

OSSERVATORIO SULLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO

Rapporto 2016

A cura di Makno e Politecnico di Milano

EXECUTIVE SUMMARY



con il sostegno di

INTESA  SANPAOLO

OSSERVATORIO SULLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO RAPPORTO 2016

A cura di Makno e Politecnico di Milano

testi: Mario Abis/Angela Airoidi/Angela Araniti/Giorgio Goggi/Davide Jabes/Giacomo Nuzzo
design: Matilde Boccardi/Bianca Vacher

Edizione speciale di Miworld
con il sostegno di Intesa Sanpaolo
30/11/2016

Tutti i diritti di copyright sono riservati. Nessuna parte di quest'opera può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei proprietari dei diritti e dell'editore.

Indice

1. L'OSSERVATORIO: STRUMENTO DI RIFLESSIONE E PROGETTAZIONE.....	1
2. GLI ELEMENTI PER COMPETERE	3
3. LINEE GUIDA PER ALCUNI SISTEMI.....	7
3.1 Cultura	7
3.2 Salute.....	8
3.3 Università e ricerca.....	10
4. L'AREA METROPOLITANA MILANESE: IPOTESI DI STRATEGIE	12
4.1 Il ruolo di Milano	12
4.2 Visione e piano strategico	12
4.3 Reti e flussi.....	13
4.4 Reti e policentrismo milanese.....	14
4.5 La governance.....	14
4.6 I finanziamenti	16
5. UN CAMBIAMENTO SOSTENUTO DA UN FORTE CONSENSO SOCIALE	17

1. L'Osservatorio: strumento di riflessione e progettazione

L'Osservatorio sulla città metropolitana promosso dall'associazione Miworld e con il sostegno di Intesa Sanpaolo nasce dalla volontà delle due istituzioni di promuovere una **condivisione del futuro di Milano**: mai come oggi, infatti, la globalizzazione economica e la conseguente intensificazione della concorrenza tra città rendono necessario e urgente un cambiamento nel governo delle città stesse e delle loro aree urbane di gravitazione. In questo scenario l'Osservatorio utilizza nuovi strumenti di analisi e, grazie anche ad un ampio confronto con realtà estere di successo, propone all'attenzione dei policy maker temi di riflessione che, tradotti in azioni di medio lungo periodo, favorirebbero lo sviluppo di quell'ampia area metropolitana di cui Milano è il principale e internazionalmente riconosciuto polo di riferimento.

Si tratta di un'**area che travalica gli attuali confini amministrativi** della Città Metropolitana, come istituita dalla L. 56/2014 e che, grazie all'integrazione di molteplici funzioni gerarchicamente organizzate e all'intensità dei rapporti che si realizzano al suo interno, è riconducibile ad un insieme di attività e risorse che storicamente formano un unicum dove una pluralità di realtà urbane, veri e propri nodi di una **rete di connessioni e competenze**, concorre a determinarne la crescita sociale ed

economica. Risorse materiali e non e vocazioni identitarie, infatti, contribuiscono a comporre quel quadro articolato e diversificato che rende uniche e competitive le grandi città mondiali. In questo complesso panorama, tratteggiato dalla necessità di mantenere posizioni competitive acquisite e di guadagnarne di nuove, l'Osservatorio sulla città metropolitana di Milano propone ai decisori politici un contributo che:

- utilizza **approcci innovativi**
- propone **nuove geometrie territoriali**, non amministrative, capaci di adattarsi di volta in volta ai diversi obiettivi dello sviluppo sostenibile della città e del suo territorio
- individua il **sistema territoriale** che può competere con maggiori possibilità di successo nell'arena globale, confrontandosi alla pari con le "città mondiali" tradizionali (New York, Londra, Parigi, Francoforte...), con le "solite" città della competizione continentale (Barcellona, Lione, Monaco...) e con quelle emergenti (Toronto, Bogotà, Bangalore, Dublino...) grazie alle **risorse presenti**, alle **connessioni** di breve e lunga portata e alle **reti attive o attivabili**
- enfatizza **Milano come nodo di reti** tra città
- propone una **visione** della città come guida di un **piano strategico di medio-lungo periodo** per un'area

- metropolitana di ampie dimensioni.** Un piano strategico che si svolge nell'arco temporale necessario per attivare e realizzare il programma di azioni funzionali a raggiungere la meta individuata
- studia alcuni **sistemi produttivi** dati dall'insieme di reti di collaborazione e di relazioni tra attori (imprese, istituzioni, università) che hanno contribuito già in passato allo sviluppo dell'area metropolitana milanese o possono essere una leva – del tutto originale rispetto ad altre metropoli – per avviare un nuovo sviluppo
 - coglie dalle **esperienze internazionali** suggerimenti sull'articolazione degli obiettivi intermedi e sull'operatività delle strutture necessarie per raggiungerle
 - suggerisce nuove **modalità di governo e gestione del progetto strategico.**

L'analisi del contesto economico attraverso sistemi produttivi, l'evidenziazione del sistema policentrico dell'area metropolitana e la verifica del clima sociale della città possono rappresentare un primo tassello di un **piano strategico di lungo periodo per l'area metropolitana ipotizzata.**

I 7 sistemi presi in considerazione nello studio sono:

- la **cultura** come fattore reticolare che si declina non solo nelle dotazioni culturali presenti sul territorio e nel loro uso per eventi, ma anche nel saper fare che connota l'eccellenza del Made in Italy;
- la **salute** con le tante punte di diamante della cura, con la rete delle strutture sociosanitarie che presidiano il territorio e l'insieme delle imprese – dalla farmaceutica alle biotecnologie – che ne supportano l'attività;
- **moda e design** con la fitta rete di artigiani sempre più digitali che supportano stilisti e artisti, ma anche imprenditori di settori industriali e dei servizi;
- **università e ricerca** fondamentali per la loro trasversalità nel determinare la qualità complessiva della vita e la capacità competitiva dell'area metropolitana;
- **credito e finanza** che hanno un ruolo rilevante nel variegato e qualificato insieme di business service;
- **media e comunicazione** che comprendono un insieme estremamente variegato di attori e connessioni;
- **agrofood** con una filiera agro-alimentare sempre più connessa a settori apparentemente 'lontani' come, ad esempio, il turismo.

In questa declinazione, **cultura, salute, moda e design, università e ricerca** si connotano come **sistemi strutturali** che identificano, anche all'estero, la struttura produttiva dell'area; **l'agrofood** è una **assoluta peculiarità dell'area**, non riscontrabile in nessuna altra area metropolitana; **credito e finanza, media e comunicazione** sono **'infrastrutture'** per il sistema produttivo, indispensabili per il suo buon funzionamento.

Introducendo un aspetto particolarmente innovativo nel panorama degli studi che cercano di delineare percorsi di crescita per

un'area metropolitana, il lavoro svolto ha voluto confrontarsi anche con il **clima sociale** della città, passaggio indispensabile nel disegno di un piano strategico di lungo periodo.

2. Gli elementi per competere

Le grandi città stanno affrontando meglio la crisi rispetto ad altri contesti, ma sono anche fonte e luogo di concentrazione di problemi: la crescita avviene nelle città, ma solo se declinata nelle dimensioni dello sviluppo urbano sostenibile. Ovvero come sviluppo:

- *economico*, dato dalla disponibilità di lavoro e da un livello diffuso di benessere;
- *sociale*, assicurato da una accettabile distribuzione della ricchezza generata e, quando questa fallisce, dalla solidarietà;

- *abitativo*, perché in grado di assicurare abitazioni accessibili a tutti;
- *ambientale*, grazie ad un ecosistema che risparmia/genera risorse;
- *dei trasporti*, attraverso la diffusione di una mobilità sostenibile perché basata su sistemi di trasporto capillari, efficienti e poco inquinanti in forme urbane compatte;
- *socio-economico-ambientale*, perché sa rispondere positivamente alle esigenze quotidiane dei suoi cittadini ai quali sa assicurare sicurezza, spazi gradevoli, pulizia, servizi diffusi, occasioni culturali e ricreative, una buona qualità della vita;
- *partecipativo*, fatto da cittadini informati e responsabilizzati sulle decisioni che interessano la loro vita.



La città, protagonista delle trasformazioni socioeconomiche in atto, è oggi il risultato della messa in rete di territori vivaci e attivi. La figura della rete rompe il paradigma gerarchico dettato dalla dimensione: in un sistema a rete anche le città di dimensioni medio-piccole possono raggiungere significative performance urbane. La città così definita diventa un'**area metropolitana**, ovvero un territorio ampio, densamente popolato, ricco di interazioni tra un nodo centrale e un insieme di nodi in relazione significativa con il polo principale: le dinamiche e le relazioni rendono riconoscibile e identificano l'area metropolitana milanese di fatto superano ampiamente i confini amministrativi codificati e danno vita ad un continuum urbanizzato denso di popolazione, attività, risorse...

I requisiti per il successo competitivo di un'area metropolitana sono riconducibili in primo luogo all'avere una **massa critica** sufficiente ad esprimere una domanda di beni e servizi tale da garantire la crescita e lo sviluppo socioeconomico. Una dimensione, dunque, in grado di ospitare più mercati del lavoro, offrire opportunità localizzative per persone e imprese in una dimensione urbana, non necessariamente fisica. Una dimensione dove le sinergie produttive attive o attivabili possono assicurare elevate economie di diversificazione e che si configura grazie ad una rete ampia, articolata e diversificata di nodi di diversa gerarchia e ad una forte

interconnessione di informazioni, conoscenze, flussi di persone che circolano su infrastrutture materiali ed immateriali.

Il sistema di connessioni, le interrelazioni produttive e sociali individuano un'ampia area metropolitana che comprende buona parte della Lombardia, l'area intorno a Piacenza, gli ambiti di Novara e Vercelli...

Tra le dimensioni che consentono all'area metropolitana milanese, come individuata sulla base delle connessioni esistenti, di competere a livello globale, vanno ricordate:

- **12.528.900 abitanti** con una densità abitativa che diminuisce sensibilmente, ma che rimane comunque il doppio di quella media italiana (402 contro 201 abitanti/km²);
- quasi il **30% del PIL nazionale** (percentuale superiore a quella delle aree metropolitane dirette concorrenti come la Renania Settentrionale-Vestfalia, l'Île de France e la Baviera);
- un **reddito disponibile pro capite più alto del 20%** della media nazionale ed europea;
- un **tasso di disoccupazione inferiore di quasi 4 punti** alla media nazionale;
- oltre **970.700 imprese attive** di cui più di **6.200 multinazionali**;
- **19 università** con più di **250.600 studenti** universitari di cui il **45% in aree scientifiche**;
- più di **18.700 imprese innovative** nell'ultimo triennio;
- la concentrazione del **43% della spesa nazionale in innovazione**;
- quasi il **60% dei brevetti nazionali** depositati all'EPO;
- il **40% delle esportazioni italiane in settori dinamici**;
- un **quarto delle unità produttive italiane nei settori dell'industria avanzata...**

Inoltre, pur avendo un numero di abitanti confrontabile con quello delle città/aree metropolitane globali in testa nei ranking mondiali di competitività – Greater London, Île de France, Metropolregion Rhein-Ruhr/Frankfurt, New York, Seoul... – **l'area metropolitana milanese ha un assetto insediativo e morfologico policentrico che rappresenta di per sé un fattore competitivo.**

Una struttura policentrica a rete, quale quella delle città lombarde, rende possibile ottenere quella dimensione oggi **essenziale per competere a livello globale: la cooperazione all'interno di un'area metropolitana 'funzionale' aiuta ad ottenere la massa critica necessaria!** Sempre più le città sono entità economiche e sociali – non semplici aree geografiche delimitate da confini amministrativi – basate sulle relazioni funzionali tra le unità che la formano.

Schematicamente, l'area milanese è formata da un polo principale, Milano, con popolazione di circa 1,3 milioni di abitanti, da poli secondari a 30-50 km da Milano che sono prevalentemente capoluoghi di provincia di taglia variabile da 50.000 fino a poco meno di 200.000 abitanti (Brescia) e da poli minori nello spazio intercluso tra Milano e i poli secondari.

L'analisi degli spostamenti generati e attratti dai capoluoghi di provincia e dai poli intermedi compresi nell'area metropolitana

milanese conferma l'ipotesi assunta sulla reale estensione dell'area metropolitana milanese. Per tutti i capoluoghi di provincia esaminati, l'ambito degli spostamenti attratti è sensibilmente più largo di quello degli spostamenti generati, il che li qualifica come polo di attrazione, dotato di posti di lavoro e servizi per il territorio circostante. Da sottolineare poi che anche i poli intermedi risultano attrattori di spostamenti, spesso di massa e distanza considerevoli: si conferma così sia la loro appartenenza ad una stessa città sia la caratteristica di insediamento policentrico dell'area metropolitana. In questa, infatti, i poli intermedi non sono meramente residenziali, ma condividono tutte le funzioni di una città completa, anche se su scala minore, e dunque attraggono spostamenti giornalieri per lavoro, studio, accesso ai servizi...

Per mantenere e sviluppare l'assetto policentrico è necessario che, a tutti i livelli di governo (regionale, metropolitano, comunale) vengano attuate coerenti azioni di governo del territorio e delle attività. Tra queste vanno annoverate:

- il **coordinamento di reti/attività.** È fondamentale mantenere e sviluppare la collocazione delle attività urbane che attraggono spostamenti delle persone e delle merci nei nodi della rete di trasporto (soprattutto trasporto pubblico e in particolare ferroviario). Grandi servizi come università, ospedali, uffici

- pubblici, grandi uffici privati, vanno inseriti nei nodi infrastrutturati così da essere accessibili, in tempi coerenti con i trasporti all'interno della città, dal maggior numero di residenti nella città policentrica e dal più ampio numero di poli che compongono l'area metropolitana. La gerarchia dei nodi deve essere coordinata con la gerarchia dei servizi: i grandi servizi nei nodi delle reti principali, i servizi minori su quelli delle reti secondarie, in un sistema esteso su tutto il territorio dell'area metropolitana. Il sistema deve garantire contemporaneamente accessibilità da tutti i poli ai servizi di livello superiore e autonomia di tutti i poli nei servizi di livello locale. Il mantenimento nel modo più rigido di questo schema è ciò che garantisce il perdurare della polarizzazione ed evita il collasso dell'area policentrica verso la megalopoli.
- **L'accessibilità.** L'area policentrica è resa possibile dalla facilità di comunicazione tra i poli/nodi: fondamentale il mantenimento di un'elevata accessibilità. In particolare, l'adozione di sistemi di trasporto che garantiscano un'elevata velocità commerciale, soprattutto se superiore alla velocità del trasporto automobilistico.
 - La **produzione** e la **logistica**. Altrettanto importante è un equilibrato rapporto tra le attività produttive, in relazione alle esigenze dei singoli settori. Peraltro oggi, nelle nazioni sviluppate, le attività produttive strategiche sono sempre più integrate con gli insediamenti urbani e ne seguono le regole insediative. La qualità e l'efficienza della logistica, in questo scenario, sono fondamentali per la tenuta ed il buon funzionamento del sistema insediativo. Questo è un punto su cui l'area metropolitana si trova in condizioni di maggiore debolezza.
 - Il **paesaggio**. Uno dei maggiori vantaggi degli insediamenti policentrici nei confronti delle megalopoli sta nella qualità del paesaggio. Un insediamento discreto e non compatto consente di mantenere una maggiore quantità di spazi inedificati e lasciati al verde; un'importante compresenza dell'agricoltura con la rete delle città; una migliore qualità degli insediamenti minori sia per la costante presenza di centri storici sia per la più soddisfacente dimensione umana: anche la cura paesaggistica diventa allora azione strategica per il mantenimento e lo sviluppo del sistema insediativo.

3. Linee guida per alcuni sistemi

Il concetto di sistema utilizzato per l'analisi economica dell'area metropolitana milanese enfatizza il ruolo delle reti di collaborazione e l'insieme di relazioni funzionali tra ricerca universitaria, formazione e attività produttive basate sulla conoscenza scientifica; la presenza di attori di eccellenza e di attività produttive di eccellenza. All'interno di un sistema, il prodotto di una impresa – bene o servizio – diventa parte integrante anche di altri prodotti e servizi tanto che una stessa impresa può risultare difficilmente riconducibile all'interno di un solo sistema: da questa contaminazione tra attività apparentemente 'lontane' si crea maggior valore aggiunto. Il sistema è espressione della rete di relazioni esistenti tra gli attori che ne fanno parte e consente a tutti loro di ottenere economie di specializzazione e di scala indispensabili per affrontare la competizione globale: l'intensità delle relazioni e la solidità delle reti è naturalmente difficile da misurare anche perché tendono ad avere maglie diverse, a sovrapporsi a seconda della rilevanza dei diversi nodi, del numero di nodi e degli obiettivi che le sottendono.

I confronti internazionali e l'analisi dei piani strategici di oltre venti metropoli hanno consentito di individuare per i sistemi considerati i temi prioritari per il loro sviluppo e le risposte date dalle diverse città.

3.1 Cultura

Le grandi aree metropolitane che hanno adottato lo sviluppo del sistema cultura come leva strategica per la crescita hanno 'lavorato' affrontando le sfide di:

1. mantenere l'**equilibrio tra tradizione e modernità**. L'immagine internazionale di alcune città, come ad esempio Parigi, è plasmata intorno al loro patrimonio storico, ma nel contempo hanno bisogno di trovare un modo per essere riconosciute come città proiettate al futuro, con una ricca cultura contemporanea. Le immagini internazionali di altre città, come Tokyo e Seoul, sono invece tutte polarizzate sul portato innovativo e tecnologico delle città stesse, spesso trascurando il loro pur ricco patrimonio storico.
2. Mantenere il **senso del locale in un mondo in rapida globalizzazione**. Le idee e le persone si muovono sempre più liberamente attraverso i confini e questo può rendere più difficile mantenere evidenti gli elementi distintivi della cultura di una città, ma nel processo di differenziazione/competizione tra grandi aree metropolitane avere una propria identità culturale, legata ad un processo di branding e marketing della città, diventa sempre più importante.
3. **Collegare infrastrutture per la cultura e partecipazione**. In alcune delle città a

più rapida crescita, come Shanghai e Istanbul, sono notevoli gli sforzi per migliorare la qualità delle infrastrutture culturali, rendendole presenti in modo capillare e più accessibile per la cittadinanza. Alcune di queste infrastrutture in particolare, come ad esempio le biblioteche, possono diventare preziosi luoghi di formazione per le future competenze delle popolazioni urbane, oltre che luoghi di socializzazione e di benessere, e quindi rivestono un'importanza fondamentale nello sviluppo della città. Tuttavia, per evitare di avere strutture che siano sotto utilizzate, è necessario promuoverle nel modo corretto, al fine di garantire che i cittadini possano beneficiarne pienamente.

4. Garantire che le **opportunità culturali siano a disposizione di tutti i residenti della città**. Le città sono anche luogo di marcate disparità socioeconomiche che si riflettono anche in una dimensione spaziale: le aree più marginali della città possono essere 'deserti culturali' che non facilitano le possibilità di integrazione dei loro residenti. Da qui lo sforzo di molte città, tra cui Rio de Janeiro, Bogotá, Amsterdam e Montreal, per sviluppare strategie che assicurino alle diverse comunità un ampio accesso alla cultura.

La città di Indianapolis, Indiana, ad esempio, puntando sulla cultura, ha

realizzato lo sviluppo di un percorso di 14 km denominato Indianapolis Cultural Walk. Lo sviluppo commerciale e residenziale nel centro di Indianapolis, derivante dal sentiero culturale e dalle nuove infrastrutture annesse, dimostra come un primo investimento statale coordinato e mirato sia stato in grado di generare un notevole impulso agli investimenti privati, sia di grandi imprese interessate a progetti di sviluppo su larga scala che di imprese più piccole come singole attività commerciali. Le strategie di sviluppo del centro, unite ad una maggiore possibilità di accedere allo stesso, hanno contribuito a portare nuovi ulteriori investimenti e una riqualificazione complessiva del centro città.

3.2 Salute

Le principali sfide che i sistemi sanitari devono affrontare nel prossimo futuro sono riassunte in:

1. **Utilizzo del patrimonio di informazioni e banche dati online** (quale ad esempio lo sviluppo della telemedicina già avviato in Lombardia) per rendere più efficace e più efficiente il sistema sanitario. Un utilizzo strutturato di questi dati permetterebbe di:

- migliorare la conoscenza delle malattie e delle azioni necessarie alla prevenzione
- avere una visione più aggiornata e complessiva della situazione di salute di un territorio e poter agire di

conseguenza con interventi mirati di prevenzione

- ottimizzare i processi di presa in carico e cura dei pazienti su strutture diverse, rendendo quindi più efficiente l'intero sistema
- avere maggior informazioni sui costi delle cure e avere quindi dati a supporto delle decisioni anche di investitori privati
- coinvolgere più direttamente il cittadino, responsabilizzandolo rispetto al suo stato di salute
- migliorare la collaborazione e l'integrazione tra i diversi attori del sistema e quindi, potenzialmente, rendere ancora più efficiente ed efficace il funzionamento del sistema stesso.

2. **Innovazione delle modalità e delle procedure di interazione tra gli attori del sistema salute.** Nonostante i profondi cambiamenti nelle tipologie di malattie o infortuni più comuni, la struttura dei sistemi sanitari è rimasta pressoché inalterata nel corso dell'ultimo secolo, mentre un sistema più efficiente richiederebbe da una parte l'uso delle tecnologie per facilitare l'interazione medico-paziente e dall'altra un uso più efficiente delle competenze del personale, costretto ad interventi spesso a interventi settoriali e specialistici, che limitano la possibilità di diagnosi integrate e più efficace. I tentativi di innovazione attualmente in atto sembrano ricadere in quattro grandi tipologie: modelli di

franchising per cure ad alta intensità, ma bassa complessità, aumentando il numero di cliniche ambulatoriali più 'snelle' sul territorio, a scapito di grossi ospedali generalisti con più alti costi di gestione; reti tecnologiche a supporto dell'interazione con l'utenza, come il triage telefonico (il processo di determinazione della priorità dei trattamenti dei pazienti in base alla gravità della loro condizione); strutture più specifiche su singoli trattamenti, come il sistema indiano Aravind Eye; modelli di assistenza integrata, come il Kaiser Permanente e Geisinger negli Stati Uniti, il NHS nel Nord Ovest di Londra e Torbay nel Regno Unito, Bundesknappschaft in Germania. Tutte queste innovazioni hanno come comune denominatore un rapporto più stretto e diretto con il paziente, anche grazie ad una maggior capillarità delle strutture di cura sul territorio, un efficientamento dei costi e una standardizzazione delle procedure e un tentativo di aumentare la qualità eliminando gli sprechi.

3. **Progettazione di città sempre più sane e sostenibili.** Il tema della salute all'interno dei contesti metropolitani diventa sempre più urgente anche a causa dei fenomeni di urbanizzazione in corso, agendo in primo luogo sulla promozione di stili di vita sani e sulla prevenzione. Se un sistema salute sostenibile è il risultato di modelli urbanistici sostenibili, attenzione all'ambiente, qualità dell'alimentazione, processi educativi, formazione personale e professionale lungo tutto il corso della vita e equilibrio vita-lavoro,

la frammentazione degli interventi di prevenzione sul territorio dell'area metropolitana, affidati spesso a singole iniziative di ASL virtuose, non aiuta a raggiungere quegli obiettivi di performance oggi più che mai necessari.

All'estero, il consiglio regionale della contea di Skåne, la più meridionale della Svezia e parte della regione transnazionale Öresund connessa a Copenhagen, ha avviato un processo di sviluppo del sistema salute con l'obiettivo di ottenere una crescita più sostenibile e maggiore appeal internazionale per la contea. Il programma si caratterizza per la sua trasversalità, la sua integrazione con molti altri processi e sistemi, inevitabilmente connessi al sistema salute: dalla loro unione nasce lo sviluppo a livello regionale e locale ma anche un forte orientamento transfrontaliero, volto a rispondere ai bisogni delle regioni confinanti: da Copenhagen, Danimarca fino ad Amburgo, Germania

3.3 Università e ricerca

Per sfruttare al meglio le potenzialità del rapporto virtuoso università-città occorre una pianificazione attenta delle diverse variabili in gioco. In primo luogo è necessario un equilibrio tra i tre attori principali della relazione: la comunità ospitante e le sue istituzioni, la comunità imprenditoriale locale e la popolazione universitaria (studenti e comunità

accademica). Gli strumenti utilizzati possono includere sovvenzioni e altri meccanismi di sostegno per stage e mobilità del personale (come avviene, ad esempio, a Lille o Utrecht), la costituzione di strutture di condivisione e trasferimento delle conoscenze attraverso parchi scientifici o incubatori di imprese, spin-off di laboratori universitari in stretta vicinanza fisica alle strutture di formazione e campus (come ad esempio a Monaco di Baviera, Eindhoven, Birmingham), e la attivazione di politiche volte ad integrare università e comunità (per esempio, la città di Helsinki finanzia sei cattedre in studi urbani presso l'Università di Helsinki).

Una buona gestione della comunità accademica e la progettazione di servizi di alta qualità per l'istruzione, la ricerca e le attività della vita quotidiana sono importanti tanto quanto le altre azioni atte a promuovere l'economia della conoscenza.

Una città deve essere attraente per la sua comunità accademica e in diversi momenti della vita dello studente: dalla scelta del percorso di studi – e questa decisione è sempre meno legata alla sola reputazione delle università, mentre è influenzata dalla qualità della vita percepita nella città – al momento in cui decide il proprio futuro professionale. In sintesi, una strategia per facilitare la relazione tra università e comunità locale (produttiva e non) dovrebbe includere:

- **attrazione degli studenti** veicolando l'immagine di una città accogliente, ricca, dinamica, riuscendo così ad essere una opzione di scelta significativa per gli studenti, anche stranieri
- **assistenza costante**: offrire servizi di alta qualità per accompagnare la vita degli studenti, in modo da facilitare una migliore integrazione con la comunità ospitante
- **politiche di housing**: a seconda del contesto locale deve essere identificato il modello ottimale di insediamento per gli studenti (in campus, off campus, misto) in modo da ridurre al minimo l'impatto della domanda degli studenti sul mercato immobiliare locale e, nello stesso tempo assicurare a loro una offerta accessibile
- **aumento delle opportunità di incontro** tra studenti e altri attori locali, per integrarli nella rete di relazioni che caratterizzano il contesto economico locale e migliorare il radicamento dell'università nel tessuto della città
- **riconoscimento di un 'diritto di cittadinanza' per gli studenti**, garantendo loro un ruolo nelle decisioni locali, che

possono variare da accordi informali di consultazione alla partecipazione diretta alla vita democratica

- **capacità di trattenere gli studenti legati alla città** in modo che il capitale umano formato non venga disperso al termine degli studi.

In Europa, la Finlandia è stato uno dei primi paesi a mettere in atto strategie mirate a sviluppare l'economia della conoscenza, ovvero quell'insieme di attività legate alla creazione, produzione, distribuzione e consumo di prodotti/servizi ad elevata intensità di conoscenza. La crisi economica nei primi anni ottanta e, soprattutto, degli anni novanta, hanno operato da incentivo per la pianificazione strategica di questo sviluppo. L'elevato investimento a livello nazionale sui temi legati all'innovazione e all'economia della conoscenza è declinato a livello locale in una forte connessione tra università di alto livello, centri di ricerca e imprese che rende la regione di Helsinki-Uusimaa tra le prime aree in Europa in termini di attrattività per le imprese e gli investitori stranieri e uno dei luoghi d'Europa con la maggiore propensione all'innovazione e alla produzione di conoscenza.

4. L'area metropolitana milanese: ipotesi di strategie

4.1 Il ruolo di Milano

La rivoluzione nella geografia spaziale dell'innovazione ha il suo luogo privilegiato nelle città e le trasforma radicalmente, confermandone il ruolo di culla della crescita economica e sociale, in grado di assorbire e risolvere le problematiche emergenti e rilanciare l'economia. Le aree urbane sono sempre più centrali nei percorsi di sviluppo non solo locali, ma nazionali!

Milano deve allinearsi a questo processo per essere competitiva per sé e per il Paese. L'Osservatorio conferma che la via del Nord è ancora il motore dello sviluppo del Paese: Milano e la sua area metropolitana sono, più che mai, una leva strategica per il Paese. Tutti gli indicatori e i più affidabili ranking mondiali la confermano anche oggi non solo leader economica, sociale e dell'innovazione in Italia, ma città con ancora una non trascurabile capacità competitiva a livello globale.

Milano ha un ruolo decisivo che va oltre se stessa: per uscire dalle difficoltà della crisi economica è difficile, nonostante le altre eccellenze di cui è comunque ricco il paese, immaginare che ci possano essere percorsi di sviluppo che non passino da Milano...

Né il Paese, né Milano possono fermarsi ed aspettare: lo sviluppo deve essere perseguito e rincorso se necessario, è il risultato di scelte strategiche e presuppone la capacità di reinventarsi, facendo tesoro delle identità consolidate, ma con lo sguardo rivolto avanti e la predisposizione a cambiare.

4.2 Visione e piano strategico

Milano deve **costruire la propria visione**, immaginare il futuro in cui vuole ritrovarsi tra 20-30 anni senza esercizi visionari, con il pragmatismo che le è consono ma, anche, con la voglia di sognare, di pensare in grande, di darsi obiettivi ambiziosi, di voler di nuovo 'sentirsi metropoli'... E sentirsi metropoli non vuol dire soltanto prendere atto che i 'confini' di Milano, per funzioni e morfologia, non corrispondono più al territorio del Comune e neppure dell'attuale Città Metropolitana. Vuol dire, prima di tutto, sentirsi al centro di un'ampia area eterogenea, ma con radici comuni e con un condiviso insieme di opportunità.

Per rimanere competitiva Milano ha bisogno di una visione che sappia far tesoro delle tante competenze acquisite, ma anche che sia aperta all'imprevisto, a ciò che potrebbe succedere... Una visione che innanzitutto faccia proprie e declini tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, l'unico in grado di mettere in moto e assicurare la tenuta di un circolo virtuoso in cui tutti gli elementi che

concorrono a determinare la qualità della vita diventano parte integrante nella costruzione di un diffuso benessere.

Una visione, infine, che tenga conto e sappia gestire la velocità dei cambiamenti, nella consapevolezza che nessuna innovazione è più in grado di assicurare un vantaggio duraturo e di mantenere a lungo una posizione competitiva.

Per diventare realtà, la visione richiede l'individuazione e la messa in atto delle azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi individuati, azioni declinate in un **piano strategico di lungo periodo** che indichi, oltre ai traguardi da raggiungere, le diverse attività necessarie a raggiungerli e in che tempi, i soggetti che sono incaricati della loro attuazione, gli stakeholder che vi partecipano e il loro contributo, gli indicatori di monitoraggio e chi ne è responsabile...

Gli elementi di maggior rilievo per una declinazione in chiave competitiva del piano strategico dell'area metropolitana di Milano sono già tutti presenti nel DNA dell'area e nei caratteri che la connotano: la dotazione c'è, occorre dare coerenza alle risorse.

4.3 Reti e flussi

Tra le risorse su cui contare, la prima è l'insieme di **reti e flussi** (di persone, informazioni, capitali, immagini, merci...), delle **tante connessioni economiche e sociali** che, da sempre, **tengono in rete Milano, Monza, Varese, Como, Lecco,**

Bergamo, Lodi, Vigevano, Pavia, Novara...

Una piattaforma che diventa base per connessioni più 'lunghe' che consentono ai singoli nodi, al territorio nel suo insieme e alle sue tante eccellenze di diventare globali e di essere competitivi al di fuori di confini che, per quanto permeabili siano, risulterebbero comunque un limite in un mondo che la globalizzazione sta ristrutturando attraverso 'reti'.

Dare sinergia alla complessità delle reti e dei nodi significa sviluppare una **politica unitaria e integrata** nello sviluppo delle **infrastrutture materiali e immateriali** che, attraverso le modalità di volta in volta più opportune, metta a sistema i **tre scali aeroportuali**, le **reti del sapere** (a partire dagli atenei), i **nodi della ricerca e della comunicazione**, i **flussi e le reti** dell'acqua, le **reti immateriali** dell'informazione, della cultura e della socialità, i **luoghi della salute**, i **trasporti pubblici** e gli **assi della mobilità** privata... Con però una doverosa **attenzione**, anche per dare sicurezza ai potenziali investitori, **a fare infrastrutture (qualsiasi infrastruttura) solo: dove, come e quando servono!**

Solo un sistema efficiente di reti infrastrutturali contribuisce alla competitività dei sistemi produttivi: per quanto eccellenti essi siano, una mobilità difficile di persone e merci, una logistica assente, lo spreco di risorse comuni rappresentano un costo esterno che li zavorra e ne mina la capacità di stare sui mercati internazionali.

4.4 Reti e policentrismo milanese

L'impostazione a rete dell'area metropolitana deriva anche dal suo **carattere policentrico**: tra i tanti vantaggi di tale struttura, in netta contrapposizione con i problemi delle grandi metropoli monocentriche, è rilevante la sua capacità di inglobare la **periferia**: non più frangia marginale e slabbrata di un nucleo forte e virtuoso, ma a sua volta nodo di una rete a maglie strette che diventa soggetto e obiettivo della visione complessiva.

Altro elemento per una strategia vincente è la presenza di una **struttura produttiva diversificata e specializzata, risultato dell'intersecarsi di più 'sistemi'**, a loro volta frutto della collaborazione e integrazione tra attori e risorse diversi (imprese, istituzioni, investitori, capitale umano...) che insieme danno vita a strutture produttive complesse e articolate, tanto più competitive e virtuose quanto più è solida la rete che le forma.

Nella strutturazione del piano strategico è necessaria la definizione di una **agenda delle priorità**: la ricerca svolta sottolinea, ad esempio, come alcuni sistemi 'storici' dell'area metropolitana potrebbero da subito concorrere in misura ben maggiore rispetto ad oggi alla capacità competitiva e di attrazione dei diversi nodi. Politiche mirate, mutate anche da esperienze estere virtuose, potrebbero portare, ad esempio, il sistema della cultura, quello della salute o

quello della ricerca e dell'Università a livelli di assoluta eccellenza, con ricadute positive per tutti i nodi della rete metropolitana e per i suoi cittadini. Occorre saper leggere il territorio attraverso la lente della visione di lungo periodo per individuare quelle situazioni che possono dare un contributo maggiore alla realizzazione della visione stessa.

L'indispensabile allargamento territoriale necessario per competere a livello globale porta in primo piano due questioni controverse: la governance e il finanziamento.

4.5 La governance

In tema di **governance**, occorre ideare una **nuova struttura, non necessariamente istituzionalizzata**. È infatti evidente che **la vigente normativa, nel definire territorio, funzioni ed organizzazione di governo della Città Metropolitana, rischia di rivelarsi rigida e costrittiva, penalizzante rispetto a quanto la più vasta area metropolitana di Milano potrebbe esprimere**. Come spesso accade, la realtà dei fatti, con le sue esigenze, supera il dettato normativo. L'area metropolitana 'reale' che emerge dallo studio, con le sue risorse e la sua vivacità, dovrebbe invece trovare **riconoscimento e sostegno a livello nazionale** in quanto unicum. Un esempio di efficienza con tante potenzialità sulle quali investire, allo stato dei fatti totalmente

diversa dalle altre Città Metropolitane e che, quindi, dovrebbe essere oggetto di una politica strategica innovativa.

Ripensare a una città in termini di area metropolitana, per sfruttare al meglio il suo potenziale, significa per forza di cose pensare, anche in modo creativo, a nuove forme di governance che non necessariamente comportino riforme istituzionali. Senza avere la pretesa di suggerire un quadro alternativo a quello attuale, occorre, però, porre l'accento sulle problematiche esistenti e sulle priorità a cui la necessaria riorganizzazione dell'area metropolitana dovrà far fronte.

Anzitutto, l'**ampliamento del territorio di riferimento, necessario per il dispiegarsi di un efficace piano strategico di lungo periodo**, non può rientrare in una riconfigurazione normativa nazionale dai tempi biblici e dai risultati incerti. Una possibile ipotesi prevede l'adesione delle amministrazioni locali a strutture di governance più ampie e flessibili, organizzate intorno a grandi temi – la cultura, la mobilità, la logistica – che sono componente della visione e del piano strategico: tutte le amministrazioni locali ed i loro stakeholder sono invitate a partecipare alla costruzione di entrambi. A queste strutture di governance – che potrebbero assumere lo status di

authority¹, tavoli di decisione su priorità individuate – verrebbe assegnato il compito di realizzare le azioni previste dal piano, apportando le modifiche eventualmente necessarie per raggiungere gli obiettivi dati. È evidente che **si delinea un modello di area metropolitana del tutto nuovo e distante dal panorama italiano, ampiamente motivato dall'eccezionalità dell'area milanese**.

Sarebbe così possibile superare un secondo limite allo sviluppo dell'area: i poteri di un'amministrazione cittadina – ancorché metropolitana – sono troppo vincolanti per consentirle di progettare e gestire lo sviluppo di un'area vasta: sfruttare le potenzialità di un sistema produttivo o semplicemente elaborare un piano di mobilità che risponda alle reali esigenze dei cittadini, significa andare oltre i confini delle sue competenze.

È necessario dunque pensare a **dinamiche di governance multilivello** che, da una parte, lascino **più autonomia alla dimensione urbana** e, dall'altra, siano **svincolate dalle cariche elettive**. Un deficit (forse) di democrazia, funzionale però allo sviluppo di un'area affidato ad una gestione tecnica che risponde alla politica solo per raggiungerne gli obiettivi dati.

¹ Il riferimento più immediato è la London City Region Transport Authority, uno dei due organismi, l'altro è il London City Region Board, incaricato di gestire il piano strategico della città al 2065.

Le esperienze a livello internazionale non mancano, anche se appare inappropriato suggerire di importare un modello di successo costruito su un altro assetto normativo, istituzionale e culturale. Bisogna invece importare il metodo che ha condotto ad esperienze di governance metropolitana di successo, che si basa sullo studio, sulla progettazione a lungo termine e sulle competenze e che implica efficienza nella realizzazione e trasparenza nella ideazione ed esecuzione dei progetti. Una volta liberata la pianificazione strategica dal vincolo temporale della carica elettiva degli amministratori, il **piano di lungo periodo diventa strumento di governance e, allo stesso tempo, elemento catalizzatore delle amministrazioni locali che partecipano alla sua realizzazione perché ne hanno definito gli obiettivi e, in estrema sintesi, perché ne traggono benefici.**

Infine, occorre che la città si riappropri delle sue funzioni, di tutte quelle competenze propriamente urbane, di prossimità al cittadino che, allo stato attuale, non sono più di competenza della Città Metropolitana. Occorre comprendere il carattere essenzialmente urbano delle economie avanzate contemporanee: le università e i centri di ricerca, la sanità di eccellenza, l'industria della comunicazione, quella della consulenza, l'industria finanziaria, del marketing, sono tutte attività urbane.

4.6 I finanziamenti

Altro tema molto controverso è quello del finanziamento e del reperimento delle risorse per realizzare gli interventi previsti dal piano strategico: senza risorse proprie, anche la più efficiente amministrazione è impotente. Per Milano è indispensabile aprire un **tavolo con il Governo** che porti in **tempi rapidi** ad un riconoscimento del ruolo strategico dell'area metropolitana milanese per lo sviluppo del Paese e alla conseguente individuazione di innovativi meccanismi di finanziamento e prevedano anche la partecipazione diretta del Governo nel finanziamento degli interventi perché indispensabili per il Paese. Un primo passo in questa direzione è stato fatto con la firma il 13 settembre scorso di una Intesa istituzionale di programma per la Città di Milano. Si tratta però di un impegno che ha l'obiettivo di attuare una strategia di sviluppo per la sola città di Milano e che prevede la collaborazione tra Governo e Municipalità su interventi mirati, per lo più legati a programmi e situazioni già in essere: è invece necessario che si dia spazio a progetti con una visione di più lungo periodo, funzionale anche allo sviluppo della più ampia area metropolitana e, quindi, si coinvolgano al tavolo più soggetti istituzionali e portatori di interessi diversi.

Di nuovo, dall'estero viene un esempio in buona parte replicabile, nonostante le ovvie

differenze normative e istituzionali: gli investimenti della Greater Manchester Combined Authority in materia di trasporto pubblico, sviluppo economico e rigenerazione sono finanziati dal contributo statale diretto e, come autorità delegata, da fondi raccolti con imposte locali ripartite tra i dieci comuni che ne fanno parte. Il tutto è regolato da un devolution agreement between the government and Greater Manchester che delinea sia il budget messo a disposizione dal Governo che le riforme e gli interventi che la Greater Manchester Combined Authority deve realizzare. Solo a febbraio 2015 la Greater Manchester ha ricevuto dal Governo e dal Sistema Sanitario nazionale un contributo di 6 miliardi di sterline per la spesa sanitaria, la cui ottimizzazione è uno degli obiettivi da raggiungere.

5. Un cambiamento sostenuto da un forte consenso sociale

Una indagine sull'opinione pubblica allargata che ha coinvolto un campione di 2.300 persone evidenzia un **complessivo clima sociale positivo intorno a Milano**: tra residenti e city user prevale un **sentimento di speranza accompagnato da una forte urgenza di futuro**, dalla domanda di una visione della città a lungo termine, anche a 25/ 50 anni, che tracci una direttrice di sviluppo, e **dal desiderio di**

partecipare attivamente alla realizzazione di questa visione.

Milano è, anche più che in passato, apprezzata da coloro che la vivono, che la pongono al primo posto tra le città italiane e la ritengono in grado di competere con le grandi città mondiali.

Milano si caratterizza soprattutto come **la città delle opportunità professionali, della cultura e di occasioni di svago e divertimento**. Ne emerge **una città dinamica, moderna, funzionante, di respiro internazionale**, con qualche ombra nei servizi, nella sicurezza e nell'attenzione all'ambiente e agli spazi verdi.

In particolare, le linee guida per lo sviluppo di Milano che emergono dall'indagine indicano la necessità di:

1. progettare **un'immagine e una visione della città condivisa e a lungo termine**, per aumentare la fiducia nel futuro, soprattutto nei più giovani
2. puntare su: **economia della conoscenza, R&S e innovazione** per creare nuove opportunità di lavoro
3. riportare al centro una **qualità della vita sostenibile**, anche attraverso una maggior attenzione all'ambiente e alla creazione di aree aperte (parchi, piazze...) sempre più accessibili e fruibili
4. sviluppare, anche attraverso un potenziamento delle reti infrastrutturali,

i **legami esistenti tra Milano e l'area metropolitana 'allargata' e policentrica** che vede Milano come nodo principale

5. **bilanciare la dimensione individuale e sociale**, relativa alle persone e ai loro

progetti di vita, **con la dimensione economica e 'pubblica'** che riguarda la performance della città in termini di produttività e di competitività, mettendo in sinergia queste due dimensioni.