CITTÀ METROPOLITANE. Il progetto *Start City* di Anci, Intesa Sanpaolo e The European House-Ambrosetti

Una nuova governance per i territori

Modelli di governo differenziati in base alle caratteristiche socio-economiche del territorio. Questa la sfida che le nascenti istituzioni metropolitane devono saper cogliere, per diventare nuovo agente di sviluppo

di **Valerio de Molli** e **Veronica Nicotra**

Nel 2008 l'umanità ha raggiunto un traguardo epocale: per la prima volta nella storia, la metà della popolazione mondiale – 3,3 miliardi di persone – viveva in aree urbane. A livello globale, il livello di urbanizzazione continuerà ad aumentare nei prossimi 40 anni fino a toccare la soglia del 70% nel 2050.

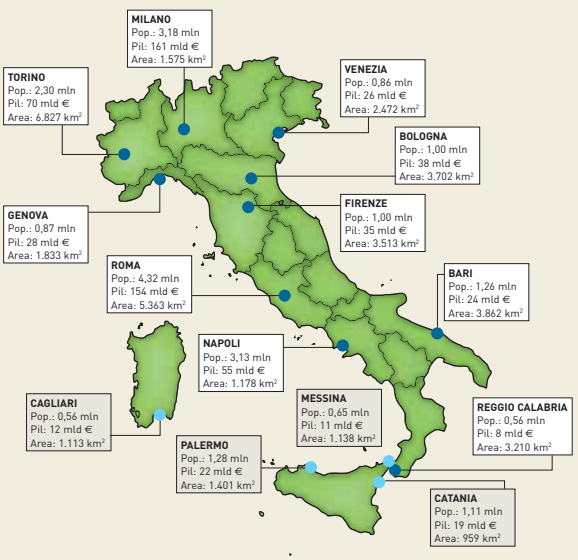
Le città oggi sono sempre più il motore dello sviluppo economico e sociale globale: negli agglomerati urbani viene prodotto oltre il 60% del Prodotto Interno Lordo e viene consumato quasi il 90% delle risorse. All'interno di questo contesto, quale sarà lo spazio delle Città Metropolitane italiane? Quali attori, e quali politiche ne definiranno le traiettorie di sviluppo?

Sono queste le domande cui intende dare risposta il progetto *Start City* condotto dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci) insieme a Intesa Sanpaolo e The European House-Ambrosetti, che sta toccando tutte le 14 Città Metropolitane d'Italia, incontrando in ciascuna di esse i principali attori della politica e dell'economia locale. Un vero e proprio "viaggio" nelle nascenti istituzioni metropolitane supervisionato da un Comitato Scientifico di alto profilo formato dall'esperto di sviluppo urbano Juan Alvaro Alayo (già Direttore della pianificazione dell'agenzia pubblica *Bilbao Rìa 2000*, che ha promosso la rigenerazione della metropoli di Bilbao), dall'architetto Mario Cucinella (Fondatore e Presidente dello Studio MCA-Mario Cucinella Architects) e da Ferruccio de Bortoli (Presidente Longanesi, Presidente Vidas e già Direttore *Corriere della Sera*).

Dalle città ai sistemi territoriali

A un anno dall'approvazione della Legge 56/2014, meglio nota come "Legge Delrio", le Città Metropolitane

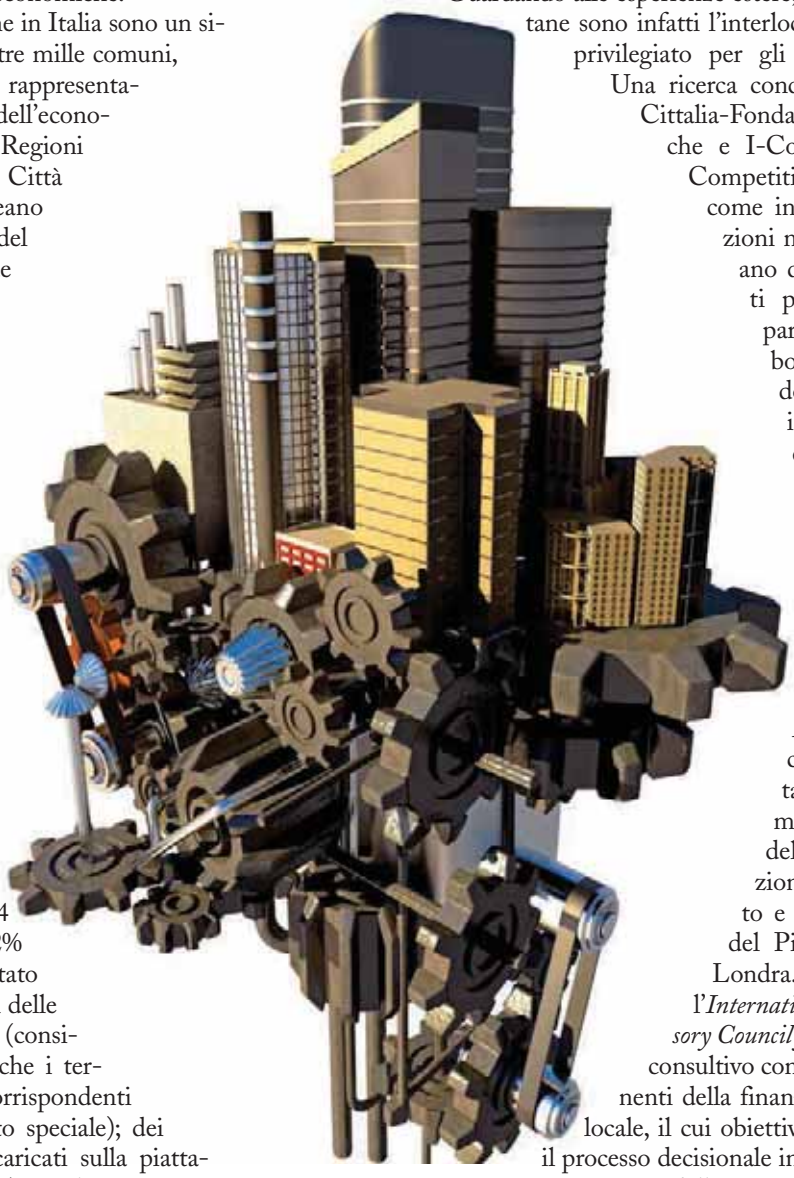
Popolazione, Pil e superficie nelle città metropolitane italiane



Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat

sono ormai una realtà istituzionale nel nostro paese. Si tratta di una rivoluzione nel sistema delle autonomie locali, che attendevano da ormai 25 anni l'implementazione di una riforma che desse ai sistemi territoriali modelli di governo differenziati in base alle caratteristiche insediative, sociali ed economiche.

Le Città Metropolitane in Italia sono un sistema composto da oltre mille comuni, che nel suo insieme rappresentano la "spina dorsale" dell'economia nazionale. Nelle Regioni a statuto ordinario le Città Metropolitane delineano l'11% della superficie del territorio, ma vi risiede il 30% della popolazione, viene prodotto oltre un terzo del valore aggiunto nazionale e si trova il 20,3% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali, che nel 2012 hanno visto un traffico superiore a 10.000 passeggeri. Sono anche i territori che più si mostrano in grado di produrre innovazione: i dati del Ministero dello Sviluppo economico sui brevetti del 2014 mostrano come il 53,2% delle domande sia stato presentato nei territori delle Città Metropolitane (considerando come tali anche i territori delle province corrispondenti nelle Regioni a statuto speciale); dei circa 1.200 progetti caricati sulla piattaforma *Smart City* di Anci, il 40% si trova nei territori metropolitani.



Le 14 Città Metropolitane

Dai dati del grafico si deduce che le Città Metropolitane, nel mondo globalizzato, sono un elemento-chiave per assicurarsi le risorse, umane e finanziare, necessarie allo sviluppo. E che, grazie alla loro massa critica e alla messa a sistema di competenze e funzioni strategiche, possono diventano gli *hub* dell'economia nazionale. Inoltre, possono instaurare un rapporto nuovo di interlocuzione con il mondo dell'economia e dell'impresa, colmando così un ritardo ultradecennale che l'Italia ha accumulato rispetto agli altri paesi europei.

Cosa succede nel resto d'Europa

Guardando alle esperienze estere, le aree metropolitane sono infatti l'interlocutore istituzionale privilegiato per gli attori economici. Una ricerca condotta nel 2014 da Cittalia-Fondazione Anci Ricerche e I-Com-Istituto per la Competitività ha evidenziato come in Europa le istituzioni metropolitane si siano dotate di strumenti permanenti per la partnership e la collaborazione col mondo economico. Tra i casi più noti c'è quello del *London Enterprise Panel* (Lep), un organismo permanente di cui fanno parte imprese e loro rappresentanze, autorità metropolitana *(Greater London Authority)*, comuni metropolitani, agenzia per la mobilità. Compito del Lep è la redazione, l'aggiornamento e l'implementazione del Piano Strategico di Londra. Al Lep si affianca l'*International Business Advisory Council for London*, organo consultivo composto da 46 esponenti della finanza e dell'economia locale, il cui obiettivo è accompagnare il processo decisionale in materia di sviluppo e competitività della metropoli.

Ancor più forte è il legame tra impresa e istituzioni metropolitane in Germania, dove in ragione della natura federale dello Stato, le 11 *Metropolregion* hanno personalità giuridica differenziata. Alcune arrivano a caratterizzarsi 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.

La sfida del Piano Strategico a tre anni

In Italia, dalla lettura degli statuti delle Città Metropolitane emerge la consapevolezza del ruolo che si trovano ad assumere nella promozione dello sviluppo locale e nella partnership con gli attori economici. Lo statuto di Milano, ad esempio, forse quello che più dà spazio al tema, sottolinea come la Città Metropolitana operi per *"dare impulso a politiche pubbliche finalizzate a rafforzare le connessioni del sistema economico metropolitano con i mercati mondiali e a potenziare le reti di relazioni locali"*.
Le disposizioni statutarie in materia di sviluppo economico e attrattività dei territori trovano uno strumento nel Piano Strategico Metropolitano che, ai sensi della Legge 56, sarà adottato da ciascuna Città Metropolitana con valenza triennale e aggiornamento annuale. Il Piano Strategico delineerà le politiche di «promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città» (art. 1, comma 44). I governi metropolitani si trovano di fronte a una sfida inedita, laddove le attività di pianificazione strategica hanno assunto fin qui carattere volontaristico, mentre a seguito della riforma saranno uno strumento ordinario di governo.
Tuttavia, le Città Metropolitane italiane non arrivano impreparate all'appuntamento: tutte hanno, nel corso degli ultimi 10 anni, avviato attività di pianificazione strategica. Il caso di Torino rappresenta una esperienza pilota in questo campo. Torino ha avviato fin dal 2000 le attività di pianificazione strategica, istituendo una "conferenza metropolitana" quale sede stabile di confronto ed elaborazione. Da citare sono anche i casi del Piano Strategico Metropolitano di Bologna (2014), il Piano Metropoli Terra di Bari (2010), il Piano Strategico dell'Area Metropolitana di Firenze (2010) e il Piano Strategico Intercomunale dell'Area Vasta di Cagliari (2012). A cambiare oggi è l'estensione territoriale del Piano, necessariamente ancorata alla riforma istituzionale, la sua natura giuridica, gli scenari di governance che determinerà sul territorio.

I contenuti essenziali per lo sviluppo strategico territoriale

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2015

Governance e connessione con la società

Proprio quest'ultimo sembra uno dei punti interrogativi più rilevanti ancora aperti. Le città metropolitane sono istituzioni complesse, fortemente legate ai comuni che ne sono i "mattoni". La governance delle politiche di sviluppo dovrà quindi connettere i comuni, le loro unioni, le zone omogenee previste dalla norma e ancora in via di definizione. Dovrà inoltre mettere in connessione il sistema istituzionale con le energie espresse dalle società metropolitane.
Alcune Città Metropolitane hanno già attivato strumenti di interlocuzione con le imprese. È il caso di Firenze, che ha attivato fin dal 2014 un tavolo di coordinamento con le grandi aziende operanti sul territorio, o di Bologna con il suo Tavolo di salvaguardia del patrimonio produttivo. Si tratta di strumenti tanto più essenziali in una fase in cui emerge con nettezza il fabbisogno di trasparenza nella relazione tra pubblico e privato, costituendo a questo scopo spazi formalizzati e accessibili.

Le aspettative di istituzioni e imprese

Lo studio *Start City* sta gettando luce sulle opportunità che la riforma metropolitana apre per lo sviluppo e l'attrattività dei territori. Da parte delle istituzioni emerge l'auspicio che i governi metropolitani possano arginare la frammentazione della governance territoriale, che fin qui ha rappresentato un ostacolo per la produzione di buone politiche per lo sviluppo. La domanda che, dall'altra parte, emerge dal mondo produttivo è quella di una governance collaborativa, aperta alle conoscenze e alle proposte delle imprese già collocate sul territorio e di quanti intendono avviare attività imprenditoriali. L'appuntamento conclusivo della ricerca, un grande Forum nazionale previsto per la fine dell'anno, costituirà un importante momento di incontro tra mondo dell'economia e istituzioni metropolitane, nel quale fare il punto su una nuova stagione di pianificazione strategica che si sta aprendo per questi territori cruciali.

Valerio De Molli *è managing partner, The European House-Ambrosetti,*
Veronica Nicotra *è segretario generale, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - Anci*