

Lanfranco Marasso

Valentino Moretto

COME FINANZIARE LE CITTÀ DEL FUTURO

*Prefazione di Mauro Battocchi
Console Generale d'Italia a San Francisco*

© Copyright 2015 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di novembre 2015
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

Indice

Prefazione.....	Pag. 9
Ringraziamenti.....	» 11
Introduzione	
Come finanziare le città del futuro?	» 13
1. Cos'è l'innovazione nelle nostre città.....	» 19
1.1 Introduzione	» 19
1.2 Il quadro internazionale.....	» 23
1.2.1 Obiettivi di Sviluppo del Millennio	» 23
1.2.2 Europa 2020 e Digital Agenda	» 24
1.2.3 L'Agenda Digitale Europea.....	» 25
1.2.4 L'ambito di sviluppo del Piano 2020.....	» 26
1.3 Il sistema servizi della città.....	» 28
1.3.1 Ambito sociale	» 29
1.3.2 Ambito organizzativo e modelli di business	» 30
1.3.3 Ambito tecnologico.....	» 32
1.4 È davvero “smart tutto”?	» 33
1.5 Cosa si intende per smart city?	» 35
1.6 Le tecnologie abilitanti la smart city	» 38
1.7 Il nuovo ruolo del cittadino nella smart city.....	» 39
1.8 Open City Service Innovation	» 41
1.9 L'innovazione aperta per la città.....	» 43
1.10 Innovazione sociale	» 48
1.11 Supportare i processi di innovazione nelle città.....	» 49
1.12 Living Labs.....	» 52
1.12.1 Il modello del Living Lab	» 55

1.12.2	Lo spazio di co-innovazione: Living Lab, Fablab, Co-working space.....	Pag. 58
1.12.3	Progettazione e conduzione di attività di co-working....	» 59
1.13	Tecnologi sociali: gli esperti della smart city	» 59
2.	Come innescare (e non sostenere) l'innovazione: i Fondi Strutturali.....	» 63
2.1	Premessa	» 63
2.2	L'architettura dei fondi UE tra vecchia e nuova programmazione ..	» 64
2.3	L'utilizzo dei fondi strutturali da parte dei Comuni	» 68
2.4	I Comuni nell'ambito dei PO FESR.....	» 70
2.5	I comuni nell'ambito dei PO FSE	» 71
2.6.	I Comuni e i fondi UE: virtuosità, criticità e falsi miti.....	» 72
2.7	Casi di studio	» 76
2.7.1	Renovation Loan – Città di Plunge (JESSICA Holding Fund Lithuania).....	» 76
2.7.2	Milano Smart Community.....	» 78
2.8	Conclusioni e raccomandazioni finali	» 81
2.9	Appendice: Gli effetti della programmazione 2007-2013	» 82
3.	L'uso strategico dell'appalto pubblico	» 87
3.1	Premessa	» 87
3.2	L'appalto pubblico in Italia: quadro normativo	» 88
3.3	L'appalto pubblico driver di efficienza e innovazione	» 91
3.4	Schema e uso del Pre-Commercial Procurement	» 93
3.5	La novità dei Partenariati per l'Innovazione.....	» 95
3.6	L'appalto come strumento di management.....	» 97
3.7	Casi di studio	» 98
3.7.1	Progetto p.a.g.a.R.E. (Reggio Emilia acquista verde)	» 99
3.7.2	Il Pre-Commercial Procurement per le PMI - Il Progetto GimMI di Trento Rise	» 101
3.8	L'appalto pubblico e il dinamismo delle startup.....	» 103
3.8.1	Entrepreneurship in Residence a San Francisco.....	» 105
3.9	Conclusioni e raccomandazioni finali	» 107
3.10	Appendice: Il mercato dell'appalto pubblico in Italia.....	» 108

4. Le sinergie pubblico-private per lo sviluppo locale	Pag.115
4.1 Premessa	» 115
4.2 PPP italiano: quadro normativo.....	» 116
4.3 Caratteristiche e peculiarità del PPP italiano	» 118
4.4 Casi di studio	» 121
4.4.1 Il PPP per gli asili nido del Comune di Bologna.....	» 122
4.4.2 Housing sociale - Comune di Torino	» 125
4.5 Analisi Swot finale	» 130
4.6 Flagship Project: l'uso del PPP per la definizione di standard open	» 131
4.7 La Future Internet PPP e FIWARE	» 132
4.8 Considerazioni e raccomandazioni finali.....	» 136
4.8.1 Strumenti e idee per rilanciare il PPP negli Enti Locali (legislatore)	» 136
4.8.2 Strumenti e idee per rilanciare il PPP negli Enti Locali (promotori)	» 137
4.9 Appendice: Il mercato del PPP in Italia.....	» 138
 5. Filantropia e Impact Finance a sostegno dei servizi pubblici locali	» 147
5.1 Premessa	» 147
5.2 Perché c'è bisogno di finanza innovativa?.....	» 148
5.3 Quali strumenti per finanziare innovazione nelle città	» 152
5.4 Cosa sono e come funzionano i Saving Cost Bond.....	» 154
5.5 Casi di studio	» 156
5.5.1 Tris il primo Saving Cost Bond italiano a Napoli.....	» 156
5.6 <i>Focus</i> : il mercato potenziale del social impact investing	» 158
5.7 Gli strumenti dell'impact investing in Italia	» 161
5.8 Casi di studio	» 163
5.8.1 Il Social Impact Bond di Peterborough (UK)	» 163
5.8.2 Il Social Impact Bond di Richmond (California, USA)..	» 163
5.9 Considerazioni e raccomandazioni finali.....	» 166
 6. La misurazione degli impatti (sociali): approcci e metodologie ...	» 169
6.1 Premessa	» 169
6.2 Il framework di riferimento	» 170

6.3	Gli obiettivi della misurazione dell'impatto.....	Pag.173
6.4	Formulare la strategia di allocazione delle risorse rispetto alle aree di intervento.....	» 174
6.5	Coordinare le reti complesse degli interlocutori e aumentare la qualità della governance.....	» 175
6.6	Monitorare e verificare l'efficacia dell'intervento sia in itinere sia <i>ex post</i>	» 175
6.7	Rendicontare l'esito dell'intervento e assicurare la trasparenza del processo.....	» 176
6.8	Gli strumenti per la misurazione dell'impatto.....	» 177
6.8.1	Social Return of Investment (SROI)	» 178
6.8.2	Modello Logico	» 179
6.8.3	Scorecard	» 181
6.8.4	Randomized Control Trial (RCT)	» 182
6.9	Caso di studio.....	» 182
6.9.1	Il Progetto "Ritorno al futuro" - Padova.....	» 182
6.10	Considerazioni finali.....	» 187
7.	Conclusioni	» 189
7.1	Impostazione teorica	» 189
7.2	Finanziare le città del Futuro: Business Model	» 190
	<i>Glossario</i>	» 195
	<i>Bibliografia e sitografia</i>	» 203
	<i>Gli Autori</i>	» 209
	<i>Contributi ai Capitoli</i>	» 210

Prefazione

Il tema delle Smart City, o delle Città del Futuro, è oggi dominante sia nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica, sia nell'ambito della pubblica amministrazione, sia nell'ambito dell'innovazione. Per quanto riguarda la ricerca si pensi ad esempio alle tecnologie dell'Internet of Things, del Big Data Analytics e degli Intelligent Transportation Systems; per quanto riguarda la pubblica amministrazione si pensi alla estrema rilevanza data al tema da parte di diverse città, sia in Europa sia negli Stati Uniti d'America, e dalla Commissione Europea, mentre per quanto riguarda l'innovazione si pensi alle nuove forme di interazione basate sull'Open Innovation, in cui la protezione dei diritti dei singoli soggetti che fanno innovazione si sacrifica in favore di un beneficio per la comunità.

In questo contesto, che rischia per la sua complessità e per la sua articolazione di perdere focalizzazione e di piegarsi ad esigenze di "marketing" e di "comunicazione", assume particolare rilevanza il saggio "Come finanziare le città del futuro", che affronta il tema, come indica il titolo, da un angolo concreto come quello del finanziamento delle iniziative.

La presentazione definisce innanzitutto cosa si intende per Smart City, concentrando l'attenzione da un lato sulle tecnologie e dall'altro sulle nuove modalità di innovazione di tipo aperto. Fatta questa premessa, i capitoli successivi si addentrano negli aspetti del finanziamento delle azioni, trattando innanzitutto i fondi europei, e procedendo poi verso l'evoluzione degli appalti pubblici, verso le Public Private Partnership e verso strumenti innovativi di finanza pubblica e privata. Infine, come ragionevole in un testo che tratta aspetti economici, vi è un capitolo sulla misurazione degli impatti, e quindi sul monitoraggio delle azioni e sulla valutazione del ritorno degli investimenti.

Gli autori hanno compiuto uno sforzo significativo, senz'altro con successo, per affrontare il tema delle Smart City, oggi "di gran moda" e quindi soggetto ad una perdita di focalizzazione se non addirittura ad un indebolimento del suo significato, da un punto di vista concreto e puntuale, come quello del finanziamento, nel quale gli aspetti di "marketing" lasciano spazio ad una classificazione e ad un'analisi puntuale delle opportunità esistenti per il finanziamento delle iniziative innovative delle città del futuro.

Ecco, questi forse sono il vero senso del testo e l'angolo originale della presentazione: l'inquadramento degli strumenti di finanziamento nell'ambito di progetti evolutivi che

vedono il pubblico ed il privato non più come soggetti in conflitto, come “avversari”, ma al contrario come soggetti cooperanti egualmente interessati al progresso per il miglioramento della qualità della vita delle persone nelle città del futuro.

San Francisco, novembre 2015

Mauro Battocchi
Console Generale d'Italia
San Francisco, California, Stati Uniti d'America

Introduzione

Come finanziare le città del futuro?

*A Smart City is more than a digital city
because it is able to link physical capital with social one,
and to develop better services and infrastructures¹*
(Correia & Wüstel, 2011)

Vogliamo iniziare con quella che è probabilmente **la domanda più importante** che si fanno migliaia di Sindaci e Amministratori di pubblici servizi in giro per il mondo, alla fine di una crisi globale devastante e di fronte ad un periodo di **contrazione di risorse** che richiederà azioni politiche, istituzionali, organizzative, gestionali di portata storica.

È chiaro a molti che i fasti, gli sprechi e la disattenzione degli scorsi decenni non saranno più permessi, **in sistemi urbani sempre più complessi** che dovranno guardare con crescente attenzione alla loro sostenibilità.

Ed è altrettanto vero che la **maggiore consapevolezza che i cittadini hanno acquisito**, oggi rispetto al passato, sulle potenzialità offerte dalla tecnologia, non consentirà più ai pochi “nella stanza dei bottoni” di raccontare storie e favole.

Riportiamo pochi dati per inquadrare il tema: circa il 70% della popolazione dell’Unione Europea risiede **in zone urbanizzate che presentano una struttura policentrica**, eterogenea ed unica composta da città piccole, medie e grandi. Sempre nella UE, circa 200 milioni di persone vivono in città di meno di 100.000 abitanti, realtà che svolgono un’importante funzione di sostegno e di supporto alle città più grandi, in termini di **infrastrutturazione materiale e immateriale**.

¹ “Una città smart è molto di più di una città digitale perché deve essere in grado di collegare capitali fisici e sociali, e deve permettere lo sviluppo di migliori servizi e infrastrutture”.

Stiamo dunque vivendo un fenomeno in cui le **piccole comunità registrano una riduzione del numero di abitanti** per effetto di flussi di emigrazione e per l'invecchiamento demografico, mentre nelle grandi città **la pressione sulle strutture esistenti e l'incidenza di problemi** (come ad esempio la disoccupazione giovanile e non, l'esclusione sociale, la congestione del traffico, l'inquinamento ambientale, ...) pongono un **chiaro problema di sostenibilità e di equilibrio tra aspetti economici, sociali e ambientali dello sviluppo urbano**.

Questi problemi aperti, ulteriormente inaspriti come detto dalla crisi economica, si devono affrontare considerando il divario **fra la crescente domanda (di qualità) di servizi "cittadini" e un andamento stagnante od in calo delle risorse finanziarie disponibili**.

Ed ecco allora apparire, da qualche anno, sulla scena il termine magico **Smart City**, intorno al quale si sono costruito castelli nell'immaginario collettivo, **spesso nascondendosi dietro tecnologie ed innovative: APP** per tutto!

Tra le tantissime definizioni di Smart City, abbiamo scelto quella di *Correia e Wüinstel*, richiamata in apertura, che ci sembra essere molto adeguata per esprimere **l'impatto che le tecnologie hanno non solo nella rilevazione dei fabbisogni della città ma soprattutto nella risoluzione di problemi socio-economici reali** (inclusione sociale, assistenza e cura, educazione, formazione, sicurezza, ...), che sono poi quelli più importanti per una città che si vuole innovare per essere **più facile, accessibile, accogliente, amichevole**.

Questa visione è in piena coerenza con gli indirizzi della Commissione EU che, sotto la guida Junker, mette al centro della scena le *societal challenge*, evidenziando **l'innovativa intersezione tra il tema delle tecnologie** (per le *smart city*) **e le esigenze di innovazione sociale** che le stesse città esprimono.

Dimensione tecnologica e dimensione sociale si devono fondere, dunque, impiegando strumenti ICT per aumentare le prestazioni nella co-creazione, co-gestione ed erogazione **dei servizi pubblici, di pubblica utilità e privati**. E ciò può essere assicurato solo attraverso la partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti: **la Città non è solo del Sindaco**. Certo il Sindaco era e rimarrà l'Istituzione più importante, ma nelle città del XXI secolo i processi di innovazione dovranno interessare sistemi di governance distribuiti, nel rispetto delle responsabilità politiche, gestionali ed amministrative: **guardiamo alla "città reale" che va oltre la "città amministrata"** dove una sorta di "*Steering Committee*" civico vede **il Sindaco affiancato da altri responsabili di servizi sul ter-**

ritorio, tutti comunque concorrenti alla creazione la città del futuro (ospedale, trasporti, energia, rifiuti, scuole, università, associazioni, ...).

In questo senso sono nate in molte città Associazioni Smart City che, in una logica pubblico-privata e di ecosistema socio-economico, **portano intorno al tavolo i diversi interlocutori sul territorio**; magari si potrebbe partire proprio da qui, abbandonando logiche di potere, e di presenza, per abbracciare invece **logiche di azioni efficaci sul territorio a beneficio di tutti**.

La sfida del futuro destino di sviluppo delle città starà dunque **anche nella miglior capacità progettuale di chi amministra: si svilupperanno territori e città che sapranno attrarre talenti, imprese, capitali, persone**; gli altri imploderanno fatalmente richiudendosi su se stesse.

In questa metamorfosi cooperativa tra le diverse città e le loro comunità, c'è una peculiarità storica che premierà chi sarà capace di coglierne la portata: **la transizione da un'economia basata sui servizi, ad una basata sulla conoscenza e infine a quella basata sui dati** farà sì che la città rappresenti ancor di più il fulcro ed il pilastro economico sociali delle politiche locali, nazionali ed europee.

Il percorso alla base **della messa in intelligenza di una città**, o generalmente di innovazione di un contesto urbano, richiede anche miglioramenti infrastrutturali (materiali ed immateriali) che come vedremo nei capitoli successivi **non può essere soddisfatto esclusivamente dalla finanza pubblica o da strumenti tradizionali**. Che si tratti dunque di **Fondi Strutturali, di modelli di procurement innovativo o di finanza ad impatto sociale**, il tema del reperimento delle risorse per l'innovazione delle nostre città si candida ad assumere un grandissimo rilievo all'interno delle comunità, che dovranno **tenere in considerazione il giusto tradeoff tra obiettivi sociali e ritorni economici**.

Il Ritorno dell'Investimento (ROI) e ancor più il Ritorno Sociale dell'Investimento (SROI) sono due indicatori che troppo spesso **sono stati alieni nei progetti pubblici "finanziati" tradizionalmente**. Occorrerebbe qui invocare il codice civile e non tanto i Manuali di Management: **"... con la diligenza del buon padre di famiglia..."**.

E proprio partendo da questa diligenza, abbiamo affrontato le possibili risposte alla domanda iniziale, **senza indicare ovviamente "dove stanno i soldi"**, ma con l'intento di identificare le possibilità e i modelli.

Il primo capitolo di introduzione richiama **idee e principi dell'innovazione**.

ne nelle nostre città, cercando di connotare il termine *smart city* in termini di un sistema servizi che, **utilizzando infrastrutture materiali ed immateriali, applica principi di innovazione aperta e sociale**. L'intento è quello di uniformare la terminologia e la grammatica.

Dal secondo capitolo si parte per trovare la risposta alla domanda numero 1. Si affronta infatti come primo punto il tema dei fondi strutturali ed in particolare del loro impatto sulle comunità 2020, per un loro pieno e consapevole nel senso di **“innesco” della azione di innovazione**.

Nel terzo capitolo si descrivono le dinamiche dell'appalto pubblico, evidenziando come **una stazione appaltante evoluta possa incidere positivamente sulle comunità** e come il *procurement* innovativo possa effettivamente **finanziare innovazione e stimolare lo sviluppo di un territorio**. Questo è il primo passo per le città per “acquisire” innovazione.

Il quarto capitolo approfondisce **il partenariato pubblico-privato, un aspetto centrale del procurement innovativo**. In particolare come questo possa consentire la creazione di sinergie indispensabili per l'infrastrutturazione materiale ed immateriale delle comunità. Il PPP è la **prima modalità di coinvolgimento del privato per finanziare innovazione** che, altrimenti, per il pubblico non sarebbe possibile.

Il quinto capitolo prosegue con **l'analisi di strumenti finanziari innovativi, in particolare la finanza di impatto sociale**, che potrà avere nei prossimi anni un ruolo determinante nello stimolare la nascita e il consolidamento di iniziative pubbliche o di pubblica utilità; iniziative non solo di natura strettamente infrastrutturale, ma di **forte e diretto impatto sulle comunità, facendo giocare ai privati un ruolo determinante ma che deve essere definito in un quadro di politiche territoriali chiare**.

Il sesto capitolo affronta il **tema degli impatti, analizzando come gli strumenti e i modelli precedentemente approfonditi**, possano essere sfruttati dalle nostre città al fine di rilanciare investimenti e alimentare speranze e vocazioni di un territorio; territori che, spesso in affanno, **devono far leva sul loro potenziale storico, culturale e umano** per poter innovare il loro futuro.

Il volume si chiude con **alcune raccomandazioni dalle quali partire per programmare, tecnicamente e finanziariamente, le azioni di innovazione sul territorio**.

Questo lavoro nasce dall'esperienza di **quindici “Tecnologi Sociali”**, usciti

dal corso di formazione Activating Puglia@Service finanziato nell'ambito dell'iniziativa PON-REC 2007-2013 e gestito dal Dhitech.

Le esperienze maturate **da questo team dapprima in Italia, poi in Europa e completate con una straordinaria esperienza in Silicon Valley**, hanno permesso ai co-autori di fondare una startup che si occupa di innovazione sociale, con l'intento di **proporre metodi e strumenti per realizzare questa nuova visione della città in senso esteso**.

“Come finanziare le città del futuro” è rivolto a tutti coloro che **vivono, lavorano, usano, progettano e sognano le nostre città del futuro**, cercando di dare una guida alla frustrante domanda: **“bella idea, ma ... adesso come la realizzo?”**.

I primi **destinatari dei modelli e degli strumenti** che descriveremo nel seguito per attivare processi di innovazione e di governo virtuoso dei territori sono gli **amministratori e i dirigenti pubblici, i cittadini, le imprese, gli studenti**. Ci rivolgiamo a loro con l'umiltà e la consapevolezza di aver fatto solo un piccolo tentativo di messa a sistema dei meccanismi di finanziamento delle città, con l'ambizioso intento di alimentare un dibattito culturale di cui oggi il nostro Paese ha davvero bisogno.

Buon lavoro!