



CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI



## IL MODELLO STRATEGICO PER SVILUPPARE LE CITTÀ METROPOLITANE E LE SUE CARATTERISTICHE





CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI

## Fascicolo 4

IL MODELLO STRATEGICO PER SVILUPPARE LE CITTÀ METROPOLITANE  
E LE SUE CARATTERISTICHE



# 1.

## Gli elementi che costituiscono le Città Metropolitane

Negli ultimi decenni, in un contesto di forte mobilità dei fattori produttivi e di progressiva “dematerializzazione” dell’economia, si sono registrate a livello globale profonde modifiche nelle strategie aziendali e nelle catene del valore.

Le sfide e le opportunità di uno scenario economico e competitivo in continua evoluzione hanno fatto emergere la **centralità della dimensione territoriale**. La competizione si è infatti progressivamente trasformata da “pura” competizione fra imprese ad una competizione più complessa fra sistemi territoriali che si confrontano sul terreno del dinamismo, dell’attrattività e delle capacità progettuali che sanno esprimere. Oggi questi due livelli di competizione convivono e sono strettamente connessi l’uno all’altro.

Lo sviluppo di un territorio – secondo una chiave di lettura prettamente economico-produttiva – riguarda due macro-ordini di obiettivi:

- da un lato, **favorire la crescita delle attività già presenti** sul territorio;
- dall’altro, **attrarre investimenti e risorse dall’esterno**, agendo così da volano per nuove iniziative.

La velocità di trasformazione e cambiamento – intesa anche come progressiva riduzione dei cicli di vita di prodotti, beni, servizi e conoscenze – richiede ai territori di **creare le condizioni strutturali** affinché aziende e istituzioni (nelle loro strutture e organizzazioni, così come nelle loro scelte ed azioni) evolvano nel continuo.

Ai territori e ai loro sistemi di governo è richiesto, come mai prima d’ora, di dotarsi di capacità strategiche e progettuali fortemente incisive e di adeguare rapidamente i processi decisionali e operativi a contesti in continua evoluzione. Ogni sistema territoriale è chiamato ad essere **“intelligente”, flessibile e veloce**, tanto nelle sue scelte strategiche, quanto nella sua “infrastruttura” operativa. Sono quindi necessarie strategie competitive e soluzioni con una continuità d’azione.

Una strategia territoriale efficace – a livello di sistema-Paese, di area vasta o urbana – non può prescindere dalla definizione di una **visione di medio-lungo periodo** e dal fatto che, coerentemente con quest’ultima, siano compiute scelte mirate, concrete e integrate in campo economico, sociale e di organizzazione del territorio,

partendo dalle competenze distintive locali e dalla rimozione dei fattori che inibiscono la valorizzazione del loro pieno potenziale.

In sintesi, è necessario capire che cosa il territorio intende diventare negli anni a venire, che cosa si “sa fare” e con quali altri sistemi territoriali si compete, o si può sinergicamente collaborare. Funzionalmente a questo occorre definire delle **priorità d’azione** e delle **scelte** che siano:

- **focalizzate e chiare**, perché in un contesto di risorse limitate, è fondamentale assicurare concretezza agli indirizzi strategici e alle risorse connesse;
- il più possibile **innovative**, perché – in un’epoca di accelerazione e discontinuità – occorre assicurare che, sia il contesto entro cui le scelte strategiche sono definite, sia gli indirizzi stessi siano in grado di raccogliere e incorporare nuovi approcci e soluzioni.

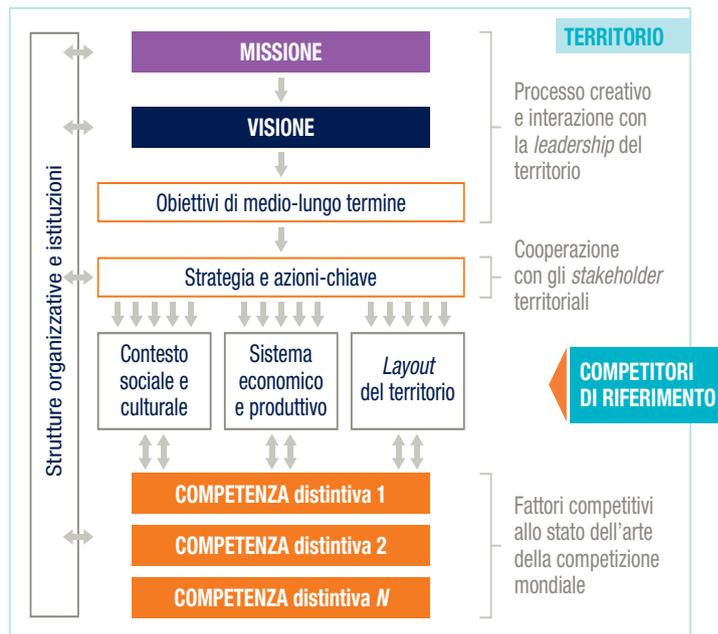


Figura 1. Il modello concettuale messo a punto dal progetto Start City per lo sviluppo territoriale delle Città Metropolitane.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Il presente Capitolo, con riferimento alle Città Metropolitane, intende fornire gli elementi strategici di un processo di sviluppo territoriale, concentrandosi sia sui “pilastri fondanti”, presentati nel paragrafo 2, che sugli elementi di processo, riportati a seguire.

## 1.1.

### Missione e Visione per una Città Metropolitana

In un contesto fortemente competitivo e globalizzato un territorio metropolitano deve essere in grado di creare una identità forte, sviluppando attività produttive, competenze e talenti che garantiscano una fonte di vantaggio competitivo **strutturale e difendibile nel tempo**.

Infatti, lo sviluppo sostenibile di qualsiasi territorio si fonda, da un lato, su un livello “**tattico**”, inteso come l’insieme di elementi (più o meno facilmente) imitabili dai concorrenti (ad esempio, infrastrutture, servizi, fiscalità, sicurezza, burocrazia, ecc.) e, dall’altro, su un livello “**strategico**”, rappresentato dalle competenze distintive che costituiscono un vantaggio competitivo difendibile per il territorio (si veda il successivo paragrafo 1.3).

Ai fini della localizzazione e del consolidamento di tali fattori di vantaggio competitivo due passaggi sono

imprescindibili: la definizione della missione del territorio e la prefigurazione della visione di sviluppo.

Tali elementi – Missione e Visione – attengono a due livelli strategici profondamente diversi, ma tra loro inscindibilmente interrelati.

La prima – la Missione – riguarda la formalizzazione della “**ragion d’essere**” del territorio e della sua organizzazione secondo un determinato assetto. Si tratta dunque dell’enucleazione delle caratteristiche e specificità fondanti del territorio e del modello di sviluppo che questo vuole promuovere rispetto al contesto esterno di riferimento<sup>1</sup>.

La Missione si fonda sulle tipicità e sulle vocazioni del territorio e le coniuga con le esigenze più profonde: si pensi, ad esempio, alla tradizione storico-culturale, alle caratteristiche sociali ed economico-produttive, alle relazioni funzionali tra i Comuni dell’area metropolitana.

La Missione è quindi il punto di partenza per la gestione della Città Metropolitana senza la quale i singoli elementi faticano a trovare una direzione ed una ambizione collettiva condivisa. Inoltre la Missione – chiara, formalizzata e rappresentativa del valore apportabile ai cittadini e alle imprese – diventa uno strumento di **accreditamento della nuova istituzione metropolitana**, anche per convogliare un’immagine differenziante rispetto alle ex-Province (si vedano gli aspetti critici segnalati nel Fascicolo 3).

<sup>1</sup> Ognuno secondo il proprio livello di appartenenza secondo la divisione presentata nel Fascicolo 3: capitali del mondo (*Tier 1*), capitali regionali (*Tier 2*), capitali provinciali (*Tier 3*) e città locali.

Parimenti importante – e complementare alla Missione – è la formulazione della Visione strategica di medio-lungo periodo. La Visione indica il percorso da intraprendere e il futuro orientamento del territorio in termini di indirizzi strategici di sviluppo, settori economici e ambiti di focalizzazione. La Visione è quindi la **raccontazione di sintesi di ciò che un territorio intende diventare** in un periodo definito.

A tal fine, la Visione strategica:

- è **differentiata**, ovvero non generica ed in grado di apportare un contributo distintivo al processo di sviluppo;
- è **inclusiva** (e non esclusiva), rappresentando un *“fil rouge”* che connette tutte le scelte strategiche: definire una visione significa infatti scegliere qual è il *“nucleo trainante”* del territorio;
- fornisce un **indirizzo economico-operativo** della direzione in cui deve andare il territorio;
- è **vincolante** per le linee d’azione nel medio-lungo periodo, indipendentemente dalle alternanze amministrative, pur conservando elementi di flessibilità e adattabilità in base alle esigenze e ai mutamenti del contesto;
- indica le aree (competenze territoriali) in cui intende **eccellere** e una direzione a cui tutte le componenti del territorio possono contribuire;
- fa leva sulla **competenze distintive** del territorio.

La visione, può essere formalizzata o meno, ma di fatto è **condivisa** *toto corde* dalla grande maggioranza dei cittadini e degli *stakeholder* istituzionali ed economici.

Un punto importante è che la visione – per essere efficace – deve tendere all’evoluzione e all’innovazione, includendo un elemento di *“sogno”* in grado di ispirare e generare consenso e *commitment* tra tutti gli *stakeholder* del territorio. In tal senso il livello di cambiamento dei paradigmi tradizionali, può essere incrementale (stimolando percorsi in essere e accelerandoli) o radicale – *disruptive* (innescando dinamiche nuove o sostanzialmente differenti da quelle presenti). Tale scelta è strettamente legata alla valutazione di tre elementi:

- le necessità di crescita del territorio (tipicamente territori in cui il modello economico-produttivo è in crisi, necessitano di Visioni *disruptive*);
- le opportunità offerte dal contesto esterno (ad esempio nuovi settori emergenti, ad alto potenziale, in cui il territorio può specializzarsi e acquisire un forte posizionamento competitivo);
- gli investimenti, finanziari e di capitale umano, necessari a sostenere la Visione.

La definizione della Visione strategica è in ultima analisi un processo iterativo, sviluppato dalla *leadership* del territorio e da chi ne ha responsabilità di governo, che deve tenere conto di una **attenta valutazione dei costi e benefici** associati ai diversi modelli di sviluppo possibili, pena la velleità o l’inefficacia della costruzione strategica.

L’elemento finale che deve essere considerato è la competizione esterna, associato ad una specifica Visione. Occorre, ai fini della fattibilità, considerare con quali **territori concorrenti** alla stessa specializzazione ci si trova a confrontarsi e quale è il loro livello di *“forza”* relativo. Il rischio di trascurare questo passaggio è pensare a Visioni che pur valide in sé e potenzialmente sostenibili dal territorio in base alle sue risorse e caratteristiche, vanno in ultima istanza ad essere depotenziate nei loro impatti concreti, disperdendo al contempo gli investimenti fatti.



Figura 2. Missione e Visione territoriale.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

### La Missione e Visione della Città Metropolitana di Barcellona

Il Piano Strategico Metropolitan<sup>2</sup> formalizza la Missione e la Visione dell’area metropolitana di Barcellona in Spagna:

- Essere un’area metropolitana con un modello di crescita basato sulla **creatività** e la **capacità imprenditoriale** delle persone, dotata di tutte le infrastrutture necessarie e delle piattaforme per la conoscenza derivanti da Università e centri di qualità.
- Diventare una regione capace di **attrarre aziende e talenti** provenienti da tutto il mondo, per consolidare il posizionamento dell’Area Metropolitana di Barcellona come uno dei principali *hub* nell’economia globale.

<sup>2</sup> Fonte: *“Plan Estrategico Metropolitan de Barcelona”* (PEMB).

## La Visione della Grand Lyon

Nel Piano di Sviluppo della *Communauté Urbaine de la Grand Lyon* la visione per la città metropolitana è costruita attorno all'idea della città di Lione come uno "spazio urbano di dimensione europea", in grado di porsi in concorrenza con le altre città europee (non capitali) per l'attrazione delle imprese, e si articola in 5 linee strategiche:

1. Trasformare la città in un polo tecnico-scientifico.
2. Creare una accessibilità "globale", attraverso l'estensione e il miglioramento del sistema dei trasporti urbani e dei collegamenti regionali, nazionali e internazionali.
3. Sviluppare l'attrattività residenziale.
4. Valorizzare le potenzialità turistiche e delle strutture ricettive di rango internazionale.
5. Massimizzare la sostenibilità dell'area, attraverso una politica ambientale metropolitana.

Dal 1° gennaio 2015, dopo 45 anni dalla sua istituzione, la *Grand Lyon* è diventata la *Métropole de Lyon*, che – con i suoi 59 Comuni, una popolazione di 1,3 milioni di abitanti e un territorio di 538 km<sup>2</sup> – è il secondo agglomerato urbano in Francia dopo Parigi.

## Verso uno sviluppo sostenibile: i casi di Greater Manchester e Porto

Altre città metropolitane in Europa hanno individuato, sulla base della vocazione del territorio, una Visione di sviluppo nel medio-lungo termine che intende porre il territorio all'avanguardia su specifici ambiti orientati alla sostenibilità del modello di sviluppo economico e sociale.

Ad esempio, nel Regno Unito, *Greater Manchester* intende essere, entro il 2020, la città pionieristica di un **nuovo modello di crescita economica sostenibile** basato su una regione metropolitana più connessa, di talento e più "verde", in cui tutti i cittadini possono contribuire e beneficiare di una prosperità continua e di una buona qualità della vita<sup>3</sup>.

In Portogallo, l'area metropolitana di Porto si è posta la Visione di diventare un'area metropolitana che, sulla base di prodotti unici e specializzazioni competitive, afferma la propria **resilienza e capacità di sviluppo sostenibile** attraverso la qualità delle idee che stimola, dell'innovazione che promuove, delle opportunità che crea, del tenore di vita che offre e le sinergie in grado di generare in contesti globali<sup>4</sup>.

## 1.2.

### Gli obiettivi strategici

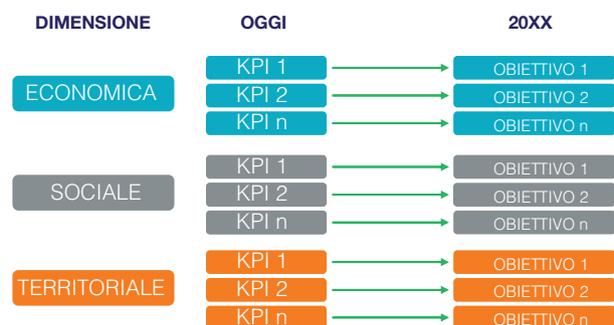
Ai fini della concretezza, alla Visione di sviluppo nel medio-lungo periodo devono essere associati degli **obiettivi strategici** di natura quantitativa. Se indicare una direzione (Visione) della Città Metropolitana rappresenta un'azione necessaria nel processo di sviluppo, definire i parametri attraverso cui valutare gli sforzi ed i risultati è un passaggio sostanziale.

Gli obiettivi rappresentano quindi il **livello operativo della Visione**.

Perché tali obiettivi possano essere efficaci, essi devono:

- essere pochi, chiari e facilmente misurabili;
- essere progressivi e coerenti tra loro;
- essere orientati allo sforzo strategico condiviso, attraverso la visione;
- essere monitorati al fine di valutare lo stato di avanzamento, misurare i progressi e/o implementare azioni correttive se necessario;
- rispondere a principi di *accountability*, con responsabilità e ruoli delineati ("chi fa cosa" ed entro quali termini, con quali risorse e quali *output* e risultati).

Sulla base di queste caratteristiche è possibile misurare i progressi, verificare l'efficacia e l'efficienza degli strumenti adottati e introdurre correzioni o meccanismi di rettifica, quando necessario.



**Figura 3.** La rappresentazione di sintesi del processo di scelta e verifica degli obiettivi strategici.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

<sup>3</sup> Si veda: Greater Manchester Combined Authority, "Better Together. Greater Manchester Strategy 2013".

<sup>4</sup> Si veda: Área Metropolitana do Porto, "AMP 2020 estratégia de base territorial", 2014.



Nella scelta e nell'impiego degli obiettivi strategici e dei parametri (*Key Performance Indicator* - KPI) per la loro valutazione, in accordo con gli elementi di Visione definita, è necessario tenere presente le dimensioni fondamentali in cui si articola un territorio. L'azione di pianificazione delle azioni strategiche, come riportato più avanti, deve infatti articolarsi rispetto a tre grandi ambiti dimensionali, comuni a tutti i territori:

- la dimensione **economica**, che si riferisce tanto al sistema produttivo e delle imprese quanto alla disponibilità di servizi, alla capacità innovativa e di attrazione del territorio;
- la dimensione **sociale**, riferita al contesto sociale che “ingaggia” la collettività, all'organizzazione e promozione di tutte quelle istituzioni con un impatto diretto sul cittadino (dal sistema accademico, al terzo settore, ecc.), facendo leva su elementi quali l'attrattività culturale, diversità e tolleranza, qualità della vita;
- la dimensione **territoriale**, nell'accezione più ampia di pianificazione, di *layout* e di urbanistica del territorio (densità, multifunzionalità, periferie non “periferiche”, infrastrutture fisiche e digitali, riconoscibilità e identità della città metropolitana).

### Gli obiettivi strategici di Greater Melbourne

Il Piano Strategico “*Melbourne 2030 – Planning for sustainable growth*” rappresenta uno sforzo di pianificazione strategica per lo sviluppo sostenibile dell'area con termine temporale al 2030. Il cuore del documento riguarda 9 “direzioni” o “risultati attesi” che guideranno l'azione delle istituzioni, delle imprese e dei cittadini dell'area metropolitana e delle regione per i prossimi 15 anni. Ogni “direzione” è a sua volta composta di diversi obiettivi specifici (*policy*), che contribuiranno a sviluppare l'area verso l'orientamento atteso. Ad ogni obiettivo è associata una serie di iniziative la cui realizzazione determina il raggiungimento, o meno, degli scopi prefissati.

### Gli obiettivi strategici dell'area metropolitana di Boston

Nel documento delineato dal Metropolitan Area Planning Council di Boston per definire il percorso di sviluppo del territorio metropolitano al 2030 e valutare i risultati ottenibili dall'attuazione del piano strategico<sup>5</sup>, sono stati individuati **65 specifici obiettivi** (*goal statement*), organizzati secondo **6 macro-aree tematiche** (crescita sostenibile; residenzialità e urbanistica; dinamismo della collettività; prosperità; collegamenti infrastrutturali; energia, aria, risorse idriche e ambiente).

Adiacuno obiettivo sono associati **più target quantitativi** da raggiungere entro il 2030 e che forniscono un utile bussola per valutare se l'area metropolitana si sta muovendo nella direzione auspicata<sup>6</sup>.

Sono inoltre definite **13 strategie dettagliate** da implementare nel tempo, che servono da *roadmap* per le scelte sulle azioni di *policy*, *advocacy*, pianificazione e di sviluppo del territorio. Le *implementation strategy* includono raccomandazioni specifiche rivolte al Governo, alle imprese, alle istituzioni e alle singole famiglie. Ognuna di queste strategie attraversa trasversalmente tutte le aree tematiche identificate, secondo un approccio globale alle grandi sfide della regione di Boston. Le strategie sono multiple, ed ogni strategia è finalizzata a conseguire più obiettivi dato che raramente vi è una sola azione che può raggiungere simultaneamente un determinato obiettivo, e ogni azione politica determina impatti su più aree d'intervento.

## 1.3.

### Le competenze distintive

La Visione deve fare leva sulle competenze territoriali, ovvero su una **specificità abilità del territorio** in attività quali industria, servizi, educazione, ricerca, ecc.. Le sue componenti sono:

- i. Conoscenza accumulata in gruppi di persone del territorio.
- ii. Numerosità delle persone con conoscenza accumulata.

<sup>5</sup> Fonte: Boston Metropolitan Area Planning Council, “*MetroFuture: Making a Greater Boston Region - Regional Plan: goals and objectives*”, maggio 2008.

<sup>6</sup> Ad esempio, per raggiungere l'obiettivo specifico legato a “rendere competitiva Metro Boston a livello globale nell'economia della conoscenza” (obiettivo n. 33) sono stati individuati 4 *target* quantitativi al 2030: 1. L'occupazione totale nella regione metropolitana dovrà crescere dell'11% o aumentare di 292.000 posti di lavoro; 2. I settori che richiedono forza lavoro qualificata dovranno crescere ad un tasso superiore al tasso di occupazione medio della regione; 3. Gli investimenti pubblici e privati in R&S dovranno crescere almeno del 5% medio annuo; 4. La regione di Metro Boston dovrà essere classificata tra le prime 10 aree statunitensi per numero di brevetti ogni 10.000 imprese.

- iii. *Know-how* accumulato in *database* fisici.
- iv. Strutture economiche (imprese, istituzioni, ecc.) che accolgono le persone con tale competenza e i rispettivi meccanismi di funzionamento (che possono facilitare o intralciare l'espressione della competenza).
- v. Infrastrutture fisiche e infostrutture (qualità e dotazione) e sistema burocratico-amministrativo che possono facilitare o intralciare l'espressione della competenza.
- vi. Piena consapevolezza della maggioranza degli attori istituzionali, sociali ed economici del territorio di possedere la competenza.

Le competenze si distinguono dai patrimoni (o *asset*) territoriali. Questi ultimi esprimono infatti un elemento/fattore disponibile nel territorio che non necessariamente rappresenta un fattore di vantaggio competitivo o di distintività. Solo quando viene inserito e valorizzato all'interno di una strategia territoriale – e in coerenza con la Visione – tale potenziale può tradursi in una competenza:

- Il **patrimonio** è tutto ciò che un territorio possiede e che ha valore per chi vi opera.
- La competenza è la capacità di una città o di un territorio di **fare "qualcosa"**.

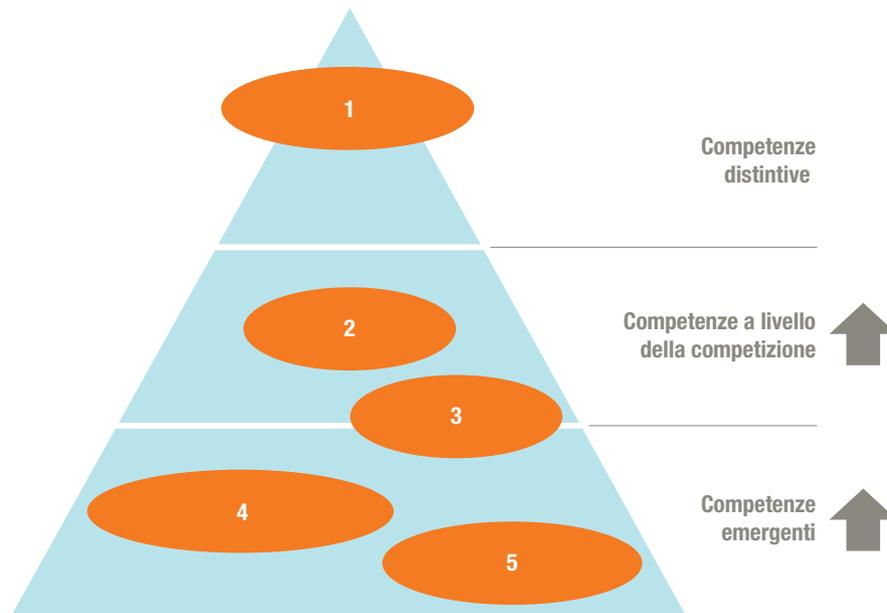
Quindi, le competenze diventano "distintive" quando sono ad un livello complessivo (qualità e intensità) superiore a quello dei territori concorrenti. In tale logica, un territorio ha **un numero limitato di competenze distintive**, tipicamente non superiore a quattro/cinque.



**Figura 4.** Competenze distintive e patrimonio del territorio.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Ai fini della strategia di sviluppo, è inoltre essenziale **valutare il grado di distintività e competitività** delle competenze per poter valutare e pianificare le azioni per la loro valorizzazione. Alcune competenze, magari anche tradizionali del territorio, potrebbero infatti essere – alla luce dei cambiamenti interni ed esterni – in una situazione tale da non giustificare ulteriori investimenti (un esempio tipico di tale situazione è il mantenimento "artificioso" di produzioni sul territorio che non hanno più ragione economica).



**Figura 5.** I diversi gradi di distintività delle competenze territoriali.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Competenza distintiva	Livello di maturità	Potenzialità di sviluppo	Competizione esterna	Sforzo per sviluppare la competenza
Competenza 1	●	○	●	●
Competenza 2	◐	◐	●	●
Competenza 3	◐	◐	◐	◐
Competenza 4	○	●	●	◐
Competenza 5	◐	◐	●	◐

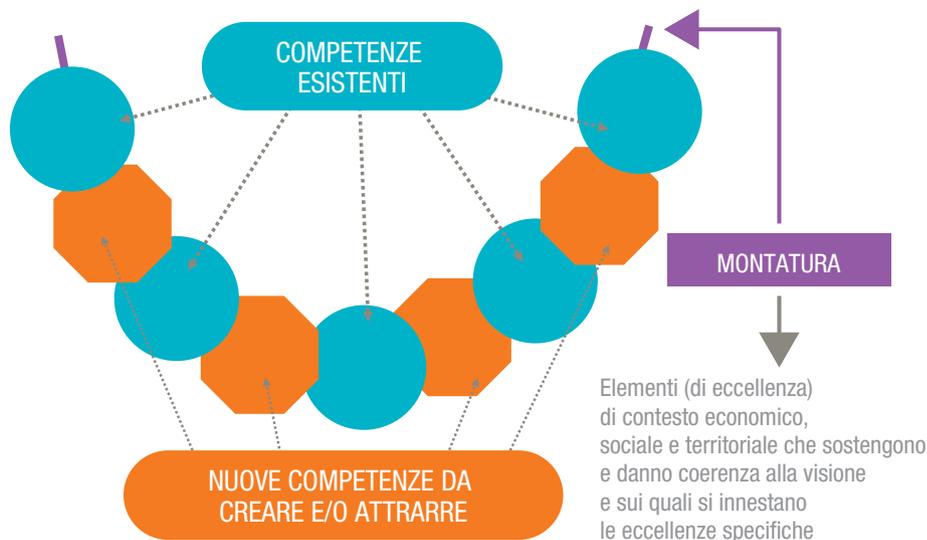
Livello: ● Alto ○ Basso

**Figura 6.** Schema esemplificativo di valutazione qualitativa delle competenze distintive di un territorio (situazione attuale).  
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Le competenze strategiche, devono essere – per quanto possibile – **integrate tra loro**, creando un “ecosistema” in grado di auto-rafforzarsi e crescere nel continuo. Nello specifico, il territorio deve creare una sorta di “*collier*” di competenze strategiche di eccellenza (competenze

attuali e nuove competenze da costruire e attrarre): secondo questa logica, è fondamentale la “montatura”, ossia gli elementi di contesto economico, sociale e territoriale che sostengono e danno coerenza alla Visione e su cui si innestano le eccellenze specifiche.

8



**Figura 7.** Il “collier” delle competenze strategiche di un territorio e la “montatura” che le sostengono.  
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Come riportato più avanti, un piano integrato di sviluppo territoriale di lungo periodo deve essere in grado di coniugare le competenze distintive, supportando quelle

già esistenti e sviluppando quelle *in nuce*, in modo da renderle un elemento portante della capacità competitiva dell’intera area metropolitana.

## Il caso della Città Metropolitana di Bruxelles

Il Piano Strategico Metropolitan di Bruxelles<sup>7</sup> delinea la Missione dell'area metropolitana belga: diventare il **cuore economico e culturale dell'Europa**, legando l'immagine della regione metropolitana alla dimensione europea e sviluppando i servizi per rendere il territorio attrattivo e piacevole.

Il piano specifica inoltre che entro il 2018 l'area metropolitana di Bruxelles dovrà orientare le proprie attività in chiave strategica nell'intento di divenire:

- un centro di livello mondiale per gli **affari internazionali** (sfruttando la presenza della Commissione Europea, della NATO e di altre istituzioni internazionali) e l'*hub* europeo più importante per le aziende dei Paesi in via di sviluppo;
- un centro per sviluppare l'**economia della conoscenza** con *focus* su ICT, salute e logistica avanzata, fortemente attrattivo di talenti internazionali;
- il **cuore finanziario dell'Europa**, facendo leva sulle tecnologie digitali che stanno trasformando il settore bancario, dei pagamenti e delle transazioni finanziarie.

Bruxelles può vantare alcune competenze distintive che le consentiranno di concretizzare questa Visione nel medio-lungo termine:

- È un **centro diplomatico e degli affari**, con oltre 50.000 aziende con quartieri generali o rappresentanze a Bruxelles; a livello globale, è seconda solo a Washington per concentrazione di gruppi di interesse e ONG; inoltre un terzo della popolazione residente è straniera.
- Vanta un **settore terziario sviluppato**: il 17% del PIL deriva dalla P.A. e dai servizi amministrativi; Bruxelles è 12° al mondo per la sicurezza ed il 40% dei pernottamenti nell'area è riconducibile a convegni e seminari.

## 1.4.

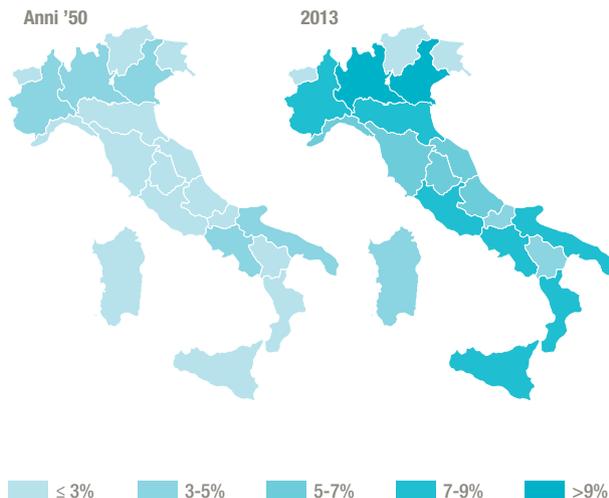
### Gli ambiti chiave da presidiare per lo sviluppo

La Legge n. 56/2014 attribuisce, tra le competenze delle Città Metropolitane italiane, la "promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale". Affinché le Città Metropolitane possano svolgere al meglio questa funzione ed essere quindi un motore di sviluppo per il territorio di riferimento e per il sistema-Paese (si vedano anche i Fascicoli 2 e 3 del Libro Bianco), occorre che esse presidino, in **modo efficiente**, quattro ambiti-chiave secondo determinati criteri, come di seguito illustrato:

1. **Pianificazione territoriale.** La pianificazione del territorio metropolitano deve essere gestita secondo una logica unitaria e deve puntare ad almeno tre ordini di macro-obiettivi che rispondono ad esigenze attuali e concrete della Città Metropolitane italiane:
  - **Pianificazione coerente con la visione di sviluppo e gli obiettivi di crescita**, in particolare, prevedendo l'insediamento e il ribilanciamento delle funzioni sul territorio nell'ottica di valorizzare l'intera area metropolitana. Questo dovrà favorire la diversificazione e l'attrattività, evitando che si creino aree più svantaggiate di altre e permettendo che i benefici derivanti dalla pianificazione integrata e dallo sviluppo economico interessino l'intero territorio metropolitano. Tale passaggio è essenziale alla luce delle caratteristiche delle città italiane che vedono, tendenzialmente, un peso rilevante dei Comuni capoluogo con il 43% della popolazione, il 65% delle aziende estere e il 46% del sistema di accoglienza<sup>8</sup>.
  - **Gestione dello *sprawl* urbano**, minimizzando e ottimizzando le nuove costruzioni e riqualificando l'esistente in un'ottica di sostenibilità ed efficienza, che permetta di "accorciare" e addensare le reti urbane economiche, sociali e dei servizi, così da generare una riduzione dei costi e maggior valore ed efficienza. L'Italia non è tra i Paesi europei a più alta densità abitativa e ad alto tasso di urbanizzazione, ma ha tassi di *sprawl* urbano tra i più alti in Europa (consumo del suolo di circa 8 m<sup>2</sup>/secondo, passato dal 2,9% negli anni Cinquanta del secolo scorso a oltre il 7% stimato per il 2014 a livello nazionale)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Misurato come numero di letti in esercizi alberghieri sul totale nazionale. Fonte: Istat, 2015.

<sup>9</sup> Stima del suolo consumato a livello nazionale, in percentuale sulla superficie nazionale. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai circa 21.000 km<sup>2</sup> del territorio italiano. Fonte: ISPRA, "Il consumo del suolo in Italia", 2015.



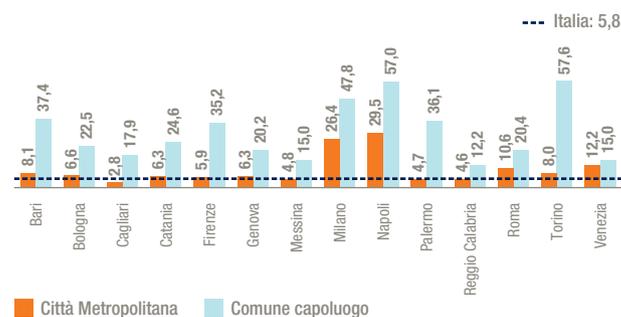
**Figura 8.** Stima del suolo consumato nelle Regioni italiane: confronto tra gli anni Cinquanta del secolo scorso e il 2013.

Fonte: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), 2015

- **Ricucitura degli “spazi vuoti” e delle periferie** tra il Comune capoluogo e gli altri Comuni della cintura metropolitana, secondo modalità che non incentivino il consumo del suolo o la riduzione di spazi verdi, ma che sappiano valorizzare le aree urbane, il loro potenziale economico e sociale, e aumentare l'uso collettivo degli spazi (riducendo le distanze tra i Comuni e aumentando il senso di appartenenza e inclusione dei cittadini metropolitani).

2. **Riqualificazione urbana.** Un secondo ambito-chiave, strettamente collegato al precedente, riguarda la riqualificazione e rigenerazione urbana, che dovrebbe puntare prioritariamente a:

- **Riutilizzare e ri-funzionalizzare l'esistente**, secondo logiche di sostenibilità e in coerenza con la visione e gli obiettivi strategici. Si tratta di dotare le strutture già esistenti di nuove funzioni più coerenti con la Visione della Città Metropolitana, riqualificandole e ammodernandole, permettendo di ridurre il consumo di suolo e l'*urban sprawl*, con vantaggi in termini di risparmio e di maggior efficienza nella gestione di servizi e nell'amministrazione metropolitana. Oggi 10 su 14 Città Metropolitane italiane mostrano un livello di consumo del suolo superiore alla media nazionale (5,8). In particolare tutte le Città Metropolitane vedono il Comune capoluogo – con “picchi” in alcuni come Torino, Firenze, Palermo o Bari – utilizzare il territorio a tassi multipli rispetto alla cintura: questo apre evidenti **problemi di insostenibilità del modello attuale**.



**Figura 9.** Il consumo del suolo nelle Città Metropolitane italiane e nei Comuni capoluogo, 2012.

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

- **Adottare soluzioni di social housing** secondo logiche di equità e coesione sociale, valorizzando le sinergie con il quartiere e la città, promuovendo iniziative di inclusione (ad esempio, sostegno alle fasce della popolazione più colpite dagli effetti della crisi degli ultimi anni) e partecipazione attiva degli inquilini alla vita sociale dell'area urbana – su tale punto si veda anche quanto riportato nel paragrafo 1.3. del Fascicolo 2. Queste misure devono contribuire al raggiungimento di una maggiore sostenibilità sociale, economica e ambientale della comunità attraverso la riqualificazione urbana e architettonica in coerenza con le indicazioni strategiche di sviluppo urbanistico su scala metropolitana, anche facendo leva sulla **collaborazione tra P.A. e soggetti non pubblici** (sistema produttivo, fondazioni di origine bancaria, rete dell'associazionismo e società civile). In particolare, le soluzioni di *social housing* nell'area metropolitana devono rispondere a questi criteri:
  - Fornire una risposta, attraverso progettualità innovative, alla domanda abitativa di quanti si trovano in una situazione temporanea di vulnerabilità economico-sociale e di quanti sono esclusi dalle politiche abitative tradizionali<sup>10</sup>.
  - Promuovere forme di coabitazione giovanile solidale (ad esempio, insediamento di giovani in condomini di edilizia residenziale pubblica che, a fronte di uno sconto sull'affitto mensile, si dedicano ad attività di volontariato a beneficio della comunità) e generare occasioni di scambio e socializzazione tra i coabitanti.
  - Adottare meccanismi di intermediazione immobiliare sociale (ad esempio, creazione di un canale diretto tra giovani e studenti

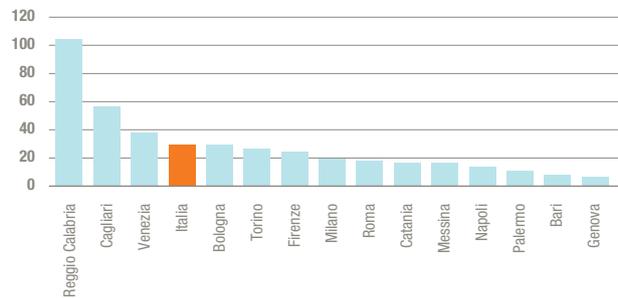
<sup>10</sup> Cittadini che non hanno redditi sufficientemente alti per rivolgersi al mercato, ma nemmeno così bassi da consentire loro di accedere all'edilizia residenziale pubblica.

interessati ad una esperienza di coabitazione e i proprietari di alloggi di medie-grandi dimensioni).

- o Contribuire alla definizione e diffusione di una nuova “cultura dell’abitare sociale” nell’area metropolitana, attraverso la previsione di residenze temporanee a canoni di affitto calmierati per diverse tipologie di utenti (ad esempio, lavoratori in trasferta o in mobilità, lavoratori precari, studenti universitari, ricercatori, giovani interessati a esperienze formative o di lavoro, famiglie con anziani a carico, ecc.) e l’insediamento di servizi comuni per gli abitanti e di attività commerciali e di animazione rivolte al quartiere.

- **Creare dei landmark in chiave economica**, oltre che urbanistica, per connotare l’immagine della Città Metropolitana e favorirne la riconoscibilità all’esterno (a livello nazionale e internazionale) e all’interno. Ciò consentirà anche di aumentare il senso di appartenenza al nuovo ente e l’identificazione della cittadinanza metropolitana. La creazione del *landmark* dovrà sostenere la Visione e gli obiettivi strategici della Città Metropolitana in modo da diventare essa stessa un attrattore economico del territorio (si veda più avanti il caso di Bilbao).
- **Incrementare la connettività** dal punto di vista fisico e immateriale, con interventi sulla localizzazione delle funzioni, la valorizzazione delle periferie, il potenziamento delle infrastrutture di collegamento e accessibilità e l’utilizzo delle nuove tecnologie digitali e per la comunicazione per favorire modalità di relazione e lavoro dematerializzate. Le città che generano più creatività – e quindi innovazione e sviluppo economico (e sociale) – sono infatti quelle che favoriscono la densità delle interrelazioni e lo scambio di idee<sup>11</sup>.
- **Dare centralità alla “qualità del luogo”**, anche in termini di adeguata offerta di verde urbano (al 2013 solo in 3 capoluoghi delle Città Metropolitane italiane la media di verde urbano per abitante è superiore alla media nazionale), adozione di soluzioni di efficienza energetica (anche dal punto di vista del rinnovo degli edifici e dell’adozione di regolamenti stringenti sotto il profilo della classe energetica) e di piani energetici e per la sostenibilità ambientale

su scala metropolitana. Questo potrà essere un importante fattore attrattivo e localizzativo per la Città Metropolitana.



**Figura 10.** Disponibilità di verde urbano<sup>12</sup> per Comune capoluogo delle Città Metropolitane italiane (m²/abitante), 2013.

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

3. **Sostegno all’innovazione.** Per favorire lo sviluppo di *know-how* e competenze, l’attrazione di talenti e l’insediamento di siti produttivi specializzati nell’area metropolitana, è centrale il sostegno all’innovazione, che deve seguire i seguenti criteri:
  - Sviluppare un **“ecosistema” integrato** di innovazione basato su cinque pilastri (finanza, Università e ricerca, aziende, settore pubblico, strutture di *technology transfer*), in cui la massimizzazione della velocità dei network e l’ottimizzazione dell’efficacia sono fattori cruciali.
  - Insediare **poli di eccellenza a livello internazionale**, dando la priorità (coerentemente con la visione) alla valorizzazione dei centri di ricerca e innovazione già esistenti sul territorio.
  - Favorire la creazione di **filieri integrate**, favorendo la nascita di *startup* e *business incubator*, investendo sulle eccellenze del territorio, focalizzandosi sulle competenze distintive che sono coerenti con la visione di medio-lungo termine, e favorendo la collaborazione tra grandi imprese e PMI innovative.
  - Rafforzare gli investimenti in capitale umano e le competenze diffuse, anche tecnologiche, nell’amministrazione pubblica, facendo leva sugli strumenti ad oggi disponibili (ad esempio, il Programma Operativo Nazionale - PON - *Governance* e *Capacità Istituzionale* 2014-2020).

<sup>11</sup> La creatività è direttamente proporzionale all’intensità degli stimoli e delle informazioni ricevute e scambiate. I territori più competitivi sono quelli che favoriscono la “fertilizzazione incrociata” tra culture ed esperienze. Per far ciò occorre progettare il territorio per aumentare la densità demografica: in fase di analisi occorre misurare, ad esempio, indicatori come il tasso di crescita della popolazione, la densità abitativa, la localizzazione delle aree produttive e residenziali, ecc.; in fase di progettazione occorre, ad esempio, far compenetrare i luoghi produttivi e quelli residenziali. Si veda anche lo studio The European House- Ambrosetti – Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), “Le Città dei Creativi: quali, perché e le politiche per migliorarle”, 2005.

<sup>12</sup> Per “verde urbano” si intende il patrimonio di aree verdi, disponibili per ciascun cittadino, presente sul territorio comunale gestito direttamente o indirettamente da enti pubblici. Include ville, giardini e parchi che abbiano interesse artistico, storico, paesaggistico e/o che si distinguono per la non comune bellezza (D. Lgs. 42/2004), le aree a verde attrezzato (quali i piccoli parchi e giardini di quartiere), le aree di arredo urbano, create per fini estetici e/o funzionali (quali piste ciclabili, rotonde stradali, spartitraffico, etc.), i giardini scolastici, gli orti urbani, le aree sportive all’aperto, le aree destinate alla forestazione urbana, le aree boschive, il verde incolto; altre tipologie di verde urbano. Fonte: Istat.

## Il polo di eccellenza di Parigi-Saclay

La Francia, attraverso una politica-Paese proattiva di sostegno pubblico all'innovazione in risposta alle sfide dello sviluppo, ha promosso la costituzione di 71 *cluster* tecnologici, capaci di attrarre circa 280.000 studenti stranieri e più di 1.000 multinazionali straniere. All'interno di questa strategia, Parigi-Saclay ha l'ambizione di diventare **il più grande cluster innovativo europeo e tra i primi 10 al mondo** (il MIT lo ha già censito come uno degli 8 "world innovation cluster").

L'area di Parigi-Saclay oggi conta 675mila abitanti, con 372mila posti di lavoro, una concentrazione di occupazioni *high-tech* quattro volte superiore alla media francese e una quota sul totale dell'economia ad alta intensità di conoscenza (*Knowledge Intensive Business Services - KIBS*) del 27% contro il 28% della Silicon Valley.

Attualmente il 15% dei fondi pubblici per la ricerca in Francia è concentrato nella zona di Parigi-Saclay. Nell'area sono insediati i centri di ricerca di riferimento di diverse aziende francesi *leader* nei rispettivi settori industriali, come Danone (alimentare), PSA Peugeot-Citroën e Renault (*automotive*), Air Liquide (chimica), Alcatel (telecomunicazioni) e Thalés (aerospazio).

Dai 5 miliardi di Euro di investimenti pubblici, è attesa l'attivazione di oltre 20 miliardi di Euro di capitali privati investiti in progetti di espansione immobiliare, abitazioni, residenze per gli studenti, *business center* e centri di ricerca privati.

Fonte: [www.campus-paris-saclay.fr](http://www.campus-paris-saclay.fr)

## La strategia integrata di Barcellona per la riqualificazione e rigenerazione urbana

La Città Metropolitana di Barcellona ha adottato una strategia integrata di sviluppo territoriale, che ha fatto leva su di una forte *leadership* politica e locale per guidare il processo di rigenerazione e sviluppo, con un approccio dell'intervento pubblico fortemente legato alle esigenze della comunità locale.

La Città Metropolitana è stata vista come la somma di poli (**modello policentrico**) e sono stati effettuati significativi investimenti nelle **infrastrutture di trasporto** per migliorare l'accessibilità. Inoltre, la realizzazione di grandi eventi internazionali ha contribuito a migliorare il prestigio della città e ad attrarre investimenti privati e capitale umano.

In questo senso, gli edifici e le infrastrutture realizzate per gli eventi sono di altissima qualità e servono un duplice scopo: per l'uso a breve termine durante l'evento stesso e come mezzo per rigenerare una zona poco valorizzata della città, nel lungo termine.

Numerose misure portate avanti negli ultimi anni vanno in questa direzione:

- sono stati effettuati interventi sull'istruzione e la formazione professionale per la riqualificazione delle competenze e per sostenere il nuovo modello di sviluppo economico;
- sono state adottate specifiche politiche per introdurre un nuovo *mix* sociale nei quartieri degradati, accompagnate dalla creazione di nuovi spazi aperti comuni in aree strategiche per favorire l'inclusione sociale e la multiculturalità;
- è stato adottato un approccio flessibile alla pianificazione con lo sviluppo urbanistico che punta alla **rigenerazione delle periferie e delle zone più degradate** e alla **riduzione della densità urbana del 20%**, anche per prevenire la duplicazione delle funzioni;
- gli edifici di valore storico-culturale sono stati conservati per uso pubblico e come elementi identitari del territorio, mentre, al contempo, è stata incoraggiata l'architettura innovativa e creativa;
- sono stati varati ampi programmi integrati di rinnovamento urbano (acquisto obbligatorio degli edifici in pessime condizioni per la ristrutturazione utilizzando fondi pubblici; ristrutturazioni secondo canoni di efficienza e alti standard qualitativi sia interni che esterni; incentivi fiscali e sovvenzioni per ristrutturare le proprietà; ecc.).

Nell'area metropolitana di Barcellona, in 20 anni (1991-2011), anche per effetto di questa strategia, l'occupazione nei servizi ad alta conoscenza è raddoppiata, con una redistribuzione su tutto il territorio metropolitano.

Fonte: Àrea Metropolitana de Barcelona ([www.amb.cat](http://www.amb.cat))

4. **Mobilità e trasporto pubblico.** Alla luce delle esperienze nazionali e delle *best practice* internazionali, la gestione della mobilità e del trasporto pubblico nelle aree metropolitane dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi guida:

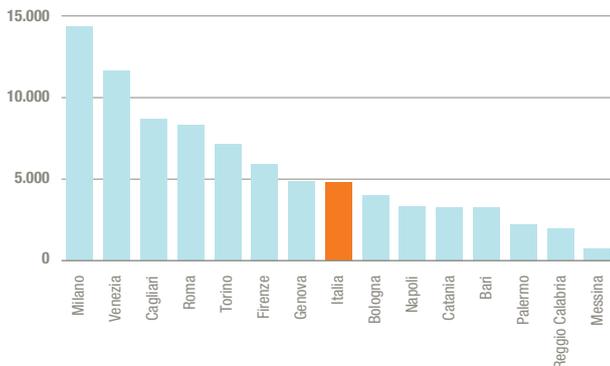
- **Smartness**, ossia una mobilità “intelligente”, che non necessiti della costruzione *ex-novo* di ulteriori infrastrutture, ma che punti ad ottimizzare l’esistente attraverso l’utilizzo e l’integrazione di sistemi ICT e nuove tecnologie, permettendo di intervenire sui problemi in tempo reale, con costi ridotti e in tempi brevi.
- **Integrazione su scala metropolitana**, quindi una mobilità che copra l’intero territorio metropolitano e permetta di muoversi in modo efficiente da un punto all’altro, senza avvantaggiare alcune aree e cittadini. Questo dovrà avvenire attraverso **soluzioni intermodali**, che utilizzino diverse modalità e mezzi di trasporto, in chiave sistemica, anche attraverso la gestione integrata del servizio e la creazione di una tariffa comune a tutta la Città Metropolitana. Oggi tra le diverse Città Metropolitane italiane si osserva una evidente variabilità in termini di utilizzo del sistema di Trasporto Pubblico Locale. Questo induce a promuovere una maggiore integrazione nella gestione dei diversi servizi di trasporto pubblico (ad esempio, trasporti urbani ed extra-urbani su strada e ferro) e ad adottare meccanismi in grado di disincentivare la preferenza dei cittadini verso la mobilità individuale.

- **Sostenibilità**, ossia una mobilità che ricorre a soluzioni di “mobilità dolce” (ad esempio, piste ciclabili), con basso impatto ambientale e che integrano le soluzioni di trasporto più innovative, incluse quelle relative alla *sharing economy* abilitate dalle nuove tecnologie (sistemi di *carsharing/carpooling*; sistemi intelligenti di *bikesharing*; *smart parking*; ecc.).

Questi principi si inseriscono su esigenze attuali e concrete delle odierne Città Metropolitane, che rimangono fortemente **congestionate**, non soltanto all’interno del Comune capoluogo o di singoli Comuni, ma anche e soprattutto sulle principali direttrici di collegamento che insistono sulla realtà metropolitana (ad esempio, quelle che servono i flussi del pendolarismo giornaliero verso i centri urbani di maggiori dimensioni).

L’Italia è tra i Paesi europei con i più alti livelli di congestione (Milano e Roma sono la prima e la settima città più congestionata d’Europa) e seconda in Europa per tasso di motorizzazione (621,2 autovetture ogni 1.000 abitanti nel 2012) rispetto ad una media UE di 487,2. Al fenomeno della congestione del traffico urbano si aggiungono i problemi dell’**inquinamento atmosferico** e dell’aumento del **tempo dedicato alla mobilità** (in Italia, nelle aree urbane, la velocità media di spostamento nelle ore di punta è di 7-8 km/ora), con i costi connessi al trasporto che ammontano, considerando gli impatti diretti e indiretti, a circa 300 miliardi di Euro all’anno a livello di sistema-Paese<sup>13</sup>.

All’estero, diverse metropoli hanno sperimentato con successo soluzioni per gestire la mobilità secondo questi principi, come Hong Kong (approccio integrato) o Parigi (attenzione a misure di mobilità “dolce”).



**Figura 11.** Trasporto Pubblico Locale nelle Città Metropolitane italiane (km/passeggero), 2012.

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

<sup>13</sup> Nel dettaglio, il trasporto in Italia genera un costo di 160 miliardi di Euro da autovetture, 10 da motoveicoli e 130 da trasporto merci. Si veda: Università IUAV di Venezia, “New Urban Question. Ricerche sulla città contemporanea, 2009-2014”, dicembre 2013.



### Il trasporto “*smart*” integrato di Hong Kong

Hong Kong ha ottenuto importanti risultati per la sostenibilità dei trasporti grazie ad una visione chiara dei problemi di mobilità e a una strategia integrata e coerente. Da anni la città si è dotata di un dipartimento dedicato alle soluzioni di mobilità intelligente e ha implementato applicazioni specifiche quali: sistemi di controllo del traffico, immagini a circuito chiuso sul web, sistema automatico di raccolta dei pedaggi, *smart mobility card*, parcheggi elettronici, telecamere a infrarossi e di misurazione della velocità, sistemi di indicazione della durata del viaggio, mappa in tempo reale della velocità del traffico, centro di controllo del traffico, sistema informativo dei trasporti. Tutti questi elementi funzionano in logica di sistema e sono integrati tra loro.

Un esempio significativo è l'ampia diffusione della *mobility card* per il trasporto pubblico (2,9 carte per cittadino, quindi la più alta diffusione *pro-capite* al mondo). Uno degli elementi di successo della elevata penetrazione della carta è stata la possibilità di utilizzarla per la mobilità (oggi l'84% della popolazione di Hong Kong utilizza i mezzi di trasporto pubblici) e per altri servizi: la *smart card contactless* Octopus - lanciata nel 2007<sup>14</sup> ed utilizzata oggi dal 99% della popolazione di Hong Kong tra i 16 e i 64 anni - può essere impiegata su tutto il sistema di trasporto pubblico di Hong Kong (metropolitana, autobus, tram, treni ad alta velocità e a lunga percorrenza, traghetti), e per effettuare acquisti presso punti vendita selezionati (ristoranti, *fast food*, supermarket, ecc.) e nel settore pubblico (come scuole e ospedali).

### Le soluzioni di mobilità “dolce” a Parigi

Fra le possibili politiche di *smart mobility*, le Città Metropolitane possono considerare la realizzazione di misure volte a ridurre, nel breve e nel medio-lungo periodo, gli impatti negativi connessi allo *urban sprawl* e alla congestione del traffico, con impatti positivi sulla sostenibilità urbana ed ambientale.

Ne è una dimostrazione il caso di Parigi, oggi tra le metropoli europee all'avanguardia per il sistema di *bikesharing*. Il sistema adottato a Parigi si basa sulla localizzazione strategica delle stazioni di *bikesharing*, in prossimità delle stazioni ferroviarie e dei punti di snodo principali del trasporto pubblico (una rete di 1.800 stazioni, distribuite ogni 300 metri nella città in 30 Comuni limitrofi, con mezzi disponibili 24/24h per tutto l'anno), ma anche su sistema di incentivi (ad esempio, la prima mezz'ora di noleggio è gratuita) finalizzati ad attrarre la popolazione e promuovere l'adozione di mezzi di spostamento urbano sulle brevi distanze meno inquinanti e più rispettosi dell'ambiente.

<sup>14</sup> Da febbraio 2014, è stato attivato il servizio “Octopus On-line Payment Service”, una soluzione innovativa di pagamento *mobile* che utilizza *smart card contactless* per elaborare i pagamenti *on-line* su dispositivi a tecnologia *Near Field Communication* (NFC). Sono inoltre disponibili più tipologie di carte ricaricabili in funzione della tipologia di cliente (cittadini, imprese, turisti, ecc.). Fonte: Octopus, 2015.

## 2. Come si gestisce il processo di sviluppo delle Città Metropolitane

I pilastri fondanti del modello di sviluppo territoriale necessitano di elementi di processo per l'attuazione di una strategia di successo. I singoli elementi – Missione, Visione, competenze distintive, obiettivi strategici ed ambiti chiave per lo sviluppo economico – rappresentano infatti un insieme di **condizioni necessarie ma non sufficienti** per garantire un'implementazione in grado di indirizzare le competenze del territorio verso uno sforzo comune per aumentare la competitività del territorio.

### 2.1.

#### Il piano delle azioni strategiche

Il processo di aggregazione degli *stakeholder* deve gravitare intorno ad un piano delle azioni che, in accordo

con gli elementi fondanti sopra riportati, riesca a dare tutti gli elementi di processo necessari per la corretta implementazione del progetto di sviluppo territoriale.

Il piano delle azioni deve rispondere ad alcuni criteri imprescindibili della programmazione strategica:

- **Definizione di priorità**, a seconda della Missione, della Visione, nonché degli obiettivi strategici stabiliti per il territorio.
- **Suddivisione delle azioni nelle tre dimensioni** (economica, sociale e urbanistico-territoriale), declinando progettualità e iniziative secondo queste tre macro-aree.
- **Definizione di obiettivi misurabili** ed estremamente pratici, anche mediante il lancio di progettualità in grado di contribuire al raggiungimento del risultato prefissato.

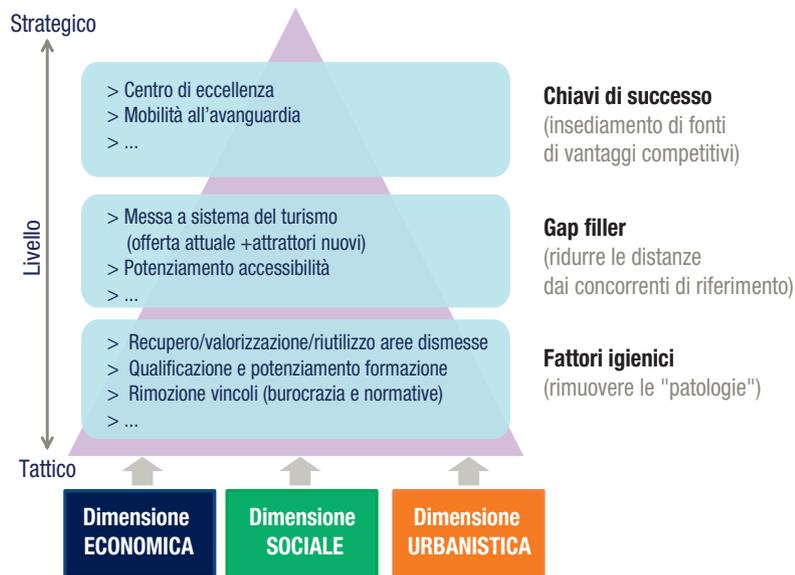


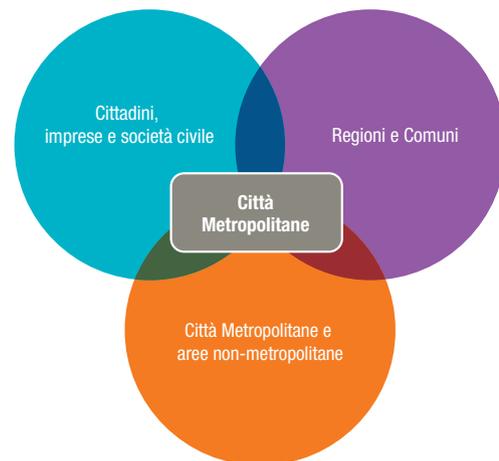
Figura 12. Gli elementi del piano delle azioni strategiche (esemplificativo).

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

In particolare, il piano delle azioni deve definire condotte e progettualità secondo un'impostazione metodologica precisa, in base al grado di distintività delle competenze e al grado di priorità. Si vengono così a formare tre gruppi di azioni secondo queste due dimensioni e la diversa natura (tattica/strategica) di operatività:

- I **"fattori igienici"** riguardano le azioni necessarie per rimuovere ostacoli e impedimenti allo sviluppo di nuove competenze o competenze che si stanno affermando nel territorio. I fattori ostativi possono essere di natura istituzionale, legati alle risorse, alla regolamentazione o alle strutture di *governance*.

- Le **azioni di “gap filler”** intendono colmare un gap rispetto ad un competitor (nazionale o internazionale), riducendo la distanza che esiste rispetto ad un *benchmark* in termini di servizio, qualità o quantità.
- Le **“chiavi di successo”** sono quelle azioni in grado di garantire e/o sviluppare un vantaggio competitivo nel processo di creazione del valore. Le azioni volte a superare “la frontiera” fanno spesso leva sulle competenze distintive di un territorio e prevedono approcci innovativi anche attraverso la sperimentazione di soluzioni alternative.



**Figura 13.** Gli attori coinvolti nel processo di gestione della governance metropolitana.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

## 2.2.

### La gestione della governance territoriale

La costituzione delle Città Metropolitane, alla pari di altri processi di riforma delle amministrazioni locali, solleva diverse tematiche relative alla *governance* territoriale. Nello specifico, le Città Metropolitane – in quanto enti di secondo grado – si trovano oggi a dover gestire le relazioni con diverse istituzioni, pubbliche e private, nonché *stakeholder* territoriali di diversa natura.

In questo processo, il successo delle Città Metropolitane dipenderà dalla capacità di garantire un **dialogo costruttivo** con le diverse forme di governo e dalle modalità di **presidio delle relazioni** con i livelli di *governance* territoriale, formali e informali, nonché della stessa cittadinanza.

In sintesi, sin dalla loro istituzione, le Città Metropolitane hanno dovuto interagire e sempre più dovranno coordinarsi con tre livelli distinti di portatori d'interesse:

1. I **cittadini, le imprese e la società civile** in senso lato (dall'università ai centri di ricerca, dal sistema associativo alle organizzazioni *non-profit* e alle altre istituzioni non direttamente coinvolte nella *governance* del territorio).
2. Le **istituzioni pubbliche per l'amministrazione del territorio**, ed in particolare gli enti sovra-ordinati (Regioni) e sotto-ordinati (Comuni).
3. Le altre **Città Metropolitane limitrofe e le aree non-metropolitane**.

La scelta di una Missione e di una Visione per il territorio **non è esclusiva**: la visione è un indirizzo per coordinare gli sforzi di tutti, dare una direzione al territorio e aiutare a trovare facilitazioni e aiuto da altri attori.

Per il successo dell'azione di gestione strategica, con l'implementazione concreta della Visione del territorio, la qualità del “processo” e l'integrazione delle diverse anime del territorio sono fondamentali.

È necessario il **coinvolgimento di attori territoriali** – il più possibile numerosi e trasversali ai diversi sistemi di interesse – che si facciano promotori di una progettualità strategica. Accanto a questi, occorre una *leadership* politica che sappia aggregare i diversi soggetti e guidare l'implementazione della strategia in modo partecipato. Infine, oltre ad un “approccio oggettivo”, con obiettivi e risultati misurabili e controllabili nel corso del tempo è necessario affiancare una pianificazione territoriale condivisa, dove ognuno degli attori contribuisce per la propria parte di competenza.

Nei confronti della società civile e dei cittadini, a cui si somma la comunità economica, le Città Metropolitane devono **fornire informazioni e soluzioni**, coinvolgendo tutto il territorio su scala metropolitana.

In linea di principio, l'attivazione della società civile mira a **garantire la continuità dell'azione**, in un processo coerente e molto più lungo della durata dei mandati dell'Amministrazione Pubblica, e fornire il consenso sociale necessario alla riuscita delle misure di *policy*.

Allo stesso modo, la comunità economica – nell'ottica di assicurare competitività e sviluppo delle proprie imprese – deve **fare emergere i bisogni e le istanze, recepire strategie e indirizzi** partecipando all'implementazione e assicurando il sostegno alle amministrazioni pubbliche, anche secondo logiche inclusive d'integrazione del territorio metropolitano.

## I **Public Participation Plan** dell'Area Metropolitana di San Francisco

L'area metropolitana di San Francisco, nota come San Francisco Bay Area, si estende su una superficie di oltre 6.400 km<sup>2</sup> per un totale di oltre 4,5 milioni di abitanti.

Tra i diversi piani pubblicati, uno dei primi esempi di *engagement* della cittadinanza nella programmazione dei servizi dell'area è stato rilasciato dalla Metropolitan Transportation Commission nel dicembre 2010. Nel documento "*Public Participation Plan for the San Francisco Bay Area*" vengono enucleate le modalità di partecipazione da parte degli *stakeholder* locali, della società civile e della popolazione. Lo scopo è quello di fornire al pubblico l'accesso alle decisioni chiave e l'opportunità di partecipazione continua, ai progetti relativi all'area metropolitana (in particolare relativi al settore dei trasporti).

Questa sinergia è improntata su diversi principi. Innanzitutto il coinvolgimento della cittadinanza avviene sin dalle prime fasi dei progetti e delle iniziative (*early engagement*) e il coinvolgimento di tutti i cittadini, di qualunque area o minoranza. Si conferma inoltre l'impegno a fornire *feedback* continui, anche attraverso risposte scritte, ai diversi suggerimenti e alle proposte della popolazione. Un altro elemento chiave è quello della trasparenza e dell'informazione, sia dei Commissari impegnati nei vari progetti, sia della cittadinanza, circa l'emersione di consenso o disaccordo, su una determinata iniziativa.

Fonte: Metropolitan Transportation Commission of San Francisco ([www.mtc.ca.gov](http://www.mtc.ca.gov))

## I modelli collaborativi tra Città Metropolitane e imprese: i casi di Londra e Manchester

Nell'area metropolitana della **Greater London** esistono tre diversi organismi per l'allineamento delle strategie tra le istituzioni pubbliche e il mondo delle imprese:

- il **London Enterprise Panel** (LEP), un organismo permanente formato dalle rappresentanze delle aziende, la *Greater London Authority*, i Comuni metropolitani e l'agenzia per la mobilità, con il compito di redigere, aggiornare e implementare il Piano Strategico di Londra;
- l'**International Business Advisory Council for London**, composto invece da esponenti della finanza e dell'economia locale, accompagna il processo decisionale riguardo allo sviluppo e competitività;
- **London First**, associazione *no-profit* attiva dal 1994 per aumentare la competitività di Londra e renderla la città più attrattiva per le imprese nel mondo (riunisce le maggiori aziende della città, che rappresentano il 25% del PIL londinese).

L'area di **Manchester** ha invece adottato un sistema duale che risponde alle necessità, da un lato, di avere un tavolo di confronto riguardo a temi strategici legati ai piani di sviluppo dell'area, mentre dall'altro il coordinamento avviene in fase di implementazione, attraverso il conferimento di competenze in materia di politica economica. I due organismi sono pertanto suddivisi in:

- **Greater Manchester's Business Leadership Council** (BLC), una struttura associativa composta da esponenti della *business community* che dal 2008 opera come *strategic advisor* per il coordinamento dei *Metropolitan Borough*. I membri, in carica per 2 anni, si riuniscono ogni 2 mesi e non percepiscono alcun compenso per l'attività svolta;
- **Greater Manchester Local Enterprise Partnership** (GMLEP), che promuove la cooperazione tra enti locali, aziende e altri *stakeholder* economico-sociali su temi quali attrazione di investimenti, politiche per la competitività e l'innovazione.

### La gestione del consenso nella pianificazione strategica del territorio metropolitano: il caso di Barcellona

Nel caso di Barcellona riveste un ruolo-chiave l'**associazione privata no-profit PEMB**, promossa dal Comune e dall'Area Metropolitana di Barcellona e formata da 300 attori del territorio. Ne fanno infatti parte: Comuni metropolitani, Regione, Provincia, Camera di Commercio, il "Cercle d'Economia", l'Agenzia di sviluppo locale, l'Università di Barcellona, la Fiera di Barcellona, le autorità portuali e aeroportuali e altre istituzioni regionali.

La PEMB ha il compito di promuovere e implementare il Piano Strategico Metropolitano (*Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* - PEMB) ed è uno **strumento terzo di confronto** e costruzione del consenso, di dibattito e di elaborazione di scenari e visioni alternative per il futuro del territorio.

In aggiunta, l'Agenzia di sviluppo locale (*Barcelona Activa*), diretta dall'Assessorato allo Sviluppo Economico della città di Barcellona, svolge dal 1986 un ruolo di sostegno al processo di crescita economica della città, cooptando le imprese e sostenendo nuove iniziative economiche: è dotata di una ampia autonomia finanziaria (24 milioni di Euro nel 2015) e riesce a gestire la relazione tra settore pubblico e privato.

Fonte: *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* ([www.pemb.cat](http://www.pemb.cat))

### Alcuni strumenti di comunicazione e ingaggio della cittadinanza: le esperienze di Greater London e Metro Vancouver

L'ingaggio dei cittadini è sempre più un fattore di successo per l'accettazione delle *policy* del territorio metropolitano e la diffusione di uno sviluppato senso di appartenenza.

Ad esempio, nella Greater London si è fatto leva sull'evento dei Giochi Olimpici del 2012 per ingaggiare la cittadinanza sul senso di identità del territorio ma ha promosso azioni di sensibilizzazione sui giovani e sui cittadini nelle aree metropolitane più disagiate e fatto ampio ricorso agli strumenti *web* come:

- "Talk London", sito creato dalla GLA per **promuovere il dibattito e raccogliere pareri e idee dalla comunità** per guidare le grandi decisioni politiche del futuro (ad esempio, giovani, trasporto, sicurezza, salute, ambiente, ecc.);
- "London DataStore", un portale di **condivisione di dati in logica open** che offre oltre 500 *dataset* sui diversi ambiti-chiave del territorio per aiutare a comprendere la città e sviluppare soluzioni per i problemi di Londra.

In Canada, nell'esperienza di **Metro Vancouver**, è stato attivato un **gruppo di lavoro ad hoc** (*Mayor's engaged City Task Force*) per ingaggiare la città, con un focus sui seguenti temi: 1. Comunicazione dell'impegno del Comune verso i cittadini, inclusi immigrati e giovani; 2. Capacità di consultazione con i cittadini sulle politiche locali (ad esempio, campagne sui *social media*, dibattiti in occasione di eventi pubblici e nelle scuole); 3. Miglioramento dell'affluenza al voto; 4. Miglior dialogo "urbano" a livello di quartiere.

Un secondo aspetto fondamentale riguarda la **relazione delle Città Metropolitane con Regioni e Comuni**. Al momento della stesura del presente documento, il ruolo delle Regioni nella gerarchia delle istituzioni preposte alla gestione territoriale è al centro di un dibattito parlamentare che prevede la riforma di alcuni articoli costituzionali. Nella valutazione dei rapporti tra Città Metropolitana, Regioni e Comuni rimane centrale il ruolo affidato dalla Legge n. 56/2014 ovvero la “cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città Metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee”.

In questo senso, avendo una missione definita che si aggiunge a quelle di Comuni e Regioni, è fondamentale capire quali strumenti di collaborazione possano garantire una efficace azione di raccordo tra i diversi livelli istituzionali. Anche alla luce della casistica internazionale, emergono tre possibili modelli cooperativi, differenziati secondo il grado di intensità e le tematiche affrontate:

1. **Patti informali** tra Comuni dell'area che coordinano la propria azione intorno ad obiettivi e strategie di carattere territoriale.
2. **Organismi di governance istituzionalizzati**.
3. **Collaborazioni ad hoc** per specifici progetti o legati a tematiche/eventi di rilevanza strategica per l'area o per il sistema-Paese.

### Gli *Intermunicipal Agreement* della Greater Boston Area

Già dal 2008 il *Metropolitan Area Planning Council* di Boston, l'agenzia di programmazione delle 101 città appartenenti all'area metropolitana, ha favorito l'adozione di accordi intra-municipali al fine di favorire la collaborazione tra le diverse “anime” della città. Le sinergie tra Città e comuni dell'area si basano principalmente su 3 diverse forme di accordo:

- I **contratti formali**, la modalità di collaborazione più diffusa, prevede un accordo tra due o più Comuni per lo scambio di servizi al corrispettivo di una somma pattuita (ad es. scambio di personale qualificato, ecc.).
- Gli **accordi di servizio congiunto** (*joint service agreement*) si hanno in presenza di due o più Comuni che integrano le proprie risorse per pianificare, finanziare o erogare un servizio alle rispettive comunità. La flessibilità offerta da questo tipo di accordi permette di collaborare con altri comuni dell'area anche solo per una frazione del servizio, sono comuni accordi di trattamento dei rifiuti, manutenzione, ecc..
- Accordi di **scambio di servizi** dove due o più municipalità collaborano, a titolo gratuito, nell'erogazione di servizi a favore della comunità. Gli accordi riguardano spesso servizi d'emergenza, tipicamente soggetti a limitazioni in termini di tempo, risorse e *staff*.

Infine, un aspetto fondamentale per le Città Metropolitane riguarda le relazioni economiche, politiche e sociali che queste ultime sono in grado di intrecciare con **le Città Metropolitane limitrofe e le altre aree non-Metropolitane**. Se le dinamiche di globalizzazione e dematerializzazione dell'economia hanno spinto sempre più la competizione su una dimensione territoriale, piuttosto che tra imprese o città, è altrettanto vero che in questo contesto acquista maggior rilevanza la capacità di collaborare e coordinarsi con altri attori dello scenario nazionale ed internazionale.

Dall'analisi dei casi internazionali si possono individuare alcune “invarianti” dei processi di collaborazione

instaurati da altre aree metropolitane:

- la creazione di **schemi collaborativi**, spesso supportati da una *governance* flessibile in grado di rappresentare gli interessi di tutti gli *stakeholder* coinvolti (in tale direzione si orientano strumenti come convenzioni, accordi di programma, ecc.);
- la condivisione di **asset territoriali, infrastrutture, competenze e know-how**,
- un intento strategico in grado di fare leva su **progettualità di grande impatto** economico, sociale o culturale relativi ad aree tematiche e/o settori specifici.

### Un esempio di cooperazione tra aree metropolitane: la Medicon Valley tra Danimarca e Svezia

La Medicon Valley è il *cluster* di riferimento per le scienze della vita (*life-science*) sviluppatosi nella regione transfrontaliera Öresund, tra Copenaghen (Danimarca) e Malmö (Svezia). Il *cluster* nasce nel 1997 grazie all'interazione coordinata e al contributo di diversi attori:

- l'Università di Copenaghen e l'Università di Lund;
- le Agenzie per la promozione regionale dei due Paesi (Copenaghen Capacity e Region Skåne);
- le imprese farmaceutiche e biomediche (ad esempio, Novo Nordisk, Lundbeck, Astra Zeneca) già insediate nell'area;
- il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, in particolare per quanto riguarda gli investimenti del programma INTERREG<sup>15</sup>.

Le due aree metropolitane hanno dato vita ad un *cluster* di valenza mondiale mettendo a sistema competenze, tecnologie e infrastrutture "sparse" sui rispettivi territori metropolitani. Il processo è stato facilitato dalla costituzione della **Medicon Valley Alliance** (MVA), un'organizzazione *non-profit* che annovera tra i 250 membri tutti gli *stakeholder* territoriali coinvolti nel *cluster*: imprese, investitori, Università, enti pubblici e istituti di ricerca.

Ad oggi, l'integrazione delle due aree arriva a toccare altri aspetti della programmazione strategica del territorio, ben oltre le tematiche legate alle *life sciences*. Nell'area della Medicon Valley hanno sede:

- 12 Università, di cui 5 offrono corsi relativi alle scienze della vita;
- 33 ospedali di cui 11 universitari;
- infrastrutture di collegamento tra cui il ponte Öresund, un tratto di strada di 16 km che collega la Danimarca e la Svezia in prossimità di Copenaghen e Malmö;
- 15 organizzazioni per la ricerca clinica, 7 parchi scientifici, 6 incubatori (3 dei quali specializzati nelle scienze della vita) e 13 organizzazioni di *contract manufacturing*.

Il coordinamento e l'integrazione di alcune delle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane, dall'offerta didattica alla pianificazione della mobilità e dei trasporti, passando soprattutto per la promozione e lo sviluppo economico dell'area e l'attrazione di investimenti ha permesso di dare vita ad un modello di successo.

Fonte: [www.mediconvalley.com](http://www.mediconvalley.com)

## 2.3.

### I fattori "acceleratori"

Il progetto metropolitano, articolato secondo gli elementi e le priorità precedentemente elencate, deve riuscire a creare una **realtà metropolitana compiuta**, solida e integrata, sotto il profilo economico, sociale, culturale e amministrativo.

Per far sì che tale progetto non rimanga sulla carta o abbia una realizzazione soltanto parziale – compromettendo così il risultato finale in termini di benefici economici, ricadute positive e solidità di *governance* e pianificazione strategica – occorre prevedere ed attivare alcuni "**fattori acceleratori**" che sostengano la fase di implementazione.

Il primo di questi fattori è quello identitario. Infatti, accanto alla predisposizione del sistema regolatorio, all'assegnazione delle competenze e alla creazione delle infrastrutture necessarie all'area vasta, è necessaria anche la costruzione di una **forte identità metropolitana**.

Questo deve avvenire innanzitutto **all'interno** dell'area metropolitana. E' imprescindibile consolidare un senso di appartenenza alla stessa realtà territoriale da parte di tutti i cittadini, tanto nel comune capoluogo, quanto in quelli che fanno parte della cintura metropolitana. Si tratta di ingenerare nei cittadini l'idea di una vera e propria "cittadinanza metropolitana". Occorre far percepire l'importanza della **nuova dimensione** agli abitanti del territorio e alle realtà economiche e sociali che vi operano, così che possano identificarsi come parte di un'unica realtà oltre che come abitanti dei singoli comuni.

In secondo luogo, occorre riuscire a comunicare la dimensione metropolitana anche **all'esterno**, proponendo la nuova realtà territoriale come un *unicum* con una solida identità comune, come un interlocutore che si ponga al di sopra delle singole specificità comunali o di altri localismi. A tale scopo si possono utilizzare diversi strumenti: tra questi, ricopre un ruolo fondamentale la **strategia di comunicazione**, che deve far percepire la portata dell'innovazione amministrativa e l'importanza del cambio di scala territoriale, mostrando come la costituzione della Città Metropolitana rappresenti un momento di rottura in positivo rispetto al passato.

Per fare ciò, occorre illustrare ai cittadini le modalità con cui la Città Metropolitana può migliorare la quotidianità e la gestione dello straordinario. Cruciale è fornire esempi concreti e quantificabili, che interessino non soltanto

<sup>15</sup> INTERREG è una iniziativa che mira a stimolare la cooperazione tra regioni e aree urbane dell'Unione europea. Il programma è iniziato nel 1989, ed è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

gli individui, ma anche le realtà economiche e sociali che si insediano e operano sul territorio, in un'ottica di comunicazione integrata.

Affinché tale strategia ottenga i massimi risultati, è importante **coinvolgere** la cittadinanza in alcune decisioni strategiche e in momenti chiave della vita metropolitana, secondo modalità più o meno attive e attraverso strumenti di partecipazione diretta o indiretta. Il coinvolgimento deve essere comunque esteso a **tutto il territorio metropolitano**, perché non si vengano a creare cittadini di "serie A" (come ad esempio quelli del Comune capoluogo), o di "serie B" (ad esempio, quelli

che vivono nei comuni più distanti dal centro) all'interno dell'area metropolitana.

Un altro strumento per consolidare un'identità comune è la creazione di **elementi simbolici e landmark metropolitani**, in cui tutti i cittadini dell'area metropolitana possano identificarsi. I *landmark* devono incorporare la Visione della Città Metropolitana, richiamarne l'identità e ribadirla e affondare le proprie radici nella storia e nella cultura dell'area. Gli elementi simbolici dovranno inoltre essere facilmente riconoscibili all'esterno, ed essere associati al "*brand*" e all'immagine della Città Metropolitana a livello nazionale e internazionale.

### Un *landmark* per la Città Metropolitana di Bilbao: il Museo Guggenheim

Un esempio di *landmark* metropolitano è il **Museo Guggenheim di Bilbao**. La città è stata sede delle più grandi imprese siderurgiche spagnole nel XX secolo ed è cresciuta senza una pianificazione urbana coerente, finendo per coincidere con l'immagine di una città industriale grigia e inquinata.

Negli anni '80 del secolo scorso sono stati sviluppati i primi piani per lo sviluppo di una riqualificazione della città e dell'area metropolitana circostante. L'obiettivo dell'amministrazione era quello di diversificare la base economica della città e di rilanciarne l'immagine associandola al turismo e alla cultura. Nello specifico, si voleva un museo che ospitasse una collezione di livello mondiale e che potesse rilanciare l'immagine di Bilbao come un importante **centro culturale europeo**.

Nel 1997 è stato quindi inaugurato il Museo Guggenheim, dall'architettura fortemente **distintiva e innovativa**, su progetto dell'architetto di fama mondiale Frank O. Gehry: nel 2014 il museo basco di arte moderna ha attirato **più di un milione di visitatori** (per circa il 65% proveniente dall'estero), eguagliando il Guggenheim Museum di New York.

Bilbao ha lanciato altri importanti progetti – come un nuovo sistema di trasporto metropolitano, la riqualificazione del lungomare e il ponte sul fiume Nervion – ma il Museo Guggenheim si è affermato come il principale punto di riferimento della città, uno spazio identitario metropolitano che crea una percezione di Bilbao quale città dinamica, sofisticata e proiettata verso il futuro.

Un altro importante fattore acceleratore per la realizzazione della Città Metropolitana è la creazione di "**progetti bandiera**" di dimensione metropolitana. Questi progetti possono avere una dimensione significativa (ad esempio, grandi eventi<sup>16</sup>) o possono essere interventi funzionali, anche molto operativi (ad esempio l'integrazione, anche tariffaria, dei trasporti pubblici all'interno dell'area metropolitana, la creazione di centri di eccellenza, ecc.), ma sono accumulati dal fatto di essere in grado di far fare un salto di livello allo sviluppo del territorio, producendo **benefici tangibili per i cittadini e le imprese**. Il progetto bandiera, in ultima analisi, accresce la consapevolezza e l'immagine della dimensione metropolitana, nonché l'economia del territorio con effetti già nel breve/medio termine. In questo modo aumentano anche il grado di identificazione dei cittadini con il futuro progettato della Città Metropolitana. Progettualità di questo tipo hanno

però senso solo se inserite, in maniera coerente, all'interno di una Visione, di una strategia e di un piano strategico efficaci (si veda quanto più sopra detto) che siano in grado di capitalizzare gli effetti del progetto bandiera. Un progetto bandiera è infatti uno degli strumenti di intervento e non può essere mai considerato come la soluzione a tutti i problemi dello sviluppo.

La **velocità di realizzazione** (intesa come capacità di attuare le strategie di sviluppo in tempi definiti, rispettando le scadenze prefissate e in un arco temporale quanto più breve possibile) permette di non perdere lo slancio costruttivo iniziale e di evitare interruzioni e i connessi costi aggiuntivi, raggiungendo così risultati visibili e apprezzati dagli *stakeholder* del territorio. In questo modo si potranno consegnare ad amministratori locali, cittadini e imprese elementi tangibili del successo e dell'importanza della Città Metropolitana, creando una spirale positiva, in grado di auto-alimentarsi e di sostenere il processo di creazione di una identità metropolitana.

<sup>16</sup> Ne è un esempio, in Italia, l'Esposizione Universale EXPO 2015 di Milano, che ha avuto sede nel Comune di Rho-Però e ha visto la creazione di infrastrutture e iniziative in tutta l'area metropolitana milanese.

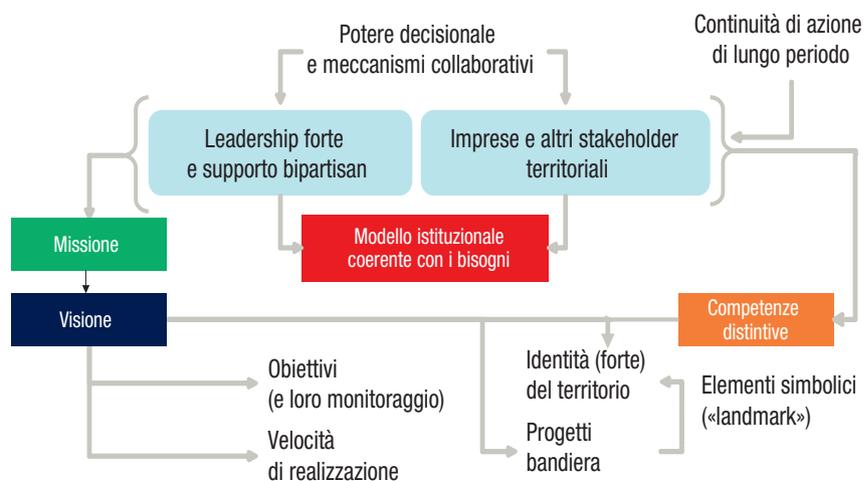
### 3. Occorrono semplicità e chiarezza per lo sviluppo di una Città Metropolitana

La **visione “olistica”** del modello messo a punto per le Città Metropolitane poggia sulla stretta interdipendenza tra le leve della strategia di sviluppo territoriale – Missione, Visione, competenze distintive, obiettivi strategici ed ambiti chiave da presidiare per lo sviluppo economico.

Allo stesso tempo, emerge la necessità di delineare un solido *framework* decisionale (con una *leadership* forte ed un supporto *bipartisan*), da un lato, e mettere a punto meccanismi collaborativi basati sul coinvolgimento del sistema produttivo e degli altri portatori d’interesse del territorio, dall’altro. Questo consente di pervenire alla definizione di un modello istituzionale che risulti coerente con i bisogni dell’area metropolitana.

Come si è visto nel precedente paragrafo, alcuni fattori “acceleratori” del raggiungimento degli obiettivi strategici sono la costruzione di elementi simbolici (identità e progetti bandiera) e la velocità di realizzazione.

Per avere successo tale processo dovrà tuttavia essere ispirato dalla **continuità di azione nel lungo periodo**, superando l’orizzonte dei mandati delle singole amministrazioni, e rispondendo così alle vocazioni e ai bisogni del territorio metropolitano e dei suoi *stakeholder* (che si dispiegano su una dimensione di medio-lungo termine).



**Figura 14.** Le leve per la strategia di sviluppo della Città Metropolitana.

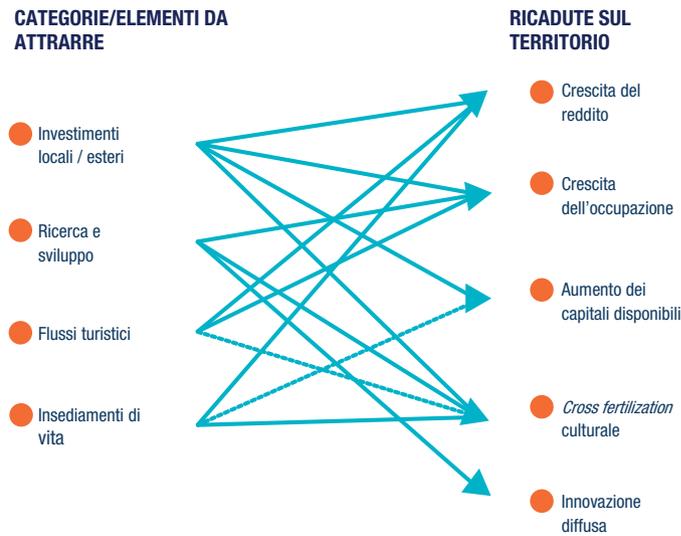
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Il modello di sviluppo sopra delineato può aiutare le Città Metropolitane a rispondere ad alcune domande fondamentali che segnano la qualità dello sviluppo:

1. Perché un’impresa dovrebbe insediarsi qui?
2. Perché un’impresa già presente sul territorio dovrebbe decidere di rimanervi?
3. Perché un contribuente, una famiglia, dovrebbero decidere di risiedere e contribuire qui?
4. Perché un turista dovrebbe scegliere di venire qui?
5. Perché un talento dovrebbe decidere di lavorare qui?
6. Perché uno studente dovrebbe decidere di studiare qui?

La Città Metropolitana che non ha risposte concrete e convincenti a questi sei quesiti (e, quindi, non è in grado di comprendere “chi” dovrebbe attrarre nel proprio territorio e “perché” questi dovrebbe sceglierla) **rischia un potenziale declino**.

In particolare, solo attraverso una gestione strategica del territorio è possibile **attrarre le risorse scarse** – umane e finanziarie – necessarie allo sviluppo delle Città Metropolitane e alla loro competitività in termini di ricadute economiche e sociali (crescita del reddito, aumento dell’occupazione, maggiori flussi finanziari in entrata, maggior dinamismo e vivacità culturale, maggior livello di innovazione diffusa, ecc.).

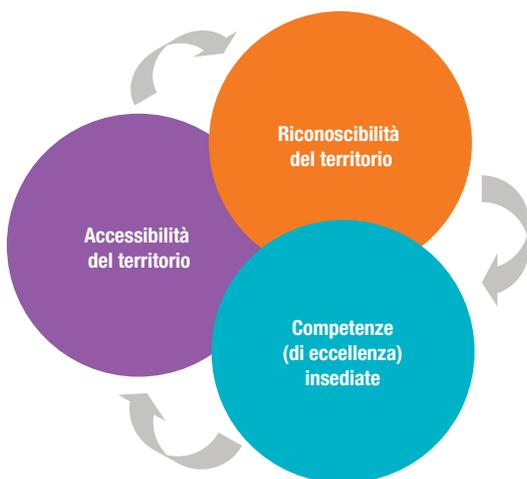


**Figura 15.** La sfida per le Città Metropolitane: cosa attrarre e quali impatti sul territorio.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

La capacità di essere competitivi ed attrattivi dipende da tre distinti elementi:

- l'**accessibilità** del territorio, intesa come facilità di accesso;
- la **riconoscibilità** del territorio, intesa come la presenza dell'immagine della città o del territorio o di un suo simbolo all'interno della mappa mentale di "chi" si vuole attrarre;
- le **competenze (di eccellenza) insediate**, ossia le capacità della città o del territorio che riescono ad essere differenzianti rispetto ai concorrenti.



**Figura 16.** Le determinanti della competitività e dell'attrattività di una città o di un territorio.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2015

Il successo delle Città Metropolitane sarà inoltre legato alla **accountability** che i nuovi enti riusciranno ad avere, alla **trasparenza** nella gestione e all'**impatto sul quotidiano**, facendo evolvere servizi e **governance** in chiave metropolitana – ad esempio, istituendo agenzie metropolitane per la mobilità (come avvenuto con Transport for London nella Greater London, l'Autoritat del Transport Metropolità a Barcellona e l'Agence Métropolitaine de Transport a Montréal) e sportelli unici metropolitani per le attività produttive – portando maggiore uniformità e adottando **standard** comuni sul territorio, semplificando le procedure, gestendo servizi e procedure su scala metropolitana.

Occorrerà infine ridurre il numero di interlocutori: la **semplificazione** dovrà interessare anche le strutture e gli **stakeholder** del territorio, quali le rappresentanze associative e le Università. Anche questi enti dovranno operare e strutturarsi in chiave metropolitana, ampliando il bacino e le strategie secondo un'ottica metropolitana.

Il caso di Greater London, oltre a quanto già presentato in precedenza, evidenzia come la strategia di sviluppo della Città Metropolitana abbia seguito i principi del modello illustrato, secondo un approccio integrato e orientato al lungo termine.

## Una strategia integrata per lo sviluppo della Città Metropolitana: il caso di Greater London

Il Sindaco della Greater London Authority, Boris Johnson, dopo aver ospitato i Giochi della XXX Olimpiade nella Città, ha pubblicato nel 2013 un documento sulla Visione per la Città Metropolitana di Londra con un orizzonte temporale al **2020**. Nel documento programmatico viene stabilita la Missione per la Città: “diventare **la città migliore al mondo**, il miglior luogo dove lavorare, vivere, studiare, investire e fare *business*”.

Coerentemente con tale Missione, gli elementi di visione che emergono dal documento e dalle azioni programmatiche del Sindaco Metropolitano sono una diretta espressione del tessuto produttivo dell'area metropolitana ed includono l'elemento del “sogno”, la dimensione temporale e un indirizzo strategico operativo di carattere non-politico.

Infatti, l'area metropolitana di Londra intende diventare entro il 2020:

- il principale *hub* al mondo per l'**attrazione degli investimenti in tecnologie ICT e nel settore biomedicale**;
- centro globale della **multiculturalità**, dell'inclusione e della formazione;
- *leader* mondiale nello sviluppo di **soluzioni urbane sostenibili** e di tecnologie e prodotti *green*;
- “**digital city**” a livello globale, *leader* nella *cybersecurity* e nell'utilizzo dei *Big Data* a sostegno del tessuto economico e sociale.

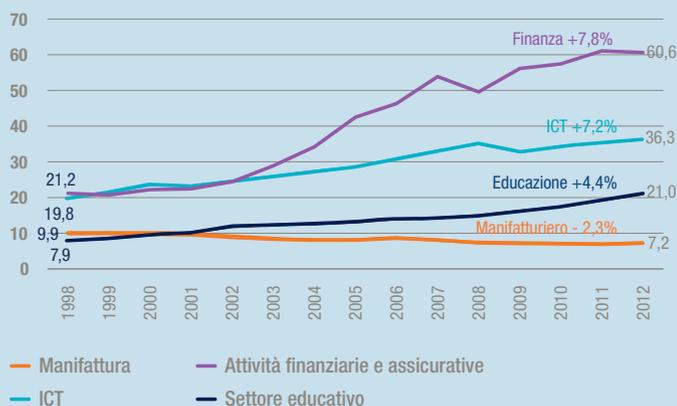
Il caso di Londra mette in luce le capacità di sviluppo economico della Città grazie a meccanismi di **pianificazione strategica** ed una costante **misurazione degli obiettivi**. Ad esempio, è stata definita una lista di 24 *Key Performance Indicator* abbinati agli obiettivi previsti nel Piano Strategico di Londra<sup>17</sup>, il cui livello di raggiungimento viene monitorato annualmente dall'Amministrazione.

Prendendo come arco temporale di riferimento gli ultimi 15-20 anni si può osservare come la capitale britannica abbia deciso di investire sullo sviluppo di settori *knowledge intensive*, ad alta intensità tecnologica e ad alto valore aggiunto, per i quali ha poi sviluppato **competenze distintive a livello globale**.

Oggi Londra è una capitale mondiale della **finanza** (alla pari di New York) e il settore nel 2014 ha registrato un incremento di oltre 350.000 nuovi posti di lavoro nella sola area metropolitana.

La città è anche *leader* nel campo dell'**istruzione** con 2 università tra le top 5 globali e 2° miglior città al mondo per gli studenti secondo il *QS University Ranking*.

Parallelamente all'eccellenza in campo educativo, Londra si è anche affermata come uno dei centri più attivi d'Europa e del mondo in tema di **tecnologia e innovazione** (con oltre 380.000 nuovi posti di lavoro creati nel 2014 nel settore ICT e tecnologie digitali). Spesso, l'eccellenza nelle tecnologie ICT è sviluppata parallelamente al settore educativo, come nel caso del nuovo *campus* dell'Imperial College West che ospiterà il *Research and Translation Hub*, un distretto innovativo che ospiterà oltre 1.000 ricercatori e ingegneri e più di 50 aziende per la ricerca di base in diverse discipline.



**Figura 17.** Valore aggiunto lordo per settore economico nella Città Metropolitana di Londra (miliardi di Sterline), 1998-2012.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Office for National Statistics

Londra ha quindi deciso di puntare sullo sviluppo di settori ad alta intensità di conoscenza. Il valore aggiunto totale prodotto dal settore finanziario e quello delle tecnologie digitali è cresciuto ogni anno in media di oltre il 7% dal 1998 al 2012 mentre quello dell'istruzione nello stesso periodo ha registrato un incremento del 4,4% su base annua. Invece altri settori tradizionali legati al manifatturiero e all'industria, complice anche lo spostamento degli equilibri produttivi nel resto del mondo, hanno subito un arresto.

<sup>17</sup> I 6 obiettivi strategici del *London Plan* sono: 1. Affrontare con successo le sfide economiche e demografiche; 2. Essere una città competitiva e di successo a livello internazionale; 3. Avere quartieri sicuri, stabili, accessibili e multietnici; 4. Appagare i sensi (“*delight the senses*”); 5. Diventare *leader* mondiale nel migliorare l'ambiente; 6. Rendere facile, sicuro e conveniente per chiunque accedere a lavori, opportunità e strutture. Si veda: *Mayor of London, “London Plan Annual Monitoring Report 11, 2013-14. London Plan 2011 Implementation Framework”,* marzo 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

