Numero dei Comuni coinvolti: Torino e Milano, le città con il maggior numero di Comuni ricompresi nell'area metropolitana, ne contano rispettivamente 315 e 134 rispetto ai 179 e 161 delle Città Metropolitane di Stoccarda e Parigi.



**Figura 11.** Confronto tra le 14 Città Metropolitane italiane e alcune Città Metropolitane estere (popolazione, estensione territoriale e numero di Comuni dell'area metropolitana), anno 2014.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati ANCI ed Eurostat

In riferimento alla popolazione residente, le Città Metropolitane italiane si caratterizzano per un modello che vede il Comune capoluogo che mediamente pesa per il 30/40% della popolazione, ad eccezione di Palermo, Roma e Genova in cui la popolazione del Comune capoluogo supera quella della cintura. Si tratta dunque di un assetto che rende particolarmente delicata e strategica la **capacità di coordinamento delle diverse realtà amministrative rientranti nella Città Metropolitana**.



**Figura 12.** Ripartizione della popolazione residente nel Comune capoluogo e nella cintura nelle 14 Città Metropolitane italiane (valori percentuali), 2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015

Circa le dinamiche demografiche, negli ultimi 10 anni (2005-2014), le Città Metropolitane italiane hanno mostrato andamenti diversificati rispetto alle regioni di appartenenza, con solo un gruppo di 7 città che ha sovra-performato l'area regionale: Bari, Cagliari, Catania, Firenze, Palermo, Roma, Torino. Guardando tuttavia all'ultimo periodo (2011-2014), tutte le Città Metropolitane (ad eccezione di Messina) sono cresciute più del tasso medio annuo registrato a livello regionale.

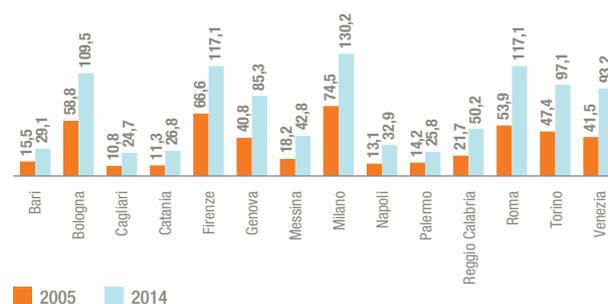
Questo dato è però da leggere in parallelo al fenomeno di **suburbanizzazione**, per effetto del quale le corone metropolitane italiane crescono demograficamente ad un ritmo più sostenuto rispetto al Comune capoluogo. Tale *trend* si riscontra in quasi tutte le Città Metropolitane del Paese e in particolare nei casi di Venezia, Palermo e Catania dove, tra il 2005 e il 2014, la popolazione della corona metropolitana è aumentata (tra lo 0,6% e l'1,4%) mentre, nello stesso periodo, la popolazione del capoluogo è diminuita (tra lo 0,4% e lo 0,6%).

CITTÀ METROPOLITANA/REGIONE	CAGR 2005-2014	CAGR 2011-2014
<b>Bari</b> Puglia	<b>0,6%</b> 0,1%	<b>0,5%</b> 0,3%
<b>Bologna</b> Emilia Romagna	<b>0,6%</b> 0,6%	<b>1,0%</b> 0,8%
<b>Cagliari</b> Sardegna	<b>0,2%</b> 0,1%	<b>0,7%</b> 0,5%
<b>Catania</b> Sicilia	<b>0,4%</b> 0,2%	<b>1,2%</b> 0,6%
<b>Firenze</b> Toscana	<b>0,5%</b> 0,4%	<b>1,4%</b> 0,8%
<b>Genova</b> Liguria	<b>-0,4%</b> -0,2%	<b>0,3%</b> 0,3%
<b>Messina</b> Sicilia	<b>-0,2%</b> 0,2%	<b>-0,2%</b> 0,6%
<b>Milano</b> Lombardia	<b>0,5%</b> 0,6%	<b>1,7%</b> 1,0%
<b>Napoli</b> Campania	<b>0,1%</b> 0,1%	<b>0,7%</b> 0,6%
<b>Palermo</b> Sicilia	<b>0,3%</b> 0,2%	<b>0,9%</b> 0,6%
<b>Reggio Calabria</b> Calabria	<b>-0,1%</b> -0,2%	<b>0,4%</b> 0,3%
<b>Roma</b> Lazio	<b>1,4%</b> 1,2%	<b>2,8%</b> 2,3%
<b>Torino</b> Piemonte	<b>0,2%</b> 0,2%	<b>0,7%</b> 0,5%
<b>Venezia</b> Veneto	<b>0,3%</b> 0,4%	<b>0,5%</b> 0,5%

**Figura 13.** Confronto tra la variazione (CAGR) della popolazione nelle Città Metropolitane e nelle rispettive regioni di appartenenza, periodi 2005-2014 e 2011-2014.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat ed Eurostat, 2015

Le Città Metropolitane in Italia esprimono un grande valore sotto il profilo della multiculturalità: ad oggi gli stranieri residenti in queste aree sono quasi 2 milioni, l'8% della popolazione totale, **raddoppiati dal 2005**.



**Figura 14.** Numero di immigrati ogni 1.000 abitanti nelle Città Metropolitane italiane, confronto tra 2005 e 2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015

La Città Metropolitana con il maggior numero di stranieri in valore assoluto è Roma (oltre 500mila), mentre quelle con la più alta incidenza sulla popolazione sono Milano (130 ogni 1.000 abitanti), Roma e Firenze (117 ogni 1.000 abitanti) e Bologna (109 ogni 1.000 abitanti). La maggioranza degli stranieri tende a risiedere nei comuni centrali in media per il 58%, ma in alcune città metropolitane vive nei Comuni della cintura (come a Bari, Catania, Reggio Calabria e Venezia, con una quota superiore al 60% della popolazione straniera nella cintura metropolitana).



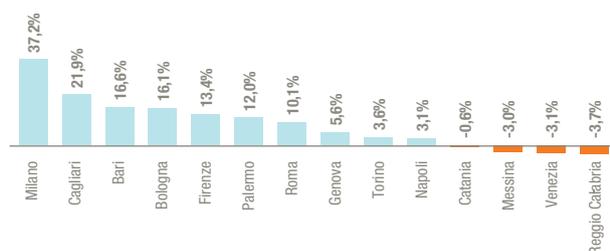
**Figura 15.** Ripartizione della popolazione straniera residente nel Comune capoluogo e nella cintura nelle 14 Città Metropolitane italiane, 2014.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat e ANCI, 2015

Le Città Metropolitane italiane rappresentano un **pilastro dell'economia** grazie alla loro capacità di contribuire alla creazione di reddito e di offrire opportunità a quanti decidano di investire le proprie risorse nel territorio. In queste aree:

- è prodotto oltre il **40% del Valore Aggiunto nazionale** (circa 600 miliardi di Euro nel 2014);
- si genera il 30% delle esportazioni italiane, per un valore di 112 miliardi di Euro;
- hanno sede 1,8 milioni di aziende, pari il 35% del totale e il 56% delle imprese estere insediate nel nostro Paese;
- opera il 31% delle imprese artigiane italiane (434mila);
- lavora il 35% degli occupati in Italia (7,9 milioni).

Con riferimento al PIL *pro-capite*, in 10 Città Metropolitane su 14, questo è maggiore di quello delle Regioni di appartenenza, con punte, come nel caso di Milano e Cagliari, in cui tale divario è superiore rispettivamente del 37% e del 21%.



**Figura 16.** Delta tra PIL *pro-capite* nelle Città Metropolitane italiane e le relative regioni di appartenenza (Euro per abitante), media 2010-2013.

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati Istat, 2015

Ulteriori elementi confermano che le grandi aree metropolitane sono dei centri nodali all'interno del Paese:

- circa 330 miliardi di Euro di depositi bancari delle famiglie (quasi il 40% del totale);
- quasi il 40% dei consumi di energia elettrica per usi domestici;
- quasi l'85% delle copie di libri prodotti in Italia;
- quasi l'80% dei visitatori complessivi a musei, monumenti ed aree archeologiche statali in Italia (oltre 32 milioni nel 2014)<sup>26</sup>;

<sup>26</sup> Fonte: Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, 2015; il dato non comprende i siti pubblici della Sicilia e si riferisce pertanto a 11 Città Metropolitane.

- circa il 50% dei posti letto ospedalieri disponibili nelle strutture ospedaliere convenzionate pubbliche e private del Paese.

In questo quadro, la centralità delle Città Metropolitane come "punti di accumulazione" fa emergere l'importanza delle relazioni con i territori non metropolitani. Come più diffusamente argomentato al successivo paragrafo 3, l'Italia non metropolitana infatti rappresenta il "complemento ad 1" delle aree metropolitane e viceversa: **l'interdipendenza e l'integrazione reciproca** è in termini di filiere di produzione e consumo<sup>27</sup>, di flussi di merci e persone, di competenze e specializzazioni produttive. A questi si aggiungono gli effetti di prossimità tra aree metropolitane e città medie in un territorio "denso", come quello italiano, caratterizzato da una urbanizzazione diffusa e in cui i confini funzionali di fatto tendono a superare quelli amministrativi de iure.

Diventa dunque strategico il coordinamento funzionale e la collaborazione tra i centri nodali del Paese rappresentati dalle Città Metropolitane e la sua rete rappresentata dall'articolato ambito di città medie, sistemi-periurbani, aree rurali e aree interne.

## 2.2.

### Le Città Metropolitane e il loro ruolo per la competitività e la crescita del Paese

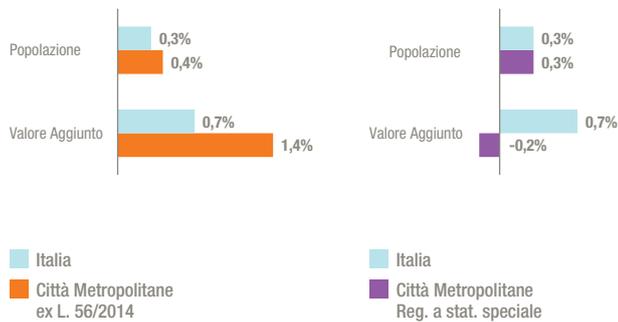
Le Città Metropolitane italiane, come sopra detto, si connotano come "centri di accumulazione" di risorse umane, economiche e finanziarie, creando una massa critica significativa – anche in termini di **immagine e riconoscibilità** – per competere con le aree urbane comparabili su scala europea ed internazionale nell'attrazione di investimenti, talenti e insediamenti di vita. Le Città Metropolitane possono dunque agire come un volano di sviluppo, accelerando le dinamiche di crescita a beneficio dei territori di riferimento e, per irradiazione, del sistema-Paese nel suo complesso.

A livello aggregato e con riferimento al periodo 2007-2014, le Città Metropolitane italiane hanno registrato un tasso medio annuo composto di crescita (CAGR):

- della popolazione residente pari a +0,4%, a fronte di un valore nazionale di +0,3%;
- del Valore Aggiunto del +1,2% rispetto al +0,7% del dato medio italiano.

<sup>27</sup> Ad esempio, spesso le Città Metropolitane sono il punto di distribuzione e consumo di beni prodotti al di fuori della propria area.

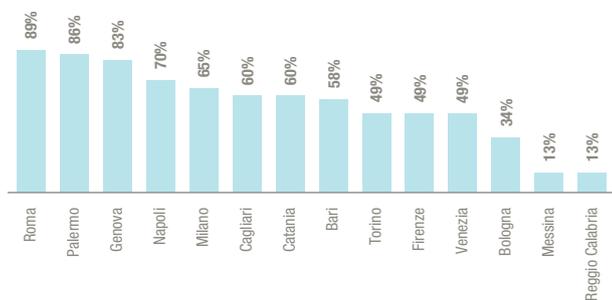
Tuttavia, ad una analisi più di dettaglio, emergono differenze sostanziali tra le Città Metropolitane previste dalla Legge 56/2014 e le 4 delle Regioni a Statuto Speciale che registrano dinamiche negative amplificate rispetto alla media del Paese. Questo elemento fa emergere una prioritaria necessità di **politiche mirate per queste aree** che si confrontano con un contesto socio-economico sostanzialmente differente; su questo punto si veda anche il Fascicolo 6.



**Figura 17.** Confronto tra il tasso medio di crescita annuo della popolazione e del Valore Aggiunto in Italia e nelle Città Metropolitane; periodo 2007-2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015

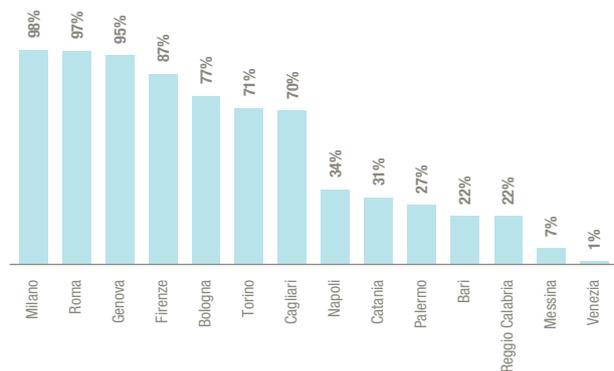
Nel complesso, delle dinamiche accelerate rispetto alla media del Paese si ritrovano anche per quanto riguarda **l'attrattività, in particolare internazionale**. Nelle aree metropolitane italiane si concentra infatti la maggior parte (56%) delle imprese multinazionali estere, circa 7.000 su 12.400 attive in Italia. Di queste, il 65% ha sede nei Comuni capoluogo metropolitani, con un andamento però molto differenziato tra le singole realtà metropolitane.



**Figura 18.** Localizzazione delle multinazionali estere nel Comune capoluogo metropolitano (percentuale sul totale della Città Metropolitana), 2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati ICE-Reprint, 2015

In parallelo con quanto sopra, anche la maggior parte (circa il 70%) degli investimenti diretti esteri (IDE) in entrata in Italia è catalizzato dalle Città Metropolitane, a dimostrazione che l'attrattività internazionale di ogni territorio è strettamente legata alla presenza di grandi poli urbani, in grado di posizionarsi in maniera **univoca e riconoscibile** nel panorama internazionale.



**Figura 19.** Incidenza degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) attratti nelle singole Città Metropolitane italiane rispetto alla Regione di riferimento, media 2003-2009.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Banca d'Italia, 2015

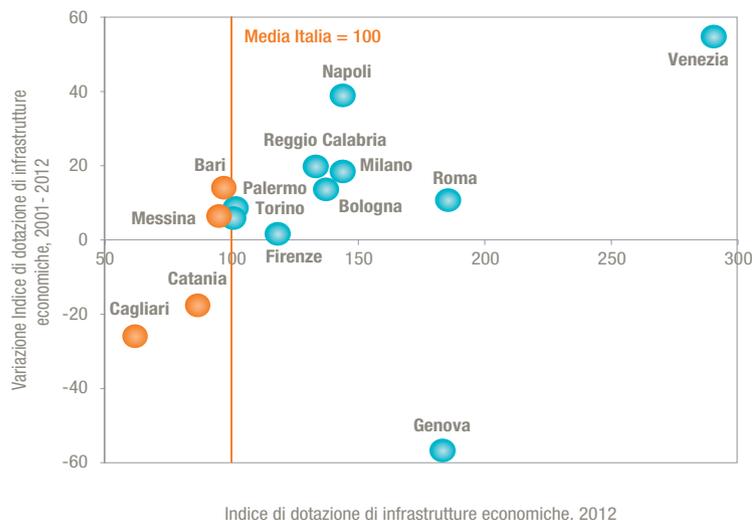
Le aree metropolitane si connotano anche per essere degli **hub logistici** e snodi strategici per i flussi di persone e merci, con circa il 60% dei volumi di merci movimentate e dei flussi di passeggeri portuali sul totale nazionale<sup>28</sup>, l'86% degli scali aeroportuali con traffico di passeggeri superiore ai 3 milioni di passeggeri/anno ed oltre 1/5 delle stazioni ferroviarie del Paese<sup>29</sup>.

Questi elementi sono abilitati anche da una dotazione di infrastrutture (reti di mobilità, di comunicazione, ecc.) localizzate nelle aree metropolitane, tendenzialmente superiore alla media Paese. Ad esempio, in termini di reti di comunicazione e digitali, tutte le Città Metropolitane, ad eccezione di Reggio Calabria e Cagliari, hanno valori superiori alla media italiana.

Anche in questo caso però si evidenzia un *gap* significativo per alcune Città Metropolitane del Mezzogiorno, in particolare Bari, Messina, Catania e Cagliari (queste ultime anche con una situazione in peggioramento dal 2001). Questo è evidentemente un elemento di particolare criticità ai fini dello sviluppo, in quanto l'accessibilità è fattore determinante nelle scelte localizzative di imprese e persone.

<sup>28</sup> Fonte: Assoport, "Movimenti nei principali porti italiani - Anno 2014".

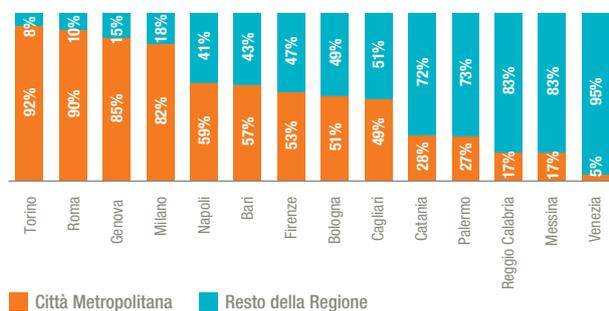
<sup>29</sup> Il dato relativo agli scali aeroportuali delle Città Metropolitane include anche l'aeroporto di Malpensa che, pur non rientrando formalmente nel territorio metropolitano di Milano, è gestito dalla società SEA insieme allo scalo di Linate e serve funzionalmente le tre aree metropolitane del Nord-Ovest (Milano, Torino, Genova). Si veda anche: ICom-Cittalia, "I nuovi percorsi delle relazioni tra comuni e imprese. Trasparenza e partecipazione, governo del territorio, città metropolitane", 2014.



**Figura 20.** La dotazione di infrastrutture economiche<sup>30</sup> nelle Città Metropolitane italiane (numero indice, Italia=100), 2012 e variazione 2001-2012.  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istituto Tagliacarne, 2015

I grandi poli urbani sono **catalizzatori di innovazione e ricerca**, grazie alla concentrazione di Università, centri di ricerca, *start-up* e incubatori d'impresa. Nelle Città Metropolitane italiane:

- hanno sede oltre 2.000 *start-up* innovative (il 47% del totale nazionale) e 17 incubatori di impresa certificati (oltre la metà di quelli presenti sul territorio nazionale)<sup>31</sup>;
- si è generato, tra il 2009 e il 2011, circa il 35% dei brevetti italiani registrati all'*European Patent Office* (EPO); nel 2012 le Città Metropolitane hanno pesato per il 50% dei brevetti registrati all'EPO nelle rispettive Regioni di appartenenza, con i picchi di Genova, Milano, Roma e Torino con un quota superiore all'80%<sup>32</sup>.

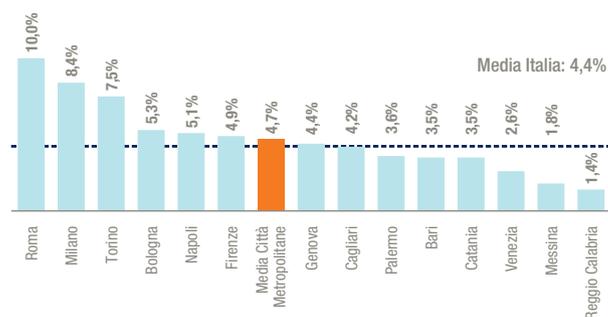


**Figura 21.** Brevetti registrati all'EPO nelle 14 Città Metropolitane e nel resto della rispettiva Regione di appartenenza (valori percentuali), 2012 - dati provvisori.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati European Patent Office (EPO), 2015

La specializzazione della metà delle 14 Città Metropolitane nei settori ad alta intensità di conoscenza tecnologica – come ad esempio aerospazio, *automotive*, farmaceutica, *biotech*, elettronica – è superiore alla media italiana: la quota

di occupati nei settori ad alta tecnologia della manifattura e dei servizi sul totale degli addetti delle unità locali è pari a 4,7% (7,1% se si considerano solo le 10 Città Metropolitane ex Legge 56/2014) rispetto al dato medio nazionale di 4,4%.



**Figura 22.** Specializzazione produttiva delle Città Metropolitane italiane nei settori ad alta intensità di conoscenza tecnologica (percentuale di occupati nei settori ad alta tecnologia della manifattura e dei servizi sul totale degli addetti delle unità locali), 2011.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati ANCI-Istat, 2015

Considerando il sistema della formazione superiore nazionale, elemento chiave per lo sviluppo scientifico-innovativo e d'impresa e per l'attrattività internazionale, nelle Città Metropolitane:

- hanno sede 55 Università, oltre la metà del totale<sup>33</sup>, e tutti i Politecnici italiani;
- si sono laureati nell'anno accademico 2013/2014 più di 194.000 studenti, il **64% del totale nazionale**;
- gli studenti stranieri rappresentano in media il 4,2% della popolazione universitaria (in linea con il dato nazionale del 4,1%);
- il 53% gli studenti iscritti negli atenei del territorio risiedono nel Comune Capoluogo.

<sup>30</sup> Rete stradale, rete ferroviaria, porti, aeroporti, impianti e reti energetico-ambientali, strutture e reti per la telefonia e la telematica, reti bancarie e servizi vari. Fonte: Istituto Tagliacarne, 2015.

<sup>31</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, dati al II trimestre 2015.

<sup>32</sup> Fonte: UIBM, 2015.

<sup>33</sup> In particolare si concentrano 9 su 11 Università con più di 40.000 iscritti ("Mega Atenei") e il 43% degli atenei con un numero di iscritti compreso tra 20.000 e 40.000 studenti ("Grandi Atenei"). I Politecnici italiani sono localizzati a: Milano (40.000 iscritti), Torino (29.000), Bari (10.600) Venezia – IUAV (4.600).

**TERRITORIO E DEMOGRAFIA**

- ~50mila km<sup>2</sup> (16,5% della superficie italiana)
- Oltre 1.300 Comuni (16,5% del tot. nazionale)
- 22 milioni di persone (~36% della popolazione italiana)

**FORMAZIONE**

- ~1 milione di alunni di scuola primaria, 663mila della scuola secondaria inferiore (39% del tot. nazionale) e 929mila della scuola secondaria superiore (38% del totale nazionale)
- 194mila laureati (64% del tot. nazionale)
- 55 Università (51% del tot. nazionale) e il 100% dei Politecnici

**ECONOMIA**

- >€600 mld di Valore Aggiunto (>40% del Valore Aggiunto nazionale)
- €112 mld di export (~30% del totale)
- 7,9 milioni di occupati (35% del totale)
- 1,8 milioni di aziende (35% del totale; 58% delle imprese estere in Italia)
- 28% dei letti negli esercizi ricettivi sul totale nazionale

**INFRASTRUTTURE**

- 17% delle autostrade in Italia
- 86% degli scali aeroportuali con traffico di passeggeri >3 mln passeggeri/anno
- 20,3% delle stazioni ferroviarie italiane
- 60% delle merci movimentate e dei flussi di passeggeri nei porti italiani

**RICERCA E INNOVAZIONE**

- >2.200 start-up innovative (47% del tot. nazionale)
- 17 incubatori d'impresa (52% del tot. in Italia)
- >35% brevetti italiani registrati all'European Patent Office tra il 2009 e il 2011

**Figura 23.** Una visione d'insieme sui numeri chiave delle 14 Città Metropolitane italiane, anno 2014 o ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su fonti varie, 2015

Alla luce di quanto sopra, emerge come le Città Metropolitane in Italia concentrino un patrimonio importante di popolazione, risorse economiche e produttive, *know-how* tecnologico e scientifico. Le dinamiche di aggregazione, diffusione della conoscenza e le economie di scala possono essere accelerate con una pianificazione e una *governance* di area vasta in grado di mettere a sistema gli *asset* del territorio secondo un modello e una visione di sviluppo condiviso<sup>34</sup>.

Tale azione deve essere integrata all'interno di una più ampia strategia d'azione nazionale che riconosca e attribuisca il **ruolo di *pivot strategico delle Città Metropolitane*** e sviluppi coerenti scelte di *policy* al fine di garantire le risorse e le condizioni affinché le Città Metropolitane possano valorizzare il proprio ruolo nell'innescare dinamiche virtuose, accelerando la crescita nei territori di riferimento e, alla luce dell'integrazione funzionale con le eccellenze dei territori circostanti, favorire la crescita delle aree "non metropolitane" dove si concentra il tessuto produttivo del Paese.

### 3.

## Le aree non metropolitane sono importanti sia per sviluppare il Paese sia per fare crescere le Città Metropolitane

La Legge 56/2014 ha segnato un fondamentale – e da lungo atteso – passaggio in materia di organizzazione del territorio, introducendo nel sistema delle autonomie locali modelli di governo differenziati in base alle caratteristiche insediative, sociali ed economiche. Questo ha permesso di istituzionalizzare nella dimensione metropolitana una “massa critica” territoriale di area vasta (popolazione, risorse, ecc.) comparabile con quella delle omologhe realtà internazionali, con le quali confrontarsi alla pari.

Si tratta quindi di una innovazione necessaria per il riordino istituzionale del Paese e per dotare questo di un ulteriore strumento di competitività.

Fatto salvo il ruolo centrale dei nuovi enti metropolitani per lo sviluppo del Paese, occorre allo stesso tempo riconoscere che il futuro dell’Italia e dei suoi territori non si gioca solo a livello di ambiti metropolitani. Nel contesto del nazionale, le aree non-metropolitane non sono infatti un “residuo” delle dinamiche economiche, sociali ed urbane, rappresentando una realtà articolata di 6.719 Comuni (l’83,5% del totale) e quasi 40 milioni di persone (il 64% del totale).

L’entità e la qualità dello sviluppo del Paese non può quindi essere dissociata dalla qualità (efficienza ed efficacia) delle **relazioni tra Italia metropolitana e Italia non-metropolitana**. Questo è evidente per diversi ordini di motivi:

- 8 Regioni italiane, pari a circa il 12% del Valore Aggiunto e della popolazione nazionale, su 20 non beneficiano della presenza di una Città Metropolitana;
- nella maggioranza delle Regioni che hanno una Città Metropolitana, l’incidenza di questa sul PIL regionale è in media di oltre il 40%;
- il tessuto produttivo nazionale è organizzato secondo un modello multipolare diffuso, con numerosi centri, distretti ed eccellenze localizzati in aree non-metropolitane;
- le relazioni di interdipendenza e gli effetti di irradiazione tra i territori sono generalmente molto significativi;
- l’assetto socio-urbanistico del Paese è orientato, anche per tradizione culturale, alle città medie e medio-piccole<sup>35</sup>.

	POPOLAZIONE RESIDENTE		PRODOTTO INTERNO LORDO	
	CITTÀ METROPOLITANA	RESTO DELLA REGIONE DI APPARTENENZA	CITTÀ METROPOLITANA	RESTO DELLA REGIONE DI APPARTENENZA
Bari	31%	<b>69%</b>	36%	<b>64%</b>
Bologna	23%	<b>77%</b>	26%	<b>74%</b>
Cagliari	34%	<b>66%</b>	39%	<b>61%</b>
Firenze	27%	<b>73%</b>	32%	<b>68%</b>
Genova	54%	<b>46%</b>	59%	<b>41%</b>
Milano	32%	<b>68%</b>	45%	<b>55%</b>
Napoli	53%	<b>47%</b>	56%	<b>44%</b>
Reggio Calabria	28%	<b>72%</b>	26%	<b>74%</b>
Roma	74%	<b>26%</b>	83%	<b>17%</b>
Torino	52%	<b>48%</b>	55%	<b>45%</b>
Venezia	17%	<b>83%</b>	17%	<b>83%</b>
3 Città Metropolitane siciliane*	60%	<b>40%</b>	61%	<b>39%</b>

\*Palermo, Catania e Messina

**Figura 24.** Peso della Città Metropolitana in termini di popolazione residente e PIL rispetto al resto della Regione di appartenenza, anno 2014.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015

<sup>35</sup> Rispetto alla media delle città europee, l’Italia ha una sovra-rappresentazione degli agglomerati urbani sotto i 100mila abitanti e una sotto-rappresentazione di quelli tra i 100 e i 250mila abitanti.

Le aree non-metropolitane, al pari delle Città Metropolitane (si veda quanto più sopra detto), sono un insieme molto eterogeneo di realtà urbane e rurali di dimensioni medie e piccole, in quanto il territorio nazionale spazia da zone montane o collinari ad aree connotate da un elevato grado di antropizzazione e sviluppo industriale. Ad esempio, sono 24 le Province italiane non coinvolte nella istituzione delle Città Metropolitane che hanno oltre 500.000 abitanti (alcune fino ad 1 milione di abitanti o più), per un totale di più di 18 milioni di persone: alcune di tali aree presentano una estensione territoriale o una concentrazione demografica **spesso maggiore a quella delle Città Metropolitane più piccole** come Venezia, Cagliari, Reggio Calabria o Messina<sup>36</sup>.

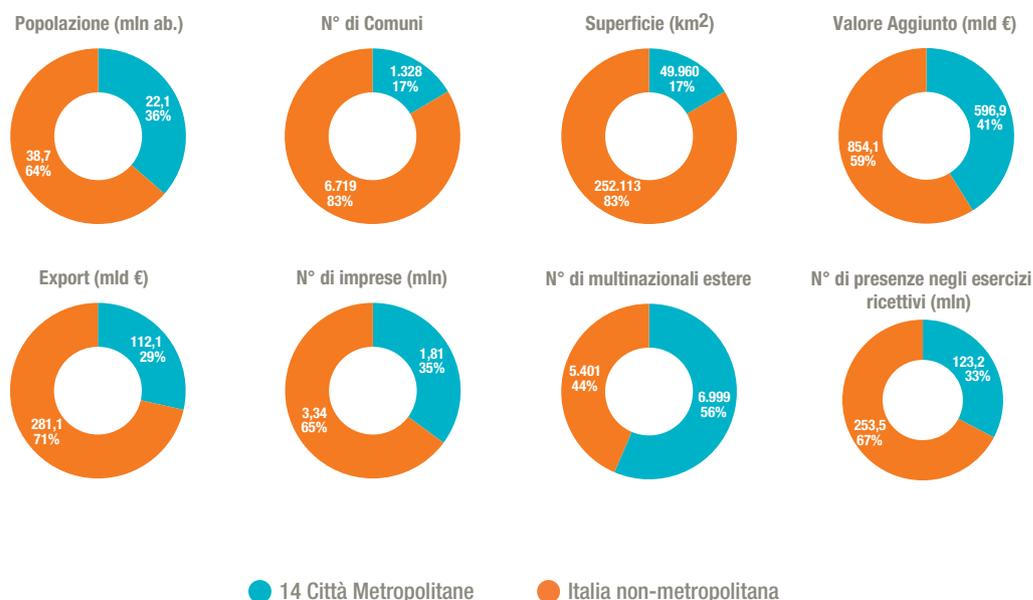
L'Italia non-metropolitana è importante anche sotto il profilo economico ed occupazionale, generando oltre 850 miliardi di Euro di Valore Aggiunto<sup>37</sup>, pari al 60% del totale nazionale e il **70% dell'export italiano**.

Tali valori, letti in parallelo, al numero di imprese insediate nelle aree non metropolitane del Paese (3,3 milioni di aziende, il 65% del totale) e del numero di occupati (14,7 milioni), confermano l'importanza di *partnership* per lo sviluppo economico e politiche che facilitino il coordinamento funzionale delle due "anime" del Paese.

Un discorso analogo vale anche per il sistema della formazione e della ricerca.

Al di fuori delle 14 Città Metropolitane vi è un patrimonio di 52 Università (il 49% del totale nazionale) in cui nel 2014 si sono laureati oltre 109.000 studenti<sup>38</sup>, il 53% delle *start-up* innovative (oltre 2.400) e il 48% degli incubatori di impresa nazionali (16 su 33).

Nell'attuale contesto internazionale il premio competitivo per i Paesi non deriva più dal "semplice" investimento in ricerca e sviluppo, ma è legato alla capacità di massimizzare le connessioni (qualità e quantità) tra attori diversi all'interno di **ecosistemi di innovazione integrati**, operanti su scale e ambiti – anche geografici – differenziati. È dunque evidente come una variabile critica per ottimizzare la capacità innovativa e tecnico-scientifica del Paese sia l'estensione radiale e l'intensità del *network* di collaborazioni, organizzato all'interno di un sistema di *governance* chiara e con un coordinamento efficace delle relazioni tra i diversi attori (centri di ricerca, accademia, imprese, ecc.) operanti in ambito metropolitano e non.



**Figura 25.** Suddivisione tra Città Metropolitane e Italia non metropolitana: principali elementi socio-economici, anno 2014.  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati ANCI, Istat, Movimprese, Prometeia e Reprint, 2015

36 È il caso di Brescia (1,3 milioni di abitanti), Bergamo e Salerno (ciascuna con 1,1 milioni di abitanti), Padova (936.000), Caserta (923.000), Verona (922.000), Varese e Treviso (888.000), Vicenza(870.000) e Monza-Brianza (863.000). Fonte: Geodemo Istat, 2015.  
37 Fonte: Istat, 2011.  
38 Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2014.



Il futuro dell'Italia delle città e dei territori **si gioca sulla collaborazione tra due livelli**:

- i “nodi” di accumulazione, rappresentati dalle Città Metropolitane;
- la rete delle città medie e piccole diffuse sul territorio nazionale.

Perché ciò sia possibile, occorre mettere queste due realtà nelle condizioni di svilupparsi in modo armonico e sinergico: si tratta di promuovere modelli collaborativi, informali o strutturati, tra città metropolitane e aree non-metropolitane anche a livello di pianificazione strategica e di iniziative di partenariato su progetti o ambiti specifici di interesse comune (ad esempio, interventi infrastrutturali con impatti di scala sovra-metropolitana, azioni di *marketing* e promozione di area vasta, ecc.) evitando il rischio di innescare un modello di sviluppo “a due velocità”, che il Paese – già oggi duale – non può permettersi.

La sfida strategica per un Paese come l'Italia, non è solo creare “massa critica” per competere. Nel contesto particolare sopra descritto, l'aspetto del **collegamento (fisico e funzionale) tra poli metropolitani e aree non-metropolitane** (urbane, rurali o interne) è altrettanto essenziale.

A tale scopo, è necessario che l'azione strategica a livello nazionale definisca un'Agenda che sia in grado di coniugare da un lato la sfida di aree urbane competitive e sostenibili, dall'altro la capacità di governare la discontinuità urbana e il coordinamento delle politiche di sviluppo (si veda anche il Fascicolo 6 per un approfondimento).

La collaborazione e l'interconnessione funzionale deve essere promossa anche **tra Città Metropolitane e tra territori non-metropolitani**, ai fini di massimizzare tutte le potenzialità offerte dai rispettivi sistemi economico-produttivi e sociali. Esistono infatti delle macro-aree sovra-regionali o intra-regionali che in potenza hanno le caratteristiche per complementarsi sinergicamente, da Nord a Sud del Paese.

Tra queste:

- nel Nord Ovest, il dialogo tra le Città Metropolitane di **Milano, Torino e Genova** è sempre più stretto, grazie ai collegamenti infrastrutturali (ad esempio, l'Alta Velocità) e all'interdipendenza economiche e commerciali tra le rispettive economie<sup>39</sup>; la stessa area metropolitana di Milano confina con il territorio di

- Monza e della Brianza (non ricompreso formalmente nel perimetro della Città Metropolitana) e ha formato – per effetto della elevata concentrazione di attività industriali e terziarie e per il sistema di collegamenti infrastrutturali e lo sviluppo edilizio – una delle conurbazioni di maggiori dimensioni a livello nazionale e in Europa;
- nel Nord Est, la macro-area costruita attorno all'asse **Venezia-Padova-Treviso**<sup>40</sup> si articola lungo la fascia pedemontana con un insieme di città che configura già, de facto, un aggregato di tipo metropolitano;
- nel Centro, l'asse **Bologna-Firenze** è favorito dalla posizione geografica quale snodo per i flussi di persone e merci tra Nord e Sud dell'Italia, ma esistono anche altri assi intra-regionali come quello di Firenze-Prato-Pistoia-Lucca<sup>41</sup> o quello di Bologna-Modena-Imola.
- nel Mezzogiorno, si profila la concretizzazione (si veda il Fascicolo 4) di una “macro-area metropolitana dello Stretto” formata da **Reggio Calabria e Messina**, che potrebbe estendersi fino a Palermo e a Catania<sup>42</sup>.

Allo stesso tempo, anche territori non ricompresi nella Legge 56/2014 stanno valutando autonomamente possibili processi aggregativi tra territori limitrofi. Un caso è offerto dall'ipotesi, nata su stimolo di Unindustria di Reggio Emilia, di costituire un'**area vasta medio-padana**: tale piattaforma, compresa tra quelle di Milano e Bologna, può far leva sulle vocazioni dei sistemi locali e sulle relazioni economico-sociali esistenti tra i territori delle Province di Reggio Emilia, Modena, Piacenza, Parma, Mantova e Cremona<sup>43</sup>, mettendo a fattore comune la dotazione infrastrutturale (sistema autostradale, stazioni dell'Alta Velocità, aeroporto, ecc.) e le competenze diffuse sul territorio.

Le collaborazioni tra territori (metropolitani e non) sono in grado, in ultima analisi, di fare emergere **nuovi asset competitivi per l'Italia**.

39 Il “triangolo economico” formato dalle tre aree metropolitane di Torino, Milano e Genova (più le Province di Novara, Asti, Alessandria, Vercelli, Pavia e Lodi comprese al suo interno) genera oltre 19% del PIL nazionale (308 miliardi di Euro) e riunisce circa il 14% della popolazione nazionale (8,3 milioni di abitanti). Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015.

40 Pari al 5% del PIL italiano e 4,4% della popolazione.

41 3,7% del PIL italiano e il 55% del PIL della Toscana e il 3,3% della popolazione italiana.

42 L'aggregato economico formato dalle aree metropolitane di Reggio Calabria e Messina rappresenta l'1,2% del PIL del Paese (dati al 2012) e sale a 3,7% includendo anche i territori di Palermo e Catania. La “macro-area metropolitana” tra Sicilia e Calabria peserebbe dunque per il 16,5% del PIL del Mezzogiorno (a fronte del 6% della popolazione). Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015.

43 Il sistema formato dalle sei Province dell'area vasta medio-padana” pesa per il 5,3% del PIL nazionale – con un valore economico di circa 85,5 miliardi di Euro (1,3 volte in più del PIL della Città Metropolitana di Bologna), e per il 4,5% della popolazione italiana (2,7 milioni di abitanti). Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2015.

Documento realizzato da The European House – Ambrosetti,  
in collaborazione con Intesa Sanpaolo e con il coordinamento istituzionale e scientifico di ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).

Contenuti del documento aggiornati al 15 gennaio 2016  
Documento stampato nel mese di gennaio 2016  
Progetto grafico, impaginazione e stampa: FZ Graphic & Design (Brescia)  
Pubblicazione fuori commercio

Si ringrazia l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) Fondazione ANCI per il sostegno nella pubblicazione del presente documento

© ANCI e The European House - Ambrosetti S.p.A., 2016

