

# **Milano metropoli possibile**

*a cura di Vittorio Biondi*

*prefazione di Gianfelice Rocca*

Marsilio

## INDICE

- 7 Prefazione  
di *Gianfelice Rocca*

### MILANO METROPOLI POSSIBILE

- 13 Introduzione. Idee e proposte per una metropoli possibile  
di *Rosario Bifulco, Vittorio Biondi*
- 39 Innovare per crescere: primi passi di una nuova istituzione.  
Il primo anno di attuazione della legge 56/2014 a Milano  
e il nuovo Statuto della Città metropolitana  
di *Enzo Balboni*
- 71 La pianificazione strategica nella *governance*  
metropolitana milanese  
di *Dario Corvi, Franco Sacchi*
- 95 Il ruolo delle *business community* nei processi costituenti  
delle aree metropolitane: uno scenario europeo  
di *Valeria Fedeli, Gabriele Pasqui*
- 121 La città che verrà: cinque scenari per Milano 2025  
di *Emanuele Belsito, Alessandro Bizzarro, Andrea Bonaschi,*  
*Massimo Busetti*
- 147 Le risorse disponibili per governare la Città metropolitana:  
analisi e proposte  
di *Lanfranco Senn, Roberto Zucchetti*

© 2016 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: febbraio 2016

ISBN 978-88-317-2358

[www.marsilioeditori.it](http://www.marsilioeditori.it)

Realizzazione editoriale: in.pagina s.r.l., Venezia-Mestre

- A. Lanzani, G. Pasqui, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- M. Magatti, G. Sapelli, *Progetto Milano. Idee e proposte per la città di domani*, Milano, Bruno Mondadori, 2012.
- Mayor of London - Greater London Authority, *2020 Vision. The Greatest City on Earth*, London, 2013.
- OECD, *OECD Territorial Reviews. Milan, Italy*, Paris, OECD Publishing, 2006.
- G. Pasqui, *Le politiche dei confini. Quali temi per il governo metropolitano?*, in «Territorio», n. 67, 2013.
- G. Pasqui, *Ripensare le politiche territoriali: la sfida della Città metropolitana*, draft, 2015.
- F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in «federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo», n. 12, 2015.
- Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, *Barcelona Visió 2020. A Strategic Proposal*, Barcelona, 2010.
- Provincia di Milano, *La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese*, Milano, 2006.

Sito della Città metropolitana di Milano dedicato al Piano strategico metropolitano: <http://opencms.cittametropolitana.mi.it/PSM/index.html>.

## IL RUOLO DELLE «BUSINESS COMMUNITY» NEI PROCESSI COSTITUENTI DELLE AREE METROPOLITANE: UNO SCENARIO EUROPEO

### I. GLI ATTORI E I TEMI DEL GOVERNO METROPOLITANO

In un contesto di profonda trasformazione delle stesse modalità di organizzazione economica, sociale e spaziale delle città europee, il tema del governo metropolitano in Europa ha assunto un rilievo crescente nella riflessione culturale così come nella sperimentazione istituzionale e nel dibattito politico<sup>1</sup>.

D'altro canto, come è stato a più riprese affermato nell'ambito della riflessione sulle pratiche di governo in Europa, il governo metropolitano è irriducibile all'azione delle istituzioni metropolitane, ma deve essere interpretato come un complesso processo multiautoriale nel quale soggetti di diversa natura, portatori di interessi non necessariamente convergenti, agiscono in modo congiunto nella generazione di «effetti di governo» intorno a temi di natura metropolitana.

Il governo metropolitano è, in effetti, l'esito delle azioni di varie e specifiche reti di attori, più o meno strutturate, indipendentemente dall'esistenza e dalla robustezza di una o più istituzioni territoriali di governo che operano a scala metropo-

<sup>1</sup> Sul mutamento della città europea si vedano Bagnasco, Le Galès, 2000 e Kazepov, 2011. Sui temi del governo metropolitano si rinvia a Lefèvre, 2009; Kübler, 2012; EMI, 2012.

litana. D'altra parte, è noto che in Europa i modelli istituzionali di governo metropolitano sono fortemente variabili, anche all'interno dello stesso Paese<sup>2</sup>.

È per questa ragione che una riflessione sul ruolo delle *business community* nei processi costituenti delle aree metropolitane deve necessariamente soffermarsi sui mutamenti in atto della stessa condizione metropolitana, cioè sui processi che hanno modificato, sia dal punto di vista economico e sociale, sia sotto il profilo territoriale, confini, articolazione e relazioni nei e tra i territori metropolitani.

In particolare, i processi di governo metropolitano sono chiamati oggi a misurarsi con due dimensioni costitutive. Innanzitutto, è sempre più evidente, anche nel nostro Paese e con particolare riferimento al caso milanese<sup>3</sup>, la natura incerta e problematica del fenomeno metropolitano, che oggi viene reinterpretata sulla base di un'ampia letteratura che lavora a ridefinire in modo radicale il nesso tra processi metropolitani, regionalizzazione dell'urbano e riconoscimento di nuove forme insediative post-metropolitane<sup>4</sup>.

Per un verso, dunque, le dinamiche «metropolitane» presentano una forte caratterizzazione *transcalare*. Ciò non dipende esclusivamente dalla natura dei problemi metropolitani, che non sono riconducibili in modo esclusivo entro confini amministrativi definiti<sup>5</sup>. Più radicalmente, se osserviamo in particolare contesti ad elevata complessità come quello milanese, la *transcalarità* ha a che vedere con il fatto che ciò che definiamo oggi Città metropolitana è da un lato solo una sezione di una ben più ampia regione urbana, da tempo oggetto di studio, dall'altra, al suo interno, è un contesto articolato e diversificato, esito di dinamiche di lungo periodo e di processi di trasformazione recenti, a volte inattesi.

<sup>2</sup> Carrer, Rossi, 2014.

<sup>3</sup> Sulle nuove forme e dimensioni di Milano si vedano Balducci, 2015; Balducci, Curci, Fedeli, cds [2016].

<sup>4</sup> Soja, 2000 e 2011; Brenner, 2004; Bolocan Goldstein, 2014.

<sup>5</sup> Dente, 1990; Pasqui, 2013.

In secondo luogo, ciò che caratterizza le politiche e le azioni di governo di carattere «metropolitano» è la loro collocazione entro processi di *governance multilivello*. Ciò dipende innanzitutto dal fatto che il governo metropolitano mette in gioco una pluralità di attori che operano dalla scala sovranazionale a quella locale, passando per quella nazionale e regionale, mobilitando interessi e risorse di diversa natura (pubbliche, private, della società civile organizzata e del terzo settore). Ciò implica che il controllo delle decisioni relative alle politiche di scala metropolitana molto difficilmente può essere ricondotto a un solo attore: ciascuno dei grandi temi di governo metropolitano (infrastrutture e mobilità, funzioni strategiche, servizi e infrastrutture ambientali, progetti e interventi per l'abitare, sostegno allo sviluppo economico e all'imprenditorialità, solo per fare alcuni esempi) è presidiato da specifici e complessi *policy networks* nei quali agiscono attori che rispondono a interessi e forme di razionalità diverse e sovente confliggenti<sup>6</sup>.

È dunque per queste ragioni profonde, che attengono tanto alla natura dei problemi di governo, quanto alla forma dei reticoli decisionali mobilitati per il trattamento di questi problemi, che la comprensione del ruolo delle *business community* nelle pratiche di governo metropolitano, anche in chiave comparata, può essere importante per alimentare la riflessione e la sperimentazione istituzionale.

Si tratta di un interrogativo rilevante non solo dal punto di vista accademico e scientifico: diversi sono infatti i contesti di natura metropolitana in cui da un lato le nuove istituzioni metropolitane, dall'altro alcuni di questi soggetti si interrogano sulla necessità e opportunità di nuovi modelli e forme di interazione e coinvolgimento strutturato nei processi decisionali e di governo, ma anche in quelli di *visioning* e di riflessione strategica.

Nelle pagine seguenti, l'attenzione sarà posta dunque in particolare sul modo in cui le *business community*, intese come

<sup>6</sup> Sellers, Hoffmann-Martinet, 2008; Le Galès, 2011.

reti di attori di rappresentanza degli interessi economici e di imprese operanti nei territori metropolitani, più o meno organizzate in attori collettivi, possono svolgere un ruolo molto rilevante sia nei processi costituenti delle istituzioni di governo metropolitano, sia nelle pratiche concrete di governo.

In questo contributo, che prende le mosse da un'attività di ricerca svolta dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano per conto di Assolombarda<sup>7</sup>, ci prefiggiamo dunque i seguenti obiettivi: richiamare sinteticamente il quadro di riferimento teorico entro il quale proponiamo di collocare la riflessione sul ruolo delle *business community* nel governo metropolitano (paragrafo 2); illustrare la metodologia e le operazioni che abbiamo svolto nell'indagine comparata a scala europea che rappresenta lo sfondo di questo contributo (paragrafo 3); descrivere gli esiti della ricerca svolta (paragrafo 4); proporre alcune riflessioni operative con particolare riferimento al caso milanese (paragrafo 5).

## 2. LA RILEVANZA DELLE «BUSINESS COMMUNITY»

### NEI PROCESSI DI GOVERNO METROPOLITANO: RIFERIMENTI

Il ruolo degli attori economici e sociali nei processi di governo metropolitano non è stato oggetto di un numero elevato di studi specialistici, ma rappresenta un riferimento importante per tutti gli approcci che guardano ai problemi metropolitani e al loro trattamento come complessi campi di interazione multiattoriale, nei quali gli interessi economici partecipano all'azione di governo non solo per le risorse economiche e fi-

<sup>7</sup> Nel 2014 Assolombarda ha affidato al Politecnico di Milano, Dipartimento di architettura e studi urbani, sotto la responsabilità scientifica di Gabriele Pasqui e Valeria Fedeli e con la collaborazione di Paola Briata, l'esecuzione del programma di ricerca: «Istituzioni di governo metropolitano, ruolo delle *business community* e processi di pianificazione strategica: una analisi di *benchmarking* a scala europea e considerazioni sul caso milanese». Il rapporto di ricerca che restituisce gli esiti dell'indagine è stato consegnato nel novembre e presentato pubblicamente nel dicembre del 2014 (Fedeli, Pasqui, Briata, 2014).

nanziarie che sono in grado di mobilitare, ma anche per le visioni dei problemi e delle priorità che essi producono, contribuendo dunque a costruire l'Agenda metropolitana<sup>8</sup>.

Nel contesto europeo il tema è stato recentemente trattato in due studi che sono utili per iniziare a ragionare sul ruolo che le *business community* possono svolgere all'interno di contesti urbani complessi come quelli delle grandi aree urbane, delle Città metropolitane o di ampie regioni urbane<sup>9</sup>. Essi indicano una serie di casi significativi e una prima serie di spunti per la riflessione.

Il primo studio *Metropolitan Areas in Action. Concluding Report*, pubblicato alla fine del 2013 in forma di rapporto sintetico, è stato commissionato da Eurocities (l'associazione delle maggiori città europee che ha l'obiettivo di rappresentare i problemi e le aspettative alle istituzioni europee) all'Università di Gand. Costruito sulla base di questionari, compilati prevalentemente da funzionari locali o testimoni privilegiati, lo studio è stato condotto su 38 città e descrive in che misura esse abbiano in questi ultimi anni sviluppato forme di governo e/o cooperazione-collaborazione alla scala metropolitana. Gli esiti dello studio sono interessanti da più punti di vista.

In primo luogo, dallo studio appare evidente la necessità comune a tutti i contesti metropolitani esaminati di promuovere forme di collaborazione e cooperazione che superino i confini amministrativi tradizionali, non solo per ottenere economie di scala, ma soprattutto per affrontare problemi e questioni che hanno da tempo travalicato i confini amministrativi tradizionali. Le scale e i territori della cooperazione possono variare, anche in maniera consistente, in funzione del tema. Per questa ragione le forme strutturate di coordinamento metropolitano soffrono di una sostanziale distanza dalla conformazione delle aree funzionali di riferimento, intese come ambiti più ampi con i quali intercorrono relazioni e flussi economici e di mobilità

<sup>8</sup> Per una riflessione sui processi di costruzione dell'Agenda metropolitana nel contesto milanese si rinvia a Balducci, Fedeli, Pasqui, 2011.

<sup>9</sup> I due studi sono: Eurocities, 2013; oecd, 2013.

significativi. In questo contesto di radicale transcalarità, le *business community* possono giocare un ruolo importante di integrazione multilivello, anche in ragione della maggiore autonomia del loro campo d'azione rispetto ai confini istituzionali.

In secondo luogo, lo studio evidenzia la presenza di alcuni temi ricorrenti nei processi di governo metropolitano, a loro volta connessi a filiere di *policy* intersettoriali, legate al campo dei trasporti e della mobilità, a quello della pianificazione strategica spaziale, a quello dello sviluppo economico. In alcuni casi queste questioni si intrecciano e appaiono in forma combinata; le diverse forme di coordinamento e cooperazione possono contare su budget e risorse consistenti, oppure essere molto leggere e poco strutturate. Tuttavia, il tema dello sviluppo, pur nelle sue diverse declinazioni e interpretazioni, assume certamente un ruolo centrale nell'ambito dei processi di governo metropolitano, sia nella forma diretta dell'aumento dell'attività per gli investimenti attraverso politiche economiche territoriali, sia nella forma indiretta della produzione di un ambiente economico, istituzionale e regolativo capace di incentivare la mobilitazione delle forze economiche e sociali. In tali condizioni, il coinvolgimento delle *business community* appare inevitabile: per quanto le istituzioni siano sollecitate ad agire da animatori economici di un territorio, in contesti complessi come quelli metropolitani, il coinvolgimento attivo degli attori economici, locali e non, costituisce un passaggio imprescindibile per generare e governare politiche intersettoriali orientate allo sviluppo e alla competitività di un territorio.

In terzo luogo, lo studio evidenzia l'emergere di due tipologie principali di cooperazione metropolitana, pur con diverse sfumature intermedie: si tratta delle forme di cooperazione promosse dall'alto o dal basso e di conseguenza altamente o debolmente formalizzate. In entrambi i casi appare comunque essenziale il ruolo svolto dalla città centrale nell'assumere la leadership di tali iniziative. D'altra parte, appaiono però anche con forza le ritrosie della città centrale in questo senso, a fronte delle quali si assiste all'emergere di altri soggetti che assumono un ruolo propositivo o di leadership. In diversi casi le

forme di cooperazione vedono infatti l'attivarsi in autonomia o il coinvolgimento attivo e strutturato non solo di attori pubblici, ma anche di attori privati, attori nonprofit, *business associations*, Camere di commercio. In alcuni casi il coinvolgimento è più di tipo rappresentativo e consultivo. In altri sono spesso proprio questi ultimi soggetti territoriali ad avere dato avvio a tentativi di coordinamento, candidandosi di fatto come attori sulla scena del governo metropolitano. Il rapporto sotto-linea anche che, laddove questo coinvolgimento avviene in forma spontanea e volontaria, si nota una maggiore costanza e impegno di tali attori nell'implementazione di progetti e iniziative congiunte, oltre che una maggiore solidità dell'azione di governo metropolitano.

Queste considerazioni generali sono supportate nello studio da un'indagine sui casi, alcuni dei quali offrono esempi significativi di coinvolgimento fattivo, oltre che strutturato, delle *business community*. Tra questi può essere interessante citare alcuni esempi emblematici di diverse declinazioni del coinvolgimento. Il caso di Manchester, ad esempio, testimonia una forte convergenza e interazione tra istituzioni e *business community*: l'AGMA, e cioè la Association of Greater Manchester Authorities composta dalle 10 autorità locali e fondata nel 1986, divenuta Greater Manchester Combined Authority nel 2011 e, guidata dai rispettivi leader, ha competenze nel campo dello sviluppo economico, della rigenerazione urbana e del trasporto<sup>10</sup>. Essa di fatto agisce in stretta relazione con gli attori privati, riuniti nella Greater Manchester Local Enterprise Partnership. In questo senso, il caso di Manchester (per alcuni versi assimilabile a quello di Barcellona, in cui un forte consenso si registra tra attori privati e pubblici al momento della costituzione dell'area metropolitana, con una partecipazione attiva degli attori economici al processo di pianificazione strategica avviato dalla forte leadership pubblica e la costituzione

<sup>10</sup> AGMA, 2010.

di un'agenzia speciale sui temi dello sviluppo<sup>11</sup>) evidenzia una leadership condivisa e una stretta interazione tra *business community* e amministrazioni pubbliche.

Simile in termini di attivazione, ma diverso per il tipo di formalizzazione, è il caso di Bruxelles, laddove l'iniziativa «Brussels Route 2018 for Metropolitan Brussels» è stata promossa da tre Regional Business Associations e dalla Federal Business Association, con l'obiettivo di costruire una visione di sviluppo economico condiviso; per dare *implementazione* a questa visione è stata costituita un'organizzazione nonprofit, Brussels Metropolitan.

Un ulteriore caso di grande interesse, nel quale la cooperazione è invece fortemente guidata dall'alto, è quello di Stoccarda, in cui 179 Comuni lavorano insieme, in seguito alla costituzione nel 1994 della Verband Region Stuttgart, con una vera e propria struttura formalizzata di governo metropolitano che ha il compito di gestire specifiche competenze assegnate dalla legge istitutiva, quali i trasporti, la pianificazione e lo sviluppo economico, temi sui quali sono attive specifiche agenzie che rispondono comunque all'autorità metropolitana, ma che collaborano strettamente anche con attori economici e sociali rilevanti nelle diverse filiere di *policy*.

Il secondo studio, promosso dall'OECD, *Delivering Local Development. New Growth and Investment Strategies* e pubblicato anch'esso nel 2013, è dedicato ad esplorare le condizioni di successo di politiche di sviluppo economico promosse da alcune realtà urbane rilevanti, con riferimento a casi europei, ma non solo, con particolare riferimento alla capacità delle città di reagire agli effetti della crisi economica.

Tra le condizioni esplorate, emergono, da un lato, la rilevanza delle capacità istituzionali e di leadership, insieme all'esistenza di strumenti e dispositivi che siano in grado di trasferire le visioni in progetti e contesti operativi. Dall'altro lato, lo studio evidenzia la necessità, non solo di una forte collabo-

<sup>11</sup> Molins López-Rodó, 2009.

razione tra attori, privati e pubblici, verticali o orizzontali, ma anche di una nuova capacità di ragionare e muoversi su inedite geografie che superino i confini istituzionali e intercettino i nuovi confini delle aree urbane, e di lavorare sui rinnovati orizzonti temporali capaci di declinare strategie di medio periodo.

Le dodici città analizzate non sono capitali, ma sono molto rilevanti nelle economie nazionali, da Amsterdam a Zurigo, da Boston a Capetown, passando per Shenzhen. I casi evidenziano una forte tensione da parte di queste realtà nell'identificazione di nuove specializzazioni economiche, in particolare di fronte ai cambiamenti imposti dallo scenario di crisi economica internazionale e, al tempo stesso, offrono diversi elementi per rilevare il ruolo assunto dalle *business community* a sostegno di questi obiettivi.

I modelli di coinvolgimento analizzati nello studio sono diversi, con ricadute significative anche dal punto di vista degli strumenti operativi. Nel caso di Amsterdam, ad esempio, agisce una forma di governance metropolitana, AMA - Amsterdam Metropolitan Association, a carattere regionale e volontario, che vede la cooperazione di 27 Comuni e 2 Province, con l'obiettivo di produrre visioni condivise, coordinare i processi decisionali e fare *lobby* presso il governo centrale. In questo contesto, anche gli attori privati hanno deciso di organizzarsi alla scala metropolitana, con la costituzione nel 2011 dell'Amsterdam Economic Board, che è formato da imprenditori leader dell'area e ha come obiettivo quello di promuovere una visione e delle strategie per lo sviluppo economico. Lo scopo dell'iniziativa è quello di rafforzare la frammentata e limitata capacità strategica di visione da parte degli *stakeholders*. Mentre AMA basa la propria strategia economica sull'idea di una specializzazione nell'economia della conoscenza e sull'organizzazione in cluster, l'Amsterdam Economic Board si propone di coordinare i progetti strategici per lo sviluppo della regione.

Nel caso di Barcellona, l'istituzione dell'area metropolitana può essere letta come esito di una forte convergenza da parte di attori pubblici e privati verso l'affermazione dell'identità e

dell'autonomia della città e della Regione catalana<sup>12</sup>. La forte leadership pubblica del processo ha però incluso fin dall'inizio la dimensione dello sviluppo economico all'interno dei propri obiettivi, dando vita ad una strategia di sviluppo economico («Barcelona Creixment», nel 2012, esito di un confronto tra attori rilevanti nei diversi settori su 12 tavoli di lavoro tematico), in cui il sindaco di Barcellona stesso si è speso in prima persona, e che ha come strumento operativo la potente agenzia di sviluppo locale denominata «Barcelona Activa», attore centrale nell'incubare e sostenere nuove iniziative economiche alla scala urbana e sempre di più a quella metropolitana<sup>13</sup>.

Nel caso di Lione, la cooperazione metropolitana è stata fino ad oggi assicurata dall'istituzione della Grand Lyon, la prima per dimensione in Francia, costituita da 58 Comuni, con importanti competenze nel campo della pianificazione, dei trasporti e un imponente budget. Sui temi dello sviluppo la strategia denominata «Greater Lyon, a business spirit» si è proposta di dare sostegno allo sviluppo economico e alla competizione internazionale della Grand Lyon; un importante strumento in questo senso è stato quello fornito da ADERLY, la specifica agenzia, che ha però una forte guida pubblica, con un impegno significativo da parte della Camera di commercio.

Un ultimo caso interessante è quello di Zurigo, che è rimasta a lungo priva di forme di cooperazione metropolitana. Solo nel 1999 viene fondata un'agenzia di sviluppo locale nonprofit, Greater Zurich Area G, fondata dai principali Cantoni e da dieci aziende significative, che ha avuto il ruolo fondamentale di supportare nuove iniziative imprenditoriali. È solo nel 2007 che, per iniziativa della Città e del Cantone di Zurigo e dei sindaci del Cantone, è stata fondata la Conferenza metropolitana, con l'obiettivo di produrre una rappresentazione condivisa dei problemi dell'area. La Conferenza si riunisce due volte all'anno, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione. Nel

<sup>12</sup> Tomàs, 2010; Navarro & Tomàs, 2007.

<sup>13</sup> OECD, 2009.

2009 al suo interno è stata fondata la Zurich Metropolitan Area Association, composta da 8 Cantoni e 100 tra Comuni e associazioni, e che ha tra i suoi obiettivi principali quello di promuovere iniziative nel campo dello sviluppo e della competitività.

Nel loro complesso questi due studi evidenziano la presenza di modelli istituzionali e di forme di cooperazione informale assai differenziati, nei quali tuttavia le *business community* giocano spesso un ruolo essenziale, in particolare nell'ambito di processi costituenti di forme e pratiche, a differente grado di istituzionalizzazione, di governo metropolitano.

Su questo sfondo teorico e di ricognizione empirica si è collocata l'attività di indagine svolta per Assolombarda, della quale diamo conto nei paragrafi successivi.

### 3. LA RICERCA: OBIETTIVI E METODI

La ricerca realizzata dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, anche sulla base delle riflessioni e delle indagini restituite nei paragrafi precedenti, si è dunque proposta di costruire un quadro empirico e concettuale di riferimento per identificare il ruolo potenziale delle *business community* nei processi costituenti di governo metropolitano, anche al fine di offrire alcune considerazioni e suggerimenti specificamente legati al caso milanese, in relazione ai processi di costituzione della Città metropolitana ai quali si fa ampiamente riferimento in altri saggi contenuti in questo stesso volume.

Il cuore dell'attività di indagine è costituito da un'analisi di *benchmarking* di modelli di governo metropolitano e processi di pianificazione strategica condotto in un numero limitato di città europee in relazione a tre dimensioni: 1) il coinvolgimento e il ruolo delle *business community* nei processi di governo metropolitano; 2) le forme, le pratiche e i processi di pianificazione strategica nell'ambito delle attività di governo metropolitano, con particolare riferimento al coinvolgimento degli

attori economici e sociali nei processi di pianificazione strategica; 3) le sperimentazioni relative alla definizione di servizi metropolitani al sistema delle imprese, anche gestiti a livello sovracomunale e coinvolgimento delle *business community*.

La scelta dei casi significativi è stata definita sulla base di una prima selezione proposta da parte del gruppo di ricerca, ed è stata compiuta in ragione delle affinità con il contesto milanese, del fatto che alcuni ambiti sono oggetto da tempo di comparazione con il caso milanese, per l'originalità di alcune scelte operate in tema di governo metropolitano. Le aree metropolitane indagate sono state le seguenti: Manchester, Glasgow, Barcellona, Monaco di Baviera, Stoccarda, Amsterdam, Lione, Torino, Helsinki.

Le operazioni di ricerca realizzate sono consistite in primo luogo nella schedatura delle istituzioni di governo metropolitano attive nelle dieci città oggetto di indagine, con riferimento alle tre dimensioni precedentemente citate.

Sulla base della lettura dei casi selezionati e schedati è stata poi realizzata un'analisi comparativa centrata su quattro dimensioni.

La prima dimensione considerata è stata quella delle *forme di coinvolgimento* delle *Business Associations/Business Community* (d'ora in avanti BA/BC) nei *processi di governo metropolitano* e di pianificazione strategica, cercando così di comprendere in che modo le BA/BC si muovono nei processi, anche istituzionali, di governo metropolitano. Due le dimensioni esplorate: la maggiore o minore formalizzazione del coinvolgimento, anche dal punto di vista del riconoscimento del ruolo delle BA/BC dentro le istituzioni di governo metropolitano; la maggiore o minore capacità di svolgere un ruolo di leadership nei processi.

La seconda dimensione considerata è relativa al *ruolo svolto dalle BA/BC nelle pratiche di governo metropolitano*. A differenza della prima chiave di lettura, indirizzata prioritariamente a riconoscere le forme di istituzionalizzazione delle BA/BC nel governo metropolitano, questa seconda chiave interpretativa si è proposta di illustrare in che modo i soggetti economici operino

concretamente nelle pratiche di governo metropolitano, con riferimento a due dimensioni. La prima è la maggiore attenzione alla rappresentanza degli interessi (anche nella forma delle costruzioni di dispositivi di concertazione), piuttosto che all'attivazione e mobilitazione specifica su temi. La seconda è relativa alle modalità di azione, lungo un *continuum* che va dalle azioni di *networking* alla partecipazione diretta a forme di istituzionalizzazione e strutturazione dell'interazione.

La terza dimensione considerata si riferisce al *ruolo svolto dalle BA/BC nell'attuazione di policy e progetti per il sistema economico*. Questo terzo filtro di analisi indaga in che modo le BA/BC agiscano nella concreta attuazione di politiche e progetti rivolti a rafforzare la competitività e a irrobustire il sistema delle imprese. Un primo aspetto è quello relativo alla possibilità che le BA/BC possano giocare un ruolo più forte nel *policy making*, oppure possano concentrare l'attenzione maggiormente sull'implementazione di specifici *policy tools*. Un secondo aspetto è relativo al fatto che le BA/BC possano svolgere un ruolo attivo di gestione di specifici progetti e policy; in altri casi possono giocare prevalentemente un ruolo di filtro e di attivazione nei confronti delle singole imprese.

Infine, l'ultimo tema indagato è quello delle *caratteristiche dei percorsi di pianificazione strategica in relazione ai temi posti dalle BA/BC*. Questa ulteriore chiave di indagine interpreta i processi di pianificazione strategica attivati o in corso nei diversi contesti metropolitani con riferimento ai temi posti dalle BA/BC. Da un lato, si evidenzia se e in che misura i piani strategici si muovono con maggiore attenzione rispetto ai temi della pianificazione territoriale, oppure dello sviluppo economico. Dall'altro, viene invece evidenziata l'enfasi maggiore o minore di tali percorsi rispetto all'attività di *visioning*, o in relazione alla costruzione di azioni e progetti che possano operare direttamente sul rafforzamento di traiettorie di sviluppo e sulla competitività del sistema delle imprese.

## 4. LA RICERCA: GLI ESITI

Non è possibile in questa sede restituire analiticamente gli esiti della ricerca, per i quali si rinvia al rapporto finale<sup>14</sup>. Basti dire che i casi propongono evidentemente comportamenti diversi, legati alla specificità politico-istituzionale oltre che socio-economica e territoriale.

Tuttavia, può essere utile proporre all'attenzione alcuni temi rilevanti emersi dall'indagine empirica svolta comparativamente in ambito europeo, e che di seguito richiamiamo.

La prima conclusione significativa cui è arrivata la ricerca è che *non esiste un modello unico*. L'indagine comparata sul ruolo delle *business community* nei processi di costruzione delle forme di governo metropolitane e di pianificazione strategica evidenzia che non si può riconoscere un modello, sia in ragione dei differenti sistemi istituzionali, sia in relazione alla diversa maturità dei processi di disegno istituzionale metropolitano.

Se in alcuni contesti (ad esempio Stoccarda, ma anche Barcellona) si può riconoscere un ruolo maturo delle istituzioni di governo metropolitano<sup>15</sup>, in altri casi (tra i quali certamente Torino, che così come Milano sta faticosamente costruendo la nuova Città metropolitana, ma anche i contesti britannici) il processo di istituzionalizzazione è ancora in corso, o aperto.

In questo quadro, ruoli e attività delle BA/BC nelle pratiche di governo e di pianificazione strategica appaiono molto diversi. A seconda dei casi le BA/BC giocano un ruolo di attivatori, contribuendo ad alimentare la discussione pubblica sulle prospettive di sviluppo e competitività (si pensi al ruolo giocato dalla Greater Manchester Local Enterprise Partnership o dall'Amsterdam Economic Board<sup>16</sup>), piuttosto che di membri

<sup>14</sup> Fedeli, Pasqui, Briata, 2014.

<sup>15</sup> Sul caso di Stoccarda si rinvia a Frank, Morgan, 2012; Heinelt, Kübler, 2005; *Metropolitan Governance*, 2011.

<sup>16</sup> Si vedano Level, Janssen-Jansen, 2013 per Amsterdam ed Espon Tango, 2013 per Manchester.

attivi di specifiche *policy community*, dando un contributo essenziale nella costruzione delle politiche e dei progetti e in qualche caso anche della loro gestione operativa (è il caso dell'agenzia Barcelona Activa).

È utile notare inoltre che nel corso dei processi le BA/BC si sono trovate a svolgere ruoli diversi a seconda della specificità del momento, modificando le forme e i modi del coinvolgimento, in funzione della interazione con gli altri attori in gioco e con il contesto istituzionale, politico, socio-economico.

In questo quadro molto diversificato dal punto di vista istituzionale e anche culturale è forse possibile riconoscere almeno *tre tipologie di situazioni*.

Vi sono a Stoccarda, Lione e Barcellona situazioni mature, caratterizzate da un governo metropolitano forte e rodato, nel quale il ruolo delle BA/BC è centrale non solo nella condivisione di scelte e orientamenti strategici: è il caso del processo di revisione del Piano strategico di Barcellona<sup>17</sup>, del percorso attivato a Lione con la costituzione prima di *courlyx*, poi della Grand Lyon e in futuro di Lyon Metropole<sup>18</sup>, ma anche nella costruzione e gestione di specifiche politiche di sostegno alla competitività, ad esempio attraverso la costituzione di agenzie funzionali (quali la *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH*, agenzia di sviluppo economico dell'area di Stoccarda).

Helsinki, Monaco, Amsterdam e Glasgow si caratterizzano invece per un livello più basso di istituzionalizzazione del governo metropolitano, che viene garantito attraverso reti di cooperazione volontarie tra governi locali (nel caso di Monaco sono compresenti più forme di governance metropolitana e regionale di carattere volontario<sup>19</sup>) nelle quali anche le BA/BC giocano un ruolo significativo, sia nella condivisione di visioni di lungo periodo (la visione strutturale per Amsterdam 2040 e il Piano strategico «From City to City Region» per l'area di

<sup>17</sup> Medina, 2012.

<sup>18</sup> Kübler, 2012; Lefèvre, 2009.

<sup>19</sup> Sul caso di Monaco si vedano Goebel, Thierstein, 2006; Lüthi, Goebel, Thierstein, 2007; *LSE Cities*, 2010.

Helsinki<sup>20</sup>), sia nell'attivazione di specifiche reti orientate a rafforzare attrattività e competitività (l'Amsterdam Economic Board o l'Helsinki Development Corporation, o, ancora, l'organizzazione informale Culminatum che coinvolge Comuni, Camere di commercio, imprese e università nell'area di Helsinki per la promozione dello sviluppo economico<sup>21</sup>).

In modo diverso, Torino e Manchester presentano situazioni di attivazione o consolidamento di istituzioni di governo metropolitano (nel caso di Manchester si tratta della recente costituzione della Greater Manchester Combined Authority, che promuove la cooperazione rafforzata tra i *boroughs* metropolitani), con un ruolo forte delle BA/BC e delle loro associazioni nella definizione di strategie e visioni e nella costruzione di un'Agenda metropolitana selettiva e condivisa. Il terzo Piano strategico di Torino, fortemente intrecciato al percorso di definizione della Città metropolitana; i processi di pianificazione strategica di Manchester; gli accordi sottoscritti tra le BA/BC, le autorità metropolitane e il governo inglese ancora a Manchester mostrano un forte attivismo delle BA/BC e una capacità significativa di influenzare i processi di consolidamento del governo metropolitano<sup>22</sup>.

Per quanto sia impossibile riconoscere un modello unico, e sia anzi opportuno evidenziare la presenza di famiglie diverse di situazioni, in tutti i casi indagati sembra emergere il ruolo centrale delle *business community* nei processi di governo metropolitano.

Pur nelle differenze evidenziate, almeno un elemento accomuna infatti i casi analizzati: il ruolo delle BA/BC è generalmente proattivo, orientato a definire quadri culturali e cognitivi oltre che interventi specifici. Nei processi di governo metropolitano, sia nell'accezione delle istituzioni di *government*, sia nella declinazione dei dispositivi di governance, le BA/BC giocano un ruolo di protagonisti essenziali, mettendo in campo visioni ma anche progetti e reti.

<sup>20</sup> Si vedano in particolare Stad Amsterdam, 2011 e City of Helsinki, 2009.

<sup>21</sup> Per il contesto di Helsinki si rinvia a Giersig, 2008 e Halla, Le Galès, 2005.

<sup>22</sup> Espon Tango, 2013.

Le BA/BC possono operare in ambiti maggiormente formalizzati (l'Amsterdam Economic Board, il Greater Manchester Local Enterprise Partnership, ma anche le Camere di commercio di Glasgow o di Stoccarda), attraverso reti più informali, che coinvolgono direttamente diverse tipologie di attori (Barcellona Activa, Torino Strategica), oppure per mezzo di società di scopo e agenzie funzionali (Helsinki Development Corporation, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH).

Tuttavia, il coinvolgimento delle BA/BC e delle loro associazioni si caratterizza nella grande maggioranza dei casi per un'attenzione alla dimensione della rappresentazione (dei temi e dei problemi di governo metropolitano, ma anche delle possibili immagini di futuro del territorio) più che di rappresentanza degli interessi e di concertazione.

Le esperienze indagate sembrano cioè confermare che il ruolo delle BA/BC si gioca lungo l'intera filiera del governo: nella definizione delle visioni e strategie (anche attraverso pratiche e processi di pianificazione strategica), nell'identificazione dei problemi e delle priorità (*agenda setting*), nella costruzione di politiche (*policy design*), nell'attuazione di progetti, programmi e azioni.

In questo quadro proprio i processi di pianificazione strategica sembrano essere un campo decisivo per mettere a valore la cooperazione tra attori economici e istituzionali. In effetti il ruolo centrale delle BA/BC è particolarmente evidente nell'ambito dei processi di pianificazione strategica che hanno interessato tutti i contesti indagati.

Si tratta di processi molto diversi: in alcuni casi la pianificazione strategica assume un ruolo forte nell'ambito di sistemi di pianificazione territoriale regionale o metropolitana (Amsterdam, Stoccarda); in altri, i processi di pianificazione strategica assumono un carattere più spiccatamente volontario e intersettoriale, connesso a molteplici filiere di *policy* (Barcellona, Manchester, Helsinki, Torino tra gli altri).

In queste diverse pratiche, tuttavia, il ruolo giocato dalle BA/BC è spesso indirizzato a condividere un'Agenda strategica, intesa anche come identificazione selettiva di priorità per le

*policy* e come costruzione di cantieri progettuali. Nel caso torinese, ad esempio, la redazione del terzo Piano strategico è stata orientata dai lavori della Commissione sviluppo economico, che ha coinvolto imprese, ma anche istituzioni, università e attori del mondo della ricerca e che ha condotto all'identificazione di un numero limitato di progetti pilota.

Infine, un ultimo tema trasversale ai casi indagati è legato alle *priorità* che le BA/BC hanno proposto all'attenzione delle istituzioni e della rete degli attori metropolitani. Una lettura trasversale permette di riconoscere tre diverse dimensioni che le BA/BC ritengono costitutive dell'azione di governo metropolitano e che cercano di perseguire attraverso la collaborazione con le istituzioni.

La prima dimensione riguarda le politiche «abilitanti» per la competitività e la coesione sociale. Si tratta di politiche legate all'attrazione degli investimenti, all'infrastrutturazione, alla mobilità sostenibile, all'ambiente e al governo del territorio (spesso perseguite attraverso l'azione di specifiche agenzie funzionali metropolitane), ma anche alle politiche attive del lavoro e della formazione e ai progetti capaci di semplificare l'azione degli operatori economici riducendo i costi di transazione (semplificazione amministrativa, digitalizzazione ecc.).

La seconda dimensione riguarda il sostegno all'innovazione, all'imprenditorialità (specialmente giovanile e femminile), alle nuove forme della produzione proprie di specifiche filiere economiche a forte contenuto cognitivo, o di inedite forme del lavoro e dell'impresa. I casi indagati mostrano come tale sostegno possa passare attraverso strumenti diversi: agenzie o società di scopo, forme di incentivazione e di regolazione, promozione di nuovi spazi per l'impresa attraverso il riuso e la rigenerazione urbana, ma anche la fornitura di alcuni servizi diretti alle imprese.

La terza dimensione riguarda l'attivazione di forme di cooperazione e di coordinamento orizzontale (tra municipalità diverse, ma anche tra differenti aree urbane e metropolitane) e verticale (attraverso l'identificazione di meccanismi di gover-

nance multilivello che permettano di coinvolgere attivamente gli *stakeholders* e i diversi livelli di governo).

##### 5. QUALCHE RIFLESSIONE OPERATIVA SUL CASO MILANESE

I risultati della ricerca qui sinteticamente restituiti hanno permesso di identificare alcuni nodi critici del processo di costituzione delle Città metropolitane italiane, con riferimento specifico al caso milanese. Rispetto al momento in cui è stata conclusa la ricerca la situazione è certamente mutata: la Città metropolitana di Milano ha approvato il proprio Statuto e ha avviato il percorso di redazione del proprio Piano strategico (ne parlano Franco Sacchi e Dario Corvi in questo stesso volume). Alcune rilevanti politiche di carattere metropolitano (a partire dal destino delle aree Expo dopo la sua conclusione) vedono già oggi un impegno fattivo della *business community* nella definizione di progetti praticabili.

D'altra parte, l'analisi dei casi europei ha anche evidenziato che i processi costituenti di forme efficaci di governo metropolitano richiedono tempo e pazienza, e che il ruolo che in questi processi possono giocare gli attori economici e sociali è potenzialmente rilevante, ma necessita di una disponibilità molto forte tra tutti gli attori in campo.

In questo quadro in mutamento alcuni dei temi che emergono dalla ricerca comparativa a scala europea appaiono ancora oggi di grande attualità. Infatti, se è vero che Milano non ha un'esperienza di pianificazione strategica analoga a quella di città come Lione, Amsterdam, Barcellona, Torino, è anche vero che il livello di *cooperazione intercomunale* è stato negli ultimi decenni piuttosto forte, offrendo una *piattaforma* significativa per l'articolazione territoriale in aree omogenee del territorio della Città metropolitana.

Inoltre, per quanto duramente colpito dalla crisi economica, il tessuto produttivo dell'area milanese è ancora solido, in particolare in relazione ad alcune *filieri innovative* che costituiscono un indubbio vantaggio competitivo. Ciò implica, in ana-

logia con quanto accaduto in altre città (Helsinki, Amsterdam), che il contributo delle BA/BC ai processi di governo metropolitano possa concentrarsi su alcuni ambiti di attività economica, con le loro specifiche geografie locali e sovralocali.

Su queste basi vengono di seguito e conclusivamente proposte alcune indicazioni indirizzate a promuovere e valorizzare il ruolo delle BA/BC nel processo in atto di costruzione del governo metropolitano a Milano.

La prima indicazione emergente dalla comparazione europea è la necessità di *costruire ambiti di coprogettazione con il coinvolgimento degli attori sociali*.

Il contributo delle BA/BC al processo di costruzione della Città metropolitana non si misura tanto sulla pur necessaria costruzione di ambiti di ascolto e concertazione con le forze economiche e sociali, quanto sulla definizione di ambiti concreti di coprogettazione che, su temi specifici, vedano coinvolte diverse reti di attori. Per questa ragione è auspicabile che, accanto allo strumento di rappresentanza degli interessi economici e sociali contenuto nello Statuto della Città metropolitana, si attivino forme di cooperazione tra istituzioni, forze economiche e sociali, singole imprese su temi ben definiti, legati sia al sostegno allo sviluppo economico, sia al governo del territorio e alle politiche urbane<sup>23</sup>. Da questo punto di vista, il tavolo sui destini delle aree Expo e – più in generale – sull'eredità dell'Esposizione universale è solo un esempio. Nella stessa direzione sarebbero auspicabili progetti territoriali di scala metropolitana su filiere produttive nelle quali l'area milanese è oggettivamente eccellente (ad esempio *life sciences* e tecnologia, oltre alle ormai mature filiere della moda e del design).

La seconda indicazione posta all'attenzione dai casi europei di maggior successo è la necessità di *definire e condividere un'agenda strategica metropolitana*.

Le BA/BC è chiamata in questo contesto a dare un contributo importante nella condivisione di un'agenda metropolitana.

<sup>23</sup> Pasqui, 2015.

Quest'Agenda strategica, che potrebbe assumere come in altri casi europei la forma di un agile documento sottoscritto da una pluralità di attori di diversa natura, dovrebbe essere in grado, a partire dall'identificazione di una visione delle prospettive dell'area milanese e di scenari di sviluppo, di identificare dei temi prioritari di lavoro per il governo metropolitano, indicando ambiti, strumenti, risorse (anche finanziarie) per la costruzione di progetti coerenti con una nuova Agenda di sviluppo sostenibile per l'area milanese. La definizione di una nuova Agenda urbana a scala metropolitana è inoltre coerente con il necessario sforzo di cooperazione e coordinamento tra amministrazioni comunali, Città metropolitana e Regione per la gestione delle risorse dei Fondi strutturali 2014-2020.

D'altra parte, un'Agenda metropolitana, come dimostrano contesti metropolitani di successo, ha bisogno di una *strategia territoriale di sviluppo*.

Tale strategia, come accade in molte esperienze di pianificazione strategica studiate nella ricerca (Lione, Stoccarda, Helsinki, Amsterdam) dovrà essere in grado di offrire una solida piattaforma territoriale alla visione di sviluppo dell'area milanese, ma anche di costruire un numero limitato di cantieri progettuali territoriali, ciascuno caratterizzato dall'identificazione di uno specifico *policy network*, di risorse attivate e attivabili, di dispositivi entro i quali questi progetti potrebbero essere attuati, di meccanismi di implementazione. Una strategia territoriale per lo sviluppo non coincide con uno strumento di pianificazione urbanistica ordinario, che pure dovrà essere ridefinito attraverso la revisione della legge urbanistica regionale, e non assume neanche necessariamente la forma di un Piano. Piuttosto, una strategia territoriale metropolitana si configura come un dispositivo capace di generare immagini di futuro e di connetterle con specifiche azioni sui temi cruciali del governo del territorio metropolitano.

Ciò significa anche che *il governo metropolitano non può occuparsi di tutto*. Come evidenziato in molti contesti indagati nella ricerca, le BA/BC può svolgere un ruolo importante nel definire criteri di selezione delle priorità per l'azione, dal pun-

to di vista delle politiche per l'uscita dalla crisi economica e sociale, a sostegno dello sviluppo economico sostenibile, della qualità urbana, ambientale e dei paesaggi, dell'abitabilità della regione urbana come condizione ineludibile di attrattività e insieme di coesione sociale. Le BA/BC può dunque contribuire a declinare l'azione di governo intorno a un numero limitato di *progetti metropolitani* che possano anche svolgere un ruolo di *flagship projects*, favorendo anche la diffusione nelle amministrazioni e tra i cittadini di una cultura metropolitana. Ciascuno di questi progetti si deve caratterizzare per l'identificazione di uno specifico *policy network*, di risorse attivate e attivabili, di dispositivi entro i quali potrebbe essere attuato, di meccanismi di implementazione.

In questa prospettiva i casi europei mostrano che lo snodo essenziale dell'azione di governo a scala metropolitana è la *promozione e l'incentivazione della cooperazione e del coordinamento interistituzionale*, sia lungo la filiera della governance verticale, sia lungo la filiera territoriale della cooperazione tra Comuni. Dal punto di vista delle BA/BC un maggiore coordinamento verticale e orizzontale è condizione essenziale per *semplificare i processi decisionali*, ma anche per *garantire la coerenza delle scelte di governo locale su temi essenziali* come le infrastrutture (non solo di mobilità, ma anche tecnologiche e ambientali), le politiche di riuso e recupero del patrimonio edilizio inutilizzato o sottoutilizzato, la promozione di nuovi luoghi e ambiti della produzione, anche al fine di offrire nuove occasioni imprenditoriali e condizioni più favorevoli alle attività economiche. Le esperienze europee indagate mostrano che coordinamento e cooperazione interistituzionali sono tanto più forti ed efficaci quanto più sono in grado di coinvolgere attivamente le BA/BC, le imprese e le forze economiche e sociali.

Infine, la Città metropolitana può essere un forte veicolo per la *semplificazione amministrativa*, soprattutto se è in grado di svolgere efficacemente una funzione di *service* nei confronti dei Comuni, anche per promuovere, programmare e controllare l'esercizio associato di funzioni e servizi. Per questa ragione

le esperienze europee più mature di governo metropolitano si caratterizzano per la presenza di forti *centri di competenza* su diversi temi (pianificazione urbanistica, ambientale e dei trasporti, politiche della casa, politiche per l'attrazione di investimenti) che sono in grado di supportare efficacemente sia l'azione di programmazione e di *policy design*, sia l'attuazione di politiche e progetti. In questa direzione il ruolo delle BA/BC può essere da una parte quello di offrire un contributo cognitivo all'azione di governo, dall'altro quello di partecipare attivamente alla definizione di specifici *policy tools* nell'ambito delle politiche di supporto al sistema delle imprese.

Le indicazioni qui sintetizzate devono naturalmente essere pensate nello specifico processo in atto nel contesto milanese, ma rappresentano una guida tanto per il completamento del difficile processo costituente della Città metropolitana, quanto e soprattutto per l'avvio di concrete politiche metropolitane, capaci di mettere a valore le risorse delle forze economiche e sociali nel trattamento efficace dei problemi metropolitani.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGMA (Association of Greater Manchester Authorities), *Greater Manchester Local Enterprise Partnership: A Proposal to the Government*, Manchester, Association of Greater Manchester Authorities, 2010.
- R. Ahrend, C. Gamper, A. Schumann, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing, April 2014, (<http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>).
- A. Bagnasco, P. Le Galès, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2000.
- A. Balducci, *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme urbane e confini amministrativi*, in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2015. Rapporto sulla città*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 41-54.
- A. Balducci, F. Curci, V. Fedeli, *I territori del post-metropolitano*:

- esplorando il caso italiano, in «Territorio», in corso di pubblicazione [2016].
- A. Balducci, V. Fedeli, G. Pasqui, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, London, Ashgate, 2011.
- S. Belligni et al., *Regime urbano e coalizioni di governo a Torino*, in «Polis», vol. 23, n. 1, 2009, pp. 5-30.
- M. Bolocan Goldstein, *Scala geografica/spazialità urbana. Ripensare il mondo attraverso le città*, in P. Perulli (a cura di), *Terra mobile. Per un atlante della società globale*, Torino, Einaudi, 2014, pp. 147-167.
- N. Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and Rescaling of the Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- M. Carrer, S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, Roma, IFEL - Fondazione ANCI, 2014.
- City of Helsinki, *From City to City-Region. City of Helsinki Strategic Spatial Plan*, Helsinki, 2009.
- B. Dente, *Metropolitan Governance Reconsidered, Or How to Avoid Errors of the Third Type*, in «Governance», vol. 3, n. 1, 1990, pp. 55-74.
- EMI (European Metropolitan Research Institute), *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*, Amsterdam, 2012.
- Espon Tango, *Territorial Approaches for New Governance*, Applied Research 2013/1/21 Annex 7, Case Study 7: P. Cowie, S. Davoudi, A. Madanipour, G. Vigar (a cura di), *Reinventing Regional Territorial Governance - Greater Manchester Combined Authority*, June 2013, Newcastle upon Tyne, Newcastle University Press, 2013.
- Eurocities, *Metropolitan Areas in Action. Concluding Report*, Brussels, 2013.
- V. Fedeli, G. Pasqui, P. Briata (a cura di), *Il ruolo delle business communities nei processi di costituzione delle città metropolitane e di pianificazione strategica*, Milano, Assolombarda - dastu Politecnico di Milano, 2014.
- A. Frank, K. Morgan, *Re-inventing the City: The Art of Metro-Governance in the Stuttgart Region*, Papers in Planning Research, n. 186, Cardiff, Cardiff School of City and Regional Planning, 2012.
- N. Giersig, *Multilevel Urban Governance and the "European City": Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*, Berlin, Springer, 2008.

- V. Goebel, A. Thierstein, *The Mega-City-Region of Munich. A Kingdom of its own or a Space of Inter-Connected Flows?*, ERSa-Conference Paper, 2006.
- A. Halla, P. Le Galès, *The Coming of Age of Metropolitan Governance in Helsinki?*, in «Cahier Européen», n. 05/05, Paris, Centre d'Etudes Européennes - Sciences Po, 2005.
- H. Heinelt, D. Kübler, *Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place*, Oxon, Routledge, 2005.
- H. Heinelt, E. Razin, K. Zimmermann (a cura di), *Metropolitan Governance: Different Paths in contrasting contexts: Israel and Germany*, Frankfurt am Main, Campus, 2011.
- Y. Kazepov, *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, London, John Wiley & Sons, 2011.
- D. Kübler, *Governing the Metropolis*, in «European Political Sciences», n. 11, 2012, pp. 430-445.
- D. Kübler, *Governing the Metropolis: Towards Kinder, Gentler Democracies*, University of Zurich, Department of Political Science, advance online publication, 13 January 2012.
- P. Le Galès, *Urban Governance in Europe: What Is Governed?*, in G. Bridge, S. Watson (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, New York, John Wiley & Sons, 2011, pp. 747-758.
- C. Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris, Lgdj-Dexia, 2009.
- M. Level, L. Janssen-Jansen, *The Amsterdam Metropolitan Area Challenge: Opportunities for Inclusive Coproduction in City-Region Governance*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», vol. 31, 2013, pp. 540-555.
- USE Cities, *Munich Metropolitan Region. Staying Ahead on Innovation. Global Metro Summit The Next Urban Economy* (Chicago, 7-8 December 2010), Conference Paper, 2010.
- S. Lüthi, V. Goebel, A. Thierstein, *Spatial Development on the Quiet in the Mega-City Region of Munich*, ERSa-Conference Paper, 2007.
- I. Medina, *Are Business Associations Involved in Territorial Politics? Evidence from Spain and the United Kingdom*, irsa World Congress in Madrid, Panel on «Territorial Interests and Policy Communities», July 9, 2012.
- J.M. Molins López-Rodó, *Los actores económicos y la dimensión regional*, Barcelona, La Cambra de Comerç de Barcelona y Foment del Treball Nacional, 2009.
- C. Navarro, M. Tomás, *Madrid and Barcelona. Alternative Conceptions*

of *Metropolitan Governance*, in J.-P. Collin, M. Robertson (a cura di), *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 2007, pp. 209-234.

OECD, *Promoting Entrepreneurship, Employment and Business Competitiveness. The Experience of Barcelona*, Paris, 2009.

OECD, *Delivering Local Development. New Growth and Investment Strategies*, Paris, 2013.

OECD, *Quelle gouvernance pour les zones métropolitaines*, Document préparé dans le cadre de la Réunion Ministérielle de l'OCDE des 5-6 décembre 2013, Paris, 2013.

G. Pasqui, *Politiche dei confini. Quali temi per il governo metropolitano?*, in «Territorio», n. 67, 2013, pp. 53-57.

G. Pasqui, *Ripensare le politiche territoriali: la sfida della città metropolitana*, in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2015. Rapporto sulla città*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 119-135.

A.J. Scott, *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

J. Sellers, V. Hoffmann-Martinot, *Metropolitan Governance*, in United Cities and Local Governments, *World Report on Decentralization and Local Democracy*, Washington, D.C., World Bank, 2008.

E. Soja, *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Basil Blackwell, 2000.

E. Soja, *Regional Urbanization and the End of the Metropolitan Era*, in G. Bridge, S. Watson (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, New York, John Wiley & Sons, 2011, pp. 679-689.

Stad Amsterdam, *Economically Strong and Sustainable Structural Vision: Amsterdam 2040*, Amsterdam, 2011.

M. Tomàs, *Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreall*, in «Revista Española de Ciencia Política», n. 23, 2010, pp. 125-148.

## LA CITTÀ CHE VERRÀ: CINQUE SCENARI PER MILANO 2025

### I. I CINQUE VOLTI DELLA MILANO CHE VERRÀ

#### 1.1. Introduzione

Come sarà l'area metropolitana di Milano nel 2025? Diversa, sicuramente. L'obiettivo è renderla anche migliore. Questo, in sintesi, il messaggio del nostro intervento. Nel pensare a uno sviluppo del Piano strategico per il 2025 abbiamo individuato cinque aree su cui investire e che potrebbero letteralmente cambiare il volto dell'antica Mediolanum, mettendola al centro del palcoscenico mondiale.

Per redigere questo documento, si sono utilizzate diverse fonti. Il punto di partenza è stato l'osservazione di undici fra esperienze italiane e straniere di pianificazione strategica. Abbiamo interpellato al nostro interno esperti coinvolti in operazioni simili in altre città e persone focalizzate su temi specifici. Per capire a che cosa Milano possa realisticamente ambire, non sono mancate letture di studi sulla città, interviste a personalità chiave, oltre naturalmente all'analisi dei principali indicatori socio-demografici, economici e l'esame dei fattori abilitanti.

Il risultato di questo lavoro sono dodici elementi di base che vanno a formare cinque possibili declinazioni per la Città metropolitana di domani.