

L'evoluzione degli enti amministrativi: Verso la regione metropolitana di Roma Capitale

Prof. Giovanni Fiori
(LUISS Guido Carli)

Dott.ssa Elisa Raoli
(Universitas Mercatorum)

Dott. Marco Fasan
(Università Cà Foscari)

INDICE

CAPITOLO I- Le origini storiche dell'attuale assetto.....	2
1.1 Dall'Unità alla Prima Guerra Mondiale.....	2
1.2 Il Dopoguerra e il Fascismo	4
1.3 L'età repubblicana.....	5
1.4 La riforma costituzionale del 2001	6
CAPITOLO II- Le aree metropolitane.....	10
2.1 Le aree metropolitane e i criteri di delimitazione degli anelli metropolitani.....	10
2.1.1 Dalla città tradizionale alla città metropolitana	10
2.1.2 I criteri di delimitazione delle aree metropolitane	14
2.2 Il modello delle "smart city"	17
2.3. Il contesto europeo.....	21
2.3.1 Città ed aree metropolitane in Europa.....	21
2.3.2 Le principali esperienze europee	24
2.3.2.1 L'esperienza tedesca.....	25
2.3.2.2 L'esperienza spagnola.....	28
2.3.2.3 L'esperienza del Regno Unito.....	31
2.4 Il contesto extra-europeo.....	34
2.4.1 L'esperienza statunitense	35
2.4.2 L'esperienza giapponese	38
2.4.3 L'esperienza brasiliana	40
CAPITOLO III- Le caratteristiche del sistema Regione Lazio	43
3.1 Distretti industriali, sistemi produttivi locali e poli tecnologici.....	43
3.1.1 I Poli produttivi nel Lazio	51
3.1.2 Il Turismo	52
3.1.3 Gli aeroporti del Lazio	55
3.1.4 La rete stradale e autostradale del Lazio	57
3.1.5 L'Agricoltura.....	58
3.2 Il ruolo di Roma come riferimento per la Regione Lazio e per l'intero centro-sud.....	59
3.2.1 La scuola e l'istruzione pubblica	62
3.2.2 Assistenza sanitaria	63
3.2.3 Il sistema bancario	65
3.2.4 Musei e siti di interesse archeologico	65
3.2.5 Istituzioni, enti e associazioni.....	68
3.2.6 Il turismo.....	68
3.2.7. Il terziario avanzato.....	69
3.2.8 Le caratteristiche infrastrutturali di Roma.....	70
3.2.9 Il pendolarismo e i collegamenti nella Provincia di Roma	71
3.2.10 La metropolitana di Roma	74
3.2.11 Porti e aeroporti.....	76
3.2.12. Nodi ferroviari.....	79
3.2.13. Strade e autostrade.....	82
CONCLUSIONI	86
1. La necessità dell'Area metropolitana di Roma	86
2. Delimitazione geografica e definizione delle competenze della Città e dell'Area metropolitana	88
2.1 La definizione ristretta dell'Area Metropolitana.....	89
2.2 La definizione allargata dell'Area Metropolitana.....	90
2.2.1 Le competenze dell'Area Metropolitana.....	92
3. I vantaggi dell'area metropolitana.....	94
3.1 La spesa pubblica.....	94
3.2 I finanziamenti europei.....	95

CAPITOLO I- Le origini storiche dell'attuale assetto

1.1 Dall'Unità alla Prima Guerra Mondiale

L'inizio della storia dell'amministrazione italiana si fa generalmente risalire alla riforma Cavour del 1853¹. Tale riforma aveva l'obiettivo principale di superare definitivamente il modello "misto" (aziende e ministeri) che vigeva nel Piemonte pre-costituzionale, al fine di dotare lo Stato di un modello unitario e direttamente controllabile dal Governo. L'esigenza era di operare una riforma amministrativa e contabile che permettesse un efficace controllo del Governo sull'amministrazione e la soluzione adottata fu plasmata sul modello francese (utilizzato anche in altri stati come l'Olanda e il Belgio), che prevedeva uno stato centrale unitario con un ordinamento provinciale.

Essendo queste le esigenze del nuovo Stato unitario, la legge n. 3702 del 1859 e la legge comunale e provinciale n. 2248 del 1865 suddivisero il territorio del Regno in comuni, mandamenti, circondari e province, con un ruolo di primo piano ricoperto proprio dai comuni e dalle province, che rappresentavano gli enti territoriali più rilevanti. I poteri dello Stato erano quindi decentrati attraverso l'organizzazione delle Province, che erano 58 quando il 17 marzo 1861 Vittorio Emanuele II° proclamò il Regno d'Italia. I mandamenti, invece, erano ambiti territoriali di uffici statali (in particolare sedi di pretura) e i circondari avevano solo funzioni amministrative.

La provincia, con a capo il Prefetto, riuniva i comuni minori che gravitavano attorno alla città più importante in grado di ospitare gli uffici periferici dell'amministrazione statale. Il Prefetto aveva un ruolo fondamentale, poiché era dotato di compiti di primissima rilevanza: rappresentava il potere esecutivo in tutta la provincia, provvedeva all'esecuzione delle leggi, vigilava sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e sovrintendeva alla pubblica sicurezza². D'altro canto, le province erano concepite come i terminali periferici delle politiche pubbliche, delle quali non potevano in alcun modo determinare la gestione e l'orientamento.

Interessante è notare come, in queste prime fasi di vita dello Stato unitario, l'esigenza di uniformità si scontrasse con l'"insopprimibile presenza della diversità"³, per di più in un contesto in cui una classe dirigente sostanzialmente liberale aveva dovuto imporre il proprio progetto di Stato dall'alto.

Tale ambivalenza può essere spiegata dal fatto che lo Stato centrale, da un lato, voleva tenere sotto stretto controllo il territorio (in particolar modo il meridione, centro di spinte centrifughe) e, dall'altro lato, era costretto a servirsi della classe dirigente dei territori, preesistente l'unificazione, che mal sopportava di essere solo "cane da guardia" del nuovo stato, senza alcun potere sul territorio.

¹ Melis G. "Storia dell'amministrazione italiana", il Mulino, 1996

² Cassese S. "Il prefetto nella storia amministrativa", il Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1983

³ Melis G. "Storia dell'amministrazione italiana", il Mulino, 1996

Anche l'assetto dei comuni non si scostava da questa impostazione: la legge stabiliva che ogni comune avesse un consiglio comunale elettivo, una giunta municipale e deve avere un Segretario ed un ufficio comunale. Il Sindaco non era nominato dai cittadini ma per decreto regio fra i consiglieri comunali, su proposta del prefetto e la legge lo definiva "capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del governo".

Tale assetto, sostanzialmente derivante dalla già citata riforma Cavour d'ispirazione centralistica e francese, venne influenzato dall'intervento delle riforme proposte da Francesco Crispi (Presidente del Consiglio dal 1887 al 1891 e dal 1893 al 1896). Crispi, pur operando in sostanziale continuità con le scelte dell'unificazione amministrativa, accrebbe il ruolo di controllo della politica sugli apparati e aumentò i compiti dell'amministrazione. Nonostante ciò, il numero dei dipendenti pubblici non crebbe, a causa della difficile situazione finanziaria in cui versava l'Italia in quel periodo. Coerentemente con i principi guida enunciati, la legge comunale e provinciale del 1888, poi ricompresa nel testo unico del 1889 (L. n. 5965), introdusse rilevanti elementi di novità, fra i quali si segnalano l'elettività del sindaco nei comuni capoluogo di provincia o con più di 10.000 abitanti e il forte indebolimento del ruolo del Prefetto, che perse il suo ruolo di guida della provincia. Tutte queste novità comportarono un rilevante mutamento nel rapporto centro-periferia.

Nel periodo 1900-1914 (c.d. "era Giolitti") l'apparato amministrativo italiano crebbe enormemente di dimensione. Come sottolineato da Melis, il "decollo amministrativo" in Italia non avvenne in concomitanza con l'unificazione del paese, a causa delle tensioni finanziarie che come abbiamo visto ponevano la priorità sul raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio. Né tale "decollo" avvenne, salvo quanto si dirà in seguito, in conseguenza di eventi bellici. L'espansione dell'amministrazione italiana maturò invece in concomitanza con il decollo industriale del nostro paese. Mentre nei primi vent'anni di storia italiana il numero di addetti pubblici e la relativa spesa rimasero sostanzialmente costanti, nel trentennio 1881-1911, il personale aumentò di ben sei volte, e la spesa statale in rapporto al Pil crebbe dal 10% nel 1862 al 14,7% nel 19134. Oltre alla significativa crescita dimensionale dell'apparato statale, le altre innovazioni rilevanti avvenute nel periodo furono le seguenti. Innanzitutto il cambiamento della composizione geografica dell'amministrazione che, se fino al 1900 era sostanzialmente composta da settentrionali (piemontesi in particolare), negli anni successivi venne principalmente occupata da meridionali. Questo causò un peggioramento dell'incomunicabilità culturale tra economia ed istituzioni, tra ceti produttivi e apparato politico-amministrativo⁵. Inoltre, vennero enormemente ampliate le funzioni attribuite all'amministrazione, che andavano oltre a quelle tradizionalmente previste nel modello ottocentesco al quale ancora si ispirava lo Stato Italiano (ordine pubblico, giustizia, istruzione,...), fino a comprendere funzioni connesse ai servizi sociali (comunicazioni, trasporti - le ferrovie vennero nazionalizzate nel 1905, cultura,...).

Lo scoppio del primo conflitto mondiale, introducendo lo stato d'emergenza, rese necessario aumentare i margini di discrezionalità ed autonomia in capo

⁴ Melis p. 181

⁵ Melis, p. 185

all'amministrazione (si veda l'esperienza dei ministeri bellici e dei commissariati e degli uffici speciali). In conseguenza di ciò, si verificò un ulteriore forte aumento delle dimensioni dell'apparato amministrativo italiano. I dipendenti pubblici in Italia passarono da 339.203 nel 1915 a 519.440 nel 1921, facendo quindi registrare un incremento dell'82%.

1.2 Il Dopoguerra e il Fascismo

Francesco Saverio Nitti, Presidente del Consiglio nell'immediato dopoguerra, intuì che lo Stato avrebbe dovuto avere un ruolo importante nel processo di ricostruzione e in particolare avrebbe dovuto essere uno strumento attraverso il quale promuovere lo sviluppo economico del paese, promuovendo i settori strategici dell'industria nazionale. Per quanto riguarda il contenimento della spesa per la pubblica amministrazione, erano presenti due spinte contrastanti: da una parte, le condizioni di tensione finanziaria dello stato; dall'altra, la disoccupazione. Si delineava quindi una situazione che sarebbe stata ricorrente negli anni successivi: la questione amministrativa non era più riducibile solamente al tema della migliore organizzazione dei servizi e della razionalizzazione dei metodi di lavoro ma era piuttosto divenuta una grande questione sociale.

L'obiettivo di ridurre la spesa pubblica (anche per ragioni d'immagine dello Stato fascista e dello stesso Mussolini) venne perseguito fra il 1923 ed il 1924 dal Ministro delle Finanze De Stefani. Il progetto di De Stefani prevedeva l'accorpamento di alcuni ministeri, la soppressione dei ministeri "minori" nati nel corso del primo conflitto mondiale, l'epurazione del personale esorbitante e la privatizzazione di alcuni servizi pubblici⁶. Secondo i dati della Ragioneria Generale⁷, i dipendenti pubblici erano 540.847 nel 1923, 520.979 nel 1928, 634.328 nel 1933, 787.862 nel 1938 e 1.380.904 nel 1943. Secondo Ettore Rotelli, le c.d. "riforme De Stefani" (fra le altre, il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839)⁸ non riuscirono a scalfire l'assetto statale delineato nel testo unico del 1915. In altre parole, tali riforme, che avevano come obiettivo la riduzione della spesa pubblica e il progetto del "burocrate in camicia nera", non riuscirono a mutare la cultura del personale, che restava quella dell'età liberale, ovvero prona all'obbedienza gerarchica e all'apoliticismo. Una volta conclusosi il secondo conflitto mondiale, le amministrazioni statali furono oggetto della c.d. "defascistizzazione", disciplinata dal Rdl 28 dicembre 1943 n.29/B.

⁶ Luzzati E e Portesi R, "La spesa pubblica", pp. 427

⁷ "Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992", Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994

⁸ E. Rotelli, "Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista", in "L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche nell'Italia moderna", Milano Feltrinelli 1978, pp. 177

1.3 L'età repubblicana

Con la costituzione repubblicana del 1948 il quadro giuridico dell'assetto amministrativo, si indirizza verso il decentramento enunciato all'art.5 della Costituzione. La sua completa articolazione sarà poi contemplata dagli artt.114-133 titolo V parte II° della C. ora modificati dalla legge costituzionale n°1/2001.

È interessante notare che, nell'immediato dopoguerra, l'opinione pubblica italiana assimilava il pullulare degli enti pubblici a "vocazioni statalistiche o clientelari del tardo fascismo"⁹, condannandoli. Tuttavia, la polemica contro questi tipi di enti non avrebbe conseguito alcun risultato pratico. Anzi proprio in quegli anni avrebbe avuto inizio l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno (costituita nel 1950), dell'ENI (1953) e del Ministero delle partecipazioni statali (1956).

Tra i primi anni '50 e i primi anni '60 si assistette ad un notevole incremento del personale impiegato in funzioni pubbliche e della conseguente spesa. Secondo i dati della Ragioneria generale dello Stato, i dipendenti pubblici (ministeri ed aziende autonome) passarono da 1.075.042 nel 1948 a 1.417.529 nel 1963. Le spese della pubblica amministrazione in rapporto al Pil passarono dal 28,46% del 1950 al 31,95% del 1960. Inoltre, le spese degli enti previdenziali (Inps, Inam, Inail) aumentarono da 400 miliardi all'anno nel 1950 a 1.877 miliardi all'anno nel 1960, testimoniando la nascita del welfare italiano.

Lo iato esistente fra l'arretratezza della macchina amministrativa e i nuovi obiettivi dello sviluppo venne fotografato nella relazione presentata nel 1963 da una commissione governativa presieduta da Giuseppe Medici, che evidenziava il carattere antiquato delle strutture amministrative italiane e proponeva, fra le altre cose, un più spinto decentramento al fine di modernizzare lo Stato. Nello stesso anno, un'altra commissione, il cui vicepresidente era Pasquale Saraceno, si occupò della relazione fra programmazione economica e gli assetti istituzionali, constatando che "la capacità dell'azione pubblica non ha progredito negli ultimi anni come ha progredito il mondo della produzione". Secondo l'impostazione della commissione, intervento economico e modernizzazione dell'apparato amministrativo erano due facce della stessa medaglia. Secondo Melis, "mai come in quei secondi anni sessanta, tuttavia, le istanze del riformismo amministrativo sarebbero rimaste inesaudite".

Nel corso degli anni 70 vi furono tre importanti innovazioni nella storia dell'amministrazione italiana, destinate a mutare in modo definitivo ed irreversibile la struttura della macchina amministrativa italiana. Innanzitutto, vennero istituite le regioni a statuto ordinario con la legge n. 281 del 1970, alle quali, con DPR 1 novembre 1972, venne successivamente riconosciuto il primo conferimento di funzioni da parte dello Stato centrale. Poi, vi fu la contrattualizzazione del contratto di pubblico impiego. Da ultimo, venne introdotta una nuova normativa sulla dirigenza pubblica che mirava a identificare al vertice dell'amministrazione un gruppo dirigente autonomo rispetto al potere politico.

⁹ Ministero per la Costituente. Commissione per gli Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, vol. III, Enti pubblici non territoriali. Organizzazione sanitaria.

La novità di maggiore rilievo fu senza dubbio l'introduzione delle regioni (nel 1968 fu votata la legge elettorale regionale e nel 1970 fu approvata quella concernente il finanziamento delle regioni), che avrebbe dovuto, almeno nei propositi di chi l'ha promossa, alleggerire le pubbliche amministrazioni centrali.

Tuttavia, le riforme introdotte negli anni 70, e in particolare la legge n. 281 del 1970, non riuscirono a risolvere i problemi della pubblica amministrazione, come evidenziato nel Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, presentato nel 1979 dal ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini. Secondo il Rapporto, lo Stato italiano versava in una crisi profonda, frutto dell'immobilismo con il quale le classi dirigenti avevano fronteggiato le trasformazioni del Novecento. È interessante notare come i temi sollevati da Giannini erano già stati affrontati da De Stefani nel 1929 e Medici nel 1963. In particolare, Giannini poneva l'accento sui concetti di produttività, calcolo dei costi, misurazione dei tempi, efficienza ed efficacia del servizio amministrativo. A tali problematiche il legislatore rispose con un ulteriore passo verso il decentramento: con DPR n°616/1977, in attuazione della legge delega n°382/1975, vennero ampliati i poteri delle regioni in campo sociale, economico, delle infrastrutture e della tutela dell'ambiente e del territorio e con legge 833/1978 viene regionalizzata la Sanità.

Nel 1983, venne introdotta la legge-quadro (L. 29 marzo 1983 n. 93), che si applicava per la prima volta in modo unitario a tutte le pubbliche amministrazioni, e cercava di "chiudere il cerchio" del riformismo degli anni '70. Tuttavia, il modello del legislatore sarebbe rimasto assai distante dalla sua applicazione pratica.

Mentre questi interventi legislativi tentavano di risolvere il problema della pubblica amministrazione (come abbiamo visto, ben conosciuto da tempo), i dipendenti pubblici non accennavano a diminuire. Nel 1978 il totale dei dipendenti dello Stato era 2.157.717; nel 1983 era salito a 2.274.602; nel 1988 diminuirono a 2.214.888 (dovuto essenzialmente ad un calo delle aziende autonome) e nel 1992 risalirono ancora a 2.325.304.

Negli anni 90, furono approvate due importanti leggi nel tentativo di invertire la tendenza in atto. In particolare, la legge n.142 sulle autonomie locali introdusse un'ampia autonomia statutaria per gli enti locali, attuando la tutela su di essi tradizionalmente esercitata dall'amministrazione centrale e definì i rapporti politica-amministrazione stabilendo che agli organi politici spettassero funzioni di indirizzo e di controllo e ai dirigenti amministrativi, in autonomia rispetto ai primi, compiti di gestione. Nel 1993, la legge n°81 prevede l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.

1.4 La riforma costituzionale del 2001

L'assetto amministrativo italiano, come visto nei paragrafi precedenti, giunge all'inizio di questo secolo come un confuso ed incoerente frutto di successive stratificazioni e modelli di ispirazione radicalmente diversa, che variano da quella

fortemente centralistica delle origini fino a quella tendenzialmente decentrata a partire dagli anni '70.

Tuttavia, la retorica del “federalismo” diffusasi all’inizio degli anni '90 ha spinto la classe politica ad avviare il Paese verso riforme ancora più orientate al decentramento, anche se in modo sempre più confuso e contraddittorio.

La riforma del titolo V della Costituzione, varata nel 2001, rappresenta un punto di svolta ulteriore in tal senso, attribuendo alle giovani Regioni italiane (sorte solo 30 anni prima) molti più poteri e soprattutto introducendo il fenomeno delle “competenze concorrenti” tra Stato e Regioni; tutto ciò mantenendo inalterato il resto dell’assetto amministrativo e cioè conservando la piena autonomia delle Province (nel frattempo svuotate lentamente di quasi tutte le competenze che esse avevano al momento dell’Unità d’Italia) ed ovviamente dei Comuni.

Il risultato di questa riforma è stato, a parere nostro, assolutamente negativo, sia in termini di efficienza della macchina amministrativa che, soprattutto, in termini di incremento della spesa pubblica, già fortemente incrementatasi a partire dagli anni '70 e cioè dall’introduzione delle Regioni.

La Corte Costituzionale è stata letteralmente sommersa da contenzioso tra Stato e Regioni in merito alle rispettive competenze, con risultati facilmente immaginabili.

Negli ultimi anni, opinione pubblica, politici e studiosi hanno compreso come l’attuale assetto amministrativo italiano non possa più essere sostenibile e dunque le spinte per una riforma, più o meno radicale, dello stesso sono diventate sempre più pressanti e si stanno orientando su più fronti ed in particolare:

- a) l’abolizione delle Province;
- b) una “controriforma” delle Regioni in modo tale da eliminare o attenuare gli effetti più perversi della Riforma del 2001;
- c) l’istituzione delle “aree metropolitane”.

La spinta per l’abolizione delle Province è una costante delle proposte di riforma costituzionale degli ultimi decenni. In effetti, sin dal momento in cui, nel 1970, vennero costituite le Regioni, le Province sono venute ad assumere il ruolo di “cenerentola” nell’ambito della gerarchia degli enti locali italiani.

Il motivo fondamentale è rappresentato dal fatto che le competenze residuali assegnate alle stesse Province sono diventate molto modeste e marginali, essendo limitate alle strade e ad una parte non rilevante della Pubblica Istruzione. Qualcosa dunque di molto diverso e lontano rispetto al ruolo che avevano assunto le Province negli anni immediatamente successivi all’Unità.

Le proposte di abolizione hanno sempre incontrato però numerose resistenze da parte della classe politica, poco incline a rinunciare ad un serbatoio di potere e posti di lavoro comunque rilevante, ed affiancate in tale battaglia di resistenza dalle immancabili spinte campanilistiche trasversali. Il risultato è stato che quasi tutti i programmi dei governi di volta in volta insediatisi includevano tra i loro progetti l’abolizione delle Province e che nessuno di questi è riuscito a portare a compimento l’operazione.

Chi più si è avvicinato all’obiettivo è stato il recente governo Monti, il quale aveva proposto un disegno di legge per ridurre le Province da 86 a 51, mediante un

accorpamento che però ha immediatamente incontrato le consuete resistenze fino ad essere dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale.

Il governo Letta è tornato sul tema in modo ancora più radicale, proponendo la modifica dell'art.114 della Costituzione e la conseguente abolizione tout court delle Province; ancora una volta tale provvedimento non ha avuto, per ora, alcun seguito effettivo.

In attesa di vedere (finalmente) l'abolizione delle Province da tutti auspicata, sarebbe però forse opportuno ripensare il sistema delle autonomie locali nella sua globalità; se esso infatti funziona poco e male la responsabilità non è certo degli enti provinciali, che infatti si vogliono eliminare più per la loro inutilità che per la loro dannosità.

Il vero problema, sia in termini di entità e controllo della spesa pubblica che di qualità dei servizi per i cittadini, è rappresentato dalle Regioni, soprattutto dopo la sciagurata riforma del titolo V della Costituzione che ne ha ampliato a dismisura i poteri, con la conseguenza di porre fuori controllo i centri di spesa ed anche di rendere impossibile un coordinamento della politica industriale nazionale, soprattutto in materia di energia ed infrastrutture, competenze che (caso unico al mondo) la nostra Costituzione attribuisce alla Regioni sebbene con la formula (peraltro foriera di caos interpretativo senza fine) delle "competenze concorrenti".

Di qui la necessità di porre urgentemente mano ad una sorta di "contro riforma" del titolo V, che abolisca l'assurda presenza delle "competenze concorrenti", restituisca allo Stato le competenze almeno in materia di infrastrutture ed energia, restituendo al nostro assetto istituzionale un minimo di razionalità e logicità.

Chi scrive non nasconde di essere in realtà favorevole ad un'abolizione delle Regioni e delle Province tout court, e allo loro sostituzione con entità intermedie che abbiano caratteristiche geografiche, territoriali e culturali più omogenee rispetto a quelle attuali. A nessuno sfugge l'illogicità di regioni quali la Basilicata, costituita da due Province aventi vocazioni l'una tirrenica e l'altra adriatica, ovvero dell'Emilia-Romagna che racchiude anime culturali ed ambiti territoriali profondamente diversi. Gli esempi potrebbero continuare ma purtroppo temiamo che se i tempi non sono mai maturi per l'abolizione delle Province, lo siano ancora di meno per proposte ancora più radicali.

In questo quadro già confuso e bisognoso di revisione, si inserisce la legge per l'istituzione delle nuove aree metropolitane.

Si tratta, in realtà, di una proposta niente affatto nuova: la prima legge a prevedere le aree metropolitane è stata infatti la l. n. 142 del 1990 che conteneva proposte di riforma degli enti locali. Tale normativa, mai attuata, venne successivamente abrogata ad opera dell'art. 274 del D.Lgs. n. 267 del 2000, recante il Testo unico degli enti locali. In particolare la disciplina delle città metropolitane era contenuta negli artt. 17-21 del capo VI della citata legge n. 142. Segnatamente l'art. 17, al quarto comma, prevedeva che "nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana".

Il concetto di aree metropolitane venne però introdotto in maniera ancora più forte dalla successiva riforma costituzionale del 2001, che inseriva le aree metropolitane nella Costituzione, nel nuovo art. 114 ed in particolare attribuiva a Roma in quanto Capitale un ruolo particolare.

A distanza di 12 anni anche questa riforma è rimasta priva di attuazione; anche se essa dovrebbe essere inquadrata in un disegno più ampio di riordino delle autonomie locali.

Scopo della presente ricerca è dunque quello di individuare le possibili caratteristiche dell'area metropolitana di Roma, presupponendo questo riordino oppure fornendo qualche indicazione per lo stesso.

CAPITOLO II- Le aree metropolitane

2.1 Le aree metropolitane e i criteri di delimitazione degli anelli metropolitani

Questa sezione introduce il tema delle città e aree metropolitane attraverso la discussione dell'evoluzione della città (da tradizionale a metropolitana) e dell'area ad essa circostante. Si presentano quindi le caratteristiche tipiche delle città metropolitane e alcune possibili modalità di classificazione delle città e delle reti di città. La seconda parte della sezione discute, invece, i criteri utilizzati per definire i confini delle aree metropolitane, in base sia agli indicatori universalmente riconosciuti dalla letteratura internazionale, sia a possibili nuovi parametri.

2.1.1 Dalla città tradizionale alla città metropolitana

L'istituto della città e dell'area metropolitana assume rilevanza in conseguenza dell'evoluzione degli insediamenti urbani¹⁰. Questi ultimi sono, infatti, passati dalla configurazione tradizionale della città murata (ad alta densità abitativa) distinta dal contado (a bassa densità abitativa) ad una configurazione di città diffusa, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe e collegate. Tale configurazione della struttura urbana delle grandi città ha imposto un ripensamento della loro organizzazione amministrativa, al fine di definire un nuovo modello di *governance* delle aree urbane, capace di amministrarne la complessità. In altre parole, lo schema istituzionale del comune e della provincia si è dimostrato inadeguato alle esigenze amministrative di un territorio caratterizzato da una città diffusa. L'intensa concentrazione di attività produttive, l'elevata densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi che compongono le realtà metropolitane esigono infatti un diverso assetto istituzionale che, da un lato abbia i poteri adeguati a gestire le sfide tipiche della città diffusa e, dall'altro, sia provvisto di una adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze di governo metropolitano¹¹. Secondo Pallottini¹², le città sono state tradizionalmente governate dalle amministrazioni locali mutuando dalla fabbrica un modello di pianificazione e programmazione gerarchico e autoritativo, normativo e coattivo, con il compito di rispondere a una impetuosa crescita demografica e una costosissima domanda di infrastrutture. Tale modello di *governance*, rigido e foriero di dissenso e di

¹⁰ Deodato, C. (2012). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*. Federalismi.it n. 19

¹¹ Soricelli, G. (2002). *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*. Istituzioni del federalismo n. 5, pp. 843 ss

¹² Pallottini, R. (2006). *Le città che cambiano*. Disponibile su:

<http://www.treccani.it/scuola/tesine/citta_metropolitana/1.html> (accesso 3 settembre 2013)

resistenza, non è più applicabile poiché le città sono cambiate, e con esse deve cambiare anche il modello di *governance*.

Oltre al superamento della discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città, l'istituzione delle città metropolitane risponde anche all'ulteriore necessità di predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane¹³. Tale esigenza si traduce nella necessità di riconoscere alla città metropolitana competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite agli enti locali classici.

La città metropolitana si distingue dalla città tradizionale sotto vari profili.

Innanzitutto, mentre nella città "tradizionale" vi era una sostanziale coincidenza tra la popolazione che la abitava e quella che vi lavorava, nella città metropolitana tale coincidenza viene meno. Ciò accade nel momento in cui le città più grandi, a causa della loro forza economica legata all'industrializzazione e supportate dallo sviluppo dei mezzi di trasporto, incominciano ad esercitare un'influenza su ambiti territoriali così estesi da generare il fenomeno del pendolarismo, per cui quote importanti di popolazione entrano quotidianamente nella città-metropoli per lavorarvi pur abitando altrove¹⁴. In tale prospettiva, ha giocato un ruolo fondamentale l'innovazione tecnologica, in particolare quella relativa ai mezzi di trasporto ed alla elaborazione e trasmissione delle informazioni, che hanno enormemente facilitato la mobilità di persone, idee, stili di vita, informazioni e merci a scala globale, dilatando enormemente le possibilità di scambio e di relazione a distanza tra le persone, le istituzioni e le attività economiche.

Il pendolarismo è solo una delle caratteristiche della città metropolitana. Le metropoli sono diverse dalle altre città per altri aspetti fondamentali. Innanzitutto, sono centri di decisione (di natura sia pubblica sia privata) che hanno effetti su grande scala. Sono poi centri di cultura in quanto sede di attività di ricerca, alta formazione, promozione culturale. Inoltre, sono centri di servizi come quelli relativi la finanza, la consulenza legale e contabile, la pubblicità, che sono tutte attività essenziali per le imprese che operano sui mercati globali.

Le città e le aree metropolitane possono contare su grandi opportunità di mercato che generano una forza di attrazione per le attività *market oriented*, mostrano una forte tendenza all'impiego di tecnologie avanzate e sono caratterizzate da un'alta propensione all'innovazione e dallo sviluppo di attività ad alto contenuto di ricerca. Esse, inoltre, si distinguono dalla città tradizionale a causa della produzione di servizi c.d. "rari", ovvero quei servizi cui si ricorre in via eccezionale o che sono rivolti a categorie molto specializzate di utenti (come università, ospedali, etc.). Oltre alla produzione di servizi rari, le città metropolitane sono produttrici delle c.d. attività quaternarie, ovvero attività di comando, decisione, pianificazione e orientamento politico che determinano un vantaggio comparato per le aree che le producono. Infine, le aree metropolitane hanno la capacità di tessere relazioni con

¹³ Deodato, C. (2012). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*. Federalismi.it n. 19

¹⁴ Campolongo, G. (2004) *Aree metropolitane, città metropolitane: fonti giuridiche – problematiche aperte*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano

altri contesti territoriali di dare vita a reti anche di livello internazionale¹⁵.

La trasformazione delle grandi città in metropoli ha avuto inizio nel corso dei primi decenni del ventesimo secolo negli Stati Uniti e si è poi estesa, soprattutto nel secondo dopoguerra, anche in Europa. I motivi che causarono il sorgere della questione metropolitana negli Stati Uniti sono molteplici, e parzialmente riscontrabili anche nell'esperienza europea¹⁶.

Fra i principali, ricordiamo l'esigenza di un riequilibrio territoriale in particolare sul terreno della pressione fiscale e delle tariffe. La questione, all'epoca, era posta dal fatto che i ceti medi e medio alti avevano trasferito la propria residenza in contee fuori dalle grandi città continuando ad utilizzarne i servizi e le infrastrutture (teatri, reti di trasporto, etc.). Ciò comportava la non trascurabile contraddizione tipica dei grandi centri urbani, che dovevano sostenere servizi di alto livello contando su una popolazione a basso reddito mentre i ceti più abbienti pagavano le proprie tasse in piccoli centri extraurbani. Oltre a questa fattispecie, vi era la necessità di individuare un riconoscibile referente, un soggetto cioè in grado di essere interlocutore degli altri grandi soggetti che sull'area metropolitana operano o comunque interferiscono.

Con particolare riferimento al contesto europeo, il sistema urbano può essere descritto utilizzando i seguenti tre principali modelli teorici¹⁷. Il primo è rappresentato dalle reti *christalleriane*, le quali considerano la rete urbana come un sistema gerarchico a più livelli, definiti da rapporti gravitazionali, nel quale i "nodi" (le località centrali) sono tendenzialmente equidistribuiti e, di conseguenza, i rapporti tra gli stessi nodi sono determinati da un principio di complementarietà verticale (gerarchica) soggetto al vincolo di prossimità spaziale. Tale modello rappresenta le relazioni proprie dell'economia e della società preindustriale. Il secondo modello è costituito dalla *gerarchia centro-periferia*, che descrive un sistema urbano a più livelli gerarchici di centralità, spazialmente polarizzato dove i nodi di livello superiore tendono a concentrarsi in un'area centrale (*core*), mentre quelli di livello inferiore si distribuiscono in corone sempre più periferiche, per cui la centralità si presenta tendenzialmente come una funzione inversa della distanza dal *core*. Tale modello rappresenta la distribuzione gerarchica dei nodi propria dell'economia industriale fordista, caratterizzata da economie di scala e agglomerazione. Il terzo modello è rappresentato da reti interconnesse a più livelli, le quali descrivono sistemi spazialmente distribuiti, in cui le relazioni tra i nodi non dipendono dalla prossimità, ma dallo sviluppo di relazioni (sociali, economiche, culturali e politiche) e dalla presenza di complementarietà funzionali, sia orizzontali che verticali, senza una precisa corrispondenza tra rete urbana ed aree di gravitazione. Tale ultimo modello

¹⁵ Basta M., Morchio E., Sanguineti S. (2009). *Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento 2001*. Alinea Editrice, Firenze

¹⁶ Cammelli M., Vandelli L., Cerulli Irelli V. (2003) *Dopo la riforma del Titolo V. Il ruolo della Provincia e della città metropolitana*, in Quaderni amministrativi n. 1, Provincia di Bologna.

¹⁷ Mazzucato, V. (2008). *Le città metropolitane nella prospettiva europea. Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*. Disponibile su: <http://tesi.cab.unipd.it/14127/1/Tesi_LS_Mazzucato.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

rappresenta le relazioni proprie dell'economia terziaria basata soprattutto sull'informazione, caratterizzata dal moltiplicarsi delle connessioni a distanza tra gli attori, sia verticali sia orizzontali.

È anche possibile classificare le città europee in base alle relazioni politiche instaurate con il sistema territoriale circostante¹⁸. In base a questo parametro, è possibile identificare città mediterranee, città di produttori-artigiani e città anseatiche. Le città mediterranee attuarono una rottura con il sistema territoriale e signorile di appartenenza determinando la costruzione di entità completamente autonome. La diffusione su larga scala del sistema delle città-stato si ebbe con i comuni medievali, in particolare italiani, dotati di piena autonomia amministrativa e politica tanto sul piano interno quanto su quello esterno. Le città di produttori-artigiani sono tipiche dell'Europa continentale e in particolare della Francia, dove domina la divisione del lavoro tra città e campagna e quella tra singole città. Queste città sono basate su associazioni di mercanti o artigiani aventi sfondo religioso (gilde) o su corporazioni cioè associazioni di persone che svolgono lo stesso lavoro e sono riunite per la difesa degli interessi comuni. Le città anseatiche, che costituiscono una peculiare vicenda che si svolge tra il XII e il XVII secolo, sono città marittime il cui ceto dominante è quello dei mercanti. La Lega Anseatica è un'alleanza di città che nel tardo medioevo e fino all'inizio dell'era moderna mantenne il monopolio dei commerci su gran parte dell'Europa settentrionale e del Mar Baltico. Le città della Lega Anseatica devono le loro fortune alla loro capacità di navigare e di sfruttare a dovere le risorse che offriva il mare e la sua navigazione.

L'avvento dello Stato moderno, dalla sua prima forma – lo Stato assolutista – alle forme successive dello Stato liberale e democratico, portò al declino delle città non potendo tollerare l'esistenza delle stesse come soggetto politico autonomo.

Per quanto riguarda il contesto italiano, la classificazione operata da Bruzzo-Ferri¹⁹ classifica Milano e Roma come città internazionali e, quindi, costituenti il livello di eccellenza del sistema urbano italiano. Al secondo livello figurano Torino, Genova, Firenze, Venezia, Bologna e Napoli, mentre al terzo livello figurano Verona, Padova, Trieste, Bari, Palermo, Catania e Cagliari; infine, seguono gli altri 400 sistemi urbani minori.

Messina e Salvato²⁰ sostengono che quello che le metropoli devono garantire ai loro cittadini sono due libertà, strettamente legate alle caratteristiche della metropoli stessa: quella della qualità della vita e quella della mobilità. Le caratteristiche istituzionali della città metropolitana sono adatte al raggiungimento di questi obiettivi, in quanto possono garantire: una mobilità più efficiente (nel caso di Roma, potrebbero interconnettere varie infrastrutture, come il porto di Civitavecchia, gli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, i futuri scali aeroportuali, le stazioni FS); una

¹⁸ Mazzucato, V. (2008). *Le città metropolitane nella prospettiva europea. Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*. Disponibile su: < http://tesi.cab.unipd.it/14127/1/Tesi_LS_Mazzucato.pdf > (accesso 3 settembre 2013)

¹⁹ Bruzzo A., Ferri V. (2006) *Analisi Economica del territorio*, in *Lecture sulla scienza economica regionale*, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università di Ferrara

²⁰ Messina P. e Salvato M. (2007) (a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova

nuova politica integrata di sviluppo economico del territorio; una maggiore efficienza e funzionalità dei servizi; la massimizzazione delle potenzialità dei singoli comuni della provincia e al concentrazione delle risorse.

2.1.2 I criteri di delimitazione delle aree metropolitane

Il primo documento da cui emerge la consapevolezza di una città più estesa di quella legalmente riconosciuta è un articolo del *New England Gazetteer* del 1846, nel quale si afferma che Boston sembra piccola per la sua limitata estensione territoriale ma in realtà una dozzina di città limitrofe sono sue componenti a tutti gli effetti in quanto legate da relazioni culturali, commerciali, industriali e sociali²¹. Non sorprende che la prima considerazione sui confini della città-metropoli sia comparsa negli Stati Uniti, dal momento che, come discusso nel paragrafo precedente, fu proprio in questo paese che ebbe luogo la trasformazione della grande città in metropoli.

Sempre negli Stati Uniti, tali considerazioni espresse già a metà '800 vennero istituzionalizzate nel 1910 con la nascita dei *metropolitan district*, agglomerati urbani centrati su città di almeno 200.000 abitanti. A partire dal 1950, vennero introdotti i concetti di area metropolitana funzionale, caratterizzata da un buon livello di integrazione economica e sociale, dalla presenza di nuclei di popolazione di almeno 390 abitanti per Km² e da unità contigue di 195 abitanti per Km². I criteri di delimitazione delle aree metropolitane hanno subito varie modifiche nel corso degli anni. Con la revisione dei criteri del 2003 si è introdotto il *core based statistical area*, ovvero un'area urbana con nucleo di 10.000 abitanti ed intensi flussi pendolari al suo interno. Nel caso in cui il nucleo sia di 50.000 abitanti essa è chiamata *metropolitana*, per cui oggi molte aree americane hanno ben poco di metropolitano quanto a popolazione e funzioni²².

Le Metropolitan Statistical Area (MSA) sono delle regioni geografiche con una densità di popolazione relativamente alta al loro centro e con stretti legami economici con il resto dell'area. I criteri per la definizione delle MSA sono stabiliti dall'U.S. Office of Management and Budget e sono utilizzate dall'U.S. Census Bureau a fini statistici. Il livello di analisi più basso sono le contee, aggregate nelle Core Based Statistical Areas (CBSA), che possono poi essere definite Metropolitan Statistical Area oppure le Micropolitan Statistical Area. In particolare, le contee che contengono l'aggregato urbano centrale sono dette *central counties*, mentre le altre contee sono definite *outlying counties*. Le *outlying counties* sono aggregate nelle CBSA se hanno forti legami economici e sociali con le *central counties* in termini di pendolarismo ed occupazione.

Nonostante lo sviluppo di diversi criteri di determinazione, il luogo

²¹ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino.

²² Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino.

metropolitano è diventato sempre più complesso ed inafferrabile e la sua definizione passa attraverso il contributo di discipline diverse e di concettualizzazioni a volte assai sofisticate.

La definizione del concetto di area metropolitana può essere riferita a diverse concezioni che nascono da altrettante differenti filosofie d'approccio al problema ma, per una corretta delimitazione di area metropolitana, non è sufficiente riferirsi ad una o all'altra concezione in quanto occorre ricercare una delimitazione che tenga conto contemporaneamente di tutti gli approcci originati dall'integrazione sinergica delle concezioni di città.

Si possono stabilire alcune macro categorie di criteri da seguire nella delimitazione di un'area metropolitana. Il primo è quello dell'omogeneità, cioè si identificano come "metropolitane" aree o comuni con caratteristiche omogenee secondo alcuni parametri o indicatori quali la dimensione demografica, la densità delle attività, le caratteristiche economiche, le caratteristiche sociali, ecc. Il secondo criterio è quello dell'interdipendenza. Seguendo il quale, verrebbero assimilate aree o comuni in cui le relazioni e gli scambi di merci, persone ed informazioni sono sensibilmente elevati. I possibili parametri da prendere in considerazione, in questo caso, sono i flussi di pendolarità, i flussi telefonici, le aree di mercato, ecc. Il terzo criterio è quello della morfologia, secondo il quale verrebbero aggregate aree o comuni che sono, ad esempio, spazialmente continui o che sono localizzati su medesime configurazioni fisiche²³.

Tali criteri possono essere applicati, nel contesto italiano, alla particella minima di analisi, che può essere identificata nel Comune, dal momento che esiste una raccolta di dati statistici, pur incompleta e parziale, fin dall'unificazione dello stato italiano.

Secondo Bartaletti²⁴, la qualifica di area urbana deve essere attribuita ai complessi urbani costituiti da due o più comuni che soddisfano le seguenti condizioni: (i) hanno un numero di addetti all'industria manifatturiera e alle attività terziarie più qualificanti (commercio, trasporti, credito-finanzia, servizi alle imprese, istruzione, sanità, altri servizi pubblici e sociali) uguale o superiore alla media italiana per un complesso di 240.000 abitanti; (ii) gli aggregati urbani che soddisfano tali requisiti devono avere, inoltre, un numero di addetti alle funzioni terziarie "centrali" (commercio, credito-assicurazioni, R&S – servizi alle imprese) uguale o superiore alla media italiana per un complesso di 320.000 abitanti; (iii) la popolazione della "corona" suburbana deve essere almeno il 10% di quella della città centrale, oppure di almeno 50.000 abitanti. Il nucleo dell'area metropolitana è costituito da una città centrale, che deve avere un numero di addetti all'industria manifatturiera, alla selezione di attività terziarie e alle funzioni centrali almeno uguale alla media italiana per 80.000 abitanti.

Da un punto di vista operativo, Bartaletti sostiene che si debba partire dalla

²³ Mazzucato, V. (2008). *Le città metropolitane nella prospettiva europea. Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*. Disponibile su: < http://tesi.cab.unipd.it/14127/1/Tesi_LS_Mazzucato.pdf > (accesso 3 settembre 2013)

²⁴ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino

città centrale, considerando dapprima i comuni limitrofi e poi quelli con essi confinanti. I criteri mirano a delimitare un'area territoriale compatta, ma non si esclude la possibilità di dar luogo ad aggregati non compatti, con enclave extrametropolitane. Pertanto, si avranno due livelli di definizione dell'area metropolitana: il nucleo centrale e i comuni esterni al nucleo.

Il nucleo centrale è costituito dalla città e dai comuni centrali, cioè quelli che confinano con la città centrale e che sono caratterizzati da continuità edilizia con la città centrale oppure da una densità di almeno 1.000 abitanti per Km².

I comuni esterni al nucleo potranno essere aggregati all'area metropolitana se soddisfano almeno uno dei seguenti criteri: (i) incremento di popolazione uguale o superiore al 20% in almeno un intervallo intercensuario del dopoguerra; (ii) densità di popolazione di almeno 500 abitanti per Km²; (iii) continuità edilizia con il nucleo centrale; (iv) incremento di popolazione assoluto di almeno 5.000 abitanti in almeno due decenni intercensuari del dopoguerra; (v) incremento di popolazione di almeno il 60% in un periodo intercensuario quarantennale del dopoguerra; (vi) densità di popolazione di almeno tre quarti della soglia (ovvero 375 abitanti per Km²) e incremento demografico della stessa misura (ovvero 15%) in almeno un periodo intercensuario del dopoguerra; (vii) tasso di pendolarismo in uscita per motivi di lavoro, in rapporto al totale degli occupati residenti, superiore rispettivamente alle soglie del 10, 15, 25, 35, 50%, unito ad un tasso d'incremento demografico tanto più elevato quanto minore è il pendolarismo (rispettivamente: 17.5, 15, 10, 5, 2.5%), con combinazioni che prevedono due incrementi più moderati a compensazione di uno più elevato²⁵.

Inoltre, se due aree metropolitane confinanti soddisfano alcuni requisiti di ulteriore integrazione, esse possono diventare due componenti di una più vasta area metropolitana consolidata.

Fra i criteri sopra proposti, mentre i parametri della densità di popolazione e della continuità edilizia sono da tempo accettati dalla comunità scientifica internazionale, quello dell'incremento demografico è una parziale novità. Esso, infatti, è stato utilizzato in via sperimentale nel 1982 da Roberto Mainardi e Carlo Tombola ed è utilizzato, ancorché con un peso non determinante, nelle delimitazioni americana e svizzera.

Merita poi un commento a parte il criterio del pendolarismo, che abbiamo visto essere una dei principali fenomeni caratterizzanti un'area metropolitana. I vincoli all'utilizzo di questo parametro sono due. Da un lato, deve essere disponibile il dato (ciò non è sempre scontato, soprattutto nel nostro Paese). Dall'altro, pur nella disponibilità del dato, è opportuno interrogarsi sulla rilevanza intrinseca dell'indicatore. Secondo Bartaletti²⁶, il pendolarismo come criterio di definizione delle aree metropolitane (ovvero il pendolarismo per lavoro) non è sempre un buon indicatore di appartenenza di un certo territorio all'area metropolitana. Infatti, certe relazioni che testimoniano comunanza d'interessi e una sorta di simbiosi fra la

²⁵ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino

²⁶ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino

popolazione dei comuni suburbani e la metropoli, sono meglio testimoniate dal pendolarismo estraneo ai motivi di lavoro. Infatti, un legame della popolazione con una certa città basato su un rapporto di pendolarismo per motivi culturali o economici anche saltuari è senza dubbio più solido rispetto ad un rapporto di pendolarismo per motivi lavorativi che è vissuto solamente come un permanere nella città per le ore di lavoro.

2.2 Il modello delle “smart city”

Negli ultimi anni, il concetto di *smart city* è diventato sempre più centrale nel dibattito accademico e professionale. Uno studio pubblicato dall’Università di Harvard²⁷ dimostra che le regioni “*smart*”, e in particolare quelle che possono contare su una forza lavoro maggiormente qualificata, hanno ottenuto negli ultimi anni dei livelli di crescita superiori rispetto ad altre aree. L’indagine empirica dimostra che le città *smart* diventano, secondo un costante circolo virtuoso, sempre più *smart*, consolidando il loro primato. Per esempio, risulta che le aree metropolitane in cui la forza lavoro è meno educata (cioè con una percentuale di laureati inferiore al 10%) sono cresciute in termini di numerosità in media il 13% dal 1980 al 2000. Le aree *smart*, invece, hanno visto la loro popolazione crescere del 25%.

L’Unione Europea ha dedicato significative risorse allo studio di una strategia che potesse raggiungere l’obiettivo di uno sviluppo “*smart*” delle sue aree metropolitane. Per esempio, i programmi della Commissione Europea FP7-ICT e CIP ICT-PSP stimolano la sperimentazione nelle *smart city* di ambienti di *open innovation*. Anche altri organismi internazionali, come think tank ed altre istituzioni credono fermamente nella necessità di uno sviluppo urbano che sia *smart*. Ad esempio, l’*Intelligent Community Forum* (ICF) produce ricerche sugli effetti locali della rivoluzione ICT. Secondo l’organizzazione no profit, una “comunità intelligente” è una comunità che ha colto e che sfrutta al massimo le potenzialità della *broadband economy*, che è un’economia che trae origine dallo sviluppo delle comunicazioni a basso costo e ad alta velocità rese disponibili dallo sviluppo della tecnologia.

La definizione di cosa si intenda esattamente con la locuzione “*smart city*” è complessa, e deve tenere conto sia dei fattori legati al capitale umano ed all’educazione (centrali nello studio di Glaeser e Berry appena citato) sia delle caratteristiche dell’infrastruttura ICT e della tecnologia in generale.

Secondo uno studio di Caragliu et al²⁸, la definizione di “*smart city*” è ancora relativamente difficile da inquadrare con precisione. Dall’analisi della letteratura

²⁷ Glaeser, E.L. e Berry, C.R. (2006). Why are smart places getting smarter? Rappaport Institute for greater Boston. Disponibile su: <http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/taubman/brief_divergence.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

²⁸ Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2009). *Smart cities in Europe*. Disponibile su: <

precedente è comunque possibile individuare sei caratteristiche proprie di una *smart city*. La prima caratteristica pone l'accento sulla connettività, intesa come infrastruttura internet, come principale fattore di crescita. In questa prospettiva, la città utilizza un network di infrastrutture (intese in termini di servizi di business, abitativi, di tempo libero) per migliorare l'efficienza economica e politica e permettere lo sviluppo sociale, culturale ed urbano. La seconda caratteristica interpreta lo sviluppo urbano come guidato dal business, ponendo quindi maggiore enfasi sulla dimensione economica delle città. Alcuni autori criticano questa centralità della dimensione economica nella definizione di *smart city* e delle sue strategie, poiché comporterebbe la sottovalutazione di altri fattori (come quelli ambientali e sociali) che sono comunque centrali nella gestione e definizione strategica di una *smart city*. D'altra parte, Caragliu et al. rispondono a queste critiche sottolineando come diverse ricerche empiriche dimostrino che le città maggiormente *business-oriented* sono anche quelle con una più soddisfacente performance socio-economica. La terza caratteristica delle *smart city*, o meglio della modalità attraverso la quale sono gestite, è l'importanza attribuita all'inclusione dei residenti nella gestione dei servizi offerti dalla città, con particolare attenzione all'inclusione di cittadini appartenenti a tutte le fasce sociali. Quarto, nelle *smart city* molta attenzione è dedicata alle industrie high tech e creative. Secondo una ricerca accademica²⁹, le aziende sono sempre più alla ricerca di persone creative. Città che riescono ad attrarre questo tipo di individui avranno molti benefici in termini economici e sociali, dal momento che le persone creative saranno l'"onda del futuro". Anche se la presenza di persone creative e formate non rappresenta un'immediata garanzia di successo per le città, essa costituisce certamente un fattore importante che comporta un aumento delle probabilità di successo. La quinta caratteristica riguarda la comunità che vive in una certa città, che deve essere in grado di imparare, adattarsi ed innovare. Inoltre, la condizione necessaria perché ciò possa avvenire è che le persone (cittadini) sappiano utilizzare la tecnologia per trarne beneficio. Da ultimo, le *smart city* debbono essere sostenibili da un punto di vista sia ambientale sia sociale. In un mondo in cui le risorse sono sempre più scarse e in cui le città stanno basando sempre di più il loro sviluppo sul turismo e sulle risorse naturali, la sostenibilità ambientale deve essere una priorità.

Secondo altri studiosi, il concetto di *smart city* è talvolta utilizzato in maniera errata ovvero secondo una prospettiva che non è corretta, soprattutto da parte dei policy maker. Secondo Hollands³⁰, la grande attenzione attribuita al ruolo delle tecnologie porta a sottovalutare gli effetti negativi della dotazione di infrastrutture tecnologiche e a non considerare modelli alternativi di sviluppo urbano. Inoltre, e parallelamente a quanto affermato sopra riguardo alla seconda caratteristica propria delle *smart city*, l'eccessiva attenzione alla relazione con il business potrebbe portare

<ftp://zappa.ubvu.vu.nl/20090048.pdf>> (accesso 3 settembre 2013).

²⁹ Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York: Basic Books.

³⁰ Hollands, R. G. (2008). *Will the real smart city please stand up?*, *City*, 12 (3), 303- 320.

ad una sottovalutazione di problematiche ed opportunità legati alla strategia di lungo termine.

L'aggettivo "*smart*" acquisisce significati diversi a seconda del contesto nel quale viene utilizzato³¹. Nel campo dell'urbanistica, l'aggettivo è trattato come normativo ed acquisisce una dimensione ideologica. Governi ed enti pubblici di ogni livello utilizzano l'aggettivo per distinguere le loro nuove policy, strategie e programmi, i quali hanno come obiettivo ultimo lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e la migliore qualità di vita per i cittadini.

Nel campo delle tecnologie, che come abbiamo visto ha un ruolo fondamentale nella definizione di una città "*smart*", l'aggettivo si riferisce principalmente al c.d. *automatic computing principle*, che si riferisce alla capacità della tecnologia di gestirsi da sé, ovvero di nascondere all'utente la complessità che caratterizza il sistema tecnologico prendendo autonomamente una serie di decisioni. Pertanto, una tecnologia *smart* applicata a case, edifici, aeroporti, ospedali, università fornirà una moltitudine di terminali mobili e servizi integrati connessi fra loro. Il ruolo della tecnologia nella definizione di una città *smart* è fondamentale, tanto che secondo la definizione di Hall³², una città è *smart* se riesce, attraverso la tecnologia ed in maniera autonoma, a monitorare ed integrare le condizioni di tutte le sue infrastrutture critiche. Anche la visione di IBM³³ recepisce il ruolo attivo della tecnologia nelle *smart city*. Queste ultime dovrebbero, infatti, essere in grado di ottenere dati in tempo reale sia dal mondo reale (fisico) sia dal mondo virtuale. Tali informazioni, che dovrebbero essere interconnesse, otterrebbero come effetto quello di collegare in maniera efficiente il mondo fisico al mondo virtuale.

Secondo NAM e PRADO, le due attività che una città dovrebbe compiere per essere considerata *smart* sono i seguenti. In primo luogo, dovrebbe dotarsi di un network a banda larga che sia in grado di supportare le applicazioni digitali. Più nel dettaglio, questo richiede (i) lo sviluppo di un network accessibile a cittadini ed aziende per la banda larga; (ii) l'arricchimento dello spazio fisico e delle infrastrutture della città con sistemi integrati, sensori e attuatori tali da permettere la gestione dei dati in tempo reale; (iii) la creazione di applicazioni che rendano possibile ai cittadini ottenere informazioni, collaborare via web e, in generale, sfruttare l'intelligenza collettiva. La seconda attività da compiersi da parte di una *smart city* consiste nel promuovere processi partecipativi su larga scala per la creazione di applicazioni che coordineranno e miglioreranno ogni settore di attività, infrastruttura e città. Tutte le attività e le utility della città debbono essere viste, in

³¹ Nam, T e Prado, T. (2011). *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions*. Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, Pages 282-291.

³² Hall, R. E. (2000). The vision of a smart city. In Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop (Paris, France, Sep 28). Disponibile su: <<http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-oyxp82/webviewable/773961.pdf>> (accesso 3 settembre 2013).

³³ IBM. (2010). *Smarter Thinking for a Smarter Planet*. Disponibile su <http://www.ibm.com/smarterplanet/global/files/us_en_us_loud_ibmlbn0041_transtasman_book.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

questa prospettiva, come sistemi di innovazione nei quali i cittadini e le organizzazioni riescano a partecipare nello sviluppo.

La letteratura accademica sulle *smart city* ha affrontato il tema da diverse prospettive, studiandone sia gli aspetti più strettamente collegati con la dimensione dello sviluppo tecnologico sia quelli più prettamente sociologici. Tale letteratura è fiorita soprattutto negli ultimi anni, e appare particolarmente interessante per due motivi. In primo luogo, è inter-disciplinare, in quanto il tema delle *smart city* e delle *smart community* necessita, per una sua compiuta trattazione, di competenze nel campo dell'economia, del management, dell'urbanistica, della sociologia e dell'informatica. In secondo luogo, la maggior parte degli studi riescono a mantenere una certa vicinanza con le questioni pratiche da risolvere, dal momento che i policy maker necessitano effettivamente di indicazioni sulla progettazione delle *smart city*.

Caragliu et al.³⁴, attraverso la loro analisi, trovano che la presenza di una classe di persone creative, la qualità dell'ambiente urbano, il livello di educazione, l'accessibilità alla tecnologia e l'utilizzo di tecnologie ICT per la gestione della pubblica amministrazione sono tutte positivamente correlate con il benessere urbano.

Secondo Nam e Prado³⁵, una città *smart* deve avere fattori tecnologici (infrastruttura fisica, tecnologie avanzate, tecnologie virtuali, network digitali); istituzionali (*governance*, *policy*, regolamenti e direttive); umani (creatività, capacità di imparare, conoscenza).

Karnouskos e de Holanda³⁶ analizzano un aspetto importante della *smart city*, ovvero quello dell'efficienza energetica. Gli autori implementano la simulazione di un ecosistema dinamico quale potrebbe essere quello della *smart city* che consente loro di testare politiche e modalità per ottenere l'eco-efficienza della città. In tale modello, è possibile osservare il comportamento di servizi e strumenti che consumano (es: abitazioni smart) e producono energia.

Paskaleva³⁷ analizza il ruolo della *e-governance* nello sviluppo di una *smart city*, sostenendo che essa gioca un ruolo fondamentale. L'autore si basa su un sondaggio condotto in 12 delle maggiori città europee per definire quali possano essere le modalità attraverso le quali la *e-governance* assista con successo le città nel prendere migliori decisioni e nel raggiungere un più alto livello di competitività.

Karnouskos³⁸ dedica la sua analisi all'efficienza energetica delle *smart city*, ed in particolare alle modalità di gestione della domanda di energia. L'autore

³⁴ Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2009). *Smart cities in Europe*. Disponibile su: <ftp://zappa.uvu.vu.nl/20090048.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

³⁵ Nam, T e Prado, T. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions. Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, Pages 282-291.

³⁶ Karnouskos, S e de Holanda, TN. (2009). Simulation of a smart grid city with software agents. Computer Modeling and Simulation.

³⁷ Paskaleva A. (2009). Enabling the smart city: the progress of city e-governance in Europe. International Journal of Innovation and Regional Development 1(4): 405-422.

³⁸ Karnouskos, S. (2011). *Demand side management via prosumer interactions in a smart city energy marketplace*. Innovative smart grid technologies (2011 2nd IEEE PES International Conference).

sostiene che attraverso una pianificazione efficiente delle risorse da utilizzare la *smart city* potrà trarre vantaggio da questa ottimizzazione. Necessario ad ottenere questo risultato sarà la disponibilità di un'infrastruttura *smartgrid*, interazioni con i produttori di energia e coordinamento di domanda ed offerta di energia in ristrette aree all'interno della città.

2.3. Il contesto europeo

Questa sezione fornisce una panoramica del contesto europeo, per quanto riguarda le caratteristiche delle principali aree metropolitane e le iniziative di policy a livello comunitario che sono state prese per promuovere il loro sviluppo. Più nel dettaglio, il primo paragrafo discute il ruolo e l'importanza delle città e delle aree metropolitane europee e si sofferma sui principali provvedimenti presi a livello comunitario per la promozione delle stesse. Il secondo paragrafo, invece, si sofferma a discutere, dopo aver fornito delle nozioni di carattere generale per interpretare le differenze in termini di governo locale nei diversi stati europei, i casi di Germania, Spagna e Regno Unito. Particolare attenzione sarà dedicata alle esperienze delle città di Berlino, Barcellona e Londra.

2.3.1 Città ed aree metropolitane in Europa

Il ruolo centrale che le città e le aree metropolitane ricoprono nello sviluppo economico e sociale europeo è ampiamente riconosciuto e oggetto di dibattito da parte di policy maker e studiosi. La Commissione Europea sostiene che le città sono i motori dell'economia e i catalizzatori di creatività ed innovazione dell'Unione Europea³⁹. Il 68% circa della popolazione europea risiede in una regione metropolitana e si stima che tale percentuale crescerà fino all'85% entro il 2050. Inoltre, le regioni metropolitane generano il 67% del PIL dell'UE.

Nonostante le città svolgano un ruolo fondamentale nella vita sociale, economica e culturale dell'Europa, esse soffrono nel contempo di alcuni dei più gravi problemi che affliggono la società moderna (fra gli altri: disoccupazione, segregazione e povertà). Questa situazione determina la necessità di una grande attenzione in termini di prevenzione e gestione delle problematiche da parte delle istituzioni, tanto che le città e aree metropolitane sono riconosciute essere un elemento cruciale per il successo della strategia Europa 2020.

Coerentemente con questa analisi, le istituzioni comunitarie hanno dedicato una crescente attenzione al tema delle città, delle aree metropolitane e delle *smart city*, sia pure nel rispetto di alcuni vincoli di cui si dirà in seguito. Nel maggio 2013,

³⁹ Commissione Europea (2013). *Politica di coesione 2014-2020*. Disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf (accesso 3 settembre 2013).

in occasione del meeting dedicato al programma di ricerca ed innovazione “European Innovation Partnership” (EIP), i vice presidenti della Commissione Europea Neelie Kroes e Siim Kallas hanno comunicato che l’Europa sosterrà con più determinazione e nuove risorse tutti i progetti di *smart city* e *smart community* dei Paesi membri. Anche il commissario per l’energia, Gunter Oettinger, ha ribadito la centralità della questione energetica per una crescita urbana sostenibile che possa guidare la ripresa economica in molti Paesi europei.

La centralità della città e dell’area metropolitana è dunque sostenuta da dati empirici attuali e previsionali, dalla volontà della Commissione Europea di concentrare su di essa rilevanti sforzi in termini d’investimento e regolamentazioni ed è guidata dalla letteratura sulle *smart city* e sulle *smart community*. Vi sono due importanti caratteristiche di contesto che debbono essere prese in considerazione nell’affrontare la tematica a livello europeo e che guidano il dibattito e gli interventi legislativi a livello comunitario.

La prima riguarda, come già accennato, le sfide che le città devono affrontare e che derivano proprio dalla crescita che hanno conosciuto negli ultimi decenni, ovvero: disoccupazione, povertà, emarginazione economica e sociale, degrado dell’ambiente naturale e urbano, sovrappollamento, criminalità, intolleranza e razzismo. Il modello di sviluppo urbano sostenibile, così come definito dall’Unione Europea, è in pericolo, a causa dei cambiamenti demografici, della crisi economica, dell’aumento della segregazione sociale e territoriale. Secondo uno studio promosso dalla Commissione Europea⁴⁰, vi sono varie modalità per trasformare tali minacce in opportunità, come ad esempio la creazione di un’economia inclusiva e reattiva, lo sfruttamento delle potenzialità che nascono dalle diversità socioeconomiche, culturali, etniche e la restituzione di centralità al ruolo delle città medio-piccole, che possono agire per contrastare lo spopolamento delle zone rurali circostanti. Inoltre, le città debbono collaborare con gli altri livelli amministrativi e rafforzare la cooperazione ed il legame con le altre città al fine di condividere gli investimenti richiesti su più ampia scala territoriale. Quale che sia la strategia o lo strumento che si sceglierà di utilizzare per contrastare queste problematiche, è fondamentale che esse vengano risolte per consentire alle città europee di essere davvero traini e propulsori della crescita economica e sociale.

La seconda caratteristica di contesto che ha determinato, soprattutto nel passato, una certa debolezza della questione urbana nel dibattito europeo riguarda la competenza giuridica della questione urbana. Il punto centrale è la mancanza di una reale base giuridica perché la politica urbana possa diventare una politica comunitaria. I trattati cioè non fanno nessun esplicito riferimento alle città ed alle questioni concernenti la vita urbana ma trattano piuttosto di coesione, di sviluppo, di politiche regionali, dell’esigenza di riequilibrare i livelli di crescita delle diverse aree e territori, dei cittadini e dei loro bisogni. Non fanno mai nessun riferimento alla dimensione urbana quando definiscono il campo d’azione delle istituzioni

⁴⁰ Commissione Europea (2011). *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*. Disponibile su <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

comunitarie. Attualmente, le politiche urbane comunitarie sono gestite dalla Direzione Generale delle Politiche Regionali unitamente agli obiettivi generali di promozione dello sviluppo, di riduzione delle disuguaglianze e di rafforzamento della coesione economica e sociale⁴¹. L'art. 158 del Trattato della Comunità Europea è la fonte normativa più generale che guida l'attività dell'organo e sostiene che la Comunità ha il compito di promuovere "(...) uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. (...) in particolare mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni", mira cioè al superamento o, quantomeno, alla riduzione degli squilibri economici e territoriali tra Stati e tra regioni. Un altro obiettivo importante nell'attività comunitaria di supporto delle comunità locali è quello di favorire un'efficace *governance* urbana e la possibilità offerta alle comunità locali di partecipare e influenzare le decisioni che le riguardano. La centralità di tale obiettivo è stata rafforzata nel Libro Bianco della Commissione sulla Governance Europea (2001), dove si afferma addirittura che, attraverso il rafforzamento di modelli partecipativi alle scelte territoriali, si intende evitare che "una buona *governance* urbana sia impedita da regole e pratiche istituzionali a livello europeo".

Le proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020 adottate dalla Commissione Europea nell'ottobre 2011⁴² affrontano in maniera diretta le problematiche di cui al paragrafo precedente (disoccupazione, cambiamenti demografici, cambiamenti climatici e rallentamento del progresso sociale). Proprio a causa delle forti interrelazioni e diversità fra queste tematiche, la Commissione Europea intende promuovere politiche urbane integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile con l'intento di rafforzare il ruolo delle città nel quadro della politica di coesione. Tale principio cardine deriva dalla considerazione che le molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – della vita urbana sono intrecciate tra di loro, pertanto uno sviluppo urbano positivo può essere conseguito solo mediante un approccio integrato.

Una delle iniziative più importanti nel campo dello sviluppo territoriale è l'iniziativa comunitaria *Urban*, pensata per intervenire sulle problematiche urbane delle città caratterizzate da maggiore disagio ed esclusione sociale al fine di aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie di sostegno alla competitività economica, all'integrazione sociale, allo sviluppo sostenibile dell'ambiente, al rafforzamento della cultura e delle identità locali. Le tre principali sfide che l'iniziativa intende affrontare sono: (i) rafforzare la competitività delle aree europee, rimuovendo gli ostacoli all'imprenditorialità, favorendo l'introduzione di nuove tecnologie e sostenendo l'occupazione; (ii) affrontare i problemi legati all'emarginazione sociale, migliorando l'accesso al mercato del lavoro e alla

⁴¹ Mazzucato, V. (2008). *Le città metropolitane nella prospettiva europea. Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*. Disponibile su: <http://tesi.cab.unipd.it/14127/1/Tesi_LS_Mazzucato.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

⁴² Commissione Europea (2013). *Politica di coesione 2014-2020*. Disponibile su <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

formazione per tutti; (iii) avviare la riqualificazione ambientale e materiale, garantendo la sostenibilità e l'attrattiva della città ⁴³.

La Commissione introdusse, successivamente, l'iniziativa *Urban II*, dedicandola questa volta non più alle periferie delle grandi città, ma al degrado sociale ed economico delle città medie. Uno degli strumenti più interessanti che vengono utilizzati per la rilevazione ed identificazione delle problematiche è quello dell'audit urbano, che rappresenta sostanzialmente un'indagine a tutto campo sulla qualità della vita nelle città europee e che fornisce preziose informazioni a sindaci, responsabili locali e cittadini in merito alle proprie città. L'audit urbano eseguito sulla città di Torino ha per esempio permesso di portare a conoscenza il fatto che il tasso di disoccupazione registrato nel quartiere più degradato della città era più di 10 volte superiore a quello del quartiere meno penalizzato, dimostrando come, anche nelle città con tassi di disoccupazione generalmente contenuti, alcuni quartieri presentano un'elevata concentrazione di popolazione disoccupata.

2.3.2 Le principali esperienze europee

Il governo locale in Europa ha subito delle rilevanti variazioni ed evoluzioni negli ultimi anni. In linea generale, è possibile individuare due categorie di strutture del governo locale. Da un lato, l'Inghilterra ed i paesi scandinavi erano caratterizzati da un sistema di *government by committee*, in cui le decisioni del governo locale erano prese essenzialmente dalle commissioni del consiglio municipale responsabili settorialmente. D'altro lato, i paesi dell'Europa Continentale adottavano un sistema maggiormente incardinato attorno alla figura del sindaco ⁴⁴.

Più nello specifico, in Germania, dove spetta ai *Länder* legiferare in merito al governo locale, l'elezione diretta del sindaco è stata introdotta in due *Länder* già a partire dagli anni cinquanta. Successivamente, nel corso degli anni novanta, tutti gli altri *Länder* introdussero l'elezione diretta del sindaco. In Spagna, benché il sindaco sia eletto dal consiglio locale, la posizione da egli esercitata richiama in realtà quella di un "presidente locale" per motivi simili a quelli che hanno connotato il contesto francese. In Inghilterra, il sistema tradizionale del *government by committee* fu abolito e sostituito da un sistema di leader e gabinetto, che ha comportato una sorta di "parlamentarizzazione" del governo locale.

Le due principali correnti che hanno ispirato, fin dagli anni ottanta, le principali modifiche nelle politiche del governo locale sono le seguenti. Da un lato, le riforme sono state dirette a rafforzare la leadership esecutiva e la capacità amministrativa. In altre parole, hanno mirato a rinforzare il governo locale nel senso tradizionale attraverso l'istituzione di un'autorità locale democraticamente eletta. D'altro lato, gli impulsi di riforma ispirati soprattutto dai concetti del New Public Management, sono

⁴³ Commissione Europea (2003). *Il partenariato con le città. L'iniziativa comunitaria URBAN*. Disponibile su <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

⁴⁴ Wollmann, H. (2011). *Riforme istituzionali del governo locale in paesi europei – in convergenza oppure divergenza?* Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo.

stati indirizzati a cambiare le operazioni del governo locale tramite il conferimento (outsourcing) delle funzioni locali ad attori ed organizzazioni tipicamente mono-funzionali ed optando per una loro attuazione fuori del governo locale nel senso proprio ⁴⁵.

Date queste caratteristiche fondamentali del sistema del governo locale in Europa e le loro principali evoluzioni, nei paragrafi seguenti verranno analizzate le esperienze di Germania, Spagna e Regno Unito, con particolare attenzione alle funzioni devolute alle varie aree metropolitane ed al processo che ha portato alla loro istituzione. Per ogni Stato, inoltre, si descriverà brevemente l'esperienza di città metropolitana considerata più rilevante, analizzando i casi di Berlino, Barcellona e Londra.

2.3.2.1 L'esperienza tedesca

La Germania può vantare la maggiore economia nazionale in Europa e la quarta più grande nel mondo, in termini di PIL nominale. Sebbene l'economia tedesca non sia stata risparmiata dalla recente crisi economica e finanziaria, essa ha dimostrato importanti segnali di ripresa già nel 2010 (PIL +4,2%) e 2011 (PIL +3%). Nel giugno 2013, la disoccupazione si attestava al 6,6%. Parte di questa rapida ripresa, soprattutto se confrontata con i risultati dei maggiori competitor europei, è stata possibile grazie ad alcune caratteristiche fondamentali dell'economia tedesca. Innanzitutto, il forte ruolo delle esportazioni, che permettono alla Germania di ottenere regolarmente un avanzo commerciale. Oltre a questo, la Germania può contare su una robusta economia sociale di mercato, su una forza lavoro molto qualificata, su di un mercato azionario diffuso, su un basso livello di corruzione e, infine, su un alto livello di innovazione.

Il 72% del PIL tedesco deriva dal settore terziario (comprendente, fra gli altri, turismo, commercio, banche, assicurazioni). Anche il ruolo dell'industria è centrale e, infatti, produce il 27% del PIL attraverso le industrie automobilistiche, siderurgiche, chimiche, elettroniche e dei macchinari.

Le peculiarità del sistema tedesco in termini di configurazione delle aree metropolitane derivano dall'assetto legislativo ed istituzionale della Repubblica Federale, che affida gli enti locali alle competenze dei *Länder*. Il fatto che i *Länder* siano variamente organizzati comporta che proprio il federalismo abbia incentivato la differenziazione delle organizzazioni equivalenti alle aree metropolitane, alimentando uno spirito di particolarismo giuridico in base al quale per ogni area metropolitana è stata creata una propria forma di organizzazione ⁴⁶. In questa

⁴⁵ Wollmann, H. (2011). *Riforme istituzionali del governo locale in paesi europei – in convergenza oppure divergenza?* Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo.

⁴⁶ Luther, J. (2010). *Le regioni metropolitane tedesche*. In *Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali* (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

prospettiva, le aree metropolitane sono da considerarsi come momenti di governo regionale del territorio.

La riunificazione tedesca assieme all'influenza delle politiche europee portarono il legislatore tedesco a ridefinire le proprie politiche in tema di aree metropolitane. Nel 1995, fu definita una nuova categoria, quella della *Metropolregion*, sulla base dei seguenti criteri: posizione privilegiata nel sistema delle comunicazioni e dei trasporti; potenziale demografico per la forza economica; sede di istituzioni, imprese, rappresentanze; capacità nella produzione di servizi, finanze, fieristica, logistica; rilevanza internazionale nella ricerca e formazione; qualità internazionale dell'offerta culturale.

Le prime sette aree definite seguendo questi criteri furono le seguenti: Berlin-Brandenburg, Hamburg, Munchen, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Hallen/Leipzig-Sachsendreieck. Parallelamente, non fu ritenuta opportuna un'esatta delimitazione territoriale delle regioni metropolitane, che avrebbero dovuto invece essere individuate sulla base di criteri generali e flessibili. Più recentemente, i nuovi principi guida di sviluppo delle regioni metropolitane considerati conformi ai principi europei, sono: crescita e innovazione, garanzia dei servizi essenziali, conservazione delle risorse, gestione dei paesaggi e della cultura. Questi stessi principi sono stati fatti propri dal Consiglio europeo sulla buona *governance* delle aree metropolitane europee⁴⁷.

È interessante, nonché fondamentale per l'argomento trattato in questa pubblicazione, soffermarsi sull'analisi dell'evoluzione delle modalità di definizione di "aree metropolitane" in Germania. Secondo la ricostruzione di Bartaletti⁴⁸, le modalità di delimitazione delle aree metropolitane in Germania si sono evolute a partire dal 1953, quando Olaf Boustedt elaborò un modello a fasce concentriche, in cui il nucleo centrale comprendeva una città di almeno 30.000 abitanti. Nel 1993, la Conferenza ministeriale per la pianificazione territoriale (MKRO), utilizzando come indicatori il tasso di consumo del suolo e la densità di popolazione rispetto alla superficie urbanizzata e prendendo come *benchmark* la media nazionale, ha definito 45 agglomerazioni. Nel 2007, le otto aree con oltre un milione di abitanti interessavano complessivamente 28 milioni di abitanti, cioè circa un terzo della popolazione di tutta la Germania.

Vennero anche individuate tre funzioni delle città metropolitane: la funzione decisionale e di controllo; la funzione innovazione e concorrenza; la funzione *gateway*⁴⁹. La funzione decisionale e di controllo misura la significatività di una città come centro di potere politico ed economico d'importanza sovra-regionale. Gli indicatori utilizzati per misurare questa funzione sono: posti di governo e uffici di grandi imprese e altre importanti istituzioni. La funzione innovazione e concorrenza

⁴⁷ Luther, J. (2010). *Le regioni metropolitane tedesche*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

⁴⁸ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino.

⁴⁹ BBSR (2011) *Metropolitan areas in Europe*. BBSR-Online-Publikation 01/2011. Eds.: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) Disponibile su <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL_ON012011.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (accesso 3 settembre 2013).

mostra quanto una città o un'area metropolitana sia importante per la scienza e per la ricerca, creando quindi un ambiente creativo. L'indicatore di questa funzione era il numero d'istituzioni di ricerca o scientifiche o la presenza d'istituzioni culturali di altissimo livello. Infine, la funzione *gateway* riguardava l'inclusione di una città nel network di trasporti internazionale ed intercontinentale.

Attualmente le undici regioni metropolitane europee di vaste dimensioni individuate dalla stessa MKRO sono le seguenti ⁵⁰.

Metropolregion Rhein-Ruhr. È definita dal piano di sviluppo del Land Nordrhein-Westfalen e comprende undici circondari e venti città senza circondario. Sul piano organizzativo è rappresentata dal *Regionalverband Ruhr*, un ente pubblico autonomo che è governato da un'assemblea, ha funzioni di pianificazione, gestione del verde, smaltimento rifiuti. Si finanzia con le quote richieste ai propri membri e con trasferimenti da parte del *Lander*.

Metropolregion Berlin-Brandenburg. Dopo il fallimento della fusione dei Lander di Brandeburgo e Berlino la *Metropolregion Berlin-Brandenburg* funge come strumento di un'unione amministrativa basata su un trattato tra i due *Lander* che ha unificato le strutture le procedure e gli atti della programmazione territoriale e una ventina di altri trattati.

Metropolregion Hamburg. L'ente *Metropolregion Hamburg* si basa su un trattato trilaterale di tre *Lander*: Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, un accordo amministrativo disegna l'area della cooperazione e la forma di governo dell'ente.

Metropolregion Bremen-Oldenburg. La regione metropolitana *Bremen-Oldenburg* è patrocinata da un'associazione di diritto privato comprende la città stato di Brema e l'ex granducato di Oldenburg. I trentadue comuni sono collegati attraverso un ente consortile dotato di un ufficio comune, di una consulta parlamentare e di un'assemblea regionale.

Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. La regione metropolitana di *Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg* è gestita da una società a responsabilità limitata, la società è affiancata e controllata da tre associazioni una degli enti locali, una dell'economia e una della scienza.

Metropolregion Frankfurt-Rhein-Main. La *Metropolregion Frankfurt-Rhein-Main* è rappresentata dall'ente di pianificazione dell'area centrale della stessa. Una camera composta dai rappresentanti dei 73 enti partecipanti elegge il presidente dell'ente. L'ente si finanzia con l'apporto degli enti partecipanti.

Metropolregion Stuttgart. Anche la *Metropolregion Stuttgart* è un'entità pianificata finora organizzata solo in un comitato di coordinamento di 36 delegati e che associa alla città circondario di Stuttgart altri 4 circondari. Questo ente gestisce la pianificazione territoriale, il trasporto pubblico locale, i rifiuti, industria e turismo. E' governato da un'assemblea regionale eletta direttamente. E' finanziato dal *Lander* e dagli enti partecipanti.

⁵⁰ Luther, J. (2010). *Le regioni metropolitane tedesche*. In *Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali* (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

Metropolregion Rhein-Neckar. La *Metropolregion Rhein-Neckar* è organizzata in un'associazione con soci anche privati, in una cooperazione delle tre camere di commercio e in una società a responsabilità limitata fondata da un ente di pianificazione regionale. L'ente è governato da un'assemblea, un consiglio di amministrazione e un presidente, mentre l'amministrazione è delegata ad un direttore amministrativo. L'assemblea è composta dai sindaci e presidenti di circondario nonché da rappresentanti eletti dai consigli comunali.

Metropolregion Nurnberg. La *Metropolregion* di Norimberga è stata costituita da una conferenza regionale degli enti locali che hanno approvato una *charta* che ne definisce i principi e i compiti (2004) e un regolamento interno. È retta da un consiglio formato dai sindaci di 8 città senza circondario, 21 circondari e rappresentati dal governo del *Lander*.

Metropolregion Munchen. Anche la *Metropolregion Munchen* ha un'identità territoriale ed è organizzata in associazione, la cui assemblea elegge un comitato direttivo formato dai rappresentanti degli enti locali e dell'economia e della società (camere commercio, università, associazioni). La gestione spetta ad un manager che nomina poi dei dirigenti per gruppi di lavoro.

Metropolregion Mitteldeutschland. La *Metropolregion Mitteldeutschland* in Sassonia è stata istituita con un accordo di cooperazione intercomunale nel 2005. La regione è organizzata in una conferenza dei sindaci delle 11 città e dei tre *Lander*, con gruppi di lavoro ed un comitato di direzione.

Particolare attenzione merita la Metropolregion Berlin-Brandenburg. Berlino è, infatti, allo stesso tempo una città e un *Lander* federale, e pertanto può essere considerata una vera e propria città-stato, cui sono attribuite funzioni e competenze sia statali sia comunali. Inoltre, il territorio del *Lander* e del comune coincidono, ed hanno gli stessi organi di governo, ovvero la Camera dei rappresentanti di Berlino (Abgeordnetenhaus) e il Governo (Senat). Il primo organo è eletto in via diretta ed esercita al contempo sia funzioni legislative sia quelle proprie del consiglio comunale; il secondo organo è costituito dal Borgomastro (il quale ha la rappresentanza di Berlino all'esterno e riveste la carica di capo del Governo e di sindaco della città) e dagli altri membri (eletti dalla Camera dei rappresentanti di Berlino su proposta del Borgomastro)⁵¹.

Questa forma di organizzazione è del tutto peculiare dal momento che concentra nella città di Berlino i poteri e le funzioni del comune e dello Stato.

2.3.2.2 L'esperienza spagnola

L'economia spagnola ha conosciuto una fase di sostenuta crescita economica (incremento annuo del PIL del 3% fra il 1996 e il 2008) che ha interessato soprattutto alcune regioni (Catalogna, Aragona, Navarra, Valencia). A partire dal 2008, la

⁵¹ Deodato, C. (2012). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*. Federalismi.it n. 19.

crescita, legata a doppio filo al settore dell'edilizia, ha subito una brusca battuta d'arresto, con conseguenze molto negative sull'intera economia spagnola. Nel dicembre 2009 Moody's ha attribuito al paese iberico il primo posto fra i paesi europei nel Misery Index costruito dalla stessa Moody's, ovvero un indice ottenuto sommando la disoccupazione e il rapporto deficit/PIL. Secondo gli ultimi dati disponibili, il tasso di disoccupazione in Spagna ha raggiunto nel 2013 la percentuale record del 27,2%, il rapporto fra deficit e PIL è pari al 6,7% e il debito pubblico è pari al 87,8% del PIL. Nonostante il contesto di crisi, alcuni settori dell'economia spagnola continuano a mantenere dei primati d'eccellenza. Fra queste, vanno richiamati i settori delle energie rinnovabili, il settore farmaceutico, le biotecnologie, i trasporti, le piccole e medie industrie di alta tecnologia.

La costituzione delle aree metropolitane è prevista dalla legislazione spagnola in materia di governo locale. Attualmente, le aree metropolitane sono quattro, esistenti negli agglomerati urbani di Barcellona e Valencia, con funzioni limitate alla gestione di acqua, rifiuti e trasporti⁵². Secondo alcuni, le modalità attraverso le quali sono state proposte hanno reso le aree metropolitane difficili da accettare. Infatti, tali enti sono stati visti come un indebito esercizio di predominanza da parte della città principale su quelle minori ovvero un'imposizione da parte dello stato centrale.

La Costituzione permette raggruppamenti di comuni per cui si riconoscono tre enti sovra-comunali: le *comarcas* (gruppo di comuni), le *aree metropolitane* e le *mancomunidades* di comuni. Le aree metropolitane sono tipicamente espressione del principio di coordinamento mentre le altre due di cooperazione.

Per comprendere il fenomeno delle aree metropolitane in Spagna è necessario tenere presente le caratteristiche del sistema legislativo iberico. La costituzione del 1978 assegna allo stato la disciplina basilare del sistema di amministrazione locale, mentre alle comunità autonome spetta lo sviluppo normativo e l'esecuzione amministrativa attraverso i rispettivi statuti di autonomia. Tale ambivalenza si riflette nella regolamentazione delle aree metropolitane.

La disciplina statale delle aree metropolitane si fonda sui seguenti principi guida (Ley 7/1985): le comunità autonome, dopo aver consultato lo Stato e i consigli comunali e provinciali possono creare o rimuovere le aree metropolitane; le aree metropolitane sono enti locali formati dai comuni dei grandi agglomerati urbani con legami tali da richiedere una pianificazione comune; la legislazione delle comunità autonome stabilisce gli organi di governo e l'amministrazione dove sono rappresentati i comuni dell'area⁵³.

Per quanto riguarda le modalità di determinazione dei confini delle aree metropolitane si rappresenta che nel 2005 il progetto Audes5 (Areas urbanas de Espana 2005) stabilisce per l'area metropolitana una popolazione minima di 200.000

⁵² Prieto, J.R. (2010). *Le aree metropolitane come istituzioni funzionali nell'esperienza spagnola*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

⁵³ Prieto, J.R. (2010). *Le aree metropolitane come istituzioni funzionali nell'esperienza spagnola*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

abitanti e per la città centrale di 50.000, e aggrega i comuni con un pendolarismo di almeno il 25% verso la città centrale ⁵⁴.

Da un punto di vista del procedimento legislativo della costituzione di un'area metropolitana, secondo la Ley 7/1985 ciascuna comunità autonoma deve creare e disciplinare mediante legge gli enti metropolitani che si trovano all'interno del proprio territorio. La creazione di un'area metropolitana va approvata dalla maggioranza assoluta del parlamento regionale. La Ley 7/1985 non indica chi sia titolato nel procedimento di creazione dell'ente, che può quindi partire anche dal basso cioè dagli enti locali coinvolti.

Le comunità autonome devono specificare quali poteri possono esercitare le aree metropolitane, ovvero: potere regolamentare e di auto-organizzazione; potestà tributaria e finanziaria; potere di programmazione e pianificazione; potere di espropriazione; presunzione di legittimità ed esecutività degli atti; potere di esecuzione forzata e sanzionatorio; potere di revisione d'ufficio dei propri atti e accordi.

Un aspetto fondamentale è il sistema di finanziamento delle aree metropolitane, che si basa su due pilastri: i trasferimenti correnti e di capitale da parte di altre amministrazioni e i corrispettivi ottenuti da parte dei beneficiari dei servizi ⁵⁵. Le comunità autonome hanno competenze nelle finanze locali ma lo stato deve garantire le risorse sufficienti cui devono disporre gli enti locali.

La legge non prevede un dettaglio dei mezzi finanziari per le aree metropolitane. Nonostante ciò, interpretando la stessa legge, è possibile dedurre il seguente elenco aperto: imposta comunale sugli immobili; contributi speciali; tasse per i servizi erogati; sovvenzioni dello stato; altre risorse previste dalle comunità autonome. Ciascuna comunità può scegliere le fonti di entrata che ritiene più opportune. La compartecipazione al gettito erariale è prevista dalla costituzione ed è assieme alle imposte e alla compartecipazione ai tributi delle comunità autonome, come una delle tre risorse fondamentali della finanza locale.

Per quanto riguarda la Catalogna, la Ley 7/1987 contiene il seguente elenco di entrate per le due aree metropolitane: entrate di diritto privato; tasse per l'erogazione dei servizi; contributi speciali; compartecipazione al gettito dei tributi erariali; entrate di diritto pubblico; imposte da parte dei comuni che ne fanno parte. Va registrato che le aree metropolitane dispongono di un certo margine nell'esercizio della potestà tributaria e ciò produce in esse la volontà di assumere sempre maggiori responsabilità dinanzi ai contribuenti.

Ogni anno gli enti metropolitani esistenti ricevono dallo stato e, in modo particolare, dalle comunità autonome ingenti somme per trasferimenti correnti e di capitale; tali trasferimenti sono sotto vincolo di destinazione. Anche i comuni che fanno parte dell'ente contribuiscono ai trasferimenti alle aree metropolitane, e i loro

⁵⁴ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino.

⁵⁵ Prieto, J.R. (2010). *Le aree metropolitane come istituzioni funzionali nell'esperienza spagnola*. In *Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali* (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

contributi sono una risorsa indispensabile per il mantenimento dell'ente metropolitano⁵⁶.

A titolo esemplificativo, si tratterà brevemente del caso di Barcellona⁵⁷. L'istituzione dell'Area metropolitana di Barcellona (AMB) è stata approvata dal parlamento della Catalogna nel 2010 e include Barcellona e altri 35 comuni, individuati sulla base del riscontro di legami economici e sociali tali da richiedere la pianificazione integrata delle politiche pubbliche e l'espletamento dei servizi in forma congiunta.

Gli organi che compongono l'AMB, che si affida sostanzialmente ad un modello di *governance* su base associativa, sono: (i) il Consiglio Metropolitano, che ha compiti esecutivi ed è composto da tutti i sindaci di ciascun comune dell'area metropolitana e dai consiglieri eletti dai comuni; (ii) il Presidente, che ha funzioni di rappresentanza e che è eletto dal Consiglio Metropolitano tra i suoi componenti; (iii) la Giunta di Governo, che assiste il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. Le competenze, che sono conferite dalla legge ovvero delegate da altri comuni, comprendono: pianificazione territoriale, tutela ambientale, gestione dei servizi idrici e dei rifiuti, trasporto e mobilità, sviluppo economico, coesione sociale e territoriale e infrastrutture metropolitane.

2.3.2.3 L'esperienza del Regno Unito

L'economia del Regno Unito è la sesta economia più grande del mondo e la terza più grande in Europa dopo Germania e Francia. Il ruolo del settore terziario è molto importante, e rappresenta il 73% del PIL. In particolare, il settore dei servizi finanziari svolge una funzione preponderante, con Londra che gioca un ruolo centrale, assieme a New York e Tokyo, nell'economia mondiale. Il ruolo centrale di Londra in questo campo è testimoniato dal fatto che essa possiede la più grande concentrazione di filiali di banche estere di tutto il mondo. Fra i settori di attività più importanti si ricorda l'industria automobilistica, che impiega oltre 800.000 addetti, l'industria aerospaziale e l'industria farmaceutica, che dopo quelle di Stati Uniti e Giappone è il settore che investe maggiormente in ricerca e sviluppo.

La crisi del 2008 ha colpito il Regno Unito, anche se in maniera meno violenta rispetto ad altri paesi europei. Nell'ultimo trimestre 2008, l'economia è entrata in recessione per la prima volta dal 1991. Il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 5,2% del maggio 2008 al 7,6 del maggio 2009. Nel 2012, il tasso di disoccupazione giovanile si attestava al 22,5%. Il debito nazionale è cresciuto dal 44,4% nel 2007 al 82,9% nel 2011. Nel febbraio 2013, il Regno Unito ha perso il suo rating AAA che deteneva dal 1978.

⁵⁶ Prieto, J.R. (2010). *Le aree metropolitane come istituzioni funzionali nell'esperienza spagnola*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

⁵⁷ Deodato, C. (2012). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*. Federalismi.it n. 19.

Per comprendere l'evoluzione del concetto di area metropolitana nel contesto del Regno Unito, è necessario tenere in considerazione la peculiarità del diritto di *common law*. Il termine *local government* non trova infatti diretta corrispondenza in istituti di *civil law* come ad esempio "amministrazione locale" o "autonomia locale". La mancanza di una chiara definizione di questo concetto, unitamente ad alcune importanti ragioni storiche, spiegano le diverse categorie di amministrazioni locali operanti nel territorio (*borough*, contee, parrocchie e altri enti). Tale eterogeneità è, infatti, spiegata dal fatto che storicamente la Corona, per consolidare la propria podestà, cercava di rispettare gli antichi ordinamenti locali per ottenere l'appoggio delle popolazioni autoctone⁵⁸.

L'impostazione tradizionale è stata modificata tra il 1997 e 2010 attraverso profonde riforme costituzionali. Per quanto concerne l'organizzazione territoriale, in seguito ai referendum del 1997 sono stati creati un parlamento scozzese e un'assemblea gallese dando attuazione al così detto "processo di devolution". Tale processo è stato accompagnato da alcune regole mirate ad evitare l'incremento della spesa pubblica. Il *local government act* infatti obbliga la quasi totalità degli organi rientranti nel sistema di finanziamento del *local government* in Inghilterra e in Galles a rispettare il parametro del "*best value*", in modo da indurre le *local authorities* ad un miglioramento continuo combinando economicità, efficacia ed efficienza. Più specificatamente, la prima parte della legge che riguarda il *best value*, assegna alla *audit commission* il potere di ispezionare le *local authorities*, mentre assegna al Ministro per gli affari regionali il potere di intervenire se un ente ha difficoltà a raggiungere il *best value*, anche modificando le leggi che ostacolano la *local authority* all'obiettivo *best value*, addirittura esercitando direttamente alcune funzioni dell'ente stesso. Questo processo, che mira al raggiungimento dell'efficienza, può però generare dei conflitti, in quanto il governo centrale può subentrare nelle competenze riservate all'ente locale.

La seconda parte del *local government act*, abrogando tutta la legislazione precedente, riserva al governo centrale il potere di determinare le tasse comunali⁵⁹.

Per quanto riguarda la questione specifica delle aree metropolitane (cita BARTALETTI), nel 1969, il rapporto Redcliffe-Maud propose di istituire tre grandi aree metropolitane centrate sulle conurbazioni di Birmingham, Liverpool e Manchester. L'anno precedente, la contea di Londra era stata soppressa e incorporata nella Grande Londra e ripartita in 32 distretti urbani (*borough*). Le indicazioni del rapporto Redcliffe-Maud furono modificate dal conservatore Edward Heath, che denominò le aree "contee metropolitane", riducendone fortemente l'estensione. Le contee metropolitane, così definite, furono istituite con il *Local Government Act* del 1972. Nel 1973, l'urbanista Peter Hall ha delimitato in modo innovativo le aree

⁵⁸ Frosini J.O. (2010). *La questione metropolitana nella riforma del governo locale nel Regno Unito*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

⁵⁹ Frosini J.O. (2010). *La questione metropolitana nella riforma del governo locale nel Regno Unito*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

metropolitane inglesi, individuandone il nucleo centrale in base alla densità di posti di lavoro o alla presenza di un comune con almeno 20.000 posti di lavoro, e aggregando a tale nucleo i comuni con un tasso di pendolarismo di almeno il 15%, purché l'intera agglomerazione raggiunga almeno i 70.000 abitanti.

Dal 1981, il censimento britannico individua e delimita le *urban areas*, cioè gli agglomerati urbani intesi in senso stretto: in base al censimento del 2001, le aree urbane sono zone estese almeno 20 ettari ed edificate senza soluzione di continuità (la distanza tra gli edifici deve essere inferiore a 200 metri), con una popolazione di almeno 1.500 abitanti ⁶⁰.

Le modalità di finanziamento delle aree metropolitane non differiscono da quelle per il finanziamento degli altri enti locali. Fondamentalmente tale regime è basato su due elementi: il potere impositivo di determinati enti locali e i finanziamenti da parte dello stato centrale ⁶¹.

La *council tax* è il principale strumento di imposizione tributaria locale, definita e riscossa da una *billing authority* in base alle richieste di finanziamento provenienti dalle *precepting authority* (ossia i *country council*, autorità di pubblica sicurezza, protezione civile e vigili del fuoco). La *council tax* è simile alla nostra Imposta Comunale sugli Immobili ed è utilizzata per una varietà di servizi locali (ordine pubblico, servizi agli anziani, smaltimento dei rifiuti, manutenzione dei parchi etc.) e copre circa il 25% delle spese di esercizio degli enti locali. Le imprese e gli altri proprietari di immobili ad uso non domestico devono pagare la *business rate*, anch'essa destinata alla copertura dei costi dei servizi locali.

Non sono previsti finanziamenti particolari per le aree metropolitane. Stanno pertanto assumendo crescente importanza le *public private partnership*, ossia *joint ventures* in base alle quali un'impresa privata decide di fornire un servizio a favore di un ente pubblico. Infine tra gli strumenti di finanziamento degli enti locali e delle aree metropolitane sono la *road toll* (pedaggio tratti stradali) e la *congestion tax* ossia tassa sul traffico.

Il Greater London Authority Act del 1999 ha istituito nella città di Londra la Greater London Authority (GLA) quale entità territoriale autonoma, equiparabile alle otto regioni del Regno Unito ⁶². I principali organi che la compongono sono: (i) il Sindaco (*Mayor*), che ha competenze in merito a trasporti, pianificazione del territorio, sviluppo economico, ambiente; (ii) l'Assemblea (*London Assembly*), che esercita un potere di controllo generale sull'azione del Sindaco.

Alla GLA sono assegnate le seguenti competenze: potestà di adottare atti normativi (*bylaws*), facoltà di presentare proposte di legge volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività, compiti di amministrazione in materia di trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio,

⁶⁰ Bartaletti, F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Bollati Boringhieri, Torino.

⁶¹ Frosini J.O. (2010). *La questione metropolitana nella riforma del governo locale nel Regno Unito*. In *Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali* (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

⁶² Deodato, C. (2012). *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*. Federalismi.it n. 19.

polizia, sviluppo economico, cultura e promozione dello sviluppo socio-economico. La GLA non fornisce servizi nel campo della sanità, dell'istruzione, dell'edilizia o dei servizi sociali.

Rimangono di competenza dei *Boroughs* e della *London Health Agency* la salute, i servizi sociali, l'edilizia e l'istruzione. Infine, la GLA non ha autonomia impositiva ed è finanziata direttamente dal Governo.

2.4 Il contesto extra-europeo

La tendenza, manifestatasi dapprima negli Stati Uniti, alla concentrazione della popolazione e delle attività produttive nelle città sta diventando sempre più un tratto distintivo delle moderne metropoli, non solo in Europa o negli Stati Uniti, ma anche in altri paesi emergenti.

Negli Stati Uniti, l'83% della popolazione totale vive in un'area metropolitana⁶³. Ancorché il criterio di definizione delle città metropolitane che si basa solamente sul numero di abitanti non sia, come è già stato discusso sopra, del tutto esaustivo, è rilevante osservare come in Sud America le aree metropolitane con almeno 3 milioni di abitanti siano 13 di cui 8 localizzate in Brasile. Fra esse, San Paolo, Buenos Aires e Rio superano i 10 milioni di abitanti, mentre Lima e Bogotá i 7 milioni. L'Africa, in base ai dati ONU del 2005, può vantare 11 agglomerati urbani con almeno 3 milioni di abitanti: Il Cairo (che è anche la più grande metropoli africana), Lagos, Kinshasa, Johannesburg, Khartoum, Alessandria, Abidjan, Algeri, Casablanca, Città del Capo, Kano. In Asia e Oceania vi sono 51 agglomerati urbani con più di 3 milioni di abitanti di cui 17 in Cina, 9 in India, 3 in Giappone e 2 in Turchia, Pakistan, Bangladesh, Vietnam, Indonesia, Corea ed Australia. È pertanto evidente come il fenomeno delle aree metropolitane sia una solida realtà (che continuerà peraltro a consolidarsi e ad espandersi) su scala mondiale.

Uno studio del Brookings Institute⁶⁴ ha individuato 10 caratteristiche di città metropolitane mondiali che sono forti determinanti dell'abilità di avere successo nei mercati globali, di limitare le conseguenze negative della globalizzazione e di prosperare economicamente nel futuro. Tali caratteristiche sono particolarmente importanti perché, secondo lo studio, il settanta per cento della crescita del PIL mondiale dei prossimi anni sarà concentrato nei mercati emergenti (Brasile, India, Cina). Questa situazione genererà un'occasione imperdibile di esportazione in questi mercati per le aziende statunitensi ed europee che sapranno divenire veramente globali, anche grazie al contesto (area metropolitana) in sono insediate. Le dieci caratteristiche che una metropoli dovrebbe possedere per essere globale ed avere

⁶³ Brookings (2013). Disponibile su <Brookings (2013) <http://www.brookings.edu/research/topics/u-s-metro-areas>> (accesso 3 settembre 2013).

⁶⁴ Brookings (2013b). *The 10 traits of globally fluent metro areas*. Disponibile su <<http://www.brookings.edu/research/reports/2013/06/26-global-metro-traits-mcdearman-clark-parilla>> (accesso 3 settembre 2013).

successo in questo scenario economico futuro sono le seguenti: leadership orientata all'internazionalismo; orientamento globale derivante dalla storia della città; maturazione di competenze economiche specifiche; capacità di adattamento alle dinamiche globali; cultura della conoscenza e dell'innovazione; attrattività (in termini di apertura e abbondanza di opportunità); presenza di infrastrutture che garantiscono la connettività internazionale; abilità di attrarre investimenti da un ampio spettro di fonti nazionali ed internazionali; governo che giochi un ruolo importante nel contesto globale; identità globale.

Nei paragrafi successivi, verranno discusse le esperienze maturate da tre importanti paesi extra-europei: gli Stati Uniti (con particolare attenzione all'area metropolitana di Portland), il Giappone (e la città metropolitana di Tokyo) e il Brasile (con il caso di San Paolo).

2.4.1 *L'esperienza statunitense*

Gli Stati Uniti rappresentano un contesto particolarmente interessante da studiare, dal momento che sono il paese che ha visto nascere e svilupparsi il fenomeno dell'aggregazione urbana, il quale ha poi portato alla necessità di creare l'istituto delle aree metropolitane. In generale, la prassi di governo locale statunitense è caratterizzata da due aspetti distintivi: la risoluzione dei problemi per via pragmatica e il principio di associazione. In particolare, quest'ultimo aspetto, declinato in tutte le possibili modalità dell'agire nella pubblica amministrazione, influenza grandemente il modo in cui la governance metropolitana è affrontata⁶⁵.

Nel trattare il tema delle aree metropolitane statunitensi, è necessario tenere presente che il governo federale non ha la capacità formale di imporre un modello uniforme di gestione metropolitana. Ogni stato, in funzione della propria costituzione e della propria storia specifica, determina il modo in cui i propri comuni e gli altri enti locali sono costituiti ed amministrati. Ciò posto, anche a livello statale non esiste un unico modello gerarchico, amministrativo o politico, e questo incrementa ulteriormente le fattispecie di governo locale attualmente riscontrabili. Gli enti locali costituiti secondo questo schema legislativo non sono soggetti a controllo da parte dei livelli superiori della pubblica amministrazione ed hanno notevole autonomia finanziaria basata sulla propria autorità di imporre tributi o ottenere prestiti. Questa frammentazione giuridica e istituzionale è accompagnata dall'eterogeneità delle stesse aree metropolitane statunitensi, che sono intrinsecamente molto diverse fra loro. Alcune hanno una città dominante, altre due centri, altre una molteplicità di centri (come Los Angeles), altre ancora vanno oltre i confini nazionali come San Diego, che confina con Tijuana (Messico).

⁶⁵ Del Duca, P. (2010). *Governo e forme di finanziamento delle aree metropolitane negli Stati Uniti*. In *Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali* (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

Nonostante il particolarismo tipico di ogni stato, vi sono alcune istituzioni che, pur assumendo forme diverse, sono comunque generalmente presenti nell'assetto istituzionale delle aree metropolitane statunitensi. In particolare, si fa riferimento alla funzione di pianificazione. Le aree metropolitane sono dotate di solito di un organismo di pianificazione regionale, spesso necessario per poter ricevere fondi federali. Per Los Angeles la pianificazione è svolta dalla Southern California Association of Governments (SCAG). La SCAG ha mandato di pianificare trasporti, rifiuti, qualità dell'aria. Si finanzia sia con fondi statali e federali sia con tariffe per i servizi e i suoi due organi principali sono l'assemblea e il presidente. L'assemblea è composta dai rappresentanti dei comuni e delle contee ed elegge il presidente e gli altri amministratori. La struttura di governance della SCAG rappresenta un modello di ente metropolitano ideato per scopi specifici, in cui la città dominante ha un peso maggiore rispetto alle altre ma non detiene necessariamente un potere di controllo totale⁶⁶.

Un'altra caratteristica tipica del governo metropolitano statunitense è la relazione con l'amministrazione centrale. La struttura della pubblica amministrazione gioca senza dubbio un ruolo primario, con 11 milioni di dipendenti a disposizione degli enti locali, 3,8 milioni per i governi statali e 2,8 milioni per il governo federale. Pur in presenza di una significativa porzione di dipendenti che lavorano per gli enti locali, le politiche statali e federali condizionano fortemente le priorità locali, attraverso le modalità attraverso le quali i fondi vengono stanziati. Diversi governi locali potranno contare su maggiori o minori stanziamenti se si rendono promotori di politiche conformi agli orientamenti statali o federali o meno. Questa pratica di vincolare la disponibilità di fondi statali o federali all'adozione, da parte del governo locale, di iniziative conformi alle priorità e agli orientamenti statali e federali è un tratto caratteristico del governo metropolitano statunitense.

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra le contee (che rappresentano, in 48 dei 50 stati, le circoscrizioni amministrative in cui è diviso ogni stato) e gli altri enti locali, si osserva che essa varia molto da luogo a luogo. I servizi sono spesso forniti da enti con finalità speciali, distinti dalla gerarchia dei comuni, contee e stati. Ad esempio, le scuole pubbliche (spesso integrate da scuole private e religiose che si finanziano con le quote di iscrizione) sono fornite dai distretti scolastici eletti dal popolo.

Una tematica di primaria importanza, nonché spesso oggetto di dibattito anche a livello nazionale italiano è quello delle fonti di finanziamento sulle quali questi enti possono contare. In generale, il governo federale raccoglie la maggior parte delle sue entrate attraverso una tassa sul reddito, mentre gli enti locali attraverso le imposte di proprietà, di vendita e attraverso i canoni di utenza. Di tutte le entrate federali statali e locali, le federali sono il 50%, le statali il 33% , le locali il restante 17%. Circa un decimo delle entrate federali vengono trasferite agli stati.

⁶⁶ Del Duca, P. (2010). *Governo e forme di finanziamento delle aree metropolitane negli Stati Uniti*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

Anche i governi locali beneficiano di una certa politica di redistribuzione, ricevendo trasferimenti dal governo federale e statale e aumentando le proprie entrate di circa il 30%. Come già sopra rappresentato, la distribuzione dei fondi federali a stati e governi locali è vincolata ad una chiara indicazione di come dovranno essere spesi o vincolati al soddisfacimento di taluni requisiti.

Tratteggiate le principali caratteristiche del sistema tributario statunitense in ottica di rapporti fra livello federale e livello locale, si vedranno ora le principali caratteristiche del sistema tributario delle aree metropolitane. Le istituzioni metropolitane negli Stati Uniti beneficiano spesso di poteri speciali per l'imposizione di tasse sulle proprietà o per la riscossione delle imposte di vendita, in aggiunta alla base fiscale imponibile sulle vendite che si applica in tutto lo stato.

La vera sfida per le istituzioni metropolitane è quella di raccogliere il capitale necessario per sviluppare le infrastrutture. Fra le varie modalità per ottenere credito, una delle principali è l'indebitamento da parte degli enti locali, che è anche incentivato dal governo federale, che infatti esime dall'imposta federale gli interessi percepiti sui titoli emessi da enti governativi per scopi pubblici. Questo rappresenta uno dei principali incentivi per lo sviluppo locale delle infrastrutture. L'offerta di obbligazioni da parte di un ente locale è soggetta alle leggi federali sui titoli che richiedono la divulgazione di tutta la documentazione utile affinché un investitore possa decidere utilmente, in questo modo se emerge la difficoltà per il futuro rimborso, sarà probabile che non andrà a buon fine neppure la raccolta.

Un'altra importante modalità di incameramento di risorse è la concessione ad un ente privato, da parte di un ente pubblico, di un diritto di fornire agli utenti servizi a pagamento.

Talvolta, possono sorgere dei contrasti fra enti locali e realtà metropolitane. Per esempio, Los Angeles ai primi del novecento si è dotata di un grande acquedotto che portava l'acqua dalle lontane montagne. Il successivo sviluppo dei comuni circostanti che usavano l'acqua delle falde acquifere sottostanti li ha resi deficitari nell'approvvigionamento idrico, così Los Angeles ha offerto la propria acqua in cambio dell'annessione alla città dei loro territori, diventando pertanto dominante nella zona. Per controbilanciare il tentativo di Los Angeles di estendere la sua autorità anche ai servizi di trattamento delle acque reflue fuori dal suo territorio comunale, i distretti sanitari della contea di Los Angeles hanno scelto di sviluppare una gestione unitaria del personale e degli impianti di depurazione delle acque⁶⁷.

Fra le aree metropolitane più importanti degli Stati Uniti merita sicuramente una menzione l'area metropolitana di Portland, che, dai dati del censimento 2010 risulta essere composta da circa 2,2 milioni di abitanti. Nonostante le dimensioni non esorbitanti (almeno in termini di popolazione residente), l'area metropolitana riveste una certa importanza poiché è l'unico esempio negli Stati Uniti di ente di governo metropolitano con obiettivi generali diretto da una leadership eletta a suffragio.

⁶⁷ Del Duca, P. (2010). *Governo e forme di finanziamento delle aree metropolitane negli Stati Uniti*. In Città a confronto - le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali (a cura di Ferrari e Galeone). Il Mulino, Bologna.

L'agenzia governativa regionale che serve l'area metropolitana è denominata Metro ed è governata da un consiglio di sei membri e da un presidente eletti per quattro anni. La legislazione dello stato dell'Oregon ha creato il nuovo ente con la caratteristica di avere un consiglio eletto direttamente e di poter richiedere le tasse per operare. In particolare, Metro fornisce servizi dietro corrispettivo, come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti e può contare su un gettito derivante dalla "property tax", da contributi federali e da donazioni. Tali risorse vengono impiegate per il finanziamento di progetti e programmi collegati alla pianificazione dei trasporti, alla gestione della crescita, a garantire l'accesso alla natura ed all'aria ed acqua pulita, alla riduzione dei rifiuti e a programmi educativi. Altre spese si riferiscono alla promozione di attività come lo zoo, il convention center, l'Expo center, la stazione di smaltimento di rifiuti ⁶⁸.

2.4.2 L'esperienza giapponese

L'economia del Giappone è la terza al mondo, dopo quelle di Stati Uniti e Cina, ed è caratterizzata da una forte presenza di grandi aziende private e da un'elevata qualità della vita. Fra i comparti più importanti dell'economia vi è il settore terziario (in particolare: banche, assicurazioni, commercio, comunicazione, trasporti, intrattenimento) e dell'industria (automobili, motociclette, navi, elettronica di consumo, robotica).

Tokyo, la capitale giapponese, ha un prodotto interno lordo che è il più alto fra quello delle grandi metropoli mondiali ed è considerata una delle città guida dell'economia mondiale, assieme a New York e Londra. A.T. Kearney la include nel suo indice delle città globali (2012 Global City Index).

Per comprendere l'evoluzione del sistema del governo locale giapponese è necessario partire dagli eventi dell'immediato secondo dopoguerra. Nel 1947, vennero approvate una serie di riforme che avevano come scopo, probabilmente giustificato da una volontà di prevenire la rinascita di nuove istanze nazionaliste, quello di favorire la decentralizzazione da Tokio in favore delle città minori. La nuova legislazione sulle autonomie locali prevedeva l'individuazione di cinque aree metropolitane, aventi una popolazione superiore ai 500.000 abitanti ⁶⁹.

Le varie riforme che si susseguirono negli anni furono ispirate ad un criterio diverso, ed attualmente l'unica metropoli riconosciuta dall'ordinamento è Tokyo, all'interno della quale sono individuati 23 distretti speciali. Oltre ai 23 distretti speciali, che coprono il "cuore" della città, ovvero la sua parte maggiormente popolata e coincidente con i confini del 1943, la città metropolitana di Tokyo include

⁶⁸ Metro (2013). Disponibile su < <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=24271>> (accesso 3 settembre 2013).

⁶⁹ Ohsugi S. (2011). *The Large City System of Japan*. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan n. 20. Disponibile su < http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-20_en.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

anche 31 città e 8 villaggi ⁷⁰. Alcune di queste città, pur essendo molto estese sia in termini di popolazione sia in termini di estensione fisica, non hanno mai reclamato il conferimento di poteri più ampi ma sono invece sempre rimaste assorbite dalla metropoli Tokyo.

La città metropolitana di Tokyo (Greater Tokyo Area) conta, secondo un'indagine condotta nel 2007 dalle Nazioni Unite, più di 35 milioni di abitanti, che la rendono l'area metropolitana più popolosa del mondo.

La divisione dei ruoli e delle competenze fra metropoli e distretti speciali è definita per legge. In generale, le competenze dei distretti speciali sono quelle tipicamente affidate alle città, con l'eccezione di tutte quelle attività che debbono necessariamente essere svolte dalla città metropolitana allo scopo di preservare l'integrità ed efficacia della sua azione. La formulazione legislativa non indica in maniera analitica quali sono queste competenze, e la loro puntuale individuazione è lasciata alla città metropolitana. Tale indeterminatezza ha provocato e provoca tuttora dei forti attriti fra città metropolitana e distretti speciali, soprattutto se si tiene conto del fatto che i finanziamenti da parte dello stato vengono erogati anche sulla base delle competenze attribuite ai due livelli di governo. Al momento, le competenze della città metropolitana comprendono: urbanistica; installazione e gestione delle riserve d'acqua; installazione e gestione del sistema fognario; prevenzione e cura di malattie infettive; misure anti-incendio e spegnimento incendi.

Da un punto di vista fiscale, la città metropolitana decide quale sia l'ammontare delle risorse che debbono essere destinate ai distretti speciali, in base alle competenze loro attribuite ed in relazione al loro fabbisogno finanziario ⁷¹, ⁷². In particolare, le tre imposte che generano il reddito da redistribuire sono: la tassa per i residenti (per la parte dovuta dalle imprese); la tassa sulle proprietà immobiliari; l'imposta sulla proprietà di terreni. Va registrato che le modalità di attribuzione dei fondi, descritte in linea teorica, hanno causato non pochi attriti fra città metropolitana e distretti speciali, tanto che vennero identificati cinque punti di divergenza che non sono stati ancora del tutto risolti.

Da un punto di vista amministrativo, sia la città metropolitana di Tokio sia i suoi distretti speciali sono formati da due organi: un'assemblea ed un governatore. Sia l'assemblea sia il governatore sono eletti direttamente da parte dei residenti.

Il sistema attuale è sottoposto a forti pressioni per un suo cambiamento: la città metropolitana di Tokyo, l'associazione dei presidenti dei distretti speciali e l'associazione dei sindaci hanno istituito nel 2009 un gruppo di studio che ha come scopo quello di creare delle linee guida per una migliore organizzazione della

⁷⁰ Tokyo metropolitan government (2013). Disponibile su <<http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/overview06.htm>> (accesso 3 settembre 2013).

⁷¹ Ohsugi S. (2011). *The Large City System of Japan*. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan n. 20. Disponibile su <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-20_en.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

⁷² Tokyo metropolitan government (2013). Disponibile su <<http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/overview06.htm>> (accesso 3 settembre 2013).

capitale. Anche in questa circostanza, appare chiara la divergenza di opinioni (e d'interessi) di città metropolitana e distretti speciali. Le due istituzioni propongono infatti soluzioni ai problemi dell'attuale assetto che sono diametralmente opposte: la città metropolitana sottolinea l'importanza di un accentramento delle funzioni e propone di sottrarre alcuni incarichi alla competenza dei distretti speciali; questi ultimi, viceversa, sono disponibili a gestire un maggior numero di funzioni rispetto a quello attuale.

Questo conflitto fra città metropolitana e distretti speciali non è però l'unica ragione che alimenta il dibattito per un cambiamento del sistema amministrativo. Le due realtà si trovano infatti fianco a fianco nel sostenere che la tassazione dei redditi prodotti a Tokyo è troppo elevata, coerentemente con una politica redistributiva che, a detta di alcuni, penalizza la capitale ⁷³.

2.4.3 L'esperienza brasiliana

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, il Brasile ha conosciuto un intenso processo di urbanizzazione, che ne ha fatto un paese sostanzialmente urbano. Fra il 1940 e il 2000, la popolazione urbana del Brasile è scresciuta dal 26% all'81%, sintomo di un radicale cambiamento dell'economia (da agricola ad industriale). In particolare, fino agli anni ottanta la popolazione tendeva a concentrarsi nelle grandi città con più di un milione di abitanti. Dagli anni ottanta in poi, la crescita demografica ha interessato, oltre le grandi città, anche i centri di medie dimensioni, ovvero quelli con una popolazione compresa fra 250.000 e un milione di unità ⁷⁴.

Nel 1973, il governo federale ha creato nove regioni metropolitane. Successivamente, la nuova costituzione del 1988 ha delegato ai singoli stati la definizione delle aree metropolitane, permettendo l'utilizzo i criteri molto differenti. Al momento, esistono in Brasile 26 aree metropolitane, che presentano profonde differenze fra di loro, anche in termini di popolazione. Si pensi, a titolo esemplificativo, che ci sono aree metropolitane con 350.000 abitanti e aree metropolitane (come quella di San Paolo) con più di 18 milioni di abitanti ⁷⁵.

Lo stato di San Paolo e le sue aree metropolitane sono un interessante caso da approfondire, giacché lo stato ha il grado più alto di sviluppo economico e la più alta densità abitativa di tutto il Brasile, ed è sede delle più importanti industrie e dei centri di ricerca e università più prestigiose.

L'organo principale dell'area metropolitana di San Paolo è il Consiglio di sviluppo, che include i rappresentanti delle municipalità che formano l'area

⁷³ Ohsugi S. (2011). *The Large City System of Japan*. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan n. 20. Disponibile su < http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-20_en.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

⁷⁴ Rolim, E. (2013). *Metropolitan regions in Brazil: a model of shared management*. Disponibile su < http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13_Summary_Sao_Paulo.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

⁷⁵ Rolim, E. (2013). *Metropolitan regions in Brazil: a model of shared management*. Disponibile su < http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13_Summary_Sao_Paulo.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

metropolitana. La partecipazione della società civile è garantita dalla costituzione, che assicura il diritto di accedere alle informazioni su piani e progetti. Come nei casi di molte altre realtà metropolitane, una delle principali criticità è rappresentata dal reperimento di fonti di finanziamento. Al momento, le risorse sono fornite per metà dallo stato e per metà dalle municipalità che formano la regione metropolitana.

Per quanto riguarda nello specifico la regione metropolitana di San Paolo, questa è la più grande e complessa del Brasile e include un network di città che esercitano funzione chiave in termini di flussi economici internazionali ⁷⁶.

La storia di questa regione è legata a doppio filo alla storia del suo paese, essendosi sviluppata a partire dagli anni '50 grazie al processo di industrializzazione che ha interessato tutto il Brasile. Dagli anni '70 in poi, l'economia della regione metropolitana di San Paolo vide anche lo sviluppo del settore terziario. Negli anni '80 lo sviluppo industriale conobbe una brusca battuta d'arresto, causata dalla recessione, e le attività industriali vennero localizzate non solo a San Paolo ma anche in altre zone del paese. A partire dagli anni '90, ci fu un processo di ristrutturazione della produzione e un rafforzamento del settore dei servizi, in particolare tramite l'implementazione di attività strategiche e funzionali a dotare la città delle nuove leve per l'economia globale. Ad oggi, la regione metropolitana di San Paolo è un centro esteso ed economicamente dinamico per i servizi e il business ma allo stesso tempo è caratterizzata da grandissimi contrasti derivanti da una distribuzione del reddito estremamente ineguale.

Le linee guida che governano i piani, i programmi e le proposte per la regione metropolitana di San Paolo prendono in considerazione le caratteristiche principali dell'ambiente fisico, la distribuzione delle infrastrutture e dei servizi urbani e la presenza di attività "non-urbane" che sono considerate fondamentali per la sostenibilità della regione. Queste linee guida dividono la regione in quattro compartimenti ⁷⁷.

Il primo comprende le aree centrali. Queste aree corrispondono alle aree urbanizzate più antiche e più consolidate, dove vi è abbondanza d'infrastrutture e servizi urbani. Esse sono diventate via via sempre meno residenziali, lasciando spazio ai servizi tipici del settore terziario. Questo compartimento include anche aree degradate o sotto-utilizzate sulle quali sarebbe necessario un intervento.

Il secondo compartimento include aree intermedie con un'alta densità di occupazione. Queste sono le aree che hanno diversi utilizzi e che richiedono significativi investimenti in termini di infrastrutture e servizi urbani.

Il terzo compartimento comprende aree periferiche con seri vincoli ambientali ed occupate da popolazione a basso reddito. Queste aree, occupate da insediamenti

⁷⁶ Brookings (2013c). *The 10 traits of globally fluent metro areas – Sao Paulo*. Disponibile su <http://www.brookings.edu/~media/Multimedia/Interactives/2013/tentraits/Sao_Paulo.pdf>

⁷⁷ Rolim, E. (2013). *Metropolitan regions in Brazil: a model of shared management*. Disponibile su <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13_Summary_Sao_Paulo.pdf> (accesso 3 settembre 2013).

irregolari, sono generalmente adatte all'urbanizzazione. Molte di queste aree sono oggetto di vincoli legislativi che non consentono l'urbanizzazione e pertanto non possono essere regolarizzate. Includono inoltre insediamenti in aree a rischio ambientale e hanno rilevanti problemi in termini di mancanza di infrastrutture e servizi.

Il quarto compartimento è costituito da aree soggette alla legislazione per il controllo ambientale e che non sono ancora state urbanizzate. Queste aree sono coperte da vegetazione naturale e sono localizzate nelle prossimità delle falde acquifere che riforniscono la metropoli. È necessario aumentare l'accuratezza delle ispezioni e dei meccanismi di controllo per prevenire la loro occupazione per un uso inappropriato e viceversa ogni utilizzo compatibile con le loro caratteristiche ambientali dovrebbe essere incoraggiato ⁷⁸.

Con lo scopo di individuare le priorità per gli interventi di policy riguardanti la regione metropolitana di San Paolo, è stato lanciato un processo di pianificazione partecipativa che è risultato nell'emanazione dell'"Agenda per lo sviluppo della regione metropolitana di San Paolo". L'agenda è sostenuta da studi tecnici ed è il risultato di una serie di consultazioni che hanno coinvolto amministrazioni pubbliche, rappresentanti di NGO, studiosi accademici, con l'obiettivo di ordinare in termini di priorità le azioni che dovrebbero essere prese dallo stato e dalle municipalità per lo sviluppo della regione metropolitana. I temi che sono emersi nel corso della conferenza sono i seguenti: coesione sociale e sviluppo economico; occupazione urbana e conservazione delle risorse naturali; occupazione urbana e infrastrutture; pianificazione e management dell'area metropolitana.

⁷⁸ Rolim, E. (2013). *Metropolitan regions in Brazil: a model of shared management*. Disponibile su <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13_Summary_Sao_Paulo.pdf> (accesso 3 settembre 2013)

CAPITOLO III- Le caratteristiche del sistema Regione Lazio

3.1 Distretti industriali, sistemi produttivi locali e poli tecnologici

Con riferimento alle caratteristiche del sistema industriale, è necessario partire dalla considerazione che la regione Lazio è caratterizzata dai distretti industriali. Le forme di collaborazione attivate tra le imprese che nascono sul territorio della regione sono molteplici e sembrano convergere verso la formazione di modelli agglomerativi in grado di determinare alcuni vantaggi differenziali rispetto all'operatività di ciascuna impresa stand alone.

Nella definizione e progettazione della possibile area metropolitana, che appare essere l'obiettivo del presente lavoro, ci sembra opportuno presentare una descrizione delle caratteristiche del sistema industriale, appunto distrettuale, della regione Lazio, analisi che può essere considerata la base logica e razionale dell'eventuale creazione dell'Area Metropolitana di Roma. Tale analisi verrà presentata distinguendo tra diverse forme agglomerative: distretti industriali, sistemi produttivi locali e distretti e poli tecnologici.

I distretti industriali del Lazio riconosciuti sono: Ceramica di Civita Castellana, Marmo e Lapideo dei Monti Ausoni e Abbigliamento nella Valle del Liri.

Il Distretto della Ceramica di Civita Castellana, situato nella provincia di Viterbo, è specializzato nella produzione di articoli igienico-sanitari, stoviglie e piastrelle. Il modello di governance adottato dal distretto in esame è contraddistinto dalla presenza del Centro Ceramica Civita Castellana, ovvero una società consortile formata dal Comune di Civita Castellana, dalla Camera di commercio di Viterbo, Confindustria Viterbo, Confederazione Artigiani Viterbo e un certo numero di imprese operanti nel distretto. L'obiettivo che tale società si pone è volto all'ottimizzazione del processo produttivo di filiera, anche in termini di supporto e coordinamento per le imprese aggregate che nel 2010 risultavano essere circa 274 unità. Il valore aggiunto generato dall'attività esercitata dalle aziende che operano negli ambiti a stretta vocazione distrettuale ha registrato, nel 2010, un valore pari a 91 milioni di euro. Tale valore appare in netta diminuzione rispetto a quello conseguito nell'anno precedente, pari a 138 milioni di euro⁷⁹. Nel 2012, il distretto ha manifestato al Ministero dell'Industria e dello Sviluppo Economico la volontà di voler avviare una discussione sulle necessità produttive distrettuali, nonché sulle misure a sostegno dello sviluppo di tale realtà, attualmente in crisi. Molte aziende del distretto hanno iniziato a ricorrere a taluni strumenti di armonizzazione sociale, anche alla luce della riduzione delle commesse ricevute, sebbene esistano anche problematiche legate alle infrastrutture del territorio in cui operano.

⁷⁹ Fonte: www.osservatoriodistretti.org.

Il Distretto del Marmo, invece, interessa due zone laziali: alcuni comuni della provincia di Frosinone (Monti Ausoni) per la lavorazione del marmo e, due comuni della provincia di Roma (area del lapideo della Tiburtina) per la lavorazione di lapidei e per la produzione del peperino. Le tipiche attività distrettuali sono individuabili nell'estrazione, nel taglio, nella lavorazione di lapidei e marmo presenti nei territori in cui è insediato il distretto. In tal caso, il modello di *governance* prescelto è contraddistinto dall'assenza di un'impresa coordinatrice del distretto e delle attività indispensabili alla sua crescita, soprattutto con riferimento all'espansione sui mercati internazionali. In tal senso, risultano indispensabili azioni di ricerca e sviluppo, di marketing internazionale e di supporto all'internazionalizzazione. Il distretto in questione ha generato un valore aggiunto pari a 111 milioni di Euro nel 2009, valore in netta diminuzione rispetto a quello conseguito nell'anno 2007, pari a 133 milioni di Euro⁸⁰. Con l'obiettivo di sviluppare l'attività distrettuale nel rispetto dell'ambiente e nell'ottica dell'aumento della competitività è stato avviato, nel 2012, il progetto "Green Economy e Sviluppo Sostenibile per le imprese del distretto del marmo e del lapideo di Coreno Ausonio".

Il Distretto dell'Abbigliamento della Valle del Liri coinvolge circa 20 comuni nel bacino idrografico del fiume Liri. La specializzazione produttiva distrettuale è rappresentata dalla confezione di articoli di vestiario e accessori; in particolare vengono confezionati capi di abbigliamento come indumenti da lavoro, biancheria personale, abbigliamento sportivo. Nella filiera distrettuale vi è anche la presenza di attività meccaniche di produzione di macchine e accessori e la produzione di articoli di maglieria. Il modello di *governance* distrettuale è contraddistinto dalla presenza dell'Agenzia Sviluppo Lazio che detiene funzioni di coordinamento del distretto, predisposizione di programmi di sviluppo dei sistemi produttivi locali, promozione dell'utilizzo delle risorse destinate ai distretti della regione e degli enti locali. Il valore aggiunto generato dall'attività esercitata dalle aziende che operano negli ambiti a stretta vocazione distrettuale ha registrato, nel 2009, un valore pari a 49 milioni di Euro. Tale valore appare in netta diminuzione rispetto a quello conseguito nel 2007, pari a 61 milioni di Euro.

Oltre ai distretti precedentemente illustrati, nel Lazio sono stati riconosciuti (L.R. 36/2001) 7 sistemi produttivi locali che costituiscono uno dei motori per lo sviluppo locale, per l'innovazione e la ricerca e per l'export. Tali sistemi produttivi locali sono:

- Area a vocazione Agro-Industriale Pontina: nell'area sono presenti 558 imprese con circa 3.164 addetti. Tale area è situata nelle province di Latina e Roma. Il settore di specializzazione produttiva interessa l'attività agroindustriale, in termini anche di commercializzazione dei prodotti attraverso differenti piattaforme logistiche;

⁸⁰ Fonte: www.osservatoriodistretti.org.

- Area del Chimico farmaceutico del Lazio Meridionale: le imprese coinvolte ammontano a circa 250 con un numero di addetti che varia tra le 15.000 e le 18.000 unità. L'area è situata nelle provincie di Latina, Roma e Frosinone. Opera nel settore chimico e farmaceutico.
- Area dell'Innovazione del Reatino: in tutto il Lazio, il settore dell'innovazione occupa una quota del 20%⁸¹ rispetto all'industria manifatturiera totale. Le imprese che operano nel settore ammontano a circa 6.000 unità con quasi 43.000 addetti. In particolare, nel sistema produttivo individuato, localizzato nei comuni di Rieti e Cittaducale, vi sono 99 imprese con 2.386 dipendenti nei settori ad elevato contenuto innovativo;
- Area dell'Audiovisivo del Comune di Roma: circa il 69% delle imprese nazionali del Cine-audiovisivo ha sede nella regione. Tale percentuale comprende i principali broadcaster televisivi nazionali. Particolarmente significativa è la presenza a Roma degli studi di Cinecittà nei quali si concentra la maggior parte della produzione delle cinematografia e fiction italiana. Le imprese del sistema indagato sono circa 1.300 con un numero di addetti pari a 36.000 unità;
- Area dell'Elettronica della Tiburtina: nell'area sono attive 361 imprese con circa 6.500 addetti. Sono presenti le imprese del cosiddetto ICT – Information and Communication Technology manifatturiero e quelle che operano nei servizi informatici. Esiste un radicamento storico delle imprese nell'ambito della cosiddetta “Tiburtina Valley” in cui assume un ruolo rilevante il polo produttivo specializzato nell'industria elettronica e nei servizi informatici. Le imprese coinvolte nel sistema produttivo in questione sono oltre 300 con un numero di addetti che raggiunge le 7.000 unità.
- Area del cartario della provincia di Frosinone: nell'area sono attive 86 unità produttive per un totale di 801 addetti distribuite su 16 comuni. Le imprese in questione svolgono attività sull'intera filiera dalla fabbricazione della carta per uso domestico e industriale, all'editoria e lavorazioni ausiliarie, alla produzione di macchinari del settore;
- Area della Nautica: l'area rappresenta un sistema produttivo di grande peso economico che interessa 438 aziende e circa 2.100 dipendenti, distribuite nelle provincie di Latina, Roma e Viterbo. La specializzazione produttiva del sistema in esame è la costruzione di imbarcazioni e yacht, la progettazione e la realizzazione dei relativi accessori, la produzione di supporti per la navigazione e la manutenzione delle imbarcazioni. Il comparto rappresenta, a livello internazionale, un'area di eccellenza con imprese che presentano elevate capacità tecniche e qualità dei prodotti.

Il sistema economico laziale include anche 3 rilevanti distretti tecnologici. In particolare, ci riferiamo ai tre cluster operativi:

⁸¹ Fonte: SprintLazio.

- Il Distretto Tecnologico Aerospaziale (DTA);
- Il Distretto Tecnologico delle Bioscienze (DTB);
- Il Distretto Tecnologico per i Beni e le Attività Culturali del Lazio (DTBAC).

Tali forme di aggregazione, se da un lato, incorporano talune caratteristiche dei distretti industriali⁸², dall'altro, differiscono da questi ultimi, in quanto la loro attivazione discende dall'azione governativa: i cluster regionali sono, infatti, riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca e nascono in forza di accordi tra la regione Lazio e il predetto Ministero.

Caratteristica fondamentale per la costituzione di un distretto tecnologico è la presenza sul territorio di centri di ricerca, di istituzioni universitarie, di imprese del settore e di capitale umano qualificato. La loro costituzione, tipicamente, è volta a favorire la nascita di poli innovativi di ricerca in un'area territoriale in cui sono presenti molte imprese attive nel settore hi-tech. L'analisi dei distretti tecnologici sottolinea l'importanza delle attività ad elevato valore cognitivo per la generazione di valore collettivo, anche nell'ottica delle collaborazioni attivate tra i molteplici enti di ricerca laziali e imprese di piccole dimensioni.

Il Distretto Tecnologico Aerospaziale del Lazio (DTA) è nato con un protocollo di intesa firmato il 5 maggio del 2004 tra la regione Lazio, supportato dalla Filas⁸³ e il Ministero dell'Istruzione e dell'Università ed opera nel settore dell'aerospazio e della difesa, delle telecomunicazioni, degli apparati e sistemi avionici. Tale distretto tecnologico nasce per promuovere le innovazioni tecnologiche nel settore aerospaziale e include imprese con differenti funzioni e/o competenze: aerospaziali, di subfornitura, di elettronica, di informatica, di avionica, di comunicazione, di servizi aeronautici, di manutenzione e aeroportuali.

Le aree del territorio laziale maggiormente interessante dalla presenza di tali imprese sono: Frosinone, Anagni, Latina, Colferro, Roma (in particolare l'area Tiburtina), Roma, Fiumicino e Pomezia.

Ai fini della nostra analisi, appare interessante illustrare gli organismi di ricerca operanti nello stesso ambito e con i quali il distretto intrattiene rapporti collaborativi. Tra i principali:

- L'Agenzia Spaziale Italiana (ASI). È un ente pubblico nazionale, nato nel 1988, che opera nel campo dell'astrofisica e della cosmologia. Dipende dal Ministero dell'Università e della Ricerca e collabora anche con ministeri e organismi internazionali (ad esempio, la Nasa);
- Il Consiglio Nazionale delle Ricerche. È un ente pubblico nazionale vigilato dal Ministero dell'Università e della Ricerca. Si occupa si

⁸² Il fattore di similitudine è rappresentato dalla concentrazione sul territorio delle organizzazioni pubbliche e private che cooperano per il raggiungimento di un fine comune.

⁸³ La Filas è stato un ente che si è occupato di gestire e di coordinare il distretto in esame.

svolgere, promuovere, diffondere, trasferire e valorizzare l'attività di ricerca nei principali settori di sviluppo delle conoscenze;

- L'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF). È un ente di ricerca italiano che opera nel campo dell'astrofisica e dell'astronomia. Tra le principali attività si elencano: la promozione, la realizzazione e coordinamento di attività di ricerca nei campi dell'astronomia e dell'astrofisica, in collaborazione con le Università e con altri soggetti pubblici e privati, nazionali, internazionali ed esteri; la progettazione e sviluppo di tecnologie innovative e di strumentazione d'avanguardia per lo studio e l'esplorazione del Cosmo; la diffusione della cultura scientifica grazie ai progetti di didattica e di divulgazione dell'astronomia;
- L'Istituto nazionale di Geofisica e Vulcanologia. È un ente di ricerca nato nel 1999 per raccogliere e valorizzare le competenze e le risorse di cinque istituti attivi (Istituto Nazionale di Geofisica; Osservatorio Vesuviano; Istituto Internazionale di Vulcanologia; Istituto di Geochimica dei Fluidi; Istituto per la Ricerca sul Rischio Sismico) nel campo della geofisica e vulcanologia;
- Istituto Nazionale di Fisica Nucleare. È un ente pubblico vigilato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, opera nel settore della ricerca, sia teorica, sia sperimentale, per la fisica subnucleare, nucleare e astro particelle.

Sempre ai fini della nostra analisi, non può essere sottaciuto, inoltre, che nel Lazio sono presenti istituzioni universitarie, parchi scientifici e tecnologici in collegamento con il distretto in esame. I seguenti progetti che fanno capo al distretto sono stati attivati mediante la collaborazione con la Filas con l'obiettivo, appunto, di favorire la collaborazione fra le imprese distrettuali:

- il portale degli operanti del DTA Lazio (www.lazio-aerospazio.it) è nato con l'obiettivo di collegare imprese ed organismi di ricerca al fine di partecipare a differenti iniziative a sostegno dell'innovazione. Tale strumento consente di mappare le competenze merceologiche e tecnologiche dei partecipanti al distretto e, le imprese che vi aderiscono hanno visibilità sul mercato di riferimento grazie alla costituzione di un albo;
- la piattaforma tecnico-giuridica degli operati del DTA Lazio (Associazione Lazio-Connect) è nata nel 2009 di concerto con altre associazioni di categoria per operare nel settore dell'aerospazio. In particolare, mediante la costituzione di una piattaforma collaborativa tecnico-giuridica, supporta i processi di collaborazione e aggregazione delle grandi e delle piccole e medie imprese anche con altri organismi. Mediante procedure "collaborative enterprising", supporta il sistema di ricerca nel settore industriale, crea ulteriori business favorendo le alleanze tra imprese e le istituzioni;

- Space2Land rappresenta l'opportunità di sviluppare progetti innovativi nel campo delle applicazioni spaziali ICT a valore aggiunto. Gli obiettivi progettuali, pertanto, sono rinvenibili nella facilitazione dell'incontro tra domanda, offerta e centri di ricerca al fine di istaurare rapporti collaborativi nel settore; nell'aggregazione della domanda e nella condivisione dei costi/investimenti; nello sviluppo distrettuale mediante l'offerta di servizi a valore aggiunto e di pubblica utilità;
- Infine, il progetto COIN, Collaboration and Interoperability in Networked Enterprises, rappresenta uno dei progetti ai quali partecipa il distretto aerospaziale al fine di sviluppare una piattaforma ICT integrata contenente i risultati delle ricerche dell'Enterprise Interoperability e dell'Enterprise Collaboration.

Il Distretto Tecnologico delle Bioscienze (DTB) è nato nel 2008 mediante un accordo di Programma quadro sottoscritto dalla regione Lazio, supportato dalla Filas, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Università e della Ricerca. L'attività di ricerca distrettuale si concentra sul settore farmaceutico, dei dispositivi medici, biotecnologico, delle nano-scienze e nanotecnologie per la salute, ICT biomedicale e dei servizi sanitari, agroalimentare. Gli obiettivi principali che il cluster in esame si pone sono: l'attivazione di una rete di rapporti tecnico-scientifici tra gli organismi di ricerca e le imprese laziali; l'agevolazione degli investimenti in infrastrutture; la promozione della nascita di imprese hi-tech; la formazione di elevate professionalità. Il distretto in questione include circa 100 imprese farmaceutiche e circa 1.900 imprese biomedicali. Le professionalità impegnate nella ricerca di base e applicata sono circa 10.000 unità. Ciò, ha comportato l'istaurarsi di rapporti di collaborazione con 8 università aventi facoltà scientifiche, 13 centri di ricerca pubblica, 10 centri di ricerca privati e 3 istituti di ricerca europea.

Il Distretto Tecnologico per i Beni e le Attività Culturali (DTBAC) è nato mediante la sottoscrizione di un accordo di programma quadro tra la regione Lazio, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero dello Sviluppo Economico, e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Anche in questo caso, la Filas rappresenta il soggetto attuatore. Le imprese che fanno parte della filiera culturale, nella regione Lazio, sono circa 1.800 ed il sistema di ricerca vanta circa 1.300 specialisti nel settore; la sua attività di ricerca coinvolge una discreta percentuale del patrimonio artistico e culturale italiano. Il distretto in questione ha rapporti di collaborazione con 5 università pubbliche e 4 private, con gli istituti centrali del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e con altri enti di ricerca come il CNR e l'ENEA.

L'attività svolta dal distretto in esame, tra gli altri aspetti, favorisce la nascita di imprese innovative nel settore dei beni culturali, consente di creare i processi e le infrastrutture utili alla filiera, permette l'aumento delle collaborazioni tra piccole e grandi imprese, aumenta il valore giuridico dei brevetti laziali e favorisce il trasferimento tecnologico; amplia l'offerta del turismo culturale. I progetti che sono implementati nel distretto sono riuniti nel metaportale del turismo culturale del Lazio

“Lazio Fouturing”, quest’ultimo rappresenta contemporaneamente sia, un sistema integrato a disposizione delle imprese che operano nel settore dei beni culturali, sia una community per gli utenti che offre servizi di mobilità, localizzazione e informazione dei beni culturali.

Il Tecnopolo Tiburtino è un *knowledge network* di tipo misto che svolge attività propulsive nei confronti delle imprese laziali operanti nel comparto hi-tech. La sua tecnostuttura crea sia le condizioni per favorire l’insediamento, sia le infrastrutture per la nascita di tali aziende, che attualmente impiegano circa 3.000 addetti. Tale polo tecnologico offre alle oltre 80 imprese insediate un’area di circa 65 ettari e la presenza di strutture di ricerca pubbliche e private, come il Gruppo Innoa S.p.A., i laboratori dell’Università La Sapienza e i Consorzi Roma Ricerche e Tiberis con le quali interagire. Ciò favorisce l’attivazione di progettualità comuni, nell’ottica di trasferimento tecnologico e della partecipazione a bandi e finanziamenti di ogni genere.

Il Tecnopolo di Castel Romano, insieme al Tecnopolo Tiburtino, rappresenta per il Lazio una delle sfide più ambiziose per lo sviluppo di Roma grazie alle nuove tecnologie. Allo stato attuale, fra i tecnici, ricercatori e impiegati, sono più di 500 i soggetti che operano all’interno di esso allo scopo di favorire il trasferimento tecnologico e la creazione di nuove iniziative imprenditoriali hi-tech. Il polo tecnologico è specializzato nei settori dei materiali, delle biotecnologie, dell’energia e dell’ambiente, nonché nell’innovazione, nella ricerca e nel trasferimento tecnologico. Il tecnopolo in questione, ospita nove aziende, fra cui il Centro Sviluppo Materiali e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che operano nell’ambito della ricerca hi-tech e delle energie rinnovabili.

Le collaborazioni fra imprese possono formalizzarsi anche mediante la sottoscrizione di contratti di rete previsti dalla legge 33/2009 e dalla legge 122/2010⁸⁴. Trattasi, nello specifico, di uno strumento che favorisce la realizzazione di collaborazioni tecnologiche e commerciali, l’acquisizione di elevati livelli di competitività e di innovazione, l’accesso a semplificazioni amministrative e ad agevolazioni finanziarie per le attività di ricerca e sviluppo. Quello di rete è un innovativo contratto di impresa che, a prescindere dalla forma giuridica assunta dalla rete (Elefanti, Cella, 2011) consolida e ufficializza le relazioni aziendali creando un reale valore aggiunto per le imprese aggregate. Il processo di aggregazione si contraddistingue per una diffusa localizzazione (Porter, 2000) delle imprese sul territorio. Secondo le fonti della CCIAA, le reti d’impresa che si sono costituite nel Lazio mediante contratti ammontano a 51 a luglio 2012. Tali reti risultano localizzate principalmente nella provincia di Roma (32) e marginalmente in quella di Latina (6) e Frosinone (2). Piuttosto esiguo (in totale 11) appare, invece, il numero di reti

⁸⁴ Le aziende in base alla legge 33 del 9 aprile 2009 e alle modifiche intervenute con la Legge 122 del 30 luglio 2010 e con Decreto Sviluppo nel 2012, possono costruire una rete di imprese attraverso la sottoscrizione del contratto di rete.

interprovinciali. La tabella sotto riportata illustra le specializzazioni dei contratti di reti laziali rispetto al dato quantitativo indicato.

Tabella 1: Specializzazione contratti di rete

<i>Specializzazione</i>	<i>N°</i>
Abbigliamento	2
Agroalimentare	4
Architettura ed Ingegneria	9
Arte e Cultura	1
Automotive	1
Condivisione generica di attività	4
Consulenza aziendale	8
Editoria	1
Farmaceutica	1
Fonti Rinnovabili	2
Informatica	6
Meccanica ed Elettronica	7
Sanità	4
Smaltimento e recupero di rifiuti	1
<i>Totale</i>	<i>51</i>

Fonte: Elaborazione su dati CCIAA

Dall'analisi di alcuni dei contratti di rete realizzati sul territorio della regione Lazio emerge che le finalità derivanti dalla costituzione di tali reti sono costituite dalla condivisione delle attività svolte da ogni impresa partecipante, dalla realizzazione di attività di progettazione, produzione e valorizzazione di componenti ed impianti utili alle imprese aggregate, dalla pubblicazione dei servizi e/o beni offerti dalla rete, nonché dall'incremento della quota di mercato nazionale e regionale della rete.

Le reti esaminate, la cui costituzione è avvenuta aggregando mediamente 3 o 4 aziende, operano nel settore farmaceutico, della tecnologia informatica, dell'ingegneria nautica e della commercializzazione di prodotti alimentari di nicchia.

Un esempio a tal proposito può essere fornito dalla sottoscrizione di due contratti di rete, nel 2012, da parte del distretto dell'Abbigliamento della Valle del Liri, con l'obiettivo di sostenere le piccole e medie imprese partecipanti all'aggregazione. La nascita di tale rete, denominata "Tessilnet", nasce da una start up sostenuta da BIC Lazio e coinvolge meno di 10 aziende che condividono i laboratori distrettuali, i quali sono coordinati da un'impresa di maggiori dimensioni, definita "guida" che organizza il processo distributivo del lavoro svolto dalla rete dalle imprese aggregate.

3.1.1 I Poli produttivi nel Lazio

Le analisi esaminate con riferimento alla regione Lazio, con l'obiettivo di esaminare il tessuto produttivo, individuano anche diversi poli produttivi che si sono sviluppati con dinamiche socio-economiche diverse, creando nuovi bisogni e nuove opportunità e che possono rappresentare punti di riferimento per definire le politiche di superamento della crisi economica e il rilancio del sistema produttivo. I tre principali poli produttivi che verranno sinteticamente analizzati nella presente sezione sono: Il polo di Pomezia-Santa Palomba, il Polo di Colleferro-Bretella Sud, il polo di Rieti-Città Ducale e il polo Sud Pontino.

Con riferimento al primo, denominato anche polo produttivo "Pontina", esso comprende gli insediamenti produttivi collocati intorno al segmento della Via Pontina tra i comuni di Pomezia e Aprilia. Tale insediamento rappresenta la più significativa area di concentrazione di imprese manifatturiere della zona (circa il 16% degli addetti alle unità locali dell'industria presenti nel territorio laziale, Roma esclusa)⁸⁵. Lo sviluppo della zona è avvenuto tra gli anni 60 e 80 nei quali gli insediamenti nell'area erano incentivati dalla Cassa del Mezzogiorno che determinò la localizzazione di grandi impianti soprattutto di imprese dell'elettronica e del chimico-farmaceutico.

Il chimico-farmaceutico è sostanzialmente l'unico settore manifatturiero nel quale il Lazio ha una posizione di preminenza nello scenario nazionale. I dati forniti dall'Istat del 2007 mostrano che nell'area sono presenti 142 delle 926 unità locali italiane classificate nella sezione CF – Produzione di articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici. Anche in questo caso, i dati che vengono forniti risalenti al 2007 non sono recenti, ma sono comunque utili per comprendere la rilevanza del polo industriale in questione.

Nel polo produttivo in questione, rientra anche l'area di Santa Palomba, situata a cavallo tra i comuni di Roma e Pomezia è uno dei più vasti insediamenti industriali nel Lazio con un numero di imprese insediate che supera il centinaio per diversi migliaia di addetti. L'area era caratterizzata dalla presenza dell'IBM e dopo l'abbandono di quest'ultima, ha accresciuto la sua diversificazione. Oggi ospita oltre agli insediamenti delle grandi imprese farmaceutiche (Procter & Gamble e Johnson e Johnson) numerose imprese di medie dimensioni e un numero crescente di operatori logistici sia dedicati prevalentemente alla distribuzione commerciale urbana sia attivi nella logistica produttiva integrata.

Per il polo industriale di Pomezia, la tematica della relazione con la metropoli romana a nord e il polo urbano di Latina a sud rimane cruciale nella definizione del posizionamento nella scacchiera regionale. In tale ambito, peraltro, hanno una certa rilevanza, nonostante la debolezza dei collegamenti, la relazione con l'Area dei Castelli ad est (Albano e Ariccia in primo luogo) nonché quella con la "città litoranea" costituita da Anzio e Nettuno.

⁸⁵ Dati Unioncamere 2009.

Secondo le analisi sviluppate da Unioncamere Lazio l'area di Pomezia-Ardea costituisce un'area "forte" integrata con la parte più debole (Anzio e Nettuno) per formare uno dei sei sistemi locali in cui è diviso il territorio provinciale. Al sistema così definito, infatti, viene riconosciuto un ruolo metropolitano per la capacità di offerta sovra-locale nelle attività di ricerca, nelle produzioni industriali innovative, nei servizi alla produzione e nelle funzioni di distribuzione. Nella definizione dei sistemi di relazioni pesano sicuramente l'inadeguatezza della principale arteria di collegamento stradale verticale (la Pontina) nonché di quelle secondarie (Laurentina e Ardeatina), delle connessioni trasversali e delle relazioni ferroviarie. Non è, appunto, casuale che il grande progetto infrastrutturale regionale in via di definizione sia quello della trasformazione della Pontina in collegamento autostradale del tratto Roma-Latina, con connesse realizzazioni del corridoio intermodale e il collegamento con Cisterna – Valmontone.

Il polo produttivo Bretella Sud-Casilina è composto da sette comuni che appartengono in parte all'area di Colleferro e in parte all'Area dei Colli Prenestini. L'area di Colleferro rappresenta uno degli storici insediamenti industriali della provincia di Roma (imprese belliche, chimiche e cementiere) entrato, però, in fase di declino dagli anni '80.

3.1.2 Il Turismo

Il turismo è un fenomeno che ha una particolare rilevanza per il contributo che dà alla crescita del sistema economico locale sebbene risulti difficoltoso misurarne l'entità. La molteplicità di fattori (economici, sociali, ambientali, antropologici, ecc...) a cui è legato il turismo e la pluralità dei soggetti coinvolti, ne rendono difficile la piena comprensione ma anche una completa delimitazione dei suoi confini e quindi del suo effettivo contributo economico.

Il nucleo principale dell'offerta turistica è costituito dalle risorse attinenti in maniera "diretta" alla sfera del turismo (risorse naturali, artistiche, ecc...). Tali risorse vengono valorizzate da altri beni e servizi i quali, per la loro funzione di completamento al bene turistico di base, acquisiscono anch'essi un'attinenza "derivata" al settore turistico (servizi di ristorazione, servizio di pernottamento, servizio di trasporto, ecc...).

Nell'analisi generale della domanda turistica italiana è stato rilevato che per la composizione dei flussi turistici, il Lazio si colloca tra le regioni d'Italia con maggior numero di turisti ed al primo posto se si considera il peso della componente turistica straniera. In particolare per la regione Lazio si registrano 10.244.332⁸⁶ di arrivi turistici e 30.470.585 di presenze che rappresentano rispettivamente il 10,73% e l'8,22% del mercato nazionale, il 40,97% e il 34,73% del mercato dell'Italia Centrale. Gli arrivi e le presenze di turisti stranieri rappresentano rispettivamente il

⁸⁶ L'ultima rilevazione sul "movimento degli esercizi ricettivi" dell'Ista è stata diffusa 11 gennaio 2011 ed il periodo di riferimento è l'anno 2009.

64,7% e il 66,8% valori molto elevati se si pensa che la quota di domanda outbond nazionale è di 50,5% per gli arrivi e 48,9% per le presenze.

Dalla lettura dei dati provinciali si rileva, comunque, che la domanda turistica del Lazio si concentra principalmente nella provincia di Roma, la quale detiene una quota del mercato regionale pari a 88,13% per gli arrivi e 84,51% per le presenze, ed un'incidenza della componente straniera che supera il 70%.

La tabella sotto riportata rappresenta sinteticamente la distribuzione provinciale degli arrivi e delle presenze turistiche della regione Lazio nel 2009.

Tabella 2: Distribuzione provinciale degli arrivi e delle presenze turistiche della regione Lazio. Anno 2009

	Totale		% stranieri		quota di mercato nazionale 2008%		quota di mercato CENTRO ITALIA %		quota di mercato regionale ITALIA 2008 %	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Viterbo	167.769	684.038	18	22,5	0,17	0,18	0,65	0,78	1,59	2,24
Rieti	59.794	180.423	12,2	11,4	0,06	0,05	0,24	0,21	0,58	0,59
Roma	9.028.140	25.725.139	70,5	75,4	9,45	6,95	36,11	29,35	88,13	84,51
Latina	552.568	2.672.355	14,1	14,7	0,58	0,72	2,21	3,05	5,39	8,77
Frosinone	441.061	1.181.903	35,4	32	0,46	0,32	1,76	1,35	4,31	3,88
Lazio	10.244.332	30.470.858	64,7	66,8	10,73	8,22	40,97	34,73	100	100
CENTRO	25.002.028	87.727.459	50,8	48,9	26,18	23,66	100	100		
ITALIA	95.499.801	370.762.377	43,1	43	100	100				

Fonte: elaborazione RRM su dati ISTAT

Com'è possibile osservare dai dati riportati, la dinamica della domanda turistica nelle province laziali è molto disomogenea. Sul quadriennio 2006/2009 la provincia di Rieti subisce la perdita maggiore della quota di mercato regionale, sia in termini di arrivi (-7,31%) che di presenze (-9,09%). La provincia di Roma si mantiene abbastanza stabile rilevando un piccolo calo della perdita della quota di mercato degli arrivi e, nell'ultimo anno anche delle presenze. La provincia di Viterbo, invece, ha presentato un forte recupero. I dati precedentemente discussi, si riferiscono ad un quadriennio nel quale l'attuale crisi finanziaria non si era ancora dispiegata. Di conseguenza, i dati puntuali potrebbero, ad oggi essere lievemente diversi poiché scontano, appunto, l'effetto della crisi finanziaria. Riteniamo, comunque, opportuno presentarli poiché appaiono essere di supporto alla comprensione delle dinamiche del turismo nella regione.

L'analisi della composizione della domanda turistica nazionale per tipologia visitata mostra che i turisti sono attratti principalmente dal prodotto culturale e da quello balneare. A livello territoriale, in quasi tutte le macro aree geografiche si evince che le città di interesse storico e artistico sono quelle maggiormente preferite, ciò si verifica soprattutto nel Centro Italia (61,1%). Nel mezzogiorno, invece, i turisti frequentano principalmente località marine (34,3%).

A livello regionale è interessante notare che nella regione Lazio gli arrivi turistici presso le località culturali sono pari a 8.440.206 (rappresentano l'82,4% del totale, includendo anche Roma), tale cifra non è raggiunta da nessun'altra regione. Si tratta, dunque, di un turismo essenzialmente culturale.

Inoltre, la forte incidenza della domanda turistica straniera nel Centro d'Italia, ed in particolare, nella regione Lazio si riflette nella distribuzione della spesa dei

viaggiatori stranieri in Italia. Il Centro Italia, dai dati presentati dall'Istat (sempre con riferimento alla quadriennio 2006/2009) è l'area geografica che ha la maggiore percentuale di spesa dei viaggiatori stranieri; in particolare, il Lazio è la regione che detiene la più alta percentuale di spesa turistica straniera, raggiungendo nel 2010 una quota di mercato nazionale pari al 17,36%.

Con riferimento, invece, alle caratteristiche del sistema ricettivo, il Lazio nel 2009 ha registrato 1.992 esercizi alberghieri per 161.839 posti letto con una forte concentrazione dell'alberghiero e complementare nella provincia di Roma (il 68% degli alberghi del Lazio si trova nella provincia di Roma e offre il 78,5% dei posti letto). Anche con riferimento alla dimensione media delle strutture alberghiere italiane, il Lazio è la regione del Centro Italia con la dimensione maggiore, circa 81 posti letto per struttura, molto al di sopra della media nazionale. L'analisi appena proposta consente di evidenziare come il livello di offerta ricettiva del Lazio sia superiore al livello medio dell'Italia (87% di posti letto contro un dato Italia pari all'85,6%).

Con l'obiettivo di illustrare i flussi turistici all'interno della regione Lazio, proponiamo un focus su aeroporti, porti e assi viari della regione in relazione al fenomeno turistico.

È opinione diffusa che infrastrutture e servizi di trasporto, accessibilità e connettività delle reti, rappresentano elementi primari per la fruizione e valorizzazione del turismo in un territorio. Infatti, il sistema dei trasporti influenza i flussi turistici di una località scelta, determinando il grado di accessibilità di un'area, in termini di tempo e affidabilità e orientando la domanda a privilegiare le zone vacanziera con i minor costo di accessibilità.

Dunque, la domanda turistica e di trasporto sono strettamente interconnesse. Se da un lato il turismo genera trasporto, dall'altro, le infrastrutture rappresentano un fattore importante per lo sviluppo dell'economia del territorio anche ai fini della stessa attività turistica. Le infrastrutture materiali e immateriali rivestono un ruolo propedeutico per consentire che l'utente dell'offerta turistica fruisca pienamente dei servizi offerti. Oltre alle reti di trasporto fisicamente presenti sul territorio, per infrastrutture possono anche intendersi quelle immateriali, ovvero stabili e permanenti reti tecnologiche e/o organizzative tra soggetti istituzionali e/o soggetti privati, che favoriscono l'accessibilità dei cittadini e degli utenti a servizi e funzioni di pubblico accesso, come per l'appunto i beni culturali in genere.

Tuttavia, negli ultimi anni il mercato turistico si è fortemente trasformato, e l'offerta turistica naturalistica e marina è oggetto di fortissima concorrenza da parte di altri paesi del Mediterraneo. Il sistema turistico laziale, appare spesso non essere in grado di competere con il sistemi turistici stranieri principalmente in termini di prezzo. In tali paesi, la vacanza a basso costo è stata fortemente promossa in molti casi "ad integrazione" del trasporto aereo *low-cost* allargando le opportunità di fruizione attraverso la maggiore accessibilità. Il Lazio, pertanto, come del resto l'intera Italia, dovrebbe pensare a strategie di valorizzazione del patrimonio culturale che in qualche modo lo distinguano dal "resto del mondo" proprio per la straordinaria e sicuramente ineguagliabile presenza dei beni culturali.

Ruolo rilevante per il mantenimento e lo sviluppo del turismo nel Lazio sono appunto le infrastrutture. Prima di presentare un'analisi delle infrastrutture di trasporto della regione Lazio, sulla base dei dati forniti dall'Istituto Tagliacarne, mostriamo, nella tabella sottostante, una sintesi della dotazione infrastrutturale del Lazio.

Tabella 3: Indici di dotazione infrastrutturale del Lazio

Indici Tagliacarne		<i>Roma</i>	<i>Lazio</i>	<i>Centro</i>
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	indicatore 2007	80,55	93,67	97,34
Indice di dotazione di Porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	indicatore 2008	47,72	40,67	108,38
Indice di dotazione degli aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	indicatore 2009	524,67	322,62	160,31
Indice generale delle infrastrutture economiche (Italia=100)	indicatore 2010	179,98	134,63	113,00

Fonte: Istituto Tagliacarne

Dall'analisi degli indici emerge un primo positivo riscontro della regione rispetto alla media della macro area e dell'Italia relativamente ai soli aeroporti, evidenziando, invece, una non adeguatezza in riferimento a strade e porti.

3.1.3 Gli aeroporti del Lazio

La dotazione infrastrutturale con riferimento agli aeroporti verrà trattata nel successivo paragrafo 3. In questa sezione, essi verranno analizzati esclusivamente con riferimento al flusso turistico della regione Lazio. Gli aeroporti individuati dall'ENAC sono entrambi nell'area della capitale: Roma Fiumicino e Roma Ciampino. Essi formano la più rilevante area aeroportuale d'Italia con oltre 40 milioni di passeggeri in transito ogni anno. Roma Fiumicino è il primo aeroporto italiano in termini di passeggeri trasportati (33.415.945 nel 2009, oltre un quarto dei passeggeri movimentati in tutto il paese di cui il 37,6% su rotte nazionali e il 62,4% su rotte internazionali).

La tabella sotto riportata illustra la graduatoria dei passeggeri commerciali nei collegamenti nazionali nel 2009. Come' è possibile osservare, Roma Fiumicino compare come aeroporto di origine o destinazione sempre nelle prime 8 posizioni. La tratta nazionale più trafficata in arrivo a Roma Ciampino è quella in partenza da Bergamo.

Tabella 4: Aeroporti del Lazio: Graduatoria passeggeri commerciali nei collegamenti nazionali al 2009

<i>Rank</i>	<i>Tratta di Origine</i>	<i>Destinazione</i>	<i>Passeggeri (n.)</i>
1	Roma Fiumicino	Milano Linate	876.701
2	Milano Linate	Roma Fiumicino	844.250
3	Catania	Roma Fiumicino	824.252
4	Roma Fiumicino	Catania	809.291
5	Roma Fiumicino	Palermo	695.522
6	Palermo	Roma Fiumicino	681.571

7	Roma Fiumicino	Torino	437.186
8	Torino	Roma Fiumicino	432.378
35	Bergamo	Roma Ciampino	203.534

Fonte: ENAC, 2010

Con riferimento alle tratte internazionali è stata fatta una distinzione tra i collegamenti con i Paesi UE e extra UE: la tratta più trafficata nel primo caso è la Roma Fiumicino-Parigi Charles de Gaulle, mentre il primo collegamento che interessa Roma Ciampino è quello con Londra Stansted, come indicato nella tabella seguente:

Tabella 5: Graduatoria passeggeri commerciali 2009 nei collegamenti con i Paesi dell'unione Europea.

<i>Rank</i>	<i>Tratta di Origine</i>	<i>Destinazione</i>	<i>N. passeggeri (arrivi+partenze)</i>
1	Roma Fiumicino	Parigi CdG	1.319.901
2	Roma Fiumicino	Madrid	1.110.158
4	Roma Fiumicino	Londra Heathrow	944.066
5	Roma Fiumicino	Barcellona	691.650
7	Roma Fiumicino	Amsterdam	654.260
8	Roma Fiumicino	Francoforte	648.034
13	Roma Fiumicino	Atene	491.562
15	Roma Fiumicino	Bruxelles	482.670
22	Roma Ciampino	Londra Stansted	375.671

Fonte: ENAC, 2010

In relazione ai collegamenti extra-UE non ne risultano da Roma Ciampino, mentre la prima tratta per numero di passeggeri è Roma Fiumicino New York JFK, come risulta dalla tabella che segue:

Tabella 6: Graduatoria passeggeri commerciali nei collegamenti con i Paesi extra UE al 2009

<i>Rank</i>	<i>Tratta di Origine</i>	<i>Destinazione</i>	<i>N. passeggeri (arrivi+partenze)</i>
1	Roma Fiumicino	New York JFK	577.499
2	Roma Fiumicino	Tel Aviv	374.667
3	Roma Fiumicino	Istanbul	341.873
5	Roma Fiumicino	Zurigo	331.858
8	Roma Fiumicino	Mosca Sheremetyevo	280.779
9	Roma Fiumicino	Cairo	277.858
10	Roma Fiumicino	Tokyo	277.672
11	Roma Fiumicino	New York Newark	275.608
12	Roma Fiumicino	Tunisi	254.848

Fonte: ENAC, 2010

E' evidente che la vocazione dei due aeroporti è comunque diversa in quanto, Fiumicino è l'unico hub italiano, mentre Ciampino è un aeroporto cresciuto e rafforzatosi per effetto degli accordi con i vettori low cost, la cui quota di mercato in Italia nel 2009 ha raggiunto il 36,09%. A testimonianza della specializzazione dello scalo verso questo tipo di trasporto a Roma Ciampino la quota percentuale di compagnie low cost al 2009 è del 99,73%, a Roma Fiumicino questa quota è del 13,2%.

Il sistema portuale laziale poggia su tre porti: Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta. Nel 2003 questi porti sono stati raggruppati sotto la giurisdizione dell'Autorità Portuale di Civitavecchia a formare il "network di porti Laziali" che ha lo scopo di favorire lo sviluppo dei traffici attraverso l'ampliamento dell'offerta e la specializzazione degli scali. Il porto canale di Fiumicino ha funzione diportistica e cantieristica; il porto di Gaeta costituisce una struttura per il trasporto marittimo e la logistica delle merci nell'area del Lazio meridionale soprattutto per quanto riguarda le linee di cabotaggio. Il porto di Civitavecchia è prevalente vocato al trasporto di passeggeri, di cabotaggio e crocieristico.

Accanto a questi troviamo una serie di altri porti secondari dedicati principalmente al traffico da diporto come ad esempio Terracina.

La tabella sotto riporta illustra il numero di posti barca nel Lazio al 31.12.2009, distinti per tipologia di approdo.

Tabella 7: Numero di posti barca nel Lazio al 31/12/2009 distinti per tipologia di approdo

Regione	Tipologia di struttura			Posti barca totali	% sul totale
	Porto turistico	Approdo turistico	Punto di ormeggio		
Lazio	2.634	4.367	1.471	8.472	5,8
Italia	54.650	52.717	38.799	146.166	

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2010

L'osservazione dei dati mostra che tali infrastrutture non sono largamente sviluppate nella regione Lazio rappresentando soltanto del 6% del totale nazionale.

3.1.4 La rete stradale e autostradale del Lazio

La regione Lazio è interessata da una fitta rete autostradale che la collega alle principali direttrici nazionali e da un migliaio di strade statali di interesse regionale che influenza anche la viabilità delle regioni limitrofe, come indicato nella tabella sotto riportata:

Tabella 8: La rete stradale della regione Lazio

Direttrici di interesse nazionale	Direttrici di interesse regionale
A1 Milano - Napoli	SS2 Cassia
A25 Roma Pescara	SS4 Salaria
A24 Roma - L'Aquila - Teramo	SS7 Appia

G.R.A.	SS3 Flaminia
AA1 via Aurelia	AA675 Umbro - Laziale
A12 Genova - Roma	SS17 dell'Appennino Abruzzese
	SS79 Ternana

Fonte: Unioncamere Lazio

La rete autostradale regionale è lunga 469,5 Km di cui circa 382,5 Km in concessione al Gruppo Autostrade e 88,7 Km all'ANS. Di questi ben 328,1 Km si riferiscono alla provincia di Roma.

3.1.5 L'Agricoltura

Il Lazio presenta una notevole varietà di aspetti morfologici e geografici. Si possono, infatti, distinguere tre zone: una appenninica, una vulcanica e una di pianure costiere.

La prima, compresa fra i fiumi Tevere, Nera, Liri e le pianure a Sud del Tevere, costituisce il margine Ovest dell'altipiani aquilano diviso dall'Aniene in due sezioni: i monti Sabini a Nord e i monti Ernici a Sud, che in nessun punto sono superiori ai 1.400 metri. Lungo il confine abruzzese si eleva il gruppo dei monti Simbruini e, più a Sud, verso il Molise si trova l'imponente massiccio della Meta. Fra la costa e questi rilievi si allunga fino al confine campano la catena dei monti Lepini, Ausoni e Aurunci. A Nord, oltre ai monti Sabini, vi sono i Reatini e, più a Levante quelli della Laga che presentano analogie ambientali.

Diverso è, invece, il paesaggio dei rilievi vulcanici che occupano la parte del Lazio fra il confine con la Toscana, il Tevere e il mare, dove si trova una regione collinosa ripartita fra tre grandi apparati craterici racchiudenti 3 laghi. Procedendo da Nord verso Sud troviamo i monti Volsini con il lago di Bolsena, i monti Cimini intorno al Lago di Vico, e i monti Sabatini intorno al Lago di Bracciano. Un quarto apparato vulcanico, quello dei colli Albani sorge al di là del Tevere collegandosi ai monti Lepini.

La fascia costiera, infine, si presenta pianeggiante, sabbiosa e costituita da terreni lievemente ondulati, ad eccezione del promontorio di Anzio e Nettuno, il Monte Circeo e il promontorio di Gaeta, davanti al quale si trova l'arcipelago Pontino, composto da 6 piccole isole, tutte di origine vulcanica. Dal confine con la Toscana a Tarquinia ci si trova nella Maremma laziale, zona che a partire dagli anni '50 venne coinvolta nella Riforma Agraria che contribuì a modificare tutto il litorale viterbese, oltre che dal punto di vista economico, anche da quello paesaggistico. Da Civitavecchia ad Anzio si estende la campagna romana solcata dal Tevere, risanata come tutto l'Agro-Pontino negli anni 1930/1940.

A seguito della breve descrizione morfologia e geografica, nella presente paragrafo verranno brevemente forniti i dati relativi al 2012 con riferimento all'andamento del settore agricolo nella regione Lazio, così da individuarne la rilevanza.

Dal punto di vista dell'utilizzo del territorio agricolo, le coltivazioni occupano quasi il 49% del territorio regionale contro un dato nazionale del 45%

circa. Le principali superfici sono rappresentate da foraggere permanenti (33,5%), erbai e prati avvicendati (26,9%), cereali (14%), coltivazioni olivicole (11,8%), vigneti (3,8%), nocciolieti (2,6%) e ortive (3,5%)⁸⁷.

Con riferimento, invece, alle imprese attive nel settore agricolo si rileva che, negli ultimi 5 anni (2008-2012), sono diminuite di oltre il 10%. Tale riduzione ha riguardato tutte le province laziali e, in particolare la provincia di Roma che ha riportato una diminuzione di oltre il 13%. Le altre aree regionali dove vi è stata una sensibile perdita di imprese attive nel quinquennio considerato sono Frosinone (-12%) e Latina (-9%).

3.2 Il ruolo di Roma come riferimento per la Regione Lazio e per l'intero centro-sud

La popolazione e il territorio costituiscono i pilastri su cui si fonda qualsiasi ente locale. È, infatti, alla popolazione residente su un dato territorio che sono rivolti gli interventi sociali, economici, culturali e infrastrutturali realizzati e progettati dalle amministrazioni.

È condizione essenziale, dunque, conoscere l'entità e le caratteristiche della popolazione presente sul territorio e come essa si distribuisce all'interno del territorio di riferimento. La Provincia di Roma annovera nel 2011 (dati diffusi dall'Istat relativi al XV Censimento) 4.042.676 abitanti, confermandosi come la provincia più popolosa di Italia. Tale dato è indicativo della complessità di governo e gestione della provincia in questione, complessità data non solo dall'estrema numerosità di individui presenti, ma anche dalla loro distribuzione sul territorio. La provincia di Roma, infatti, include ben 120 comuni che presentano una consistenza e una distribuzione demografica estremamente variegata.

Inoltre, la provincia mantiene e rafforza la preminenza dimensionale all'interno della regione Lazio: nella "provincia capitale" sono, infatti, insediati quasi tre quarti (73,5%) della popolazione complessiva regionale (5.449.537). Nelle altre quattro province del Lazio (Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone) sono complessivamente stanziati appena 1.508.459 abitanti, una dimensione insediativa quasi equivalente a quella sussistente nel solo hinterland provinciale di Roma (1.379.010).

Ai fini della nostra analisi, che come abbiamo visto nel capitolo precedente individua nel pendolarismo uno dei presupposti per la creazione delle città metropolitane, va sottolineato che tra i primi 12 comuni del Lazio per dimensione demografica (escludendo il comune di Roma, ma includendo gli altri quattro comuni capoluogo) ben 7 sono comuni dell'hinterland romano (nell'ordine dimensionale: Guidonia, Fiumicino, Pomezia, Tivoli, Anzio, Velletri e Civitavecchia) tutti con una popolazione residente prossima o superiore a 50.000 residenti e comunque numericamente superiore persino a quella di due tra i capoluoghi di provincia

⁸⁷ Dati forniti dal rapporto "Sull'agricoltura nel Lazio in cifre", 2012. Elaborazioni INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) su dati Istat.

(Frosinone e Rieti). I comuni in questione hanno sperimentato uno sviluppo demografico elevato soprattutto negli ultimi anni, con un fenomeno che ha visto l'insediamento di molti nuovi nuclei familiari, soprattutto per ragioni di carattere economiche-abitative, al di fuori della Capitale, ferma restando Roma come centro di interessi lavorativi/culturali. Le problematiche connesse alle infrastrutture e servizi di mobilità connesse a tale dinamica verranno illustrate nel seguente paragrafo 3.

Diversamente dalle attese, ma in coerenza con l'andamento economico generale del Paese, nel 2011 il sistema produttivo del Lazio ha registrato una crescita molto contenuta, facendo emergere alcuni elementi di criticità. In linea con gli accadimenti economici nazionali, il 2012 non è stato migliore rispetto al 2011, né per la Regione Lazio né per il sistema economico romano. Nel 2012, infatti, il sistema imprenditoriale romano, pur confermando una capacità di tenuta superiore alla media nazionale, sconta gli effetti di una progressiva contrazione dell'attività economica, legata alle tensioni sui mercati finanziari e all'indebolimento del ciclo economico internazionale.

Roma, tuttavia, si conferma, non soltanto nei confronti della regione Lazio ma anche nei riguardi dell'intero Paese, un importante bacino economico con esplicita vocazione terziaria sostenuta dalla presenza della Pubblica Amministrazione e di aziende del terziario avanzato e rafforzato dall'elevata attrattività turistica e dalle diffuse attività nei settori della cultura, formazione e ricerca. Nonostante le difficoltà produttive siano ormai diffuse sul territorio regionale in misura omogenea tra le diverse province, appare che la situazione economica di Roma sia in lieve controtendenza rispetto all'andamento nazionale. Infatti, rispetto al 2011 la consistenza delle imprese registrate è cresciuta dell'1,6% rispetto al 2011 attestandosi a circa 457.875 unità (pari al 7,5% della base produttiva nazionale). A tal proposito non si può non sottolineare che anche il numero delle cessazioni è aumentato da 22.699 nel 2011 a 24.176 nel 2012, mantenendo comunque un saldo netto con le iscrizioni (29.857 nel 2011, 31.337 nel 2012) positivo⁸⁸. Per il secondo anno consecutivo, invece, si registra una frenata della performance che risulta essere, comunque, positiva a fronte del dato nazionale che è, invece, in decrescita (-0,3%). Appare, dunque, che l'andamento regionale sia condizionato dalla economia della Capitale, la quale con un sistema imprenditoriale in crescita assorbe circa il 74% delle imprese totali presenti nella regione.

Considerando il quinquennio (2007-2011) la sola provincia di Roma (con una crescita dell'indice di +0,6%) registra una maggiore incidenza delle imprese ogni 100 abitanti, sostenendo il consolidamento dell'imprenditorialità di base regionale. Le recenti elaborazioni di fonte Unioncamere e Istituto Guglielmo Tagliacarne quantificano il valore aggiunto 2011 per la provincia di Roma di circa 123,5 miliardi di euro, pari all'8,7% in quota sul valore aggiunto nazionale. I dati di riferimento, confermano la centralità dell'economia romana nel settore terziario con un contributo alla produzione provinciale pari all'86,5% e un'incidenza del 10,3% sul relativo totale nazionale. Con riferimento al settore terziario, assume sicuramente rilievo l'andamento del Turismo (si veda il paragrafo 1). Nella Provincia di Roma, il settore

⁸⁸ Fonte: Camera di Commercio di Roma.

in questione mostra nel 2012 una dinamica positiva ma in flessione rispetto al 2011. Secondo le rilevazioni della Banca d'Italia il numero di viaggiatori stranieri con destinazione provincia di Roma⁸⁹ è stato nel 2012 pari ad oltre 10 milioni di unità. Lo stesso Osservatorio dell'Ente bilaterale del turismo del Lazio da conto di come, sebbene con ritmi di crescita inferiori rispetto al 2011, il turismo abbia messo a segno a Roma e in provincia incrementi di tutto rispetto (+5,3% gli arrivi). In relazione alle componenti di incremento, va sottolineato che è concentrato, come facilmente prevedibile, nella Capitale.

Come già detto in precedenza, le maggiori direttrici dello sviluppo del modello romano riguardano principalmente i settori di attività appartenenti al comparto del terziario, sia tradizionale sia avanzato. Si tratta di un comparto che ha conosciuto negli ultimi anni una rapida crescita del numero di imprese in tutti i suoi segmenti; le imprese romane che si occupano di erogazione di servizi sono 213.060 e costituiscono l'87,1% del totale. Roma è, infatti, la sede di numerose imprese high-tech, ma anche di poli di alta formazione e ricerca, sedi accademiche di spicco e laboratori scientifici, poli distrettuali specializzati dall'elettronica aerospaziale all'audiovisivo. Sembra, dunque, che le caratteristiche di una realtà come quella romana che presenta opportunità diversificate e livelli professionali molto qualificati abbiano in parte contribuito a mantenere inalterato il differenziale positivo con il resto del Paese in termini di quantità e qualità dell'occupazione. Dalla tabella sotto riportata (costruita su elaborazioni di dati Istat del 2008 e presentata nel documento di Programmazione Finanziaria 2011-2013) è possibile osservare che 87,1% delle imprese opera nel comparto dei Servizi, l'8,5% nelle Costruzioni e solo il 4,4% nel settore Industria.

La popolazione in età lavorativa (di 15 anni e oltre) ammonta nel 2010 a circa 2 milioni 300 mila persone di cui il 49,2% si trova in condizione di occupato, il 46,6% è inattiva e il restante 4,2% è alla ricerca di un'occupazione. Sulla base dei dati forniti dalle statistiche nazionali, la struttura del mercato del lavoro romano presenta degli indicatori che, nonostante il clima recessivo, continuano a mostrarsi sensibilmente migliori di quelli rilevati sia a livello regionale che nazionale, dove la popolazione occupata è percentualmente meno numerosa e costituisce rispettivamente il 46,6% (Lazio) e il 44,4% (Italia). Il tessuto occupazionale della Capitale rimane fortemente incentrato sul settore dei Servizi, che insieme al Commercio impiega l'81,7% circa del totale degli occupati, raggiungendo fra le donne addirittura il 94,7%. Di tutti gli occupati nei Servizi oltre il 20% è impiegato in comparti di terziario avanzato (Servizi avanzati alle imprese, Informatica, Intermediazione monetaria e finanziaria, attività video-cinematografiche), mentre la pubblica amministrazione assorbe il 10,5% del totale degli occupati a fronte dei servizi alle imprese che occupano il 17,1% del totale.

⁸⁹ Il numero dei viaggiatori a destinazione rappresenta il conteggio dei viaggiatori nei singoli luoghi visitati.

3.2.1 La scuola e l'istruzione pubblica

Il sistema scolastico rappresenta una funzione chiave per lo sviluppo locale. Infatti, in contesti sociali a modernità avanzata, caratterizzati da processi di innovazione rapidi e radicali, che come illustrato anche dalla letteratura di riferimento rappresentano una condizione necessaria per lo sviluppo delle città metropolitane, investire nella scuola e nell'istruzione costituisce la condizione essenziale ed imprescindibile per affrontare e vincere le sfide poste dallo sviluppo e dalla competitività della società globale.

Nella società del sapere, competenze e creatività diventano le risorse principali di un territorio e, sempre più cruciale diviene il ruolo dei governi locali nel realizzare sistemi aperti di formazione nei quali interagiscono imprese, scuole, ambienti accademici, ambienti professionali e aziendali. Il valore di un territorio sarà, dunque, direttamente proporzionale alla sua capacità di "fare sistema" e di "intessere reti" poiché la creazione, la valorizzazione ed il sostegno del "capitale umano creativo" sarà la condizione imprescindibile per poter sviluppare ogni progetto di coesione e sviluppo sociale.

A tal proposito, sembra opportuno ad avviso di chi scrive, illustrare la dotazione e l'offerta di servizi scolastici e universitari offerti attualmente dalla Capitale e dalla provincia.

Nella provincia di Roma sono presenti circa 2.900 scuole (a.s. 2010/2011) di ogni ordine, forma e gestione. Nell'area romana sono concentrate il 5,1% delle scuole nazionali e ben il 6,7% degli alunni. L'offerta formativa della Provincia di Roma è molto ampia dal punto di vista della varietà di indirizzi scolastici. Oltre, infatti, agli indirizzi tradizionali come i licei e gli istituti tecnici esistono, rispetto ad altre realtà del paese, anche possibilità assolutamente innovative o specialistiche, come ad esempio l'istituto professionale per la cinematografia e la televisione o l'istituto tecnico aeronautico.

Tuttavia, l'offerta formativa allestita nell'area romana è distribuita diversamente all'interno del territorio provinciale e una delle discriminanti più evidenti è quella intercorrente fra i distretti scolastici presenti nel Comune di Roma e i distretti scolastici dell'hinterland. Dai dati forniti nel rapporto annuale redatto dalla Provincia di Roma, emerge che un terzo delle classi si concentra nei comuni dell'hinterland così come un terzo della popolazione studentesca. Sebbene, dunque, i restanti due terzi della popolazione studentesca risieda nel comune di Roma, tale composizione, che si basa sul distretto di residenza, non corrisponde tuttavia all'effettiva distribuzione degli studenti nel distretto di frequentazione. Ciò è legato alla mobilità pendolare studentesca, realtà che crea evidente osmosi tra studenti residenti e frequentanti.

Per quanto riguarda l'offerta scolastica, analizzando i dati presentati dalla Provincia di Roma, emerge come ci sia una preferenza generale degli studenti dell'area romana oltre che per il liceo classico e scientifico (complessivamente 46% degli studenti) anche per gli istituti tecnici (27%). Anche con riferimento a tale preferenza si delineano diversità tra il comune di Roma e l'hinterland, poiché tra gli

studenti dell'hinterland si delinea una maggiore propensione verso gli indirizzi scolastici che forniscono una preparazione specifica per un inserimento agevolato nel mercato del lavoro, come ad esempio gli istituti tecnici (raccolgono nell'hinterland il 32% degli studenti complessivamente alle scuole secondarie superiori) e gli istituti professionali (20% degli iscritti). Tale diversa propensione per i differenti indirizzi di studio può spiegarsi sia nei termini di diverse vocazioni economiche che caratterizzano porzioni territoriali dell'hinterland, sia nei termini di una distribuzione di offerta formativa fra comune di Roma e il resto del territorio provinciale profondamente differenziata negli indirizzi scolastici.

Con riferimento all'offerta universitaria sul territorio sono presenti 22 atenei statali e privati e 24 atenei pontifici, per un totale di 46 atenei. Roma, ha il maggior numero di atenei e di iscritti universitari in Italia. Tra le università statali più rilevanti ricordiamo: La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre e Foro Italico. Gli atenei statali offrono un'offerta formativa completa dalle discipline umanistiche a quelle scientifiche e sociali. Tra le università private assume sicuramente rilievo la presenza dell'Università Luiss – Guido Carli, mentre tra le Università pontificie hanno rilevanza la LUSPIO (Libera Università degli Studi per l'Innovazione e le Organizzazioni) e la LUMSA (Libera Università Maria Santissima Assunta). Vengono annoverate tra le università di elevato standing per la formazione medico-sanitaria l'Università Cattolica del Sacro Cuore e l'Università Campus Bio-Medico.

Tra le università straniere si annoverano: John Cabot (università americana con sede a Roma, destinata agli studenti di tutto il mondo) e The American University (offre una preparazione multiculturale a studenti internazionali).

La Capitale vanta anche la presenza di rilevanti Accademie: Accademia di belle arti di Roma e ISIA (Istituto Superiore per le Industrie Artistiche):

Tra gli istituti di formazione universitaria si annoverano anche alcune università telematiche, tra le quali: Universitas Mercatorum, Università degli Studi Guglielmo Marconi e Università degli Studi Niccolò Cusano.

3.2.2 Assistenza sanitaria

Il presente paragrafo tratterà brevemente delle principali caratteristiche del sistema sanitario di Roma, in termini sia di strutture sanitarie sia di università e centri di ricerca, che rappresentano un fondamentale elemento per garantire il progresso scientifico e la formazione didattica.

Il Lazio, insieme alla Lombardia, è uno dei poli di riferimento in campo europeo per le bioscienze, grazie alla concentrazione di numerosi centri di ricerca. Queste strutture rivestono una grande importanza per le ricadute sociali e i bisogni che soddisfano, e allo stesso tempo hanno notevole valenza economica attraverso le imprese operanti in farmacologia, nanotecnologie, materiali biocompatibili ecc. Nell'ambito delle bioscienze, come già trattato nei paragrafi precedenti, l'industria farmaceutica ha una funzione strategica nel territorio laziale riconosciuta a livello istituzionale con l'individuazione del Sistema Produttivo Chimico-Farmaceutico del Lazio localizzato sull'asse Roma Sud - Pomezia - Aprilia - Latina (L.R. 36/2001).

Qui, la presenza delle più importanti industrie nazionali e multinazionali ha stimolato l'indotto, - uso di tecnologie avanzate e ottimi standard qualitativi.

Venendo alle specificità di Roma, si rappresenta che questa è sede di numerose eccellenze con particolare specializzazione nell'ambito sanitario e sanitario pediatrico, e rappresenta un riferimento per l'intero territorio nazionale con valenza, in alcuni casi, internazionale. Tra le numerose strutture sanitarie attive si annoverano le Aziende ospedaliere PVT, il S. Camillo Forlanini, S. Giovanni-Addolorata, S. Andrea, S.F. Neri. Tra gli altri presìdi ospedalieri pubblici, che tuttavia non costituiscono la totalità della dotazione romana: Aurelia Hospital, C.T.O. Osp. Alesini, I.D.I., I.N.R.C.A., Ist. Regina Elena, Ist. San Gallicano, Osp. G.B.Grassi, Osp. Pediatrico Bambino Gesù, Pol. Militare del Celio, Osp. Sandro Pertini, Osp. S.Eugenio, Osp. S.Filippo Neri, Osp. L.Spallanzani, Osp. S.Spirito, Osp. Villa S.Pietro - Fatebenefratelli, Pol. Agostino Gemelli ⁹⁰.

Tra le decine di Enti e Istituti di Ricerca localizzati stabilmente con funzioni di ricerca nei vari settori, sono da annoverare a Roma, per quanto riguarda la sanità e settori attinenti: ICRM Istituto di chimica del riconoscimento molecolare - sezione di Roma; CNR sede centrale; IBPM Istituto di biologia e patologia molecolari; ICB Istituto di chimica biomolecolare; Area di Ricerca CNR "Tor Vergata", Centro di studi della microcitemia, nonché numerosissime organizzazioni come Onlus e Fondazioni che agiscono e operano in coordinamento specialmente con le Università.

È importante soffermarsi anche sulle principali Università, particolarmente attive nel campo della ricerca sanitaria oltre che leader nell'erogazione di servizi. Gli istituti principali sono: Università degli Studi Roma "La Sapienza" Sede centrale Policlinico "Umberto I", Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Università degli Studi "Roma Tre" e le università private Università Cattolica del Sacro Cuore (Policlinico A. Gemelli), Libera Università "Campus Biomedico" di Roma. L'offerta universitaria regionale, non solo in termini di ricerca ma anche di didattica, è per lo più concentrata a Roma.

Le strutture ospedaliere attualmente operanti, insieme con i 5 policlinici universitari, quello del Celio e gli IRCSS di rilievo europeo e internazionale, assumono valenza sanitaria di altissimo livello e all'avanguardia, riferimento per la ricerca nazionale e internazionale. Esempificativa, in questo senso, l'esperienza dell'Ospedale Bambino Gesù che, nel giugno 2010, ha siglato un accordo con la Regione Siciliana per l'istituzione del Centro cardiologico pediatrico del Mediterraneo, ad alta specializzazione, rivolto sia alla popolazione pediatrica siciliana che a quella di altre regioni del Sud e ai paesi del bacino del Mediterraneo. L'accordo ha permesso di attivare il centro localizzandolo provvisoriamente a Taormina.

⁹⁰ Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale – La visione strategica (2011).

3.2.3 Il sistema bancario

Com'è stato argomentato nel paragrafo precedente, Roma ricopre, in generale, un ruolo centrale per quel che riguarda l'erogazione dei servizi tipici del settore terziario. Più nel dettaglio, uno dei servizi più rilevanti, soprattutto nell'attuale contesto di crisi, è quello dell'erogazione del credito e della gestione dei risparmi.

Il settore dei servizi bancari vede in Roma uno dei punti di riferimento non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale. Tale fattispecie è particolarmente rilevante se si considera che il livello di sviluppo dei sistemi bancari locali e la dimensione delle loro attività di intermediazione creditizia locale (sia di "raccolta" sia di "impiego") rappresenta un parametro di analisi che può essere efficacemente utilizzato nelle valutazioni strutturali e di performance dei sistemi economici locali. L'assetto e la qualità territoriale dell'infrastruttura bancaria può essere innanzitutto misurata attraverso alcuni parametri di offerta locale (numero di banche presenti, sportelli bancari attivi, numero di Atm attivi) posti in relazione con altri parametri di domanda (imprese, residenti, famiglie, ...).

Nel 2011 si registravano nella Regione Lazio 2.768 sportelli, ovvero 0,5 ogni 1.000 abitanti, contro una media di 0,6 sportelli ogni 1.000 abitanti a livello nazionale. Per quanto riguarda invece la provincia di Roma, i dati analizzati da uno studio redatto dalla Provincia illustrano che sono localizzate il 6,1% delle banche (sede amministrativa) e il 6,2% degli sportelli nazionali. A fine 2007, erano presenti nella provincia di Roma 44 banche con circa 2.000 sportelli. Al 31 dicembre 2011 gli impieghi (domanda creditizia) nella Provincia di Roma erano pari a 353 miliardi di Euro, di cui 54 miliardi delle famiglie e quasi 83 miliardi delle imprese. Gli impieghi delle famiglie nell'area romana rappresentavano il 9% di quelli nazionali, quelli delle imprese il 10,7%. Tra gli effetti collaterali della prolungata crisi economica c'è la difficoltà di accesso al credito e quella di restituire nei tempi i crediti ottenuti. La stretta creditizia, dunque, è stata tale che in soli 6 mesi (tra il novembre del 2011 e il 31 maggio 2012) i prestiti delle imprese private si sono ridotti del 2,9% in Italia e del 3,4% a Roma. Inoltre, le sofferenze bancarie (crediti la cui riscossione non è certa poiché i debitori si trovano in stato di insolvenza o in situazioni sostanzialmente equiparabili) al 31 marzo 2012 sono state pari a oltre 11 miliardi di euro nella provincia di Roma e quasi 105 miliardi di Euro in Italia. Rispetto all'anno precedente sono aumentate del 57,3% a Roma e del 31,5% a livello nazionale.

3.2.4 Musei e siti di interesse archeologico

Il richiamo turistico della città di Roma si basa in maniera rilevante sull'offerta culturale della Capitale. Nel corso del 2009 hanno visitato Roma 9,6 milioni di turisti e l'anno successivo si è registrato un ulteriore aumento del 10% di presenze sul territorio capitolino. Tale afflusso turistico non interessa la città nella sua interezza ma si concentra prevalentemente nel Centro Storico. Anche nell'ambito

del sistema museale vi sono alcune zone particolarmente frequentate, che costituiscono poli fortemente attrattivi a scapito di altri non molto frequentati.

Nel corso del 2010 il sistema dei musei civici romani ha accolto oltre 1.550.000 visitatori registrando il trend più alto dall'anno 2007. Di seguito si riportano alcuni dati che riguardano i siti maggiormente visitati: Colosseo, Palatino e Foro Romano: oltre 4,5 milioni visitatori; Musei Vaticani: quasi 4,5 milioni visitatori; Museo del Risorgimento: quasi un milione di visitatori; Castel Sant'Angelo: quasi un milione di visitatori; Musei capitolini: oltre 500.000 visitatori

⁹¹:

Per quanto riguarda l'Area archeologica centrale ha una superficie totale di 106,60 ha (ettari) e comprende alcuni tra i più celebri monumenti dell'antichità tra cui: il Colle Oppio e la Valle del Colosseo, i Fori Imperiali, il Foro romano e il Palatino, il Celio, il Circo Massimo e la via Appia Antica, l'area monumentale del Campidoglio, il Foro Boario, il Teatro di Marcello e l'Area sacra di Largo Argentina, etc.

Negli ultimi anni la città ha offerto al pubblico un sempre più ricco cartellone di concerti, rappresentazioni teatrali, installazioni, letture sceniche, attirando centinaia di migliaia di persone. Di seguito si riportano alcune cifre registrate in occasione delle più importanti manifestazioni che hanno interessato la città: Roma in scena 12.000 spettatori nel 2009 e oltre 15.000 nel 2010; Musei in musica 45.000 spettatori nel 2009 e 55.000 nel 2010; Notte dei Musei: 200.000 visitatori per 170 eventi; Auditorium Parco della Musica oltre 1 milione di spettatori all'anno.

Per quanto riguarda il sistema bibliotecario comunale, si registra un alto gradimento da parte della collettività e vanta un numero elevato di utenti e fruitori. Si registrano presso le strutture comunali oltre 2.000.000 di accessi e 1.200.000 prestiti.

Particolarmente importante per il monitoraggio dei beni culturali della capitale è il Sistema informativo SIMURT (Sistema Musei e Territorio del Comune di Roma), che è stato realizzato dalla Sovrintendenza comunale per la catalogazione, gestione e divulgazione dei beni culturali, monumentali e territoriali. Esso raccoglie gli archivi di 21 strutture, con un patrimonio di informazioni di oltre 530.000 oggetti - comprendenti sia dati alfanumerici che multimediali - e permette la gestione centralizzata dei dati e delle informazioni tecnico scientifiche.

Fra i più importanti siti di interesse si ricordano, senza l'ambizione di trattare nel dettaglio tutti i siti rilevanti da un punto di vista turistico e culturale, i seguenti. Lo scopo è quello di illustrare l'alto livello qualitativo e la varietà dell'offerta culturale della Capitale che esercita dunque, anche sotto questa prospettiva, un ruolo centrale nel panorama regionale e nazionale.

Le scuderie del Quirinale sono state costruite nella prima metà del '700 e il palazzo delimita, con il Palazzo del Quirinale e quello della Consulta, lo spazio urbano al centro del quale è posta la fontana con le statue dei Dioscuri e l'obelisco ritrovato nell'Ottocento nei pressi del Mausoleo di Augusto. L'edificio delle Scuderie è collocato a ridosso del muro che chiude il giardino Colonna e poggia sui resti, in

⁹¹ Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale – La visione strategica (2011).

parte ancora visibili, del tempio romano di Serapide. La superficie complessiva delle Scuderie Papali è di circa 3000 metri quadrati, distribuiti su più piani. In particolare, al primo e al secondo piano ampi spazi di circa 1500 metri quadrati costituiscono la zona espositiva. Al piano ammezzato è allestita una caffetteria mentre il piano terra ospita i servizi di accoglienza, la libreria, il negozio di oggettistica e spazi riservati a iniziative collaterali alle mostre.

Il Palazzo delle Esposizioni è il più grande spazio espositivo interdisciplinare nel centro di Roma: più di 10.000 metri quadri, articolati su tre piani, Livello 0, 1 e 2, ospitano eventi culturali e offrono servizi ai visitatori. Inoltre, il Palazzo è dotato di una Sala Cinema da 139 posti, dell'Auditorium (sala multimediale per 90 persone) e del Forum (sala polifunzionale), oltre a una caffetteria di 290 mq, un ristorante per 240 persone di 400 mq di e una libreria di 470 mq. Dopo cinque anni di lavori di restauro e riqualificazione funzionale dei suoi spazi, il Palazzo delle Esposizioni, in sintonia con quanto accade nelle maggiori capitali europee, è uno spazio di cultura e suggestioni, capace di proporre ai visitatori progetti qualitativamente elevati, standard tecnologici di eccellenza e politiche di accoglienza degli ospiti attente e moderne.

La Casa del Cinema ha sede dal 2001 nella Casina delle Rose di Villa Borghese. L'idea di creare a Roma una Casa del Cinema fu sviluppata dal giornalista e manager culturale Felice Laudadio. La sede, integralmente restaurata, fu inaugurata il 18 settembre 2004 alla presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e di pressoché tutte le professionalità del cinema italiano che l'accosero con entusiasmo. La Casa del Cinema dispone di tre sale di proiezione dotate anche delle più evolute tecnologie digitali; di un teatro all'aperto provvisto di schermo, camerini e servizi; di due sale espositive; di una caffetteria-ristorante.

La missione del MAXXI non è solo quella di essere sede di esposizione delle opere d'arte del nostro secolo, ma anche luogo di innovazione culturale e sovrapposizione di linguaggi, laboratorio di sperimentazione artistica, macchina per la produzione di contenuti estetici del nostro tempo. Il MAXXI punta ad essere un centro di eccellenza, uno snodo interattivo in cui andranno a convergere e potranno essere mescolate e riprodotte le più diverse forme di espressività, produttività e creazione. Secondo l'impostazione del museo, l'arte e l'architettura sono componenti essenziali dell'immagine e della percezione di un paese all'estero. Il MAXXI vuole quindi essere una sorta di antenna che trasmette i contenuti dell'Italia verso l'esterno e che a sua volta riceve dall'esterno i flussi della cultura internazionale.

I Musei Vaticani rappresentano una delle principali attrazioni culturali della Capitale. Essi si trovano in viale Vaticano a Roma, all'interno dello Stato della Città del Vaticano. Sono una delle raccolte d'arte più grandi del mondo ed espongono l'enorme collezione di opere d'arte accumulata nei secoli dai Papi. Il museo è stato fondato da papa Giulio II nel XVI secolo. La Cappella Sistina e gli appartamenti papali affrescati da Raffaello fanno parte delle opere che i visitatori dei musei possono ammirare nel loro percorso. I Musei Vaticani sono stati visitati nel 2011 da 5.978.804 persone, confermandosi come il più visitato museo "italiano", anche se va ricordato che non è propriamente tale trovandosi in territorio non appartenente alla

Repubblica Italiana (in questo senso il museo d'arte italiano più visitato è la galleria degli Uffizi di Firenze).

3.2.5 Istituzioni, enti e associazioni

Roma è sede di alcune Agenzie internazionali delle Nazioni Unite, come il Programma Alimentare Mondiale (PAM), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), e il Fondo Monetario per lo Sviluppo Agricolo (IFAD). Essendo capoluogo della provincia di Roma, della regione Lazio e capitale della Repubblica Italiana, Roma ospita, oltre alle sedi comunali, le varie sedi del governo provinciale, regionale, nazionale, nonché lo Stato Maggiore dell'Esercito, lo Stato Maggiore della Marina, lo stato Maggiore dell'Aeronautica Militare e lo Stato Maggiore della Difesa.

3.2.6 Il turismo

Ribadiamo, in questa sede, che il turismo rappresenta un settore economico di rilevanza strategica nel modello di sviluppo di un Paese in ragione della diffusa e consistente presenza di risorse attrattive (naturali, paesaggistiche culturali e devozionali), che, oltretutto, nel caso specifico di Roma, non essendo del tutto valorizzate e sufficientemente infrastrutturale, non hanno ancora raggiunto il loro potenziale di domanda e di offerta. L'importanza del turismo, oltre che negli effetti direttamente economici (in termini sia di sviluppo di PIL settoriale che d'incremento occupazionale), è ravvisabile anche negli impatti di ordine territoriale e socio-culturale che la domanda turistica immancabilmente innesca nelle aree di destinazione (nel livello delle infrastrutture presenti, nell'assetto dei servizi e tra le popolazioni che vi risiedono).

Nel 2010 (ultimo anno disponibile per quanto riguarda i dati di fonte Istat relativi al movimento di clienti nell'insieme delle strutture ricettive del Paese⁹²) sono stati registrati in Italia complessivamente 98,8 milioni di arrivi. Nella provincia di Roma si è concentrato il 9,1% degli arrivi e il 6,9% delle presenze nelle strutture ricettive italiane. In particolare, nella provincia di Roma si è concentrato l'11,8% delle presenze di cittadini stranieri nelle strutture ricettive italiane. E con oltre 9 milioni la provincia di Roma si è classificata al primo posto come numero di arrivi nelle strutture ricettive. Nella graduatoria nazionale dei musei e, monumenti e aree archeologiche statali a pagamento più visitati, ben 8 su 30 siti si trovano nella provincia di Roma. Il più visitato è il circuito archeologico "Colosseo, Palatino e

⁹² Comprende le strutture di ogni tipo: alberghi, motels, villaggi-alberghi, residenze turistiche-alberghiere, campeggi, villaggi turistici, alloggi agro-turistici, esercizi di affittacamere, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, ostelli per la gioventù, rifugi alpini.

Foro Romano” con quasi 5,4 milioni di visitatori e introiti lordi totali di oltre 36 miliardi di euro nel 2011.

Il turismo nel 2012 ha costituito il 12% del Pil della città, una cifra importante ma che può ancora crescere, anche perché Roma è leader mondiale nel turismo religioso (8%) e di quello archeologico monumentale (7%).

3.2.7. *Il terziario avanzato*

L’espressione “Terziario Avanzato” rimanda ad un concetto, quello appunto di servizi di tipo avanzato, che non ha confini facilmente definibili⁹³. Il criterio migliore è pertanto quello di fare riferimento ad un metodo in un certo senso autodefinitorio, come quello utilizzato nelle categorie associative, e in particolare nelle macroaree identificate dalla Federazione Italiana del Terziario Avanzato (FITA) proposte da Confindustria. Le macro-aree del c.d. settore terziario avanzato sono dunque le seguenti: servizi integrati agli immobili e alle infrastrutture; comunicazione e marketing; ingegneria territorio e ambiente; consulenza; information technology; prove, controlli, valutazione, certificazione.

I dati Infocamere sul tema mostrano come il Lazio sia la quarta regione italiana in termini di percentuale di imprese ad alto-medio contenuto tecnologico (20%) sul totale manifatturiero (dopo Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte). Nel dettaglio, in provincia di Roma la quota delle imprese ad alto e medio-alto contenuto tecnologico nell’industria manifatturiera assume valori ancor più elevati: 21,6%.

I dati occupazionali, in particolare quelli relativi al terziario avanzato, confermano l’importanza che tale settore riveste per la provincia di Roma. Il quadro complessivo segnala un tasso di disoccupazione nel 2009 pari all’8,1%, un dato poco più alto di quanto registrato a livello nazionale (7,8%), ma certamente preoccupante se si osserva l’ulteriore aumento rispetto al 2008, in cui il tasso di disoccupazione romano era al 7,0%, mentre quello nazionale al 6,7%. Gli occupati nel macro-settore dei servizi romani risultano pari all’82,5%, percentuale superiore sia alla quota relativa alla regione Lazio (79,1%) sia a quella relativa all’Italia, che conta il 67,0% di occupati impiegati nei servizi.

I primi cinque settori del Terziario Avanzato per numero di imprese attive a Roma sono i Servizi informatici (29,4%), i Servizi immobiliari (22,9%), i Servizi pubblicitari e di informazione commerciale (14,1%), i Servizi per l’amministrazione e gestione di impresa (12,4%) e, infine, i Servizi tecnici (9,9%). Complessivamente, il 9,3% del Terziario avanzato italiano è insediato a Roma, e questo dato mostra inequivocabilmente il valore e il peso del comparto capitolino sul complesso dell’andamento del settore a livello nazionale. I servizi legali, di contabilità e tributari e i servizi immobiliari hanno una forte presenza nella Provincia e rappresentano oltre il 10% dei rispettivi comparti a livello nazionale. Si tratta di realtà molto legate all’ambito capitolino ma che pur presentando una certa dinamicità

⁹³ Camera di commercio Roma – “Il terziario avanzato nella provincia di Roma” (2010).

sono anche i settori a minor spinta “evolutiva” nell’intera economia locale consistendo essenzialmente in attività di gestione ed intermediazione. Con riguardo ai servizi pubblicitari e di informazione commerciale e alla formazione professionale e speciale il peso del comparto romano sul quadro nazionale è elevato (10,1% e 9,3%, rispettivamente), con percentuali di composizione che al presente avvantaggiano (seppur di poco) la Provincia rispetto al resto del Paese. Seguono i servizi per l’amministrazione e gestione di impresa, il cui peso sul totale nazionale si attesta al 9,0%, e i servizi informatici, con 5.877 imprese attive che fanno sì che il peso della Provincia rappresenti l’8,9% del totale nazionale. A Roma, inoltre, sono attive 271 imprese di ricerca e sviluppo, mentre a livello nazionale in questo comparto operano 2.289 unità. Ciò implica che solo nella Provincia sia insediato l’11,8% delle imprese attive di ricerca e sviluppo presenti in Italia.

Appare importante, soprattutto per l’elevato contenuto innovativo, il ruolo che possono giocare nell’economia romana alcune tipologie di attività “*knowledge intensive*” nei comparti dei servizi informatici e tecnici: la produzione di software (14,9%), gli studi e i servizi di ingegneria (2,7%) e la ricerca e sviluppo (1,4%) si segnalano per la loro maggiore rilevanza nel confronto con la struttura del terziario avanzato nazionale (Italia: 12,3%, 1,2% e 1,3%, rispettivamente).

Secondo lo studio della Camera di Commercio di Roma, nonostante l’orizzonte temporale sia troppo breve per tentare interpretazioni evolutive robuste, la direzione recente è tuttavia chiara: la crescita delle imprese si è realizzata interamente nella macro area a maggior valenza innovativa, con un incremento dell’1,2% a livello aggregato. Infatti, le variazioni tra il 2008 e il 2009 più significative - eccezion fatta per i Servizi legali, contabilità e tributari (+2,3%), che comunque presentano una differenza in valore assoluto più contenuta - si registrano proprio in tale contesto e, nell’ordine sono quelle relative a: Servizi tecnici (+2,6%), Formazione professionale e speciale (+2,2%), Servizi pubblicitari e di informazione commerciale (+1,3%) e Servizi informatici (+1,0%).

Quanto sopra esposto conferma e descrive il ruolo centrale di Roma per quel che riguarda l’erogazione dei servizi tipici del c.d. “terziario avanzato”, un settore che comprende molte tipologie di aziende, fra le quali si ricordano le principali: Servizi informatici, Servizi immobiliari, Servizi pubblicitari e di informazione commerciale, Servizi per l’amministrazione e gestione di impresa, Servizi tecnici, servizi legali, contabilità e tributari.

3.2.8 Le caratteristiche infrastrutturali di Roma

La creazione e progettazione dell’Area Metropolitana di Roma non può prescindere da una dettagliata analisi della dotazione infrastrutturale della Capitale. Sulla base dei dati forniti dall’Istituto Tagliacarne, possiamo affermare che, nel 2012, l’indice generale delle infrastrutture è stato pari a 203 (fatto 100 il valore dell’Italia)

in aumento rispetto al 194 registrato nel 2001⁹⁴. Con questo risultato l'area romana si colloca all'ottavo posto in Italia. Inoltre, variabilità e trasporti rappresentano uno dei maggiori settori d'intervento delle province previsto nell'Ordinamento delle Autonomie Locali (art. 19, T.U. 28 settembre 2000, n.267) con l'obiettivo di migliorare sia il collegamento tra la città di Roma e i Comuni della Provincia sia la pianificazione della rete tra i territori, facendo leva principalmente su una migliore strategia di scambi tra strada e ferrovia. Tale pianificazione è rivolta a migliorare il congestionamento del territorio dovuto agli imponenti flussi di pendolarismo per gli scambi capoluogo-hinterland. A tal proposito, una risorsa essenziale è quella del trasporto ferroviario quale mezzo alternativo all'uso dell'automobile. La rete ferroviaria romana è lunga complessivamente 605 km per un totale di 96 stazioni (nel 2009), incrementata di due unità rispetto al 2005. Roma è la provincia metropolitana con il maggior numero di stazioni ferroviarie (seguono le province di Torino e Milano con 61 stazioni ciascuna).

3.2.9 Il pendolarismo e i collegamenti nella Provincia di Roma

Nel capitolo precedente sono stati illustrati i diversi criteri adottabili per la definizione delle città metropolitane, le cui filosofie di approccio più comuni sono: amministrativo, urbanistico ed economico/trasportistico. A seconda del tipo di approccio scelto, il perimetro dell'area metropolitana di Roma differisce sostanzialmente, variando dall'adozione di pochi comuni confinanti all'attuale comune di Roma, fino a comprendere l'intero territorio provinciale e parti importanti di province limitrofe.

Seguendo il criterio economico/trasportistico per l'identificazione dell'area metropolitana di Roma, è essenziale dedicare uno spazio della nostra indagine al fenomeno del "pendolarismo" nel Lazio.

Secondo la definizione letterale e più stretta del termine, per pendolarismo intendiamo quel fenomeno quotidiano di mobilità pluridirezionale di persone, tramite treni regionali o interregionali, per il raggiungimento del luogo di lavoro o di studio. La Regione Lazio nel 2012 si è classificata seconda in Italia, dietro solo alla Lombardia, con i suoi 560mila pendolari lungo i 1.379 km di rete ferroviaria attiva⁹⁵. Secondo il report annuale 2012 "Pendolaria" promosso da Legambiente, la città di Roma classifica 8 linee pendolari nelle prime 13 più trafficate d'Italia. Per meglio comprendere l'eccezionalità del fenomeno nella città di Roma è utile evidenziare come alle prime quattro posizioni nazionali ci siano le tratte di Roma San Paolo – Ostia, Roma Nord – Viterbo, Aeroporto di Fiumicino – Fara Sabina e Roma Ostiense – Viterbo, ciascuna con una stazione ferroviaria capitolina diversa e con un numero medio giornaliero di viaggiatori di oltre 65 mila pendolari ciascuna. La tabella

⁹⁴ Fonte: www.unioncamere.gov.it/Atlante

⁹⁵ Fonte: www.legambiente.it

sottostante evidenza la lunghezza, numero di stazioni, velocità e durata media di alcune fra le principali tratte pendolari da e verso le stazioni della Città di Roma:

Tabella 9: Dati principali tratte ferroviarie Roma 2012

<i>Tratta ferroviaria</i>	<i>Lunghezza (km)</i>	<i>Numero di stazioni</i>	<i>Velocità media (km/h)</i>	<i>Durata media (h)</i>
Orte – Roma Tiburtina	89	9	48	1h e 51min
Roma – Civita Castellana-Viterbo	102	29	40	2h e 33min
Roma Ostiense - Viterbo	84	11	43	1h e 57min
Roma Termini-Civitavecchia	81	12	88	55min
Roma Termini - Anzio	58	12	50	1h e 9min
Roma Tiburtina - Tivoli	40	11	41	59min

Fonte: RFI

Secondo invece una definizione più ampia e moderna di pendolarismo, è possibile aggiungere ai viaggiatori su rete ferroviaria anche quella parte di popolazione che quotidianamente fa uso, per motivi di studio o lavoro, di mezzi pubblici ovvero privati per raggiungere comuni o province differenti rispetto a quelle di residenza⁹⁶.

Nel Lazio ci si sposta principalmente per motivi di lavoro (62,9%), anche se gli spostamenti per motivi di studio sono elevati, soprattutto nella Provincia di Latina (41,2%) e Frosinone (42,1%).

Uno studio fornito dalla Regione Lazio, redatto sulla base dei dati dell'ultimo censimento disponibile (2001), illustra come gli spostamenti giornalieri della popolazione residente ammontino a circa 2,5 milioni. Allo stesso tempo, esaminando i dati forniti dall'ISTAT (sempre condotti sul 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001), emerge che la popolazione pendolare della Regione Lazio è pari a 48,2% collocandosi al di sopra della media nazionale che corrisponde al 47%. I 2,5 milioni di spostamenti giornalieri della popolazione residente nel Lazio sono così ripartiti: Roma al primo posto con circa un milione e 800 mila; Latina con circa 227 mila; Frosinone con circa 214 mila; Viterbo con 125 mila e Rieti con 64 mila spostamenti giornalieri⁹⁷.

A supporto dell'argomento trattato, si possono utilizzare i dati forniti dall'agenzia mobilità. Gli indicatori trasportistici dell'Agenzia, illustrano che, nel 2011, il totale degli spostamenti nell'ora di punta ammontava a 570.000 (Comune di Roma). Come illustrato e specificato dal Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) del 2005, la città di Roma è stata divisa in cinque fasce concentriche per una migliore illustrazione delle modalità di trasporto. Dei 570 mila viaggiatori diurni, come evidenziato dalla tabella sottostante, ben il 50,7% dell'utenza ha utilizzato l'automobile, il 15,8% ha invece utilizzato motoveicoli, il 28,4% ha preferito spostarsi tramite mezzi pubblici e solamente il 5,1% si è spostato a piedi.

⁹⁶ In questa fase di analisi, vista la trascurabilità dei volumi, è utile non considerare il trasporto quotidiano aereo ovvero quello ferroviario tramite tratte "alta velocità".

⁹⁷ Fonte: www.agenziamobilita.roma.it

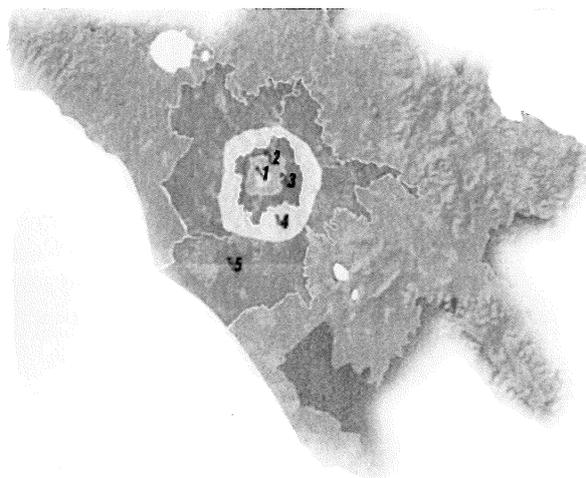


Tabella 10: Percentuali di mezzi di trasporto nel utilizzati 2005

PGTU	Auto	Moto	TPL	Piedi
1	23,2%	18,6%	52,8%	5,4%
2	32,4%	20,1%	41,6%	5,8%
3	53,2%	14,4%	26,8%	5,9%
4	63,1%	15,7%	16,4%	2,8%
5	64,6%	12,8%	17,9%	4,7%
RM	50,7%	15,8%	28,4%	5,1%
PR	62,2%	13,5%	24,0%	0,3%
RG	45,1%	0,3%	54,6%	0,0%

Fonte: PGTU 2005

Le due tabelle sotto riportate evidenziano il numero di spostamenti all'interno, in entrata e in uscita delle 13 maggiori città italiane e il livello di popolazione con origine e destinazione la Città di Roma⁹⁸.

Tabella 11: Spostamenti della popolazione residente nei comuni di maggior dimensione demografica

	<i>Spostamenti all'interno</i>	<i>Spostamenti in entrata</i>	<i>Spostamenti in uscita</i>
Roma	82,5	14,4	3,1
Milano	50,9	40,9	8,2
Napoli	61,5	32,3	6,2
Torino	58,8	29,7	11,5
Palermo	84,2	13,3	2,5
Genova	83,9	12,9	3,2
Bologna	53,7	33,4	12,9
Firenze	51,6	37,9	10,5
Bari	59,5	34,6	5,9
Catania	57,8	37,1	5,1
Venezia	57,7	33,1	9,2
Verona	58,2	30,9	10,9
Messina	82,6	13,9	3,5

Fonte: Censimento ISTAT 2001

Tabella 12: Popolazione residente in entrata e in uscita da Roma

DESTINAZIONE ROMA		ORIGINE ROMA	
<i>Origine</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Destinazione</i>	<i>Popolazione</i>
Guidonia Montecelio	13.709	Fiumicino	10.618
Ciampino	8.989	Pomezia	7.322
Fiumicino	7.890	Frascati	3.417
Tivoli	6.505	Ciampino	2.554
Monterotondo	6.210	Guidonia Montecelio	1.656
% dei primi cinque flussi in entrata sul totale	20,2	% dei primi cinque flussi in uscita sul totale	55,2
Altri	171.049	Altri	20.742
Totale	214.352	Totale	46.309

⁹⁸ Censimento ISTAT 2001, *Gli spostamenti quotidiani e periodici*.

Fonte: Censimento ISTAT 2001

I dati, inoltre, evidenziano come a Roma la percentuale di popolazione residente che si sposta quotidianamente per motivi di lavoro si attesta a 32,6% mentre la percentuale di popolazione residente che si sposta per motivi di studio è pari a circa il 17,9%.

Per quanto riguarda i tempi di percorrenza a livello provinciale si registrano, ad esclusione della Provincia di Roma, percentuali di soggetti che effettuano spostamenti della durata massima di 15 minuti comprese tra il 56% e il 62% del totale degli spostamenti, ponendosi al di sopra del dato medio regionale. Nella Provincia di Roma, invece, tale percentuale scende al 38%. Per quanto riguarda spostamenti di durata maggiore (dai 31 ai 45 minuti) la Provincia di Roma presenta percentuali di soggetti pari al 16% circa, superando il dato medio regionale, mentre la altre province presentano percentuali di pendolari che si pongono al di sotto del dato medio regionale. Una situazione analoga si registra per gli spostamenti di durata compresa fra i 46 e i 60 minuti.

Tra i pendolari a livello provinciale che si spostano quotidianamente per raggiungere il luogo di lavoro, i mezzi di trasporto pubblico, su ferro e su gomma, sono utilizzati nella Provincia di Roma in percentuale superiore al dato medio regionale. In tutte le province si conferma la netta prevalenza nell'utilizzo di autoveicoli privati con valori che variano tra il 57% della Provincia di Roma e il 74% della Provincia di Frosinone.

Tra i pendolari che invece si spostano per raggiungere il luogo di studio si conferma l'utilizzo prevalente dell'automobile privata con valori che variano tra il 29% della Provincia di Rieti e il 38% della Provincia di Latina.

Per quanto concerne, invece, i mezzi pubblici di trasporto, i mezzi su ferro sono utilizzati in prevalenza nella Provincia di Roma, ove la percentuale supera il dato medio regionale. Nelle altre province si passa da una percentuale molto bassa registrata a Viterbo (3,0%) al 5,4% di Latina. I mezzi di trasporto su gomma sono utilizzati da percentuali più consistenti di pendolari, passando, infatti, dal 17% della Provincia di Roma al 25% della Provincia di Frosinone.

3.2.10 La metropolitana di Roma

La metropolitana di Roma è composta di due linee che servono la città per una lunghezza totale di 40,4 km. La linea A, seconda in ordine cronologico a essere costruita, conta 27 stazioni per una lunghezza totale di 18,43 km collegando Anagnina a Battistini. La linea B taglia la città da nord-est a sud, conta 25 stazioni per una lunghezza totale di 22 km, collega Laurentina a Rebibbia, interseca la linea A alla stazione Termini e nel 2011 ha visto l'inaugurazione del collegamento Jonio-Piazza Bologna. E' in fase di costruzione la linea C della metropolitana che collegherà l'intera città da sud-est a nord-ovest per circa 25,6 km attraverso 30

stazioni, partendo dal quartiere Clodio/Mazzini fino al capolinea di Monte Compatri – Pantano nella periferia orientale.

La costituzione dell'Area Metropolitana di Roma necessita un forte potenziamento della rete stradale e ferroviaria. È ormai opinione diffusa che la rivoluzione del trasporto pubblico romano debba passare attraverso la costruzione di nuove linee di metropolitana, la creazione dei corridoi di mobilità, l'individuazione di nuove aree di sosta e parcheggio e lo sviluppo della rete tranviaria. Con riferimento a ciò, la costruzione delle tratte Bologna – Conca d'Oro (Linea B1), Monte Compatri Pantano – Parco di Centocelle (Linea C – in fase di completamento) e Conca d'Oro – Jonio (Linea B1) aumenteranno di oltre il 50% l'estensione della rete della metropolitana di Roma.

Oltre al potenziamento della linea metropolitana, con l'obiettivo di migliorare la mobilità nella Capitale, è stato predisposto il primo corridoio di mobilità Anagnina-Tor Vergata dal terminale della linea A di Anagnina fino al Policlinico Tor Vergata. Oltre alle corsie protette per i bus, è stato creato un parco attrezzato, riorganizzato il sistema della sosta e realizzati nuovi parcheggi per circa 700 posti auto.

Nei quartieri a sud del quartiere Eur, invece, si sta realizzando un corridoio per collegare la stazione metro Eur Laurentina con Tor Pagnotta e la stazione Eur Fermi con Tor de' Cenci, Torrino e Tor di Valle.

La nostra attenzione però si concentra su alcune criticità nel rapporto tra la Capitale e il suo hinterland. Criticità che, dal punto di vista operativo, sono vincolanti per la creazione dell'Area Metropolitana. A tal fine, infatti, sarà necessario dare priorità al flusso di traffico che ogni giorno crea situazioni di forte congestione e disagio nell'area orientale dovute alla crescita demografica di comuni come Guidonia e Tivoli, che congiuntamente superano ormai 150.000 abitanti, nonché alla concentrazione di flussi provenienti dall'Abruzzo e Campania lungo la Roma – L'Aquila – Pescara e dalla Roma – Napoli attraverso la “bretella” San Cesareo – Fiano.

Al fine della costituzione dell'Area Metropolitana, diventano priorità assolute:

- La realizzazione delle complanari relative all'Autostrada A 24 Roma – L'Aquila –Teramo i quali lavori sono in fase di completamento e consegna per il tratto Roma Est - Casal Bertone, mentre per il tratto Lunghezza – Portonaccio, pur essendo stato approvato il progetto definitivo, manca ancora la copertura finanziaria dell'intera opera;
- Potenziamento della tratta ferroviaria Lunghezza – Giudonia. Il potenziamento per complessivi 10 km è previsto in sostanziale affiancamento al binario esistente, escluso un breve tratto in variante funzionale alla realizzazione della nuova fermata di Bagni di Tivoli;
- Il potenziamento, a oggi ancora in una fase di progettazione preliminare, della linea ferroviaria Cesano – Bracciano che consentirebbe di snellire i flussi di pendolarismo da un'area residenziale che negli ultimi anni ha visto aumentare i propri residenti.

3.2.11 Porti e aeroporti

Su 263 porti italiani, ben 178 (68%) sono localizzati nell'Italia meridionale e insulare, a fronte dei 45 (17%) nel Nord e dei 40 (15%) presenti lungo le coste dell'Italia centrale. I due porti principali della Provincia di Roma sono quello di Civitavecchia e Fiumicino, mentre di rilevanza prettamente turistica sono il nuovo porto di Ostia, il porto di Anzio e il porto turistico di Nettuno.

Il Porto Commerciale di Fiumicino rappresenta il nodo di completamento di un sistema logistico strategico per tutto il Paese, non solo per la posizione geografica, alle porte di Roma, ma soprattutto per la rilevanza degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, quali l'aeroporto Internazionale Leonardo da Vinci, Cargo City, Commercicity, l'interporto, la nuova Fiera di Roma, il nodo autostradale tra corridoio Tirrenico e GRA, che rendono questa area la naturale piattaforma intermodale per l'intera Italia centrale. Il nuovo scalo rivestirà notevole importanza per i traffici commerciali e per i passeggeri, sia delle autostrade del mare, che delle crociere, potendo sfruttare la vicinanza con l'aeroporto, che potrà essere collegato direttamente con un sistema "people mover"; la possibilità di raggiungere Roma in brevissimo tempo e di sviluppare nuovi itinerari turistici attraverso la navigazione del Tevere. Per la realizzazione e l'efficacia del nuovo progetto sarà di primaria importanza il completamento delle seguenti opere infrastrutturali: il collegamento a Nord, direzione Aurelia San Pietro, per il quale è previsto l'adeguamento della viabilità come da Piano Regolatore Comunale, con il collegamento al sistema viario nazionale all'altezza di Torre in Pietra; il raddoppio di via di Coccia di Morto, a completamento della viabilità esistente, con il quale si crea la viabilità ad anello (Pesce Luna, Coccia di Morto, Foce Micina, Nuovo Porto commerciale). A limitazione dell'impatto sul sistema viario dell'afflusso di traffico inerente la realizzazione del Porto Commerciale, sono da considerare di rilevante importanza sistemi di navette e un people mover con l'aeroporto Leonardo Da Vinci, che consentirebbe anche di collegare il porto con la stazione ferroviaria, capolinea dei treni diretti a Roma. Oggi, il porto di Fiumicino, oltre ad essere un importante porto sia per i pescherecci sia per unità da diporto e oltre ad essere considerato un importante terminale per visitare le località limitrofe, è scalo strategico per la partenza verso le isole Pontine, Flegree e Golfo Aranci. Oltre al traffico passeggeri rappresentato maggiormente da navi crociera, nel porto di Fiumicino si movimentano rinfuse e prodotti petroliferi. E' prevista, inoltre, la costruzione di un ramo ferroviario che metta in collegamento diretto porto e aeroporto; la successiva connessione diretta con l'autostrada A12 agevolerà i collegamenti con il centro intermodale di Civitavecchia.

Il porto di Civitavecchia, invece, per la sua strategica posizione geografica al centro dell'Italia, per i collegamenti stradali e ferroviari alle più importanti reti nazionali ed europee, per essere il naturale sbocco di Roma sul mare e per la vicinanza all'aeroporto di Fiumicino, rappresenta un'importante realtà nello scenario di futura crescita e sviluppo dell'intera area del Mediterraneo. Il porto è collegato direttamente all'autostrada A12 e il completamento della superstrada Orte –

Civitavecchia consentirà il collegamento veloce con l'Autostrada A1 e con la superstrada E45. La linea ferroviaria di riferimento è la Torino – Reggio Calabria alla quale il porto è direttamente collegato. L'attività logistica trae beneficio dal centro intermodale, attivo da Giugno 2006, situato a circa 2 km dal porto e a 1,5 km dallo svincolo autostradale dell'autostrada A12. Il centro intermodale è dotato di terminal per interscambio gomma-gomma e ferro-gomma.

E' di recente istituzione il Network dei Porti di Roma e del Lazio, costituito dai porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta (in Provincia di Latina), con l'ampliamento della circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale di Civitavecchia avvenuto nel 2002 e completato nel 2003, primo esempio in Italia di sistema regionale dei porti, è la pietra fondamentale per la costruzione della "piastra logistica Lazio". Il network punta alla razionalizzazione e integrazione delle risorse dei singoli scali e favorirà il trasporto marittimo e la crescita dei traffici, grazie all'ampliamento dell'offerta e alla specializzazione di ciascun porto. La logica di sistema permette di offrire ai clienti nazionali e internazionali una pluralità di opportunità nei diversi settori: dal traffico passeggeri, crocieristico e di cabotaggio, fino ai traffici commerciali di ogni genere; dalle rinfuse solide e liquide alle automobili, dall'agroalimentare ai container.

Nonostante la favorevole posizione geografica, i porti della Provincia di Roma non sono tra i leader nazionali per quanto riguarda il traffico delle merci (collocandosi nel 2012 in 12esima posizione nazionale con merci, solide e liquide, movimentate per un volume complessivo pari a 7,8 milioni di tonnellate), mentre vantano il primato nel traffico di passeggeri con Civitavecchia leader d'Italia nel 2013 con oltre 2,4 milioni di passeggeri stimati. Nel 2010, infatti, i porti di Fiumicino e Civitavecchia hanno movimentato complessivamente poco più del 2% del traffico merci nazionale. Entrambi i porti, inoltre, hanno visto ridursi, rispetto al 2005, le quantità transitate di oltre il 10%.

Con riferimento agli aeroporti, invece, quello principale della provincia è l'aeroporto Internazionale Leonardo da Vinci situato a Fiumicino, con oltre 37 milioni di passeggeri su base annuale⁹⁹. L'aeroporto HUB "Leonardo da Vinci" è situato a 32 km dalla città, in direzione sud-ovest. È servito da un'ottima rete di collegamenti stradali e ferroviari che lo rendono raggiungibile dal centro di Roma in soli 30 minuti. Lo scalo è utilizzato principalmente da compagnia aeree di linea che offrono voli in ambito nazionale, internazionale e intercontinentale. Lo sviluppo avuto dal "Leonardo da Vinci" negli ultimi anni, spinto in particolare dai voli internazionali, ha portato lo scalo a essere utilizzato nel 2012 da oltre 37 milioni di passeggeri. Nel 2012 sono state oltre 100 le compagnie aeree che hanno scelto di volare da questo scalo, arrivando a servire circa 200 destinazioni in tutto in mondo. L'HUB di Roma Fiumicino, attraverso l'esteso network di destinazioni domestiche e internazionali, è in grado di garantire un'elevata attività di "feederaggio" (alimentazione del traffico intercontinentale) ai voli di lungo raggio. Il "Leonardo da Vinci" offre servizi e infrastrutture in linea con gli standard internazionali; gli investimenti effettuati negli ultimi anni dalla società Aeroporti di Roma S.p.A. hanno

⁹⁹ Fonte: www.adr.it

portato Fiumicino a offrire attualmente tre terminal passeggeri interconnessi per un totale di 312,000 mq; un terminal passeggeri remoto, il T5, dedicato ai voli per il Nord America e Israele operati da vettori americani e israeliani, che necessitano di particolari misure di sicurezza; 355 banchi check-in, 84 gate di imbarco, 36 gate con loading bridge, 4 piste e 20.657 posti auto totali. L'aeroporto internazionale Leonardo da Vinci è raggiungibile tramite veicoli privati dall'autostrada A91 Roma – Fiumicino; tramite treno Leonardo Express, servizio no-stop dedicato esclusivamente ai passeggeri aeroportuali, per/da Roma Termini con partenze ogni 30 minuti e tempo di percorrenza di 31 minuti; ed infine tramite treni regionali linea FL1 da/per altre stazioni di Roma, tra cui Roma Tiburtina, con partenze ogni 15 minuti nei giorni feriali e ogni 30 nei giorni festivi. Sono inoltre disponibili servizi bus, taxi a tariffa fissa da/per il centro di Roma e infine servizi di noleggio e carpooling¹⁰⁰.

Il secondo aeroporto è il “Giovanni Battista Pastine” di Ciampino situato a soli 15 km dalla città di Roma, in direzione sud-est. È principalmente utilizzato dalle compagnie aeree low cost, dagli express-courier e dalle attività di Aviazione Generale. Negli ultimi 10 anni il mercato aereo low cost è cresciuto e si è sviluppato molto velocemente in tutta Europa: in Italia, Ciampino è certamente stato uno degli aeroporti che meglio ha saputo intercettare questa nuova tipologia di traffico, favorendo una forte crescita dei flussi turistici a Roma e nel Lazio. Nel 2012 lo scalo di Ciampino ha accolto circa 4,5 milioni di passeggeri. L'aeroporto vanta una superficie terminal passeggeri di 14,200 mq, 31 banchi check-in, 18 gate, 1 pista ed infine 1.799 posti auto totali. L'aeroporto è in via Appia Nuova, a soli 15 km da Roma, vicino al Grande Raccordo Anulare (GRA) - uscita n. 23, alle autostrade Roma - Napoli e Roma - L'Aquila. La stazione ferroviaria più vicina all'aeroporto "Giovanni Battista Pastine" è quella di Ciampino città, collegata con lo scalo dai bus ogni 30 minuti. Il tempo di percorrenza è, mediamente, di 5 minuti. Una metropolitana leggera collega la stazione ferroviaria di Ciampino con la stazione Termini in un tempo medio di 15 minuti. Sono inoltre disponibili collegamenti via bus, taxi a tariffa fissa e noleggio autoveicoli.

Nel 1974, con la costituzione della società Aeroporti di Roma S.p.A., furono assegnate tutte le attività dei due aeroporti romani a un unico gestore, che divenne concessionario esclusivo per la direzione e lo sviluppo del sistema aeroportuale della Capitale. Nel 2012, Aeroporti di Roma ha registrato complessivamente, nei due scali, più di 42 milioni di passeggeri, grazie alle oltre 100 compagnie aeree operanti nei due aeroporti, per le 230 destinazioni nel mondo, raggiungibili da Roma.

Le attività di sviluppo dell'aeroporto internazionale Leonardo Da Vinci, sono state avviate nel 2008 con la costruzione del nuovo Molo C, un'opera da 195 milioni di Euro che consentirà a Fiumicino di passare in 10 anni a 50 milioni di passeggeri previsti dal piano di sviluppo della società di gestione. Inoltre, nel dicembre del 2011 è stato presentato al pubblico il progetto di raddoppio dell'aeroporto. Il progetto, chiamato “Fiumicino Nord” o “Fiumicino Due”, prevede l'aumento della capacità di movimento dello scalo attraverso la costruzione di una seconda aerostazione dotata

¹⁰⁰ Fonte: www.romaintermodale.it

di nuove piste di atterraggio. Tale impianto sarà collegato a quello attuale attraverso un people mover. L'inaugurazione della prima nuova pista è programmata per il 2020, mentre il completamento complessivo del progetto è previsto per il 2024. Tale espansione sembrerebbe essere necessaria ad affrontare un futuro aumento della domanda, stimato da Aeroporti di Roma a 110 milioni di passeggeri in transito nel 2044.

Scalo di minore rilevanza è quello civile dell'Urbe, mentre da nominare sono gli aeroporti militari di Pratica di Mare e Guidonia. Nel Novembre 2007 l'aeroporto di Viterbo venne ufficialmente scelto dal Ministero dei Trasporti come futuro scalo civile, destinato a diventare il secondo scalo passeggeri del Lazio, dopo Fiumicino e in sostituzione dell'aeroporto di Ciampino. Questo progetto è però stato reso obsoleto dal Piano di sviluppo aeroportuale di Gennaio 2013 che non prevede la trasformazione e lo sviluppo dello scalo viterbese, mantenendo l'Aeroporto di Ciampino il secondo scalo della capitale.

3.2.12. Nodi ferroviari

In generale, la rete ferroviaria del Lazio è in parte di proprietà statale gestita da Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e in parte di proprietà regionale (ex ferrovie concesse) gestita da ATAC¹⁰¹. Il Lazio, e in particolare il nodo ferroviario di Roma, riveste un ruolo fondamentale per la rete ferroviaria nazionale e internazionale. Collega, infatti, il centro d'Italia con il sud ed è percorsa dall'asse ferroviario europeo numero 1 Berlino – Palermo e dall'asse ferroviario numero 24 “Corridoio dei due mari”. Il Lazio fa parte della rete ferroviaria convenzionale trans-europea TEN-T.

Il servizio passeggeri lungo la rete RFI è operato da Trenitalia, controllata da Ferrovie dello Stato, attraverso una lunghezza complessiva dei binari per oltre duemila chilometri (di cui solamente 285 km di “Alta Velocità”), conta 320 mila viaggiatori giornalieri con un'offerta di quasi mille treni quotidiani operanti principalmente in otto diverse tratte: Orte – Roma Tiburtina – Fiumicino Aeroporto (FR1), Tivoli – Lunghezza – Roma Tiburtina (FR2), Viterbo Porta Fiorentina – Cesano di Roma – Roma Ostiense (FR3), Roma Termini – Frascati / Albano Laziale / Velletri (FR4), Civitavecchia – Roma Termini (FR5), Roma Termini – Frosinone – Cassino (FR6), Roma Termini – Formia (FR7), Roma Termini – Nettuno (FR8).

L'ATAC, invece, effettua il servizio passeggeri solamente lungo le tre ferrovie ex concesse (Roma – Lido di Ostia, Roma – Civita Castellana – Viterbo ed infine Roma – Giardinetti) per un totale di 139 km di linee ferroviarie di proprietà regionale con più di 200 mila passeggeri giornalieri.

A Roma, come nelle altre grandi città attraversate dalle linee Alta Velocità/Alta Capacità (AV), la nuova infrastruttura AV riveste un ruolo

¹⁰¹Fonte: www.rfi.it

fondamentale nella riorganizzazione e nel potenziamento del nodo ferroviario, nel miglioramento della fluidità del traffico su ferro e nel nuovo disegno del sistema della mobilità urbana. Anche per la Capitale, l'Alta Velocità è stata l'occasione per riorganizzare i trasporti metropolitani e regionali su ferro grazie allo spostamento del traffico di media e lunga percorrenza sulla nuova linea e l'introduzione di sistemi computerizzati per il controllo del traffico. Il nuovo assetto ferroviario di Roma vede la riorganizzazione di oltre 220 km delle linee ferroviarie che gravitano sull'area metropolitana in otto Ferrovie Regionali (FR), equivalenti a vere e proprie linee di metrò, dotate nel tratto urbano di 25 nuove fermate cittadine e servite da nuovi treni con frequenze di passaggio molto elevate.

La riorganizzazione delle linee, in parte ancora in corso, tiene conto dell'esigenza d'integrazione del trasporto ferroviario con le altre modalità di trasporto pubblico e privato, anche a servizio dei pendolari. Roma sarà così dotata di una rete di trasporto su ferro a livello delle altre grandi capitali europee. A dicembre 2009, data ultima di presentazione di progetti di rilevante importanza circa l'infrastruttura ferroviaria, i progetti in corso e in avvio nell'ambito del riassetto del nodo di Roma e delle linee afferenti a servizio del traffico cittadino e pendolare riguardavano:

- il potenziamento e l'adeguamento degli impianti ferroviari nelle stazioni di Tiburtina, Tuscolana, Casilina e Ciampino. L'intervento, già in corso per la stazione Tiburtina, comprende l'ottimizzazione dell'armamento e delle tecnologie per il miglioramento dell'esercizio ferroviario (cadenza dei treni, fermate disponibili, separazione dei flussi di traffico);
- il potenziamento della linea Cesano-Bracciano, lungo la FR3. L'intervento, per il quale è in affidamento il progetto preliminare, prevede lavori finalizzati a incrementare la frequenza dei treni (oggi ogni 30 minuti) tra le stazioni Roma San Pietro e Cesano, a sopprimere alcuni passaggi a livello per migliorare la sicurezza, a potenziare i parcheggi di scambio a servizio delle fermate;
- il potenziamento della linea Lunghezza – Guidonia, lungo la FR2. Già raddoppiata fino a Lunghezza, la linea verrà raddoppiata per altri 10 km e ne verranno adeguate le tecnologie- anche con l'adozione del sistema automatico di distanziamento dei treni - per ottenere ulteriori incrementi della capacità di circolazione. Saranno inoltre creati parcheggi di scambio a servizio delle fermate di Guidonia e Bagni di Tivoli. La fine dei lavori è prevista per il 2013.
- la realizzazione della nuova fermata Ponte di Nona, lungo la FR2 . Correlata al potenziamento della linea FR2 tra Lunghezza e Guidonia, la nuova fermata Ponte di Nona sarà realizzata a servizio del grande bacino urbano di recente costituzione in parallelo con la realizzazione di parcheggi di scambio. Il progetto della fermata, reso compatibile con il complesso intervento urbanistico realizzato dal Comune di

Roma, entrerà a breve in Conferenza di Servizi per l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni.

I principali nodi ferroviari della Provincia di Roma sono quattro: Stazione Roma Termini, Stazione Roma Tiburtina, Stazione Roma Ostiense e Stazione di Roma Porta San Paolo¹⁰².

Termini è stata nel 2012 la più trafficata stazione ferroviaria d'Italia e tra le prime tre d'Europa con circa 850 treni giornalieri, 480.000 passeggeri al giorno per un totale di circa 150 milioni di viaggiatori su base annuale¹⁰³. A Termini sono presenti servizi ferroviari di tutte le categorie oggi esistenti, dall'Alta velocità agli Eurostar, dagli InterCity ai servizi nazionali e internazionali, fino ai treni regionali. Sono presenti numerosi treni interregionali, regionali e diretti, oltre ai seguenti servizi suburbani denominati FR4, FR5, FR6, FR7 e FR8. Al binario 24 della stazione è inoltre presente la linea Leonardo Express che fornisce un collegamento diretto con l'aeroporto internazionale Leonardo da Vinci di Fiumicino. Sono inoltre presenti i capolinea dei tram urbani 5 e 14, dell'unica linea di filobus urbano 90 e di svariate linee di autobus urbani. Sempre a Termini avviene l'interscambio tra le due linee di metropolitana: linea A e linea B. A circa cinquecento metri dall'ingresso principale è attestato il capolinea della ferrovia Roma-Giardinetti.

La seconda stazione per traffico passeggeri con oltre 35 milioni di viaggiatori su base annuale è la stazione di Roma Tiburtina posta sulla linea per Firenze, nel quartiere di Pietralata, gestita da Grandi Stazioni. È servita da tutti i treni a lunga percorrenza passanti da nord-sud, che non si attestano a Roma Termini, e dalle linee regionali FR1 e FR2. Stando alle stime di RFI, si prevede che, entro il 2020, la nuova stazione sarà frequentata da oltre 50 milioni di viaggiatori l'anno. Il 28 novembre 2011, dopo quattro anni dall'inizio dei lavori, è stata inaugurata la nuova Stazione Tiburtina, snodo principale per l'alta velocità sulla direttrice nord-sud. Dall'11 dicembre 2011, i treni ad alta velocità in transito nella capitale, sia di FSI sia di NTV, fermano a Roma Tiburtina.

Terza classificata per numero di passeggeri con circa 10 milioni di passeggeri annui nella Provincia di Roma è la stazione ferroviaria di Roma Ostiense, una delle cinque stazioni del Lazio insieme con quelle di Civitavecchia, Formia – Gaeta, Orte, e Roma Trastevere coinvolte nel progetto “Centostazioni” del gruppo Ferrovie dello Stato per la riqualificazione di 103 stazioni ferroviarie italiane. La stazione è situata nell'omonimo quartiere Ostiense, in piazzale dei Partigiani, a breve distanza da Porta San Paolo ed vede il passaggio di oltre 400 corse al giorno. Nella stazione transitano anche le ferrovie regionali FR1, FR5 rappresentando il capolinea della FR3. La stazione è anche collegata con la fermata Piramide della linea B della metropolitana romana e con la stazione di Roma Porta San Paolo della Ferrovia Roma – Lido di Ostia.

¹⁰²Fonte: www.centostazioni.it

¹⁰³Fonte: www.grandistazioni.it

Al quarto posto con oltre 7 milioni di passeggeri all'anno vi è la stazione di Roma Porta San Paolo, capolinea della ferrovia Roma – Lido di Ostia. La stazione è collegata alla fermata della metropolitana di Piramide (linea B) e alla stazione Ostiense delle Ferrovie dello Stato.

Meritano particolare menzione, inoltre, le stazioni di Roma San Pietro (capolinea delle corse da Cesano, Viterbo e Civitavecchia) e Roma Trastevere (punto di congiunzione della linea Roma – Fiumicino Aeroporto con la tratta Roma – Pisa) con oltre sei milioni di passeggeri ciascuna su base annuale.

3.2.13. Strade e autostrade

La città di Roma si è dotata per la prima volta nel 1999 di un Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), uno strumento programmatico che definisce le strategie per la gestione e per lo sviluppo della mobilità urbana, e di un efficiente utilizzo delle infrastrutture esistenti¹⁰⁴.

Il "nuovo" Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) del 2005, redatto a distanza di cinque anni dal precedente (approvato con Delibera C.C. n. 84 del 28 giugno 1999), costituisce sia uno strumento per meglio definire gli obiettivi già fissati nel Piano del '99, sia per tracciare un aggiornamento complessivo rispetto agli interventi attuati e ai benefici ottenuti.

Il PGTU è lo strumento che l'Amministrazione ha adottato per la pianificazione del traffico e degli interventi a breve termine (tra cui i Piani Particolareggiati), sulla base di un disegno organico caratterizzato da obiettivi precisi, come la riduzione degli impatti ambientali, l'aumento dei livelli di sicurezza, la riduzione della congestione e più in generale un'azione di riqualificazione finalizzata alla realizzazione di una "mobilità sostenibile" e al recupero di condizioni di vivibilità dell'ambiente urbano.

Secondo il PGTU e come definito del Codice della Strada, è possibile suddividere la rete stradale in quattro tipi fondamentali di strade: autostrade, strade di scorrimento, di quartiere e locali. Le strade delle prime tre categorie costituiscono la rete principale, destinata fondamentalmente ai movimenti dei veicoli pubblici e privati, mentre l'ultima categoria costituisce la rete viaria locale, destinata prevalentemente allo spostamento dei pedoni e alla sosta veicolare. Complessivamente, come illustrato dalla tabella sottostante, la viabilità principale individuata nel presente PGTU è estesa per circa 1220 km, di cui 775 km compresi all'interno del GRA.

Tabella 13: Viabilità urbana principale del Comune di Roma (km)

	<i>Municipio VIII</i>	<i>Municipio XII</i>	<i>Municipio XIII</i>	<i>Altre strade extra GRA</i>	<i>Strade intra GRA</i>	<i>Totale</i>
Autostrade	22,2				80,8	103,0

¹⁰⁴ Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) di Roma (del Piano approvato con Del. C.C. n. 84 del 28.06.1999).

Scorrimento	4,2	9,9	4,3		37,5	55,9
Interquartiere	63,3	17,9	87,3	32,1	147,6	348,2
Quartiere	33,4	9,3	51,2	9,3	286,0	389,2
Interzonal	36,8	0,4	63,4		223,3	323,9
Totale estesa km	159,8	37,4	206,2	41,4	775,2	1.220,0

Fonte: PGTU 2005

Per quanto riguarda la rete autostradale principale al di fuori del G.R.A. (incluso), la Provincia di Roma è attraversata da cinque autostrade:

L'A1 – Autostrada del Sole, principale infrastruttura stradale italiana, che porta da Milano a Napoli, attraversa il territorio della Capitale per circa 80 km, compresi i tratti tra Ponzano Romano e Colleferro; a questi, si devono aggiungere i 40 km delle diramazioni che collegano il Grande Raccordo Anulare agli allacciamenti di Fiano Romano e San Cesareo.

L'A12 – Autostrada Azzurra corre per il litorale laziale settentrionale, divenuta alternativa rispetto alla strada Statale Aurelia105. Inizialmente concepita per raggiungere Genova resta ancora incompleta tra Rosignano Marittimo, in Toscana, e Civitavecchia.

L'A24 – Autostrada dei Parchi, principale collegamento tra Roma e i capoluoghi abruzzesi di L'Aquila e Teramo. Dopo un tratto urbano, in via di ultimazione con una complanare al fine di decongestionare il traffico mattiniero dei pendolari, l'A24 corre in direzione est, passando per Tivoli, Castel Madama, Vicovaro e Mandela, per poi raggiungere il confine con l'Abruzzo.

Il G.R.A. - Grande Raccordo Anulare di Roma, privo di pedaggio, circonda la capitale per 68 km. Inaugurato come circonvallazione, oggi è stato ammodernato con la costruzione della terza corsia nel quadrante Nord-Ovest (fra le uscite Aurelia a Salaria) e la realizzazione di ulteriori quattro svincoli in prossimità di Montespaccato, Casal del Marmo, Trionfale e Bufalotta.

L'A91 – Autostrada Roma-Fiumicino, anch'essa priva di pedaggio, che collega Roma all'Aeroporto Leonardo Da Vinci. Inizialmente concepita come strada statale, promossa ad autostrada nel 1969, è stata da poco ammodernata a seguito della realizzazione della Nuova Fiera di Roma.

Dal centro di Roma, costruite dai romani, si diramano le principali strade statali italiane, conosciute come “consolari”. Ciascuna di esse collega la Capitale con le principali regioni d'Italia:

La SS1 Via Aurelia passa per la costa del Lazio settentrionale, passando per Ladispoli, Cerveteri, Santa Severa, Santa Marinella e Civitavecchia, fino ad arrivare in Toscana.

La SS2 Via Cassia costeggia il Parco di Veio e il Lago di Bracciano, prima di attraversare Viterbo, il Lago di Bolsena, la Val d'Orcia, Siena e Firenze. Di recente ultimazione è la nuova Statale SS2bis Cassia Veientana, per raggiungere il Lago di Bracciano.

La statale SS3 Via Flaminia congiunge Roma a Fano e a Pesaro, passando per Terni, Spoleto e Foligno.

La SS4 Via Salaria che raggiunge la costa adriatica marchigiana, attraversa Rieti, la Sabina, per poi raggiungere Ascoli Piceno e San Benedetto del Tronto.

La SS5 Via Tiburtina raggiunge Villa Adriana e Tivoli e, seguendo la valle dell'Aniene, attraversa la Marsica e la Conca Peligna, per poi raggiungere Chieti e Pescara.

Le Statali SS6 Via Casilina, SS215 Via Tuscolana e SS511 Via Anagnina; la prima porta a Frosinone; le restanti due collegano la Capitale con Frascati e Grottaferrata.

La SS7 Via Appia, la più antica e lunga via consolare, è un'arteria di collegamento tra Roma e i Castelli Romani, Velletri, l'Agro Pontino, il Sannio e la Puglia.

LaSS148 Via Pontina, che corre lungo la costa meridionale del Lazio, sullo sfondo delle città di fondazione fascista quali Pomezia, Aprilia, Latina e Sabaudia.

La SS8 Via Ostiense raggiunge la costa tirrenica a Lido di Ostia, dopo aver attraversato Acilia, Casal Palocco e Ostia Antica.

La SS601 Via Severiana che congiunge il Lido di Ostia ad Anzio, passando per Pratica di Mare, Torvaianica, Tor San Lorenzo, Marina di Ardea, Lido dei Pini e Lavinio Lido di Enea.

Oltre alle più note consolari, altre strade statali che attraversano la provincia sono: la SS493 Via Braccianense Claudia, la SS217 Via dei Laghi, la SS207 Via Nettunense, la SS411 Sublacense, la SS609 Carpinetana, la SS 675 Umbro-Laziale, la SS155 di Fiuggi e la SS600 Ariana.

Nella delibera CIPE n. 121 del 2001, relativa al primo programma delle opere strategiche da realizzarsi ai sensi della Legge Obiettivo, furono compresi gli interventi dell'A12 – “Pontina – Appia” e della “Bretella Cisterna – Valmontone”¹⁰⁶. Il CIPE, nel novembre 2010, ha approvato l'intervento, che prevede la costruzione di nuove infrastrutture per un totale di oltre 186 km, dei quali 99 km di autostrade (Roma – Latina, A12 – Tor de Cenci e Cisterna Valmontone). L'intervento prevede la realizzazione dell'autostrada Cisterna – Valmontone per 31,5 km e delle relative opere connesse per un totale di oltre 46 km:

- viabilità di adduzione alla Barriera di Latina/Borgo Piave per circa 20,7 Km, suddivisi in tangenziale di Latina per 12,4 chilometri e miglioramento funzionale della provinciale Borgo Piave-Foce Verde per 8,3 km;
- viabilità di adduzione al casello di Aprilia Nord per 5,2 km;
- viabilità di adduzione del casello di Aprilia Sud per 2,8 km;
- viabilità di adduzione allo svincolo Artena-Cori-Lariano per 11,7 km e viabilità di adduzione al casello di Labico per 5,8 km.

L'Intervento prevede, infine, due viabilità complanari all'autostrada nel tratto tra Aprilia Sud e Latina per complessivi 18 km e la messa in sicurezza e

¹⁰⁶ www.stradeanas.it

adeguamento a uso per traffico locale e urbano del tratto di Pontina tra Pomezia Nord e Aprilia Sud per circa 22 km.

Di seguito è possibile trovare una breve descrizione della rete stradale principale interna al GRA¹⁰⁷. Rispetto ai circa 5.000 km di strade percorribili all'interno GRA (incluso), vengono classificati come viabilità principale 775 Km di strade, distinti in cinque tipi e sottotipi: autostrade, strade di scorrimento veloce, strade interquartiere, strade di quartiere e strade interzonalì. In dettaglio, gli anzidetti 775 km di strade principali intra GRA sono stati classificati in:

- circa 81 km di autostrade urbane, comprendenti il GRA e le penetrazioni autostradali da L'Aquila e dall'Aeroporto di Fiumicino;
- oltre 37 km di strade di scorrimento, comprendenti parte della via Olimpica, la tangenziale est, i tronchi tangenziali relativi alla via I. Newton ed al cosiddetto asse interquartiere da via della Bufalotta fino a nord di Fidene ed i tronchi attrezzati di penetrazione urbana delle vie Aurelia, Flaminia, Appia, Colombo e Pontina;
- circa 147 km di strade interquartiere, che vengono a completare il sistema tangenziale urbano interno al GRA, comprendendo in questo sistema anche la parte più interna della via C. Colombo. Riguardo a queste strade, insieme con quelle della categoria precedente, si osservi che nessuna di esse interessa la parte più vulnerabile del centro storico della città, nè tantomeno la Zona a Traffico Limitato Centrale, come specifica scelta generale di protezione dei più qualificati ambienti della città, dal punto di vista storico, artistico, architettonico ed archeologico;
- oltre 509 km di strade di quartiere ed interzonalì. In prima approssimazione e senza che ciò rappresenti un vincolo, tenuto anche conto dei Piani Particolareggiati recentemente redatti, all'interno del GRA vengono indicate circa 286 km di strade di quartiere, che costituiscono il tessuto di base del sistema di trasporto pubblico su strada, già appartenenti alla rete principale e circa 223 km di strade interzonalì di precedente e di nuovo inserimento (riferito anche al PGTU del 1999).

Come evidenziato dal rapporto "La mobilità a Roma" a cura dell'EURES Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat del 2013, la capitale evidenzia notevoli problemi di congestionamento visto l'elevato rapporto fra numero di autoveicoli diviso il numero di residenti nel Comune. Tale rapporto, infatti, si attesta a circa il 77%, ponendo Roma in cima alla classifica delle città più congestionate d'Europa con oltre il 56% di spostamenti tramite l'automobile privata contro circa il 23,2% di Parigi, il 27% di Praga, il 32% di Berlino e il 41% di Madrid. Solamente potenziando il numero e il servizio offerto dal trasporto pubblico locale sarà possibile allineare la Città di Roma con le principali capitali europee.

¹⁰⁷ Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) di Roma (del Piano approvato con Del. C.C. n. 84 del 28.06.1999).

CONCLUSIONI

1. La necessità dell'Area metropolitana di Roma

Il principale scopo del presente studio è di proporre possibili soluzioni affinché si giunga al riconoscimento di un'Area metropolitana di Roma che consenta di raggiungere una più efficiente organizzazione e di superare le incongruenze socio-economiche e funzionali del proprio territorio.

Le aree metropolitane stanno assumendo sempre maggiore rilevanza e centralità in Europa e nel mondo. La loro efficiente organizzazione (e, prima ancora, il loro riconoscimento da un punto di vista giuridico e amministrativo) rappresenta dunque una delle tappe obbligate nel futuro dell'economia mondiale.

Uno studio del Brookings Institute (trattato più diffusamente nel paragrafo 2.4) sostiene che il 70% della crescita del PIL mondiale dei prossimi anni sarà concentrato nei mercati emergenti (Brasile, India, Cina) e che le aree metropolitane globali sfrutteranno quest'opportunità attraverso l'esportazione di beni e servizi. È evidente che l'Italia, e Roma in particolare, per poter competere in questo futuro scenario economico, dovranno attrezzarsi in modo adeguato. In tal senso, il raggiungimento da parte di Roma dello status Area metropolitana globale, rappresenta un passaggio assolutamente obbligato.

A livello europeo, la centralità dell'Area metropolitana è sostenuta con forza dalla volontà della Comunità Europea di concentrare su di essa rilevanti sforzi in termini di investimento e regolamentazioni. Anche questa opportunità interessa da vicino il nostro Paese e Roma in particolare, che potrebbe assumere un ruolo da protagonista nell'ottenimento di finanziamenti comunitari per lo sviluppo di progetti ed iniziative in ottica di *smart city*. A tal proposito, si ricorda che uno studio di Bruzzo-Ferri definisce Roma (assieme a Milano) città internazionale e, quindi, costituente il livello di eccellenza del sistema urbano italiano. Come correttamente affermato da Del Cimmuto, il deficit di innovazione economica e sociale dell'Italia può essere colmato solo partendo da una politica di sviluppo incentrata sulle città e sulle grandi aree urbane, che vanno considerate come una struttura urbana policentrica con luoghi dell'eccellenza, collegati in un network europeo di grandi città che cooperano tra loro.

Molti dei paesi sviluppati (ed anche di quelli in via di sviluppo) si stanno già muovendo con decisione verso la definizione delle aree metropolitane e delle relative competenze, precisamente allo scopo di favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale del paese. I paragrafi 2.3.2. e 2.3.3. trattano rispettivamente di alcuni casi di aree metropolitane europee (Germania, Spagna, Regno Unito) ed extra-europee (Stati Uniti, Giappone, Brasile).

In particolare, sono stati esaminati più da vicino i casi di grandi città europee che si sono organizzate come aree metropolitane, ovvero: Berlino, Barcellona e Londra. Particolarmente interessante è il caso della Greater London Authority (GLA), che è un'entità territoriale autonoma, giuridicamente equiparabile, da un punto di vista giuridico, alle otto regioni del Regno Unito. Le competenze ad essa attribuite sono le seguenti: potestà di adottare atti normativi (*bylaws*), facoltà di presentare proposte di legge volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività, compiti di amministrazione in materia di trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio, polizia, sviluppo economico, cultura e promozione dello sviluppo socio-economico. La GLA non fornisce invece servizi nel campo della sanità, dell'istruzione, dell'edilizia o dei servizi sociali.

Risulta difficile in questa sede riepilogare in maniera sistematica e coerente le caratteristiche di ogni sistema (per una trattazione completa si vedano i Paragrafi 2.3 e 2.4), dal momento che le decisioni che sono state prese, in termini di delimitazione geografica, modalità di finanziamento e competenze attribuite, risentono fortemente delle peculiarità di ogni Paese, e sono influenzate dalla sua storia, dalla sua situazione economica e da altri diversi fattori contingenti. Inoltre, le modalità di implementazione delle aree metropolitane attuate nei diversi Paesi dovrebbero essere contestualizzate in Italia, e non dovrebbero essere assunte acriticamente. Già troppe volte, infatti, il nostro Paese è caduto nella tentazione di importare modelli di sviluppo dall'estero senza curarsi troppo della loro effettiva praticabilità e contestualizzazione in Italia.

L'analisi delle esperienze straniere (europee ed extra-europee) svolge una duplice funzione. Da un lato, fornisce una serie di spunti su come risolvere problematiche di dettaglio che potrebbero proporsi nell'ambito della creazione dell'Area metropolitana di Roma (delimitazione geografica dell'Area metropolitana; competenze ad essa attribuite; organi di governo e governance). D'altra parte, fornisce l'inequivocabile prova che tutti i paesi analizzati si sono mossi con decisione verso la definizione delle aree metropolitane. Le motivazioni che stanno dietro tali scelte hanno carattere globale e, pertanto, interessano anche il nostro Paese, che a fronte di problematiche e sfide simili non può rimanere inerte mentre i maggiori concorrenti stanno intraprendendo scelte strategiche di valorizzazione delle loro aree metropolitane.

Da tali considerazioni appare evidente che Roma e l'area ad essa interconnessa potrebbero beneficiare di rilevanti vantaggi ed opportunità, se scegliessero di organizzarsi come Area metropolitana. Evidentemente, alla costituzione dell'Area metropolitana da un punto di vista amministrativo (il "contenitore") dovrebbe poi seguire una serie di altre attività ed investimenti di cui si dirà meglio nelle pagine seguenti (il "contenuto"). La creazione dell'Area metropolitana insomma sarebbe condizione necessaria allo sviluppo di iniziative ed investimenti in ottica di *smart city* e *smart community*, che in ultima analisi hanno lo scopo di promuovere il suo sviluppo economico, sociale e culturale.

2. Delimitazione geografica e definizione delle competenze della Città e dell'Area metropolitana

E' necessario fin da ora distinguere due livelli di analisi: la Città e l'Area metropolitana. La Città metropolitana coincide con l'attuale Comune di Roma. L'approccio qui proposto consiste nell'identificazione (e nella creazione) sia della Città metropolitana sia dell'Area metropolitana.

Nel presente paragrafo si tratterà della definizione dell'Area Metropolitana. Come si dirà meglio nel prosieguo, proprio in virtù del fatto che Roma dovrebbe fungere da punto di riferimento per tutta l'Area metropolitana, essa dovrebbe essere dotata di mezzi economici più rilevanti e la figura del sindaco metropolitano dovrebbe essere destinataria di interventi di attribuzione di responsabilità.

Come sopra argomentato, la costituzione dell'Area metropolitana di Roma è elemento necessario per stimolare lo sviluppo economico e sociale del territorio. Verranno ora affrontati due temi fondamentali: (i) la delimitazione geografica e (ii) la definizione delle competenze dell'Area metropolitana di Roma.

Per quanto riguarda il primo aspetto (delimitazione geografica), si potrebbe sostenere, in primissima analisi, che i confini dell'Area metropolitana coincidono con l'attuale territorio della Provincia di Roma. Questa delimitazione è quella attualmente assunta dal legislatore, quando si riferisce, sia pur in maniera prospettica, alla "città metropolitana" (si veda la Legge Delrio n. 56/2014). Tutto il territorio incluso nella Provincia di Roma, infatti, rispetta i tre fondamentali criteri che, secondo la prospettiva assunta in questo studio, stanno alla base della delimitazione del territorio dell'Area metropolitana. Tali criteri derivano dall'analisi della migliore letteratura sul tema, e sono discussi più nel dettaglio nel capitolo 2.1 del presente studio. Essi sono:

- omogeneità (in termini di similitudine dei sistemi economici e delle caratteristiche culturali e sociali);
- interdipendenza (in termini di relazioni e scambi di merci, persone ed informazioni);
- esistenza di una rete infrastrutturale capillare.

Il ricorso a diversi criteri o a loro combinazioni dà ovviamente luogo a diverse delimitazioni territoriali. Negli anni recenti, alcune istituzioni di ricerca internazionali (ESPON, 2011; OECD, 2012) hanno realizzato indagini volte a delimitare "le aree metropolitane" o analoghi aggregati territoriali. In particolare, nella ricerca promossa dall'European Spatial Planning Observation Network (ESPON) vengono individuate, per il territorio europeo, le Morphological Urban Areas (MUA), definite come raggruppamenti di municipalità contigue densamente popolate, e le Functional Urban Areas (FUA) composte da quei comuni in cui una

quota significativa di popolazione residente si sposta per motivi di lavoro nel territorio di una determinata MUA. Le due unità di analisi (MUA e FUA) rivestono pari importanza per la classificazione del fenomeno urbano e metropolitano: se le MUA consentono di evidenziare la presenza di territori densamente popolati contigui che trascendono i confini delle singole amministrazioni comunali, le FUA permettono di rilevare l'ambito di influenza delle MUA in termini di attrazione della popolazione lavoro¹⁰⁸. Il tema della delimitazione delle aree metropolitane è stato recentemente affrontato ed approfondito dall'OECD (Redefining "Urban", A new way to measure metropolitan areas, OECD 2012), unitamente alla Commissione Europea, attraverso l'analisi di oltre 1100 aree urbane (con popolazione maggiore di 50.000 abitanti) in 28 paesi. Ne è emersa una nuova definizione, più restrittiva della precedente, del criterio funzionale-economico delle aree metropolitane basata su fattori quali dimensioni, forme di sviluppo, densità e tasso di crescita della popolazione.

2.1 La definizione ristretta dell'Area Metropolitana

Coerentemente con la classificazione proposta dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), l'Area Metropolitana di Roma potrebbe essere ricompresa nella tipologia di Aree Metropolitane c.d. "ristrette". Si fa riferimento alle aree metropolitane ristrette nelle situazioni in cui vi è una rapida diminuzione dell'integrazione al crescere della distanza.

Tale diminuzione d'integrazione è connessa al fatto che i collegamenti infrastrutturali consentono un'efficiente mobilità all'interno dei confini della Provincia di Roma, ma non oltre. Ciò ci spinge a considerare, in prima battuta, l'Area Metropolitana di Roma coincidente con il territorio della Provincia.

A tal proposito, inoltre, è importante evidenziare che l'identificazione dell'Area metropolitana con il territorio della Provincia di Roma rispetta tutti i criteri sopra enunciati (omogeneità, interdipendenza, esistenza di una rete infrastrutturale capillare) ed è coerente con la situazione attuale del sistema infrastrutturale del Lazio.

Tale orientamento, oltre a rispettare i criteri di delimitazione abbondantemente descritti nei paragrafi precedenti, appare, ad oggi, la soluzione più praticabile anche dal punto di vista legislativo. Infatti, i più recenti sviluppi in merito alla riorganizzazione dello Stato (Legge Delrio n. 56/2014) vanno verso la creazione di una città metropolitana di Roma che abbia come confini quelli provinciali, sia pure prevedendo la facoltà, per i comuni che non intendessero far parte dell'area metropolitana, di rimanerne esclusi.

¹⁰⁸ http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2013/10/CITYREGIONS_001_112_bassa.pdf

L'area metropolitana erediterà, secondo quanto previsto nella Legge Delrio n. 56/2014, le seguenti competenze:

- adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;
- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico annuale del territorio;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. le funzioni delle Province, oltre a funzioni istituzionali di programmazione e pianificazione dello sviluppo strategico, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

Per quanto riguarda Roma Capitale, essa assume natura giuridica e funzioni di città metropolitana. Il sindaco di Roma diventerà, di conseguenza, anche sindaco metropolitano. Coerentemente con l'esperienza delle principali realtà europee e mondiali, pertanto, sarà necessaria una rimodulazione delle prerogative del Sindaco, in virtù dell'allargamento delle funzioni ad esso attribuite.

Sebbene la Legge Delrio n. 56/2014 contenga degli spunti interessanti che vanno verso la direzione di dare (finalmente) seguito all'introduzione dell'istituto delle città metropolitane, si rappresenta che i criteri di accesso allo status di città metropolitana sono piuttosto "larghi", con il rischio di un proliferare delle città metropolitane. Inoltre, è sicuramente apprezzabile il fatto che l'attuale riforma s'ispiri ai modelli dei principali Paesi dell'Unione Europea dove sono previsti tre livelli di governo. Tuttavia, in Italia, l'ispirazione alla base della riforma dovrà essere calibrata sulla realtà dei territori che compongono il nostro assetto regionale e provinciale.

2.2 La definizione allargata dell'Area Metropolitana

Riprendendo lo studio condotto dall'ANCI, la città metropolitana allargata è caratterizzata da una lenta diminuzione dell'integrazione al crescere della distanza.

Rispetto all'impostazione più recente sopra descritta (definizione ristretta dell'Area Metropolitana), il presente lavoro tenta di ragionare secondo un'ottica diversa, e l'approccio alternativo proposto è più ambizioso, in quanto mira ad estendere il territorio dell'Area metropolitana a tutta la Regione Lazio. D'altronde, se guardiamo alla cosiddetta Regione Urbana Funzionale, la Città Metropolitana di Roma si estende per 10,8 mila km e comprende 239 comuni. L'area quindi supera i confini provinciali, che si compongono di 121 comuni, e risulta di poco inferiore all'intero territorio regionale, che conta 378 comuni. Non possiamo, tuttavia, sottacere che tale impostazione più ambiziosa della definizione dell'area metropolitana richiederebbe una riforma della portata almeno pari a quella del 2001, che è intervenuta sul titolo V della Costituzione. Il Lazio è un territorio che presenta forti peculiarità: è sede di Roma Capitale ed è formato da quattro provincie le cui caratteristiche sono state trattate nel presente studio. Definire l'Area Metropolitana in maniera allargata rappresenta dunque in primo luogo la giusta reazione ai cambiamenti ormai avvenuti nelle relazioni territoriali. Tuttavia essa può e deve essere una scelta di progetto, per regolare lo sviluppo spaziale del territorio nel lungo periodo.

Anche per la tipologia di area metropolitana allargata ci pare opportuno proporre l'analisi dei criteri di determinazione dei confini dell'Area metropolitana, che supponiamo coincidere con tutto il territorio della Regione. Una tale delimitazione avrebbe due importanti conseguenze: da un lato, sarebbe necessaria l'abolizione della Regione Lazio; dall'altro, si dovrebbero attribuire più poteri al Sindaco di Roma (città metropolitana), nell'ottica di un riassetto dei poteri e delle competenze amministrative.

La delimitazione dell'Area metropolitana con la Regione Lazio rispetterebbe due dei tre criteri di delimitazione citati sopra. In primo luogo, il territorio è omogeneo in termini economici e culturali, anche se alcune zone sono influenzate anche dalle culture di altre Regioni contigue al Lazio. Per quanto riguarda il secondo criterio, il territorio laziale è interdipendente, nonostante la presenza di una rete infrastrutturale non del tutto sviluppata. In quest'ottica, gioca un ruolo di primo piano la centralità di Roma, trattata nel dettaglio al Paragrafo 3.1 (in termini di scuola e istruzione pubblica, assistenza sanitaria, sistema bancario, musei e siti di interesse archeologico, terziario avanzato). Inoltre, l'interdipendenza è chiaramente provata dal fenomeno del pendolarismo: secondo uno studio della Regione Lazio, circa metà della popolazione regionale è pendolare, per la gran parte verso la città di Roma. Si può, quindi, affermare che il territorio del Lazio è interdipendente in maniera centralizzata verso la Capitale.

Il terzo criterio (l'esistenza di una rete infrastrutturale), invece, non è rispettato. Non si può infatti sostenere che nel Lazio sia presente una rete di infrastrutture

svilupata in modo capillare, e questo limita, tuttavia senza compromettere del tutto, l'interdipendenza dei vari territori regionali.

Tuttavia, tale delimitazione risente di alcune evidenti storture, dal momento che vi sarebbero delle aree che rimarrebbero escluse dall'Area metropolitana solamente perché non dotate di infrastrutture sufficientemente sviluppate. Ebbene, escludere le province di Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone dall'Area metropolitana di Roma solo in base alla mancanza del terzo requisito (riferito alla rete infrastrutturale) rappresenterebbe una visione parziale. Si escluderebbe, a titolo esemplificativo, la Provincia di Viterbo, che è assolutamente omogenea da un punto di vista economico e culturale con gli altri territori dell'Area metropolitana nonché con essi interconnessa, solamente perché non sono state ancora costruite infrastrutture sufficientemente efficienti.

In ultima analisi, secondo l'approccio alternativo qui proposto (area metropolitana c.d. "allargata"), la carenza infrastrutturale non potrebbe compromettere la delimitazione del territorio dell'Area metropolitana di Roma, la cui delimitazione non dovrebbe limitarsi alla Provincia di Roma ma dovrebbe invece includere tutta la Regione Lazio.

Questa considerazione porta alla necessità di potenziare il trasporto pubblico. Un Position Paper del 2011 di Unindustria definisce alcune linee di azione, che per la maggior parte sono ancor oggi attuali. Fra tutte, citiamo brevemente: eliminazione del ritardo nei pagamenti alle aziende concessionarie; gestione unitaria della pianificazione infrastrutturale; implementazione dell'interoperabilità dei servizi, anche attraverso la bigliettazione elettronica; potenziamento tecnologico, in termini sia di trasporto delle persone sia di logistica.

2.2.1 Le competenze dell'Area Metropolitana

La definizione delle competenze dell'Area metropolitana allargata è strettamente interconnessa alla delimitazione ed in qualche modo da essa è condizionata. Poiché l'Area metropolitana di Roma includerebbe tutto il territorio della Regione Lazio, essa dovrebbe assumere le competenze attualmente attribuite alle Province ed alla Regione. Tali competenze verrebbero attribuite in parte alla Città metropolitana ed in parte verrebbero gestite a livello di Stato centrale. Chiaramente questo imporrebbe un ripensamento complessivo dell'apparato amministrativo e costituzionale dello Stato, che in questa sede può essere solamente indicato per sommi capi.

La Città metropolitana, in quanto destinataria di competenze precedentemente attribuite a Province e Regione si dovrebbe dotare di presidi territoriali nella Regione, che verrebbero gestiti a Roma. Il sindaco metropolitano, pertanto, dovrebbe essere dotato di maggiori poteri e risorse. Roma, in altre parole, supererebbe anche lo status di Roma Capitale e dovrebbe essere dotata di risorse ancora maggiori.

L'attribuzione di maggiori mezzi e competenze alla città di Roma rappresenta un passaggio fondamentale nell'economia della nostra proposta. Vari elementi, qui di seguito più precisamente indicati, fanno sì che Roma eserciti un'influenza determinante su un'area diversa da quella propriamente urbana, certamente più ampia.

Roma è innanzitutto un luogo strategico in cui si realizzano i maggiori effetti della globalizzazione economica e sociale, con le sfide e problematiche connesse (immigrazione, ingenti flussi di visitatori business e di turisti, grandi eventi internazionali...). Rappresenta inoltre un centro primario dell'economia dell'informazione, il luogo in cui si concentrano le principali utilities, a partire dalle cosiddette imprese multi-localizzate, e possiede un mercato dei beni di consumo con caratteristiche sia locali che internazionali, in risposta ad un tipo di domanda che travalica comunque i confini nazionali (beni di lusso, moda, made in Italy). Non va inoltre sottovalutato il fatto che Roma è il centro dei migliori sistemi formativi e contesto ideale per lo sviluppo della ricerca e dell'economia della creatività, con grandi possibilità di network fra aziende e persone.

In un territorio omogeneo, sia i servizi erogati al cittadino e alle imprese sia le politiche strategiche debbono essere gestite a livello di Città metropolitana, per garantire la perfetta coerenza di ogni azione in riferimento alla finalità strategica ultima.

Non è possibile, infatti, che l'Area metropolitana di Roma si limiti ad assorbire le attuali competenze della Regione e delle relative Province. Ciò che serve è un ripensamento dell'ente locale e dei servizi che esso deve fornire ai cittadini. Si è citato poc'anzi l'esempio della Greater London Authority. Tale ente, come già detto, non si occupa né di sanità né di istruzione né di edilizia, bensì compiti di amministrazione in materia di trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio, polizia, sviluppo economico, cultura e promozione dello sviluppo socio-economico.

Noi riteniamo che sia questa la strada da perseguire e che cioè l'Area metropolitana dovrebbe avere competenze soprattutto in quelle materie la cui gestione è affidata alle grandi aree metropolitane mondiali. Dovrebbe essere, per esempio, compito della Città metropolitana la pianificazione del servizio di trasporto locale nonché la negoziazione con lo stato centrale delle grandi opere infrastrutturali. Oppure dovrebbe essere compito dell'Area metropolitana la pianificazione urbana in modo tale da far gestire in modo differenziato i servizi della città di Roma (che accoglie ogni giorno un enorme numero di pendolari) e quelli dei centri periferici (che in parte si svuotano durante la giornata ma che mantengono comunque un notevole numero di abitanti che svolgono attività in loco). L'Area metropolitana dovrebbe avere inoltre un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo economico e nella promozione dello stesso.

“Metropolitanizzare” il Lazio, che significa costruire un Governo unitario dello sviluppo metropolitano in un’ottica di piena competitività internazionale, ma nello stesso tempo invertire la rotta di una dipendenza unidirezionale verso Roma. Città e regione dovrebbero diventare ciascuna la risorsa dell’altra. Perseguire la strada della “Città-Regione” consentirebbe di superare un’anomalia storica che tende ad accentuarsi: una grande metropoli con una corona debole intorno a sé.

3. I vantaggi dell’area metropolitana

Come discusso nel paragrafo precedente, il disegno e la configurazione del territorio (e delle relative competenze) da noi proposto comporterebbe l’eliminazione di tutti gli Enti Locali. Siamo consapevoli della portata e delle difficoltà che verrebbero riscontrate seguendo questo approccio, ma i vantaggi che potrebbero essere tratti sarebbero sostanziali. In particolare, vogliamo sottolineare l’impatto positivo sulla spesa pubblica e sull’utilizzo dei finanziamenti europei.

3.1 La spesa pubblica

Uno studio condotto dalla CGIA segnala che, dal 1997 ad oggi, la spesa pubblica al netto degli interessi sul debito è aumentata del 68,7%. In termini assoluti è cresciuta di quasi 296 miliardi di Euro¹⁰⁹.

Lo stesso andamento è confermato anche da uno studio condotto da Confcommercio, realizzato con l’ausilio del CER (Centro Europa Ricerche). Tale studio evidenzia che dal 1992, anno in cui sono stati introdotti i primi decreti sul decentramento amministrativo, “la spesa corrente delle amministrazioni centrali (Stato e altri enti) è cresciuta del 53%. La spesa di regioni province e comuni del 126% e quella degli enti previdenziali del 127%”¹¹⁰.

Non sorprende, di conseguenza, che il prelievo fiscale complessivo sui cittadini, soprattutto nella componente di pertinenza degli enti locali, è cresciuto a dismisura da quando è stato introdotto il federalismo fiscale (progetto peraltro mai completato).

109 Studio condotto da CGIA Mestre, Agosto 2013. Fonte: www.egiamestre.com

110 Ufficio Studi Confcommercio (Imprese per l’Italia), Federalismo e Imposte Locali, Luglio 2013

Le entrate fiscali (che comprendono tasse, imposte, tributi e contributi pagati dai cittadini) sono cresciute del 52,7%. Le entrate tributarie (vale a dire solo imposte, tasse e tributi che costituiscono il 70% delle entrate fiscali totali, sono date dalla somma del gettito in capo alle Amministrazioni centrali e da quelle incassate dalle Amministrazioni locali) sono aumentate del 58,8%.

Lo scenario che emerge dagli studi condotti è, in sintesi, che la spesa pubblica (al netto degli interessi) ha “viaggiato” ad una velocità superiore a quella registrata dalle entrate fiscali, anche se a livello locale la tassazione ha subito una vera e propria impennata. Dalle informazioni sopra riportate emerge, di conseguenza, una riflessione sull’efficacia del sistema del federalismo fiscale, che però risulta essere ancora di incompleta attuazione. La perdita di efficacia del fisco federale (ovvero dell’attribuzione a livello locale di potere impositivo a fronte dell’incremento dei compiti assolti) sembra essere legato alla mancata attuazione di un principio cardine: la responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

A tal proposito, l’introduzione dell’Area metropolitana rappresenta un passaggio fondamentale per una ridefinizione del riassetto complessivo del sistema amministrativo italiano e dei suoi enti locali. Ipotizzare un territorio organizzato sulla base di criteri metropolitani, infatti, permetterebbe un migliore decentramento amministrativo e responsabilizzazione degli enti locali. L’eliminazione dell’ente regionale comporterebbe, di conseguenza, rilevanti risparmi in termini di spesa pubblica. Questo approccio è coerente con le posizioni di Unindustria, che sostiene da tempo l’esigenza di scelte coraggiose in termini di riordino e di razionalizzazione dei livelli istituzionali per ottimizzare i costi e snellire i meccanismi della PA.

La riforma approvata dal governo Monti nel 2012 sul dimezzamento del numero delle province indicava due criteri per l’eliminazione delle province stesse: la dimensione territoriale e la popolazione. Nel Lazio, si sarebbero dovute eliminare le province di Viterbo, Rieti, Roma e Latina. Come noto, la riforma è stata bloccata dalla Consulta, che nel luglio 2013 ha censurato la decisione dell’esecutivo di utilizzare lo strumento del decreto legge per provvedere ad un riordino di tipo ordinamentale delle amministrazioni provinciali. Ebbene, la creazione dell’Area metropolitana di Roma come sopra definita potrebbe rappresentare un’occasione irripetibile per riprendere tale progetto di snellimento della burocrazia e dei diversi livelli di governo statali. La soluzione qui proposta, peraltro, non rappresenta, sotto una certa prospettiva, una novità, dal momento che la Spending Review approvata dal governo Monti prevedeva che le città metropolitane assumessero, fra le altre, le funzioni attribuite alle province. Più recentemente, la Legge n. 56/2014 prevede, similmente, che alle città metropolitane vengano trasferite le competenze delle Province.

3.2 I finanziamenti europei

Tra i vantaggi delle soluzioni proposti, si annovera, anche la possibilità di un eventuale miglior sfruttamento dei finanziamenti europei destinati alle Aree Metropolitane. In particolare, va sottolineato il mancato utilizzo da parte del nostro Paese di parte dei fondi europei stanziati per il periodo 2007-2013. Bruxelles ha, infatti, stanziato 59,2 miliardi di Euro per le Regioni, le Province ed i Comuni che presentino un progetto coerente con gli obiettivi del fondo sociale e del fondo per lo sviluppo regionale. Ebbene, a dicembre del 2013, sono stati utilizzati il 50% dei fondi. Questo fatto rappresenta una contraddizione macroscopica e controproducente, soprattutto nell'attuale contesto di crisi, che richiederebbe un utilizzo virtuoso (e completo) dei fondi europei.

La creazione dell'Area metropolitana rappresenterebbe un requisito essenziale per non perdere tali grandi opportunità sviluppando contemporaneamente una serie di iniziative *smart city* e *smart community*. La grande attenzione dell'Unione Europea verso questi temi è rappresentata dal fatto che la stessa ha invitato tutti gli Stati membri a dotarsi di un'Agenda Urbana nazionale e si prevede che, all'interno del Fondo europeo dello sviluppo regionale (FESR) almeno il 5% delle risorse assegnate a livello nazionale sarà destinato ad Azioni Integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile affidate alle città.

Per il periodo 2014-2020, l'Unione Europea ha stanziato fondi per un totale di 30 miliardi di Euro (pari al 5% del totale dei fondi destinati al nostro Paese), per progetti legati alle Smart city.

L'Area metropolitana così come immaginata nell'accezione allargata presentata precedentemente, dovrà dotarsi di un'efficiente infrastruttura per la connessione internet (banda larga), che permetterà lo scambio di informazioni e la più attiva partecipazione dei cittadini e delle imprese alle scelte dell'amministrazione attraverso la creazione di applicazioni che rendano possibile ottenere informazioni, collaborare via web e, in generale, sfruttare l'intelligenza collettiva. Sempre maggiore attenzione dovrà poi essere dedicata alle industrie high tech e creative, che sono quelle che trainano lo sviluppo e attraggono persone creative, le quali, in un circolo virtuoso, permetteranno a loro volta l'avanzamento del progresso tecnologico. Da ultimo, l'Area metropolitana, sempre ispirandosi ai principi di smart city e smart community, dovrà essere sostenibile da un punto di vista sociale ed ambientale. L'implementazione, attraverso progetti ed attività tangibili, di questi principi permetterà lo sviluppo sociale ed economico dell'Area metropolitana di Roma. Attraverso la riorganizzazione del territorio in un'ottica di smart city e smart community si avrà l'opportunità di sfruttare i fondi messi a disposizione dall'Unione Europea. Quest'ultima ha, infatti, dedicato significative risorse allo studio di una strategia che potesse raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo "smart" delle sue aree metropolitane. Per esempio, i programmi della Commissione Europea FP7-ICT e CIP ICT-PSP stimolano la sperimentazione nelle smart city di ambienti di open innovation. La Smart Cities and Communities Initiative, lanciata nel 2011 con focus

sul risparmio energetico, ha portato il budget complessivo dei finanziamenti per il 2013 a 365 milioni di Euro.