

LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE METROPOLITANO

Studio per la progettazione di una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale



UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

WWELL

Welfare, Work, Enterprise
Lifelong Learning

LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE METROPOLITANO

Studio per la progettazione di una struttura
a supporto della governance metropolitana in materia
di sviluppo economico e sociale

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

WWELL

Welfare, Work, Enterprise
Lifelong Learning

LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE METROPOLITANO

Studio per la progettazione di una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale

Realizzato su incarico della Città Metropolitana di Milano – Area Sviluppo Economico e Sociale dal [Centro di Ricerca WWELL](#) (*Welfare Work Enterprise Lifelong Learning*) dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Progettazione, ricerca, analisi e realizzazione a cura di Laura Zanfrini, Rosangela Lodigiani, Davide Lampugnani e Fabio Lamperti.

Il presente report è stato chiuso a ottobre 2025.

INDICE

Executive summary

6

1. Dal modello dello sviluppo locale al paradigma dello sviluppo condiviso Il quadro teorico, la prospettiva in cui collocarsi, le prime indicazioni emerse dalla ricerca

11

2. Lo sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano Dimensioni, criticità e risorse

21

3. Indicazioni per un ri-posizionamento di Città Metropolitana di Milano Le evidenze dello studio e il confronto con i documenti di programmazione

43

4. Supportare la governance dello sviluppo territoriale metropolitano Quale struttura con quali funzioni

53

5. Alcune dimensioni chiave dello sviluppo metropolitano Analisi descrittiva e comparativa

69

Conclusioni Verso una governance plurale e multistakeholder, e un metodo di lavoro policentrico e partecipativo

83

Allegato 1

87

EXECUTIVE SUMMARY

Il presente studio, realizzato dal Centro di Ricerca WWELL dell'Università Cattolica del Sacro Cuore su incarico della Città Metropolitana di Milano, si propone di accompagnare l'Ente nella progettazione di una struttura di supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale. L'iniziativa nasce dalla consapevolezza che il territorio metropolitano milanese rappresenti oggi un sistema complesso e dinamico, caratterizzato da straordinarie potenzialità ma anche da criticità che impongono un salto di qualità nella capacità di coordinamento, pianificazione e visione strategica.

Lo studio assume come quadro di riferimento il paradigma dello sviluppo condiviso, una prospettiva che supera la tradizionale dicotomia tra sviluppo “dall’alto” e sviluppo “dal basso”. Lo sviluppo è inteso come un processo concertato, incrementale e di lungo periodo, fondato sulla valorizzazione delle risorse locali ma aperto alle innovazioni esterne e orientato al bene collettivo. Si tratta di un approccio che riconosce la natura multidimensionale dei processi di crescita e benessere, in cui fattori economici, sociali, culturali e istituzionali si intrecciano e si rafforzano reciprocamente. In questa visione, lo sviluppo non è soltanto produzione di ricchezza, ma anche costruzione di coesione, qualità della vita, partecipazione e fiducia.

La prospettiva dello sviluppo condiviso attribuisce un ruolo centrale ai territori come luoghi di connessione tra forze di mercato e forme di regolazione sociale, e individua nella governance locale l’elemento decisivo per orientare le risorse verso obiettivi di sostenibilità, equità e inclusione. In tale ottica, la pianificazione strategica diventa uno strumento essenziale di responsabilizzazione collettiva: un processo di apprendimento reciproco, di confronto tra attori diversi, capace di tradurre le specificità locali in progetti condivisi. Il territorio metropolitano è quindi inteso come un laboratorio di innovazione sociale oltre che economica, in cui la pubblica amministrazione deve assumere un ruolo attivo di regia, facilitazione e costruzione di reti.

Sulla base di questo impianto concettuale, lo studio ha perseguito due obiettivi principali:

- a) raccogliere informazioni, idee e proposte per delineare il profilo della struttura metropolitana di supporto alla governance dello sviluppo economico e sociale;
- b) sperimentare un metodo di lavoro fondato sull'ascolto e sulla co-programmazione partecipata.

A tal fine sono state condotte dieci interviste in profondità con testimoni privilegiati provenienti dal mondo istituzionale, economico, sociale, della formazione e della cultura, e sono stati organizzati quattro Tavoli di ascolto che hanno convocato una settantina di attori locali, raccogliendo una larga e attiva partecipazione: un'occasione preziosa per favorire un confronto aperto e costruttivo sulle priorità di sviluppo e sulle condizioni necessarie per realizzarlo, nonché per raccogliere indicazioni sulle attese nei confronti di Città Metropolitana.

Dalle interviste e dai Tavoli è emersa con forza l'idea che lo sviluppo metropolitano debba essere affrontato in chiave multidimensionale e multistakeholder, valorizzando la pluralità di attori e la varietà di competenze presenti sul territorio. L'analisi ha evidenziato sei dimensioni fondamentali che definiscono la fisionomia dello sviluppo economico e sociale: imprenditorialità, innovazione, capitale umano, mobilità, inclusione sociale e qualità della vita. Queste dimensioni non agiscono separatamente, ma si alimentano a vicenda in un equilibrio dinamico che richiede governance integrata e visione di lungo periodo.

Parallelamente, lo studio ha individuato alcune criticità strutturali che rischiano di compromettere la capacità del sistema metropolitano milanese di sostenere una crescita equa e duratura. Tra le più rilevanti, la polarizzazione economico-sociale, con il rischio di uno sviluppo "per pochi"; la questione abitativa, sempre più critica per giovani, studenti e lavoratori; la debolezza delle infrastrutture per la mobilità e la sostenibilità ambientale; l'eccessiva burocratizzazione amministrativa; il disallineamento tra domanda e offerta di competenze; e l'impoverimento della qualità della vita in alcune aree periferiche. Queste problematiche si riflettono in un indebolimento della coesione territoriale e nella crescente difficoltà di attrarre e trattenere capitale umano qualificato.

Accanto alle criticità, la ricerca ha messo in luce le risorse strategiche che possono costituire la base di un nuovo ciclo di sviluppo condiviso: la pluralità e complementarità del tessuto produttivo, la presenza di università e centri di ricerca di eccellenza, la ricchezza culturale e identitaria del territorio, la tradizione di cooperazione sociale e imprenditoriale, la vitalità del Terzo Settore e della cooperazione, una diffusa capacità di innovazione. Il territorio della Città Metropolitana si presenta così come un ecosistema fertile, ma che necessita di un

quadro di governance in grado di connettere le sue componenti e orientarle verso obiettivi comuni.

Le aspettative nei confronti della Città Metropolitana convergono sulla necessità di un ripensamento del suo ruolo strategico: da semplice ente di coordinamento amministrativo a soggetto di regia politica e tecnica dello sviluppo territoriale. Ciò implica rafforzare la capacità di visione, di programmazione integrata e di dialogo con gli altri livelli di governo, promuovendo al contempo processi di partecipazione strutturata con gli attori locali. Le indicazioni emerse suggeriscono di concentrare l'azione su alcuni ambiti prioritari – capitale umano, innovazione, mobilità sostenibile, coesione sociale – evitando la dispersione delle risorse e favorendo la costruzione di strumenti di monitoraggio condivisi.

In questa prospettiva, la nuova struttura di supporto alla governance metropolitana si configura come un dispositivo tecnico-scientifico di accompagnamento strategico e operativo. Secondo le attese dei partecipanti allo studio essa dovrebbe: raccogliere e sistematizzare i dati già disponibili presso i diversi enti; elaborare scenari previsionali a medio e lungo termine; promuovere la diffusione di buone pratiche e soluzioni innovative; favorire il coordinamento e la cooperazione tra istituzioni, imprese, università e società civile; mantenere vivo un dialogo costante attraverso tavoli permanenti di ascolto e coprogettazione. Si evidenzia anche la necessità di un utilizzo mirato e strategico dei dati e degli indicatori territoriali, al fine di costruire una base di conoscenza solida e condivisa per il monitoraggio delle dinamiche dello sviluppo locale e per l'orientamento delle politiche metropolitane in un'ottica di coerenza, efficacia e sostenibilità. Sotto il profilo metodologico, si sottolinea la rilevanza del momento laboratoriale sperimentato attraverso i Tavoli di ascolto, visto come il primo passo di un percorso che porti alla costituzione di Tavoli permanenti di ascolto, confronto e co-disegno con gli attori del territorio. La struttura potrà così diventare un nodo di connessione stabile e autorevole, capace di integrare conoscenze e orientare le decisioni.

Infine, l'analisi quantitativa condotta nel corso dello studio, su un insieme selezionato di indicatori, ha permesso di costruire una prima base conoscitiva sulle dimensioni chiave dello sviluppo metropolitano – imprenditorialità, innovazione, capitale umano, mobilità e qualità della vita – delineando un quadro articolato di punti di forza e di squilibri. Milano si conferma motore economico e innovativo del Paese, ma il sistema metropolitano evidenzia divari territoriali che richiedono politiche di coesione, un più stretto raccordo tra formazione e fabbisogni del sistema produttivo e una governance orientata alla sostenibilità.

In sintesi, il lavoro ha messo in evidenza che la sfida principale per la Città Metropolitana di Milano consiste nel trasformare la complessità del territorio in un vantaggio competitivo collet-

tivo, attraverso un modello di sviluppo fondato sulla conoscenza, sulla cooperazione e su una vision condivisa. La costituzione di una struttura di supporto alla governance non rappresenta dunque un obiettivo in sé, ma un passo necessario per costruire una regia integrata capace di mettere a sistema le energie sociali, istituzionali ed economiche che animano lo spazio metropolitano. Solo così sarà possibile orientare lo sviluppo verso forme più inclusive, sostenibili e generative, rafforzando l'identità e la coesione di un territorio che, per la sua storia e le sue risorse, può continuare a essere un punto di riferimento nazionale e internazionale di innovazione e inclusività.

1

DAL MODELLO DELLO SVILUPPO LOCALE AL PARADIGMA DELLO SVILUPPO CONDIVISO

Il quadro teorico, la prospettiva in cui collocarsi,
le prime indicazioni emerse dalla ricerca

1.1. Il quadro teorico

Nel quadro della riflessione socioeconomica attorno al tema dello sviluppo, la prospettiva dello sviluppo locale rappresenta un punto di riferimento obbligato, che peraltro trova all'interno del panorama italiano una sua declinazione esemplare.

Infatti, dal punto di vista empirico, **l'Italia** – coi suoi persistenti e problematici squilibri territoriali ma anche, per l'altro verso, con la ricchezza del suo tessuto di industrializzazione diffusa e delle sue innumerevoli vocazioni produttive locali – **costituisce il Paese ideale per cogliere la salienza dei fattori territoriali nella spiegazione dello sviluppo** (e del "sotto-sviluppo"). Per di più – o più probabilmente proprio per questo – le scienze economico-sociali hanno dato un contributo fondamentale all'analisi e alla comprensione dei processi di sviluppo territorializzati nelle loro innumerevoli declinazioni, dai distretti industriali fino ai cluster tecnologici. La riflessione sullo sviluppo locale rappresenta, ad esempio, uno dei contributi più significativi degli studiosi italiani alla sociologia economica europea e mondiale¹; al tempo stesso, possiamo certamente affermare che è grazie all'esperienza delle società locali italiane (non a caso

¹ Zanfrini L., «Economic sociology and the study of local societies», in Rovati G. (ed.), *Italian Sociology in the Nineties*, FrancoAngeli, Milano, 1998, pp. 167-208.

l'Italia è stata definita il Paese dei "mille campanili") che l'idea di sviluppo locale ha acquisito un'indiscutibile popolarità a livello europeo e internazionale, tanto da essere identificata, in un notissimo saggio di M. Piore e C. Sabel, come emblematica dell'avvento di un "secondo spartiacque industriale"², ovvero dei nuovi modelli di produzione destinati a soppiantare il fordismo; modelli che, al di là della loro varietà, esprimono tutti **una modalità originale di "incastonamento" (embeddedness) dell'economia nella società, nella cultura e nella cultura storia di un determinato luogo.**

L'idea che occorra guardare alle specificità di ogni territorio, alle sue risorse e criticità, è stata progressivamente incorporata, a partire dagli anni '1980, in tutti i dispositivi istituzionali volti a sostenere lo sviluppo e l'occupazione, via via che cresceva la consapevolezza dei limiti delle politiche di industrializzazione "dall'alto". Dal punto di vista che qui più ci interessa, **la popolarità ottenuta dall'idea di sviluppo locale è sicuramente legata alla prospettiva "rivoluzionaria" e seducente di assegnare il compito di guidare lo sviluppo alle comunità e agli attori locali**, a partire evidentemente dagli attori istituzionali.

Per cogliere la novità di ciò che oggi ci appare scontato è utile rammentare come, per un lungo periodo, dalla fine della Seconda guerra mondiale fino agli anni '1970 – durante i cosiddetti "Trent'anni gloriosi", un periodo particolarmente rilevante per la modernizzazione del mondo occidentale – le teorie e le pratiche dello sviluppo hanno attribuito un ruolo trascurabile sia alla dimensione locale, sia ai fattori socioculturali. Questi ultimi venivano addirittura interpretati come potenziali ostacoli al cambiamento sociale e al successo delle politiche volte a sostenere lo sviluppo³. La visione egemonica si riconosceva in un'idea di sviluppo quale processo lineare e continuo, il cui esito finale sarebbe stato la convergenza dei territori rimasti ai margini nella traiettoria delle economie più avanzate e di una crescita affidata alle grandi aziende organizzate secondo i dettami del fordismo, dunque sostanzialmente sulla valorizzazione delle economie interne all'impresa.

Se il tipo di sviluppo previsto era ovunque lo stesso, le politiche volte a promuoverlo erano anch'esse le medesime, basate sui grandi insediamenti produttivi e sull'urbanizzazione. Proprio il fatto di aver ignorato le peculiarità di ciascun contesto sociale e istituzionale locale – sul piano infrastrutturale, della dotazione di capitale umano ma anche, ad esempio, di aspetti socio-culturali come le culture del lavoro e la qualità delle amministrazioni locali – costituisce, secondo molti esperti, la principale causa del fallimento di questa prima stagione di politiche per lo sviluppo di cui emblema sono, ad esempio, le "cattedrali nel deserto": così Luigi Sturzo definì pole-

² Piore, M. J., Sabel C. F, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984.

³ Trigilia C., *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1998.

micamente gli impianti industriali localizzati in aree siciliane depresse e prive di infrastrutture, incapaci di dare avvio a un reale processo di industrializzazione.

Il modello dello sviluppo locale, al contrario, individua proprio nei fattori endogeni, legati alle caratteristiche del contesto sociale, culturale e politico-istituzionale, le ragioni di una crescita inaspettata e spontanea di luoghi definiti soprattutto dalla loro identità. L'idea di uno sviluppo basato sull'intervento statale (o comunque su un intervento esogeno "dall'alto verso il basso") per avviare e sostenere il processo di industrializzazione ha così lasciato il posto all'opportunità di mobilitare fattori endogeni, e persino fattori "premoderni"/tradizionali, in grado di innescare un processo di crescita autopropulsivo. Sulla base dell'esperienza delle società locali ricche di piccole e medie imprese nate in continuità con le vocazioni produttive locali – la cosiddetta "Italia di mezzo"⁴ o "Terza Italia"⁵ –, dove il processo di modernizzazione aveva registrato una serie di "anomalie" rispetto all'ipotesi del paradigma urbano-industriale, l'ambiente "comunitario", tanto più quanto più caratterizzato da una storia e da una identità distintive, ha iniziato a essere descritto come **l'humus ideale in cui potevano sedimentarsi aspetti come la fiducia e il capitale sociale, dando vita a un contesto propizio per il successo degli investimenti produttivi, lo sviluppo di nuove idee imprenditoriali, la generazione e la diffusione delle innovazioni**. Il ricco filone di studi dedicato alla Terza Italia e al suo particolare modello di organizzazione dell'economia – il distretto industriale⁶ – rappresenta una sorta di spartiacque nella concettualizzazione del processo di sviluppo e sottosviluppo. Da questo momento, infatti, la rilevanza delle basi sociali, culturali e istituzionali delle azioni economiche, nonché la loro diversificazione territoriale, non potranno più essere ignorate⁷.

Questo punto è chiaramente dimostrato dalle numerose analisi che, spesso per iniziativa di attori istituzionali, negli anni '1990 e poi via via in quelli successivi (attraverso metodologie come ad esempio l'analisi SWOT o il *Benchmarking* coi potenziali competitors, ovvero il ranking dei territori), saranno indirizzate a **esplorare le ragioni storiche e contemporanee che rendono un territorio più o meno competitivo, più o meno in grado di generare nuova imprenditorialità, più o meno capace di coniugare crescita economica e coesione sociale**.

La dimensione territoriale, un tempo concepita come una sorta di tabula rasa sulla quale innestare interventi e investimenti esogeni, ha acquisito una centralità sempre più auto-evidente. I territori, punti di arrivo di una storia naturale e umana, hanno cominciato a essere concepiti

⁴ Muscara C., *La geografia dello sviluppo*, Edizioni di Comunità, Milano 1967.

⁵ Bagnasco A., *Tre Italie. La problematica dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977.

⁶ Becattini G., *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

⁷ Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Vita & Pensiero, Milano 2001.

come i luoghi nei quali si sono depositati fattori – economici, sociali, culturali e, potremmo aggiungere, etici – reciprocamente interrelati e (potenzialmente) in grado di dar vita a **modelli di sviluppo “territorializzati”, per loro natura eterogenei, e tanto più “vincenti” quanto più caratterizzati da una “coerenza” tra le loro molteplici dimensioni costitutive**. Così, ad esempio, uno dei principali ingredienti del successo dei più noti distretti industriali è costituito da una sorta di “osmosi” tra economia e società, basata sulla forza dell’identità, sulla condivisione di determinati valori e su una capacità inclusiva capace di stemperare lo stesso conflitto di classe. Ma, nel momento in cui tale osmosi inizia a logorarsi (per esempio perché le culture del lavoro dei giovani in ingresso sul mercato del lavoro si allontanano dalle aspettative delle imprese) la riproducibilità del sistema non è più scontata.

Al tempo stesso, **è sempre a livello locale che è possibile organizzare la cooperazione tra i diversi attori, orientandola al perseguimento di una vision condivisa del proprio territorio**. Così come **è sempre a livello territoriale che risulta possibile connettere le forze di mercato con le forme di regolazione sociale**.

Gli aspetti appena richiamati hanno un’importanza centrale per gli obiettivi di questa ricerca. Una volta definito, appunto, come luogo di connessione tra forze di mercato e forme in senso lato di regolazione sociale, il territorio rivela infatti straordinarie potenzialità per la mobilitazione degli attori locali, la pianificazione strategica e la corresponsabilizzazione, indispensabili a garantire una crescita economica rispettosa delle istanze di sostenibilità sociale e ambientale.

Invero, l’epilogo di decenni di analisi e studi attorno al tema dello sviluppo locale è la consapevolezza che la crescita territoriale – e in primo luogo la sua compatibilità con l’inclusività, la democrazia e la sostenibilità di lungo periodo – è legata essenzialmente a fattori di ordine organizzativo e a processi di apprendimento collettivo, gli uni e gli altri dipendenti da una governance efficace e da governi locali in grado di assicurare un buon rendimento istituzionale. In termini più esplicativi, non si tratta “solo” di riconoscere come, **accanto a quella squisitamente economico-produttiva, altre dimensioni siano ugualmente rilevanti per assicurare benessere e riproducibilità dello sviluppo**. Si tratta anche di osservare come **la stessa innovazione produttiva sia strettamente connessa all’innovazione sociale, ossia alla capacità di inventare e implementare nuove forme di cooperazione tra gli attori territoriali**.

E, ancora, si tratta di riconoscere come l’intellegibilità dei processi di mutamento sia una condizione discriminante per potere parlare di uno sviluppo condiviso, in cui, cioè, i diversi attori dispongono delle conoscenze e delle competenze necessarie a una partecipazione attiva al processo decisionale. In definitiva, queste consapevolezze hanno aperto la strada a una

concezione volontaristica dello sviluppo, oltre i determinismi degli approcci *path-dependency*, che riconosce il ruolo delle realtà locali come unità organizzative della vita sociale, politica ed economica.

Ancorché oggi potrebbe a qualcuno apparire desueta, l'espressione **"pianificazione strategica dello sviluppo"** ci sembra possa essere richiamata in questo quadro – una volta affrancata da un certo tipo di imprinting – nella sua triplice declinazione, ossia in quanto:

- c) elemento caratterizzante delle politiche volontaristiche, espressione della capacità dei territori di lanciare politiche e sviluppare strategie e di trarre vantaggio dalle politiche promosse da soggetti sovralocali;
- d) forum di rappresentazione degli interessi e dei bisogni locali che consente di affrontare i problemi di deficit di rappresentanza, di sovraccarico del governo locale, di mediazione tra interessi contrapposti;
- e) strumento fondamentale per costruire consenso su determinate strategie e politiche e quindi favorirne il successo.

Ma c'è di più. Parlare di uno sviluppo condiviso, ovvero co-costruito, implica come si è già accennato definire innanzitutto una *vision* del futuro del proprio territorio; **una vision che**, a ben guardare, **incorpora sia una componente "normativa", di regolazione dei comportamenti individuali, sia una componente "valoriale"**. Per innestare un processo di sviluppo condiviso occorre, in altre parole, una società locale che abbia un sistema di valori condivisi e si assuma un compito che non è improprio definire "educativo", al fine di confermare tali valori come base per la propria coesione sociale⁸.

1.2. La prospettiva in cui collocarsi

Come sintetizza la tabella, l'idea di sviluppo condiviso che ha ispirato il nostro studio e la scelta tanto dei testimoni da ascoltare quanto del successivo metodo di "condivisione" dei risultati, va dunque oltre la stessa nozione di sviluppo "dal basso" o endogeno per come essa si è storicamente configurata, contrapponendosi alla filosofia dello sviluppo calato dall'alto.

Sicuramente la nostra visione non si riconosce nella prospettiva di uno sviluppo "localistico", focalizzato sulla competizione con altri territori, e neppure si riduce alla logica della negoziazione tra attori portatori di interessi spesso rappresentati come contrapposti e inconciliabili.

Pur riconoscendo la pluralità dei bisogni e la diversità delle forme di partecipazione ai proces-

⁸ Colasanto M., *Risorse umane e sviluppo locale*, Vita e pensiero, Anno LXXVIII, n. 12/1995, pp. 809-819.

si di creazione di valore, afferma **un paradigma dello sviluppo come un processo incrementale, concertato, orientato al lungo periodo, in grado di valorizzare l'identità e le specificità di un territorio, ma anche aperto alle idee e alle innovazioni** che vengono da fuori; **uno sviluppo capace di prevenire e correggere la polarizzazione sociale e la stessa polarizzazione territoriale**, addirittura sperimentando su scala locale una logica di solidarietà con le "periferie", basata ad esempio sulla diffusione delle (buone) innovazioni e degli investimenti nella crescita del capitale umano.

Il nostro modello di sviluppo condiviso **richiede interventi multi-dimensionalili ma al tempo stesso integrati, basati su una individuazione e su una condivisione delle priorità**; un modello particolarmente attento alle **condizioni di riproducibilità dei sistemi di sviluppo localizzati** che, a loro volta, richiedono interventi sul fronte del capitale umano, dei rapporti tra sistemi formativi/università/imprese, della creazione di nuovi modelli di governance, della promozione di processi di co-progettazione, della valutazione delle politiche.

Da ultimo, ma non ultimo, lo sviluppo condiviso si fonda su una **logica di corresponsabilizzazione**, che si esprime anche nella condivisione delle informazioni, delle competenze, delle differenti capacità di lettura dei bisogni del territorio, ma che purtuttavia **esige una pubblica amministrazione competente e consapevole del proprio ruolo strategico**.

	SVILUPPO DALL'ALTO	SVILUPPO DAL BASSO	SVILUPPO CONDIVISO
Processo	Lineare, evolutivo	Discontinuo, negoziato	Incrementale, concertato
Durata	Breve-medio periodo	Medio-lungo periodo	Lungo periodo
Obiettivi	Tecnico-produttivi	Economici e sociali	Economici, sociali, culturali
Interessi	Esogeni	Endogeni	Endogeni ma proiettati su scala sovralocale
Interventi	Settoriali, uniformi	Integrati, diversificati	Integrati, multidimensionali
Soggetti	Istituzionali	Sociali	Economici, sociali, istituzionali
Finalità	Modernizzazione	Valorizzazione risorse locali	Sviluppo sostenibile e autopropulsivo
Ruolo degli attori locali	Passivo	Attivo	Propositivo e ricettivo

Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Vita & Pensiero, Milano 2001, pag. 43

1.3. Le prime indicazioni emerse dalla ricerca

Come si è anticipato nella premessa e verrà descritto più nel dettaglio nel successivo capitolo, il nostro studio qualitativo ha previsto la realizzazione di interviste a testimoni privilegiati e la realizzazione di Tavoli di ascolto con gli attori locali. Orbene, le indicazioni e le suggestioni raccolte dagli intervistati coinvolti nello studio e dagli attori consultati vanno, significativamente, nella direzione appena descritta. Come emergerà dall'analisi proposta nel capitolo 2, infatti, esse consentono innanzitutto di avvalorare la **concezione multidimensionale dello sviluppo**: uno sviluppo economico, certamente, perché è di questo che si parla, ma che riconosce come le dimensioni della sostenibilità sociale e ambientale siano fondamentali non solo per ragioni "etiche", ma per la stessa riproducibilità del modello di sviluppo, nonché per sostenere la capacità attrattiva di un territorio da sempre "vincente" perché catalizzatore di risorse (innanzitutto umane) dall'esterno.

Peraltro, tra le molteplici dimensioni evocate nel corso delle interviste e richiamate nelle discussioni dei Tavoli, alcune lo sono state in modo ricorrente, così da potere essere ritenute **altrettantepriorità nell'agenda (in costruzione) delle politiche per lo sviluppo**: esse riguardano, in particolare, la creazione di un contesto in grado di sostenere l'iniziativa imprenditoriale; l'innovazione tecnologica e digitale e il relativo potenziamento delle competenze, soprattutto della pubblica amministrazione; il rafforzamento del capitale umano in risposta alle aspettative delle imprese (con un'enfasi, dunque, sulla formazione professionale); la promozione di una mobilità sostenibile attraverso opportuni interventi di potenziamento infrastrutturale; l'attenzione alle fasce più fragili e vulnerabili della popolazione; la qualità della vita, da assicurare innanzitutto attraverso il presidio dei servizi di welfare e del welfare di prossimità.

Specularmente a questo elenco di priorità, **le principali criticità emerse** riguardano le infrastrutture per il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile, il costo delle abitazioni – che compromette sia la qualità della vita, sia la capacità di attrazione e *retention* –, l'eccesso di burocratizzazione e l'inefficienza della macchina burocratica, il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro in corrispondenza di diversi livelli di qualificazione, la debolezza di alcuni servizi di welfare e l'offerta inadeguata di occasioni di socialità che hanno l'effetto di impoverire la qualità della vita percepita. Ma soprattutto – e peraltro trasversalmente a un po' tutti i temi menzionati – gli intervistati segnalano i **rischi di polarizzazione economico-sociale**, resi particolarmente tangibili da fenomeni quali l'aumento dei "lavoratori poveri" e i processi di "espulsione" determinati dal costo della vita e degli alloggi.

Infine, **il "glossario" dello sviluppo condiviso riecheggia platealmente nell'elenco delle "risorse" che i testimoni privilegiati e i partecipanti ai Tavoli hanno indicato come leve da at-**

tivare per lo sviluppo economico e sociale. La prima di esse è costituita, significativamente, proprio dalla tradizione di lungo corso in tema di pianificazione strategica dello sviluppo, che affonda le sue radici nella fase della ricostruzione post-bellica. Forse ancor più significativo il richiamo alla “ambrosianità” come tratto identitario che si riflette tanto nei modi di pensare quanto in quelli di agire, e che anzi assicura una coerenza tra questi due piani che poi si declina, ad esempio, tanto in termini di etica del far bene quanto nella capacità di includere chi viene da fuori. Riguardo ai caratteri del contesto economico-produttivo, elemento vincente (e tanto più strategico nell’attuale scenario soggetto a repentina mutamenti) è la co-presenza sia di imprese di diverse dimensioni, sia di molteplici settori produttivi nei quali il territorio della Città Metropolitana può vantare una eccellenza (caratteristica che consente di ammortizzare meglio di altri territoriali mono-vocazionali le fasi congiunturali più difficili). Ultimo, ma non ultimo, è stata sottolineata la pluralità di attori mobilitabili per lo sviluppo economico-sociale, con un’inflessione particolare per i mondi del terzo settore e, della cultura e della formazione accademica e non solo.

Infine, come si discuterà, sempre all’interno del capitolo 3, **non sono mancate le indicazioni per un “ri-posizionamento” della istituzione Città Metropolitana di Milano.** Quattro in particolare. Innanzitutto, si incoraggia lo sviluppo di una reale capacità di azione politica attraverso la definizione di un buon equilibrio tra la capacità di dialogare con gli altri livelli di governo e quella di agire autonomamente portando avanti una visione strategica dello sviluppo del territorio. Quest’ultima – che è di fatto la seconda indicazione – deve implementarsi in un orizzonte di medio-lungo periodo e basarsi sulla condivisione con gli attori territoriali, nella scia di quanto definito all’interno del *Piano strategico triennale del territorio metropolitano 2025-2027*, documento che incontra un generale apprezzamento da parte degli interlocutori interpellati. Si suggerisce, inoltre, di selezionare alcuni tra gli ambiti prioritari sopra elencati, concentrando su di essi l’attenzione e gli interventi, così da evitare la dispersione delle risorse (limitate) disponibili. Infine, si incoraggia a mettere a valore la pluralità e la ricchezza di un territorio ampio e articolato come quello che ricade nel bacino di competenza della Città Metropolitana, senza però perdere di vista aspettative e bisogni specifici delle diverse aree, cui occorre invece prestare ascolto proprio nella prospettiva di uno “sviluppo condiviso”.

Dalle interviste, dalla consultazione dei Tavoli e dalla ricognizione delle risorse informative esistenti, della quale si dà sinteticamente conto nell’allegato 1, sono emerse anche indicazioni più puntuali riguardo alle funzioni che potrebbero essere affidate alla nuova struttura di governance che Città Metropolitana si appresta a varare. Esse, come discusso all’interno del capitolo 4, riguardano, ad esempio, la raccolta e la sistematizzazione dei dati prodotti dai diversi enti – anche al fine di costruire indicatori “originali” di uno sviluppo inteso secondo quanto si è fin-

qui detto – e la costituzione di repertori di buone pratiche per favorirne la diffusione nella prospettiva della “fertilizzazione incrociata” e della valorizzazione delle molte competenze radicate nei territori. Si suggerisce anche di impegnarsi nella valutazione delle politiche pubbliche varate dai vari livelli di governo che impattano sul territorio della Città Metropolitana. E, ancora, nell’elaborazione di scenari previsionali a medio-lungo termine espressamente riferiti al territorio della Città Metropolitana. Attraverso la costituzione di Tavoli permanenti, già sperimentati nel corso di questa ricerca, finalizzati all’ascolto e alla decisione partecipata, la struttura di cui parliamo potrebbe inoltre fungere da facilitatore per la mediazione tra logiche e interessi plurimi e per la creazione di reti e di alleanze territoriali. Per concludere, mantenendo lo sguardo sulla eterogeneità dello spazio metropolitano e dei suoi bisogni, una struttura di supporto alla governance dovrebbe soprattutto coltivare la capacità di co-costruire e comunicare una visione complessiva del territorio e del suo futuro.

2

LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE DEL TERRITORIO METROPOLITANO

Dimensioni, criticità e risorse

Alla luce del quadro teorico e della prospettiva di analisi dello sviluppo locale, inteso come sviluppo condiviso, presentati nel capitolo 1, e dato il carattere esplorativo della ricerca, la rilevazione empirica ha adottato un approccio di tipo qualitativo, finalizzato ad approfondire alcune aree tematiche a carattere più interpretativo oppure operativo legate al tema dello sviluppo economico e sociale del territorio di Città Metropolitana di Milano. Si è scelto, a tal fine, di procedere in due step: **la realizzazione di dieci interviste in profondità a testimoni privilegiati e la realizzazione di quattro Tavoli di ascolto aperti agli attori del territorio e focalizzati ciascuno su tematiche specifiche⁹**.

In particolare, le dieci interviste, realizzate tra i mesi di gennaio e maggio 2025 sulla base di una traccia costruita dopo alcuni incontri di lavoro con l'ente committente, hanno permesso di indagare:

- la natura dello sviluppo economico e sociale territoriale, nonché le sue dimensioni costitutive;
- le criticità e i problemi che frenano lo sviluppo economico e sociale a livello del territorio di Città Metropolitana di Milano;

⁹ Come si vedrà, i focus tematici proposti sono stati tre: "visione", "governance", "conoscenze e dati" per lo sviluppo metropolitano. Tuttavia, i tavoli sono stati 4 perché, data l'ampia partecipazione di attori locali, si è deciso di sdoppiarne uno (quello dedicato al tema della "visione").

- le risorse e le leve che possono abilitare e supportare lo sviluppo economico e sociale territoriale;
- le aspettative rivolte a Città Metropolitana di Milano in quanto istituzione politica con ricadute territoriali;
- il possibile ruolo e le possibili funzioni per una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale.

Sempre in linea con il quadro teorico e la prospettiva di analisi presentati, **i testimoni privilegiati sono stati selezionati tenendo in considerazione la loro capacità di “rappresentare” il punto di vista e le aspettative non solo del tessuto economico, produttivo e imprenditoriale del territorio metropolitano, bensì anche quello del tessuto sociale e culturale.** Va precisato che non si tratta di “portatori di interesse” in senso classico – giacché l’ascolto dei molteplici interessi del territorio avrebbe richiesto un numero ben maggiore di interviste – ma di soggetti/enti individuati per la loro prevedibile capacità di formulare suggestioni e chiavi di lettura utili anche ad aprire un confronto più ampio.

Attraverso un puntuale confronto col committente si è dunque convenuto di intervistare soggetti in grado di rappresentare realtà del pubblico, nell’ambito della sanità e della scuola (Polis Lombardia, Ufficio scolastico regionale), del privato, a partire dai rappresentanti del mondo economico e imprenditoriale (Confindustria e Confartigianato Alto Milanese, AGCI Lombardia, Centro Studi Assolombarda) e del terzo settore, includendo realtà culturali, di ricerca e di rappresentanza di questo variegato mondo (Centro Studi PIM, Forum Terzo Settore, Fondazione Culturale Ambrosianum). Le interviste raccolte sono state trascritte integralmente e analizzate trasversalmente, al fine di fare emergere punti di convergenza e punti di divergenza tra i racconti degli intervistati.

Le interviste hanno consentito di raccogliere qualificati e diversificati punti di vista sul tema in oggetto, assolvendo una funzione di prima esplorazione del campo di indagine, pur se necessariamente in modo parziale, nel senso di *specializzato e situato*. Un ulteriore step della ricerca ha quindi previsto di allargare la base conoscitiva attraverso un momento di **confronto aperto a un’ampia platea di attori locali, a vario titolo stakeholder dello sviluppo metropolitano**: rappresentanti delle parti sociali (associazioni sindacali e datoriali di categoria), funzionari di Città Metropolitana di Milano, di Regione Lombardia, funzionari ed esponenti istituzionali di altri enti locali (sindaci, vicesindaci, assessori; almeno un rappresentante per zona omogenea), operatori del sistema formativo e del Terzo settore, e di centri di ricerca e osservatori. Il momento di confronto si è tenuto il 10 settembre 2025 presso la sede di Città Metropolitana di Milano, nel corso dell’evento **Metrolab**, nell’ambito del quale sono stati realizzati i **“Tavoli di ascolto del territorio”**.

Si è trattato di un confronto finalizzato a validare e arricchire le evidenze raccolte nella prima fase della ricerca tramite le interviste in profondità, altresì pensato specificamente come occasione per **sperimentare un metodo di lavoro, fondato sull'ascolto e sul coinvolgimento degli attori locali in processi condivisi di coprogettazione strategica dello sviluppo metropolitano**. Alla luce della prospettiva teorica dello sviluppo locale come sviluppo condiviso, appena illustrata nel primo capitolo, è infatti di fondamentale importanza **tenere insieme tanto il piano dei contenuti**, delle idee e della visione, quanto il piano del metodo di lavoro e, in particolare, **quello dei processi di ascolto e di valorizzazione degli attori territoriali. Potremmo dire che i due piani si co-implicano e si integrano**. Lo sviluppo, infatti, può dirsi condiviso poiché riguarda il presente e soprattutto il futuro di una comunità, ma può dirsi condiviso anche perché nasce e prende forma in un percorso di co-progettazione.

Per un verso, dunque, i Tavoli hanno permesso di cogliere gli elementi e la coerenza e/o divergenza tra quanto emerso dalla discussione e le evidenze raccolte attraverso le interviste in profondità, consentendo di confermarle, criticarle e soprattutto integrarle attraverso la condivisione di nuovi punti di vista e prospettive. Per un altro verso, **i Tavoli hanno consentito di attuare un metodo di lavoro di tipo laboratoriale e finalizzato all'ascolto, al confronto e al co-disegno dello sviluppo economico e sociale del territorio con una pluralità di attori**, configurandosi come momento di avvio di un percorso volto a istituire luoghi di **condivisione e confronto permanente**.

I Tavoli sono stati chiamati a discutere attorno a tre *focus* tematici:

- la **visione** dello sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano, concentrando l'attenzione, in particolare, sui principali temi da presidiare e sulle priorità da affrontare per una struttura di supporto alla governance,
- le fonti di **dati** da valorizzare a livello metropolitano, considerando i soggetti (centri studi, osservatori) che già producono importanti basi informative e i possibili indicatori utili a monitorare le dinamiche dello sviluppo economico e sociale territoriale,
- la **governance** dello sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano, concentrando, in particolare, l'attenzione sulle possibili funzioni di una struttura di **supporto** a tale governance e sui possibili soggetti da coinvolgere.

La rilevazione attraverso le interviste in profondità e i Tavoli di ascolto è stata preceduta da **un lavoro di cognizione, volto a identificare i più rilevanti enti nazionali, regionali e locali produttori di dati in materia di sviluppo economico e sociale a livello metropolitano** (vedi allegato 1). Tale cognizione, pur non esaurendo certamente uno scenario complesso e in continuo divenire dal punto di vista operativo e conoscitivo, ha permesso di far emergere una pluralità di attori che, a diversi livelli e con diversi focus di attenzione, hanno saputo dare vita a osservatori, dataset e

report in materia di sviluppo economico e sociale metropolitano. In particolare, possono essere ricordati, tra altri, **Camera di Commercio di Milano, Monza e Brianza e Lodi, Assolombarda e Polis Lombardia**, i quali da tempo e con continuità monitorano e analizzano le principali tendenze e trasformazioni socioeconomiche in atto nel territorio di Città Metropolitana di Milano. A questi si aggiungono attori come **Regione Lombardia, Comune di Milano, Unioncamere Lombardia, ISTAT e Banca d'Italia**, i quali dispongono di numerosi data set aggiornati (anche in formato open-data) e potenzialmente utilizzabili per la costruzione di indicatori territoriali. È, in particolare, da segnalare la rilevanza del portale **ASTer** (Atlante Statistico del Territorio) realizzato da ISTAT e volto a raccogliere e visualizzare dati statistici a livello territoriale in forma cartografica. Da segnalare, infine, è la potenziale rilevanza di alcuni attori quali possibili interlocutori per Città Metropolitana di Milano, rispetto al presidio e al monitoraggio di temi specifici. Tra questi si possono ricordare: **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione** (lavoratori stranieri e mercato del lavoro), **Age.na.s.** (salute e servizi sanitari) e **Caritas Ambrosiana** (povertà ed esclusione sociale).

2.1. Uno sviluppo multidimensionale

Passando ora a discutere le evidenze emerse, un primo significativo aspetto su cui i riscontri raccolti tramite la ricerca esplorativa tendono a convergere riguarda la “multidimensionalità” dello sviluppo territoriale, latamente inteso, senza cioè fare specifico riferimento alla realtà metropolitana milanese. Si tratta di una questione esplorata in particolare con le interviste ai testimoni privilegiati, i quali alla domanda *“Cosa significa, dal suo punto di vista, parlare di sviluppo economico e sociale territoriale?”* hanno sottolineato come non sia possibile identificare un unico fattore alla base dello sviluppo di un territorio, essendo invece **necessario adottare una prospettiva più articolata e complessa, capace di considerare simultaneamente una pluralità di dimensioni tra loro intrecciate**. Anche limitandosi al solo lato economico dello sviluppo, questo non può essere rappresentato in termini monodimensionali, bensì deve essere immediatamente declinato attraverso una costellazione di dimensioni che ne traducono la specificità a livello locale. Ciò inoltre significa che, dal punto di vista strategico e della governance territoriale, ogni possibile discorso relativo al tema dello sviluppo economico e sociale non può che rinunciare fin dall'inizio a tutte le pretese di semplificazione, per muoversi su di un terreno che, come illustrato nel capitolo 1, rifugge a ogni forma di riduzionismo unilaterale.

Un secondo elemento di convergenza che emerge dall'analisi trasversale delle indicazioni raccolte riguarda lo stretto legame esistente tra sviluppo economico e sociale territoriale e **attrattività territoriale**. Un intervistato, ad esempio, sottolinea come lo sviluppo abbia necessariamente a

che fare con “*la capacità di un territorio di attrarre persone, sia per scopi economici e professionali, sia per la qualità della vita al suo interno*”. Anche in questo caso, tale attrattività si declina in senso multidimensionale: certamente, come attrattività economica e, soprattutto, imprenditoriale, ma anche con riferimento agli aspetti sociali e comunitari, ossia come capacità di un territorio di offrire una buona qualità della vita e di attivare processi di inclusione sociale, soprattutto grazie all’offerta di servizi di welfare e di welfare di prossimità. In questo senso, lo sviluppo territoriale sembra giocarsi su un duplice fronte: interno, come sviluppo “endogeno”, legato a fattori locali e territoriali al tempo stesso economici e sociali; esterno, come sviluppo “esogeno”, legato a fattori regionali, nazionali, sovranazionali e globali, anche in questo caso, al tempo stesso, economici e sociali. Alla luce di questa duplice premessa, quali sono, dunque, le dimensioni che secondo gli intervistati definiscono lo sviluppo economico e sociale di un territorio? Dall’analisi trasversale delle interviste sembrano emergerne con ricorrenza in modo particolare sei: **l’imprenditorialità, l’innovazione, la mobilità, il capitale umano, l’inclusione sociale e la qualità della vita.**

In primo luogo, parlare di sviluppo economico e sociale territoriale significa parlare di “**imprenditorialità**”, intesa come la capacità di un territorio di far nascere e crescere, ma anche di accompagnare e sostenere iniziative imprenditoriali plurime. Come sintetizza un intervistato, si tratta di “*rendere il nostro territorio il luogo più incantevole e ideale per fare impresa*”. Ciò si traduce in una pluralità di indicazioni riguardanti sia fattori prettamente economici – come, ad esempio, la possibilità di accedere al credito e più in generale a finanziamenti, oppure la necessità di contenere i costi di produzione, soprattutto rispetto a energia, lavoro e materie prime – sia fattori di tipo normativo e istituzionale – come, ad esempio, la semplificazione e l’alleggerimento della burocrazia o, ancora, la presenza di politiche pubbliche a sostegno dell’imprenditorialità – sia, infine, fattori di tipo sociale e culturale, per esempio, la capacità di formare capitale umano di qualità sul territorio, unita alla capacità di attrarre capitale umano di qualità dall’esterno.

Rispetto a questa prima dimensione, alcuni intervistati sottolineano con forza **come l’attuale scenario geopolitico globale stia impattando in modo sempre più critico e problematico sui processi di sviluppo economico e sociale dei territori locali**. In particolare, emerge che l’attuale condizione di incertezza globale ha pesanti ripercussioni negative sulla possibilità di “fare impresa” e soprattutto di “continuare a fare impresa” nel lungo periodo, dovendosi confrontare con mutamenti rapidi, imprevedibili e incontrollabili di fattori fondamentali. Così si esprime un intervistato, ricorrendo ad alcune immagini:

“*tutto dipende, ad esempio, da quello che dice il presidente della Fed, piuttosto che dal classico battito d’ali di una farfalla in Venezuela che genera un uragano altrove. Funziona così per i dazi oppure per i costi dell’energia*”.

Una seconda dimensione strettamente connessa a quella dello sviluppo economico e sociale territoriale è quella dell'**innovazione**. Per gli intervistati, in particolare, è il supporto all'innovazione tecnologica e soprattutto a quella digitale a rappresentare un importante prerequisito per lo sviluppo locale. L'innovazione digitale, per un verso, viene legata all'innovazione nell'ambito della pubblica amministrazione, in particolar modo per quanto riguarda **l'erogazione dei servizi territoriali attraverso pratiche di e-government e più in generale di smart city**. Fondamentale risulta essere, secondo gli intervistati, anche il potenziamento delle competenze degli addetti alla pubblica amministrazione in materia di digitalizzazione. Per un altro verso, il tema dell'innovazione digitale è ricondotto all'ambito delle imprese profit e a quello dell'**aumento della competitività attraverso la capacità di comprendere e valorizzare le possibili innovazioni legate alle tecnologie dell'intelligenza artificiale**. A questo riguardo, alcuni intervistati sottolineano come sia imprescindibile la creazione e il potenziamento di reti e partnership tra centri di ricerca e università presenti sul territorio e imprese (soprattutto PMI) nella prospettiva della creazione di valore condiviso.

Una terza dimensione, che secondo gli intervistati occorre presidiare in relazione allo sviluppo economico e sociale territoriale, concerne la **mobilità**. Quest'ultima è infatti considerata uno tra i più importanti fattori "abilitanti" di un territorio. La condizione necessaria (sebbene non sufficiente) non solo per assicurare un'efficiente connessione tra imprese e attori produttivi del territorio, ma anche una buona qualità della vita per studenti, lavoratori e più in generale cittadini. Parlare di "mobilità" come motore di sviluppo, per gli intervistati, significa innanzitutto parlare di "mobilità sostenibile". Laddove quest'ultima si traduce fondamentalmente nel **potenziamento delle infrastrutture per il trasporto pubblico di massa** (in particolare, ferrovie e linee metropolitane) e **delle infrastrutture per la mobilità lenta** (in particolare, piste ciclabili).

Come detto in apertura, parlare di uno sviluppo intrinsecamente "multidimensionale" significa abbandonare l'idea che sia possibile utilizzare solamente categorie di tipo prevalentemente economico oppure tecnologico per riferirsi ad esso. Al contrario, significa muoversi verso una concezione "integrata" dello sviluppo, all'interno della quale economia, società e cultura si intrecciano per creare un tessuto territoriale "osmotico". È per questo motivo che, a fianco di "imprenditorialità", "innovazione" e "mobilità", gli intervistati identificano "capitale umano", "qualità della vita" e "inclusione sociale" come altrettanti ingredienti imprescindibili per lo sviluppo di un territorio.

L'attenzione posta sulla questione del "**capitale umano**" non può certo sorprendere se letta alla luce del quadro teorico e della prospettiva analitica delineata nel primo capitolo. Difatti, se l'economia è sempre necessariamente "*embedded*" in un determinato luogo definito social-

mente, culturalmente e istituzionalmente, questa non può che essere strettamente legata alla qualità del capitale umano presente al suo interno. In questo senso, per gli intervistati parlare di “sviluppo” significa parlare anche della **capacità di un territorio di promuovere processi di formazione diffusi ad una molteplicità di livelli e rivolti ad una pluralità di attori**. In particolare, questo si traduce nella capacità di volgere l’attenzione con continuità al fabbisogno di forza lavoro e soprattutto di competenze professionali espresso dal tessuto imprenditoriale del territorio, al fine di formare forza lavoro e di sviluppare competenze professionali allineate rispetto ad esso. Inoltre, questa attenzione alla qualità del capitale umano in prospettiva di sviluppo territoriale si traduce nell’importanza di adottare uno sguardo rivolto alle nuove generazioni, in modo particolare nell’ottica di offrire percorsi di formazione scolastica e professionale funzionali all’occupabilità nelle imprese del territorio.

Alcune considerazioni affini si possono fare con riferimento al tema della “**qualità della vita**”. Come detto in apertura, infatti, parlare di sviluppo di un territorio significa parlare anche di attrattività economica e sociale, laddove il lato “sociale” si esprime soprattutto nell’attenzione alla qualità della vita di coloro che abitano, vivono e lavorano al suo interno. Per gli intervistati, questo si traduce in due sotto-questioni tra loro intrecciate ma, al tempo stesso, caratterizzate da una propria specificità. Da una parte, l’importanza della qualità della vita rimanda certamente alla **questione del work-life balance**, inteso come ricerca di un equilibrio tra tempo di lavoro e tempo libero ma, più in generale, come ricerca di un benessere psico-fisico che, soprattutto le nuove generazioni, portano sempre più come istanza rivolta al mondo del lavoro e delle organizzazioni. Dall’altra parte, per gli intervistati, l’attenzione alla qualità della vita deve tradursi in un’**attenzione ai servizi di welfare e di welfare di prossimità offerti sul territorio**. A questo riguardo, ad esempio, un intervistato cita come riferimento il modello della “città dei 15 minuti”, sottolineando come tale criterio possa essere utilizzato per progettare e valutare l’accessibilità dei servizi di base.

Infine, l’ultima dimensione legata allo sviluppo economico e sociale è quella dell’**inclusione sociale**. Anche in questo caso, gli intervistati sono pressoché concordi circa l’importanza di adottare un modello di sviluppo locale che non persegua la crescita e la competitività economica a scapito della coesione sociale. In particolare, si sottolinea come **non sia possibile parlare di “sviluppo” di un territorio in assenza di uno sguardo rivolto alle fasce più fragili e vulnerabili della popolazione**. Fasce alle quali devono essere rivolte specifiche politiche tese alla protezione e all’inclusione sociale in un orizzonte di lungo periodo. Un intervistato, in particolare, sottolinea che un criterio utile per guidare la progettazione e la valutazione dello sviluppo territoriale potrebbe essere quello dall’accesso ai diritti fondamentali da parte di coloro che si trovano “ai margini”. Per quanto riguarda l’identificazione delle fasce più fragili e vulnerabili della popola-

zione, invece, gli intervistati si dividono: alcuni citano soprattutto giovani e donne, mentre altri fanno riferimento principalmente ad anziani soli, migranti, persone senza fissa dimora e persone con disabilità.

2.2. *Le criticità del territorio metropolitano*

La seconda sollecitazione rivolta ai testimoni intervistati e rilanciata nei Tavoli di ascolto invita a spostare il focus dell'attenzione dallo sviluppo economico e sociale del territorio inteso in termini generali allo sviluppo economico e sociale del territorio di Città Metropolitana di Milano nello specifico. Pur rappresentando ambiti, organizzazioni e aree territoriali diverse tra loro, infatti, i testimoni privilegiati e gli attori locali coinvolti nello studio sono stati selezionati in virtù della loro capacità di offrire anche una lettura complessiva del territorio metropolitano, allargando lo sguardo oltre interessi e visioni particolari.

Con questo focus specifico sul territorio della Città Metropolitana si è mirato ad approfondire da un lato le possibili criticità e i problemi che frenano lo sviluppo economico e sociale metropolitano; dall'altro le possibili risorse e leve capaci di abilitarlo e supportarlo. In entrambi i casi, è importante sottolineare ancora una volta la rilevanza dei fattori endogeni in relazione alla questione dello sviluppo locale. Infatti, se da una parte, le caratteristiche del contesto sociale, culturale, politico e istituzionale possono certamente contribuire in modo positivo a sostenere la crescita e la competitività economica, dall'altra parte, esse possono costituire un fattore di resistenza.

Quali sono, dunque, le criticità del territorio di Città Metropolitana di Milano? Gli intervistati sembrano convergere verso sei questioni che, per molti di essi, andrebbero affrontate con urgenza: **la polarizzazione economica e sociale, la debolezza delle infrastrutture per la mobilità, la questione abitativa, la burocratizzazione, il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e l'impoverimento della qualità della vita**. A questo riguardo, è possibile notare fin da subito che alcune di queste criticità corrispondono perfettamente ad altrettante dimensioni in precedenza identificate come costitutive dello sviluppo territoriale (mobilità, capitale umano, qualità della vita, inclusione sociale).

La prima criticità può essere sinteticamente rappresentata dall'immagine utilizzata da uno degli intervistati di uno **“sviluppo per pochi”**, uno sviluppo economico e sociale che ricade sul territorio e sulla sua popolazione in modo profondamente diseguale, dando vita a fenomeni di **polarizzazione socio-spatiale**. Non è certamente una novità sottolineare come, a livello urbano ma non solo, lo sviluppo possa tradursi di fatto in uno sviluppo diseguale, caratterizzato dalla

presenza di "vincenti" e di "perdenti", di coloro che riescono a cogliere le opportunità e i benefici della crescita economica e sociale e di coloro che, invece, ne subiscono piuttosto le esternalità negative e gli effetti più o meno imprevisti. Eppure, secondo gli intervistati, la questione dello "sviluppo per pochi" si evidenzia come la più rilevante tra quelle che caratterizzano il territorio della grande Milano.

Spiega, ad esempio, uno dei testimoni interpellati:

"oltre una certa soglia, l'indebolimento della società rischia di indebolire il tutto. Per stare bene, bisogna stare bene tutti. Invece, se la platea di coloro che stanno bene si riduce, la città e il suo sistema corrono un grande rischio. Rischiamo di segare il ramo su cui stiamo seduti".

Sottolinea, invece, un altro intervistato:

"in questi ultimi anni la politica [nel territorio di Città Metropolitana di Milano] si è concentrata sul correre, con l'idea che questa corsa avrebbe portato benefici anche alle categorie più fragili della città. Invece questo non è successo".

È un rischio ben presente agli occhi dei partecipanti ai Tavoli di ascolto, che lo collegano anche all'enfasi posta, negli ultimi anni, sul tema dell'**attrattività**. Questa, si sottolinea, "diventa reale se effettivamente si tiene conto della visione di insieme della città metropolitana", uscendo da una visione trainata esclusivamente dal comune capoluogo, Milano, celebrata come capitale economica d'Italia, per considerare l'interezza del territorio metropolitano. In tal senso, è necessario valorizzare tutte le diverse leve che in esso risiedono per evitare non solo di oscurarle, ma persino di penalizzarle ed escluderle.

L'attrattività va considerata, oltre che in modo multidimensionale, anche in senso **plurale**, ossia **radicata in territori che hanno specifiche identità, storie, culture e tradizioni produttive, che si potrebbero complementare se lette in modo integrato**. Basti pensare a come questo discorso sia pertinente sul piano economico-produttivo a un territorio come quello metropolitano milanese, con un "centro" che si terziarizza sempre più intensamente e aree della "cintura" che mantengono e cercano di innovare la vocazione manifatturiera e persino agricola.

L'enfasi sulla città che "corre" e compete a livello globale rischia di nascondere, inoltre, quanto l'attrattività si declini spesso in termini di "esclusività". Al riguardo, due fenomeni specifici vengono ricondotti all'interno della questione "polarizzazione economico-sociale". Da una parte,

lo sviluppo economico e sociale può essere accompagnato da processi di vera e propria “**espulsione**” di alcune fasce della popolazione dal centro della città o, sempre più frequentemente, dal territorio del Comune di Milano verso vecchie o nuove periferie. Si tratta di un fenomeno che rischia di modificare profondamente la struttura della popolazione residente sul territorio metropolitano, portando, ad esempio, al progressivo spostamento del ceto medio dalla città verso alcuni comuni della cintura esterna capaci di offrire una migliore qualità della vita e a un costo più contenuto (alcuni intervistati, ad esempio, citano i comuni di Basiglio, Cernusco sul Naviglio e Peschiera Borromeo).

Dall'altra parte, lo sviluppo economico e sociale rischia di essere accompagnato dall'aumento dei cosiddetti “**working poor**”, “lavoratori poveri” che, pur avendo un'occupazione, si trovano esposti al rischio della povertà e dell'esclusione sociale a causa di redditi da lavoro troppo bassi in rapporto al costo della vita e alla composizione familiare e/o a causa di condizioni di lavoro precarie. Per gli intervistati, sono soprattutto queste fasce della popolazione a necessitare di politiche pubbliche e interventi capaci di favorire l'inclusione e la coesione sociale.

Netta è, sul tema del lavoro e delle disuguaglianze, la voce che emerge dai Tavoli di ascolto. Agli elementi di analisi portati all'attenzione – che puntano lo sguardo critico sui processi di dualizzazione e polarizzazione del mercato del lavoro e sul mismatch delle competenze – si unisce l'esplicita richiesta a tenere in primo piano il tema del lavoro, e più propriamente del lavoro di qualità. Il lavoro decente e dignitoso, per dirlo in termini dell'Organizzazione internazionale del lavoro, è il perno di uno sviluppo capace davvero di tenere insieme dimensione economica e sociale.

L'impressione degli attori locali, per contro, è che il lavoro sia poco presente nel dibattito politico e pubblico cittadino, quasi dimenticato. Inoltre, si avverte, il mercato del lavoro non può essere considerato solo dal lato delle imprese: è un luogo di incontro, in cui devono contare anche le esigenze dei lavoratori, a cominciare dalla qualità dell'occupazione. Sono i rappresentanti sindacali, in particolare, ma non in modo esclusivo, a richiamare in proposito alcune questioni chiave. La prima riguarda la **fase di transizione tecnologica** che stiamo attraversando, segnata dall'innovazione digitale e dall'intelligenza artificiale. **Questa trasformazione non è neutra: modifica i rapporti di potere e soprattutto il mondo del lavoro.** Per la prima volta nella storia si trovano a condividere lo stesso spazio produttivo ben quattro o cinque generazioni di lavoratori, con reazioni molto diverse al cambiamento: dalla consapevolezza, alla preoccupazione, fino alla paura. Questo fenomeno inedito va accompagnato e gestito con attenzione, per ridurre le incertezze e sostenere le persone in un processo di adattamento che non può essere lasciato al caso. La seconda questione è la **mobilità sociale**, che ha rappresentato la forza storica di

Milano. **La città è sempre stata un luogo di riscatto**: chi arrivava dalle campagne, dal sud o dall'estero trovava condizioni per migliorare la propria posizione, spesso in tempi relativamente brevi. **Oggi questa possibilità appare indebolita, se non invertita**: molti giovani, compresi gli oltre 250 mila studenti universitari che popolano Milano, non percepiscono più la città come un contesto in cui costruire un futuro. Se le opportunità di crescita non diventano visibili e concrete, il rischio è che Milano perda attrattività e capacità di rinnovarsi. Tanti giovani, anche da Milano, preferiscono trasferirsi all'estero per trovare condizioni di lavoro (e di vita) migliori: **uno sperpero di capitale umano per tutto il territorio e per il Paese**. In questo senso, quella che si registra è una capacità attrattiva – attestata anche dalla crescita del numero di turisti internazionali – che poi non si traduce in capacità di *retention* e di effettivo coinvolgimento nel disegno di un futuro condiviso.

Una seconda criticità del territorio di Città Metropolitana di Milano identificata come rilevante dagli intervistati e dagli attori coinvolti nei Tavoli, nonché strettamente legata al tema della polarizzazione economico-sociale, riguarda la **questione abitativa**. Anche in questo caso, siamo in presenza di un fenomeno non del tutto nuovo a livello urbano e territoriale. Un fenomeno in cui processi di *gentrification* e di aumento della rendita immobiliare urbana si intrecciano provocando una crescita incontrollata dei costi dell'abitare, sia per quanto riguarda l'affitto, sia per quanto riguarda l'acquisto. È, questo, un problema che caratterizza il territorio metropolitano e soprattutto l'area del Comune di Milano; si tratta di una tendenza che, impattando negativamente sugli equilibri di vita della popolazione, rischia di compromettere le possibilità di sviluppo economico e sociale. Come sottolinea un intervistato:

“il rischio è che il mercato immobiliare si polarizzi tra una fascia alta ma con prezzi inaccessibili alla stragrande maggioranza della popolazione e una fascia bassa che, pur mantenendo comunque prezzi alti, propone alloggi di bassissima qualità”.

La questione abitativa, inoltre, non può essere inquadrata solamente in chiave di giustizia sociale, come una questione di accesso a diritti fondamentali da parte delle fasce più deboli della popolazione. Per gli intervistati, **essa è anche e soprattutto da interpretare in chiave di sviluppo economico, per quanto riguarda la disponibilità di alloggi a prezzi sostenibili per studenti, lavoratori e famiglie**. Come spiega con chiarezza un intervistato:

“se vogliamo produrre a livello manifatturiero dobbiamo o formare forza lavoro o importare manodopera. Il problema in entrambi i casi è: dove la facciamo abitare questa manodopera? A 900 euro al mese di affitto, sia gli studentati, sia le abitazioni per i

lavoratori. Ci sono centinaia di abitazioni degradate che andrebbero riqualificate e messe a disposizione a prezzi calmierati. Perché, se facciamo pagare 700 euro al mese una persona che ne guadagna 1.400, questa cosa non sta in piedi. Abbiamo cercato di fare un accordo con alcuni istituti tecnici della Turchia per attivare degli scambi con degli studenti ma la prima cosa che ci hanno chiesto è stata: dove li mettete ad abitare? Non è facile rispondere, perché questi non possono spendere 1.000 euro al mese di affitto”.

In altri termini, la questione abitativa rischia di incidere negativamente tanto sulla qualità della vita, quanto sull'andamento del mercato del lavoro e, di conseguenza, sulla tenuta del tessuto imprenditoriale metropolitano. Per gli intervistati tale questione richiede di essere affrontata mediante politiche abitative capaci di agire su scala metropolitana. A essere penalizzati da queste dinamiche – rimarcano gli attori locali ai Tavoli di ascolto – sono soprattutto i giovani e le famiglie. Già si è detto delle difficoltà lavorative, delle difficoltà nel trovare stabilità e qualità del lavoro, laddove l'incertezza – soprattutto nelle fasi iniziali del percorso occupazionale – è diffusa e non consente di fronteggiare né l'elevato costo della vita né l'elevato costo della casa.

Quella abitativa sta diventando una vera e propria emergenza: di fatto, è sempre più difficile – si denuncia – per i giovani restare a vivere e a progettare di formarsi una famiglia nell'area metropolitana. Si sottolinea, ad esempio, che nonostante nuovi studentati costruiti negli ultimi anni all'interno del Comune di Milano, il problema delle abitazioni per gli studenti universitari sia tutt'altro che risolto. Le criticità sono legate, in particolare, a un **mercato immobiliare fortemente polarizzato**: Milano è attrattiva solo “per alcuni”, cioè per fasce medio-alte, mentre le fasce medio-basse e basse vengono espulse. Questo fenomeno interessa in larga misura i lavoratori dei servizi che gravitano sul cuore metropolitano per motivi di lavoro ma poi non riescono a viverci. I comuni più periferici attraggono perché i prezzi medi sono meno elevati che nel capoluogo, ma si sta generando un **effetto domino** tale per cui il carovita si estende progressivamente verso la periferia con una dinamica di spiazzamento per la popolazione residente che va contrastata. Per di più, viene osservato che i comuni dell'*hinterland* non hanno strumenti sufficienti per governare il fenomeno, perché il valore immobiliare non è “un problema” ma “un vincolo” – cioè, qualcosa che non possono modificare direttamente.

Di qui, sono scaturite dai Tavoli, anche alcune proposte: **rivalorizzare il patrimonio pubblico** e metterlo in circolo per l'affitto sociale o convenzionato; **creare fondi di garanzia per il mercato privato**, per incentivare i proprietari a mettere a disposizione immobili vuoti senza paura di morosità; **sviluppare la pianificazione abitativa in chiave metropolitana**, superando la frammentazione tra i 133 comuni; **integrare politiche abitative e mobilità** (i due temi, come si vedrà tra

poco, sono strettamente collegati), dunque, migliorare il trasporto pubblico per rendere vivibili anche aree più lontane e alleggerire la pressione sul centro.

Un’ulteriore criticità sottolineata dagli intervistati riguarda proprio quella “**qualità della vita**” che è stata identificata come una dimensione fondamentale dello sviluppo economico e sociale. Parlando del territorio metropolitano, infatti, molti intervistati sottolineano le crescenti difficoltà nel raggiungere livelli accettabili di qualità della vita, soprattutto per coloro che vivono entro i confini del Comune di Milano. In particolare, sono due i fattori che sembrano contribuire a tale impoverimento. Da una parte, **la tenuta e la sostenibilità dei servizi territoriali di base** (gli intervistati citano, ad esempio: la sanità, l’istruzione, la sicurezza, l’abitazione) **sembra essere sempre più a rischio sia a causa dei numerosi “tagli” effettuati a livello nazionale, sia, ad esempio, per problemi legati al reclutamento di alcune figure professionali indispensabili**. È questo il caso di medici e infermieri, ma anche di insegnanti, lavoratori del trasporto pubblico e vigili urbani, che sembrano scarseggiare all’interno del territorio metropolitano. Dall’altra parte, l’impoverimento della qualità della vita è ricondotto da alcuni intervistati a una questione di degrado urbano, soprattutto in determinati quartieri periferici del Comune di Milano, oppure alla mancanza di adeguati spazi destinati alla socialità e alla convivialità.

Parlando di servizi e di qualità della vita, gli intervistati convergono verso una quarta criticità, la quale chiama in causa un’ulteriore dimensione precedentemente identificata come fondamentale per lo sviluppo economico e sociale. Si tratta della questione della **mobilità** e, in particolare, della mobilità sostenibile, a iniziare dalle infrastrutture che la rendono possibile. Per tutti gli intervistati, queste ultime risultano essere ancora troppo poco sviluppate o comunque troppo fragili per supportare un adeguato sviluppo del territorio di Città Metropolitana di Milano. Alcuni esempi riportati nel corso delle interviste riguardano le tangenziali che circondano la città di Milano, frequentemente congestionate dal traffico, oppure le reti del trasporto ferroviario locale, spesso segnate da ritardi e cancellazioni. In generale, **ciò che viene auspicato è un potenziamento del trasporto pubblico di massa, al fine di ridurre l’impatto del trasporto privato**. Secondo gli intervistati, la questione decisiva non è tanto quella di realizzare nuove grandi opere, quanto piuttosto quella di potenziare ulteriormente reti e sistemi per la mobilità già esistenti. Come spiega uno di essi:

“il tema della mobilità è un tema di cittadinanza. Però non tutte le politiche della mobilità sono ugualmente desiderabili. Io credo, ad esempio, che sia necessario estendere i trasporti rapidi di massa. Ad esempio, superando i confini del Comune di Milano. Trovo assurdo che in alcuni casi – penso, ad esempio, a San Donato Milanese – ci si fermi sul confine”.

Si tratta di temi ampiamente ripresi e approfonditi nei Tavoli di ascolto, nei quale l'attenzione viene posta sugli interventi tra loro intrecciati. La crisi abitativa e le difficoltà connesse alla mobilità implicano per il centro meno residenti, meno domanda e quindi meno esercizi di vicinato, meno servizi pubblici, persino meno scuole, una crescente **desertificazione commerciale, una perdita di identità locale**. D'altro canto, il pendolarismo comporta il dover fare i conti con crescenti problemi di traffico, inquinamento, "stress urbano" e chiede dunque di investire su progetti di "mobilità sostenibile".

Infine, sempre restando nell'ambito dei servizi, una criticità identificata da diversi intervistati è quella della già citata **burocratizzazione**. Questo fenomeno è posto in relazione soprattutto con i temi dello sviluppo economico, del sostegno all'imprenditorialità diffusa sul territorio metropolitano, della gestione della sostenibilità ambientale e del consumo di suolo. Come sintetizza in poche parole un intervistato:

"se un imprenditore deve fare un investimento per realizzare un nuovo capannone non possono volerci nove mesi per avere un permesso, è assurdo".

Più in generale, questo si traduce nell'idea che per promuovere lo sviluppo del territorio – uno sviluppo sostenibile – sia necessario snellire le procedure burocratiche e ridurre i tempi di attesa. Questo vale anche per la questione abitativa. Basti pensare al fatto che, come ricordato nei Tavoli di ascolto, i comuni periferici si espandono con nuove costruzioni, spesso senza recuperare spazi dismessi o aree industriali già esistenti. Su queste scelte grava il peso delle lungaggini burocratiche e dei costi delle bonifiche, che scoraggiano la riqualificazione. Gli enti pubblici, i Comuni per primi, sono sottodimensionati, manca il personale, faticano ad avere strumenti informatici che dialoghino con gli archivi esistenti. **La macchina pubblica ha bisogno di semplificazione interna e di personale formato, altrimenti non riesce a tradurre in pratica le politiche o a usare i fondi disponibili su bando**. Si pensi al PNRR, straordinaria opportunità che è rimasta una chimera per molti enti locali che non sono riusciti a competere per l'assegnazione dei fondi per mancanza di competenze amministrative e tecniche. **Serve capitale umano qualificato nella gestione dei dati, dei progetti e dei fondi pubblici; rilanciare la rilevanza del lavoro nel pubblico, renderlo nuovamente attrattivo con investimenti e una comunicazione appropriata**. L'imperativo della **semplificazione**, un mantra degli ultimi anni, appare come vuota retorica: la realtà è che nella pratica **le procedure si moltiplicano e diventano sempre più rigide**. Su questo – si propone – servirebbe una **regia istituzionale** che renda coerenti norme e processi a livello metropolitano; **la semplificazione va vista come strumento di governance**, non solo come slogan amministrativo. Come approfondiremo nell'ultimo capitolo, si tratta di un aspetto che Città Metropolitana

na potrebbe presidiare attraverso la sua struttura di supporto della governance, lavorando, ad esempio, a supporto di una uniformizzazione dei regolamenti e delle procedure applicate dai diversi Comuni che la compongono e favorendo lo scambio e la fertilizzazione reciproca delle soluzioni dimostratesi più agevoli ed efficaci.

Specifica attenzione poi va dedicata alla questione della digitalizzazione. Non basta la parola. Anche la **transizione digitale** nella pubblica amministrazione va semplificata. Se i piccoli comuni non riescono da soli a digitalizzare correttamente i processi, la Città Metropolitana può fungere da **coordinatore tecnico e formativo**, può promuovere l'aggregazione tra Comuni, favorire la condivisione di software e di pratiche. In particolare, **il riuso dei software**, che è previsto anche dal Codice dell'Amministrazione Digitale, può diventare uno strumento concreto di semplificazione e risparmio.

Per converso, **la semplificazione amministrativa non deve essere intesa come un grande disegno istituzionale calato dall'alto, ma può e deve nascere dai territori, attraverso pratiche collaborative tra Comuni** che condividono problemi e bisogni simili. Dai Tavoli emergono, come si accennava, alcune esperienze locali che possono essere viste come "buone pratiche". Un esempio citato è quello dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Rhodense che nel tempo ha unificato i servizi di sei Comuni (tra i quali Rho e Bollate). Questa forma di gestione condivisa ha permesso di ridurre le differenze regolamentari e di armonizzare le tariffe, semplificando così la vita delle imprese e dei professionisti che devono aprire un'attività o presentare pratiche amministrative. Attraverso la collaborazione intercomunale, dunque, si è riusciti a creare un unico sportello, con regole e procedure uniformi, migliorando la chiarezza e la trasparenza nei rapporti tra amministrazione e cittadini. Un'altra iniziativa analoga è quella dei PUC associati – i Piani Urbanistici Comunali condivisi – pensati per coordinare la pianificazione territoriale e le scelte edilizie. L'obiettivo è di superare la logica dei confini amministrativi, che spesso rendono le procedure lente, ridondanti e incoerenti, e di dare risposte più rapide e coerenti alle imprese e ai cittadini. **Si tratta di esempi di "una nuova generazione di strumenti amministrativi"** che mostra come sia possibile modernizzare la pubblica amministrazione partendo dal basso, con la cooperazione tra enti locali e non solo attraverso riforme legislative e grazie a un costante ascolto dei bisogni e delle aspettative dei cittadini e delle imprese.

Un'ultima criticità del territorio metropolitano che vale la pena sottolineare rimanda alla questione del **capitale umano** e può essere ricondotta, in particolare, al **disallineamento, all'interno del mercato del lavoro, tra domanda e offerta**. Questo *mismatch*, secondo alcuni intervistati, si manifesta soprattutto nel settore manifatturiero, laddove va emergendo uno scarto tra le figure e le competenze professionali richieste dalle imprese del territorio e le figure e le competenze

professionali disponibili all'interno del mercato del lavoro. Un intervistato, ad esempio, racconta come in alcuni settori manifatturieri della moda e del lusso, caratterizzati da una produzione artigianale di alta qualità e a elevato valore, sia molto frequente assistere a tentativi di "rubarsi" la manodopera più qualificata tra aziende concorrenti. Tale disallineamento può rappresentare un freno per lo sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano, soprattutto nel momento in cui questo va ad intrecciarsi con la più ampia questione del ricambio generazionale. Per gli intervistati, infatti, è a livello delle nuove generazioni che occorre agire per compensare questo squilibrio. Come spiega uno di loro, alla base di tale problema si può identificare non solo o non tanto una carenza di formazione professionale, bensì, ancora più a monte, una mancanza di "attrattività", da parte dei più giovani, verso professioni e attività lavorative di tipo manifatturiero.

"Oggi il lavoro manifatturiero non è visto come un grande valore; invece, lavorare in un'assicurazione in un grattacielo di Milano dà un'immagine sociale molto diversa", conclude.

D'altro canto, come emerge dai Tavoli d'ascolto, se è vero che è necessario rafforzare il **legame tra scuola, formazione tecnica (soprattutto) e mondo del lavoro**, pensare che la scuola debba soltanto fornire competenze utili alle aziende significa ridurre la formazione a un ruolo subalterno; serve invece – si sostiene – creare un contesto che valorizzi capacità, talenti e motivazioni, mettendo in circolo energie nuove. Ciò, anche tramite sistemi innovativi di valorizzazione delle competenze non formali, dei "saperi esperienziali"; il rilancio di un sistema formativo tecnico e professionale di qualità, così come lo era stato in passato; **una programmazione di livello metropolitano**, per contrastare il mismatch tra domanda e offerta di lavoro.

Inoltre, non si tratta di guardare solo al mismatch settoriale o di competenze, ma anche alla discrepanza che può esserci tra le condizioni di lavoro offerte dalle imprese e quelle cercate dai lavoratori. Su questo i referenti sindacali evidenziano che, se da un lato le aziende lamentano difficoltà a recuperare le professionalità di cui hanno bisogno, dall'altro i lavoratori lamentano la difficoltà a trovare un lavoro di qualità. Le imprese chiedono competenze sempre più specifiche, ma non sempre offrono condizioni di lavoro eque o prospettive stabili, generando sfiducia e scarso interesse nei giovani.

In definitiva, **si tratta di guardare al territorio metropolitano – o, per meglio dire, alla varietà dei territori che lo compongono – come a un sistema territorializzato di competenze da presidiare e sviluppare ulteriormente prestando particolare cura alla trasmissione intergenerazionale dei saperi**. È chiaro che, **al di là della gestione del disallineamento tra fabbisogni delle imprese e contenuti dell'offerta formativa da un lato e, soprattutto, tra offerta e domanda sociale di**

formazione, in gioco vi è il tema delle culture del lavoro e del loro rapporto coi processi di socializzazione. Proprio le difficoltà che le aziende incontrano nel reclutare e trattenere personale possono costituire un “grimaldello” per avviare un ripensamento dei processi di avvicinamento e ingresso nel mondo del lavoro, orientati non solo a colmare i divari/mismatch tra formazione e occupazione, ma anche a ricostruire un legame di senso tra giovani e lavoro. Ciò implica, per esempio, valorizzare percorsi di orientamento precoce, esperienze di apprendimento situato e pratiche di accompagnamento che permettano ai giovani di riconoscersi nei contesti produttivi e, al tempo stesso, di contribuire al loro sviluppo; implica anche valorizzare e spronare la responsabilità delle imprese quali soggetti attivi dei processi di socializzazione al lavoro, responsabili nella costruzione di senso e qualità delle opportunità di impiego che offrono.

2.3. Le risorse del territorio metropolitano

Come sottolineato nel primo capitolo, affrontare la questione dello sviluppo locale in termini di sviluppo condiviso significa innanzitutto partire da una concezione del territorio inteso non come tabula rasa su cui progettare e costruire, ma come punto di arrivo di una storia di lunga durata e vivo depositum di fattori economici, sociali, culturali e finanche etici caratterizzati da un'elevata specificità locale. È alla luce di questa concezione che acquista senso la terza questione sottoposta ai testimoni privilegiati, concernente le possibili risorse e leve capaci di abilitare e supportare lo sviluppo economico e sociale del territorio di Città Metropolitana di Milano. Anche in questo caso, le risposte degli intervistati sono andate convergendo verso alcuni punti comuni.

In primo luogo, una delle risorse che connota il territorio metropolitano è certamente la sua storia che, anche solamente considerata a partire dal secondo dopoguerra, può essere letta come **una storia caratterizzata da una solida tradizione di pianificazione strategica dello sviluppo**. È agli anni '50 e '60 del secolo scorso, ad esempio, che un intervistato ritorna per spiegare l'importanza di questa storia di sviluppo economico e sociale:

“allora non si chiamava Città Metropolitana ma si chiamava Città di Milano e c'era il PIM, il Piano Intercomunale Milanese, che raccoglieva numerosi comuni dell'area metropolitana e che, nell'utopia, nella fantasia, nell'ottimismo della volontà di quegli anni, incarnava l'idea di uscire dalla ristrettezza delle mura della città per costituire un territorio più ampio che ormai di fatto era senza soluzione di continuità”.

Proprio il “Piano Intercomunale Milanese” del 1959, infatti, rappresenta una delle prime e più importanti esperienze di pianificazione strategica territoriale, capace di esprimere una visione

multidimensionale e di lungo periodo dello sviluppo economico e sociale metropolitano. Una visione che era l'espressione di una volontà politica condivisa e il frutto della mediazione tra una pluralità di interessi e aspettative. Per gli intervistati, dunque, è fondamentale che questa storia e questa tradizione di pianificazione strategica dello sviluppo siano riconosciute e recuperate, attualizzandole rispetto alle sfide e alle opportunità del presente. Attingere a questa storia può essere una leva per riconoscere nuovamente oggi **l'importanza di una pianificazione strategica, una programmazione territoriale condivisa a livello metropolitano**. Riprendere tale esperienza significa infatti raccontare di una città – Milano – che nel dopoguerra e nella fase di boom economico aveva saputo crescere con una visione comune, combinando edilizia popolare, servizi pubblici e sviluppo industriale.

Oggi, al contrario, **imperano la frammentazione decisionale e la mancanza di una visione unitaria**. Il messaggio implicito è che servirebbe **recuperare quell'idea di pianificazione come progetto collettivo**, che non era solo urbanistica ma anche sociale; un disegno in cui casa, lavoro e mobilità facevano parte dello stesso orizzonte politico e civile. Non si tratta di tornare al passato ma di riconoscere che occorre anzitutto – come sottolineano molti dei partecipanti ai Tavoli – **far crescere la legittimazione di Città Metropolitana**: schiacciata tra i poteri della Regione Lombardia e la forza politica del Comune capoluogo, non dispone ancora della necessaria autorevolezza, oltre che delle risorse, del personale e delle funzioni operative indispensabili ad agire in modo incisivo, ad assumere un orizzonte di medio-lungo periodo, a superare la segmentazione delle politiche locali, a forgiare un quadro unitario che permetta a comuni, imprese e cittadini di muoversi dentro una strategia comune.

In secondo luogo, una risorsa strettamente legata alla precedente ha a che fare con la **specificità identità sociale e culturale del territorio**. A questo proposito, un intervistato parla esplicitamente di **“ambrosianità”**, intesa come un patrimonio di valori e credenze, di modi di fare e di pensare, che possono essere considerati come tipici degli attori individuali e collettivi che operano a livello economico e sociale nella città di Milano e nelle aree ad essa legate. In particolare, questa “ambrosianità” si esprime soprattutto in due modalità: quella che viene definita come una forma di “inclusività laica” e quella cultura ed etica del lavoro legata all’idea di “fare bene”. Da una parte, parlare di **“inclusività laica”** significa parlare della tradizionale capacità della città e del suo territorio di accogliere e di integrare coloro che provengono da altrove, offrendo loro opportunità fondate sul merito. Come spiega un intervistato:

“Milano è una città ‘tonda’, fondata su una gerarchia di merito. Tu a Milano, se lavori, se ci sei, ti abbraccio e ti porto dentro. Qui ci si inserisce e si cresce per merito. Infatti, Milano tradizionalmente ha sempre avuto la grande maggioranza dei suoi abi-

tanti che non sono nati a Milano. Possiamo parlare di una gerarchia inclusiva e laica. Pensiamo solo alla conformazione tonda della città, fatta di cerchie e di porte”.

Al tempo stesso, si sottolinea come questa inclusività tipica milanese corra sempre più il rischio di essere compromessa dal modello di sviluppo economico e sociale adottato dalla città negli ultimi decenni. Continua, infatti, l'intervistato:

“Oggi però è molto difficile pensare che Milano sia una terra inclusiva e di opportunità. Certamente è una terra di opportunità di investimento per chi le opportunità le ha già avute e le ha”.

Dall'altra parte, il riconoscimento dell'"ambrosianità" del territorio si esprime anche nella capacità di valorizzare una specifica cultura e, finanche, etica del lavoro fondate sull'idea del **"fare bene"**. Come spiega un intervistato:

“A Milano amore e tecnica si legano. Il ‘cosa’ e il ‘come’ devono essere uniti. C’è una filiera di innovazione tecnologica che è fatta nel cuore artigianale di una città che si saluta dicendo ‘buon lavoro’. È una città che ha vissuto il bene dentro il fare. Si poteva essere caritatevoli anche il martedì o il mercoledì, non bisognava aspettare la domenica. Perché non è protestante, non è Dr. Jekyll e Mr. Hyde. Non è il capitalismo di chi fa profitto e la domenica dà i soldi ai poveri. Qui l'imprenditore milanese non cerca tanto il profitto, nonostante quello che dicono le regole industriali. Cerca il lavoro e il lavoro fatto bene”.

Anche tale concezione del lavoro come intreccio inestricabile di tecnica e di etica, di economia e di cultura, secondo gli intervistati, rischia di perdersi nel tempo presente e di trasformarsi in una mera sovrastruttura accessoria di una struttura economica tesa a imitare altri modelli di sviluppo economico e sociale.

Si tratta di un tema rilanciato anche all'interno dei Tavoli di ascolto, nei quali più relatori richiamano l'attenzione sulla tradizione di Milano come **città laboriosa, produttiva, concreta, fondata su un'etica del lavoro "ambrosiana"**.

Questo spirito, descritto da qualcuno come "calvinista", è indicato come una **radice identitaria** da riscoprire oggi per l'insegnamento che ha portato con sé: Milano è cresciuta perché ha saputo **coniugare produttività, impegno civile e senso comunitario**.

Recuperare questa radice identitaria significa **riportare nel presente la cultura del lavoro ben fatto, della collaborazione e della responsabilità sociale** – un antidoto contro individualismo e precarietà. Si tratta di uno spirito manifesto **non solo nelle imprese, ma anche nel terzo settore e nelle realtà associative**, che incarnano la **capacità milanese di fare rete, di auto-organizzarsi e di offrire servizi dove l'ente pubblico non arriva**. In altre parole, l'ambrosianità è vista come **una risorsa civica viva**, fatta di senso pratico, solidarietà e responsabilità sociale diffusa, che può sostenere e integrare l'azione pubblica. Qualcuno la collega persino al tema della semplificazione burocratica, perché *“liberare le imprese da procedure ridondanti consentirebbe loro di dedicare più energie a ciò che le caratterizza davvero: l'iniziativa, l'innovazione e la capacità di prendersi cura del proprio territorio”*. **L'ambrosianità si trasforma in un modello** – se così lo si può definire – **di “efficienza etica”**: **meno burocrazia e più responsabilità condivisa**. Recuperare l'ambrosianità, quindi, significa ritrovare una cultura del lavoro competente, produttiva e radicata nella comunità.

Le ultime due fondamentali risorse del territorio metropolitano messe in evidenza rimandano alla specificità degli attori presenti e attivi al suo interno. Per un verso, infatti, tutti gli intervistati sottolineano come Città Metropolitana di Milano possa immaginare di promuovere e accompagnare lo sviluppo economico e sociale solamente alla luce della consapevolezza di una **molteplicità di attori che la caratterizzano e sono coinvolti nei processi di creazione di valore**. In questo senso, però, è di fondamentale importanza cercare di allargare lo sguardo al di là dei soli attori appartenenti al mondo dell'imprenditorialità profit, per includere anche quegli attori appartenenti al mondo del terzo settore ma anche a quello della cultura, della ricerca, dell'istruzione e della formazione. Ciò significa, innanzitutto, non considerare la questione dello sviluppo economico e sociale come una prerogativa esclusiva di imprese e imprenditori, bensì allargare il campo di azione e cooperazione fino a includere imprese sociali, cooperative, associazioni e fondazioni, così come centri di ricerca, scuole, università, centri culturali e case editrici. Per gli intervistati, questa pluralità di attori rappresenta una risorsa imprescindibile per il territorio metropolitano. Risorsa che, se da una parte, è difficilmente mappabile e quantificabile in termini di valore creato sul territorio, dall'altra parte va valorizzata per realizzare una pianificazione strategica dello sviluppo inteso come sviluppo condiviso.

Al tempo stesso, tale molteplicità di attori presenti sul territorio porta a considerare che un'ulteriore specificità metropolitana è rappresentata da quella che un intervistato definisce come la **“poli-settorialeità”** e la **“poli-dimensionalità”** del suo tessuto imprenditoriale. Detto altrimenti, ciò significa altresì riconoscere che anche all'interno del mondo dell'imprenditorialità profit sia possibile identificare e valorizzare una complessità che diventa possibile leva per lo sviluppo economico e sociale. Parlare di “poli-settorialeità” significa, infatti, parlare della **presenza sul**

territorio metropolitano di una pluralità di imprese operative e competitive in una pluralità di settori di specializzazione. Questa poli-settorialità costituisce un importante “anticorpo” in caso di crisi, come sottolinea con forza un intervistato:

“nel nostro territorio non abbiamo un unico settore che, se entra in crisi, porta alla crisi di tutto il territorio. Riusciamo a reggere un po’ meglio gli urti. Ad esempio, noi non siamo solo automotive, così come non siamo solo moda e lusso, che magari in questo momento storico sono in parte in crisi”.

Un discorso simile può essere fatto per quanto riguarda il rapporto tra imprese del terziario avanzato e imprese manifatturiere. Per gli intervistati, la presenza di un “core di servizi aperto ai processi globali” e, al tempo stesso, di una “base produttiva industriale” risulta essere un grande punto di forza del territorio. Dall’altra parte, parlare di “poli-dimensionalità” significa parlare della **presenza sul territorio metropolitano di una pluralità di imprese caratterizzate da diversa dimensione**. Come spiega un intervistato:

“sul nostro territorio abbiamo tante multinazionali estere e tante grandi imprese nazionali ma queste sono bilanciate da tantissime piccole e medie imprese che certamente caratterizzano anche altri territori”.

Questa poli-dimensionalità consente di diversificare il tessuto imprenditoriale metropolitano e costituisce una leva fondamentale in termini di promozione dello sviluppo economico e sociale, soprattutto nell’ottica della creazione di sinergie tra grandi, piccole e medie imprese orientate a inserirsi nelle catene del valore globali.

Anche questi sono temi ripresi dai partecipanti ai Tavoli, per alcuni dei quali i tratti del pluralismo sociale ed economico, la polisettorialità e polidimesionalità del sistema produttivo andrebbero maggiormente conosciute, sostenute, comunicate e dunque valorizzate quali punti di forza del territorio metropolitano, sui cui investire con più decisione.

3

INDICAZIONI PER UN RI-POSIZIONAMENTO DI CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO

Le evidenze della ricerca e il confronto coi documenti programmatici

3.1. *Le evidenze della ricerca*

Dopo aver fatto emergere le dimensioni costitutive dello sviluppo economico e sociale territoriale, e dopo aver provato a elencare punti di forza e punti di debolezza del territorio metropolitano, si è chiesto ai dieci testimoni privilegiati intervistati di ragionare su Città Metropolitana di Milano in quanto ente territoriale e soprattutto in quanto istituzione politica e amministrativa, nonché sulla possibile realizzazione di una nuova struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale. Nel primo caso, in particolare, agli intervistati è stato chiesto quali indicazioni darebbero nell'ottica di un "ri-posizionamento" dell'istituzione con l'obiettivo di accompagnare lo sviluppo economico e sociale territoriale; nel secondo caso, invece, agli intervistati è stato chiesto quale ruolo potrebbe avere e quali funzioni potrebbe svolgere una struttura a supporto della governance metropolitana. Prima di entrare in dettaglio nell'analisi delle risposte, è bene sottolineare come, in generale, i dieci testimoni privilegiati abbiano dimostrato un atteggiamento positivo nei confronti di Città Metropolitana di Milano e, soprattutto, nei confronti della possibilità di dare vita a una nuova struttura a supporto della governance metropolitana. Tuttavia, è necessario, altresì, evidenziare che nei loro racconti non sono mancati dubbi e cautele rispetto a entrambe. Questo a sottolineare come

le scelte e le azioni da intraprendere siano necessariamente legate alla presenza di equilibri e snodi tutt'altro che univoci.

Data la rilevanza delle questioni poste e delle indicazioni raccolte con la prima fase esplorativa della ricerca, oltreché considerando lo scopo stesso di questo studio – contribuire a delineare una possibile struttura di supporto alla governance metropolitana dello sviluppo economico e sociale – si è deciso di riproporre in modo esplicito questi stimoli di riflessioni ai Tavoli di ascolto. Anche in questo caso sono emersi molti elementi di contenuto specifici di cui tenere conto per il futuro.

Alla luce di ciò, le prime due aspettative rivolte a Città Metropolitana di Milano in quanto ente territoriale e istituzione politica e amministrativa riguardano, per un verso, **lo sviluppo di una reale capacità di azione politica** e, per un altro verso, **la capacità di generare ed esplicitare una visione politica del presente e del futuro del territorio**: due facce di una stessa medaglia che chiama in causa il ruolo politico dell'istituzione metropolitana in ottica di promozione e accompagnamento dello sviluppo economico e sociale. Un punto con forza espresso da molti dei partecipanti ai Tavoli di ascolto e ben rappresentato da un intervistato con l'efficace immagine di *“vaso di cocci tra vasi di pietra”*. Laddove i *“vasi di pietra”* sono identificati, in modo particolare, con Regione Lombardia e con il Comune di Milano, due livelli di governo insieme ai quali e soprattutto in mezzo ai quali Città Metropolitana è chiamata ad agire politicamente.

Ciò che si sottolinea è come l'ente metropolitano, a partire dalla sua costituzione nel gennaio del 2015, si trovi in una sorta di condizione “interstiziale”, posta a metà strada tra altre istituzioni politiche e amministrative dotate di un grande potere e di una grande visibilità a livello politico e strategico. Già lo si è ricordato, è, dunque, una condizione imprescindibile che Città Metropolitana riesca a esercitare un effettivo ruolo politico a livello territoriale. Certamente dialogando e trovando un equilibrio con altri livelli di governo ma, al tempo stesso, identificando e perseguitando una propria visione strategica dello sviluppo del territorio.

Proprio la capacità di **generare e di esplicitare una visione politica del presente e del futuro del territorio** rappresenta la seconda indicazione emersa dall'analisi delle interviste realizzate e rilanciata dai Tavoli. Tale visione deve essere caratterizzata da un orizzonte di medio-lungo periodo e, soprattutto, deve essere in grado di accomunare e orientare quella pluralità di attori profit, non-profit, ma anche culturali, educativi e formativi che, come mostrato nel capitolo precedente, rappresenta una delle più importanti risorse del territorio metropolitano. Come spiega in poche parole un intervistato:

“Città Metropolitana di Milano deve essere in grado di dire cosa immagina e cosa vuole fare a livello di mobilità, di casa, di politiche redistributive, di capitale umano, etc.”

Richiamando ancora una volta il quadro teorico e la prospettiva analitica dello sviluppo locale come sviluppo condiviso, ciò significa sottolineare come non possa esserci sviluppo economico e sociale del territorio senza una precisa volontà di immaginare e di pianificare strategicamente tale sviluppo. In questo senso, strumenti già disponibili a livello metropolitano come, ad esempio, il “Piano strategico triennale del territorio metropolitano 2025-2027” sono dotati di un grande valore politico, prima ancora che operativo. Questa è la linea su cui insistere, con la consapevolezza – come sopra ricordato e ribadito dai partecipanti ai Tavoli – che **le politiche locali hanno necessità di superare l’attuale frammentazione, di essere sviluppate in modo integrato, in specie quelle connesse alla triade lavoro-casa-mobilità, che si porta dietro anche formazione.**

Le due restanti indicazioni riguardano rispettivamente la possibilità di identificare e sviluppare competenze riferite ad alcuni ambiti prioritari in materia di sviluppo economico e sociale e la capacità di mantenere nel corso del tempo uno sguardo orientato a riconoscere e a valorizzare la diversità di aspettative e di bisogni presenti sul territorio. Per un verso, l’idea proposta dagli intervistati è che, pur mantenendo una concezione multidimensionale dello sviluppo territoriale e pur esplicitando una visione strategica di medio-lungo periodo, **Città Metropolitana di Milano sia in grado di “specializzarsi” nel monitoraggio e nel presidio di alcuni ambiti prioritari, investendo su di essi e accumulando nel corso del tempo un patrimonio di conoscenze e competenze specifiche.** Come emerso in precedenza, infatti, sono numerosi gli ambiti legati a stretto giro alla questione dello sviluppo economico e sociale del territorio. Focalizzare l’attenzione su alcuni di questi consentirebbe all’istituzione di non disperdere risorse materiali e immateriali, ritagliandosi, al tempo stesso, margini di azione e sviluppando competenze distintive. Rispetto a quali ambiti prioritari selezionare, gli intervistati sembrano convergere, in particolare, verso quelli della mobilità, dell’abitazione e della formazione e dello sviluppo del capitale umano. La triade appena citata, con il riferimento annesso allo sviluppo dei sistemi di formazione, costituisce già una prima agenda di lavoro.

Per un altro verso, l’ultima indicazione emersa va nella direzione di una valorizzazione del rapporto tra istituzione e territorio. Per gli intervistati, infatti, **è fondamentale che Città Metropolitana di Milano sia in grado di riconoscere e di rappresentare la pluralità di attori che abitano e che creano valore all’interno del territorio.** Tale pluralità, tuttavia, comporta altresì la capacità di riconoscere e di rappresentare la diversità e la specificità di tali attori, delle loro

aspettative, dei loro bisogni, dei loro punti di forza e dei loro punti di debolezza. Come spiega un intervistato:

“è di fondamentale importanza riuscire a mantenere uno sguardo non solo sul singolo comune ma sull’intero territorio di Città Metropolitana; da questo punto di vista, la vecchia Provincia di Milano aveva una capacità maggiore”.

Questa centralità di uno sguardo rivolto alla diversità e alla specificità del territorio si ricollega a quanto sottolineato in precedenza rispetto alla poli-settorialezza e alla poli-dimensionalità del tessuto imprenditoriale metropolitano, ma rimanda anche alla necessità di calibrare attentamente azioni e progettualità rispetto alle specificità delle singole aree (per esempio, centrali oppure periferiche, a prevalenza nel settore manifatturiero oppure nel terziario) che caratterizzano il territorio.

È una sottolineatura che ci pare di poter considerare in linea con la proposta metodologica operata in questa ricerca esplorativa: organizzare Tavoli di ascolto e confronto che funzionassero anzitutto come dei focus group per discutere, integrare e approfondire le questioni individuate con le interviste in profondità, ma anche costituissero un primo banco di prova, laboratoriale, di un processo di ascolto e confronto – con i diversi stakeholder dello sviluppo locale – da finalizzare nei tempi e nei modi ma rendere permanente. Laddove, lo ribadiamo ancora una volta, **parlare di stakeholder non significa alludere (soltanto) a portatori di interessi che necessitano di essere mediati e ricomposti, ma anche a soggetti che hanno a cuore il futuro del loro territorio e aspirano a prendere parte al suo co-disegno**. Ci sembra, infatti, che così vada letta l’ampia e “densa” partecipazione ai Tavoli di discussione, e la pressoché unanime espressione di una volontà di essere ulteriormente coinvolti nei lavori della sua struttura di supporto alla governance territoriale.

3.2. Il confronto con alcuni documenti di programmazione di Città Metropolitana di Milano

Con la consapevolezza che certamente i risultati e le indicazioni prodotti attraverso questo lavoro di ricerca non rappresentano qualcosa di radicalmente nuovo per l’ente metropolitano ma si inseriscono in un percorso di riflessione, programmazione e pianificazione strategica di lungo corso, si è ritenuto opportuno realizzare un confronto tra quanto emerso dalle testimonianze e opinioni raccolte durante lo studio e quanto riportato in due documenti di programmazione di grande valore per Città Metropolitana di Milano.

Il primo documento è lo **“Schema di intesa quadro tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge regionale del 12 ottobre 2015, n. 32”**, sottoscritto nel luglio del 2024 e contenente la definizione delle linee programmatiche condivise dai due enti per il triennio successivo. Il secondo documento è il **“Piano strategico triennale del territorio metropolitano 2025-2027”**, approvato nel maggio del 2025 e inteso come la cornice di riferimento per l’azione di Città Metropolitana di Milano nel triennio 2025-2027.

Rispetto allo “Schema di intesa quadro”, è evidente come sia possibile cogliere una buona convergenza tra i risultati e le indicazioni emerse dalle interviste in profondità e dai Tavoli di ascolto e le 13 linee programmatiche identificate all’interno del documento (vedi tabella sotto).

- a) Sviluppo sostenibile e tutela del territorio, dell’ambiente, della biodiversità, della qualità dell’aria ed educazione alla sostenibilità ambientale
- b) Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità
- c) Casa e housing sociale
- d) Decarbonizzazione, transizione energetica e lotta al cambiamento climatico
- e) Governo del territorio
- f) Sicurezza
- g) Sistema dei parchi
- h) Infrastrutture e opere pubbliche
- i) Trasporti e mobilità sostenibile
- j) Sviluppo economico, innovazione e competitività
- k) Turismo, cultura e grandi eventi sportivi
- l) Istruzione e diritto allo studio, università e politiche per il lavoro e la formazione professionale
- m) Semplificazione e trasformazione digitale

In particolare, le indicazioni raccolte attraverso la ricerca esplorativa vanno ad evidenziare la rilevanza di alcune questioni prioritarie a livello territoriale come, ad esempio, quella dell’abitare, espressa anche dall’art. 6 “Casa e housing sociale”, quella della mobilità, espressa anche dall’articolo 11 “Infrastrutture e opere pubbliche” e dall’articolo 12 “Trasporti e mobilità sostenibile”, quella del sostegno all’imprenditorialità, dell’innovazione e della de-burocratizzazione, espressa anche dall’articolo 13 “Sviluppo economico, innovazione e competitività” e dall’articolo 16 “Semplificazione e trasformazione digitale” e, infine, quella dello sviluppo del capitale umano, espressa anche dall’articolo 15 “Istruzione e diritto allo studio, università e politiche per il lavoro e la formazione professionale”.

Anche rispetto al “Piano strategico triennale”, la convergenza sembra essere significativa. Questo a partire dalle tre “coordinate generali di azione” che il documento identifica alla base dell’azione di Città Metropolitana di Milano. In particolare, è la funzione di “**Regia e coordinamento**”, intesa nel documento come promozione dell’“integrazione verticale tra i diversi livelli di governo e orizzontale, attraverso il dialogo e la condivisione delle scelte con i corpi intermedi e i diversi attori territoriali”, ad essere più volte sottolineata dagli intervistati come decisiva in relazione alla capacità di promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio. Come evidenziato nei capitoli precedenti, infatti, una delle funzioni immaginate per la nuova struttura a supporto della governance metropolitana non può che essere quella di **connettere e coordinare in modo continuativo la pluralità di attori territoriali, nell’ottica di facilitare la mediazione tra bisogni e interessi e di creare alleanze, reti e sinergie**. A questa si aggiunge l’importanza di una funzione più marcatamente “politica”, legata alla capacità di sviluppare e di condividere una visione complessiva del territorio e del suo futuro.

La funzione di “**Sostegno e servizio ai comuni**”, menzionata dal documento, viene ricondotta a due possibili specifiche funzioni della struttura a supporto della governance: quella di valutazione dell’impatto territoriale delle politiche pubbliche emanate dai diversi livelli di governo e quella di “hub” metropolitano, finalizzato a raccogliere e diffondere buone pratiche, idee e soluzioni innovative sperimentate a livello locale, nell’ottica di attivare processi di apprendimento collettivo e di fertilizzazione incrociata. Infine, anche la funzione di “Riordino territoriale” viene identificata, in particolare dai Tavoli di ascolto, come di fondamentale importanza in relazione alla promozione dello sviluppo economico e sociale territoriale. Più precisamente, viene proposto il sostegno alla promozione di politiche, interventi e progetti a livello intercomunale, superando così la frammentazione e la fragilità delle singole amministrazioni locali. Questo può tradursi, ad esempio, nell’incentivo a forme di gestione condivisa dei servizi oppure nello sviluppo di Piani Urbanistici Comunali condivisi, volti a coordinare la pianificazione territoriale e il suo governo.

Allo stesso modo, la “visione dello sviluppo metropolitano” proposta dal documento sotto forma di cinque parole-chiave si sovrappone con alcune indicazioni emerse nel corso delle interviste. In primo luogo, anche il piano strategico attraverso la parola “**connettività**” attribuisce grande rilevanza al tema della mobilità e, in particolare, della mobilità sostenibile. Quest’ultima è stata identificata in particolare dagli intervistati come una delle principali criticità che frenano lo sviluppo del territorio metropolitano. In secondo luogo, è la parola “**attrattività**” a richiamare una categoria interpretativa utilizzata dai testimoni privilegiati e dagli attori locali nel corso Tavoli di ascolto. Come detto, per gli interlocutori sentiti con la ricerca, essa può essere intesa come la capacità di un territorio di essere attrattivo dal punto di vista economico e soprattutto imprenditoriale ma, altresì, dal punto di vista sociale e comunitario, ad esempio, lavorando al

fine di promuovere una buona qualità della vita dei suoi abitanti. In questo senso, l'enfasi del piano strategico sul

“saper offrire adeguate condizioni di ospitalità sotto forma di case in affitto a prezzi abbordabili, spazi per attività artigianali, commerciali e di piccola impresa con canoni locativi accessibili, servizi alla persona facilmente accessibili, trasporti efficienti, qualità della vita soddisfacente, pubblica amministrazione amichevole, diffusa cultura dell'accoglienza”

sembra cogliere con lucidità l'importanza di alcune questioni critiche (come, ad esempio, quella dei prezzi dell'abitare) emerse nel corso delle interviste.

Da ultimo, anche le due parole “inclusione” e “prossimità” evidenziano importanti affinità con l'analisi effettuata nelle scorse pagine. Parlare di “**inclusione**”, infatti, significa andare ad affrontare quella dimensione fondamentale dello sviluppo economico e sociale ma anche quella criticità del territorio metropolitano che trova nel fenomeno della polarizzazione socio-spaziale la sua manifestazione più evidente. Anche in questo caso, il piano strategico definisce una serie di priorità fondamentali, andando a parlare dell'importanza di

“declinare una strategia di sviluppo in grado di generare ricchezza e nuova e buona occupazione, soprattutto per i giovani e le donne, che accompagni i cambiamenti delle pratiche produttive, sostenga le nuove forme di imprenditorialità, supporti i ceti e gruppi più fragili con adeguate politiche del lavoro, dei servizi, con particolare riferimento a quelli scolastici/formativi e dell'abitare”.

Parlare di “**prossimità**”, invece, significa porre l'attenzione soprattutto sulla questione dei servizi di welfare e di welfare di prossimità, in particolare. Anche in questo caso, dunque, le indicazioni raccolte con la ricerca esplorativa e il piano strategico sembrano convergere nell'identificare lo stretto legame esistente tra sviluppo economico e sociale e attenzione alla qualità della vita delle persone. La parola “**sostenibilità**”, infine, scelta dal piano strategico come sesta parola-chiave per la visione dello sviluppo metropolitano, ricorre con meno frequenza all'interno delle valutazioni raccolte sul campo, ma fa da sfondo implicito ai ragionamenti proposti, quasi fosse un orizzonte imprescindibile e questo dato per scontato.

Da ultimo, è possibile sottolineare come anche le sei “missioni programmatiche” esplicitate nel piano strategico metropolitano vadano a toccare alcune dimensioni fondamentali dello sviluppo territoriale evidenziate dai testimoni privilegiati e dagli attori presenti ai Tavoli di ascolto.

In particolare, il tema dell'innovazione, soprattutto in ottica di un potenziamento dei processi di digitalizzazione rivolti alla pubblica amministrazione e alle imprese, è riconosciuto come centrale anche dalla Missione 1 **“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”**, laddove si sottolinea, tra le altre cose, l'importanza di *“promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato che nella pubblica amministrazione”*. Il tema della mobilità, soprattutto in ottica di un potenziamento delle infrastrutture della mobilità sostenibile, è, invece, individuato come prioritario all'interno della Missione 3 **“Infrastrutture per la mobilità sostenibile”**, laddove la priorità è quella di sviluppare *“una rete di infrastrutture e di servizi di trasporto moderna, sostenibile e interconnessa”*. Infine, i temi dello sviluppo del capitale umano a livello territoriale e della cura dei processi di inclusione sociale rivolti alle fasce più deboli della popolazione sono posti in primo piano rispettivamente dalla Missione 4 **“Istruzione e ricerca”** e dalla Missione 5 **“Inclusione e coesione”**. Rispetto alla prima, il piano strategico, in linea con quanto fatto emergere dagli intervistati, ribadisce l'importanza di *“rafforzare il sistema educativo lungo tutto il percorso di istruzione”*. Anche rispetto alla seconda, emergono dimensioni e priorità evidenziate dagli interlocutori della ricerca. È così sia per quanto riguarda il contrasto delle *“nuove disuguaglianze economico-territoriali per proteggere il tessuto sociale e mantenerlo coeso”*, sia per quanto riguarda la tutela delle fasce più deboli della popolazione attraverso azioni tese a *“facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, riorganizzare il sistema della formazione, stimolare il protagonismo giovanile, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale, anche attraverso un rinnovato slancio delle politiche per la casa”*.

COORDINATE GENERALI DI AZIONE DAL PIANO STRATEGICO TRIENNALE 2025/2027		INDICAZIONI DALLE INTERVISTE E DAI TAVOLI
1 Regia e coordinamento	Promuovendo integrazione verticale tra i diversi livelli di governo e orizzontale, attraverso il dialogo e la condivisione delle scelte con i corpi intermedi e i diversi attori territoriali	<ul style="list-style-type: none"> • Connettere e coordinare attori territoriali • Avere capacità di visione • Adottare uno sguardo complessivo sul territorio
2 Riordino territoriale	Accompagnando e sostenendo le fusioni dei piccoli Comuni, l'operatività delle Unioni di Comuni e delle Zone omogenee e più in generale la varietà delle forme di intercomunalità	<ul style="list-style-type: none"> • Favorire lo sviluppo di politiche e interventi sovra-comunali • Accompagnare la creazione di forme di gestione condivisa dei servizi • Sostenere lo sviluppo dei Piani Urbanistici Comunali condivisi, per coordinare la pianificazione territoriale e le scelte edilizie
3 Sostegno e servizio ai comuni	In una prospettiva di sussidiarietà/integrazione, di promozione dei processi di sviluppo, di supporto ai processi di digitalizzazione, di assistenza tecnico amministrativa per procedure concorsuali e di appalto, di cattura di risorse (in primis i fondi europei), rivolta soprattutto verso gli Enti di minore dimensione	<ul style="list-style-type: none"> • Diffondere buone pratiche, idee e soluzioni • Valutare l'impatto territoriale delle politiche pubbliche

MISSIONI DAL PIANO STRATEGICO TRIENNALE 2025/2027		INDICAZIONI DALLE INTERVISTE E DAI TAVOLI
1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, turismo	La prima Missione si propone di promuovere e sostenere la transizione digitale , sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione, sostenere lo sviluppo economico mediante l'innovazione del sistema produttivo, e investire nei due settori chiave di turismo e cultura	Supporto alla transizione digitale e allo sviluppo delle competenze digitali (in particolare: per la pubblica amministrazione e le imprese)
2 Rivoluzione verde, transizione ecologica	La seconda Missione si occupa dei grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e del contrasto all'inquinamento e al consumo di suolo, al fine di migliorare la sostenibilità del sistema economico e assicurare una transizione equa e inclusiva verso una società ad impatto ambientale zero	/
3 Infrastrutture per la mobilità sostenibile	La terza Missione dispone una serie di investimenti finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture e di servizi di trasporto moderna, sostenibile e interconnessa , che possa aumentare l'elettrificazione dei trasporti ed essere accompagnata da servizi digitali	Potenziamento delle infrastrutture per la mobilità sostenibile (in particolare: trasporto pubblico e mobilità lenta)
4 Istruzione e ricerca	La quarta Missione incide su fattori indispensabili per un'economia basata sulla conoscenza. Intende rafforzare il sistema educativo lungo tutto il percorso di istruzione , sostenere la ricerca e favorire la sua integrazione con il sistema produttivo	Sviluppo del capitale umano (in particolare: formazione professionale delle nuove generazioni)
5 Inclusione e coesione	La quinta Missione è volta a contrastare lo sviluppo di nuove disuguaglianze economico-territoriali per proteggere il tessuto sociale e mantenerlo coeso . L'obiettivo della Missione è facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, riorganizzare il sistema della formazione, stimolare il protagonismo giovanile, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale, anche attraverso un rinnovato slancio delle politiche per la casa sociale	Potenziamento dei servizi di base e di welfare (in particolare: in ambito abitativo); inclusione delle fasce deboli della popolazione (in particolare, stranieri, anziani, donne, giovani)
6 Salute	Le riforme e gli investimenti proposti nella sesta Missione hanno due obiettivi principali: potenziare la capacità di prevenzione e cura del Sistema Sanitario Nazionale a beneficio di tutti i cittadini, garantendo un accesso equo e capillare alle cure, e promuovere l'utilizzo di tecnologie innovative nella medicina. Il miglioramento delle prestazioni erogate sul territorio è perseguito attraverso il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza e dei servizi sociali, lo sviluppo della telemedicina e l'assistenza da remoto.	/

4

SUPPORTARE LA GOVERNANCE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE METROPOLITANO

Quale struttura con quali funzioni

L'ampia analisi presentata nei capitoli precedenti ha avuto il duplice obiettivo di definire il quadro teorico e la prospettiva interpretativa all'interno della quale affrontare la questione dello sviluppo economico e sociale in quanto "sviluppo condiviso" e di far emergere, a partire dalle evidenze raccolte attraverso la realizzazione delle interviste in profondità a testimoni privilegiati e ancor più tramite i Tavoli di ascolto, i punti di forza e i punti di debolezza del territorio metropolitano, nonché le indicazioni per un possibile ri-posizionamento dell'istituzione di Città Metropolitana di Milano, considerando anche i documenti di programmazione territoriale.

Tale percorso, tuttavia, non può che essere concepito come propedeutico rispetto a quello che, come più volte ricordato, a tutti gli effetti costituisce l'obiettivo finale del presente lavoro, ovvero accompagnare l'ente metropolitano nella progettazione e realizzazione di una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale. Per fare questo, la parte conclusiva delle interviste realizzate e in modo specifico i Tavoli di ascolto hanno concentrato l'attenzione sul possibile ruolo e sulle possibili funzioni di tale struttura.

4.1. Le funzioni attese

Rispetto al possibile ruolo e alle possibili funzioni che potrebbero essere affidate a una nuova struttura a supporto della governance metropolitana, nella fase iniziale della ricerca gli intervi-

stati hanno messo sul tappeto una pluralità di proposte, le quali possono essere sinteticamente identificate come:

- a) la raccolta e la sistematizzazione di dati prodotti da una pluralità di enti territoriali
- b) la raccolta e la diffusione di buone pratiche generate sul territorio
- c) la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche
- d) l'elaborazione di scenari previsionali a medio e lungo termine
- e) la predisposizione di spazi e tempi finalizzati all'ascolto e alla decisione partecipata, nonché alla mediazione tra logiche e interessi plurali
- f) la definizione di una visione complessiva dello sviluppo economico e sociale, unita alla capacità di riconoscere la specificità delle diverse "anime" che caratterizzano il territorio metropolitano.

Per quanto riguarda le prime due funzioni, queste sono accomunate dall'idea che la struttura a supporto della governance possa essere pensata come **una sorta di "hub" metropolitano, finalizzato a raccogliere e sistematizzare dati disponibili in materia di sviluppo economico e sociale ma, altresì, buone pratiche, idee e soluzioni innovative sperimentate a livello locale**.

Rispetto alla funzione di raccolta e analisi dei dati, ad esempio, suggerisce un intervistato:

"una struttura di questo tipo potrebbe riunire tutte le serie di dati prodotti, ad esempio, da Confindustria, Confartigianato, etc. ed essere un punto di riferimento nel mettere a disposizione dati statistici economici e sociali interessanti. Penso che questo ci permetterebbe di avere una visione un po' più condivisa della realtà".

Un altro intervistato, invece, parla dell'importanza della **"patrimonializzazione dei dati disponibili"**, sottolineando come questa consentirebbe a una pluralità di attori territoriali di convergere verso interpretazioni comuni delle trasformazioni economiche e sociali in atto. Inoltre, gli intervistati accolgono con interesse la **possibilità di predisporre set di indicatori territoriali attraverso i quali monitorare e valutare le molteplici dimensioni dello sviluppo economico e sociale metropolitano** (vedi al riguardo il capitolo successivo).

Rispetto alla funzione di raccolta e disseminazione di buone pratiche, invece, gli intervistati evidenziano come la struttura a supporto della governance possa essere pensata come capace di **attivare processi di apprendimento collettivo e di fertilizzazione incrociata**. In particolare, l'indicazione è soprattutto quella di riuscire ad affiancare a processi necessariamente caratterizzati da una logica *top-down*, processi caratterizzati da una logica *bottom-up*, capaci di mettere in dialogo quanto nato e sviluppato nelle diverse aree del territorio con l'ente metropolitano. In

questo senso, la nuova struttura dovrebbe essere in grado di monitorare la pluralità di attori presenti sul territorio, di dotarsi di criteri condivisi per la valutazione e la sistematizzazione delle progettualità attivate e delle forme di valore generate e, infine, di rendere tali progettualità trasferibili e riproducibili anche in altri contesti.

Due ulteriori interessanti funzioni proposte nel corso delle interviste riguardano la valutazione dell'impatto territoriale delle politiche pubbliche messe in atto dai diversi livelli di governo e l'elaborazione di scenari previsionali a medio-lungo termine. Nel primo caso, come spiega un intervistato,

"la funzione potrebbe essere quella di analisi delle politiche ma anche dei progetti pubblici che ruotano attorno alle dimensioni dello sviluppo prima identificate; soprattutto, sull'impatto delle politiche che vedono il territorio metropolitano come luogo di atterraggio".

In questo senso, l'idea potrebbe essere quella di una struttura capace di **valutare gli effetti degli interventi predisposti da una pluralità di soggetti di governo** (dall'Unione Europea, passando per il governo nazionale e regionale, fino a quelli locali) in materia di sviluppo economico e sociale. Tale processo di valutazione potrebbe essere svolto in itinere (durante l'implementazione) oppure ex post (dopo l'implementazione).

Quanto all'elaborazione di scenari previsionali, invece, la struttura potrebbe dotarsi delle competenze necessarie al fine di utilizzare il patrimonio statistico disponibile per **elaborare e comunicare scenari a medio e lungo termine**. Per gli intervistati, tale funzione sarebbe di grande rilevanza a livello metropolitano, poiché consentirebbe di prefigurare e di valutare possibili impatti e rischi legati alle trasformazioni socioeconomiche. Un intervistato, ad esempio, sottolinea come sia fondamentale per poter parlare di "sviluppo" la possibilità di *"ragionare sugli scenari demografici oppure sul fenomeno dell'invecchiamento della popolazione"*. Anche l'evoluzione del mercato del lavoro, soprattutto in termini di rapporto tra domanda e offerta di profili e di competenze professionali, risulta essere tra i fenomeni che, secondo alcuni intervistati, sarebbe prioritario approfondire dal punto di vista previsionale.

Infine, le ultime due indicazioni emerse si inseriscono perfettamente nel quadro teorico e nella prospettiva analitica dello sviluppo locale come sviluppo condiviso presentata all'inizio del report. Difatti, gli intervistati sono concordi nell'evidenziare come una nuova struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale non possa non annoverare tra le sue funzioni anche quella legata alla **connessione e coordinamento dei**

diversi attori territoriali responsabili di tale sviluppo. Tale funzione dovrebbe essere svolta in modo continuativo, con una prospettiva di medio-lungo periodo e avrebbe come sua immediata ricaduta operativa la costituzione di **Tavoli permanenti finalizzati all'incontro, all'ascolto e alla decisione partecipata, ma altresì alla mediazione** tra logiche e interessi plurimi e alla creazione di reti e alleanze territoriali. In questo senso, come sottolinea un intervistato:

"il tema della relazione è di fondamentale importanza, soprattutto in un mondo come il nostro che è estremamente disintermediato. L'abbiamo osservato anche noi, ad esempio, nel rapporto con le imprese e gli imprenditori".

Secondo un altro intervistato, invece,

"per rispondere a qualsiasi bisogno del territorio è necessario considerare che tutti i fili sono intrecciati e che qualcuno deve accompagnare la costruzione del tessuto economico e sociale territoriale".

Questa funzione di connessione e di coordinamento degli attori territoriali non può che accompagnarsi, secondo gli intervistati, a un'ultima decisiva funzione della nascente struttura di governance, una funzione in verità già in parte evidenziata in relazione a Città Metropolitana di Milano in quanto istituzione: quella di sviluppare la capacità di costruire una visione complessiva del territorio e del suo futuro che tenga, altresì, conto dell'eterogeneità costitutiva del territorio metropolitano. Ancora una volta, l'indicazione alla base è che **la promozione dello sviluppo economico e sociale implica la definizione di una volontà collettiva capace di guidare tale sviluppo nel corso del tempo**. Volontà che, ad esempio, porti all'individuazione e alla condivisione di priorità e di obiettivi da raggiungere in relazione alle diverse dimensioni sopra indicate (imprenditorialità, innovazione, mobilità, inclusione sociale, qualità della vita).

Parlare di "volontà collettiva" e di "visione complessiva", tuttavia, non significa, secondo gli intervistati, dimenticare **l'importanza di mantenere uno sguardo attento alla diversità interna e alle specificità locali che caratterizzano un territorio complesso come quello di Città Metropolitana di Milano**. Come già sottolineato in precedenza, infatti, è quest'ultimo un territorio profondamente eterogeneo al suo interno, con un tessuto imprenditoriale poli-settoriale e polidimensionale e con una pluralità di attori legati ai mondi del terzo settore ma anche della cultura, della ricerca, dell'istruzione e della formazione. Un territorio fatto di centri e di periferie, di aree a vocazione manifatturiera e di aree a vocazione terziaria. Una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale sarebbe, dunque, chiama-

ta a muoversi attraverso questa diversità interna, cercando di coniugare un'unità di visione con una pluralità di identità e bisogni.

Si tratta di elementi che sono risuonati ampiamente nei Tavoli di ascolto, grazie ai quali, peraltro, quella che qui appare come una prima mappa di lavoro, con alcuni punti fermi, ma anche molte strade da tracciare, si è trasformata in una cartina densa di riferimenti utili a delineare la direzione da intraprendere.

In sintesi, anzitutto emerge l'esigenza che l'ente Città Metropolitana rafforzi la propria **capacità di visione e azione politica**, concentrando le risorse su **ambiti prioritari di intervento** – tra cui spiccano casa, mobilità, formazione in connessione con il lavoro – e valorizzando **la ricchezza e la diversità del territorio** come punti di forza dello sviluppo economico e sociale.

La struttura di supporto alla governance dello sviluppo locale dovrebbe, in tale prospettiva, da un lato garantire **la raccolta, la sistematizzazione dei dati** a disposizione, già prodotti da osservatori e centri di ricerca, promuovendone la diffusione e la comunicazione in tutto il territorio. Essa dovrebbe inoltre dotarsi delle competenze per offrire **chiavi di lettura e di interpretazione** delle dinamiche sociali-demografiche ed economiche in atto, e per elaborare **scenari previsionali a medio-lungo termine**. Infine, essa dovrebbe incoraggiare **processi partecipativi** per co-costruire uno sviluppo condiviso e sostenibile, innanzitutto istituzionalizzando dei momenti di confronto con gli stakeholder territoriali. Attraverso tali attività la struttura adempirebbe esattamente a quel **fondamentale compito di “traduzione” della conoscenza codificata in conoscenza contestuale**, nonché **della conoscenza esperienziale in conoscenza codificata** di cui abbiamo discusso nel primo capitolo.

Inoltre, in forte continuità con quanto suggerito dai testimoni privilegiati, i partecipanti ai Tavoli di ascolto sono entrati ancora più nel dettaglio, offrendo indicazioni operative che concorrono a delineare la configurazione (fisionomia e funzioni) dell'istituenda struttura di supporto alla governance. Su queste indicazioni concentriamo ora l'attenzione.

4.2. Fisionomia di una struttura di supporto alla governance dello sviluppo economico e sociale metropolitano

Sulla base delle indicazioni raccolte, la struttura in parola dovrebbe avere **tre tratti qualificanti**, ed essere: **snella, plurale e polifunzionale**.

- 1) **Snella**, per porsi al riparo dal rischio, reale e temuto dagli attori locali, di progettare e realizzare una struttura a supporto della governance metropolitana eccessivamente “statica”

e “pesante”, che limiterebbe enormemente la capacità di azione della stessa nel medio-lungo periodo, condannandola all’“irrilevanza”. Se, infatti, da una parte, è necessario che tale struttura si doti di **risorse economiche appropriate e soprattutto di risorse umane qualificate** ai fini del suo funzionamento, dall’altra parte, è altresì necessario che questa si mantenga **“flessibile” e “leggera”**, per essere capace di riconfigurarsi e di adattarsi in base agli **obiettivi che deve perseguire, ma che sono da definire progressivamente, in itinere, in modo condiviso**. In questo senso, alcuni partecipanti sottolineano come questa struttura dovrebbe essere in grado di **innescare e accompagnare processi** anziché presidiare e gestire aree della vita metropolitana. Non va dimenticato, infatti, che l’istituenda struttura dovrà essere di **supporto** alla governance metropolitana dello sviluppo territoriale – governance che è istituzionalmente in capo all’ente Città Metropolitana – operando, dunque, con funzioni di **accompagnamento e “abilitazione”** dei processi di sviluppo territoriali, non certo di sostituzione o duplicazione dell’organo di governo già esistente. Avendo ben chiara questa precisazione, **i partecipanti ai Tavoli di ascolto ribadiscono come anzitutto sia l’ente di Città Metropolitana a dover essere rinforzato e (ri)legittimato per potersi dotare di reali capacità di azione politica in specifici ambiti di intervento**. Troppo spesso, infatti, l’ente metropolitano si trova in competizione oppure schiacciato da altri enti territoriali, in specie la Regione Lombardia e il Comune di Milano. Se l’auspicio condiviso è che Città Metropolitana possa dotarsi di adeguate risorse economiche e soprattutto di adeguate risorse umane al fine di poter incidere realmente sui processi di sviluppo economico e sociale del territorio, diffusa è la convinzione che **i limiti strutturali alla sua capacità di azione restino significativi e difficilmente superabili**. Torna qui in primo piano un tema che caratterizza il ruolo e le funzioni della Città Metropolitana sin dalla sua istituzione formale dieci anni fa. Da più parti si evidenziò come la scelta istituzionale di far coincidere i confini amministrativi del nuovo ente con quelli della ex provincia di Milano, nonché di fare della Città Metropolitana un ente di secondo livello con un carattere indiretto degli organi di rappresentanza, non avrebbe contribuito né alla formazione di una “coscienza metropolitana” e all’integrazione tra i Comuni che compongono amministrativamente l’area e che *ipso facto* sarebbero stati iscritti in tale perimetro, né all’incisività dell’azione politica dell’ente. Il lascito di quella impostazione è ancora tangibile e lo si legge nel perdurare della scarsa legittimazione dell’ente, per quanto quest’ultima sia cresciuta nel tempo, nella carenza di risorse a disposizione e nella mancanza di chiarezza delle competenze attribuite. Ciò non dimeno, si ritiene che essa possa fin da ora qualificare il proprio ruolo attraverso una distintiva capacità di ascolto dei territori, valorizzazione dei saperi e delle esperienze dei soggetti locali, confronto costruttivo, sperimentazione di buone pratiche di governo metropolitano.

- 2) **Plurale e a geometria variabile, ma non dispersiva:** una struttura con una composizione il “più eterogenea possibile” (che includa una pluralità di attori profit e non profit ma anche di attori legati ai mondi dell’istruzione, della formazione e della ricerca), ossia capace di riflettere le **diverse anime** del tessuto imprenditoriale e sociale, altresì caratterizzata dall’**“apertura”**; evitando che vengano messi a priori dei vincoli alla partecipazione di specifici attori territoriali, ma anche evitando una composizione “troppo vasta” che finisce con l’essere “dispersiva”. Una soluzione potrebbe essere quella di immaginare una sorta di **cabina di regia** relativamente ristretta, che coinvolga **“referenti-colletoitori”** capaci di interfacciarsi e di rappresentare una pluralità di attori territoriali all’interno della struttura. Si potrebbe ipotizzare la costituzione di una sorta di **“task force”** comprensiva di figure competenti e specializzate in diverse aree, anche in grado di operare, all’occorrenza, nei diversi territori. Ciò consentirebbe di mantenere stretto il raccordo tra la struttura e la pluralità degli attori territoriali stakeholder dello sviluppo e sociale, favorendone l’ascolto e il coinvolgimento attivo in momenti di confronto e condivisione di bisogni, interessi e aspettative, nonché scelte strategiche. Quest’opera di **connessione** appare decisiva considerando quanto la “diversità” sia un tratto distintivo del territorio metropolitano: del tessuto imprenditoriale, delle espressioni organizzate della società civile, del mondo della cultura, dei territori comunali e delle diverse aree attorno al Comune di Milano. Come tengono a ribadire sia i testimoni privilegiati intervistati nella prima fase dello studio, sia gli attori locali convocati ai Tavoli di ascolto, prima ancora di focalizzarsi su temi e priorità in materia di sviluppo, è necessario che la Città Metropolitana di Milano sia in grado di avere **uno sguardo complessivo sul territorio metropolitano e sulla sua diversità e pluralità interna**. Resta infatti incombente il rischio di adottare una visione “Milanocentrica”. Così come, occorre guardarsi dall’adottare una visione “unidirezionale” dello sviluppo, che dal centro si irradia verso “le periferie”. Piuttosto, è necessario che l’ente metropolitano sappia ascoltare e valorizzare tutti i territori che compongono il mosaico metropolitano, convocandone periodicamente i molteplici rappresentanti e facendo sentire tutti parte di un unico sistema. **I territori chiedono di essere visti e riconosciuti come portatori di specifiche culture locali e imprenditoriali, con una propria storia e autonomia, con una propria “vocazione” di cui sono custodi i cittadini, gli enti pubblici e la società civile.** Si noti che questa esigenza non si pone in contraddizione con quella di **stringere una connessione diretta con il centro e gli altri territori**. Un’effettiva integrazione è necessaria per affrontare sfide che sono sempre più evidentemente di scala sovra-locale, per le quali peraltro, forse nemmeno la scala metropolitana è sufficiente!
- 3) **Polifunzionale**, capace di assolvere, insieme, funzioni di tipo **conoscitivo, interpretativo, ideativo-progettuale**. Accompagnare lo sviluppo economico e sociale metropolitano ri-

chiede di partire da una **conoscenza approfondita e condivisa del territorio**, dei suoi fenomeni e dei suoi processi. Per farlo, è fondamentale che i dati disponibili ma anche gli studi e le ricerche realizzati da una pluralità di enti locali, nazionali e sovranazionali siano raccolti, sistematizzati, analizzati e condivisi dagli attori del territorio. D'altro canto, come i partecipanti ai Tavoli hanno evidenziato, è fondamentale non solo la funzione di raccolta e sistematizzazione, analisi e condivisione della conoscenza (dati e informazioni disponibili), ma anche e soprattutto quella di far emergere **interpretazioni e chiavi di lettura** condivise del territorio, dei suoi fenomeni e dei suoi processi, dei suoi percorsi evolutivi e dei suoi scenari futuri. Detto altrimenti, **a una struttura di supporto della governance metropolitana si chiede di saper “fare sintesi della conoscenza disponibile” rispetto al territorio e di saper comunicare, condividere, restituire questa sintesi ai diversi attori del territorio stesso aiutandoli a leggere i cambiamenti e le tendenze in atto**. Un partecipante, a questo riguardo, suggerisce di realizzare “incontri itineranti” nelle diverse aree del territorio metropolitano, così da poter incontrare le diverse anime e i diversi attori locali.

Concretamente alla struttura di supporto alla governance metropolitana si chiede di:

- **incentivare buone pratiche nella produzione e nella condivisione di dati da parte delle amministrazioni comunali** del territorio metropolitano; ciò implica sostenere la produzione e la raccolta di dati provenienti dalle amministrazioni comunali del territorio di Città Metropolitana e incentivare e valorizzare in questo modo le buone pratiche “dal basso”, ossia partendo dai comuni del territorio, piuttosto che muovendosi esclusivamente “dall’alto”, raccogliendo e analizzando dati già prodotti da enti e istituzioni a carattere regionale o nazionale (per esempio, ISTAT). Allo stesso modo è visto come di scarsa utilità un approccio “miope” che si limiti a richiedere dati già disponibili a livello locale. In una prospettiva di medio-lungo periodo, appare di **maggiore valore strategico stimolare e supportare la nascita di una “cultura dei dati” all’interno delle amministrazioni comunali**, anche, ad esempio, prefigurando **risorse umane itineranti** adeguatamente formate per supportare i Comuni più piccoli nella formalizzazione e standardizzazione del processo di raccolta, organizzazione e condivisione di dati. Attraverso questo processo, i partecipanti ai Tavoli esprimono l’aspettativa che la struttura di supporto alla governance possa configurarsi come *host/hub* di un’infrastruttura centralizzata e accessibile a tutti gli attori del territorio. Un simile sistema informativo – la cui difficoltà di realizzazione è peraltro ben presente negli stessi attori locali e certamente in chiunque esperto del tema che sa quali competenze e soluzioni tecnico-gestionali sofisticate sarebbero necessarie – consentirebbe di abbattere le barriere esistenti tra diversi attori, come i Comuni ad esempio, e di gestire le decisioni strategiche per il territorio in maniera più eclettica, informata e condivisa;

- **focalizzare l'attenzione e le risorse** della struttura di supporto alla governance **su poche aree tematiche** caratterizzate sia da più significative lacune in termini di disponibilità e accuratezza di dati, sia anche da più consistenti opportunità di azione pratica. Difatti, se, ad esempio, rispetto all'area tematica del mondo delle imprese è disponibile un ampio patrimonio statistico, costruito nel corso degli anni da enti come Camera di Commercio di Milano, Monza Brianza e Lodi e Assolombarda, rispetto alle aree tematiche della **demografia, dell'abitare, della mobilità e del lavoro** è più evidente come sia necessario investire maggiormente sia in termini di aggiornamento dei dati, sia in termini di capillarità e di livello territoriale degli stessi. Queste quattro aree sono, inoltre, identificate come particolarmente rilevanti in prospettiva di una comprensione e di un accompagnamento dei processi di sviluppo economico e sociale del territorio;
- **disegnare il processo di raccolta, analisi e diffusione di evidenze statistiche prefigurando** a monte le possibili ricadute in termini di policy-making e di marketing territoriale. Viene evidenziato come, in primo luogo, sia necessario che la struttura di supporto alla governance svolga una funzione conoscitiva orientata a supportare il decision-making e il policy-making di Città Metropolitana di Milano e di tutti gli altri enti territoriali coinvolti nel percorso di co-progettazione. In particolare, i dati devono essere utilizzati per accompagnare tutto il processo che parte dalla progettazione, passando per l'implementazione e arrivando fino alla valutazione. In secondo luogo, la struttura di supporto alla governance deve essere in grado di svolgere una funzione conoscitiva che sia orientata anche al marketing territoriale. In particolare, le amministrazioni comunali possono beneficiare di dati capaci di mostrare l'“attrattività” di un territorio per imprese e cittadini. Ad esempio, viene citata l'importanza di raccogliere, analizzare e condividere dati relativi ai servizi offerti dall'amministrazione comunale e, più in generale, dagli enti del Terzo Settore presenti sul territorio, oppure dati relativi alla presenza di associazioni sportive e ricreative.

D'altro canto, tali azioni di comunicazione, condivisione e restituzione di conoscenza non devono essere fini a sé stesse. Ed è qui che si inserisce un'ulteriore dimensione funzionale della struttura, quella che può essere definita **“ideativo-progettuale”**. Per i soggetti intercettati grazie a questo studio, **la conoscenza prodotta dalla struttura deve rappresentare la base per “avviare progetti e azioni politiche”, per “compiere scelte e realizzare azioni concrete”, per “costruire proposte e dare indicazioni alla politica”, per “compiere scelte strategiche”**.

Detto altrimenti, l'aspettativa è quella di tradurre la conoscenza sistematizzata e sintetizzata in **proposte di progetto concrete**, capaci di accompagnare processi di sviluppo economico e sociale a livello territoriale. A questo riguardo, i partecipanti sottolineano come sia strettamente

necessario per la struttura di supporto della governance (ma più in generale anche per la Città Metropolitana di Milano) identificare i temi prioritari da affrontare, circoscrivendo così il perimetro delle attività possibili e, di conseguenza, delle competenze interne necessarie, ma anche potendo **finalizzare al meglio le risorse economiche**. Al riguardo, prioritari dovrebbero essere quattro ambiti: **casa, mobilità sostenibile, lavoro e imprenditorialità, formazione** – e, come attenzione trasversale ai vari ambiti, quella dell'inclusività sociale e territoriale.

Sotto il profilo più tecnico, si suggerisce che il processo di raccolta, analisi e condivisione dei dati preveda di **costruire serie storiche di dati, così da poter analizzare l'andamento di un fenomeno nel corso del tempo e di poterne prefigurare l'evoluzione futura e la costruzione di modelli previsionali, in particolare, ma non esclusivamente, per quanto riguarda le trasformazioni demografiche e quelle del mercato del lavoro**. In secondo luogo, i partecipanti sottolineano la necessità di disporre di dati relativi **a un livello territoriale e ad unità di analisi più capillari e dettagliate possibili**. Questo soprattutto al fine di accompagnare processi di decision-making e policy-making targettizzati e specifici rispetto alle differenze locali che caratterizzano il territorio di Città Metropolitana di Milano. A tal proposito, e in merito al tema cruciale di quali **indicatori** economici sia più opportuno utilizzare, dai partecipanti ai Tavoli emerge una chiara **preferenza in favore di dati specifici e disaggregati**, che permettano di misurare volta per volta la problematica di riferimento in maniera precisa e di prendere altresì decisioni informate. Questa strategia appare come sostanzialmente superiore rispetto all'uso di indicatori sintetici (ossia risultanti dall'integrazione di più dimensioni di analisi) per descrivere fenomeni come l'evoluzione del mercato immobiliare o la disponibilità di profili professionali specifici sul territorio. Infatti, tali indicatori sintetici rivestono prevalentemente un ruolo descrittivo e, sempre secondo i partecipanti ai Tavoli, non sono in appropriati ad indirizzare il decision-maker e le iniziative degli attori locali verso scelte strategiche adeguate.

Infine, si raccomanda l'importanza di **rendere i dati raccolti il più omogenei possibile e accessibili a tutti gli attori coinvolti nei processi di sviluppo economico e sociale**. Questo soprattutto al fine di garantire interoperabilità e continuità nel policy-making locale, in particolare, per quanto riguarda le tematiche di interesse sovralocale – come quelle dell'abitare, della mobilità e del lavoro – che più sono avvertite come rilevanti per il futuro metropolitano.

4.3. Ambiti di intervento e metodo di lavoro

Come già più volte sottolineato, la governance dei processi di sviluppo economico e sociale di un territorio non può prescindere dalla definizione di una visione condivisa di questo sviluppo. Tale visione, per guidare nella concretezza il futuro di un territorio, non può essere semplice-

mente “calata dall’alto”, dall’istituzione e da coloro che la rappresentano, ma chiede piuttosto di essere co-costruita attraverso l’incontro e il dialogo tra una pluralità di attori economici e sociali che rendono possibile lo sviluppo locale. In tale prospettiva, i **Tavoli di ascolto realizzati con la ricerca sono stati concepiti come luoghi di condivisione, scambio, confronto aperto** non solo sull’idea di sviluppo del territorio metropolitano, ma anche sui principali temi da presidiare e le priorità da affrontare per una struttura di supporto alla governance.

Ha così preso forma la traccia di una “agenda di lavoro” stilata dai partecipanti ai quattro Tavoli, in larga misura convergente con le indicazioni offerte dalle interviste ai testimoni privilegiati. Cinque le principali piste di lavoro identificate.

- 1) **Semplificare i processi burocratici per imprese e cittadini.** L’eccessiva produzione di normative nazionali, regionali e comunali genera una sorta di ipernormazione o “inflazione normativa”, la quale finisce col frenare l’azione degli attori locali o accentuare il grado di incertezza degli scenari in cui devono prendere le loro decisioni. Dai permessi edili agli adempimenti in materia di sostenibilità ambientale, in molti casi diventa sempre più difficile riuscire a districarsi tra una complessità di procedure e regolamenti spesso diversi anche tra Comune e Comune. Per questo, tra le priorità per una struttura di supporto alla governance metropolitana potrebbe rientrare un’azione di semplificazione dei processi burocratici, anche attraverso adeguati percorsi di digitalizzazione della pubblica amministrazione.
- 2) **Favorire l’azione congiunta dei Comuni metropolitani.** Connessa al punto precedente, si collega una seconda prospettiva di intervento, legata all’azione di sostegno ai Comuni che compongono l’area metropolitana. Questi ultimi, infatti, difficilmente riescono ad affrontare e governare autonomamente una pluralità di processi di sviluppo economico e sociale del territorio che eccedono i confini municipali. Soprattutto, difficilmente essi riescono ad affrontare e risolvere autonomamente criticità come quella della mobilità oppure quella dell’abitazione che, come già sottolineato, sono da “agredire” su scala sovra locale; si tratta di criticità che, infatti, attualmente limitano il potenziale di sviluppo del territorio metropolitano. Molti dei partecipanti ai Tavoli di ascolto insistono sull’importanza, per una struttura di supporto alla governance, di **accompagnare adeguatamente le amministrazioni comunali anzitutto attraverso processi di messa in rete e di accorpamento di servizi.** Al riguardo alcuni Comuni si sono già mossi in autonomia, mostrando come quella della connessione e dell’azione congiunta siano necessità molto sentite, che trovano risposte virtuose in territori dove si sperimentano soluzioni innovative (per esempio, come sopra ricordato, la realizzazione di uno Sportello Unico per le Attività Produttive a servizio di una pluralità di Comuni). Inoltre, si evidenzia quanto una struttura di supporto

alla governance potrebbe anche mettere a disposizione competenze e conoscenze assenti a livello locale utili a sviluppare una visione complessiva delle attività di pianificazione territoriale, e anche – molto concretamente – indispensabili per accedere a bandi di finanziamento regionali, nazionali o sovranazionali. I partecipanti ai Tavoli ricordano, infatti, come in molti casi le amministrazioni comunali non dispongano di adeguate risorse interne (né dal punto di vista quantitativo, né da quello “qualitativo”, delle competenze necessarie per candidarsi a gare sempre più competitive) per affrontare la complessità di questi bandi.

- 3) **Sostenere le imprese e l'imprenditorialità del territorio metropolitano, contrastare la “desertificazione commerciale e artigianale”**, il progressivo venire meno di attività commerciali, negozi, botteghe e piccole imprese artigianali in specie in alcune aree, determinati soprattutto dai costi degli affitti immobiliari e dalla concorrenza sempre più forte di centri commerciali e delle piattaforme di e-commerce. In questo senso, una struttura a supporto della governance in materia di sviluppo economico e sociale potrebbe **promuovere iniziative volte a sostenere e ad accompagnare attività commerciali e imprenditoriali sui territori**. Una proposta emersa in uno dei Tavoli, ad esempio – e per la quale ci sarebbe già la disponibilità da parte di una importante associazione imprenditoriale –, riguarda la possibilità di creare aree locali all'interno delle quali una pluralità di attività e servizi possano condividere costi e risorse.
- 4) **Promuovere l'occupazione e il lavoro di “qualità”, sviluppare gli investimenti nella formazione** per ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro. Non si tratta tanto di denunciare la carenza o mancanza di determinati profili professionali e di competenze, quanto di mettere al centro la **promozione del lavoro di qualità, agendo in modo synergico a fianco di imprese e lavoratori ma anche di scuole e università del territorio**. In questo senso, due questioni prioritarie che una struttura di supporto alla governance metropolitana potrebbe cercare di affrontare riguardano, da una parte, la mancanza strutturale di una serie di “key workers”, dall'altra parte, la crescente polarizzazione interna al mercato del lavoro tra lavori di alto profilo con adeguate tutele, legate anche alle diverse forme di welfare aziendale, e lavori di medio o basso profilo con tutele scarse o inesistenti. Il rischio evidenziato dai partecipanti ai Tavoli è che la questione dei diritti e delle tutele dei lavoratori resti sempre in secondo piano, spianando così la strada a processi di sviluppo segnati da forti disuguaglianze, che tra l'altro risultano insostenibili nel medio-lungo termine, proprio perché rendono impossibile la riproducibilità nel tempo di un certo modello di sviluppo. **Città Metropolitana di Milano potrebbe agire sia incrementando le collaborazioni e le attività di co-progettazione con scuole e università del territorio, promuovendo la formazione di figure professionali strategiche per le**

imprese e per le amministrazioni comunali, sia incrementando progetti e politiche volti alla tutela dei diritti del lavoro. In questo senso, dalle interviste e dai Tavoli è emersa, ad esempio, la possibilità di realizzare azioni progettuali volte a promuovere e valorizzare in prospettiva intergenerazionale all'interno di scuole e università i valori dell'imprenditorialità (anche nel settore manifatturiero) e soprattutto i valori e la cultura del "lavoro ben fatto" tipica del territorio ambrosiano. Ulteriori azioni progettuali potrebbero riguardare le pubbliche amministrazioni e, in particolare, la promozione e valorizzazione di alcune figure professionali di tipo tecnico, sempre più rare all'interno del territorio, eppure sempre più necessarie in prospettiva di innovazione e competitività. Sul fronte della tutela dei diritti del lavoro, dalle interviste e dai Tavoli di ascolto emerge la possibilità di sviluppare attività di co-progettazione creando sinergie tra Città Metropolitana di Milano e attori territoriali rilevanti in materia quali, ad esempio, le associazioni di categoria e gli enti del terzo settore.

- 5) Investire in modo congiunto e strategico in due ambiti distinti ma al tempo stesso fortemente interconnessi: **la mobilità sostenibile e la questione abitativa**. Affrontare la questione abitativa non significa solamente promuovere la costruzione di nuove abitazioni residenziali sul territorio. Piuttosto, **si tratta di agire politicamente sia sul patrimonio residenziale pubblico**, promuovendone la ristrutturazione e riqualificazione, che sul patrimonio residenziale privato, promuovendo ad esempio la nascita di un fondo di garanzia che tuteli i proprietari nelle relazioni con gli affittuari. In secondo luogo, **affrontare la questione abitativa significa affrontare la questione della mobilità all'interno del territorio metropolitano**. Come sottolineano i partecipanti ai Tavoli, infatti, le opportunità abitative all'interno di alcuni Comuni posti alla periferia del territorio metropolitano vengono pesantemente ridimensionate dalla mancanza di mezzi di trasporto pubblico capaci di collegare questi territori in modo capillare e continuativo con altri territori, come ad esempio quello del Comune di Milano. In entrambi i casi, mobilità e abitazione sono questioni che non possono che essere affrontate e gestite con una visione complessiva del territorio, una visione che l'ente metropolitano deve farsi carico di co-costruire e di realizzare.

Si tratta di piste di lavoro che meritano di essere approfondite, il cui valore nasce anche dal metodo con cui sono state individuate. Un confronto aperto che merita di essere reso permanente e al tempo affinato.

Snella, flessibile, e leggera; plurale e a geometria variabile; polifunzionale, cioè, capace di presidiare funzioni tipo conoscitivo, interpretativo, ideativo-progettuale. Ecco l'identikit della struttura a supporto della governance metropolitana dello sviluppo che ci consegna lo studio. Ma come realizzarla? Con quali soluzioni organizzative e competenze? Con quali priorità in agenda?

4.4. Quattro indicazioni strategiche (di lungo periodo) e quattro progettualità operative (di breve periodo)

Come abbiamo più volte ricordato nel corso del report, in particolare l'evento MetroLab e i Tavoli di ascolto hanno raccolto una convinta partecipazione (ampia e “densa”, l'abbiamo definita) assieme alla pressoché unanime espressione di una volontà di essere ulteriormente coinvolti nei lavori della struttura di supporto alla governance metropolitana dello sviluppo economico e sociale. Il che dimostra nei fatti quanto essere stakeholder dello sviluppo locale non significa solo essere portatori di interessi che necessitano di essere mediati e ricomposti, ma – ribadiamo anche questo ancora una volta – soprattutto soggetti che hanno a cuore il futuro del loro territorio e aspirano a prendere parte al suo co-disegno.

Fare tesoro di questa esperienza non può che essere **la prima indicazione strategica**: assumere l'approccio e la postura sperimentata in MetroLab quali tratti caratteristici del *modus operandi* dell'istituenda struttura di supporto alla governance; **un approccio aperto al confronto, al dialogo e all'ascolto collaborativo volto alla co-costruzione di una visione complessiva dello sviluppo economico e sociale metropolitano**.

Operativamente ciò porta con sé due **implicazioni organizzative**:

- sviluppare/acquisire competenze interne in materia di coordinamento di processi partecipativi.
- strutturare in modo permanente luoghi e momenti di ascolto e confronto analoghi ai Tavoli che si sono sperimentati con funzione consultiva e/o progettuale, avendo cura di includere soggetti rappresentanti di enti, settori e ambiti territoriali plurimi (con riferimento ad profit e non profit, a referenti delle zone omogenee, al mondo dell'economia, del sociale, della ricerca, dell'istruzione e formazione,...), ciò al fine anche di mantenere uno sguardo e una comunicazione allargata ai diversi territori che compongono Città Metropolitana. I Tavoli potrebbero essere convocati periodicamente in formazione completa, ma anche – in corrispondenza di specifiche questioni da approfondire e decisioni da prendere – in diversa composizione. Ciò darebbe vita a un'**organizzazione adhocratica**, che potrebbe essere presieduta da una **cabina di regia** relativamente ristretta, composta da quelli che nei Tavoli sono stati definiti come “**referenti-colletoori**” capaci di interfacciarsi e di rappresentare una pluralità di attori territoriali all'interno della struttura: una sorta di “**task force**” comprensiva di figure competenti e specializzate in diverse aree. Ciò permetterebbe di mantenere un forte raccordo tra la struttura e i diversi attori territoriali, favorendo ascolto e partecipazione attiva in momenti di confronto su bisogni, interessi e scelte strategiche. Un'azione di connessione essenziale, data la “diversità” che car-

terizza l'area metropolitana di Milano – dal tessuto imprenditoriale e culturale alle realtà sociali e territoriali.

L'azione di una simile struttura ha bisogno di fondarsi su una **base conoscitiva comune**. È questa una **seconda indicazione** che emerge dallo studio: accompagnare lo sviluppo economico e sociale metropolitano attraverso una **conoscenza approfondita e condivisa del territorio**, dei suoi fenomeni e dei suoi processi. Il che significa dotarsi di competenze interne in materia di analisi e interpretazione dei dati, in grado di raccogliere, sistematizzare, analizzare e condividere i dati con gli attori del territorio, facendo emergere **interpretazioni e chiavi di lettura** delle dinamiche in atto, delineando i percorsi evolutivi e prefigurando scenari futuri con **modelli di analisi previsionali**. Il che significa anche riconoscere il valore strategico di questa funzione per le possibili ricadute in termini di policy-making (dalla progettazione all'implementazione, fino alla valutazione) e di marketing territoriale (con dati capaci di mostrare l'“attrattività” di un territorio per imprese e cittadini) oltre che, nel medio periodo, per la valutazione degli impatti delle azioni intraprese.

La conoscenza così prodotta dalla struttura è funzionale a un'azione politica e scelte concrete fondate. Sotto il profilo più tecnico, come sopra illustrato, si suggerisce di: costruire serie storiche di dati, in particolare, ma non esclusivamente, per quanto riguarda le trasformazioni demografiche e quelle del mercato del lavoro; disporre di dati relativi a un livello territoriale e ad unità di analisi più capillari e dettagliate possibili; rendere i dati raccolti il più omogenei possibile e accessibili a tutti gli attori coinvolti nei processi di sviluppo economico e sociale, in particolare, per quanto riguarda le tematiche di interesse sovralocale. Lo studio condotto, inoltre, ha mostrato chiaramente l'esigenza che la struttura di supporto alla governance metropolitana si focalizzi, quanto meno in questa fase di avvio, su **alcune specifiche aree tematiche**, al fine di non disperdere risorse e di rafforzare la capacità di agire in modo incisivo. Richiamando ancora una volta i punti della prima agenda di lavoro redatta sulla base delle principali attese emerse dallo studio, le cinque indicazioni strategiche sono:

- 1) *Semplificare i processi burocratici per imprese e cittadini*, per contrastare l'“inflazione normativa” e avviare un'azione di semplificazione dei processi burocratici, anche attraverso adeguati percorsi di digitalizzazione della pubblica amministrazione.
- 2) *Favorire l'azione congiunta dei Comuni metropolitani*, per affrontare problematiche che valicano i confini comunali, anche accompagnandoli nella messa in rete e di accorpamento di servizi.
- 3) *Sostenere le imprese e l'imprenditorialità del territorio metropolitano*, contrastare la “desertificazione commerciale e artigianale”, il progressivo venire meno di attività commerciali, negozi, botteghe e piccole imprese artigianali in specie in alcune aree.

- 4) *Promuovere l'occupazione, il lavoro di "qualità" e la tutela dei lavoratori*, sviluppare gli investimenti nella formazione per *ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro*.
- 5) Investire in modo congiunto e strategico in due ambiti distinti ma al tempo stesso fortemente interconnessi: *la mobilità sostenibile e la questione abitativa*.

Si tratta di indicazioni strategiche fortemente in linea con le linee contenute nel Piano Strategico Triennale del territorio metropolitano 2025-2027, dalle quali si può sin d'ora far conseguire progettualità specifiche. Ed è questa la **terza indicazione: concentrarsi strategicamente e in via prioritaria su alcuni interventi e proposte concrete**. I Tavoli d'ascolto hanno in tal senso offerto esempi istruttivi. In particolare, sulla scorta di quanto emerso, la nuova struttura di supporto alla governance potrebbe avviare la propria azione perseguiendo, già nel breve periodo, i seguenti obiettivi:

- 1) **uniformare i regolamenti dei Comuni**, sostenere l'armonizzazione di regolamenti e tariffe comunali per agevolare l'azione delle imprese e dei professionisti che devono aprire un'attività o presentare pratiche amministrative, facendo tesoro di alcune esperienze già avviate (per es. lo Sportello Unico per le Attività Produttive, del Rhodense che attraverso la collaborazione intercomunale ha istituito uno sportello unico, con regole e procedure uniformi, migliorando la chiarezza e la trasparenza nei rapporti tra amministrazione e cittadini);
- 2) incoraggiare e **sostenere lo sviluppo di Piani Urbanistici Comunali condivisi**, per coordinare la pianificazione territoriale e le scelte edilizie. L'obiettivo è di superare la logica dei confini amministrativi, che spesso rendono le procedure lente, ridondanti e incoerenti, e di dare risposte più rapide e coerenti alle imprese e ai cittadini;
- 3) **sostenere la "ripopolazione" di servizi ed esercizi nei territori a rischio di "desertificazione"** attraverso la creazione di "aree locali" all'interno delle quali una pluralità di attività e servizi possano condividere costi e risorse, raccogliendo una proposta emersa in tal senso all'interno di uno dei Tavoli e la relativa disponibilità a mettersi direttamente in gioco da parte di alcuni enti categoriali;
- 4) **sperimentare la messa in comune delle fonti statistiche, incentivando buone pratiche nella produzione e nella condivisione di dati da parte delle amministrazioni comunali** del territorio metropolitano, considerando il valore strategico di una **"cultura dei dati"** diffusa all'interno delle amministrazioni comunali. Si potrebbe immaginare in tal senso l'apporto di risorse umane itineranti adeguatamente formate per supportare i Comuni più piccoli nella formalizzazione e standardizzazione del processo di raccolta, organizzazione e condivisione di dati. Si segnala, quale priorità, l'importanza di raccogliere, analizzare e condividere dati relativi ai servizi offerti dalle amministrazioni comunali e, più in generale, dagli enti del Terzo Settore presenti sul territorio, oppure dati relativi alla presenza di associazioni sportive e ricreative.

5

ALCUNE DIMENSIONI CHIAVE DELLO SVILUPPO METROPOLITANO

Analisi descrittiva e comparativa

Questo capitolo si inserisce nel percorso di approfondimento avviato dal presente studio, con l'obiettivo di ampliare la base conoscitiva utile alla progettazione di una struttura a supporto della governance metropolitana in materia di sviluppo economico e sociale. Dopo aver censito e descritto le principali banche dati disponibili (si veda l'allegato 1) e aver discusso nel corso del report, e in specie nel capitolo 4, le esigenze conoscitive emerse dai Tavoli di ascolto del territorio, si propone qui **una prima analisi descrittiva e comparativa delle caratteristiche economiche, sociali e territoriali della Città Metropolitana di Milano**. L'analisi si fonda su un insieme selezionato di indicatori economico-sociali tratti dalle banche dati individuate e mira a costruire un quadro sintetico, ma al tempo stesso articolato, delle specificità del territorio metropolitano nel contesto nazionale.

La scelta di procedere attraverso una mappatura tematica risponde a una duplice finalità. Da un lato, consente di visualizzare in modo immediato e intuitivo la distribuzione territoriale di alcune dimensioni chiave dello sviluppo economico e sociale, come l'innovazione, il capitale umano, la mobilità e la qualità della vita. Dall'altro, permette di collocare la Città Metropolitana di Milano all'interno di un esercizio di "benchmarking" rispetto al resto del territorio nazionale, evidenziando differenze, disomogeneità e punti di forza o di criticità che possono orientare la riflessione strategica sulla governance dello sviluppo.

In coerenza con le indicazioni emerse dai Tavoli di ascolto, l'attenzione è rivolta non solo alla

disponibilità e alla sistematizzazione dei dati, ma soprattutto alla loro **capacità di generare interpretazioni condivise del territorio**. Le mappe e gli indicatori economico-sociali qui presentati, pertanto, non vanno intesi come un mero repertorio statistico, bensì come **strumenti di lettura integrata che permettono di alimentare una prima visione comune dello sviluppo metropolitano e delle sue traiettorie**.

La struttura del capitolo rispecchia questa impostazione: a ciascuna area tematica corrisponde un gruppo di mappe descrittive e una successiva analisi interpretativa. Le cinque aree individuate – imprenditorialità, innovazione, mobilità, capitale umano e qualità della vita/demografia – rappresentano snodi cruciali per comprendere la posizione relativa di Milano e per delineare i principali assi su cui costruire una futura azione di governance. Questa analisi rappresenta una descrizione preliminare del territorio, volta a fornire una panoramica d'insieme di alcune dimensioni che, come emerso dai Tavoli di ascolto, risultano di particolare interesse per gli stakeholder istituzionali, economici e sociali.

In prospettiva, e coerentemente con le indicazioni contenute nel capitolo 4 rispetto ai dati e agli indicatori, la futura struttura a supporto della governance che affiancherà la Città Metropolitana sarà chiamata a sviluppare un sistema informativo più capillare, aggiornato e storicamente strutturato, in grado di raccogliere e integrare evidenze a livello territoriale fine. Ciò consentirà di rafforzare la capacità operativa del nuovo organo, sostenendo in modo continuativo le istituzioni locali, i cittadini e gli attori economici nei processi di policy making e, soprattutto, nella valutazione delle decisioni intraprese e dei loro effetti nel tempo.

Sempre in continuità con quanto emerso dai Tavoli di ascolto, in questo sforzo descrittivo e comparativo dell'ambiente economico e sociale che caratterizza Città Metropolitana, l'attenzione viene posta su molteplici – ma specifiche – dimensioni individuali per caratterizzare ciascuna area tematica, piuttosto che su indicatori sintetici che integrino più dimensioni potenzialmente troppo eterogene tra loro. Il presente capitolo si configura, dunque, come una prima base conoscitiva da cui partire per costruire un sistema informativo e valutativo stabile, capace di accompagnare i processi di sviluppo economico e sociale metropolitano in modo informato e condiviso.

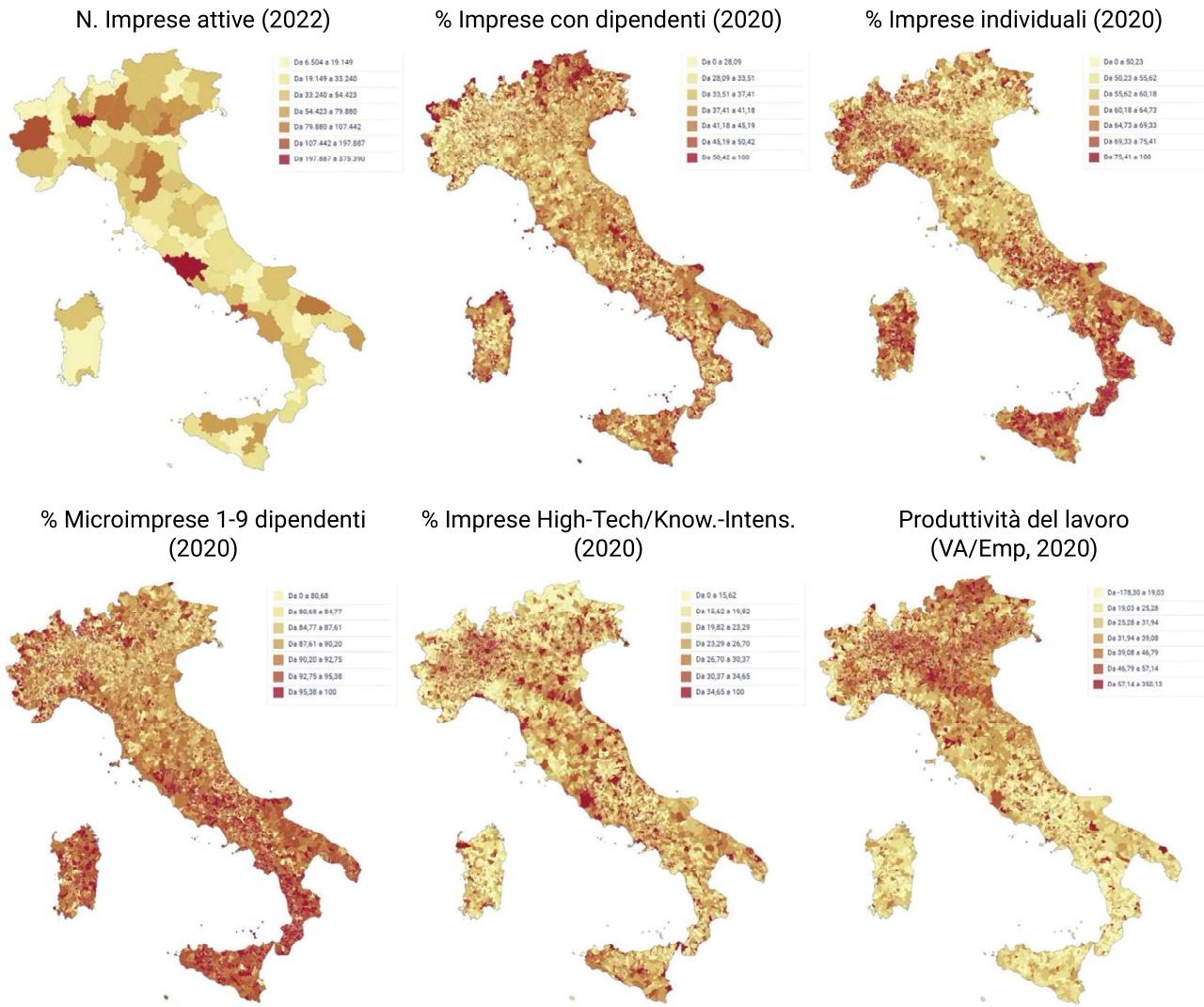


Figura 1. Mappatura di misure selezionate di imprenditorialità nel territorio. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Come primo punto, l'analisi della **dimensione imprenditoriale** offre una prima lettura comparativa della struttura produttiva nazionale con focus sulla Città Metropolitana di Milano, osservando consistenza, forme organizzative, specializzazione “knowledge-based” e risultati in termini di produttività, con un approfondimento sul profilo turistico. La prima mappa della Figura 1 (numero di imprese attive, 2022) evidenzia una concentrazione netta nel Nord del Paese: la Lombardia e, al suo interno, l'area metropolitana milanese si collocano stabilmente nelle classi superiori della distribuzione, a indicare un tessuto imprenditoriale ampio e diversificato che alimenta la domanda di servizi avanzati e sostiene la capacità attrattiva del territorio.

La seconda mappa della Figura 1 (percentuale di imprese con dipendenti, 2020) conferma la specificità settentrionale: nell'area milanese la quota di imprese “employer” è relativamente elevata nel confronto nazionale, segnalando una struttura organizzativa più formalizzata e una

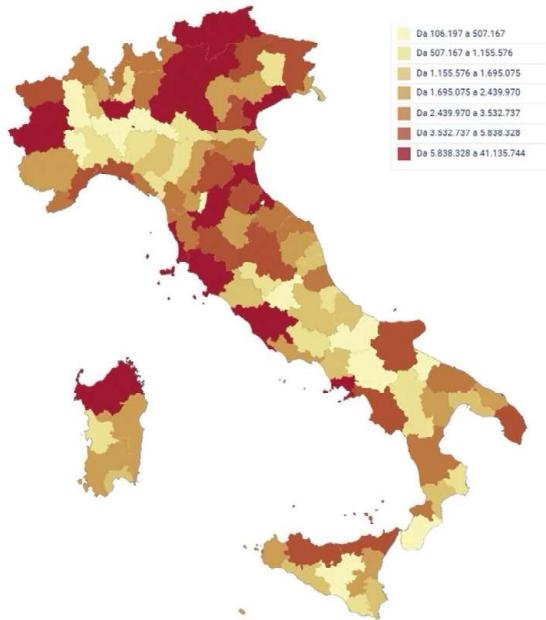
maggiore propensione all'occupazione alle dipendenze. In contrasto, la terza mappa della Figura 1 (percentuale di imprese individuali, 2020) restituisce un gradiente inverso, con incidenze più alte nel Mezzogiorno e più contenute nei principali sistemi metropolitani del Nord: anche qui Milano si distingue per un ricorso comparativamente minore a forme individuali, coerente con un ecosistema dove reti, servizi e mercati favoriscono l'adozione di assetti societari.

La dimensione media rimane tuttavia ridotta in ampie parti del Paese, come mostra la quarta mappa della Figura 1 (percentuale di microimprese 1–9 dipendenti, 2020): l'incidenza della microimpresa è elevata lungo tutta la penisola e si mantiene su valori medio-alti anche nell'area milanese. Ne deriva un profilo dimensionale composito, in cui una diffusa base micro convive con una quota rilevante di imprese strutturate con dipendenti: un mix che, da un lato, sostiene vitalità e capillarità del tessuto economico e, dall'altro, rende strategici i percorsi di crescita dimensionale e di rafforzamento organizzativo.

La quinta mappa della Figura 1 (percentuale di imprese high-tech/knowledge-intensive, 2020) accentua questa lettura: le quote più elevate si addensano nei principali poli urbani del Nord e Milano figura nei livelli massimi, a conferma della presenza di filiere tecnologiche e di servizi ad alta intensità di conoscenza che dialogano con il sistema della ricerca e con il capitale umano qualificato (come anche discusso successivamente). Coerentemente, la sesta mappa della Figura 1 (produttività del lavoro—misurato come valore aggiunto per occupato, 2020) colloca l'area milanese nella parte alta della distribuzione nazionale: la capacità di generare valore per addetto è superiore alla media italiana, in linea con la densità di attività knowledge-based e con la maggiore formalizzazione organizzativa osservata in precedenza.

Il quadro è completato dalla Figura 2, che esplora una componente sempre più rilevante dell'imprenditorialità locale: il turismo. La prima mappa della Figura 2 (numero di presenze turistiche, 2023) segnala per la Lombardia livelli elevati, trainati da Milano e dai distretti lacuali; la seconda mappa (numero di esercizi turistici, 2023) evidenzia una densità ricettiva medio-alta con una configurazione marcatamente urbana nel caso milanese. Il profilo che emerge è quello di una specializzazione turistica orientata sia ai flussi "leisure" sia, soprattutto, a quelli business e fieristico-congressuali, capace di generare indotto nei servizi e di amplificare la visibilità internazionale del sistema metropolitano.

N. Presenze turistiche (2023)



N. Esercizi turistici (2023)

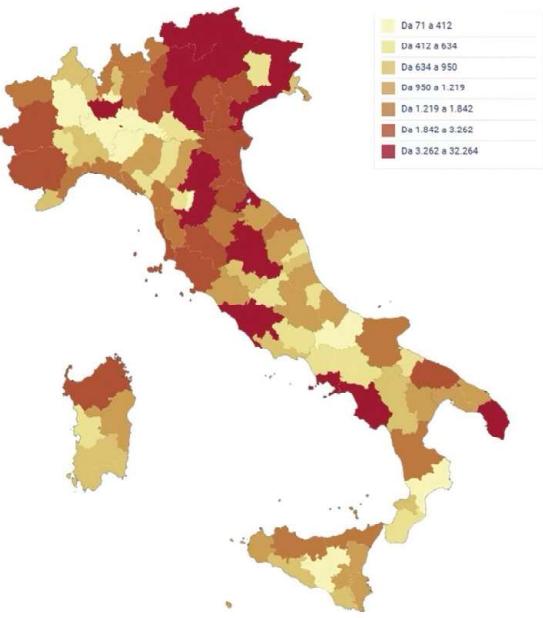
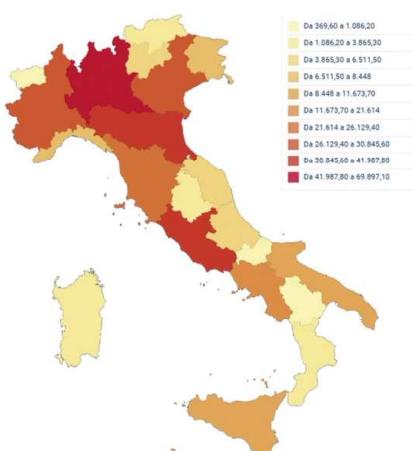


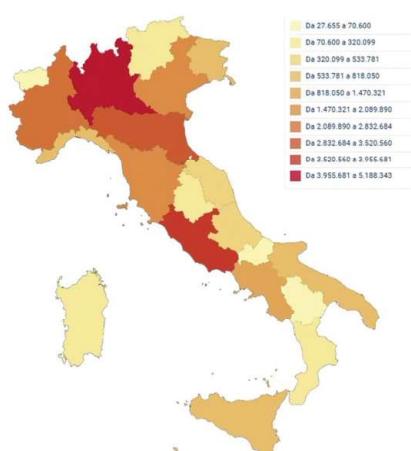
Figura 2. Mappatura di misure selezionate di imprenditorialità nel territorio, focus su turismo. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Complessivamente, l'analisi e il confronto con il resto del territorio nazionale di queste dimensioni legate all'imprenditorialità restituisce per la Città Metropolitana di Milano un posizionamento caratterizzato da un'ampia base d'impresa, da una maggiore incidenza di imprese con dipendenti e da una significativa presenza di attività high-tech/knowledge-intensive, cui si associa una produttività del lavoro superiore alla media nazionale e una specializzazione turistica urbana di rilievo.

N. Addetti R&S totale (FTE, 2021)



Spesa in R&S totale k€, 2021)



Propensione alla brevettazione (2020)

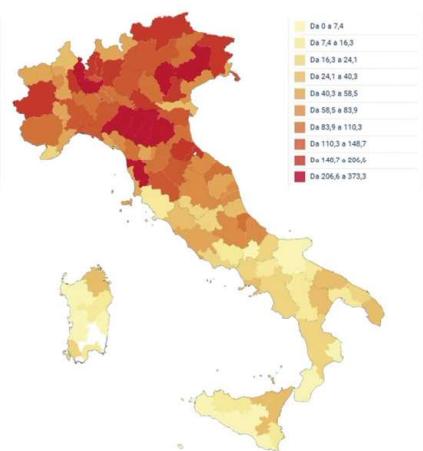


Figura 3. Mappatura di misure selezionate dell'innovazione nel territorio. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Guardando alla **dimensione dell'innovazione**, la prima mappa della Figura 3 (numero di addetti in R&S, FTE, 2021) evidenzia una marcata concentrazione nel Nord, con la Lombardia nel gradino più alto della distribuzione. La massa critica di addetti alla ricerca si addensa lungo l'asse metropolitano milanese e nel contiguo corridoio pedemontano, mentre il Centro-Sud presenta valori sensibilmente inferiori. Per la Città Metropolitana di Milano ciò conferma il ruolo di hub nazionale per competenze tecnico-scientifiche e infrastrutture di ricerca, funzionale sia alla capacità di attrazione sia alla “retention” di profili ad alta qualificazione. Più in generale, questa conformazione del territorio in cui Città Metropolitana si inserisce, rappresenta un vantaggio coerente con l'idea di sviluppo condiviso che valorizza capitale umano e reti tra attori economici, sociali e istituzionali, e con le attese dei Tavoli per una governance capace di “innescare processi” più che “presidiare aree”.

La seconda mappa della Figura 3 (spesa totale in R&S, 2021) replica il quadro: la Lombardia primeggia, seguita da altri sistemi regionali del Nord, a segnalare una filiera dell'innovazione alimentata da investimenti consistenti. L'interpretazione congiunta delle prime due mappe indica che l'area milanese non solo concentra personale di ricerca, ma sostiene questa dotazione con un'intensità di spesa coerente, consolidando un ecosistema in cui università, centri di ricerca e imprese operano su scala internazionale.

La terza mappa della Figura 3 (propensione alla brevettazione, 2020, dettaglio provinciale) mostra una dorsale di alte intensità che attraversa le province del Nord; Milano e i territori limitrofi rientrano nelle classi più elevate, insieme alla dorsale appenninica delle province dell'Emilia-Romagna. L'output brevettuale risulta quindi allineato alla concentrazione di input (addetti e spesa), segnalando una buona capacità di traduzione della ricerca in risultati proprietari. Alla luce dei Tavoli, questo è un punto da condividere e diffondere: occorre evitare che i benefici restino concentrati nei “nodi forti”, attivando trasferimento tecnologico e “fertilizzazione incrociata” verso aree periferiche, PMI e filiere artigiane (tema richiamato anche rispetto al rischio di desertificazione commerciale e alla necessità di reti e partenariati locali).

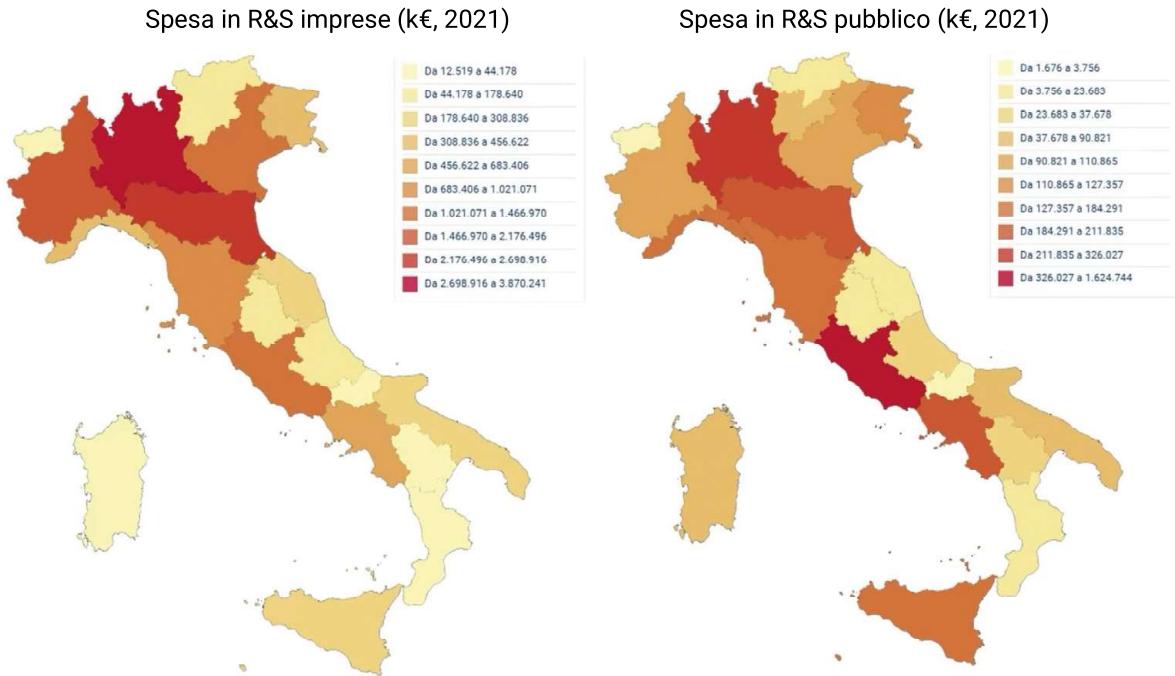


Figura 4. Mappatura di misure selezionate dell'innovazione nel territorio, focus su spesa privata e pubblica. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Passando alla Figura 4, questa si propone di approfondire l'eterogeneità esistente tra l'intensità innovativa che pertiene diverse categorie di enti, ossia il settore privato e quello pubblico. In particolare, la prima mappa (spesa in R&S delle imprese, 2021) conferma il vantaggio lombardo e, in particolare, dell'area milanese nella componente business: il tessuto manifatturiero e dei servizi avanzati sostiene investimenti significativi in ricerca applicata e sviluppo di prodotto/processo. Il benchmarking suggerisce che la competitività di Milano e del territorio limitrofo, è trainata dalla spesa privata, con ricadute lungo le catene del valore regionali e interregionali.

La seconda mappa della Figura 4 (spesa in R&S pubblica, 2021) sposta invece il baricentro: emergono contesti con forte presenza di enti nazionali e grandi atenei (in primis il Lazio), mentre la Lombardia, pur su livelli elevati, non detiene l'apice della distribuzione. Ne discende un'indicazione di governance: per ampliare le basi di conoscenza precompetitiva a beneficio dell'ecosistema metropolitano—e in particolare delle PMI—è strategico rafforzare i legami strutturati con la ricerca pubblica (laboratori congiunti, dottorati industriali, accordi quadro, accesso condiviso a infrastrutture e test-bed).

Nel complesso, le cinque mappe disegnano un profilo coerente: Milano si colloca ai vertici nazionali quando l'innovazione è misurata attraverso input e output legati al sistema delle imprese; risulta relativamente meno favorita dove prevale la concentrazione di spesa pubblica nazionale.

Per la futura struttura di supporto alla governance metropolitana, le priorità operative richiamano:

- a) consolidare capitale umano e reti impresa-ricerca e rafforzare i legami stabili impresa-ricerca per estendere l'innovazione alle PMI;
- b) ridurre le frizioni amministrative e di accesso a spazi/servizi per R&S (ad esempio, supportare i Comuni con servizi condivisi—quali sportelli unici per le attività produttive sovraccamunali, assistenza ai bandi, e simili—così da non lasciare indietro i territori meno dotati);
- c) diffondere strumenti di trasferimento tecnologico verso aree e attori meno connessi, in linea con la logica di sviluppo condiviso.

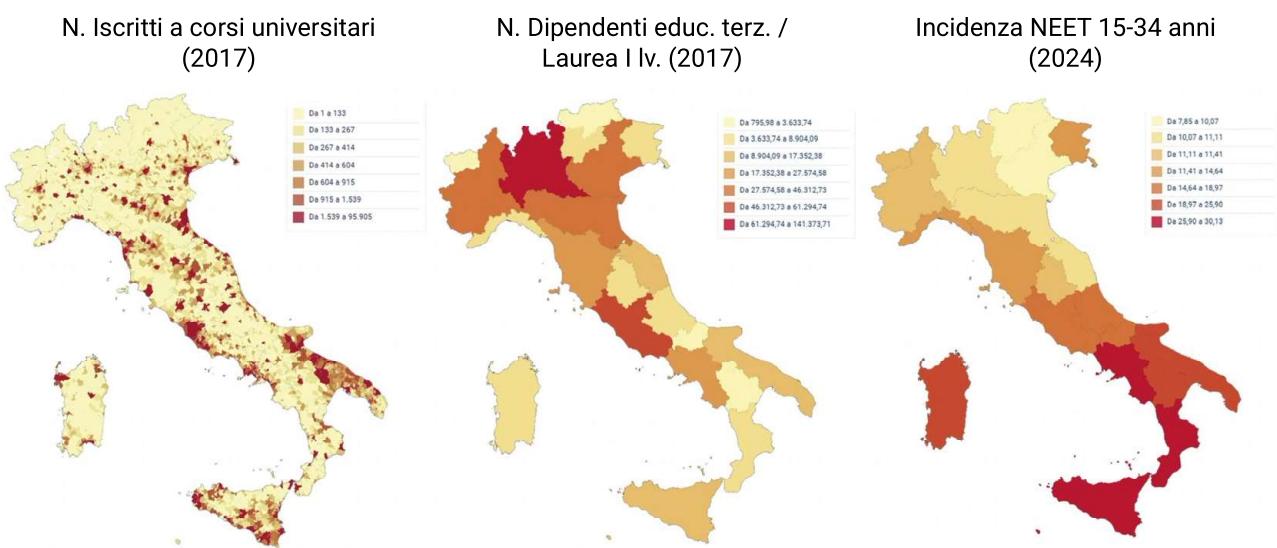


Figura 5. Mappatura di misure selezionate del capitale umano sul territorio. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Spostando l'attenzione sul tema del **capitale umano**, la prima mappa della Figura 5 (numero di iscritti a corsi universitari, 2017, dettaglio comunale) restituisce una distribuzione puntiforme con addensamenti marcati nei principali poli accademici; l'area metropolitana milanese rientra stabilmente nelle classi più elevate. Ciò riflette un bacino studentesco ampio e diversificato che alimenta domanda e offerta di servizi formativi avanzati e costituisce un serbatoio di competenze per il mercato del lavoro locale.

Il dato conferma la capacità attrattiva del sistema universitario locale e dialoga con quanto emerso dalle interviste e dai Tavoli: la massa critica studentesca è un fattore abilitante per l'ecosistema metropolitano (ricerca, servizi avanzati, imprese knowledge-intensive), ma pone anche condizioni abitative e di servizi che, se non presidiate, alimentano rischi di espulsione (costo degli alloggi) e di peggioramento della qualità della vita (tema approfondito successivamente in merito alla qualità della vita).

La seconda mappa della Figura 5 (numero di dipendenti con istruzione terziaria/laurea di I livello, 2017, scala regionale) evidenzia un gradiente Nord–Sud netto, con la Lombardia al vertice nazionale. Per Città Metropolitana di Milano ciò segnala la presenza di un mercato del lavoro ad alta qualificazione coerente con la specializzazione in R&S d’impresa osservata in precedenza. Al tempo stesso, i Tavoli hanno richiamato due criticità: (i) il mismatch su profili tecnico-professionali (specialmente manifatturieri e “key workers” nei servizi essenziali); (ii) il rischio di polarizzazione tra occupazioni ad alta tutela e segmenti a bassa qualità del lavoro. Ne discende l’opportunità, già indicata nel report, di rafforzare alleanze formative scuola–ITS–università–impresa (percorsi duali, dottorati industriali, “reskilling”) e di orientare l’azione metropolitana verso la valorizzazione dei profili tecnici richiesti dalle filiere locali, evitando una lettura esclusivamente “milanocentrica” e supportando i Comuni nella costruzione di sportelli e servizi condivisi per l’incontro domanda–offerta.

Complementare alle prime due mappe, la terza mappa della Figura 5 esplora l’incidenza di NEET, ossia giovani che non sono né occupati, né iscritti a nessun corso di studi o di formazione (15–34 anni, 2024, scala regionale). In particolare, misurare il capitale umano in maniera eclettica implica necessariamente una analisi complementare della distribuzione di coloro che possono incorrere in fenomeni di esclusione, proprio per la difficoltà che questi soggetti possono incontrare nel processo di acquisizione di tale capitale. Rispetto a questa dimensione, la mappa conferma la maggiore esposizione del Mezzogiorno, mentre le regioni del Nord–Lombardia inclusa–mostrano livelli più contenuti. Per il benchmarking della Città Metropolitana di Milano il quadro è relativamente favorevole, ma non privo di segnali d’allerta: la presenza di NEET locali nelle periferie e nei Comuni con minore accesso a trasporti, servizi e, soprattutto, formazione e opportunità lavorative può tradursi in vulnerabilità strutturali, come già rilevato nel capitolo 2 del report (rischi di lavoro povero e impoverimento della qualità della vita). Ciò suggerisce una linea di azione del nuovo organo di governance basata su interventi mirati e territorializzati (tirocini e apprendistati con incentivo alla mobilità, sportelli di prossimità, presa in carico integrata con terzo settore), sostenuti da dati disaggregati e serie storiche per monitorare esiti e ridurre la dispersione.

La Figura 5 restituisce, quindi, per Milano un profilo di forte attrazione e dotazione di capitale umano qualificato, con un vantaggio netto nel confronto con la media nazionale. Ciononostante, questo quadro è accompagnato da nodi critici, già emersi nel report: costo dell’abitare, accessibilità dei servizi, disallineamenti formativi e rischio di segmentazione del mercato del lavoro.

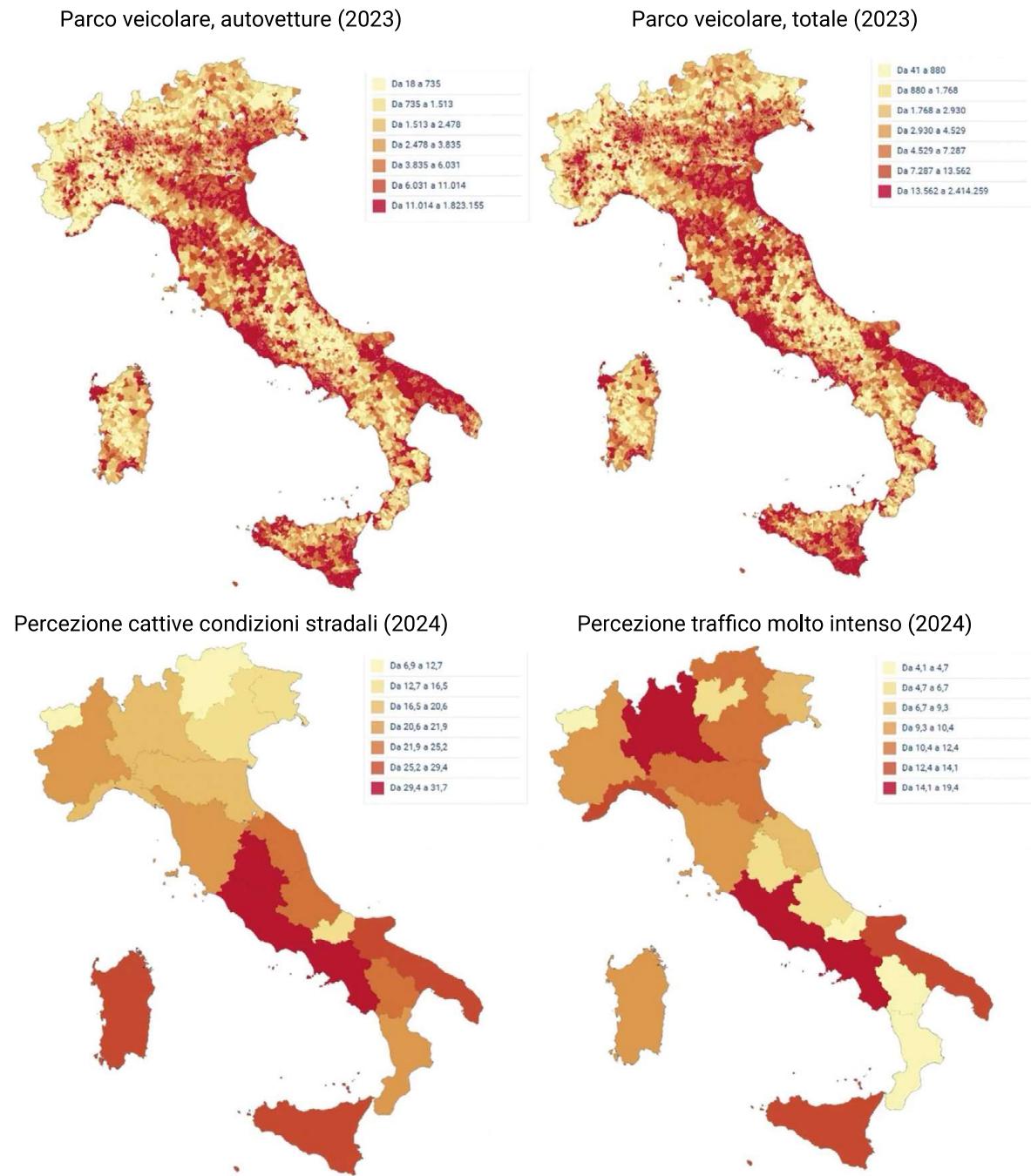


Figura 6. Mappatura di misure selezionate relative alla mobilità nel territorio. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell' allegato 1.

Il tema della **mobilità** risulta molto complesso e, al contempo, particolarmente difficile da analizzare data la limitata disponibilità di dati capillari, specialmente riguardo a forme più moderne e in crescente diffusione di mobilità, quali, ad esempio, micromobilità basata su “carsharing” e declinazioni simili relative ad altri mezzi di mobilità urbana (bikesharing e simili, ad esempio). Ciononostante, la Figura 6 si propone di esplorare ed analizzare in ottica comparativa il territorio in cui Città Metropolitana di Milano si colloca rispetto ad alcune dimensioni rilevanti per i cittadini e le imprese del territorio.

La prima mappa della Figura 6 (parco veicolare, autovetture, 2023) mostra una concentrazione elevata lungo l'asse padano e nei principali sistemi metropolitani. L'area milanese rientra nelle classi superiori, in linea con la densità insediativa e con il ruolo di nodo attrattore di pendolarità. Aspetto secondario, ma particolarmente rilevante, che emerge da questa prima mappa è anche una immagine indiretta della distribuzione di densità abitativa del territorio. Questa dimensione risulta però determinante da considerare in fase di definizione delle esigenze di mobilità del territorio. Tale aspetto, come anche emerso dai Tavoli di ascolto, risulta fondamentale in ottica di pianificazione futura degli organi locali e di Città Metropolitana come orchestratore e coordinatore di tali sforzi.

La seconda mappa della Figura 6 (parco veicolare totale, 2023) conferma il quadro della precedente, estendendolo alle altre categorie di veicoli (includendo quindi anche autotrasporti e motocicli, ad esempio): i massimi si collocano nei contesti metropolitani e lungo i corridoi logistici del Nord. Anche in questo caso la Città Metropolitana di Milano si posiziona nella fascia alta a livello nazionale.

La terza mappa della Figura 6 (percezione di cattive condizioni stradali, 2024) evidenzia valori più elevati nelle regioni meridionali e insulari; il Nord, Lombardia inclusa, si colloca in classi più favorevoli. Ne deriva un profilo in cui la dotazione veicolare dell'area milanese è elevata, mentre la qualità percepita della rete stradale—letta su scala regionale—risulta relativamente migliore rispetto alla media nazionale.

Nonostante la buona percezione delle condizioni stradali vantata dal territorio in cui Città Metropolitana si inserisce, la quarta mappa della Figura 6 (percezione di traffico molto intenso, 2024) segnala criticità marcate nei sistemi ad alta urbanizzazione e lungo i principali assi di scorrimento. La Lombardia figura tra le aree con percezioni più alte, coerentemente con i volumi di domanda e con la presenza di poli produttivi e direzionali. Per Milano ciò si traduce in un differenziale: parco veicolare e congestione sopra la media, qualità percepita della rete relativamente più favorevole.

Nel complesso, la Figura 6 restituisce un quadro in cui la Città Metropolitana di Milano combina livelli elevati di dotazione veicolare e congestione con standard infrastrutturali percepiti migliori della media nazionale. Trattandosi di una lettura preliminare su scale aggregate, un approfondimento utile al benchmarking operativo dovrebbe integrare indicatori pro-capite (veicoli/1.000 residenti), misure di carico e velocità media sui principali corridoi, e serie storiche per cogliere l'evoluzione dei picchi di traffico e l'effetto di interventi su trasporto pubblico locale e mobilità dolce.

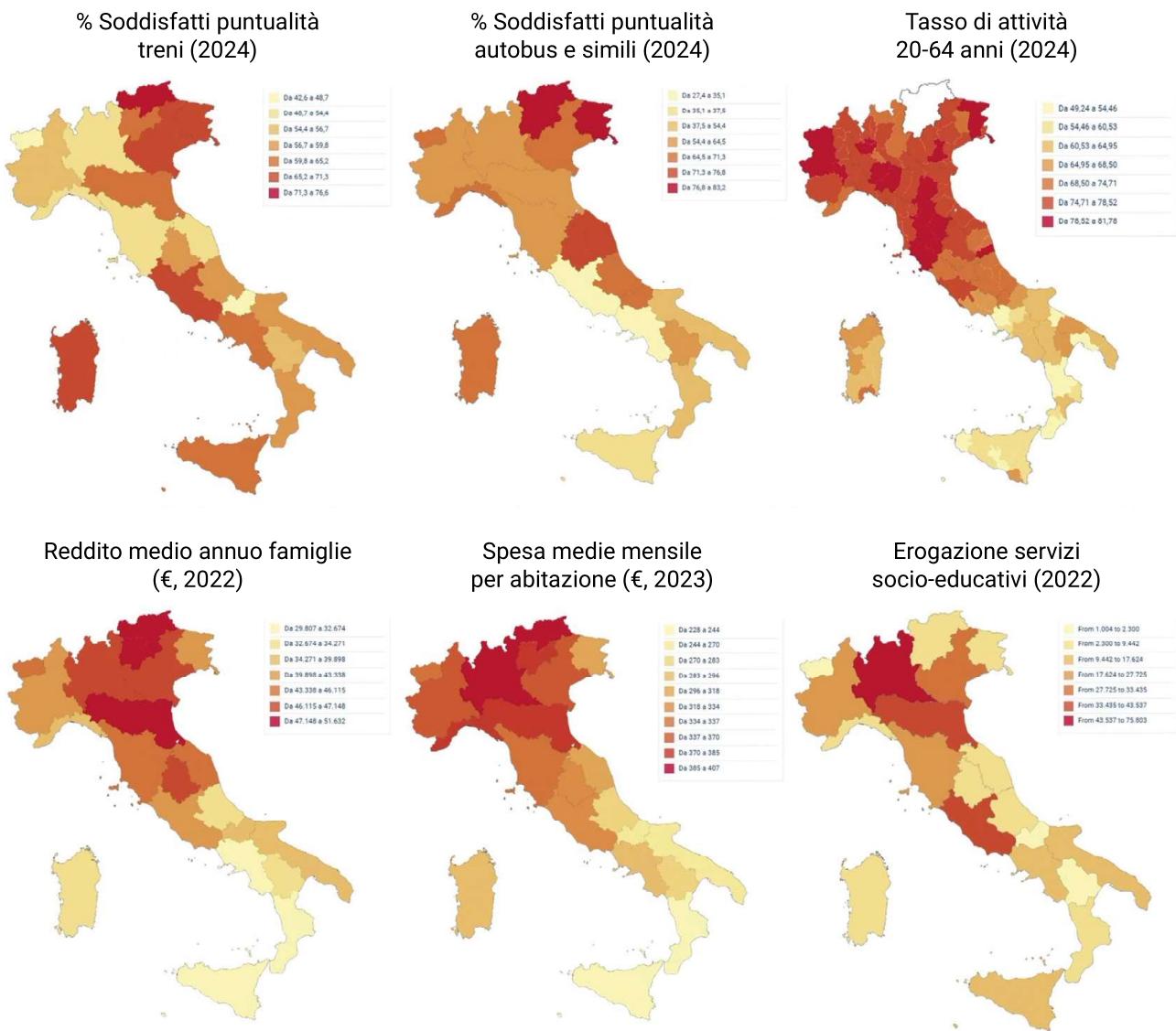


Figura 7. Mappatura di misure selezionate della qualità di vita sul territorio. Note: elaborazione degli autori basate su diversi dataset citati nell'allegato 1.

Infine, la Figura 7 analizza una panoramica di alcune dimensioni, selezionate in base alla disponibilità di dati opportuni per un'analisi comparativa, che contribuiscono alla misurazione della **qualità della vita**. La prima mappa della Figura 7 (percentuale di utenti soddisfatti dalla puntualità dei treni, 2024) colloca la Lombardia nelle classi alte: la performance percepita del servizio ferroviario regionale/suburbano è superiore alla media italiana. In termini funzionali, ciò è coerente con la scala dei flussi pendolari dell'area milanese e con la presenza di dorsali ferroviarie dense: l'affidabilità del treno mitiga parte della domanda di spostamenti su gomma ma, come mostrato dalla percezione di traffico intenso (Figura 6), non la assorbe completamente.

Ne discende una lettura integrata: l'offerta ferroviaria è un punto di forza, ma la domanda residua su strada rimane elevata e richiede ulteriori leve di "shift" modale.

La seconda mappa della Figura 7 (percentuale di utenti soddisfatti dalla puntualità di autobus e simili, 2024) mostra la Lombardia su valori medio-alti. La performance del trasporto pubblico locale su gomma risente maggiormente della congestione stradale (Figura 6): nei contesti metropolitani l'affidabilità percepita tende a flettersi per l'esposizione a colli di bottiglia urbani. L'implicazione operativa è dunque chiara: laddove il treno garantisce affidabilità, mezzi alternativi come l'autobus, il tram e il filobus necessitano di misure di priorità (corsie riservate, semaforizzazione intelligente) per stabilizzare la qualità percepita e ampliare lo spazio competitivo rispetto all'auto privata.

La terza mappa della Figura 7 (tasso di attività della popolazione 20-64, 2024), che ha anche valenza descrittiva della dinamica demografica relativa al contesto lavorativo, segnala per la Lombardia un posizionamento di vertice nazionale. Ciò riflette una domanda di lavoro sostenuta e un'offerta di competenze ampia (Figura 5), in coerenza con la densità di imprese innovative (Figure 1-2). Ne deriva che una partecipazione elevata alla forza lavoro sul territorio si accompagna ad un ecosistema produttivo dinamico. L'anello di tenuta riguarda la capacità di sostegno ai carichi familiari (vedi sotto) e la gestione dei tempi di mobilità quotidiana, come già evidenziato sopra nella Figura 6.

Successivamente, la quarta mappa della Figura 7 (reddito medio annuo delle famiglie, 2022) colloca la Lombardia nelle classi più alte. In chiave comparativa, l'area di Milano e il suo *hinterland*, combina alti redditi con alti prezzi dei fattori urbani: il vantaggio reddituale è reale ma non lineare nella sua traduzione in benessere, poiché entra in tensione con il costo dell'abitare e con i tempi/costi di spostamento.

La quinta mappa della Figura 7 (spesa media mensile per abitazione, 2023) conferma, infatti, questo nodo critico: la Lombardia è tra le aree a maggiore esborso. L'interdipendenza con le altre aree tematiche è immediata: l'attrattività studentesca (Figura 5, iscritti universitari) e la densità occupazionale alimentano la pressione sul mercato degli affitti, spingendo famiglie e studenti verso la corona esterna. Questo, a sua volta, accresce pendolarismo e congestione (Figura 6) e incide sui tempi di vita/lavoro, con effetti redistributivi e sulla qualità percepita dei servizi e, soprattutto, sulla qualità complessiva della vita dei cittadini.

Infine, la sesta mappa della Figura 7 (erogazione di servizi socioeducativi, 2022) segnala una dotazione superiore alla media nel Nord e in Lombardia. L'evidenza, basata su indicatori complessivi della fornitura di tali servizi – ossia, che raccolgono l'erogazione sia di servizi per la prima infanzia che per i periodi successivi – forniti da ISTAT, è coerente con tassi di attività elevati: servizi per l'infanzia più diffusi sostengono la partecipazione, in particolare femminile. Il punto di attenzione, tuttavia, è la possibile eterogeneità intra-metropolitana: disponibilità e

accessibilità economica dei servizi possono variare tra centro e cintura, influenzando le scelte residenziali e la capacità delle famiglie di reggere i costi urbani.

Per concludere, in ottica di una lettura trasversale e di benchmarking nazionale, l'area metropolitana di Milano e più in generale la regione Lombardia presentano un profilo di alta partecipazione al lavoro, redditi elevati, buona qualità percepita dei servizi di trasporto, ma scontano costi abitativi molto alti e congestione. Il sistema funziona perché capitale umano (Figura 5) e tessuto innovativo (Figure 3–4) generano redditi e domanda di beni e servizi, con il conseguente proliferare di attività di impresa (Figure 1–2); tuttavia, la pressione abitativa spinge verso la periferia e aumenta la dipendenza dall'auto, con ricadute su tempi di spostamento, accesso a opportunità e benessere. Per mantenere il vantaggio competitivo, la traiettoria più efficace è quella che ricuce i nessi: alloggio accessibile per i cittadini (siano essi studenti o lavoratori) prossimi agli assi ferroviari; priorità al trasporto pubblico locale su gomma nelle tratte critiche; tenuta e riequilibrio territoriale dei servizi socioeducativi; monitoraggio fine delle differenze entro l'area metropolitana.

In sintesi, queste considerazioni descrittive rappresentano una base di partenza per una valutazione più approfondita e capillare delle dinamiche che possono favorire uno sviluppo economico e sociale sostenibile del territorio di Città Metropolitana di Milano.

CONCLUSIONI

Verso una governance plurale e multistakeholder, e un metodo di lavoro policentrico e partecipativo

La prima indicazione che emerge chiara dalla ricerca esplorativa è una conferma per gli studi sullo sviluppo locale e, in particolare, per la prospettiva dello “sviluppo condiviso” così come proposta in apertura. Un territorio, oltre che – e forse prima ancora che – da un’investitura politico-istituzionale, acquisisce fisionomia, forma e identità attraverso un processo attivo di costruzione dello spazio, dove ciò che conta è il modo di cooperare degli attori sociali – individuali e collettivi – che lo popolano; un modo indirizzato a generare valore condiviso, capace di riconoscere nel territorio stesso un bene comune e di sviluppare senso di appartenenza. Se non vogliamo istituire una gerarchia di importanza, possiamo quantomeno affermare che investitura politico-istituzionale e costruzione attiva dello spazio devono procedere insieme.

La creazione di connessioni, il lavoro di rete, la condivisione di idee, progetti, competenze, risorse non sono processi che si realizzano in modo spontaneo, per quanto si alimentino inevitabilmente anche di spinte “dal basso” e da una propensione volontaristica: richiedono **occasioni, luoghi, strumenti, pratiche, apprendimento, sperimentazioni e tempo, ossia un orizzonte di lungo periodo affinché gli attori si (ri)conoscano reciprocamente, imparino a fidarsi. E richiedono coordinamento, anzi, per essere più precisi, un sistema di governance appropriato, che è tanto più necessario quanto più il territorio è complesso e articolato al suo interno.**

L’esperienza dell’evoluzione nel tempo delle Città metropolitane¹⁰ e quella di Milano in modo specifico sono al riguardo istruttive, come la letteratura in materia evidenzia¹¹.

¹⁰ Purcaro S., a cura di, *WHAT NEXT? Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione*, Carocci, Bari 2024.

¹¹ Pasini N., Fasano L. *Istituzioni, rappresentanza, politiche. Quale Città metropolitana?*, in Lodigiani R., a cura di, *Milano 2015. La città metropolitana sfide, contraddizioni, attese. Rapporto sulla città*, Fondazione Ambrosianum, FrancoAngeli, Milano 2015

Le interviste ai testimoni privilegiati e i Tavoli di ascolto con gli attori locali hanno infatti insistito in modo convergente sulla necessità di rafforzare la governance metropolitana che, peraltro, è già chiaramente definita sotto il profilo istituzionale, nella sua struttura (organi e funzioni). Si auspica però che essa acquisisca **maggior legittimazione e forza, assieme a una maggiore capacità di coinvolgimento fattivo di tutti i Comuni del territorio** nelle scelte strategiche e nella messa a punto degli strumenti di gestione e sviluppo del territorio stesso.

Tutto ciò, avendo bene in mente gli assi lungo i quali la governance metropolitana è chiamata a consolidarsi, ancorandosi al **principio di sussidiarietà: sia nella sua dimensione verticale**, modulando l'amministrazione a più livelli e in chiave partecipativa (dai Comuni fino all'Unione europea passando per la Regione); **sia nella sua dimensione "orizzontale"**, valorizzando il ruolo e la cooperazione degli attori non istituzionali, portatori di interessi diretti e indiretti sul piano economico-produttivo e sociale.

Occorre dunque **un sistema decisionale e un metodo di lavoro multilivello e plurale, multi-stakeholder, ma anche policentrico e partecipativo** teso a mobilitare risorse e progettualità, sia per convergere sulle strategie di azione sia, prima ancora, per rilevare e leggere i bisogni della cittadinanza. Ciò, a sua volta, implica di **non imporre soluzioni pre-confezionate e visioni ideologiche, ma di aprire arene di confronto** nelle quali le priorità di intervento, le problematiche da risolvere e le proposte di soluzioni avanzate dai diversi attori vengano discusse al fine di trovare spazi di azione comuni; e insieme implica di **esplorare dentro tali arene modalità inclusive di coordinamento negoziale**. L'agenda metropolitana potrà così definirsi in modo progressivo, a partire da progetti, anche di natura sperimentale, su cui aggregare coalizioni, traducendo le aspettative di cambiamento in programmi di azione realistici.

Cimentarsi lungo questa strada supera l'idea di un vertice-centro che decide per la periferia, a favore di un'impostazione che riconosce come le conoscenze e le competenze necessarie ad assumere decisioni pubbliche e di interesse generale sono distribuite fra più soggetti, un'impostazione che, pertanto, mette a valore conoscenze, competenze (formali e informali) e sensibilità dei soggetti del territorio; e, in particolare, di tutto il territorio, nella sua articolata composizione.

Che quelle appena descritte siano avvertenze ed esigenze sentite dagli attori locali lo testimonia, fra l'altro, il *"Patto per il rilancio del governo metropolitano"* siglato il 9 giugno 2023 tra Assolombarda e sindacati territoriali, aggiornato nel gennaio 2024, sulla scorta di **un processo di concertazione, partecipato**. Al centro del Patto vi è la proposta di una riorganizzazione amministrativa e funzionale di Città Metropolitana così da metterla nelle condizioni effettive di affrontare aree di intervento cruciali per lo sviluppo metropolitano, quali la *formazione, le infra-*

strutture, la mobilità, l'abitare. Queste hanno infatti una dimensione “allargata”, sovra comunale e chiedono perciò di essere affrontate in una prospettiva metropolitana. Al riguardo, si sottolinea, le proposte legislative di riforma poste sul tappeto con l'avvio della XIX legislatura, sono insufficienti. Esse infatti mirano esclusivamente a rafforzare la legittimazione politica dell'ente Città Metropolitana con l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (in una parola con il ricorso al suffragio universale): un aspetto certamente importante, ma solo uno di quelli da considerare, perché occorre anche affrontare con decisione il nodo delle risorse finanziarie, umane, operative e delle competenze in capo all'ente, affinché esso possa agire in modo realmente incisivo.

È davvero significativa **la consonanza con quanto emerso dallo studio** di cui abbiamo riportato i risultati nei capitoli precedenti. Per dirla in sintesi, i testimoni privilegiati e i partecipanti ai Tavoli di ascolto hanno richiamato l'importanza di **concepire lo sviluppo in chiave multidimensionale**, integrando dimensioni economiche, sociali e ambientali, e identificato alcune priorità di intervento (sostegno all'imprenditorialità, innovazione tecnologica e digitale, rafforzamento del capitale umano e della formazione, investimenti in mobilità sostenibile, attenzione alle fasce vulnerabili e il potenziamento del welfare...); hanno puntato l'attenzione sul fatto che carenze infrastrutturali, costo elevato delle abitazioni, burocrazia eccessiva, disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, rischio di polarizzazione economico-sociale frenino lo sviluppo locale – ovvero gli imprimano **una direzione poco sostenibile** – mentre, per contro, la tradizione di pianificazione strategica territoriale, il perdurare di valori identitari, l'orientamento all'inclusione e al pragmatismo (la cultura diffusa del “fare e del produrre”), la diversificazione del tessuto produttivo e la presenza di una pluralità di attori, dal terzo settore alla cultura e alla formazione, siano punti di forza e leve di sviluppo.

In questo quadro, la Città Metropolitana è chiamata a rafforzare la propria capacità di visione e azione politica, concentrando le risorse su ambiti prioritari e valorizzando la ricchezza e la diversità del territorio. Anche l'analisi descrittiva e comparativa di alcune dimensioni chiave dello sviluppo economico e sociale metropolitano – focalizzata su cinque aree tematiche: imprenditorialità, innovazione, capitale umano, mobilità e qualità della vita – **ha ritratto l'immagine di una Milano metropolitana motore economico nazionale, laboratorio di innovazione e polo di attrazione di capitale umano qualificato.** Tuttavia, emergono anche **nodi critici e squilibri territoriali.** In particolare, la frammentazione in microimprese e le disuguaglianze territoriali, il disallineamento tra formazione e domanda di competenze, la congestione urbana e l'alto costo dell'abitare richiedono politiche integrate e interventi mirati. Su questi temi la struttura di supporto alla governance metropolitana dello sviluppo economico e sociale potrebbe intervenire.

Consegnando i risultati di questo studio esplorativo ribadiamo, anche alla luce di tutte le evidenze raccolte, l'indicazione di lavoro più di tutte rilevante sulla quale dovrà insistere la struttura di supporto: incoraggiare e sostenere nel tempo la disponibilità a collaborare dei soggetti locali, degli stakeholder dello sviluppo economico e sociale metropolitano, mettendo in comune idee progettuali, competenze, risorse, finalizzando progettualità specifiche, sperimentando soluzioni innovative. Suscitare la collaborazione, costruire fiducia reciproca, creare connessioni, apprendere il lavoro di rete e la condivisione richiedono tempo, luoghi e opportunità. La struttura di supporto alla governance metropolitana può operare affinché questi fattori siano messi a disposizione degli attori locali. E lo sviluppo sia realmente condiviso.

ALLEGATO 1

All'interno dello studio esplorativo volto ad accompagnare e supportare Città Metropolitana di Milano nella progettazione e realizzazione di una struttura a supporto della governance metropolitana è stato effettuato un lavoro di ricognizione finalizzato a identificare i più rilevanti enti nazionali, regionali e locali produttori dati in materia di sviluppo economico e sociale a livello metropolitano. Tali soggetti sono stati selezionati in virtù della loro riconosciuta rilevanza istituzionale e scientifica, della loro capacità di mettere a fuoco, tra gli altri, il tema dello sviluppo economico territoriale, producendo dati e report pertinenti anche al livello di Città Metropolitana di Milano. In particolare, sono stati selezionati ed esaminati gli osservatori, i report e le banche dati più rilevanti rispetto al tema di ricerca, considerando le analisi e i dati prodotti a partire dal 2022. La ricognizione ha consentito di raccogliere indicazioni utili a definire il perimetro entro cui collocare la futura struttura a supporto della governance dello sviluppo metropolitano.

I tre enti più rilevanti in termini di capacità di analizzare in profondità e con continuità le principali tendenze e trasformazioni socioeconomiche in atto su scala metropolitana sono certamente la Camera di Commercio di Milano, Monza e Brianza e Lodi, Assolombarda e Polis Lombardia. Per quanto riguarda la prima, si segnala, in particolare, l'importanza dell'**Osservatorio delle Società e delle Imprese**¹², istituito nel 2002 e operativo nell'analisi dei dati estratti dal Registro delle imprese e della normativa vigente in materia di imprese e società. A questo si affianca la pubblicazione del **Rapporto Milano Produttiva**¹³, il quale, con cadenza annuale, analizza il tessuto economico e sociale del territorio metropolitano e le sue trasformazioni. Camera di Commercio mette a disposizione anche una serie di dataset in formato open-data rispetto

¹² <https://www.milomb.camcom.it/osservatorio-societa-imprese>

¹³ <https://ester.milomb.camcom.it/rapporto-mp>

alle seguenti aree tematiche e con livello territoriale riferito alle province di Milano, Monza e Brianza e Lodi¹⁴:

- Imprese (sedi di imprese, imprese artigiane, addetti imprese, addetti imprese artigiane, localizzazioni, startup)
- Popolazione (residenti per genere)
- Commercio estero (esportazioni in euro per settore)
- Lavoro (occupati per genere, posizione professionale, settore)
- Protesti (per tipo di effetto)
- Turismo (arrivi per continente di provenienza)
- Studenti (immatricolati nelle università milanesi per ateneo e genere)
- Reddito (dalle dichiarazioni d'imposta MEF)
- Credito (depositi e prestiti bancari per Comune)
- Ambiente (albo gestori ambientali; kg rifiuti prodotti per tipo per imprese e per Comune; dichiarazioni MUD Modello Unico Dichiarazione Ambientale; registro imprese gas FGAS fluorurati; registro AEE produttori apparecchiature elettriche ed elettroniche; registro imprese pile e accumulatori)

In secondo luogo, per quanto riguarda Assolombarda, si segnalano, in particolare, quattro osservatori: l'**Osservatorio Your Next Milano**¹⁵, nato da una collaborazione tra Assolombarda, Comune di Milano e Milano&Partners, raccoglie dati e analisi relativi al quadro economico e del mercato del lavoro della città di Milano, nonché i suoi elementi di attrattività e competitività globale; l'**Osservatorio Open Innovation e Corporate Venture Capital**¹⁶, promosso da InnovUp e Assolombarda con la partnership scientifica di InfoCamere e degli Osservatori Digital Innovation del Politecnico di Milano e con il supporto dell'Area Politiche per il Digitale e Filiere, Scienza della Vita e Ricerca di Confindustria con Fondazione MAI e Piccola Industria Confindustria, il cui obiettivo è quello di esplorare i rapporti di scambio e di contaminazione tra industrie mature e venture capital e piccole startup innovative ad alto potenziale di crescita; l'**Osservatorio Agenzie per il Lavoro**¹⁷, il quale, a partire dai dati forniti dalle agenzie per il lavoro del territorio di Milano, Monza e Brianza e Lodi, monitora l'andamento del mercato del lavoro, con una particolare attenzione alla domanda di lavoro in somministrazione dal parte delle imprese; infine, l'**Osservatorio Welfare**¹⁸, il quale monitora e analizza il fenomeno del welfare aziendale, a partire

¹⁴ <https://ester.milomb.camcom.it/dashboard>

¹⁵ <https://yournextmilano.it/>

¹⁶ <https://osservatorio-openinnovation.it/>

¹⁷ <https://www.assolombarda.it/centro-studi/osservatorio-assolombarda-agenzie-per-il-lavoro-anno-2024>

¹⁸ <https://www.assolombarda.it/centro-studi/osservatorio-welfare-assolombarda-anno-2023>

da dati provenienti da contratti aziendali e dall'attività di provider esterni. Da segnalare è, inoltre, la realizzazione da parte di Assolombarda del **Booklet Economia**, il quale analizza con cadenza mensile trasformazioni e tendenze legate all'andamento dell'economia lombarda con riferimento territoriale provinciale; del **Booklet Territorio**, il quale analizza con cadenza annuale le più importanti trasformazioni urbane e l'andamento degli investimenti immobiliari a livello della Città Metropolitana di Milano; del **Cruscotto Internazionalizzazione**, il quale raccoglie e analizza dati relativi ai processi di internazionalizzazione delle province di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia con cadenza trimestrale.

Infine, per quanto riguarda Polis Lombardia, oltre a tre osservatori rilevanti in materia di sviluppo economico e sociale territoriale – Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro e della Formazione, Osservatorio Regionale del Commercio, Osservatorio Regionale Turismo e Attrattività – si segnalano il **Rapporto Lombardia**¹⁹ che, dal 2017, utilizza il framework proposto dall'Agenda 2020 dell'ONU per monitorare e analizzare i processi di sviluppo sostenibile a livello regionale e il dossier **Lombardia in cifre**²⁰, il quale raccoglie e analizza dati a livello regionale rispetto a demografia, capitale umano, lavoro, agricoltura, economia e imprese, vulnerabilità, ambiente e infrastrutture. Infine, per quanto riguarda Polis Lombardia, oltre a tre osservatori rilevanti rispetto in materia di sviluppo economico e sociale territoriale – Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro e della Formazione, Osservatorio Regionale del Commercio, Osservatorio Regionale Turismo e Attrattività – si segnalano il **Rapporto Lombardia**²¹ che, dal 2017, utilizza il framework proposto dall'Agenda 2020 dell'ONU per monitorare e analizzare i processi di sviluppo sostenibile a livello regionale e il dossier **Lombardia in cifre**²², il quale raccoglie e analizza dati a livello regionale rispetto a demografia, capitale umano, lavoro, agricoltura, economia e imprese, vulnerabilità, ambiente e infrastrutture.

Per quanto riguarda la disponibilità di banche dati e data set, è possibile ricordare, a fianco di due enti territoriali come Regione Lombardia e Comune di Milano, i quali dispongono di un ingente patrimonio informativo territoriale in formato *open-data*, la rilevanza di Istat, in particolare, con l'**Atlante Statistico del Territorio**²³ (ASTer), il quale mette a disposizione il patrimonio informativo dell'ente e di altri enti territoriali in formato grafico, tabellare e cartografico per al-

¹⁹ <https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/attivita/rapporto-lombardia>

²⁰ <https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/polis+2023/dossier-01-2023-lombardia-cifre>

²¹ <https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/attivita/rapporto-lombardia>

²² <https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/polis+2023/dossier-01-2023-lombardia-cifre>

²³ <https://aster.istat.it/>

cuni dati fino al livello territoriale provinciale e con l'approfondimento **BES dei territori**²⁴, il quale utilizza gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) per analizzare il livello sub-regionale e, in particolare, provinciale e metropolitano.

Si sottolinea, inoltre, la rilevanza del progetto **Excelsior – Sistema informativo per l'occupazione e la formazione**²⁵, promosso da Unioncamere in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con l'Unione Europea, il quale ha l'obiettivo di monitorare con cadenza mensile le prospettive occupazionali e i fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese italiane e raccoglie dati fino al livello provinciale, nonché del **Sistema di elaborazione a distanza (REX)**²⁶, promosso da Banca d'Italia, per mettere a disposizione il patrimonio informativo disponibile su imprese e sistema bancario a livello nazionale e regionale.

Infine, si ricordano come possibili ulteriori produttori di dati territoriali: il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione** (in particolare, con il rapporto “Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia”²⁷), **Age.na.s.** (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali) (con il portale statistico regionale²⁸), **Caritas Ambrosiana** (con il rapporto annuale “La povertà nella Diocesi di Milano”²⁹) e **Fondazione Ambrosianeum** (fino al 2022, con il “Rapporto sulla città di Milano”³⁰).

²⁴ <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-bes/il-benessere-dei-territori/>. Si veda anche: https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/BESTerritorio_06_2025/Provincia .

²⁵ <https://excelsior.unioncamere.net/>

²⁶ <https://www.bancaditalia.it/statistiche/basi-dati/rdc/rex/index.html?dotcache=refresh>

²⁷ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/xv-rapporto-annuale-gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-italia-2025>

²⁸ <https://stat.agenas.it/>

²⁹ <https://www.caritasambrosiana.it/osservatorio/rapporto-sulle-poverta>

³⁰ <https://ambrosianeum.org/rapporti-sulla-citta/>



UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

WWELL
Welfare, Work, Enterprise
Lifelong Learning