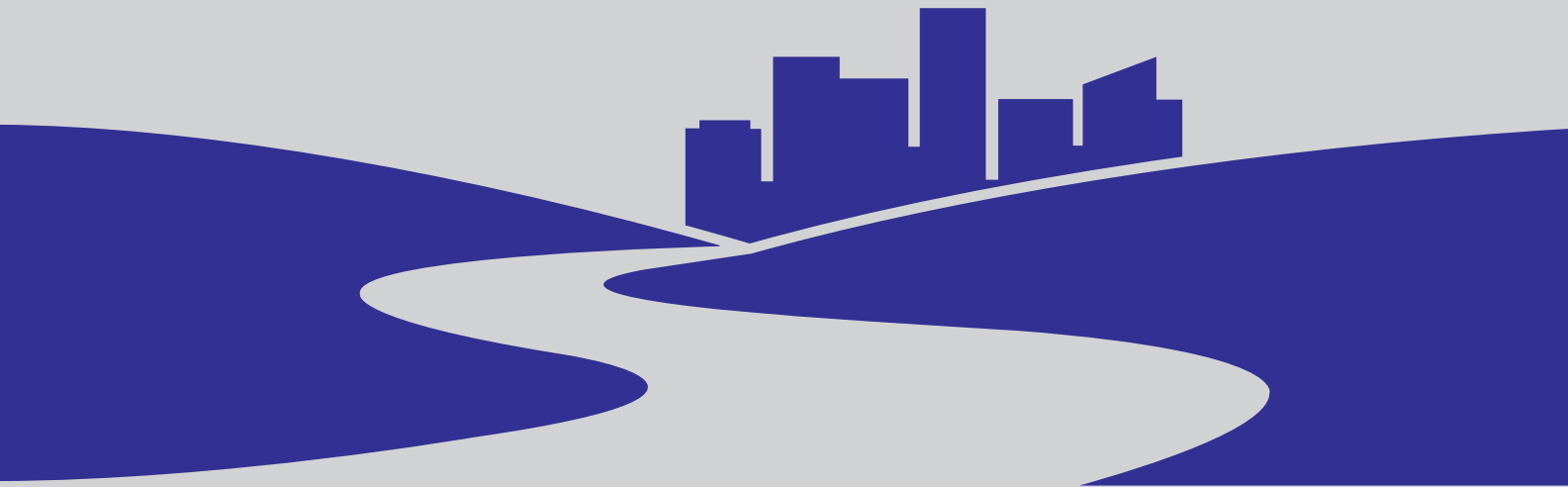




---

CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI



COME DARE EFFICACIA  
ALLE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA





CITTÀ METROPOLITANE, IL RILANCIO PARTE DA QUI

## **Fascicolo 6**

COME DARE EFFICACIA  
ALLE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA

## 1. I pilastri per la crescita e le sfide per il futuro dell'Italia

Da oltre un ventennio l'Italia sconta una situazione di debolezza competitiva relativa riconducibile a problemi strutturali (mercato del lavoro, massa critica delle

imprese, dinamiche della produttività, burocrazia, ecc.) che la recente crisi internazionale ha contribuito ad acuire.

### Sistema della formazione

- Problemi del sistema educativo
- Bassa alfabetizzazione digitale
- Limitato aggiornamento delle competenze della forza lavoro
- Carenza di meritocrazia e di autoresponsabilizzazione
- Scarso senso civico e rispetto delle regole
- ...

### Sistema del Sistema-Paese

- Dotazione del Sistema-Paese:
- Costo e sicurezza dell'energia
- Deficit infrastrutturali
- ...

### Sistema amministrativo e di governo

- Disfunzioni del sistema Giustizia
- Scarsa efficienza dei processi decisionali e diritti di veto diffusi
- Rapporto Stato-cittadino basato sulla sfiducia
- ...

### Sistema fiscale-tributario

- Elevata tassazione
- Dimensione del sommerso/evasione fiscale
- Elevato debito pubblico
- ...

### Organizzazione-Paese pro-impresa e innovazione

- Iper-burocrazia
- Immagine/reputazione del Paese non positive
- Inefficienza del sistema di trasferimento tecnologico
- Problemi del mercato del lavoro e scarsa mobilità
- ...

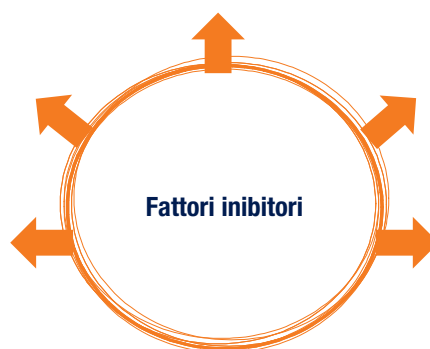


Figura 1. Fattori inibitori della competitività dell'Italia: visione sinottica.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Nel tempo sono state attuate diverse riforme che, pur con impatti ed efficacia differenziati, stanno stimolando una modernizzazione del sistema-Italia con alcuni segnali incoraggianti di ripresa che in questi ultimi mesi si stanno iniziando a concretizzare.

Per capitalizzare al meglio questi sforzi, il Paese ha bisogno di una **strategia competitiva** che definisca il modello di sviluppo nel medio-lungo termine e organizzi, in maniera coerente, gli interventi e le scelte strategiche, all'interno di un chiaro quadro delle priorità (e dei fondi disponibili).

In parallelo, devono essere definiti dei macro-obiettivi di sistema che, alla luce dello stato attuale del Paese e delle dinamiche globali, devono rappresentare dei cantieri d'azione particolarmente urgenti nell'Agenda nazionale; tra questi, come anche emerso dalle interviste e dal confronto con gli *stakeholder* politici ed economici sviluppato nel corso del progetto Start City:

1. Stimolo all'innovazione e alla crescita delle *start-up*.
2. Promozione dell'*export* e l'internazionalizzazione.
3. Valorizzazione degli *asset* culturali e del turismo.
4. Sviluppo del sistema della logistica e della mobilità.
5. Ribilanciamento del modello di sviluppo territoriale e urbano.
6. Modernizzazione del sistema di governo del Paese.

Per ciascuno di questi ambiti l'Italia presenta carenze che ne frenano significativamente la capacità di sviluppo economico e di crescita competitiva.

In riferimento all'innovazione, la sempre più stretta interconnessione delle dinamiche economico-produttive a livello globale e l'emergere di centri produttivi nelle economie emergenti ha rivoluzionato l'orizzonte concorrenziale per i prodotti a bassa e media tecnologia

(su cui si colloca una parte importante del sistema produttivo italiano), aumentando il premio competitivo dell'introduzione sul mercato di prodotti avanzati. Nei prossimi 10-20 anni, per effetto dell'"economia della conoscenza" e della crescente digitalizzazione dei modelli produttivi, questi cambiamenti sono destinati ad intensificarsi.

Nonostante eccellenze diffuse a livello aziendale e della ricerca, l'Italia sconta un ritardo sistemico: la Commissione Europea da oltre 10 anni colloca il nostro Paese nel gruppo degli **"innovatori moderati"** (16° tra i 28 Paesi europei), con un *output* aggregato di innovazione al di sotto della media europea e un basso dinamismo in termini di *start-up* e nuove imprese<sup>1</sup>.

La sfida è la creazione di un ecosistema-Paese in grado di attivare sistematicamente processi di innovazione strutturale, ottimizzando i processi di trasferimento tecnologico e garantendo la collaborazione e il coordinamento tra il sistema delle imprese, il mondo della ricerca e la finanza. Tra i criteri-guida che devono ispirare gli interventi vi sono la differenziazione delle funzioni dei vari attori pubblici e privati; la razionalizzazione degli incentivi pubblici (centrali e locali) alla ricerca e all'innovazione, favorendo pochi strumenti chiari, ad impatto diretto e il più possibile automatici; la revisione dei processi di reclutamento nel sistema della ricerca pubblica, introducendo meccanismi di *direct recruiting*; l'istituzionalizzazione della "3° missione" per le Università, prevedendo obiettivi espliciti di trasferimento tecnologico e sistemi premiali e maggiore autonomia per gli Atenei;

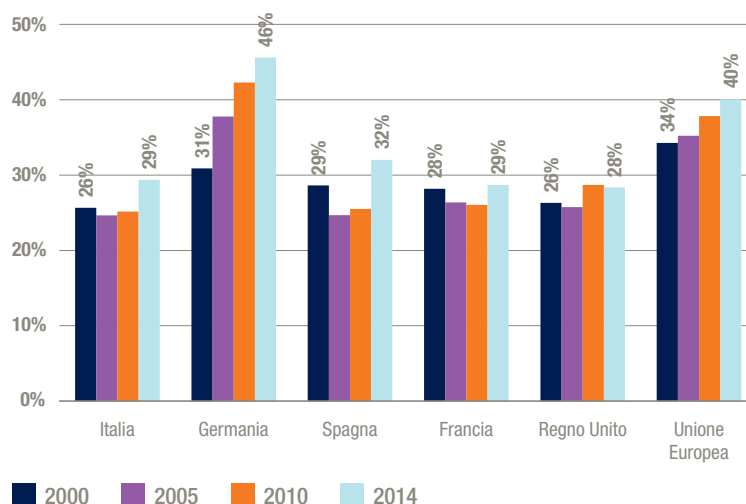
lo stimolo al *venture capital* armonizzando il regime fiscale e normativo alle *best practice* internazionali.

Un secondo macro-obiettivo deve riguardare la promozione dell'*export* e l'internazionalizzazione. L'Italia è storicamente uno dei maggiori esportatori a livello globale (398 miliardi di Euro nel 2014, circa il 2,8% di tutte le esportazioni a livello mondiale<sup>2</sup>) e uno dei pochi Paesi ad economia avanzata e senza una ricca base di materie prime a registrare nel tempo un *surplus* commerciale<sup>3</sup>.

L'*export*, soprattutto nell'ultimo quinquennio, si è rivelato un elemento essenziale per sostenere una buona parte dell'economia e la competitività delle imprese italiane<sup>4</sup>.

In questo quadro, nonostante dal 2000 le esportazioni italiane abbiano registrato un incremento medio annuo del 5,8% e il loro peso sul Prodotto Interno Lordo nazionale sia aumentato dal 26% al 29%, vi sono **margini di ulteriore crescita**. Oggi oltre la metà (54,7%) dell'*export* nazionale è diretto verso l'Europa, con una significativa sotto-penetrazione dei Paesi emergenti (7% verso i BRICS e valori marginali per i Next-11), aree con un'economia in forte sviluppo che chiede macchinari per l'industrializzazione e beni di consumo.

La sfida è aprire una nuova fase di internazionalizzazione, in grado di favorire la crescita anche delle PMI<sup>5</sup> (oggi il 90% delle imprese esportatrici industriali italiane è formato da aziende con meno di 50 addetti), orientata a penetrare nuovi mercati ad alto potenziale dove c'è una crescente domanda, sempre più sofisticata, di prodotti di alta qualità del *made in Italy*.



**Figura 2.** Incidenza dell'*export* di beni e servizi sul Prodotto Interno Lordo (valori percentuali) nei Paesi della "core Europe": confronto tra 2000, 2005, 2010 e 2014.

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

<sup>1</sup> Per approfondimenti si veda: Commissione Europea, "EU Innovation Scoreboard 2015".

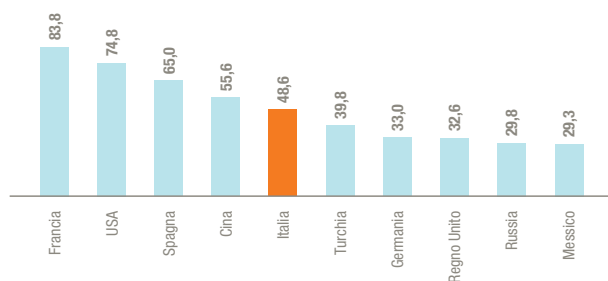
<sup>2</sup> 8° posto per merci esportate dietro a Cina, Stati Uniti, Germania, Giappone, Paesi Bassi, Francia e Corea del Sud. Fonte: Banca Mondiale, 2015.

<sup>3</sup> 10 miliardi di Euro nel 2012, 29 nel 2013 e 43 nel 2014. Fonte: Istat, 2015.

<sup>4</sup> I benefici per le imprese legati al rafforzamento della capacità di affermarsi sui mercati esteri sono diretti (incremento di vendite e fatturato), indiretti (maggiore competitività sul mercato interno, per effetto dell'esperienza acquisita all'estero) e indotti (maggiore diversificazione del portafoglio di clienti e mercati).

<sup>5</sup> Le aziende con meno di 250 addetti rappresentano oltre il 99% della struttura produttiva del Paese, occupano l'81% degli addetti e contribuiscono per il 68% al Valore Aggiunto. Dati riferiti al 2012; fonte: Istat, "Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi", novembre 2014.

In tema di turismo – un settore che in Italia vale il 10% del PIL (circa 160 miliardi di Euro) e 2,5 milioni di posti di lavoro<sup>6</sup> – la valorizzazione, intesa come gestione e messa a reddito, del patrimonio artistico-culturale e paesaggistico del Paese, rappresenta un volano di attività economica e occupazione e di promozione dell'immagine dell'Italia a livello internazionale. L'Italia, a fronte del suo primato come nazione con il maggior numero di siti inclusi nella lista dei Patrimoni dell'Umanità dell'UNESCO (51)<sup>7</sup> e di attrattori di rilievo mondiale, nel tempo ha **perso posizioni come meta turistica** collocandosi ad oggi (anno 2014) in quinta posizione per arrivi internazionali dietro a Francia, Stati Uniti d'America, Spagna e Cina (negli anni Settanta del secolo scorso era prima al mondo) e in settima posizione per spesa dei turisti stranieri, con un tasso di crescita negli ultimi 20 anni inferiore alla media mondiale<sup>8</sup>.



**Figura 3.** Arrivi internazionali: primi 10 Paesi a livello globale (milioni), 2014.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Organizzazione Mondiale del Turismo, 2015

In un contesto in cui si prevede al 2030 il raddoppio dei turisti (circa 2 miliardi, di cui oltre un quarto provenienti dall'area Asia-Pacifico), il potenziamento del sistema dell'accoglienza – lavorando sulla capacità di *marketing*-Paese nelle aree di origine dei flussi, sul potenziamento dell'accessibilità delle mete turistiche, sull'organizzazione dell'offerta a rete sul territorio nazionale e sul potenziamento del sistema ricettivo – può determinare sostanziali impatti positivi trasversali su numerosi altri comparti di servizio e di prodotto<sup>9</sup>, stimolare l'innovazione del sistema d'offerta e la creazione di filiere tecnologiche nazionali (il turismo è sempre più un settore ad alta intensità tecnologica) e qualificare l'immagine Paese all'estero.

6 Fonte: ENIT su dati World Travel and Tourism Council, 2015

7 L'Italia conta anche 437 musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche statali, 102 Archivi di Stato e 13.457 biblioteche. Fonte: Istat - Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, 2015.

8 Fonte: Organizzazione Mondiale del Turismo, "World Tourism Barometer", ottobre 2015.

9 Il moltiplicatore keynesiano del turismo è compreso tra 1,7 e 2,2 (1 Euro generato nel settore turistico, ne attiva, tra effetti diretti, indiretti e indotti, tra gli 1,7 e i 2,2 nel resto dell'economia).

Per quanto riguarda il sistema della logistica e della mobilità, anche alla luce della riconfigurazione globale delle catene di produzione e consumo, questo rappresenta uno dei **fattori abilitanti dello sviluppo** al pari di capitale, lavoro e *know-how* tecnologico<sup>10</sup>, oltre che un settore importante (nel suo insieme incide per il 14% del PIL nazionale, con oltre 160mila imprese e circa un milione di addetti<sup>11</sup>) che si integra a monte e a valle con i processi delle imprese e con il tessuto economico e produttivo nazionale e internazionale.

Il nostro Paese – in considerazione delle caratteristiche del suo tessuto produttivo fortemente orientato alla manifattura e all'*export* (si veda più sopra) e della presenza di 4 corridoi delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T)<sup>12</sup> – ha un fattore competitivo non "delocalizzabile" legato alla sua **posizione baricentrica nel bacino del Mediterraneo e di transito** per quasi tutti i principali mercati di destinazione delle merci sull'asse Europa-Asia.

A fronte di ciò, a causa di una *governance* inefficace e di scelte strategiche frammentate, l'Italia sconta un gap significativo del sistema logistico-infrastrutturale (nel *Logistic Performance Index* della Banca Mondiale l'Italia è 20esima alle spalle dei principali competitori internazionali come Germania, Paesi Bassi, Belgio, Regno Unito e Singapore) che, secondo stime del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti produce diseconomie per circa 60 miliardi di Euro all'anno.

Occorre che le scelte del sistema logistico-infrastrutturale siano inserite nel quadro di programmazione economico-produttiva, con una strategica organica integrata "orizzontalmente" a livello delle varie tipologie di trasporto e "verticalmente" con la più generale visione del modello di sviluppo del Paese *vis-a-vis* i mutamenti geo-economici in atto (ad esempio le nuove "vie della seta" cinesi, terrestre e marittima, e la riconfigurazione delle aree di produzione e consumo sugli assi Sud-Sud).

10 Dato l'elevato livello di integrazione fra la catena logistica ed il processo produttivo di un'impresa, un sistema logistico efficiente crea condizioni operative migliori, favorisce l'abbattimento dei costi di trasporto, crea maggiore certezza nei tempi di movimentazione ed aumenta il grado di competitività del sistema economico. Secondo stime della Banca Mondiale, i Paesi con una migliore *performance* logistica sperimentano una crescita aggiuntiva dell'1% del PIL e del 2% nell'interscambio commerciale.

11 Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Il piano strategico nazionale della portualità e della logistica", 2015.

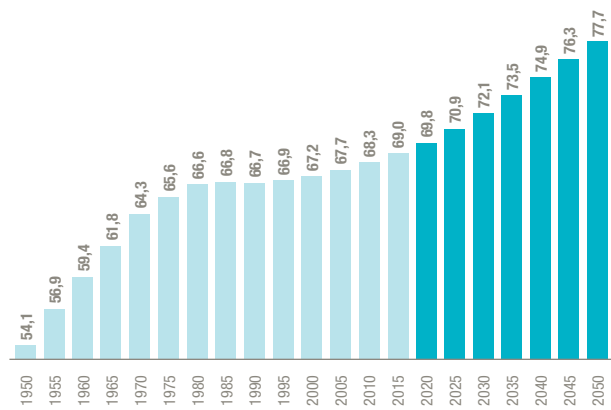
12 Le 4 reti transanti per l'Italia comprendono ferrovie, strade, aeroporti, porti, terminali ferroviario – stradali, vie di navigazione interna e sezioni delle "Autostrade del Mare". I porti italiani coinvolti sono quelli di: Genova (corridoio Reno-Alpi); Trieste, Venezia e Ravenna (corridoio Baltico-Adriatico); La Spezia, Livorno, Ancona, Bari, Taranto, Napoli Gioia Tauro, Palermo (corridoio Scandinavo-Mediterraneo).



● Corridoio Reno-Alpi  
● Corridoio Baltico-Adriatico  
● Corridoio Scandinavo-Mediterraneo  
● Corridoio Mediterraneo

**Figura 4.** I corridoi transeuropei di trasporto che transitano per l'Italia.  
Fonte: Commissione Europea, 2015

Un ulteriore macro-obiettivo del Paese, anche per stimolare crescita e attività economica secondo canoni di sostenibilità, attiene al ribilanciamento del modello di sviluppo del territorio, caratterizzato ad oggi da **una forte urbanizzazione e un elevato consumo del suolo**<sup>13</sup>. Negli ultimi sessant'anni, la crescita degli insediamenti urbani in Italia è stata infatti ininterrotta, con una percentuale di suolo consumato passata dal 2,9% al 7,3% del totale della superficie nazionale (da 8.700 a 21.890 km<sup>2</sup>).



**Figura 5.** Quota di popolazione urbana in Italia (percentuale del totale), 1950-2050<sup>(6)</sup>.

Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Nazioni Unite "World Urban Prospects – 2014 Revision", 2015

A questo sono associati molteplici problemi e diseconomie, tra loro interrelati, che riguardano aspetti ambientali, sociali ed economici. Ad esempio, la cementificazione e l'impermeabilizzazione del suolo aumentano il rischio di inondazioni e di dissesto idrogeologico, contribuiscono al riscaldamento globale e rappresentano una minaccia per la biodiversità e la tutela del paesaggio. Lo sbilanciamento degli assetti territoriali porta inoltre a congestione dei flussi, inefficienze e extra-costi per la mobilità, oltre che ad una sotto-ottimizzazione della accessibilità e connettività interna ed esterna dei territori<sup>14</sup>.

In questo quadro, un nuovo modello di pianificazione territoriale deve puntare a limitare il consumo del suolo, privilegiare la riqualificazione dell'esistente (edifici, infrastrutture, ecc.) in accordo con le esigenze delle nuove modalità di lavoro e produzione (spazi e funzioni) dell'economia della conoscenza ("industria 4.0", industrie creative, ecc.) e ricollocare le funzioni sul territorio, riconnettendo centri e periferie e gestendo i "vuoti urbani" e gli spazi dismessi. Tali interventi sono funzionali, oltre alla rigenerazione dei territori e delle città e a valorizzare la qualità paesaggistica in chiave economica<sup>15</sup>, anche a stimolare importanti settori economici ed occupazionali (edilizia e infrastrutture *in primis*) e a promuovere lo sviluppo di soluzioni innovative (prodotti, servizi, modalità organizzative, ecc.) su cui sviluppare un posizionamento competitivo nel contesto internazionale.

<sup>14</sup> L'accessibilità analizza il modo in cui i nodi (es. sistemi urbani) sono collegati alla rete nel suo complesso; la connettività considera gli spostamenti interni alle singole aree di riferimento. Negli ultimi 10 anni l'accessibilità dei territori italiani è diminuita del 15%, la connettività del 20-30% e i tempi di percorrenza sono aumentati tra il 20 e il 35%, in particolare nelle aree a maggiore densità produttiva. Fonte: The European House - Ambrosetti - Finmeccanica, "Smart Mobility: muoversi meglio per vivere meglio", 2012.

<sup>15</sup> Impatti sulla funzione turistica e ricreativa del territorio, sull'immagine dei prodotti locali (a beneficio del marketing territoriale), sulla creazione di maggior valore del patrimonio immobiliare e sulla qualità del luogo (anche come fattore localizzatore di attrazione).

<sup>13</sup> Il 44,6% della popolazione vive in Comuni ad alta urbanizzazione. Fonte: Istat, 2015.

## La rigenerazione e rifunzionalizzazione del territorio: gli interventi a Liverpool e Marsiglia

**Liverpool.** Negli ultimi trent'anni, l'area del porto è stata completamente rinnovata per rispondere alla crisi del settore degli anni Settanta del secolo scorso e rendere il *waterfront* un attrattore turistico grazie all'offerta delle quattro aree del Liverpool (Princes Dock, Pier Head, Albert Dock e King's Dock), tra cui un'arena per concerti ed eventi, il museo dei Beatles, la Tate Liverpool dedicata all'arte moderna. Le misure di rigenerazione urbana hanno riportato in uso una gran quantità di edifici prestigiosi (vittoriani e georgiani), in disuso da oltre mezzo secolo, che occupavano e tuttora occupano una posizione chiave sia all'interno che nelle immediate vicinanze del centro urbano. Con oltre 57 milioni di visitatori nella regione, nel 2013 Liverpool è stata la quinta città più visitata nel Regno Unito da turisti stranieri e da turisti britannici.

**Marsiglia.** La città, dopo una lunga fase di degrado economico-sociale, è stata al centro del progetto di riqualificazione "Euromediterranée", un'operazione collettiva di Stato, Comune e Regione Provenza che ha guidato la rinascita di Marsiglia con un'operazione da oltre 7 miliardi di Euro su un'area di 480 ettari. Anche in occasione dell'anno della nomina a Capitale Europea della Cultura nel 2013, la riqualificazione dell'area portuale ha seguito il modello di riconversione in ottica turistico-culturale, con edifici-icona capaci di essere catalizzatori di attività ricreative e del tempo libero. La scelta è stata rendere gli spazi "riconquistati" una cerniera di collegamento tra Europa e Mediterraneo, ricostruendo l'identità urbana attorno al legame tra centro e mare. Buona parte degli interventi si sono concentrati infatti sul Vieux Port (protetto dall'UNESCO, pedonalizzato e connotato dalla pensilina in acciaio dell'*ombrière*, disegnata da Norman Foster) e sull'area dismessa del molo J4, dove è stato costruito il complesso espositivo del MuCEM - Museo delle Civiltà d'Europa e del Mediterraneo, suddiviso tra un nuovo edificio moderno e lo storico Forte Saint-Jean. Inoltre, l'arsenale J1 (situato su uno dei due moli del porto di Marsiglia) è stato messo a disposizione dei cittadini, riallestito e riprogettato al suo interno, come luogo di attività e di incontro nel cuore del porto turistico-commerciale

Fonte: Liverpool Waterfront ([www.liverpoolwaterfront.org](http://www.liverpoolwaterfront.org)); progetto Euromediterranée ([www.euromediterranee.fr](http://www.euromediterranee.fr))

Un ultimo ambito di ottimizzazione prioritaria, che si pone a monte dei punti precedenti, è legato all'efficacia del sistema decisionale del Paese. Il sistema di governo deve soddisfare almeno quattro esigenze, di pari importanza nell'attuale epoca di grandi cambiamenti:

- la disponibilità di una valida visione-Paese del futuro (chi si vuol diventare/essere, entro quando);
- la capacità di prendere decisioni in tempi compatibili con la velocità di cambiamento del contesto interno ed esterno;
- la qualità delle decisioni, inteso come grado di coerenza con gli obiettivi e con le esigenze prioritarie del Paese;
- l'efficacia nella realizzazione delle decisioni.

La capacità di decidere e la qualità delle decisioni sono fortemente condizionate dall'assetto organizzativo in termini di distribuzione di ruoli, poteri, responsabilità e dal processo seguito per decidere. Ad oggi, diversi fattori – quali la ridondanza e le contraddizioni con riguardo a leggi, regolamenti e norme, i poteri di veto diffusi a più livelli, la frammentazione dei processi burocratici-autorizzativi – disegnano un quadro che penalizza l'attrattività del Paese, la sua competitività e la qualità del contesto *pro-business*.

Negli ultimi mesi, alcuni importanti interventi sono stati promossi per rinnovare l'assetto istituzionale del Paese, dall'approvazione, nel maggio 2015, della Legge Elettorale (che entrerà in vigore il 1° luglio 2016) all'*iter* attualmente in corso per il progetto di riforma costituzionale, il cui Disegno di Legge intende superare l'attuale sistema di bicameralismo paritario<sup>16</sup>. Tali processi devono essere accompagnati e sostenuti.

In questo contesto si inserisce anche l'innovazione istituzionale rappresentata dalle Città Metropolitane che, come riportato più sotto, innesca un processo dinamico di evoluzione degli assetti di governo locali, stimolando una nuova e più efficace *governance* territoriale di area vasta e nuovi metodi di relazione con gli altri livelli istituzionali, a partire dai Comuni e dalle Regioni.

<sup>16</sup> Nello specifico, il Disegno di Legge di riforma costituzionale prevede la riforma del Senato della Repubblica Italiana, che diventa un organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Inoltre, il progetto di riforma prevede, attraverso la modifica della disciplina del procedimento legislativo e l'intervenendo sul Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, l'eliminazione della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (delimitazione della competenza esclusiva dello Stato) e la soppressione della previsione costituzionale delle Province.



## 2.

## Il contributo delle Città Metropolitane al raggiungimento degli obiettivi del Sistema-Paese

Nel quadro sopra delineato le Città Metropolitane, quali poli di accumulazione di patrimoni, materiali e immateriali e delle loro funzioni specifiche, possono dare un contributo concreto ai processi di crescita del Paese a più livelli.

In tema di innovazione, come sopra detto, la sfida competitiva si gioca a livello di ecosistemi-Paese integrati in cui i risultati si determinano, da un lato in funzione dell'efficacia dalle interazioni tra attori chiave (accademici, istituzionali e di *business*) e dalla qualità ed estensione delle reti, dall'altro dalla capacità di massimizzare l'efficienza innovativa di **tutti i livelli territoriali**. In tale logica, i *cluster* tecnologici/*hub* di innovazione – a loro volta ecosistemi di innovazione locali – sono nodi sempre più strategici e determinanti nei risultati innovativi nazionali<sup>17</sup>.

Numerose esperienze estere (si vedano anche box sotto) dimostrano che i **modelli distrettuali d'innovazione** centrati sulle aree metropolitane sono il cuore dello sviluppo<sup>18</sup>, assommando ad un livello di massa critica – all'interno di un'area territoriale definita, omogenea e riconoscibile (anche all'estero) – istituzioni della ricerca

e infrastrutture di eccellenza (in grado di operare da catalizzatori di talenti e investimenti), capitale di rischio e risorse finanziarie (anche per lanciare progettualità di rilevante dimensione e impatto), imprese innovative con *spin-off* e *start-up* (che permettono la crescita di talenti e la promozione della collaborazione aperta) e servizi per le imprese (e cittadini) e capitale umano qualificato.

In Italia, le Città Metropolitane ospitano poli universitari e centri di ricerca di dimensione e rilevanza nazionale e internazionale e un tessuto connettivo di imprese (si veda il Fascicolo 2) che, organizzati all'interno di politiche coordinate di scala metropolitana – anche per la riprogettazione di edifici e spazi – possono essere un volano per la creazione di distretti dell'innovazione e per la promozione dell'imprenditorialità. Ad esempio, Milano, Roma, Torino, Bologna e Napoli, non solo raccolgono sul proprio territorio il 36% degli atenei italiani<sup>19</sup> con quasi 650mila studenti universitari (pari al 68% di quelli delle 14 metropoli italiane), ma vedono la presenza anche di poli tecnologici di rilievo nazionale<sup>20</sup> e più di un terzo di tutte le *start-up* innovative del Paese (e il 73% di quelle presenti nelle 14 metropoli italiane).

7

### I distretti dell'innovazione nelle metropoli nordamericane: alcuni esempi

Il distretto di **Kendall Square a Cambridge**, parte di Greater Boston, si è sviluppato attorno al più grande istituto di ricerca al mondo (il Massachusetts Institute of Technology – MIT), all'Università di Harvard e al Massachusetts General Hospital. Il Cambridge Innovation Center (CIC) conta oggi oltre 800 *start-up*<sup>21</sup>, attrae ricercatori, PMI e grandi multinazionali tecnologiche e della farmaceutica<sup>22</sup>. Kendall Square è anche un'area residenziale: negli ultimi 6 anni sono state costruite oltre 1.500 unità abitative e si sono insediati una sessantina di esercizi commerciali e locali per la cultura e il tempo libero.

La **Innovation Community Cortex a Saint Louis** (Missouri) è il principale *hub* del Midwest per le bioscienze e la ricerca, sviluppo e commercializzazione di tecnologie. Fondato nel 2002, il distretto è formato da istituzioni come la Washington University, BJC Healthcare, la University of Missouri-St. Louis, e la Saint Louis University per sfruttare i vantaggi commerciali associati all'attività delle università e degli enti di ricerca del territorio. Sin dalla sua istituzione, Cortex ha raccolto finanziamenti per 350 milioni di Dollari e creato 2.500 posti di lavoro legati alla tecnologia. Ospita diversi centri di innovazione tra cui il Center for Emerging Technologies (incubatore ed acceleratore di *start-up*) e il BioGenerator, che ha sostenuto la creazione e lo sviluppo di 65 imprese attive nel *biotech*.

<sup>17</sup> Tali *cluster* hanno un ruolo crescente quali catalizzatori di innovazione e centri propulsori di crescita e competitività sia nei confronti dei Paesi di appartenenza, sia rispetto alle catene di produzione globali quali *world class knowledge producer*. Un esempio di *cluster* innovativo per eccellenza è la Silicon Valley.

<sup>18</sup> Si veda, tra gli altri, le analisi contenute in: B. Katz, J. Bradley, "The Metropolitan Revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy", 2013; B. Katz, J. Wagner, "The rise of Innovation Districts: A new geography of innovation in America", maggio 2014.

<sup>19</sup> Il dato include università tradizionali, telematiche e politecnici. Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2015.

<sup>20</sup> Ad esempio, Napoli, Torino e Roma sono sede di poli aeronautici; Bologna e Milano ospitano poli del biomedicale, mentre poli della farmaceutica sono insediati nelle aree metropolitane di Roma, Napoli e Milano; poli dell'ICT si possono individuare nei territori di Bologna, Milano, Torino e Roma. Si veda per approfondimenti: Intesa Sanpaolo, Direzione Studi e Ricerche, "Economia e finanza dei distretti industriali", Rapporto Annuale n. 7, dicembre 2014.

<sup>21</sup> Dalla sua fondazione nel 1999 ad oggi, le imprese insediate al CIC hanno attratto finanziamenti di *venture capital* per un totale di 1,8 miliardi di Dollari.

<sup>22</sup> Tra le principali multinazionali presenti nel Kendall Square di Cambridge vi sono: Google, Microsoft, Yahoo, Apple, Amazon, IBM, Oracle, Biogen, Genzyme, Novartis, Pfizer, Sanofi, Amgen e GlaxoSmithKline.



Il **Quartier de l'Innovation (QI)** a **Montréal**, in Canada, intende diventare il punto di riferimento per l'innovazione per la città e il Quebec, mobilitando – in chiave di “ecosistema” – le istituzioni accademiche, l'industria, la società civile e il settore della cultura. Promosso nel 2013 dalla École de Technologie Supérieure (ÉTS) e dalla McGill University, cui si è affiancata in seguito la Concordia University, il distretto ospita la maggiore concentrazione di occupati nei settori dell'ICT e della filiera multimediale in Canada (circa 20mila posti di lavoro in 350 aziende), con un piano di investimenti complessivi da 6 miliardi di Dollari.

Iniziative simili si possono individuare, negli Stati Uniti d'America, anche a **Pittsburgh** (dove il distretto si è sviluppato attorno ai tre poli universitari della Carnegie Mellon University, dell'Università di Pittsburgh e dell'Università di Pittsburgh Medical Center), **San Diego** (focalizzato sulla biomedicina) e a **New York** (dove è in costruzione il nuovo *hub* universitario e tecnologico del Cornell Tech Campus su Roosevelt Island).

Fonte: Kendall Square Association ([www.kendallsq.org](http://www.kendallsq.org)); Cortex Innovation District (<http://cortexstl.com>); Quartier de l'Innovation di Montréal (<http://quartierinnovationmontreal.com>)

### Il White City Campus dell'Imperial College: il futuro *cluster* dell'innovazione dell'area metropolitana di Londra

L'Imperial College<sup>23</sup> ha la più alta concentrazione di strutture per la creazione di nuove tecnologie e la commercializzazione di servizi innovativi nella Greater London. Il nuovo *campus* in costruzione a **White City**, vicino a South Kensington, si focalizza sulle nuove tecnologie applicate alla salute e al benessere (medicina di precisione, diagnostica, *Big Data*, *design*, ecc.) e ha l'ambizione di **diventare il primo distretto dell'innovazione in Europa**, capace di attrarre ricercatori, imprese e enti dell'istruzione universitaria di livello mondiale per generare valore dalle idee.

Il nuovo distretto prevede un investimento di **3 miliardi di Sterline** ed ospiterà strutture di ricerca, tra cui: un *Translation & Innovation Hub* (uno spazio a sostegno dell'innovazione, con 1.000 ricercatori e 50 aziende, che sarà completato entro il 2017 a fronte di un investimento di 250 milioni di Sterline), un centro ricerche sulle scienze molecolari e un centro ricerche sull'ingegneria biomedica. Il *campus* farà leva sulla vicinanza con le altre università (UCL, King's College, Hammersmith Medical Campus), il quartiere finanziario e l'aeroporto internazionale di Heathrow, e sulle sinergie con gli altri poli universitari del Paese (Cambridge e Oxford). Tale progetto permetterà a Londra di affermarsi come un'area tecnologica più competitiva della Silicon Valley californiana e un centro di creatività e innovazione<sup>24</sup>.

Fonte: Imperial College ([www.imperial.ac.uk/white-city-campus](http://www.imperial.ac.uk/white-city-campus))

Sul fronte della internazionalizzazione, le Città Metropolitane sono tipicamente un **elemento trainante dell'economia** dei singoli Paesi e i **naturali gateway** di relazione con l'“esterno”. In Italia, alle 14 metropoli è riconducibile il 28% dell'*export* nazionale, per un valore di oltre 112 miliardi di Euro nel 2014 con un elevato tasso di apertura (41%<sup>25</sup>) e il 56% delle imprese multinazionali estere insediate nel Paese, che localizzano in queste aree le proprie filiali in considerazione dell'offerta di servizi (di base e avanzati) e della presenza di un ricco *network* di relazioni con il tessuto produttivo e con il sistema della ricerca e dell'innovazione.

Le leve su cui le Città Metropolitane possono contribuire per aumentare quali-quantitativamente i processi di internazionalizzazione sono varie: dalla semplificazione e l'efficientamento della gestione delle aree produttive, alla promozione di politiche (con agenzie metropolitane) per l'attrazione selettiva di investimenti, dai programmi per il rafforzamento delle relazioni (“reti lunghe”) con territori esteri corrispondenti, fino ad azioni di *marketing* territoriale su settori/filiere integrate a livello metropolitano e l'erogazione di servizi a supporto dell'internazionalizzazione, in coordinamento con gli altri attori del territorio (Comuni metropolitani, Camere di Commercio, rappresentanze industriali, ecc.).

<sup>23</sup> Fondato nel 1907, l'Imperial College è una delle migliori università al mondo per lo studio e la ricerca in discipline scientifiche, con 14.700 studenti e 8.000 dipendenti. L'ateneo si concentra sulle quattro ambiti (scienza, ingegneria, medicina e *business*) ed è riconosciuto a livello internazionale per la capacità di applicare queste competenze al servizio di industria e imprese.

<sup>24</sup> Si veda: London First, London Enterprise Panel, “*London 2036: an agenda for jobs and growth*”, gennaio 2015; Imperial College, “*Imperial West as a world-leading Innovation District. A guide to best practice and feasibility*”, aprile 2014.

<sup>25</sup> Riferimento alla media ponderata dei valori del rapporto tra la somma di esportazioni e importazioni ed il valore aggiunto nelle varie Città Metropolitane.

Considerazioni in parte analoghe valgono anche in riferimento al turismo. Le 14 Città Metropolitane italiane assorbono – sia per motivi di *business* che di vacanza – un terzo delle presenze negli esercizi ricettivi italiani (123,2 su 376,8 milioni in Italia), con un'incidenza media del 62,6% delle presenze di turisti stranieri negli esercizi ricettivi rispetto al 49% nazionale. Nelle aree metropolitane è presente inoltre un significativo patrimonio storico-artistico e naturale-paesaggistico (ad esempio, 17 dei 51 siti italiani dichiarati Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO, il 19% dei Siti di Importanza Comunitaria e il 17% delle Zone di Protezione Speciale in Italia).

Il ruolo delle Città Metropolitane è rilevante nell'ottica di valorizzare tali *asset*, in quanto la dimensione di area vasta consente di:

- attribuire rilevanza internazionale al *brand* del territorio e alle specificità locali, spostando così la competizione con altri centri turistici su una scala più ampia;
- offrire servizi integrati ai turisti (*leisure e business*) e mettere a sistema l'intera offerta turistica dell'area, diversificandola e arricchendola;
- promuovere logiche collaborative con le aree non metropolitane limitrofe nella pianificazione ed integrazione del sistema ricettivo dell'area.

Sul fronte della logistica e della mobilità – anche in collegamento con i punti precedenti – le Città Metropolitane si connotano per natura per essere

**snodi strategici e di interconnessione.** Su di esse si definiscono – generalmente – le grandi reti di trasporto e comunicazione.

La centralità della dimensione metropolitana per le scelte sulle reti infrastrutturali e i servizi di trasporto è chiave in quanto permette di programmare gli interventi **tenendo conto delle esigenze di un'area vasta**, funzionalmente omogenea, garantendo una pianificazione integrata di mobilità, trasporti, viabilità e sicurezza.

In tal ambito possono essere dunque sviluppate al meglio le scelte relative alle politiche di trasporto pubblico locale, comprese quelle di integrazione tariffaria secondo modelli di gestione unitaria, la progettazione degli interventi per l'integrazione modale e per la mobilità sostenibile, la definizione di grandi progettualità, anche con il coinvolgimento di diverse amministrazioni/territori e lo sviluppo di banche dati metropolitane per la gestione strategica dei flussi sul territorio. Le Città Metropolitane sono poi anche gli attori che possono relazionarsi in maniera più coerente per gli interventi di rilevanza nazionale e/o europea che insistono sui territori di riferimento, ottimizzando le relative scelte.

Le Città Metropolitane sono anche il luogo in cui si concretizzano – e possono essere affrontate – le principali sfide relative all'urbanizzazione, secondo un approccio ispirato alla sostenibilità (edilizia, mobilità, energia, servizi, ecc.), al ripensamento dei territori e al recupero della qualità dei luoghi e della vita.

## Il ridisegno territoriale: i casi dell'Area Metropolitana de Barcelona e della Greater Manchester

**Barcellona:** a partire dalla gestione dell'eredità dei Giochi Olimpici nel 1992, la strategia di pianificazione dell'area metropolitana, all'interno di un modello di sviluppo policentrico, ha avviato un insieme di iniziative di rigenerazione delle periferie e delle zone più degradate e della riduzione della densità urbana del 20% al fine di migliorare la qualità di vita dei cittadini e rafforzare il ruolo di Barcellona come "città globale", polo di attrazione di turisti e di investimenti (si veda anche il Fascicolo 4). Un esempio è offerto dal distretto dell'innovazione 22@, varato nel 2000 nel vecchio quartiere industriale di Poblenou che integra residenze e 4.500 aziende (per il 47% *start-up*) e ha creato 56.000 nuovi posti di lavoro in alcuni settori ad alta intensità di conoscenza e innovazione (ICT, *media* e comunicazione, medicale e biotecnologico, moda e *design*, energia). Nella stessa zona è in corso un progetto per rendere il Poblenou il distretto dell'arte e della creatività.

**Greater Manchester:** l'area, storicamente tra i maggiori poli produttivi del Regno Unito, ha dovuto confrontarsi dal secondo dopoguerra con i problemi associati al progressivo declino industriale, come la riduzione della popolazione, elevati tassi di disoccupazione, carenza di competenze, assenza di servizi e un contesto urbano degradato. La strategia "*Strong Together 2013-2020*", promossa dalla Greater Manchester Combined Authority, ha identificato un nuovo modello di **crescita economica sostenibile** per un "*territorio più accessibile, più "verde" e capace di attrarre talenti; un luogo dove tutti gli abitanti possono contribuire e beneficiare di una buona qualità della vita*". Uno degli elementi portanti, insieme alla transizione verso i settori *high-tech*, dei servizi finanziari e delle attività culturali e al miglioramento dei servizi pubblici, è stata la **riqualificazione urbana**. Alcuni esempi sono offerti dal Northern Quarter, reinventato come distretto della creatività, e da East Manchester, ampia zona della città (circa 1.100 ettari) caratterizzata da degrado ed emarginazione e riqualificata dal 2010. Per il rilancio urbanistico, è stato inoltre determinante il ruolo di Manchester quale **città sportiva a livello internazionale** (è sede delle squadre calcistiche del Manchester United e del Manchester City), utilizzato come fattore identitario per i cittadini e leva per effettuare investimenti in altri settori nel territorio.



Le Città Metropolitane italiane possono incidere significativamente sulla promozione di azioni di ridisegno e rifunzionalizzazione del territorio e di rinnovamento urbano (e già oggi diverse Città Metropolitane italiane stanno attivando percorsi in questa direzione – si vedano le monografie del Fascicolo 5).

In questi ambiti si concentra infatti una parte significativa del patrimonio immobiliare pubblico su cui poter intervenire con un effetto volano. Vi è la possibilità di accedere a risorse, come quelle previste dal Programma Operativo Nazionale PON Metro 2014-2020, per la promozione di interventi integrati per riqualificare gli insediamenti urbani affinché diventino luoghi di vita e di lavoro innovativi, attrattivi, inclusivi e sostenibili. Il Piano Strategico triennale rappresenta infine uno strumento innovativo, usato con successo dalle realtà urbane più dinamiche in Europa e nel mondo, di mobilitazione e coordinamento in grado di dare una collocazione precisa degli interventi di ridisegno territoriale (e non solo) in una visione ampia e integrata dello sviluppo, diventando al contempo un punto di riferimento organizzativo e metodologico per la loro ottimizzazione.

## Il PON Metro 2014-2020 e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile

Adottato dalla Commissione Europea, il Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014-2020” (noto anche come PON Metro) destina alle 14 Città Metropolitane italiane una dotazione finanziaria di **892 milioni di Euro**, di cui 588 dai fondi strutturali europei FESR e FSE e per la restante parte dal cofinanziamento nazionale.

Il programma supporta le priorità dell'Agenda urbana nazionale e, nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020, è allineato agli obiettivi e alle strategie proposte per l'Agenda urbana europea, che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile previste dalla Strategia Europa 2020.

Le misure del PON Metro sono infatti orientate ad affrontare le tre grandi sfide dei territori metropolitani, in termini **economici** (agenda digitale, reti di comunicazione), **climatico-ambientali** (mobilità sostenibile, efficienza energetica) e **sociali** (lotta alla povertà abitativa, integrazione delle fasce marginalizzate, innovazione sociale).

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale ([www.dps.gov.it](http://www.dps.gov.it))

Infine, l'istituzione delle Città Metropolitane segna, come sopra detto, una profonda innovazione dell'assetto amministrativo degli enti locali in Italia, aprendo la strada ad un processo dinamico di riforma di tutte le istituzioni preposte alla gestione territoriale, che – a diversi livelli – interessa:

- i Comuni ricompresi nell'area metropolitana, sia per la possibilità di procedere ad aggregazioni e unioni, che per la centralizzazione di funzioni e competenze;
- le Regioni, anch'esse al centro del dibattito riguardo al ruolo e alle funzioni che andranno ad espletare nel nuovo assetto amministrativo nazionale;
- le aree non-metropolitane, incentivate a costituire organismi volontari per la gestione e la pianificazione strategica del territorio.

Il processo, attualmente in corso, può innescare una “reazione a catena” positiva su tutto il territorio non solo per quanto riguarda le istituzioni statali (si pensi, ad esempio, alla riorganizzazione delle sedi di Prefetture e Questure su scala locale), ma anche per gli altri organismi locali che secondo la *governance* del territorio sono organizzati: ne sono una prova i processi di riorganizzazione e, in alcuni casi, di aggregazione che stanno già coinvolgendo le rappresentanze confindustriali e le società dei servizi pubblici locali che operano su scala metropolitana.

Tutti gli elementi “orizzontali” di cambiamento sopra detti devono essere letti a matrice all'interno del quadro rappresentato dalle Visioni delle singole Città Metropolitane che individuano linee di sviluppo “verticali” e specifici ambiti di focalizzazione.

Una lettura di sintesi dei settori su cui le singole Città Metropolitane hanno competenze distintive e intendono costruire il proprio futuro – così come indicato dagli *stakeholder* coinvolti negli incontri di *full immersion* nei territori (si veda il Fascicolo 5) – evidenzia una “mappa strategica” che si organizza su temi su cui si gioca la sfida competitiva e della crescita del Paese.

Turismo	ICT e filiere digitali	Agro-alimentare	Chimica - Farmaceutica
Biotecnologie e bioscienze	Servizi per la salute e la cura della persona	Meccanica, mecatronica e automazione	Aerospazio
Filiere della <i>green economy</i> (energia, edilizia, mobilità)	Sistema-Moda e Lusso	Soluzioni per la sicurezza del territorio	Portualità e industria del mare

**Figura 6.** I principali ambiti di sviluppo associati alle Visioni nelle 14 Città Metropolitane italiane emersi dagli incontri in *full immersion* con gli *stakeholder* del territorio.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

È chiave che questi indirizzi trovino valorizzazione all'interno di una **Agenda urbana nazionale**, per trainare lo sviluppo non solo delle Città Metropolitane, ma anche del resto dell'Italia.

Questo passaggio è necessario anche per la messa a punto delle strategie e delle azioni conseguenti: occorre infatti un **coordinamento** che, all'interno della

libertà dei singoli territori, ottimizzi la differenziazione delle visioni, attivi le sinergie (evitando sovrapposizioni competitive e di specializzazione) e aiuti ad orientare al meglio la destinazione degli investimenti secondo un criterio di valutazione di impatto sulle competenze territoriali realmente distintive su scala nazionale ed internazionale.

### 3.

## Il contributo del sistema produttivo allo sviluppo delle Città Metropolitane

Una condizione abilitante del quadro di sviluppo sopra delineato è il **dialogo costruttivo tra Città Metropolitana e il territorio e i suoi stakeholder**. L'obiettivo è attivare processi di programmazione e pianificazione partecipati, nel riconoscimento che la loro finalizzazione rimane di responsabilità dell'attore pubblico.

In questo scenario, il sistema delle imprese gioca un ruolo fondamentale, anche in considerazione della riduzione delle risorse e dei fondi pubblici disponibili.

La Città Metropolitana, alla luce della missione e delle funzioni attribuitele per legge, può credibilmente porsi come un **interlocutore privilegiato del mondo produttivo** capace di interpretare e fornire risposte ad aspettative ed esigenze concrete, attraverso la capacità di:

- Essere un soggetto univoco di interfaccia in grado di ridurre i tempi dei processi decisionali, eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di competenze e procedure e semplificare le relazioni tra le imprese e gli altri enti coinvolti nella programmazione e nei procedimenti amministrativi.
- Realizzare una omogeneizzazione all'interno del territorio di procedure, norme, regolamenti, ecc., ispirandosi a principi di semplicità, chiarezza e riduzione della frammentazione.
- Offrire servizi integrati di scala metropolitana, con *standard* comuni, che rispondano a logiche di efficienza tecnico-organizzativa e di erogazione<sup>26</sup>. In questo quadro si inseriscono elementi quali lo Sportello Unico Metropolitan per le Attività Produttive, sviluppato nella logica di garantire una vera unificazione (e dematerializzazione) delle procedure amministrative e i Centri per l'Impiego, riorganizzati per superare le criticità emerse dalla precedente gestione a livello provinciale<sup>27</sup>.
- Coordinare iniziative su ambiti prioritari per il sistema produttivo metropolitano come l'attrazione

di investimenti, il *marketing* territoriale, il supporto all'innovazione e alla promozione di nuova imprenditorialità, la promozione di politiche attive del lavoro, formazione e ricerca, l'attuazione dell'Agenda Digitale e lo sviluppo delle *smart city* e *smart community*, in coordinamento con le politiche comunitarie.

- Lanciare progettualità ad alto impatto per il territorio coerenti con la Visione di sviluppo metropolitano (ad esempio, progetti bandiera), agendo come cabina di regia e "cassa di compensazione" degli interessi e convogliando su questi risorse incrementali grazie all'accesso ai fondi dedicati nazionali ed europei.

Un meccanismo virtuoso di collaborazione tra pubblico e privato nella costruzione dell'area metropolitana deve allineare le strategie di sviluppo economico-industriale, mantenendo al contempo una **chiara ripartizione dei ruoli**: da un lato, il settore pubblico deve assumere la *leadership* dell'azione e la guida politica, stabilire la visione e la direzione strategica del territorio, coinvolgendo il tessuto produttivo e prevedendo la partecipazione della cittadinanza<sup>28</sup>; dall'altro, il sistema produttivo può contribuire, a monte, nella co-progettazione della strategia e dei "piani industriali locali", mettendo a disposizione idee e competenze e, a valle, nella implementazione delle progettualità condivise, apportando risorse, *asset* materiali e immateriali e capacità realizzative.

Si tratta di un **salto di scala, anche culturale**, delle tradizionali modalità di relazione tra pubblico e privato che passa anche dalla costruzione di un nuovo metodo di lavoro e di un clima di fattiva fiducia reciproca.

Gli strumenti per concretizzare questa collaborazione sono molteplici e possono articolarsi, secondo modalità temporanee o permanenti, in:

- organi rappresentativi come tavoli di lavoro, consulte e *forum* che riuniscono le associazioni delle imprese, dei lavoratori e del terzo settore e le agenzie pubbliche del territorio;
- organi selettivi, con funzione consultiva nei confronti dell'istituzione metropolitana (ad esempio, *task force* o *advisory council*), formati da un numero ristretto di personalità espressione del mondo delle imprese,

<sup>26</sup> L'istituzione gli enti metropolitani consente di ridefinire la *governance* degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui sono organizzati i servizi pubblici integrati, come quelli idrici e dei rifiuti. In particolare, è necessario uniformare e integrare progressivamente, ove presenti nell'area metropolitana, gli ATO del Comune capoluogo e della precedente Provincia – che spesso sono stati separati e hanno sviluppato negli anni competenze e procedure eterogenee – in un unico ATO della Città Metropolitana. Questo permette di generare economie di scala; ottenere maggiore efficienza attraverso la centralizzazione del servizio su tutti i Comuni dell'area metropolitana (infrastrutture e impianti, organico, tariffe, contrattualistica, ecc.); valorizzare il *know-how* maturato nei diversi ATO.

<sup>27</sup> Tra cui, ad esempio, il sottodimensionamento dell'organico, la prevalente erogazione di misure di orientamento e di formazione rispetto all'offerta di servizi alle imprese per la copertura dei posti vacanti, i tempi lunghi per il collocamento dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione (con il relativo incremento della spesa per i sussidi di disoccupazione).

<sup>28</sup> Spetta al settore pubblico: stabilire le priorità, predisporre il quadro regolatore, innescare le attività e i progetti su scala metropolitana, introdurre meccanismi di incentivazione alla realizzazione delle progettualità previste e predisporre adeguati strumenti di controllo, coordinamento e monitoraggio per valutare l'adeguato avanzamento e il successo delle iniziative, anche introducendo eventuali meccanismi correttivi, qualora ciò sia necessario.

delle professioni e del sistema dell'università e della ricerca, individuati secondo le competenze possedute.

Tali strumenti di *partnership* e collaborazione con il mondo economico nei processi di sviluppo metropolitano<sup>29</sup> sono stati attivati con successo – in forme e assetti diversi – in diversi Paesi, come Regno Unito, Spagna, Francia, Germania e Paesi Bassi (si vedano i successivi *box* di approfondimento).

Anche in Italia sperimentazioni ed esperienze più consolidate sono in essere in varie realtà metropolitane,

come Firenze, Torino e Milano (si veda anche il Fascicolo 5).

È da rilevare anche un ruolo attivo delle associazioni industriali, nel riconoscimento dell'opportunità offerta dall'istituzione delle Città Metropolitane. Ad esempio, Confindustria ha costituito la Rete delle Associazioni Industriali Metropolitane, formata dalle rappresentanze del sistema industriale delle Città Metropolitane<sup>30</sup>, che ha portato alla elaborazione di due documenti programmatici ("Manifesti"), attraverso cui fare emergere l'impegno del mondo produttivo locale a sostegno di una *partnership* rafforzata con la Pubblica Amministrazione<sup>31</sup>.

### Regno Unito: il ruolo della *business community* nei processi di sviluppo metropolitano

La collaborazione pubblico-privato nella Greater London vede la presenza di tre diversi organismi espressione del mondo produttivo-industriale:

- Il **London Enterprise Panel** (LEP)<sup>32</sup>, organismo permanente con il compito di redigere, aggiornare e implementare il Piano Strategico di Londra, formato dal Sindaco di Londra, dalle rappresentanze dei distretti della città, del mondo produttivo e di Transport for London.
- **L'International Business Advisory Council** (IBAC), che accompagna il processo decisionale riguardo allo sviluppo e competitività; attivato dal Sindaco di Londra nel 2008<sup>33</sup>, è composto da circa 50 *business leader* di multinazionali e svolge un ruolo consultivo su come mantenere e rafforzare il prestigio di Londra a livello globale.
- L'associazione *no-profit* **London First**, con la missione di rendere Londra l'area metropolitana più attrattiva e competitiva al mondo; ne fanno parte circa 200 membri da più settori (finanza e servizi alle imprese, immobiliare, trasporti, ICT, industrie creative, *hotellerie* e *retail*), che rappresentano un quarto del PIL londinese.

Similmente a Londra, nell'area metropolitana della Greater Manchester è presente:

La **Greater Manchester Local Enterprise Partnership** (GMLEP), che supporta la Greater Manchester Combined Authority<sup>34</sup> e 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.

Il **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 10 distretti metropolitani.

Fonte: London Enterprise Panel (<https://lep.london>); London First (<http://londonfirst.co.uk>); Greater Manchester Local Enterprise Partnership ([www.gmlep.com](http://www.gmlep.com))

<sup>29</sup> Per ulteriori approfondimenti, si vedano anche: Politecnico di Milano, "Il ruolo delle *business community* nei processi di costituzione delle città metropolitane e di pianificazione strategica", 2014; UK Government's Foresight Future of Cities Project, "The business of cities" (a cura di G. Clark e E. Moir), settembre 2014; OCSE, "Delivering local development. New growth and investments strategies", 2013.

<sup>30</sup> Ad oggi, fanno parte della Rete Associazioni Industriali Metropolitane: Assolombarda, Confindustria Bari-Barletta-Andria-Trani, Confindustria Firenze, Confindustria Genova, Confindustria Reggio Calabria, Confindustria Venezia, Unindustria Bologna, Unindustria - Unione degli Industriali e delle imprese di Roma, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, Unione degli Industriali della Provincia di Napoli e Unione Industriale Torino.

<sup>31</sup> Valorizzando i principi e la cultura sussidiaria di autonomia territoriale all'interno del quadro strategico nazionale e partendo dai temi dello sviluppo locale, le associazioni confindustriali del territorio chiedono in particolare: maggiore attenzione ai fattori di sviluppo (densità industriale, infrastrutture, *governance* dei servizi pubblici locali, poteri e funzioni, risorse) delle Città metropolitane; maggiore flessibilità e rapidità nei processi istituzionali e amministrativi; l'attivazione di organismi con funzione di supporto e di proposta alle Istituzioni. Fonte: Rete delle Associazioni Industriali Metropolitane, "Manifesto delle Città Metropolitane italiane", febbraio 2014; "Manifesto delle Città Metropolitane italiane – Update 2015", febbraio 2015.

<sup>32</sup> Nel Regno Unito, dal 2011 esistono 39 *Local Enterprise Partnership* (LEP), di cui quelli di Londra e Manchester sono un esempio.

<sup>33</sup> La prima ideazione dell'IBAC risale al 1988 quando venne istituito un consiglio consultivo permanente di *business leader* (tuttora attivo) per il Sindaco di Shanghai, in Cina, a supporto dello sviluppo economico e sociale della città.

<sup>34</sup> Nata da un modello volontario di collaborazione tra enti locali, la GMCA nasce formalmente nel 2011 e ricopre funzioni che riguardano lo sviluppo economico, la pianificazione dei trasporti e la rigenerazione urbana.



### Spagna: una piattaforma comune per la concertazione degli interessi dell'area metropolitana di Barcellona

A Barcellona, la promozione e l'implementazione del Piano Strategico Metropolitano (*Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* - **PEMB**) dipende dall'omonima associazione *no-profit*, concepita come piattaforma *super partes* di confronto e costruzione del consenso, di dibattito e di elaborazione di scenari e visioni alternative per il futuro del territorio. Promossa dal Comune e dall'Area Metropolitana di Barcellona, la PEMB è formata da 300 attori del territorio, tra cui: 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.

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 autonomia finanziaria (24 milioni di Euro nel 2015) e riesce a gestire la relazione tra settore pubblico e privato.

È stato costituito anche un ente privato, **Barcelona Global**, formato da oltre 230 interlocutori del mondo imprenditoriale ed istituzionale. Con la missione di "contribuire attivamente a rendere Barcellona una delle città più belle al mondo, per attrarre e sviluppare il talento e favorire l'attività economica", l'associazione sostiene progetti volti ad aumentare la competitività (ad esempio, rafforzamento del "brand" Barcellona, incremento dell'attrazione di investimenti esteri e talenti, sostegno ai settori più innovativi e a maggior valore aggiunto, supporto alla collaborazione tra sistema pubblico e privato, ecc.).

Fonte: *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* ([www.pemb.cat](http://www.pemb.cat)); *Barcelona Activa* ([www.barcelonactiva.cat](http://www.barcelonactiva.cat)); *Barcelona Global* ([www.barcelonaglobal.com](http://www.barcelonaglobal.com))

### Francia: lo sviluppo della pianificazione strategica su scala metropolitana a Lione

La Città Metropolitana di Lione ha consolidato nel tempo la collaborazione tra settore pubblico e privato all'interno dell'area metropolitana, già a partire dalla *Conférence de la Région Urbaine de Lyon* istituita nel 1974, evolutasi successivamente nella ADERLY, l'Agenzia per lo sviluppo economico della regione lionese, che ha il compito di promuovere il territorio di Lione, delineare e realizzare nuovi investimenti in grado di creare valore e posti di lavoro.

All'interno del progetto di costituzione della *Grand Lyon e, della Métropole de Lyon* (avviata il 1° gennaio 2015), il principale strumento per gestire la concertazione degli interessi nell'area metropolitana è il **Conseil de Développement**, un organo consultivo permanente, composto da 200 rappresentanti del mondo economico, istituzionale, universitario e della società civile, dotato della missione di alimentare la riflessione sulle strategie di sviluppo della agglomerazione urbana<sup>35</sup>.

Fonte: *Métropole de Lyon* ([www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com))

<sup>35</sup> Il *Conseil de Développement della Métropole de Lyon* è stato istituito con la delibera n. 2015-0339 dell'11 maggio 2015. Altri due strumenti attivi sono la commissione consultiva per servizi pubblici locali (istituita nel febbraio 2003 e formata da funzionari pubblici e rappresentanti dell'associazionismo) e la commissione intercomunale per l'accessibilità (attiva dal 2009 e focalizzata sui problemi delle persone con invalidità).



### Germania: il coinvolgimento informale del settore privato nel governo metropolitano

In considerazione della natura federale dello Stato tedesco, le **11 regioni metropolitane** di rilevanza europea (*Metropolregionen*)<sup>36</sup>, vantano personalità giuridica differenziata, e detengono poteri in ambiti specifici che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali. Alcune regioni metropolitane si connotano come **associazioni di diritto privato o società per azioni a capitale misto**, configurandosi come strumenti di *governance* che, affiancandosi al sistema istituzionale dei Comuni e delle Contee, promuovono la competitività del territorio e ne definiscono le traiettorie di sviluppo.

Ad esempio, il ruolo della *business community* nella regione metropolitana di Monaco di Baviera è riconducibile ad un modello basato su una **interazione sostanziale**, ma informale con le forme di *governance* di area vasta, anch'esse debolmente istituzionalizzate. In particolare, nella *Planungsregion München* sono andate costituendosi tre aree di cooperazione metropolitana (la *Regional Planning Association - RPV*; la *Planning Association - VP* e la *European Metropolitan Region - EMM*). Quest'ultima è l'area di cooperazione metropolitana con maggiore focus sui temi dello **sviluppo economico**. Al suo interno è prevista l'esplicita associazione della *business community* con gli organi metropolitani.

In generale, pur all'interno di un sistema dominato dalle istituzioni pubbliche, le associazioni imprenditoriali e le Camere di Commercio svolgono un ruolo centrale nei processi rilevanti di governo metropolitano (in genere attraverso la partecipazione ad agenzie di scopo del territorio). Ad esempio, nel caso della **regione metropolitana di Stoccarda** (che si colloca tra la città di Stoccarda e lo Stato Federale del Baden-Württemberg), è stata creata nel 1995 una specifica agenzia per la promozione dello sviluppo economico (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH - WRS*) che comprende i diversi interlocutori del settore produttivo e ne coordina l'attività con il sistema universitario e della ricerca.

Fonte: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), *Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM)*

### Paesi Bassi: l'Amsterdam Economic Board e la cooperazione volontaria *multi-stakeholder*

Nell'area metropolitana di Amsterdam si concentra l'80% delle attività economiche dei Paesi Bassi. Pur non esistendo un livello formale di governo, vi è un *network* informale di *governance* regionale basata sulla cooperazione volontaria (attivato dal 2000) per l'identificazione di strategie di sviluppo nel campo della pianificazione, del trasporto pubblico, dello sviluppo economico e dell'ambiente.

Al suo interno, l'*Amsterdam Economic Board* (costituito nel 2011) è la sede in cui gli enti di governo, gli istituti di ricerca e il mondo imprenditoriale collaborano e si confrontano per rafforzare l'economia dell'area metropolitana. Il *Board* ha individuato alcuni cluster economici strategici su cui concentrare l'attenzione per lo sviluppo economico dell'area di Amsterdam e cogliere le sfide future del territorio (sostenibilità, visione europea e attrazione di talenti): industrie creative, ICT ed *e-science*, servizi finanziari e per le imprese, logistica, orticoltura e settore agroalimentare, turismo e convegnistica, materiali *high-tech*.

Fonte: Amsterdam Economic Board ([www.amsterdameconomicboard.com](http://www.amsterdameconomicboard.com))

<sup>36</sup> Si tratta di: Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr e Stuttgart.

## 4.

### Le nostre proposte per favorire la crescita dell'Italia e dei suoi territori attraverso le Città Metropolitane

Le Città Metropolitane, si è detto, sono una grande opportunità per il Paese. I motivi sono vari e molto concreti:

- Sono ambiti territoriali che accumulano le risorse economiche, produttive, di conoscenza e di innovazione disponibili nel Paese ad un livello qualitativo e dimensionale tale da garantire una confrontabilità con i grandi sistemi urbani internazionali con i quali relazionarsi alla pari.
- Offrono gli strumenti istituzionali per sperimentare un nuovo modello di governo per il territorio, stimolando approcci e modalità di lavoro innovative tra gli attori pubblici e i privati.
- Costituiscono gli ambiti dove poter affrontare, con maggiore efficacia ed efficienza, alcuni grandi temi che plasmeranno l'epoca contemporanea, a partire dalle sfide della sostenibilità dei modelli produttivi e di vita e del cambiamento climatico.
- Possono stimolare, per effetti di vicinanza e irradiazione, processi collaborativi con gli altri territori circostanti e con cui i sistemi metropolitani interagiscono – su reti corte e lunghe – secondo approcci di mutuo beneficio attraverso le interrelazioni di dipendenza delle filiere di produzione e consumo (economiche, sociali e di servizio).

Si tratta dunque di un **ampio e profondo cambiamento di sistema** che come tale richiede:

- Tempi di adattamento, evoluzione e consolidamento, attraverso un periodo transitorio di ottimizzazioni successive.
- Risorse e strumenti dedicati, funzionali ed adeguati a sostenere i processi.
- Una forte *leadership* per guidare il cambiamento e creare il consenso intorno al nuovo progetto condiviso.

Un rischio concreto che va evitato prioritariamente è, da un lato, che le nuove Città Metropolitane siano viste ed interpretate nella logica di riproposizione burocratica, depotenziata, delle ex-Province; dall'altro, una deriva metropolitana con percorsi di iper-accentramento funzionale ed organizzativo snaturando il modello previsto dal legislatore di "Città di Città" e innescando

dualismi con le altre aree non metropolitane del Paese.

Ad oggi le questioni aperte in tema di Città Metropolitane sono molte e il processo di loro accreditamento, nei fatti e nel percepito dell'opinione pubblica, è ancora *in fieri*. I temi sono noti: risorse finanziarie, attribuzioni di funzioni, modalità elettive, autonomia, aspetti organizzativi, personale, ecc. (si veda anche quanto detto nel Fascicolo 3). Si tratta di aspetti importanti che richiedono una necessaria ottimizzazione e un bilanciamento delle posizioni, anche politiche, tra i vari attori.

Le proposte che il progetto Start City ha sviluppato intendono offrire un contributo positivo e fattivo al dibattito in corso nel Paese nel riconoscimento dei benefici che il successo delle Città Metropolitane può portare all'intero sistema-Italia. Gli ambiti a cui afferiscono attengono alle **condizioni necessarie** per l'ottimale sviluppo dei processi in corso:

- le relazioni con il sistema-Paese;
- le relazioni con l'Italia non-metropolitana;
- il modello "operativo" delle Città Metropolitane.

I destinatari della proposte sono *in primis* il Governo nazionale e le amministrazioni metropolitane. Un punto qualificante è che per la loro implementazione non sono necessarie sostanziali risorse aggiuntive, bensì una riorganizzazione di quelle esistenti.

La sinossi delle proposte è riassunta nella tabella seguente.

Ambito	Proposta
Ottimizzazione delle Città Metropolitane	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legare la strategia competitiva dell'Italia alle Città Metropolitane</li> <li>2. Garantire alle Città Metropolitane poteri e strumenti chiari e adeguati per il loro sviluppo</li> <li>3. Incentivare il coordinamento tra Città Metropolitane</li> </ol>
Relazioni con l'Italia non-metropolitana	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Progettare gli strumenti per la valorizzazione delle aree non-metropolitane</li> </ol>
Gestione del periodo transitorio di consolidamento delle Città Metropolitane	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Attivare canali relazionali e di comunicazione strutturata ai cittadini</li> </ol>

**Figura 7.** Visione di sintesi degli ambiti e delle proposte per lo sviluppo delle Città Metropolitane e del Paese.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2015

Le proposte, come sopra rappresentato, riguardano ambiti differenti che sottendono specifiche esigenze ed obiettivi strategici:

- creare le condizioni affinché le Città Metropolitane possano **velocemente** accreditarsi nel loro ruolo, come definito dal legislatore e in accordo con le aspettative di cittadini e imprese; il tempo è infatti una variabile critica su cui si gioca una parte significativa dei processi in corso;
- attivare gli strumenti per **connettere** i percorsi di sviluppo delle Città Metropolitane con quelli del Paese, creando convergenze sugli obiettivi e un'Agenda strategica comune e disinnescando sul nascere processi che potrebbero portare a percorsi di sviluppo a due velocità e ad antagonismi tra due anime paritetiche ed equamente importanti, alla luce dei ruoli differenti, per il sistema-Italia;
- valorizzare **tutti gli ambiti di beneficio** ottenibili dalla creazione delle Città Metropolitane, guardando oltre la sola dimensione locale;
- gestire il **periodo transitorio** di consolidamento delle Città Metropolitane, in particolare con riferimento alla relazione – che è sostanzialmente da rafforzare e qualificare – della Città Metropolitana con la cittadinanza.

## Proposta 1.

### Legare la strategia competitiva dell'Italia alle Città Metropolitane

Si è detto (si veda più sopra) che il Paese affronta una duplice sfida: da un lato, un sostanziale **recupero di competitività e attrattività**; dall'altro – e strettamente legata alla prima – una necessità urgente di **modernizzazione**, a tutti i livelli: assetto istituzionale, modello produttivo, dotazione infrastrutturale, sistema della formazione e dell'innovazione. In questo è in gioco anche il posizionamento e il ruolo del Paese nel contesto economico internazionale.

L'obiettivo prioritario per l'Italia, per stare al passo con le realtà estere più dinamiche e competitive, è (ri)creare un sistema-Paese in grado di attivare processi di crescita strutturale e sostenibile, valorizzando le risorse (umane, finanziarie e produttive) e le competenze disponibili sul territorio, garantendo al sistema delle imprese le migliori condizioni per svilupparsi.

Questo richiede una forte capacità di gestione sistemica e una strategia competitiva a livello nazionale, in grado di legare coerentemente le scelte in tema di mercato del lavoro, ricerca, sviluppo industriale, infrastrutture, ecc..

Le Città Metropolitane, in questo processo – come nodi di “massa critica” del Paese e centri di relazioni con il resto del mondo – sono **asset su cui basare la strategia** pre-citata secondo un approccio integrato allo sviluppo territoriale tra aree metropolitane e non, e in coerenza con gli orientamenti comunitari che individuano i grandi ambiti urbani come volani per accelerare le dinamiche di crescita e raggiungere gli obiettivi europei, come stabiliti

dalla strategia Europa 2020.

Fare questo vuol dire in concreto:

- Riconoscere le Città Metropolitane come “progetti per lo sviluppo nazionale”, cioè gli ambiti per spingere il Paese.
- Valorizzare le Città Metropolitane come gli snodi logistici dell’Italia, progettando e organizzando in coerenza il sistema dei trasporti e della mobilità.
- Garantire le condizioni, operative e finanziarie, affinché le Città Metropolitane realizzino le loro visioni di sviluppo (si veda il Fascicolo 5) e siano attrattori degli investimenti, in coerenza con la strategia-Paese.
- Attivare un piano di re-industrializzazione dell’Italia che parta dai patrimoni industriali, fisici e immateriali, presenti nelle Città Metropolitane.
- Usare le Città Metropolitane del Sud come catalizzatore dello sviluppo del Mezzogiorno, partendo dagli investimenti infrastrutturali e per la mobilità/accessibilità e il lancio di progetti bandiera ad alto impatto<sup>37</sup>.

Questa centralità strategica deve trovare riscontro nelle grandi scelte del Paese di progettazione e investimento degli interventi materiali ed immateriali per la competitività – reti di connessione (si veda anche punto sotto), insediamenti localizzativi, sperimentazioni avanzate, grandi eventi, ecc. – con una focalizzazione delle risorse dedicate e il superamento della parcellizzazione e frammentazione degli interventi.

L’obiettivo non deve essere depauperare il resto del Paese a favore delle Città Metropolitane, bensì adottare un **chiaro e puntuale criterio di priorità** sulle scelte strategiche, associato ad altrettanto chiari meccanismi di condivisione dei benefici sul resto del territorio.

Questo implica anche una nuova consapevolezza e modalità nella gestione delle relazioni politico-istituzionali e tra gli *stakeholder*, che devono, al contempo:

- essere guidate dalla condivisione di obiettivi comuni di ordine superiore in grado di superare i particolarismi e i localismi;
- dare un perimetro chiaro e delimitato al contributo del partenariato privato, in funzione delle sue competenze, in un quadro di trasformazioni governato dall’ente pubblico.

## Proposta 2.

### Garantire alle Città Metropolitane poteri e strumenti chiari e adeguati per il loro sviluppo

Le Città Metropolitane e i loro governi, sono chiamati a sostanziare la “missione” di essere centri propulsori dell’economia e dell’innovazione, dei servizi avanzati ai cittadini e alle imprese e dei progetti di sostenibilità urbana, ponendo al contempo grande attenzione alla promozione dell’autorealizzazione dei cittadini, all’integrazione e alla lotta alla marginalizzazione.

Alla Città Metropolitane sono attribuiti due adempimenti chiave: il piano strategico e il piano territoriale, che devono sviluppare un’azione di programmazione e coordinamento attraverso un approccio tematico, mirato e basato su obiettivi strategici, evitando così la deriva di costruire piani “omnicomprensivi” e, quindi, velleitari. Inoltre un piano strategico efficace ed in grado di incidere non può essere finanziato in presenza di una fiscalità incerta o confusa, mentre oggi le entrate proprie delle Città Metropolitane risentono di trasferimenti fortemente ridotti.

Affinché il disegno strategico delle Città Metropolitane trovi una concreta ed efficace attuazione nella missione di cui sopra, occorrono due pre-condizioni:

- Dare alle Città Metropolitane, anche con deleghe dal basso (Comuni) e dell’alto (Regioni), **competenze chiare ed esclusive**, valide per tutte le Città Metropolitane e per tutto il territorio interessato (evitando quindi situazioni a “macchia di leopardo”) sui temi chiave per lo sviluppo, *in primis* economico: pianificazione strategica, programmazione dell’uso del territorio (per il *masterplan*, ma anche per la declinazione degli strumenti urbanistici e per i piani climatici), mobilità e trasporti e per tutti i servizi di base che beneficiano di economie di scala (polizia e sicurezza, gestione rifiuti e acque, ecc.) secondo un principio di sussidiarietà e anche con l’accorpamento in agenzie e società metropolitane.
- **Garantire le risorse finanziarie** e attribuire specifici poteri in materia fiscale in funzione delle competenze attribuite, puntando ad una autonomia e alla creazione di una vera “finanza metropolitana” all’interno di una forte azione di trasparenza sulle fonti di finanziamento e sulla loro destinazione, anche per creare una chiara *accountability* rispetto ai cittadini e fare percepire i benefici rispetto alle risorse richieste.

<sup>37</sup> Tale azione può trovare attuazione all’interno del *Masterplan* per il Mezzogiorno le cui linee guida sono state recentemente (novembre 2015) formalizzate dal Governo.

### Proposta 3.

#### Incentivare il coordinamento tra Città Metropolitane

La forza del cambiamento del Paese risiede non solo nella dimensione competitiva tra singole Città Metropolitane italiane e le omologhe estere, ma anche nel sistema delle Città Metropolitane che **insieme competono** con le grandi agglomerazioni urbane internazionali di scala superiore.

In Italia, esistono diversi ambiti di collaborazione tra Città Metropolitane favorite dalle caratteristiche produttive, localizzative e funzionali. Questi poli sovra-metropolitani esistono tanto al Nord, quanto al Centro e al Sud del Paese e rappresentano, in potenza, dei **meta-territori di respiro europeo ed internazionale** in grado di ambire al ruolo di Capitali Provinciali o Regionali globali (si veda il Fascicolo 2). Questo può cambiare sostanzialmente la mappa geo-economica dell'Italia, creando ulteriori poli di attrattività, in particolare dall'estero e opportunità a beneficio di porzioni sempre più ampie del Paese.

Tra gli ambiti possibili di collaborazione vi sono ad esempio i seguenti:

- **Milano, Torino e Genova** e i territori tra loro compresi, rappresentano un triangolo economico con una popolazione di oltre 8 milioni di abitanti e che produce quasi il 20% del totale del Paese (oltre 300 miliardi di PIL, valori comparabili a quelli di territori di riferimento economico come Baden-Württemberg o Rhône-Alpes), fortemente infrastrutturata e con uno sbocco portuale di livello internazionale (Genova) il cui "retrotterra" è una delle aree più industrializzate del Paese.
- Il sistema **Venezia-Padova-Treviso** è un'area policentrica con un tasso di crescita economica paragonabile a quello di Londra o Stoccolma, fatta di economie che si completano a vicenda, accomunate da un forte modello di imprenditorialità e con specializzazioni di eccellenza a livello internazionale che ne connotano un'identità precisa e riconoscibilità internazionale (turismo a Venezia, attività *knowledge-intensive* a Padova, manifattura a Treviso).
- L'asse **Bologna-Firenze**, favorito dalla posizione geografica e dalla dotazione infrastrutturale quale snodo per i flussi di persone e merci tra i sistemi territoriali del Nord e Sud dell'Italia, combina vocazioni sulle eccellenze del manifatturiero *made in Italy*, forti attrattori turistici e *brand* territoriali di riferimento internazionale.

- La conurbazione tra **Reggio Calabria e Messina** nella "macro-area metropolitana dello Stretto", determina sinergie funzionali su infrastrutture e servizi ed, estendendosi in un territorio alle contigue Città Metropolitane di Palermo e Catania, crea un polo di massa critica di oltre il 16% del PIL del Mezzogiorno e mette a sistema *asset* industriali, naturalistici e di conoscenza.

Tali forme di collaborazione, che possono concretizzarsi anche mettendo a fattore comune le esperienze di co-sviluppo che le Città Metropolitane stanno sperimentando al loro interno (patti per lo sviluppo, tavoli inter-metropolitani, alleanze funzionali su temi trasversali, ecc.), possono permettere:

- la realizzazione di **grandi progetti comuni** di infrastrutturazione, localizzazione di *cluster* di eccellenza produttivi e della ricerca, ecc., anche prendendo esempio dai percorsi avviati all'estero e dalle loro forme di *governance* (si veda il Fascicolo 3);
- il superamento di debolezze competitive di singole aree in termini di risorse o *asset*, senza richiedere ingenti investimenti *ex-novo* (limitati dalle risorse disponibili e dai tempi di realizzazione), ma **mettendo a sistema in maniera efficace l'esistente**.

In prospettiva futura è ipotizzabile, come processo di naturale evoluzione, anche la costruzione di **aggregazioni tra Città Metropolitane**, all'interno di un modello incentrato sul governo unitario delle Città Metropolitane declinato sulle dimensioni-chiave: progetto urbanistico, quello del traffico e della mobilità, la dislocazione delle scuole, ecc..

Tale passaggio può anche essere funzionale, in una prospettiva di medio-lungo termine, alla ottimizzazione del numero delle Città Metropolitane attuali ai fini della sostenibilità dei percorsi di sviluppo dei territori.



## Proposta 4.

### Progettare gli strumenti per la valorizzazione delle aree non-metropolitane

Il modello di sviluppo territoriale del Paese, anche per motivi storici e culturali radicati, ha un **carattere policentrico**.

Realtà urbane di significative dimensioni e indotto economico (si pensi ad es. a Verona, Trieste, Taranto, Salerno, ecc.), sono presenti nella maggior parte dei contesti regionali, spesso con relazioni di complementarità con i sistemi produttivi e insediativi metropolitani e quelli di altre aree non-metropolitane. Questo è un elemento distintivo del modello di sviluppo italiano e, per molti aspetti, un punto di forza (specializzazione diffusa, presidio del territorio, ecc.).

La riforma della Legge n. 56/2014, che introduce le Città Metropolitane e altri strumenti di riordino del territorio, non affronta però la questione dello sviluppo strategico dei territori non-metropolitani, lasciando ai governi regionali il compito di determinare assetti efficienti del nuovo ordinamento. Al contrario, proprio sulla scia del processo di innovazione istituzionale e di *governance*, occorre una stagione di politiche che portino a costruire anche una “Agenda urbana delle città medie” e che facilitino il coordinamento dei poli non-metropolitani e la loro valorizzazione nella direzione di:

- Ridurre gli effetti della frammentazione amministrativa dovuto all’elevato numero di Comuni, anche di dimensioni piccole e piccolissime (oltre 5.600 Comuni con meno di 5.000 abitanti, il 70% del totale<sup>38</sup>); in questo quadro gli effetti positivi possono essere di scala più ampia, anche rispetto ai rapporti con le Città Metropolitane – di per sé già enti di coordinamento di area vasta – con cui relazionarsi in maniera più efficiente.
- Favorire la crescita demografica (che è collegata positivamente alla capacità economica).
- Sostenere la “compattezza” della magliatura tra i territori per evitare derive di sottosviluppo o emarginazione.

La sfida dello sviluppo del Paese si gioca infatti (si veda anche il Fascicolo 2) non solo a livello di costruzione della “massa critica” dimensionale per accedere e sostenere la competizione internazionale, ma anche di

coordinamento del territorio per **connettere e bilanciare le opportunità di sviluppo**.

A tal fine gli strumenti possibili devono essere progettati sulle peculiarità del modello italiano. Il criterio-guida dovrebbe essere duplice: da un lato, il riconoscimento della necessità – e la sua interiorizzazione da parte delle *leadership* locali – di costruire *partnership* territoriali per lo sviluppo economico; dall’altro, la modulazione di alleanze a “geometria variabile”, su temi comuni, anche mutuando le migliori esperienze e gli strumenti di *governance* delle Città Metropolitane.

In tale contesto, è possibile anche ipotizzare incentivazioni per la collaborazione in quei territori in cui non è presente una Città Metropolitana.

## Proposta 5.

### Attivare canali relazionali e di comunicazione strutturata ai cittadini

Nel quadro di cambiamento di sistema associato alle Città Metropolitane, un tema critico, come anche indicato dagli *stakeholder* territoriali intervistati nel corso del progetto Start City, è il percepito e l’immagine delle Città Metropolitane da parte dei cittadini e delle imprese.

Allo stato attuale il nuovo organo di governo sconta una **diffusa carenza informativa**:

- non è conosciuto il ruolo e i benefici che questo può portare nel concreto della quotidianità;
- c’è spesso una commistione con le vecchie istituzioni provinciali che le Città Metropolitane hanno sostituito e di cui scontano un’immagine negativa;
- esiste, anche collegato ai punti sopra, un disinteresse rispetto al nuovo ente, valutato più come una partita politica che come uno strumento strategico per il futuro del territorio.

Occorre porre rimedio, con urgenza, a questo *deficit* avviando azioni di informazione e vicinanza strutturata su due livelli:

- un piano di comunicazione istituzionale, di livello nazionale, predisposto ed eseguito dallo Stato e/o dalle stesse Città Metropolitane;
- una comunicazione operativa, di responsabilità delle Città Metropolitane, nella quotidiana relazione con gli *stakeholder* territoriali.

Il piano di comunicazione “istituzionale”, deve essere inteso ad **informare** – in maniera chiara, diretta e comprensibile – a partire da tre ambiti specifici:

- che cosa sono le Città Metropolitane, in quale quadro di cambiamento del Paese si inseriscono;
- cosa fanno, a seconda del *target* di riferimento (ad. esempio per le imprese, per i cittadini, per le associazioni, ecc.), in termini di offerta dei servizi, *governance* amministrativa e rispetto agli strumenti di interfaccia con la popolazione;
- quali benefici portano, non solo a livello aggregato per le imprese del territorio, ma anche i vantaggi derivanti dal coordinamento territoriale, dall'efficientamento dei processi e l'armonizzazione delle procedure amministrative, ecc..

La comunicazione “operativa” attiene alla vicinanza della amministrazione metropolitana alla quotidianità di cittadini e imprese. Si tratta dunque di una **attività continuativa** mirata a fare conoscere le progettualità, le iniziative in essere, i percorsi di cambiamento attivati e aiutare a costruire consapevolezza e consenso, oltre che un senso di appartenenza alla nuova dimensione.

Tale comunicazione, da progettare puntualmente nei contenuti e negli strumenti, deve puntare alla multicanalità (per raggiungere le varie fasce di popolazione), alla semplicità (per trasmettere con chiarezza i messaggi e convogliare l'immagine di una istituzione non burocratica, ma vicina alle esigenze della quotidianità) e, per quanto possibile, all'interattività (per stimolare il coinvolgimento degli *stakeholder* e la relazione con la nuova istituzione).

A questo proposito, dall'analisi svolta sui portali *on-line* delle Città Metropolitane ad oggi costituiti<sup>39</sup> – che sono uno strumento chiave di contatto e relazione – emerge che la maggioranza di questi funge principalmente da archivio di materiale documentale, ricalca il sito della Provincia sostituita, nei contenuti e nella forma e talvolta per quanto riguarda i servizi offerti e gli ambiti di competenza, esclude parte degli utenti che vi accedono per mancanza di segmentazione e di opportune traduzioni. In questo caso è opportuno trarre ispirazione dalle migliori pratiche in essere a livello internazionale, come ad esempio il sito della Greater London Authority<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Riferimento a novembre 2015.

<sup>40</sup> Il sito [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk), oltre a fornire in modo strutturato tutte le informazioni necessarie riguardo a visione, progettualità e iniziative ed eventi, nonché rispetto ai servizi offerti, presidia tutti i canali d'informazione digitali (tra cui i principali *social media*) secondo una logica di disseminazione strutturata.

## 5. Considerazioni su alcuni temi di futura discussione per le Città Metropolitane

Si è detto che le Città Metropolitane sono l'innescò di un **percorso evolutivo** che riguarda le nuove istituzioni e, per osmosi, gli altri livelli istituzionali e il resto del Paese.

Le interviste con gli *stakeholder* nelle Città Metropolitane italiane condotte nel corso del progetto e il confronto con l'*Advisory Board* hanno messo in luce alcuni temi che, in una prospettiva futura di medio termine, potranno essere oggetto di valutazione nella logica di ottenere ulteriori benefici per i territori metropolitani e per il Paese.

Nello specifico, gli ambiti riguardano:

- I confini metropolitani alla luce delle caratteristiche funzionali e di omogeneità rispetto ai territori circostanti.
- L'efficienza nelle relazioni tra Città Metropolitane e Regioni.
- Il potenziamento delle competenze del personale delle Città Metropolitane.

Con riferimento al primo punto, la Legge n. 56/2014, come noto, ha assunto il preesistente limite provinciale per definire il perimetro della Città Metropolitana. Le particolari dinamiche di agglomerazione urbana ed economica che caratterizzano l'Italia rispetto agli altri contesti europei (rete diffusa di città medie, distretti produttivi spesso interdipendenti per le catene del valore, assi urbani distinti funzionalmente dalla conformazione geografica del territorio, ecc.) determinano configurazioni e modelli metropolitani tra loro sostanzialmente differenziati. Accanto ad aree in cui il Comune capoluogo concentra una quota significativa della popolazione, delle attività economiche e dei servizi (come è ad esempio il caso di Roma o di Genova), vi sono conurbazioni dove il raggio di influenza, l'interdipendenza funzionale e l'omogeneità territoriale (produttiva, culturale, sociale) si **estende oltre i confini amministrativi** (come ad esempio a Milano, Napoli o Firenze).

Nell'evoluzione delle Città Metropolitane, anche ai fini dello sviluppo efficiente del sistema-Paese, occorrerà valutare queste situazioni al fine di generare nuove economie di scala e massa critica. Questo implica una approfondita analisi dei confini rispetto ad un **criterio di omogeneità** da definire (economica/sociale/territoriale) dell'area metropolitana. Un ulteriore elemento di valutazione potrà attenersi alla semplificazione delle procedure d'ingresso nella Città Metropolitana per i Comuni che non sono inclusi dall'attuale disegno dei confini amministrativi (e

di converso di uscita per quelli debolmente connessi), anche prevedendo degli incentivi all'accorpamento.

Per quanto riguarda le relazioni tra i diversi livelli istituzionali, il tema della ripartizione delle funzioni nella gestione del territorio tra Città Metropolitane e Regioni (che nel tempo hanno ampliato le proprie competenze e funzioni assumendo le caratteristiche di un ente di gestione con un forte ruolo economico) è una questione molto attuale.

Il dibattito si inserisce nella più ampia questione della nuova architettura istituzionale del Paese, che prefigura un accorpamento degli enti regionali al fine di costruire aree tra loro omogenee per storia, tradizioni, geografia e struttura economica capaci di garantire risparmi, minore burocrazia e semplificazione amministrativa.

Indipendentemente dalla soluzione specifica che verrà adottata, ottimizzare le relazioni tra le Città Metropolitane e le Regioni è un passaggio importante per l'efficacia dell'assetto decisionale e funzionale del Paese. In particolare, occorrerà garantire la complementarità tra Regioni e Città Metropolitane, evitando antagonismi o eccessi di potere discrezionale<sup>41</sup> e il disegno del perimetro delle competenze in modo da evitare ambiti di sovrapposizione tra il livello metropolitano e regionale, in coerenza con il ruolo e la missione dei due enti.

Un ulteriore tema riguarda la formazione del personale delle Città Metropolitane. Queste "ereditano" parte dei dipendenti delle ex-Province e al contempo sono chiamate a funzioni e ruoli solo in minima parte assimilabili agli enti che hanno sostituito, con strumenti di *governance*, a partire dal Piano Strategico triennale, sostanzialmente differenti.

Questo apre un tema di **aggiornamento delle competenze** dell'apparato amministrativo, a tutti i livelli. Se da un lato, in linea con le disposizioni normative<sup>42</sup>, le Città Metropolitane hanno già predisposto piani di riassetto finalizzati ad una riorganizzazione degli uffici e del personale assegnato, secondo la propria autonomia organizzativa e secondo criteri di semplificazione ed efficienza, dall'altro sono disponibili strumenti importanti, previsti nel ciclo di programmazione 2014-2020, come il Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale (**PON Governance**), finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale,

<sup>41</sup> Si pensi ad esempio ad alcuni ritardi nel riordino da parte delle Regioni delle funzioni non fondamentali previste dalla Legge Delrio.

<sup>42</sup> Si veda l'art. 1, comma 147, della Legge n. 56/2014 e l'art. 1, comma 423, della Legge di Stabilità 2015.



al miglioramento della *governance* nei programmi di investimento pubblico e alla modernizzazione della P.A.<sup>43</sup>.

Si tratta dunque di un percorso in essere che dovrà essere accompagnato attraverso:

- la messa a punto degli specifici percorsi di *training* e aggiornamento permanente, con puntuali sistemi di monitoraggio;
- la verifica dell'adeguatezza del presidio dei ruoli, in particolare in termini di competenze manageriali, tecnico-operative e tecnologiche;

- l'ottimizzazione dei modelli e dei *framework* operativi, a supporto del riorientamento delle competenze e dello sviluppo delle prassi per l'allineamento e la gestione del cambiamento.

In questo quadro, al fine di sviluppare modelli uniformi e ridurre i costi, sarà importante mettere a valore tutte le esperienze tra le Città Metropolitane, verificandole alla luce dei risultati raggiunti a breve e medio termine.

La centralità di questi temi si ritrova in molte esperienze internazionali, anche consolidate (si veda il *box* seguente).

### La Greater London Authority: la *GLA Staff Charter* e la *GLA Competency Framework*

La Greater London Authority ha lanciato, come parte del Piano Strategico 2009-2012, la Carta del Personale (*GLA Staff Charter*), in cui sono elencati i **valori organizzativi e le aspettative** verso il proprio personale, per assicurare il massimo impegno e *standard* organizzativi elevati e chiari a tutti i dipendenti.

I valori richiesti ai dipendenti sono elencati all'interno del **quadro delle competenze** (*GLA Competency Framework*), che, tra gli altri, espone e descrive i comportamenti e le linee di condotta da tenere per garantire che l'organizzazione eroghi prestazioni efficaci. Il quadro costituisce inoltre la base condivisa per i processi di gestione del personale, dal reclutamento al monitoraggio e valutazione, fino alla costruzione di percorsi di sviluppo. Fornisce inoltre una piattaforma **trasparente** e conosciuta da tutti, utile al raggiungimento degli obiettivi di **comunicazione** dell'ente verso cittadini e imprese.

Fonte: Greater London Authority ([www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk))

<sup>43</sup> Adottato dalla Commissione Europea il 24 febbraio 2015 come strumento di accompagnamento alle strategie nazionali di riforma e modernizzazione della P.A., il PON si concentra su due obiettivi tematici della programmazione 2014-2020: rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e sviluppo di un'amministrazione pubblica efficiente (obiettivo tematico n. 11) e migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (obiettivo tematico n. 2). La dotazione finanziaria ammonta ad oltre 827 milioni di Euro, di cui oltre 583 milioni di Euro a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (FSE).



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

