



Milano, Monaco, Barcellona: ecosistemi a confronto

Le sfide che le aree urbane devono fronteggiare richiedono modelli di business fondati su un approccio strategico integrato e sostenibile

di Alexander Maximilian Hiedemann, Piergiacomo Mion Dalle Carbonare e Greta Nasi

L'evoluzione della società, la progressiva urbanizzazione e soprattutto l'innovazione tecnologica hanno influenzato il ruolo delle città e la loro capacità di rispondere ai bisogni. In particolare, le trasformazioni economico-sociali che si sono succedute e il contestuale emergere di nuovi modi di vivere le città da parte dei cittadini richiedono un cambiamento nel loro modello di business. Il paradigma urbano della *smart city* rappresenta una possibile risposta di natura multidimensionale per attivare dinamiche positive tra

processi di urbanizzazione e attrattività locale. Lo scopo è quello di creare e connettere capitale umano, capitale sociale e infrastrutture, tradizionali o elettroniche (ICT), per promuovere ecosistemi in grado di supportare sviluppo economico sostenibile e garantire migliori condizioni qualitative della vita urbana.

Ciò implica un cambiamento di ruolo per le amministrazioni pubbliche locali che non ricoprono più solo una funzione di regolatore e gestore dei servizi pubblici, ma devono governare una pluralità di attori impegnati nel sostenere la competitività. Si assiste dunque alla transizio-

ne da un approccio di stampo tradizionale ai servizi pubblici ad approcci multicanale e multiattore che richiedono l'adeguamento di modelli di business per rispondere in modo localizzato ed efficace alla complessità «glocale» del territorio.

Il modello di business che adotta una città che vuole essere «smart» deve saper coniugare la *vision* strategica della smart city in un determinato territorio con la capacità da parte del settore pubblico di agirla e di governare

L'articolo si basa su dati ed evidenze raccolte nell'ambito di una ricerca più ampia effettuata con contributo liberale di Assolombarda.

e coordinare le iniziative convergenti attuate dagli altri attori del territorio.

Per comprendere le dinamiche in atto in Europa in ambito di evoluzione dei modelli di business delle città, questo articolo mette a confronto Milano, Monaco di Baviera e Barcellona. La scelta è ricaduta su tre città europee che si trovano in alcune delle principali macroaree della competitività in Europa. Dall'analisi si evincono similitudini, differenze e possibili buone pratiche dei modelli in essere utili a identificare possibili scenari e strategie future da porre in atto in altri contesti europei a supporto dell'attuazione di modelli di sviluppo urbano innovativi e flessibili.

Metodologia

Alla base di questo articolo c'è un percorso di ricerca che, attraverso analisi documentale e interviste semi-strutturate ad attori chiave dei comuni delle città selezionate, ha analizzato alcuni elementi fondanti il modello di business delle città. In particolare, sono state analizzate

tre dimensioni dei modelli di business (1), ovvero:

■ *vision e strategia*, intese quali la chiarezza con cui la strategia dell'amministrazione pubblica è declinata all'interno dei diversi documenti strategici e programmatici dell'ente, nonché ai diversi livelli dell'organizzazione;

■ *capacità di implementazione*, corrispondente alla capacità dell'amministrazione pubblica di garantire le risorse finanziarie, il capitale umano e le dotazioni di infrastrutture informatiche necessarie a supporto della sostenibilità di medio e lungo periodo delle iniziative sottostanti il modello di business;

■ *governance*, intesa come la presenza di competenze istituzionali, nonché l'armonia tra il sistema di governo delle relazioni inter- e intra-organizzative e il modello di business della smart city.

Le tre città sono state selezionate con l'obiettivo di garantire, a un tempo, la comparabilità delle informazioni e la rappresentatività dell'a-

nalisi. In particolare, le città selezionate sono state Milano, Monaco di Baviera e Barcellona, città comparabili per dimensione, sfide e ruolo di città metropolitane di riferimento all'interno delle rispettive macroaree della competitività (Lombardia, Baviera e Catalogna) e, nel contempo, caratterizzate da stadi di maturità dei modelli di sviluppo urbano diversi. L'analisi è stata condotta nel corso della primavera del 2016. Si tratta di un anno particolare sia per Barcellona, dove da poco più di sei mesi si era insediato il nuovo sindaco, sia per Milano, dove il sindaco era a fine mandato.

Di seguito, si riportano i risultati riguardanti la fotografia dello stato di maturità dei modelli di business di Milano, Monaco di Baviera e Barcellona, per poi procedere al confronto e alla discussione delle evidenze.

(1) H. Chourabi et al., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45th Hawaii International Conference on System Science (HICSS), IEEE, 2012; M. Cucciniello, G. Nasi, *L'attuazione dell'e-government in Italia: retorica o realtà?*, White Paper OCAP, Milano, Egea, 2007.

La vision di Milano per la smart city è prevalentemente legata alla mobilità sostenibile (*smart mobility*) e all'efficienza energetica (*smart environment*). Dall'analisi condotta emerge che non si tratta unicamente di priorità di investimento da parte del comune, ma anche di ambiti particolarmente rilevanti e condivisi da imprese e cittadini residenti.

Il modello di business di Milano, seppur basato su strumenti di partecipazione che vedono il coinvolgimento degli interlocutori chiave del territorio, è fondato su un sistema di governo dei processi decisionali (interni ed esterni al comune) che è prevalentemente accentrato a livello di dirigenza apicale. La pianificazione a medio-lungo termine è formalmente ancorata alla programmazione operativa, che prevale nell'orientare le singole iniziative.

Pur in collaborazione con altri soggetti, il comune di Milano si caratterizza nel 2016 per un modello di business in cui all'ente è riconosciuto il ruolo principale per lo sviluppo e la realizzazione di nuovi modelli di governo dei servizi smart. La proiezione esterna del comune in ottica di iniziative a supporto del modello di business della smart city risulta perciò variabile in funzione della natura della specifica iniziativa e si caratterizza per un coinvolgimento di altri soggetti che risponde a peculiari valutazioni di opportunità. Ciò non consente di fruire pienamente della volontà di partecipazione mostrata dagli attori del territorio.



Dall'analisi degli elementi fondanti la capacità di implementazione si evince un impegno sostanziale da parte del comune, che si fa carico di fornire la maggior parte delle risorse finanziarie per l'attuazione del modello di business smart attraverso la gestione coordinata delle fonti finanziarie di medio-lungo termine e il coordinamento degli investimenti tecnologici. Ciò, come

anche evidenziato in alcune interviste, potrebbe portare a potenziali criticità in termini di sostenibilità nel medio-lungo periodo delle iniziative di smart city avviate nel tempo proprio perché dipendenti quasi esclusivamente dall'alloca-

zione di risorse proprie. In un momento di ricambio politico con possibile identificazione di nuove priorità e ambiti meritevoli di risorse, ciò può rappresentare un elemento di rischio. La diversificazione attraverso, per esempio, il rafforzamento

della capacità dell'amministrazione di accedere alle fonti comunitarie di Horizon2020 e di coinvolgere soggetti privati negli investimenti potrebbe essere incisiva nella concreta possibilità di portare a termine il percorso intrapreso.

Il modello di business della smart city di Monaco si fonda sulla riqualificazione urbana.

Il comune di Monaco è l'attore principale della vision e dei piani attuativi. In particolare, dall'analisi si riscontra una coerenza formale tra orizzonte strategico di lungo periodo e documentazione programmatica di breve. Nello specifico, il modello di business di Monaco, esplicitato all'interno di *Perspective Munich* – il documento strategico di cui si è dotata l'amministrazione al fine di definire linee guida e progetti da perseguire nel percorso di sviluppo urbano – è fondato sul principio guida di «città in equilibrio», si caratterizza per una pianificazione sinergica a uno, tre, cinque e dieci anni che prevede una declinazione delle linee guida in concrete iniziative integrate (2). L'attuazione del piano di sviluppo è costantemente monitorata attraverso sistemi di misurazione e valutazione della performance dedicati che permettono al comune di agire il suo ruolo di «guida».

Dal modello di business di Monaco deriva un'*ownership* di tipo coordinato che prevede il coinvolgimento allargato e trasversale del livel-

lo politico e gestionale a tutti i livelli organizzativi. Inoltre, il modello di business in essere si distingue per una chiara definizione dei rapporti di responsabilità e di meccanismi di raccordo tra il livello politico e la componente gestionale apicale, con un importante contributo della funzione tecnologica – vista quale elemento integrato del modello di business del comune. A supporto della capacità di implementazione del modello, si evidenzia la disponibilità di risorse ordinarie, federali e provenienti da partnership pubblico-privato.

Infine, rispetto alla dimensione della governance, il sistema di governo dei processi decisionali caratterizzanti il modello di business di Monaco si contraddistingue per essere allargato. Il coordinamento interno del modello è storicamente assicurato da un raccordo verticale e orizzontale; nelle relazioni con attori esterni, il coinvolgimento degli stakeholder che insistono sul territorio si sta sviluppando in un'ottica

Il modello di Monaco di Baviera



di partecipazione che segue un modello a «tripla elica», fondato sulla cooperazione tra centri di ricerca, imprese e pubblica amministrazione, con momenti di incontro e confronto strutturati con la cittadinanza secondo una logica di co-produzione del cambiamento. Ciononostante, l'elemento tecnologico non risulta a oggi di supporto alle dinamiche di forte dialettica inter-istituzionale, rendendo quindi maggiormente complessi i processi allargati e di co-produzione di cui sopra.

(2) Landeshauptstadt München, *München: Zukunft mit Perspektive. Strategien, Leitlinien, Projekte*, disponibile online su: https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:87edb82b-3219-4c92-af85-849722e2bd7a/Perspektive%20Flyer_web_englisch_RZ.pdf.

Il modello di Barcellona



La visione di smart city di Barcellona è chiara e orientata al risultato: Barcellona città delle persone, che si basa su obiettivi di welfare per i cittadini e di crescita sostenibile nel rispetto dell'ambiente.

Il modello di business è stato dunque fondato (fino a

metà 2015) su un commitment strategico e politico, da cui discende, secondo una logica di coerenza formale, il processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa del modello di sviluppo urbano dell'ente. Per assicurare la continuità sostanziale tra strategia e gestione delle iniziative di smartness, si rilevava un ricorso sistematico a strumenti

operativi e di monitoraggio adeguate a supporto di un'efficace attuazione integrata degli obiettivi strategici, oltre che la piena coerenza «verticale» del modello. Da maggio 2015, con il cambio della giunta, la priorità è stata rivolta al tema della co-produzione con gli individui con un conseguente cambio di assetto attuativo.

Un elemento fondante il modello di smart city di Barcellona è la disponibilità di risorse proprie qualificate, sia umane sia finanziarie, all'avvio delle iniziative. Ciò ha garantito adeguate condizioni attuative alle progettualità strategiche individuate, con riferimento alla crescita economica e della vivibilità urbana. Tra le progettualità di maggiore rilievo si ricorda *22@Barcelona*, con la riqualificazione di oltre 200 ettari e la creazione, nel 2011, di un distretto dell'innovazione.

L'orientamento al risultato, combinato all'uso di indicatori di performance semplici e chiari, ha facilitato il coinvolgimento di attori ter-

zi, principalmente privati, che hanno co-prodotto il modello smart city della città. L'ownership interna coordinata, con un raccordo tra livello politico e gestionale e supportata dalla capacità dell'amministrazione, è stata alla base del volano di investimenti pubblici e privati a supporto della sostenibilità di medio-lungo periodo del modello.

Il sistema di governo dei processi decisionali interni ed esterni del comune si è caratterizzato per essere di tipo ristretto, con un ruolo prevalentemente «pivotal» nella definizione e adozione delle iniziative. Sino al maggio 2015, la proiezione esterna dell'ente è risultata variabile in funzione della natura della specifica iniziativa con un coinvolgimento prevalente di università, imprese e altre pubbliche amministrazioni a seconda di puntuali valutazioni di opportunità. Il coordinamento del modello ha visto sino al 2015 la guida da parte di Barcelona Smart City

– la cabina di regia dell'amministrazione per il coordinamento dei progetti e delle attività smart a Barcellona – e la creazione della Situation Room – una piattaforma integrata a supporto della capacità di comunicazione inter-organizzativa e di monitoraggio delle progettualità legate al modello di business di Barcellona.

In discontinuità con tale approccio, la priorità del vertice politico insediatosi a maggio 2015 è stata rivolta al tema della co-produzione, con iniziative quali *Decidim Barcelona* – una piattaforma di partecipazione online volta al coinvolgimento della cittadinanza con l'obiettivo di individuare alcune linee strategiche di sviluppo – ponendo quindi importanti sfide per la sostenibilità e competitività del territorio nel medio-lungo periodo (3).

(3) <https://www.decidim.barcelona/pam/6/dativiz/summary>.



Alexander Maximilian Hiedemann

è SDA Professor del Knowledge Group Public Management and Policy di SDA Bocconi School of Management e Teaching Assistant presso il Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico dell'Università Bocconi. Le sue ricerche si concentrano sull'operations management nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni internazionali.
alexander.hiedemann@sdabocconi.it

Il confronto

Partendo dall'analisi della città di Milano, la dimensione di vision e strategia si contraddistingue come processo di pianificazione strategica a carattere prevalentemente operativo da cui emerge una progettualità di medio-lungo termine che consente all'amministrazione di gestire efficientemente le singole linee progettuali senza un legame esplicito alla strategia complessiva dell'ente. Diversamente, i modelli di Monaco di Baviera e Barcellona si caratterizzano per una logica verticale «a cannocchiale» che supporta la continuità tra la visione d'insieme a livello strategico e il processo di pianificazione, programmazione e controllo, mettendo così in relazione le singole iniziative del modello con la strategia generale dell'amministrazione (Tabella 1).

Dal confronto emerge come, a fronte di indirizzi strategici eterogenei che rispondono a complessità

e bisogni diversi del territorio (mobility e ambiente per Milano, riqualificazione urbana per Monaco e città delle persone per Barcellona) su cui le amministrazioni insistono, l'esplicitazione degli obiettivi strategici trasversali risulta un fattore critico per un'integrazione efficace dell'azione delle amministrazioni pubbliche e in termini di capacità di concentrazione delle risorse verso le priorità identificate.

Guardando alla dimensione della governance, Milano si distingue per un modello partecipato che vede il coinvolgimento di più attori interni ed esterni. La proiezione dell'amministrazione all'esterno risulta prevalentemente inter-istituzionale e si caratterizza per modelli e pratiche finalizzate a orientare e favorire la cooperazione sia tra i soggetti istituzionali, sia tra questi ultimi e la società civile, con l'obiettivo di fondo di migliorare il coordinamento e l'integrazione di ri-

tabella 1 | modelli di business a confronto

		Milano	Monaco di Baviera	Barcellona
Vision e strategia	Documentazione a supporto	A prevalenza operativa	Strategica e operativa integrate	Strategica e operativa integrate
	Sistemi di monitoraggio e valutazione della performance	Presenti ma non esplicitati	Sistemi di monitoraggio e valutazione espliciti	Ricorso sistematico a strumenti operativi e di monitoraggio
Capacità di implementazione	Ownership organizzativa	Accentrata gestionale	Coordinata (gestionale-politica)	Coordinata (gestionale-politica)
	Ruolo dell'ICT	Dichiarata, agita in modo a tratti operativo	Agita nell'ambito alla strategia	Agita integrata alla strategia
	Sostenibilità del modello	70 per cento risorse ordinarie	Risorse umane e finanziarie disponibili nel medio-lungo periodo	Mix finanziario (risorse interne ed esterne) con prospettiva di medio-lungo periodo
Governance	Governance esterna	Partecipata (inter-istituzionale)	Variabile in funzione delle iniziative	Partecipata
	Ruolo dell'amministrazione	Pivotale o unico	Pivotale	Pivotale o partner in base alla natura delle diverse iniziative

sorse e competenze nella definizione e implementazione di programmi e progettualità specifici da parte dell'ente. Tale modello collaborativo si caratterizza per un coinvolgimento del territorio unicamente nelle fasi di individuazione delle priorità progettuali, non prevedendo quindi in modo esplicito iniziative riconducibili a un modello di co-produzione che segua una logica delle teorie di *service management*. Diversamente da Milano, i modelli di Monaco di Baviera e Barcellona (a partire dal maggio 2015) si distinguono per una proiezione esterna che vede un' enfasi prevalente al coinvolgimento dei cittadini non limitata ai soli processi decisionali. Dal confronto si evince che, se non portata all'estremo, l'istituzione di meccanismi di co-produzione che prevedono il coinvolgi-

mento degli stakeholder nelle fasi di definizione delle priorità strategiche e successiva adozione può supportare la capacità dell'amministrazione di attuare cambiamenti condivisi e, nel contempo, mantenere il ruolo di «guida» del proprio modello.

Infine, con riferimento alla capacità di implementazione – ovvero la capacità di garantire le risorse finanziarie, il capitale umano e le dotazioni di infrastrutture informatiche necessarie all'implementazione del proprio modello di business – tutte e tre le città analizzate dispongono del capitale umano necessario e vedono la tecnologia quale principale asset del proprio modello di business e quale leva strategica nella risposta ai bisogni di cittadini e imprese. Tuttavia, guardando alla sostenibilità economico-finanziaria

delle iniziative a supporto dei diversi modelli di business, emerge come solo Monaco di Baviera e Barcellona siano state capaci di adottare un approccio di mix finanziario «a geometria variabile» che integri fonti di natura complementare (accesso a fondi terzi, attrazione di finanziamenti privati e partnership pubblico-privato) a quelle ordinarie di bilancio.

E quindi...

Con riferimento alle dimensioni di analisi dei modelli di business di Milano, Barcellona e Monaco di Baviera, dal *benchmark* si evincono alcuni elementi essenziali a supporto di un modello sostenibile e capace di «leggere» e rispondere in modo proattivo ai bisogni emergenti:

■ nelle organizzazioni pubbliche complesse, la capacità di conseguire



Greta Nasi

È SDA Professor di Public Management and Policy. È professore presso il Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico dell'Università Bocconi. Presso SDA Bocconi, è Director of Research for Government (Government, Health and Not for Profit Division) e Direttore dell'Executive Master in Management of International Organizations.
greta.nasi@unibocconi.it



Piergiacomo Mion Dalle Carbonare

È SDA Fellow della divisione Government, Health and Non Profit di SDA Bocconi School of Management. È Docente di Public Management e Territorial Marketing dell'Università Bocconi. Le sue ricerche si concentrano sulle politiche pubbliche nel settore artistico-culturale e sul marketing territoriale.
piergiacomo.mion@sdbocconi.it

efficacemente i propri obiettivi dipende in primo luogo dalla chiarezza con cui la strategia è espressa e declinata ai diversi livelli dell'organizzazione; come nel caso di Monaco di Baviera è perciò necessario, attraverso la documentazione specifica di livello strategico e operativo, mantenere i processi organizzativi stabilmente allineati alla strategia e agli obiettivi di sviluppo di medio-lungo periodo;

■ l'efficacia dei modelli di business si lega, in secondo luogo, alla capacità di garantire la sostenibilità di lungo periodo delle iniziative. Questa si sostanzia, come nel caso di Barcellona, nella capacità di individuare e gestire, nel tempo, le necessarie risorse umane, finanziarie e infrastrutturali, e di costruire la capacità interna necessaria a mettere a frutto, in maniera efficace ed efficiente, le stesse;

■ in terzo luogo, come nel caso di Milano, il sistema di governo delle relazioni intersoggettive deve fondarsi su un approccio orizzontale inclusivo, orientato agli attori sia esterni sia interni alla realtà dell'ente, finalizzato all'identificazione e alla capitalizzazione di possibili sinergie, con particolare riferimento alle competenze istituzionali e alla partecipazione di stakeholder, sia interni sia esterni, alla definizione dei percorsi di offerta dei servizi.

In sintesi, emerge come l'interconnessione tra le sfide e le complessità che i territori devono fronteggiare – ambientali, climatiche, culturali, economico-sociali e demografiche – determina la necessità di uno sviluppo di modelli di business fondati su un approccio strategico integrato e sostenibile. Nella definizione di tali modelli, l'aggettivo «integrato» si declina nella capacità di coordinamento tra i diversi interventi di sviluppo e nella creazione delle condizioni utili a generare un circolo di sviluppo virtuoso

so attraverso le sinergie tra i diversi interventi. Con l'aggettivo «sostenibile» si fa invece riferimento alla capacità di impiegare le risorse, indirizzare gli investimenti, orientare lo sviluppo urbano in forme che siano coerenti con i bisogni di medio-lungo termine, oltre che con quelli di breve. ■

Esplora **e&m** PLUS su

www.economiaemanagement.it



In sintesi

Il modello di business che adotta una città che vuole essere «smart» deve **coniare una vision strategica con la capacità da parte del settore pubblico di agirla** (implementazione) e di governare e coordinare le iniziative convergenti attuate dagli altri attori del territorio (governance).

Un confronto tra i modelli di business di Milano, Monaco di Baviera e Barcellona

– tre città metropolitane europee di riferimento all'interno delle proprie aree della competitività – consente di individuare alcuni elementi essenziali per un modello di successo.

In particolare, **emerge la necessità di un modello che sia integrato nella capacità di coordinamento** tra i diversi interventi di sviluppo e nella creazione delle condizioni utili a generare un circolo di sviluppo virtuoso e sostenibile nel medio-lungo periodo.