

Presentazione

Anche quest'anno l'Ufficio Studi ricerche e Statistica della Provincia di Roma non ha mancato il suo appuntamento con la pubblicazione del Rapporto annuale sull'area romana. Giunto ormai alla sua quarta edizione, questo rapporto condensa ed espone i principali risultati di ricerca di un anno di lavoro svolto dall'Ufficio Studi.

Quest'anno il lavoro si iscrive in una cornice particolarmente complessa per la Provincia di Roma, complessità che si può esprimere in due formule sintetiche: crisi economica e riforme istituzionali. Cominciamo da queste ultime. Sta andando avanti in Parlamento il dibattito sul federalismo fiscale e contemporaneamente nel più ampio dibattito pubblico sempre più ricorrente e controverso è il tema della soppressione delle Province. I dati e le analisi riportate nel volume rivelano, ancora una volta, come la Provincia di Roma non rappresenti solo un'entità amministrativa, ma una realtà vitale nella quale si muovono e si esplicano in maniera interdipendente i bisogni e le necessità di milioni di persone. L'area vasta non è un concetto accademico, ma lo spazio urbanizzato di un territorio nel quale ogni giorno centinaia di migliaia di persone si spostano per raggiungere i luoghi di studio e di lavoro; un territorio dalla dinamica demografica complessa nella quale vi sono comuni che crescono rapidamente e che diventano progressivamente più vicini l'un l'altro; un'area dalle incredibili potenzialità, nella quale hanno sede importanti poli universitari e di ricerca scientifica; un'area che costituisce un vero e proprio giacimento di competenze che spaziano dall'ICT alle biotecnologie, dalla chimica al cinema e alla multimedialità. Un territorio sul quale insiste un immenso patrimonio di beni archeologici, museali, architettonici e paesaggistici.

Rispetto ad una tale complessità parlare oggi di abolizione delle province non rappresenta una soluzione ai problemi. Bisogna semmai potenziare ed innovare gli strumenti di governo. La Provincia di Roma, quale ente locale metropolitano, può affiancare alla sua storica funzione di raccordo tra la città e i comuni limitrofi, un ruolo di programmazione e di sostegno allo sviluppo che superi il tradizionale dualismo centro/periferia per garantire uno sviluppo armonico e complessivo di un territorio sempre più integrato. I dati e le analisi riportate nel volume parlano chiaro: stiamo vivendo una fase difficile per l'economia e la tenuta sociale del nostro territorio. Ecco perché, nella prospettiva della riforma istituzionale (e, dunque, della Città metropolitana, il cui iter è cominciato con l'approvazione in Parlamento del disegno di legge delega sul federalismo fiscale) bisogna cominciare a lavorare da subito con gli strumenti che si hanno a disposizione.

È questo che si è cercato di fare con il Piano Territoriale Provinciale, ed è questo l'obiettivo a cui vuole rispondere il bilancio 2009-2011. La Provincia ha la possibilità di intervenire concretamente a favore della crescita economica e sociale del territorio. E lo ha fatto, sulla base di due scelte fondamentali: un piano degli investimenti (pari a circa 461 milioni di Euro in quattro anni) per la modernizzazione delle infrastrutture materiali e immateriali del territorio e un rafforzamento degli interventi di spesa corrente destinati a interventi di solidarietà, welfare e di sostegno alla coesione sociale della nostra area metropolitana.

Le sfide imposteci dal terzo millennio si giocano su una dimensione globale, ma gli attori che si contendono la sfida finale sono attori locali; sono le grandi aree metropolitane del mondo i competitori di questa partita decisiva e se l'area romana vuole vincere la sfida deve scommettere sulla crescita del proprio territorio, valorizzandolo tutto.

Il quarto Rapporto sull'area Romana realizzato dall'Ufficio Studi, Ricerche e Statistica della Provincia di Roma ci restituisce un'immagine dell'area romana nella quale affiorano le conseguenze locali della crisi economica ma, allo stesso tempo si evidenziano le potenzialità di un territorio che per molti aspetti può porsi alla testa del Paese. È da questi elementi che una Provincia, che voglia essere realmente utile, deve ripartire, stando vicini ai reali bisogni dei

cittadini e delle famiglie che vivono sul suo territorio, perché l'area vasta non è un concetto meramente geografico, ma è un concetto che rimanda ad un'idea di comunità nella quale quotidianamente si intrecciano i problemi, le esigenze, i desideri di donne e uomini, ai quali l'istituzione deve saper corrispondere.

Nicola Zingaretti
Presidente della Provincia di Roma

Presentazione

La quarta edizione del volume “*La Provincia Capitale. Rapporto annuale sull’area romana*”, per la ricchezza di dati e per gli spunti offerti dalle analisi esposte si conferma un utile strumento di conoscenza operativa per il nostro Ente, per i suoi processi di pianificazione interna e per una prima valutazione di quanto e come le *policy* messe in campo dall’amministrazione abbiano soddisfatto gli effettivi bisogni della comunità insediata nel territorio provinciale. Inoltre il volume è un’ulteriore testimonianza di come la funzione statistica nel nostro ente, funzione necessaria e obbligatoria come previsto dal d.lgs. 382 del 1989 che istituisce il Sistema Statistico Nazionale, si sia progressivamente rafforzata e consolidata.

Quest’anno, a venti anni dall’istituzione del Sistema Statistico Nazionale, il Comstat (Comitato di indirizzo e di governo dell’informazione statistica) ha rivisto la direttiva n. 6 che riguarda l’organizzazione degli uffici di statistica nelle province. Fra le novità più interessanti introdotte dalla circolare, una concerne la collocazione dell’Ufficio di Statistica nella struttura organizzativa delle amministrazioni provinciali. La direttiva invita, laddove gli uffici non siano ancora stati costituiti, ad inserire gli uffici di statistica nell’ambito della direzione generale o delle segreteria generale. La provincia di Roma ha in qualche modo precorso l’intendimento del Comstat ed è ormai dal 2003 che ha collocato l’ufficio di statistica nell’ambito della direzione generale¹. Tale collocazione ha consentito all’ufficio di statistica di condividere con la direzione generale una visione generalista dell’organizzazione, la sola dislocazione che consente uno sguardo complessivo sull’ente ed in grado di interpretare adeguatamente le esigenze informative di cui necessitano *attori* amministrativi e *decisori* politici.

L’ufficio, infatti, ha come suo compito precipuo quello di raccogliere informazioni di natura statistica dal territorio per produrre conoscenza che serva al territorio, supportando con informazioni oggettive e metodologicamente corrette le decisioni politiche (ma anche amministrative). Inoltre il posizionamento organizzativo dell’Ufficio di Statistica nell’ambito della Direzione Generale rende l’ufficio stesso più visibile alle altre articolazioni dell’amministrazione, inducendo un domanda di informazione statistica da parte delle altre componenti dell’amministrazione. Ovviamente tale visibilità è stata, e dovrà essere ancora nel prossimo futuro, sostenuta anche dallo sforzo di rendere largamente fruibili i prodotti di studio e di analisi dell’ufficio, attraverso un lavoro capillare di distribuzione dei materiali (sia su mezzo cartaceo, sia tramite web).

“*La Provincia Capitale, Rapporto annuale sull’area romana*” non è solo uno strumento di conoscenza per la programmazione, ma è anche, indirettamente, uno strumento al servizio dei cittadini del nostro territorio, poiché consente di misurare i cambiamenti intervenuti sui territori indotti in maniera più o meno diretta dalle politiche attuate per il territorio dall’Amministrazione provinciale. I cittadini, le imprese, le istituzioni e le associazioni anche grazie all’apporto della statistica possono contare su un’amministrazione più trasparente e più comprensibile. In questo senso la collocazione nell’ambito della Direzione Generale appare quanto mai opportuna. Infatti è solo con questa con soluzione organizzativa l’ufficio di statistica può pienamente assolvere alla sua altra funzione fondamentale all’interno dell’amministrazione che è quella di coordinare e gestire in una rete unitaria tutte le informazioni “statistiche” presenti e prodotte nell’Amministrazione, anche quelle che, sebbene non prodotte per fini statistici, possano facilmente essere convertite a questa esigenza riconducendole ad un vero e proprio *sistema informativo statistico provinciale*.

¹ L’Ufficio di Statistica è parte del Servizio 3° della Direzione Generale. La denominazione completa del servizio è la seguente: Innovazione e semplificazione amministrativa – Tutela privacy – Studi, ricerche e statistica – Affari generali

Il contenuto di queste pagine riteniamo costituisca una testimonianza concreta dell'estrema utilità dell'ufficio di statistica come produttore di informazione che proviene dal territorio e che al territorio ritorna sotto forma di supporto alle decisioni e di rendiconto delle attività in nome della trasparenza amministrativa.

Antonio Calicchia
Direttore Generale della Provincia di Roma

Introduzione

I problemi aperti dalla recente crisi economica e il dibattito sempre più acceso sul federalismo sembrano aver allontanato definitivamente l'ondata abolizionista che aveva investito le province da più di un decennio. Le Province infatti andranno configurandosi come l'autorità amministrativa di area vasta, snodo decisivo nell'architettura istituzionale del Paese nell'ipotesi che a Stato e Regioni spettino dei poteri prevalentemente legislativi. Inoltre la recente crisi economica sviluppatasi in una dimensione globale, ha posto nuovamente l'accento sull'importanza e la centralità del territorio che attraverso il suo fare sistema può valorizzare e rilanciare potenzialità e capacità utili a guidare il Paese fuori dalla crisi. Nel caso di Roma, poi, questa importanza del ruolo istituzionale della Provincia si innesta sulle particolari funzioni legate al ruolo di Capitale e su un dibattito ancora molto aperto su come dovrà configurarsi la nuova provincia Capitale.

L'introduzione al quarto Rapporto Annuale sull'area romana si apre proprio con una ricostruzione del lungo cammino verso la provincia capitale dal punto di vista storico e amministrativo. Nella seconda parte poi verrà proposta una sintesi dei principali argomenti e risultati esposti in forma più ampia nel resto del Rapporto.

0.1. La provincia capitale e le sfide del federalismo

Il lungo cammino verso la provincia capitale

Sono ormai trascorsi più di 5 anni dall'approvazione della legge costituzionale n° 3/2001 e ancora si è in attesa della sua attuazione. La legge costituzionale 131/2003, approvata dal governo di centro-destra, e mai entrata in vigore per l'esito negativo del referendum confermativo, aveva preso in considerazione solo alcuni aspetti attuativi omettendo la questione di Roma capitale. In seguito, non ha avuto esito, a causa delle note vicende politiche italiane, il disegno di legge presentato dal ministro Lanzillotta denominato "delega al governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica".

E' da poco stato presentato al senato un disegno di legge denominato "attuazione dell'articolo 119 della costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale", che vuole regolare la difficile questione del federalismo fiscale, che finora è stato soltanto oggetto di discussioni, ma che ha posto molti problemi in merito alla sua realizzazione, dovuti al fatto che la attuazione provocherebbe delle modifiche sostanziali al vecchio sistema centralistico italiano². E' infatti soltanto attraverso questo importante passo che potrà essere dimostrata la maturità dell'Italia e la sua capacità di restare una repubblica "una e indivisibile", riconoscendo e promuovendo le autonomie locali e il più ampio decentramento amministrativo, come prevede da più di 60 anni l'articolo 5 della costituzione.

² Questa parte dell'introduzione è stata chiusa prima che il dibattito sul federalismo fiscale si sviluppasse alla luce dei recenti disegni di legge.

Ciò che sarà importante osservare, è se la trasformazione in senso federalista dello stato italiano sarà una sconfitta del ruolo di Roma, del proprio prestigio e del centralismo corrotto e inefficiente del passato a cui la capitale è stata da sempre legata, oppure riuscirà a fungere da esempio e da traino per il rilancio del paese.

Il periodo monarchico

Roma fu un simbolo ed uno strumento utilizzato per la costruzione delle basi identitarie del nuovo regno d'Italia, l'unica città secondo Cavour³ che avrebbe potuto mettere a tacere ogni tipo di discussione relativa a quale città fosse stata degna di essere insignita del titolo di capitale, poiché l'unica superiore alle altre sotto l'aspetto storico e culturale, e che potesse garantire al contempo una neutralità territoriale rispetto alle capitali degli stati pre-unitari.

Roma, però, non aveva avuto un ruolo attivo nelle vicende che portarono all'unità nazionale, non era stata certamente la forza motrice del Risorgimento italiano e quindi difficilmente e in maniera spontanea poteva essere il centro propulsivo del nuovo stato. La scelta di Roma come capitale fu dunque una scelta "artificiale". Non solo perché, come abbiamo visto non ospitò le forze politiche determinanti al processo di unificazione del Paese, ma anche perché Roma non possedeva quelle caratteristiche economiche e sociali che caratterizzavano le altre grandi capitali europee.

All'indomani della unificazione dell'Italia, prevalse l'idea di uno stato centralista. Infatti ogni idea federalista o regionalista cedette il passo alla volontà sabauda di mantenere il controllo sui nuovi territori conquistati sui quali estese la propria legislazione; la continuità con il Regno sabauda è dimostrata anche dal fatto che il Re Vittorio Emanuele II mantenne il numero d'ordine dinastico⁴.

L'assenza di un disegno federalista emerge anche dalla mancanza di una legge specifica per l'ordinamento della città capitale. Di fatto venne estesa al territorio di Roma la legge comunale e provinciale prevista per tutto il regno d'Italia, e non furono adottate norme particolari o specifiche per regolare la capitale del Regno. La legge n° 2248 allegato A del 20 marzo 1865 (legge comunale e provinciale) prevedeva una organizzazione amministrativa per comuni e province che lasciava pochissimi margini di autonomia ai singoli comuni; il potere esecutivo era attribuito ad un prefetto (art. 3), il quale dipendeva direttamente dal ministro dell'interno e ne seguiva le istruzioni (art. 3). Il prefetto era coadiuvato da un consiglio di prefettura che era chiamato a dar pareri nei casi prescritti dalla legge e dai regolamenti (art. 5). Da notare è il testo dell'articolo 10 nel quale sono elencati gli organi del comune e dove, accanto al consiglio comunale ed alla giunta municipale non compare il sindaco, la cui figura si vede comparire solo negli art. 97 e ss. Il sindaco è il capo dell'amministrazione comunale ed è ufficiale di governo (art. 97), viene nominato dal Re tra i consiglieri comunali, dura 3 anni ed è rieleggibile. Il secondo atto legislativo emesso per Roma fu la legge n° 33 del 3 febbraio 1871 "Legge per il trasferimento della capitale del regno da Firenze a Roma". Questa legge, oltre ad individuare la capitale del regno (art. 1), prevedeva la possibilità per il governo,

³ Discorso alla camera dei deputati di Cavour del 25 marzo 1861.

⁴ Non che non vi furono proposte in senso federalista. Basti pensare alla proposta Minghetti che ipotizzava la creazione di un ordinamento regionale che garantisse alle regioni il potere legislativo e l'autonomia finanziaria in merito ai lavori pubblici, all'istruzione, alla sanità, alle opere pie, all'agricoltura, mentre allo stato spettava politica estera, la guerra, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i porti e un'azione di vigilanza e di controllo sull'operato degli enti locali.

ove ne riconoscesse la necessità, di occupare edifici od altri immobili appartenenti a corporazioni religiose dietro espropriazione deliberata dal consiglio dei ministri e formalizzata con decreto reale (art. 4). Le modalità di applicazione di questa legge crearono malcontento tra la popolazione romana, poiché il governo occupò i palazzi più belli delle varie corporazioni religiose che secondo la legislazione “eversiva” dovevano spettare al comune.

Fu Crispi che per primo riconobbe una differenza fra Roma e l’ordinamento degli altri comuni italiani e che quindi ipotizzò che Roma dovesse essere regolata in “modo speciale”, pur in un disegno complessivo che rimaneva centralista. Egli progettò pertanto la costituzione di una Prefettura del Tevere prendendo spunto dal modello parigino della *Préfecture de la Seine*; il rapporto che doveva sussistere tra lo stato e la sua capitale deve però esser interpretato all’interno della visione autoritaria e centralizzatrice che Crispi aveva dello stato. Egli affermava che “le capitali non appartengono ai cittadini che vi abitano, ma a tutto lo stato. La capitale è la mente della nazione”⁵, poiché “nella città nella quale è la sede del governo, il governo ha diritti suoi propri imperocché dalla buona amministrazione, dalla sicurezza, dal benessere della capitale deriva il benessere di tutto il resto dello stato”⁶. Nonostante le molte idee non vennero, però, adottate norme per regolare la specialità di Roma, la quale si “realizzò”, soltanto con la mancata attuazione per Roma della legge 30 dicembre 1888 n°5865, che andava a riformare la precedente legge sull’organizzazione amministrativa comunale e provinciale, poiché subito dopo l’entrata in vigore della legge Roma venne commissariata.

Un grande interesse per la capitale, durante il ventennio fascista, vi fu anche da parte di Mussolini; che tentò di attribuire uno *status* speciale alla città di Roma. Mussolini, fin dai primi anni di governo si rendeva conto che “Roma non può più essere gestita con gli stessi antiquati strumenti (istituzionali, legislativi, amministrativi e operativi) dei vari piccoli comuni italiani” e decise di creare per la capitale un ordinamento speciale che affidasse “la gestione della capitale ad un alto funzionario di nomina governativa, dotato di ampi poteri speciali, sottratto al controllo della prefettura amministrativa, oltre che sottratto alle esigenze elettorali”⁷. Nell’idea politica di Mussolini il mito di Roma rappresentava un elemento portante⁸, e il compito del fascismo era quello di riportare la città agli antichi splendori e farla divenire il “simbolo della rinascita dell’Italia tutta nel fascismo”⁹.

Si procedette quindi, parallelamente alla legge 30 dicembre 1923 con la quale si approvava una nuova normativa per i comuni e le province, ad istituire con il r.d.l. del 28 ottobre 1925 n°1949 il Governatorato di Roma. All’articolo 1¹⁰ era disposto che il Governatorato di Roma sostituisse il comune di Roma, provvedendo ad esercitare tutte le competenze che secondo la legge sarebbero spettate al comune (Art. 3 comma 2)¹¹.

⁵ Cfr. *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849–1890)*, (1890) in A. Caracciolo (1974), *Roma Capitale*, 212.

⁶ Cfr. *Discorsi parlamentari di Francesco Crispi*, (1915), discorso del 10 marzo 1881 vol II, 485

⁷ Cfr M. Sanfilippo (1993), *La costruzione di una capitale. Roma 1911-1945*, 101.

⁸ “Roma è il nostro punto di partenza e di riferimento; è il nostro simbolo, o se si vuole il nostro mito” Benito Mussolini, *Passato e avvenire*, “Popolo d’Italia”, 21 aprile 1922.

⁹ Cfr P.Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L’amministrazione della capitale durante il fascismo*, 11

¹⁰ Art.1: “Il comune di Roma è eretto Governatorato di Roma”.

¹¹ Art.3 comma 2: “Esso esercita tutte le funzioni e provvede a tutti i servizi che sono di competenza del comune secondo la legislazione vigente”.

Inoltre, il comma 3 dell'art. 3¹² prevedeva, allo scopo di garantire una maggiore efficienza dei servizi ritenuti di rilevanza strategica per il suo territorio e la sua popolazione, la possibilità di trasferire alla titolarità del Comune di Roma, mediante decreto reale, alcune funzioni spettanti allo stato o alla provincia di Roma¹³. Continuava a sussistere una sovrapposizione tra l'ente che doveva occuparsi della comunità locale e quello che si doveva occupare di Roma come capitale d'Italia, nonostante, soprattutto a livello finanziario, fin dai tempi in cui Cremonesi era commissario regio del comune di Roma, poi nominato primo governatore della città¹⁴, fosse richiesta una differenziazione tra i compiti di Roma Comune e Roma Capitale¹⁵, prevedendo finanziamenti speciali, che non fossero solo di tipo occasionale, a supporto dei maggiori costi sostenuti per la funzione di capitale della nazione. Era quindi necessario “codificare e precisare l'intervento dello stato per svincolare l'amministrazione da continue e defatiganti contrattazioni e definire in maniera chiara le diverse sfere di competenza e liberare il comune dagli oneri non dovuti per attivare risorse da destinare all'esecuzione di nuove opere pubbliche”¹⁶.

Questa sovrapposizione tra Roma città e Roma capitale si riscontrava anche nella struttura del bilancio del Governatorato. L'articolo 32¹⁷ comma 1 prevedeva che il bilancio del governatorato fosse un atto di competenza dello stato, all'approvazione del quale, quindi, non poteva partecipare direttamente una rappresentanza della comunità romana, e contro il quale era ammesso solo ricorso per legittimità davanti al consiglio di stato (art. 32 comma 2, art. 33)¹⁸. Nell'art. 34 veniva

¹² Art. 3 comma 3: “Inoltre, ai fini di una maggiore efficienza dei servizi mediante un loro più organico coordinamento, possono – con decreto reale, su proposta del ministro per l'interno, di concerto con quello per le finanze e con gli altri ministri interessati – trasferirsi nella competenza del governatorato alcune delle funzioni attualmente deferite alle amministrazioni dello stato o alla amministrazione della provincia di Roma nei riguardi dei servizi che, entro la circoscrizione del Governatorato, si svolgono nell'interesse del suo territorio o della sua popolazione”.

¹³ L'art. 41 prevedeva che: “la circoscrizione del governatorato continua per tutti gli effetti di legge, a far parte del territorio della provincia di Roma, in conformità dei vigenti ordinamenti”, e che “con decorrenza dall'anno 1926 sarà corrisposto alla provincia di Roma un annuo contributo statale a titolo di sgravio dalle spese per i locali degli uffici di pubblica sicurezza, per la parte presumibilmente riferibile alle particolari esigenze della capitale. Il contributo, di cui nel presente articolo, sarà determinato con decreto reale, su proposta del ministero per l'interno di concerto con quello per le finanze.”

¹⁴ Discorso di Mussolini pronunciato il 31 dicembre 1925 in occasione della nascita del governatorato e dalla nomina di Cremonesi; questo discorso contiene tutto il pensiero di Mussolini su Roma: Cfr I.Insolera (2001), *Roma fascista*, 8-9

¹⁵ “Il commissario regio non si stancava di precisare, nei memoriali inviati al governo centrale, che i fondi richiesti servivano per Roma capitale, non per Roma città, e che a dispetto del pregiudizio dei costi imposti alla nazione dall'Urbe quest'ultima nell'esplicare la nuova funzione che gli era stata attribuita, più che guadagnarci ci aveva rimesso. L'impianto della capitale aveva infatti comportato un drastico ridimensionamento del patrimonio immobiliare, di cui si era impossessato lo stato per i suoi ministeri, aveva avviato un processo di urbanizzazione dai costi altissimi, aveva imposto necessità di carattere metropolitano che non potevano essere disattese” Cfr P.Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 13

¹⁶ Cfr P.Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 13

¹⁷ Art. 32 comma 1: “Il Governatorato ha un bilancio proprio, che viene approvato con decreto reale, su proposta del ministro per l'interno, di concerto con quello per le finanze, sentito il consiglio dei ministri”.

¹⁸ Art. 32 comma 2: “Con lo stesso decreto si provvede anche sui ricorsi e sulle opposizioni contro il bilancio o contro l'applicazione della sovrimposta con eccedenza al limite legale, sentita la commissione di cui all'articolo precedente”

Art. 33: “Il decreto reale di cui al precedente articolo costituisce provvedimento definitivo, e contro di esso è ammesso soltanto ricorso per legittimità al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Tutti i termini per il ricorso e per il procedimento innanzi al Consiglio di Stato sono ridotti a metà. La sezione pronunzia in camera

indicato come dovesse essere strutturato il bilancio del governatorato, dove, accanto alle entrate e le spese proprie del comune di Roma e in aggiunta agli ulteriori contributi assegnati con leggi speciali che venivano consolidati, era previsto alla lettera a) la concessione di un contributo da stanziarsi nel bilancio del ministero dell'interno per le spese di rappresentanza, per opere pubbliche, per l'attuazione del piano regolatore, per sistemare la viabilità ed il miglioramento del patrimonio artistico e monumentale, e alla lettera b) un fondo annuo stanziato nel bilancio del ministero dell'economia nazionale per l'incremento dei servizi pubblici nell'Agro romano. L'articolo 35 prevedeva, inoltre, che qualora lo stato trasferisse al governatorato alcune competenze "che si svolgano nell'interesse del suo territorio o della sua popolazione" così come previsto nell'ultimo comma dell'articolo 3, dovessero essere corrisposti a favore del governatorato, contributi annui in corrispondenza dei servizi trasferiti. Era infine previsto nel secondo comma dell'articolo 34 che i contributi statali contemplati al primo comma della lettera a) e b) dello stesso articolo, venissero fissati con decreto reale su proposta del ministro per l'interno di concerto con il ministero delle finanze per quanto riguarda le materie della lettera a), e con quello per i lavori pubblici e per l'economia nazionale per le materie indicate alla lettera b).

Come si può osservare il controllo dello stato sopra il governatorato era molto forte e il bilancio del governatorato veniva redatto da funzionari statali in modo puramente contabile poiché questi non conoscevano la complessità dei fenomeni insiti in una capitale metropolitana.¹⁹

A capo del governatorato si trovava un governatore (art. 4)²⁰ sotto il quale si trovavano due vice governatori e dieci rettori. Inoltre era prevista la presenza di ottanta consultori che formavano la Consulta di Roma. Il governatore²¹ veniva nominato con decreto reale su proposta del ministro dell'interno sentito il consiglio dei ministri ed era previsto che potesse partecipare alle sedute del consiglio dei ministri quando si discuteva di materie di interesse del governatorato. La nomina dei due vice governatori²² era effettuata sempre attraverso un decreto reale proposto dal ministro dell'interno, il quale doveva sentire il governatore ed il consiglio dei ministri. Sia il governatore che i vice governatori erano funzionari statali e dipendevano dal ministero dell'interno. L'articolo 9 prevedeva che al governatore spettassero tutti i poteri che la legge attribuiva al sindaco alla giunta ed al consiglio comunale, riunendo quindi i poteri che in un normale comune spettavano ai tre organi in una sola persona; essendo il governatore alla completa dipendenza dello stato non c'era in nessun modo una diretta rappresentanza dei cittadini della capitale nelle scelte fatte nel territorio romano.

L'organo assembleare, la consulta di Roma (art. 13 e ss.), formato da 65 membri, poteva solo esprimere pareri nelle materie indicate nell'articolo 19, tra cui l'approvazione del bilancio, parere che poteva anche non servire quando la consulta non riusciva a pronunciarsi per mancanza del numero legale in tre convocazioni successive a

di consiglio, sulle memorie e sugli atti presentati dalle parti, senza che occorra ministero di avvocato."

¹⁹ Cfr P.Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 14

²⁰ Art. 4: "Il governatorato è retto da un governatore, assistito da due vice governatori e coadiuvato da dieci rettori. Ha inoltre ottante consultori".

²¹ Art. 5: "Il governatore è nominato con decreto reale, su proposta del ministro per l'interno sentito il consiglio dei ministri. Quando si trattino affari di interesse del governatorato, il consiglio dei ministri può disporre che alle sue sedute intervenga il governatore".

²² Art.6: "I vice governatori sono nominati con decreto reale, su proposta del ministro per l'interno, sentiti il governatore ed il consiglio dei ministri".

distanza di cinque giorni l'una dall'altra.

Come si vede, durante gli anni del governorato, Roma era completamente controllata dallo Stato sia nella scelta degli uomini sia nelle decisioni politico amministrative, decisioni che spesso non combaciavano con le reali necessità della capitale.

“Si badi che il governorato è esperienza tutta affatto differente da quella podestarile. Infatti, nonostante il carattere non democratico del procedimento di nomina del podestà comunale, questo organo, che assommava funzioni e competenze del sindaco, della giunta e del consiglio, era e restava un organo dell'amministrazione comunale espressione dell'autarchia dell'ente, come si usava dire a quel tempo. Il governatore, invece, era un organo dello stato chiamato a gestire, attraverso il suo ufficio (il governorato), il comune di Roma, sicché la scelta assunta aveva ridotto, ma forse anche fatto scomparire, l'autarchia amministrativa locale”²³.

Molto ambigua era, però, la posizione di Mussolini rispetto a Roma. Egli “puntava ad una riqualificazione a livello nazionale della città, elemento centrale dell'ideologia fascista, in un'ottica propagandistica e simbolica tesa a farne la vetrina del fascismo”, ma era anche “cauto nel ridefinire gli equilibri di potere locale e, soprattutto, i vincoli che subordinavano l'amministrazione all'autorità dello stato.” Inoltre, “il duce non aveva alcun interesse a creare un centro di potere autonomo e a permettere che altri sfruttassero i vantaggi di immagine derivanti da una politica di finanziamenti e lavori pubblici e assunse pertanto una posizione volutamente ambigua che rimarrà costante negli anni: a fronte di dichiarazioni altisonanti ed impegnative nelle occasioni pubbliche e sulla stampa, nelle sedi istituzionali assecondò la linea più austera e restrittiva dei vari ministeri, in un gioco di continuo rimando di responsabilità che sembrava non avere fine.”²⁴

La realtà dei fatti fu che poco dopo l'approvazione della legge sul governorato, il nuovo ordinamento creato per la capitale non fu attuato e le persone che maggiormente si sforzarono di realizzarlo furono allontanate. Infatti “il 10 giugno 1926 un decreto reale rimandava a tempo indeterminato l'insediamento della Consulta, mentre il 9 dicembre 1926 veniva sospesa l'applicazione delle norme relative ai vicegovernatori e ai rettori e tutta l'amministrazione venne affidata al solo governatore. Infine, successive modificazioni, introdotte nel dicembre 1928 (R.d.l. 6 dicembre 1928 n° 2702), ridussero la consulta a 12 membri, lasciando un solo vicegovernatore e abolendo i rettori”²⁵. Anche Cremonesi insieme a tutti coloro che si erano occupati di porre le basi della costituzione del governorato furono allontanati dai loro incarichi.²⁶

Il progetto che monopolizzò l'attività del governorato era quello per la costruzione dell'E42²⁷ e per il nuovo piano regolatore che avrebbero dovuto dare alla

²³ Cfr S.Mangiameli (2003), *Roma capitale, ovvero: l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, 35.

²⁴ Cfr P.Salvatori (2006), *Il Governorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 24

²⁵ *Ibidem*, 27-28

²⁶ *Ibidem*, 27-28

²⁷ “L'architettura aveva la funzione principale della materializzazione del mito. Un ideologo ufficiale del Pnf sosteneva che, nella scelta dello stile architettonico che doveva rappresentare la civiltà fascista, la preferenza era per l'architettura della durata in cui prevaleva la pietra e il richiamo alla funzione monumentale perché nella architettura monumentale, che dura attraverso i secoli, è il simbolo della permanenza dello stato. Lo scenario architettonico e monumentale del regime doveva perciò avere un alto significato simbolico e contribuire con la sua presenza, come faceva la liturgia, a permeare di mitologia fascista la coscienza degli italiani. La più grandiosa materializzazione architettonica della mitologia fascista doveva essere l'Esposizione universale, prevista a Roma per il 1942. L'Eur fu il più vasto e ambizioso progetto architettonico e urbanistico del

capitale quell'aspetto "compiutamente moderno e fascista voluto dal duce"²⁸, mettendo in secondo piano i problemi abitativi delle periferie²⁹.

Alla caduta del fascismo la città imperiale voluta dal duce era al limite del tracollo economico, sopraffatta da una trasformazione che, poco pianificata e gestita, era risultata quasi tutta a carico del municipio. I dati che emergevano dalla relazione dell'amministrazione comunale provvisoria entrata in carica dopo la liberazione non lasciavano dubbi sui limiti del fascismo nel gestire la città³⁰, limiti amplificati anche dall'esito disastroso della guerra.

Il periodo repubblicano

Dopo la guerra, con la fine del regime fascista e la proclamazione della repubblica toccò all'assemblea costituente il compito di strutturare gli equilibri della nuova repubblica. Nella "costituzione del 1948 si taceva sia a proposito della capitale, che a proposito di Roma"; la spiegazione di questo silenzio può essere spiegata dal fatto che si riteneva inutile sancire con una norma un'ovvietà, poiché la questione era già stata risolta da tempo e da nessuno messa in discussione³¹.

Il riconoscimento di questa ovvietà non fu però seguito da nessun provvedimento, di natura stabile, volto a prevedere per la capitale un ordinamento particolare.

L'impossibilità di disciplinare la capitale in modo differente dagli altri comuni italiani, derivava dal fatto che la costituzione italiana non permetteva esplicitamente che potessero essere previste regole differenti per una determinata provincia o comune; l'articolo 128, ora abrogato dalla legge costituzionale 3/2001, affermava infatti che "le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito di principi generali fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Questa mancata differenziazione comportava che il comune di Roma avesse "la stessa disciplina e, addirittura le stesse funzioni, di un comune di 300 abitanti, in nome del principio di uniformità".³² Il mancato riconoscimento costituzionale della capitalità di Roma ha fatto sì che il legislatore ordinario abbia potuto approvare, al fine di prevedere misure particolari per Roma, soltanto provvedimenti di carattere straordinario, senza sancire nulla in modo definitivo. Il primo riconoscimento formale dei problemi della capitale vi fu con la legge 28 febbraio 1953, n° 103 (Provvedimenti a favore della città di Roma". Questa legge infatti all'articolo 1³³ autorizzava la concessione di un contributo di lire

fascismo, il monumento con il quale il duce e il fascismo pensavano di eternare nei secoli futuri il tempo di Mussolini. Tutto il piano dell'opera fu concepito come una materializzazione della nuova civiltà". Cfr. E. Gentile (2002), *Fascismo. Storia e interpretazione*, 229

²⁸ Cfr. P. Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 109

²⁹ "Effettivamente la condizione delle zone ultraperiferiche era di estremo degrado e sebbene la stampa, che era tornata ad occuparsene, cercasse di circoscrivere i problemi alla inefficiente organizzazione dei servizi, il quadro che emergeva rilevava profonde carenze strutturali. Gli articoli apparsi su *Il Messaggero* erano in questo senso eloquenti: Tor Pignattara, Prenestina e Acqua Bulicante erano nelle stesse condizioni in cui si trovavano dieci anni prima, prive di collegamenti con il centro e con gravi carenze in tutti i servizi (strade, fogne, illuminazione, mercati) nonostante la loro popolazione fosse in continua crescita". Cfr. P. Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 110.

³⁰ P. Salvatori (2006), *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, 116.

³¹ Cfr. G. Zagrebelsky, (1993), *Il significato della questione costituzionale della "capitale"*, 101

³² Cfr. F. Merloni (1996), *Roma città capitale e città metropolitana*, 43

³³ Art. 1: "E' autorizzata la concessione a favore del comune di Roma di un contributo annuo di lire 3.000.000.000, per gli anni 1952, 1953, 1954, quale concorso dello stato per gli oneri che detto comune sostiene in relazione alle esigenze derivanti dall'essere la città di Roma sede della capitale della repubblica;

3.000.000.000 per gli anni 1952, 1953 e 1954 come concorso statale per gli oneri che Roma sosteneva in quanto capitale d'Italia. Dopo di questa vennero approvate altre leggi a favore della capitale, tutte però approvate in relazione a specifici eventi religiosi, sociali o sportivi e tutte a prevalente contenuto finanziario³⁴.

Tra le leggi approvate merita un approfondimento la legge 15 dicembre 1990, n° 396 “Interventi per Roma, capitale della repubblica, che insieme alla legge 142/90 inizia una nuova fase nella organizzazione degli enti locali in Italia: questa legge prevedeva, oltre ad apporti finanziari straordinari, un regime espropriativo per l'area metropolitana di Roma³⁵ (art. 7), un ufficio governativo designato come “Ufficio del programma per Roma capitale” (art. 5)³⁶ e procedure tendenzialmente più snelle (art. 2, 3, 4 e 7). Ma l'aspetto maggiormente innovativo di questa legge era il prevedere degli interventi diretti al problema della “capitalità” (art. 1)³⁷, interventi descritti in modo analitico, ma che non configurano un disegno armonico per la capitale e non definiscono un assetto istituzionale ed organizzativo adeguato a questo ruolo.³⁸

Nonostante questi riconoscimenti legislativi della “capitalità” di Roma, i vincoli posti dalla costituzione italiana all'art. 128, ma soprattutto all'articolo 3, hanno sempre impedito la creazione di un sistema differenziato per Roma poiché “la costruzione dello stato sociale, con le sue motivazioni di uguaglianza, di uniformità e di perequazione presuppone la centralizzazione, perché più un sistema è decentrato più i cittadini sono passibili di essere trattati in modo diverso l'uno dagli altri”³⁹. L'abrogazione dell'articolo 128 e l'introduzione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nel nuovo disposto dell'articolo 118, oltre alla previsione costituzionale di Roma capitale al comma 3 dell'articolo 114 hanno, però, aperto un nuovo scenario, dando applicazione al secondo comma dell'articolo 3 della costituzione, quindi al principio di uguaglianza sostanziale e permettendo che ad ogni ente locale possano essere attribuite funzioni amministrative in base alle proprie caratteristiche.

Già con la legge 8 giugno 1990, n° 142, con la quale è stata istituita la città metropolitana si è creato un “primo serio strappo, in quanto vi si ipotizza un regime giuridico fortemente differenziato, venendosi così a rompere l'unitaria categoria delle province. Ma ciò avviene in nome di una nuova uniformità, differenziata, quella

contributo da stanziarsi nello stato di previsione delle spesa del ministro dell'interno”.

³⁴ Legge 21 marzo 1958 n° 258 “Concessione a favore del comune di Roma di un contributo straordinario di lire 4 miliardi per l'anno 1957; legge 25 novembre 1964 n° 1280 “Provvidenze per il comune di Roma”; legge 21 marzo 1969 n° 99 “Provvidenze per il comune di Roma”; legge 29 ottobre 1987 n° 453 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 1987 n° 380, recante interventi urgenti per Roma, capitale della Repubblica”; legge 15 dicembre 1990 n° 396 “Interventi per Roma, capitale della Repubblica”. Disposizioni per Roma capitale sono presenti anche in alcune leggi finanziarie: legge finanziaria 1986 art. 32, legge finanziaria 1983 art.35, legge finanziaria 2002 art. 27.

³⁵ Con la legge 8 agosto 1992, n° 359 questo regime espropriativo è stato esteso a tutto il territorio nazionale.

³⁶ L'ufficio per Roma capitale ha il compito di definire e di attuare i programmi per Roma capitale. A tal fine l'Ufficio svolge i propri compiti istituzionali, sia in relazione agli aspetti programmatici attinenti le modifiche ed integrazioni del Programma e l'armonizzazione attuativa dello stesso, anche tramite la promozione di strumenti di concertazione e di snellimento procedurale, sia in relazione ai compiti di vigilanza e controllo sul relativo stato di attuazione. Questo ufficio, oggi collocato all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, era già stato inquadrato nei governi precedenti nel Ministero per i problemi delle aree urbane e nel Ministero dei lavori pubblici.

³⁷ Art. 1 “Sono di preminente interesse nazionale gli interventi funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di capitale della Repubblica diretti a:”

³⁸ Cfr S. Bellomia (1996), *Il Ruolo di Roma Capitale della Repubblica: aspetti storici e problematici*, 50-52.

³⁹ Cfr M. Rey, (1993), *Decentramento e centralismo in Italia: tendenze e strategie*, 86

dell'uniforme modello di città metropolitana che la legge impone a tutte le aree metropolitane⁴⁰

Il capo VI della legge 142 individua all'art. 17 comma 1, le città italiane a cui veniva riconosciuto lo *status* di città metropolitana in base a delle condizioni socio-economiche stabilite dal legislatore⁴¹. Oltre a Roma, il legislatore riconosceva lo *status* di città metropolitana a Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Il modello di città metropolitane era un modello unico, che poteva essere adattato alle differenti realtà attraverso l'intervento delle regioni previsto dal comma 2 dell'art. 17 e grazie all'autorità statutaria prevista dal comma 4. Era previsto inoltre che la città metropolitana dovesse sostituire la provincia assumendone le funzioni; all'articolo 21 era prevista una delega al governo per l'emanazione "entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la costituzione, su proposta delle rispettive regioni, delle autorità metropolitane nelle aree di cui all'articolo 17".

Dopo il 1990 si sono incontrate grosse difficoltà⁴² nell'attuazione del processo di creazione di questo nuovo ente territoriale. A distanza di dieci anni è nuovamente intervenuto il legislatore con il D.lgs 18 agosto 2000 n° 267, con il quale viene superata

⁴⁰ Cfr. F. Merloni (1996), *Roma città capitale e città metropolitana*, 69-70

⁴¹ "Estrapolando dalla complessiva normativa sugli Enti locali in genere, la sola questione delle aree metropolitane, l'importanza della l. 142/1990, sta nell'aver finalmente preso atto di una realtà effettivamente esistente sul territorio. Già il panorama urbano postbellico, in Italia ma anche all'estero, si è, infatti, presentato con una distribuzione della popolazione a macchia di leopardo, con zone ad elevata concentrazione ed altre a bassissima densità. Pochi centri urbani capaci di fornire servizi, hanno esercitato una straordinaria forza d'attrazione nei confronti di quei piccoli centri che dovrebbero assolvere funzioni di servizio a livello locale. La conseguenza più vistosa è stata quel processo definito di «gerarchizzazione del territorio», consistente nella «formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti», vale a dire di una conurbazione centrale, nella quale sarebbero confluite le più importanti funzioni urbane, e di periferie in condizione di pressoché integrale assoggettamento alla prima. E' in questa contrapposizione che nasce e si identifica l'area metropolitana. Si tratta di un'area urbana che si è estesa oltre i limiti amministrativamente determinati, risultando da una stretta integrazione fra la città centrale (il capoluogo) e gli agglomerati circostanti, vale a dire tra un centro normalmente di grandi dimensioni e polifunzionale, e quella serie composta di centri minori, che vi sono ancorati da un rapporto di dipendenza socioeconomica e funzionale. E' stato opportunamente osservato come, l'area metropolitana, corrisponda non tanto all'ampliamento delle strutture urbane, quanto delle interrelazioni fra realtà urbane che pur conservando la loro individualità, risultano egemonizzate da una città che si colloca al centro di quel sistema.

Ora, questa realtà, localizzabile dapprima in poche zone precise del Paese, per lo più coincidenti con il noto "triangolo industriale" fra le città di Torino, Genova e Milano, è andata, poi, diffondendosi in numerose altre regioni, presso quelle aree che, per la loro posizione dominante (per economia, infrastrutture, occasioni di lavoro) costituivano il punto di raccordo di vaste zone circostanti. Ai nostri giorni si è posta, in tal modo, una vera e propria "questione istituzionale" bisognosa di essere affrontata, non più o non soltanto con soluzioni di fatto, strumenti precari e non vincolanti, approntati d'urgenza dagli enti locali soffocati da un urbanesimo crescente e disordinato; bensì attraverso una strumentazione più solida e vincolante, che interessasse il legislatore nazionale, pur nel rispetto delle peculiarità istituzionali ed economiche dei singoli luoghi." Cfr. G. Recupero Bruno *Le aree metropolitane tra la l. 142/90 e il d.lgs. 267/2000*, pubblicato su *Diritto e Diritto* del 01/02/2001. Vedi anche A. Crosetti (1989), *Sul governo delle aree metropolitane*, in "Amministrare", 149-150.

⁴² "Molto probabilmente la spiegazione sta nel tentativo, che era alla base del progetto, di imporre una rapidissima attuazione del Capo VI della legge n°142, fino a consentire la costituzione delle città metropolitane prima delle elezioni della primavera 1995, nelle quali si dovevano rinnovare le amministrazioni comunali e provinciali in molte aree metropolitane. L'elezione delle città metropolitane, già nel 1995, accompagnata dal ribadito obbligo della suddivisione del comune capoluogo in tempi strettissimi, spostava tutta l'attenzione politica nelle grandi aree urbane sulla città metropolitana, con un evidente effetto di delegittimazione dei Sindaci direttamente eletti tra il giugno e il dicembre del 1993 e destinati a restare in carica fino al 1997." Cfr. F. Merloni (1996), *Roma città capitale e città metropolitana*, 73-74.

l'originaria logica uniformante prevista precedentemente, e viene lasciata aperta la possibilità di differenziare gli ordinamenti (art. 23) delle varie aree. Viene inoltre conferito ai comuni elencati all'articolo 22 e agli altri comuni che abbiano con questi rapporti di stretta integrazione territoriale ed economica il compito di formulare e proporre alla regione uno statuto che dovrà, infine, essere approvato con legge ordinaria. Nel D.lgs 267 scompare quindi la sovrapposizione tra città metropolitana e provincia (art. 23) poiché la prima potrebbe essere anche più piccola della seconda, comprendendo solamente i comuni maggiormente legati al comune elencato nell'art. 22.

Si è infine arrivati con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3 alla *costituzionalizzazione* delle città metropolitane. Vengono infatti elencati al primo comma del nuovo articolo 114 gli enti che costituiscono la repubblica e tra questi, oltre a comuni, province, regioni e stato, compare anche la città metropolitana. La modifica costituzionale del 2001 ha inoltre costituzionalizzato la "capitalità" di Roma. Il nuovo articolo 114 terzo comma afferma infatti che "Roma è la capitale della repubblica. La legge dello stato disciplina il suo ordinamento". Già, durante i lavori della bicamerale, si era approvato nella commissione parlamentare per le riforme costituzionali il 3 e 4 giugno 1997 (novellato art. 55, comma 4) un testo che prevedeva che "La città di Roma è la capitale della Repubblica", testo modificato in aula in "Roma è la capitale della Repubblica" ed approvato alla camera nella seduta del 25 febbraio 1998; in quell'occasione fu bocciato l'emendamento che voleva attribuire a Roma la natura di distretto.⁴³ I lavori della bicamerale fallirono, ma il principio di Roma capitale fu ripreso nei lavori di modifica costituzionale terminati con la legge costituzionale 3 ottobre 2001, n°3.

Vi sono, però, alcune questioni sollevate da nuove forze politiche sorte dopo l'esperienza di tangentopoli che si interrogano sui motivi che hanno portato alla costituzionalizzazione di Roma capitale. Nell'ultimo decennio infatti alcuni neo-movimenti politici basati territorialmente sostenevano "l'ipotesi della Padania come stato autonomo secessionista rispetto allo stato italiano"⁴⁴, e vedevano l'affermazione di Roma capitale, solo come una risposta alle spinte secessioniste della Lega. La *ratio* di questa norma non sarebbe quindi, quella di riconoscere al comune o alla provincia di Roma particolari poteri, ma "la contestazione dell'eventualità che vi fosse un'ipotesi di secessione all'interno dell'ordinamento repubblicano"⁴⁵. Le recriminazioni della Lega⁴⁶ (partito sorto dal movimento autonomistico padano) si fondavano sul principio secondo il quale dovrebbe esservi un riconoscimento non solo a Roma ma anche alle altre capitali preunitarie, Milano, Torino, Napoli e Palermo⁴⁷, problematica già affrontata e risolta al momento dell'unificazione italiana, poiché è chiaro che "la capitale è il simbolo dello stato-comunità"⁴⁸ ed è quindi necessario che vi sia; è vero inoltre che "la comunità che sopporta il peso della capitale si trova ad essere sottoposta a limitazioni ed oneri che non hanno eguali negli altri comuni"⁴⁹, ed è questo il motivo che spiega perché sono

⁴³ Cfr. F. Marcelli (2004), *Roma capitale, Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, 8

⁴⁴ Cfr. F.D'Onofrio (2003), *Introduzione*, 23

⁴⁵ *Ibidem*, 25

⁴⁶ Bossi: "Roma capitale? Un errore fatto dai Savoia e da Garibaldi." "La capitale è Milano, il governo dovrebbe stare al nord, a Milano, e il parlamento fra Venezia e Torino" *La Repubblica* 19 settembre 2003.

⁴⁷ Cfr. F.D'Onofrio (2003), *Introduzione*, 27

⁴⁸ Cfr. S.Mangiameli (2003), *Roma capitale, ovvero: l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, 32.

⁴⁹ *Ibidem*, 32.

necessari provvedimenti speciali per la capitale. I problemi derivanti dall'essere capitale devono quindi essere trattati in modo differente da quelli presenti in tutte le metropoli, problematiche che a Roma si sovrappongono in quanto oltre ad essere capitale d'Italia è anche una città metropolitana.

Le nuove prospettive

Nel dibattito politico odierno sono stati introdotti nuovi temi e nuovi concetti, come federalismo, regionalismo, decentramento e *devolution*, prima sconosciuti, o quasi, alla cultura politico-amministrativa italiana, che hanno provocato anche confusione su questa materia.

La serie di riforme degli anni '90 inserite nel testo costituzionale con la riforma della costituzione del 2001 ha quindi, senza trasformare l'Italia in uno stato federale, attivato "un processo attraverso il quale un ordinamento statale attua al suo interno il più alto grado di decentramento compatibile con la sua unità ed indivisibilità, attraverso la previsione costituzionale di enti territoriali autonomi."⁵⁰

La legge 5 giugno 2003 n° 131, norma di attuazione della riforma costituzionale del titolo V, non ha provveduto all'attuazione di alcuni articoli, ad esempio il comma 3 dell'articolo 114 della costituzione in merito a Roma capitale e il tanto dibattuto articolo 119 relativo al federalismo fiscale.

Dopo il nuovo tentativo di modifica del titolo V della Costituzione proposto dal governo di centro destra, all'interno di una più ampia legge di modifica costituzionale, bocciata nel 2006 attraverso un referendum, ed un ormai tramontato disegno di legge presentato nel gennaio 2007 dal governo di centro sinistra per l'attuazione della modifica costituzionale del 2001, il nuovo governo di centro destra ha presentato un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della costituzione relativo al federalismo fiscale, con il quale è stata sancita l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, con l'attribuzione a tali enti di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre ad un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il fine di questa riforma è quello di superare l'attuale sistema di finanziamento regionale e locale improntato su meccanismi di trasferimento, sistema che non responsabilizza gli amministratori e non permette un controllo sull'attività di questi ultimi da parte dei cittadini.

In merito alla questione di Roma capitale, l'articolo 17 del Ddl dispone che debbano essere previste specifiche quote erariali destinate ad assicurare copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica. Non viene, invece, affrontata la questione relativa all'assetto territoriale ed ai poteri speciali da attribuire a Roma capitale, rimanendo quindi aperte alcune questioni.

La prima è se Roma capitale sarà oppure no un ente territoriale, se si andrà a sostituire ad un ente già presente o sarà un ente di nuova costituzione.

Si deve per prima cosa sottolineare che Roma capitale ha una duplice natura poiché "è contemporaneamente un organismo di carattere generale, che rappresenta l'unità della repubblica e svolge le funzioni proprie della capitale, ed un ente locale, sede di una comunità particolare, che ha proprie esigenze e propri bisogni ancorché condizionati in positivo o in negativo dalla dimensione capitale"⁵¹. L'intreccio tra la

⁵⁰ Cfr. AA.VV. (2005), *Diritto Costituzionale*, 312

⁵¹ Cfr. A. Pirano (2003), *L'ordinamento complesso di Roma capitale*, 75

funzione di capitale e funzioni di ente locale genera elementi contraddittori che provocano pesanti disagi e limitazioni per la comunità locale, che non sono riscontrabili in nessun altro comune. “La capitale è un territorio simbolo, dove risiedono gli organi costituzionali della repubblica, le supreme magistrature dello stato, gli apparati centrali delle amministrazioni pubbliche, i centri nazionali dell'economia, delle professioni, dell'informazione e dove si svolge l'attività dei partiti e delle formazioni politiche per determinare la politica nazionale e decidere il governo del Paese.” Inoltre è anche “il luogo dove risiedono le rappresentanze diplomatiche degli altri Paesi e, nel caso specifico di Roma, hanno sede alcune importanti istituzioni internazionali⁵².” Nel caso romano poi questo quadro di complessità derivato dal ruolo di capitale dello stato è aggravato anche dalla presenza, nel territorio di Roma, della Santa Sede: quindi Roma è anche capitale della cristianità.

Da un punto di vista organizzativo e funzionale è impossibile far gravare su una porzione limitata del territorio nazionale una funzione così pesante che ha un carattere generale, senza prevedere una forma organizzativa differenziata per questa area.

La natura differente tra le funzioni di capitale e quello di ente locale sembra trovare indirettamente risposta nel testo costituzionale. Infatti leggendo il primo comma dell'articolo 114 non troviamo “Roma capitale” nell'elenco degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica. Questa previsione costituzionale non potrebbe quindi portare alla assegnazione al comune di Roma, alla provincia o alla futura città metropolitana del titolo di “Roma capitale”, e alla cancellazione dell'ente locale prescelto per dar vita al nuovo ente. Roma capitale dovrebbe costituirsi quindi, secondo questa tesi, non come ente territoriale, ma come “ente strumentale”⁵³ al fine del raggiungimento di determinati obiettivi, propri dello stato, di interesse generale.

E' necessario, quindi, trovare un compromesso per stabilire a chi spetterà la gestione amministrativa e finanziaria di questo nuovo ente, se al comune, alla provincia, alla città metropolitana oppure allo stato; il problema che dovrà essere affrontato risiede nel fatto che non si può assegnare completamente un compito di carattere generale e nazionale ad un ente territoriale, legato quindi ad una specifica comunità, ma allo stesso modo non si può neanche assegnare completamente allo stato una funzione che, anche se è di carattere generale, viene a compiersi esclusivamente in uno specifico territorio gravando soltanto su una determinata comunità locale.

La legge di attuazione dell'articolo 114 comma 3 dovrà quindi prevedere dei punti di raccordo, più funzionali di quelli esistenti fino ad oggi, nei quali potranno incontrarsi tutti gli enti interessati al problema della capitale al fine di permettere una partecipazione più ampia alla gestione della capitale; sarà però indispensabile stabilire precedentemente le funzioni e le competenze di ogni singolo ente nella questione di Roma capitale al fine di evitare sovrapposizioni di competenze.

⁵² Cfr. A. Pirano (2003), *L'ordinamento complesso di Roma capitale*, 76

⁵³ Cfr. A. Pirano (2003), *L'ordinamento complesso di Roma capitale*, 77

0.2. La sintesi dei risultati

Sintetizzare la massa di informazioni e di analisi contenuta nel volume è come sempre un'operazione ardua. Pertanto il senso di questa sezione dell'introduzione è quello di fornire una guida alla lettura ed alla interpretazione dei principali fenomeni socio-economici considerati nel rapporto, sottolineandone sia le linee di tendenza sia gli aspetti di comparazione con le altre grandi aree metropolitane del Paese rinviando, per tutti i dettagli, ai contenuti dei capitoli e dei paragrafi del volume.

Il primato demografico della provincia di Roma nel Paese e nella regione del Lazio

Nel 2007 la popolazione residente nella **provincia di Roma** ha raggiunto la consistenza di **4.061.543** abitanti, (ma già nel novembre 2008 il bilancio demografico del mese segnalava la presenza di **4.106.127** residenti, registrando un ulteriore incremento del +1,1% relativamente al 1 gennaio 2008) mantenendo e rafforzando il primato di **prima provincia italiana per dimensione demografica**. Tuttavia la tendenza di sviluppo della popolazione provinciale (+9,9% dal 1981) ha assunto un carattere moderato a causa delle dinamiche demografiche (dapprima negative, sino all'anno 2000, e successivamente di stagnazione) che hanno interessato il comune capoluogo, andamenti che sono stati più che compensati dalle tendenze incrementali che si sono invece verificate nell'insieme dei comuni di hinterland.

La provincia di Roma inoltre mantiene e rafforza anche la sua straordinaria preminenza **dimensionale** (non soltanto demografica ma anche funzionale) all'interno della **Regione del Lazio**: nella "provincia capitale" sono infatti insediati quasi i **tre quarti** (73%) della popolazione complessiva regionale (5.561.017); nelle altre quattro province del Lazio (Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone) sono complessivamente stanziati appena **1.499.474 abitanti** una dimensione insediativa quasi **equivalente** a quella sussistente nel solo **hinterland provinciale di Roma** (1.342.775 abitanti). Per di più tra i primi 12 comuni del Lazio per dimensione demografica (escludendo il comune di Roma, ma includendo gli altri quattro comuni capoluogo) si situano ben 7 comuni dell'hinterland romano (nell'ordine dimensionale: **Guidonia, Fiumicino, Pomezia, Tivoli, Civitavecchia, Velletri e Anzio**) tutti in ogni caso con una popolazione residente prossima o superiore ai 50.000 residenti e comunque numericamente superiore persino a quella di due tra i capoluoghi di provincia regionali (*Frosinone* e *Rieti*). La provincia di Roma insomma presenta a differenza di quasi tutte le altre province metropolitane centro-settentrionali in netto declino (con l'unica eccezione dell'area di Bologna) un **profilo di relativo benessere demografico** caratterizzato soprattutto dalla **capacità di attrarre nuovi residenti**.

Le dinamiche demografiche interne: tra declino e stagnazione demografica del capoluogo e sviluppo insediativo dell'hinterland

Le tendenze **demografiche** dell'area romana, nei risultati dei censimenti e nei bilanci demografici annuali, rivelano come, tra il 1981 ed il 2007 nell'arco degli ultimi **ventisei anni**, la popolazione complessiva dei 120 comuni dell'hinterland metropolitano⁵⁴ si sia **accresciuta** di ben **il 57%** superando ampiamente il milione di

⁵⁴ Non più 118 in quanto, sono stati istituiti nel 1992 il comune di Fiumicino per scorporo dal comune di Roma e più recentemente nel 2001 il neo-comune di Fonte Nuova per prevalente scorporo dal Comune di Mentana ed in parte minima dal Comune di Guidonia

abitanti e raggiungendo la quota di **1.342.775 residenti** (+487.073 abitanti, erano 855.702 nel 1981). Nel contempo la popolazione residente nel Comune di Roma è entrata dapprima nel ciclo che i demografi definiscono del **declino demografico** perdendo 121.491 residenti (-4,3% includendo la popolazione del comune di Fiumicino che si è costituito nel 1992) una popolazione prossima a quella residente attualmente in città come **Bergamo** fase che dal 2001 si è trasformata in una sostanziale **stagnazione demografica** soltanto grazie all'effetto positivo di esigui **saldi migratori positivi** a cui hanno contribuito in modo decisivo le **iscrizioni anagrafiche di cittadini stranieri**.

Il riequilibrio demografico tra capoluogo e hinterland: un fenomeno di intensità crescente connesso anche alle dinamiche del mercato immobiliare

Negli ultimi **sei anni** nei 120 comuni di **hinterland** si è registrato un ulteriore incremento di ben **189.155 abitanti** (+16,4%) corrispondente ad un tasso medio annuale del **+2,7%** mentre in precedenza, negli anni '90, il tasso medio annuale di sviluppo demografico rilevato nell'hinterland si era attestato intorno al **+1,7%**. Il progressivo processo di **riequilibrio demografico** che ne è conseguito tra polo centrale e hinterland metropolitano romano ha così già generato, tra il 1981 ed il 2007, un consistente incremento del **peso insediativo** dei comuni di hinterland (dal 23,2 al 33,1%) in parte anche alimentato da trasferimenti residenziali provenienti dal capoluogo. Nel 1981 si contavano appena **30,1 residenti di hinterland per 100 residenti nel comune di Roma**, mentre nel 2007 se ne rilevano **49,4** ben 19 in più. Se la tendenza dovesse verosimilmente proseguire, anche con qualche accentuazione considerato l'ingresso del comune di Roma nella fase del **declino-stagnazione demografica**, naturale e migratoria, tra un decennio, nel 2017, il **carico demografico dell'hinterland** potrebbe con ogni probabilità superare il **valore di circa 1.800.000 residenti**.

Lo sviluppo demografico dell'hinterland, oltretutto a fattori di incremento naturale ed a saldi migratori generalmente positivi è dovuto in parte anche ad una nuova forma di **osmosi** (di tipo prevalentemente **residenziale**, come si vedrà) che si va definendo ormai stabilmente tra il capoluogo ed i comuni di area. Analizzando **l'interscambio migratorio sussistente attualmente tra il comune di Roma** (nelle cancellazioni e nelle iscrizioni anagrafiche) e **l'insieme dei comuni di hinterland** si osserva come negli anni recenti il fenomeno di **trasferimento residenziale dal capoluogo verso l'hinterland** si sia ulteriormente intensificato. Infatti negli anni 2003, 2004 e 2005 mediamente ben il **46,8%** dei cancellati dall'anagrafe del comune di Roma hanno trasferito la **residenza** nei **comuni di hinterland provinciale** (mentre un altro **13%** si è iscritto nelle anagrafi dei **comuni delle altre quattro province del Lazio**, con una netta preferenza per quella di **Viterbo**). Il bilancio dell'interscambio migratorio di residenti tra il comune di Roma ed i comuni di hinterland risulta fortemente negativo per il capoluogo. Nel **2004** e nel **2005** ad esempio il **bilancio migratorio cumulato** tra **Roma** ed un solo sottoinsieme di **nove importanti comuni di hinterland** (*Guidonia, Pomezia, Fiumicino, Ladispoli, Ardea, Cerveteri, Anzio, Albano e Fonte Nuova*) faceva registrare un saldo netto a favore di questi ultimi di ben 13.559 nuovi residenti provenienti da Roma.

Il pendolarismo metropolitano: tra attrazione gravitazionale del capoluogo e riequilibrio funzionale dell'area

Il riequilibrio residenziale dell'area metropolitana in atto verso l'hinterland, tuttavia non significa che muti sostanzialmente il **grado di attrazione gravitazionale di Roma, che rimane quasi del tutto immutato**. Il bilancio degli spostamenti pendolari (per lavoro e studio) all'interno dell'area metropolitana (nelle ultime analisi censuarie disponibili per **matrice origine-destinazione** degli spostamenti principali, risalenti al 2001), si presentava con un **notevole saldo positivo a favore del capoluogo**. Infatti, mentre i pendolari romani che si dirigevano verso i **comuni dell'hinterland** erano appena **38.128** (corrispondenti ad appena il 3% degli spostamenti quotidiani complessivi dei romani ed all'82,3% dei 46.309 spostamenti in uscita dalla città), i **pendolari di hinterland diretti giornalmente verso Roma** ammontavano a ben **162.722** (erano 139.201 nel 1991), corrispondenti al 75,7% dell'intero flusso di pendolari in ingresso nella città (214.352 nel complesso, insieme ai provenienti anche da altre province e regioni). Dal solo bilancio dell'**interscambio pendolare di area** tra il **capoluogo ed i comuni di hinterland provinciale** si evidenzia un **saldo netto di presenza aggiuntiva giornaliera** nella città di Roma pari a 124.594 pendolari.

Il pendolarismo giornaliero proveniente dall'hinterland e diretto verso il capoluogo è **prevalentemente** di tipo **occupazionale**. Nel 2001 erano infatti ben 126.923 (ma ammontavano a 104.801 nel '91 ed a 74.000 nel 1981), pari al **78,2%** dell'insieme degli spostamenti interprovinciali diretti a Roma, i **lavoratori pendolari** che si dirigevano quotidianamente verso il capoluogo provenendo dai comuni dell'hinterland. Le ragioni della **elevata capacità gravitazionale lavorativa di Roma** esercitata prevalentemente nei confronti dell'hinterland risultano evidenti se solo si osservano con attenzione i dati censuari relativi ai **vari parametri di incidenza** del capoluogo: infatti, nel 2001 mentre a Roma era stanziato il **67,1 % della popolazione provinciale**, il mercato del lavoro locale **offriva una capacità occupazionale pari all'80,5% degli addetti dell'intera provincia**. E' nella misura del **differenziale di incidenza** tra questi due fattori - che riflette lo squilibrio sussistente tra la domanda di lavoro e l'offerta di lavoro, aggravata quest'ultima anche da una accentuata tendenza all'invecchiamento della popolazione residente nel comune di Roma - che si trova una delle interpretazioni del fenomeno. Roma ridistribuisce la **propria popolazione nell'hinterland** per ragioni spesso legate alle **migliori condizioni dell'accesso economico alle abitazioni** (nel secondo semestre del 2007 il differenziale di prezzo di acquisto di una abitazione oscillava mediamente tra il massimo di 7.800 euro/mq nel centro storico di Roma ed un minimo di 1.400 euro/mq nei comuni di hinterland localizzati a circa 40/50 km dal capoluogo e con minor grado di accessibilità) ma mantiene relativamente **accentrata la struttura produttiva** o, se si vuole, **perde attrazione residenziale** ma conserva una buona **attrazione e/o vantaggio localizzativo per le imprese e le istituzioni**.

Nel 2005 e nel 2006, l'*Osservatorio del mercato immobiliare*⁵⁵ segnalava nella

⁵⁵ L'*Osservatorio del mercato immobiliare* della Agenzia del Territorio a partire dai primi anni del 2000, utilizzando le informazioni statistiche contenute nei propri archivi amministrativi, produce periodicamente analisi di flusso sul patrimonio edilizio. L'ampio spettro d'uso di questi dati ne consente anche l'applicazione

Provincia di Roma una intensa **attività edilizia** e di **sviluppo insediativo** nell'insieme dei *120 comuni di hinterland*, attività **superiore** nei **volumi di unità immobiliari realizzate** (residenziali e produttive) a quella rilevabile nel territorio del **Comune di Roma**. Nel 2006 tra gli accatastamenti provinciali di **nuove costruzioni** distinte per tipologia funzionale risultavano localizzate nell'hinterland ben il **50,2% delle residenze**, il **51,4% degli uffici**, il **49,1% dei negozi**, il **40,8% dei centri commerciali**, il **64,6% dei capannoni** ed il **78,7% degli edifici industriali**. Il confronto tra questi ultimi indicatori di sviluppo insediativo risulta ancora più efficace se si pongono in relazione le nuove costruzioni accatastate nei due macro ambiti dell'area romana con le popolazioni che vi risiedono. Ad esempio nell'hinterland nel 2006 sono state accatastate **ben 75 nuove abitazioni ogni 10.000 residenti** contro le **36 nuove abitazioni ogni 10.000 residenti** rilevate nello stesso periodo nel Comune di Roma.

Per di più i programmi di **potenziamento infrastrutturale** (soprattutto le reti del trasporto pubblico metropolitano che migliorano le condizioni dell'accesso e della mobilità di area e tra queste assumono particolare rilievo strategico le speciali linee ferroviarie di trasporto pubblico regionale denominate FR) nonché la diffusione di una *qualità della vita* di tipo urbano, nei *servizi*, nella *rete distributiva* e nelle opportunità del *“tempo libero”* costituiscono fattori che nel loro insieme hanno ridotto notevolmente per le famiglie stanziate nell'area lo svantaggio del *“costo sociale”* della condizione abitativa/residenziale nell'hinterland.

Si può pertanto affermare che si va delineando, in forme ancora non perfettamente strutturate ed in modo prevalentemente **spontaneo**, un'**organizzazione territoriale articolata su più “centri” funzionalmente autonomi**, con **connotati e dimensioni economiche e sociali di tipo locale nella quali, dalle tradizionali gerarchie urbane dominanti nell'area romana si sta evolvendo un sistema di tipo reticolare** che tuttavia ha bisogno, per meglio valorizzare tutte le risorse disponibili riconducendole ad una condizione di **sostenibilità dello sviluppo**, di un incremento delle **attività di regolazione** e di *governance* di livello metropolitano che coinvolga tutte le comunità territoriali locali.

I cittadini di altre nazionalità tra i residenti: uno scenario migratorio in continuo sviluppo tra problematiche prospettive di integrazione culturale, civica ed economica e domanda del mercato del lavoro.

Al 31 dicembre del 2007 gli stranieri residenti in Italia erano **3.432.651** (di cui il 50,4% è rappresentato da donne). Rispetto all'anno precedente i cittadini stranieri residenti risultano aumentati di ben 493.729 unità (+16,8%). Si tratta dell'**incremento annuale più elevato** mai registrato nel corso della **storia dell'immigrazione nel nostro Paese**, da attribuire quasi esclusivamente all'enorme aumento degli immigrati di **cittadinanza rumena** che in un solo anno sono cresciuti di 283.078 unità (+82,7%). Dopo questo *exploit* migratorio la consistenza della comunità rumena in Italia si è addirittura **raddoppiata** consentendole, tra l'altro, di divenire la comunità di residenti stranieri più **numerosa** sostituendosi nel primato alla comunità dei cittadini albanesi. L'incremento della popolazione straniera residente nel nostro Paese è dovuto in misura non trascurabile anche al continuo **incremento dei nati di cittadinanza straniera**

(64.049, figli di genitori residenti in Italia, entrambi stranieri). L'apporto della popolazione straniera allo **sviluppo demografico naturale e migratorio** è quindi decisamente **rilevante**, soprattutto se contrapposto al **bilancio naturale della popolazione residente di cittadinanza italiana** che risulta negativo nella maggior parte delle regioni. La popolazione residente in Italia, che nel corso del 2007 è passata da 59.131.287 a 59.619.290 abitanti (+488.003 unità), è infatti cresciuta unicamente grazie alla presenza di cittadini **stranieri residenti nel nostro Paese** (+493.729, come risultante di saldi naturali e migratori positivi nell'anno di riferimento). Gli stranieri residenti nel Paese ora rappresentano il **5,8% della popolazione residente complessiva** (era pari al 5% nel 2006). L'incidenza degli stranieri residenti tra il 2001 (2,3%) ed il 2007 si è quindi più che raddoppiata (+3,5 punti di peso percentuale). Tra gli stranieri residenti ormai si trovano ben 457.345 persone che sono nate in Italia - ed in gran parte ancora minori - per le quali si può usare il termine di immigrati di **“seconda generazione”** (pari al 13,3% degli stranieri residenti). La popolazione straniera risiede soprattutto nelle **regioni nord-occidentali e nord-orientali**⁵⁶ (dove è complessivamente presente il **62,5% degli stranieri**) seguite dalle regioni del **centro** (25%) e da quelle del **mezzogiorno**, quest'ultimo con un carico demografico pari ad appena il 12,5% della popolazione straniera complessivamente residente nel Paese.

Un rapido raffronto tra il livello di presenza di popolazione straniera nelle **nove province metropolitane** del Paese rivela come **l'area romana** (capoluogo e insieme dei comuni di hinterland provinciale) si situi attualmente al **terzo posto per livello di multietnicità** della popolazione (ma al **2° posto** per il numero di stranieri residenti: 321.887 - +15,6% relativamente all'anno precedente - contro i 344.367 stanziati nell'area milanese) raggiungendo una incidenza relativa di stranieri tra i residenti pari al **7,9%**. La provincia di *Roma* si colloca infatti per presenza relativa di stranieri dopo le aree di *Milano* (8,8%) e di *Firenze* (8,7%). In queste stesse aree e soprattutto in quelle del centro-nord si rileva anche il significativo sostegno che i flussi migratori internazionali assicurano al mantenimento dello stock della popolazione residente, altrimenti avviata verso il declino demografico e l'invecchiamento, contribuendo peraltro anche al **sostegno strutturale dell'offerta in mercati del lavoro particolarmente dinamici**.

Il **profilo etnico** delle comunità straniere **prevalenti** stanziato nelle varie aree metropolitane tende a **caratterizzarsi** ed a **differenziarsi** in relazione sia alla dislocazione **geografica** e/o agli **accessi portuali aerei e marittimi** sia alle specificità dei **mercati del lavoro locali**: nell'**area di Roma** prevalgono la comunità **rumena** (28,7%) e quella **filippina** (8%).

Infine un accenno ai fenomeni di **“regolarizzazione” amministrativa** dei cittadini stranieri, innescati da vari provvedimenti legislativi adottati a partire dagli anni '90 sino ad oggi, provvedimenti che hanno consentito ciclicamente la fuoriuscita dalla condizione di **illegalità** a numerosi stranieri privi di **permesso di soggiorno**: l'approvazione della Legge 189/02 (nota come legge Bossi-Fini), che ha portato ad oltre **700 mila nuove domande di regolarizzazione**, può essere definita come il **maggior intervento** in materia finora effettuato in Italia: in poco più di un anno sono stati concessi circa 650 mila permessi di soggiorno. Nell'**area romana** si è verificato il più elevato numero di **regolarizzazioni** (96.857) tra le nove aree a confronto

⁵⁶ Quasi un quarto degli stranieri residenti in Italia si trova in Lombardia e - in particolare - nella provincia di Milano dove si concentra circa il 10% del totale degli stranieri residenti in Italia

Nella provincia di **Roma**, secondo i dati del Ministero degli Interni, nel 2007 (al 1 gennaio) soggiornavano ben **l'84,7% dei 254.704 stranieri regolari** stanziati nel **Lazio**, un livello di incidenza **regionale** quasi totalizzante che tuttavia ha evidenziato nell'ultimo biennio un modesto segnale decrementale (-2,7 punti percentuali) in favore di un contenuto **riequilibrio territoriale** verso le altre quattro province ed in particolare verso la provincia di **Viterbo** dove si è registrato il più elevato incremento del peso incidenziale regionale di stranieri soggiornanti (+1,4 punti percentuali). Nella provincia di **Latina** soggiornavano 13.653 cittadini stranieri (il 5% tra quelli soggiornanti nel Lazio), nella provincia di **Viterbo** 13.202 (il 4,8%), nella provincia di **Frosinone** 10.069 (il 3,7%) ed in quella di **Rieti** 5.052 (l'1,8%).

Cittadini stranieri soggiornanti e residenti nella provincia di Roma: le motivazioni della presenza.

Tra gli stranieri soggiornanti e residenti nella provincia di Roma sono individuabili **due componenti migratorie** ben distinte. La prima più **tradizionale** e **tendenzialmente stabile** e comunque attualmente minoritaria costituita sia dai membri stranieri delle numerose **comunità religiose cattoliche** qui localizzate in ragione della presenza del Vaticano (tra i permessi di soggiorno ben 21.411, il 9,2 %, sono stati concessi per motivi religiosi) sia dagli appartenenti alle **comunità nazionali** dei vari paesi dell'**Unione Europea** e dei paesi **extra-europei** a “**sviluppo avanzato**” (circa 4.300 cittadini stranieri hanno motivato il loro permesso di soggiorno come “residenza elettiva”) che qui risiedono o soggiornano per ragioni prevalentemente connesse alle funzioni di **capitalità dell'area**. La seconda componente, la più consistente e **problematica** dal punto di vista delle chance di **integrazione socio-economica e culturale**, è quella che si è manifestata in modo prevalentemente spontaneo in tutto il Paese, in modo sempre più imponente e tumultuoso, a partire dagli **anni “novanta”**, sospinta e motivata tanto dall'instabilità socio-politica dei paesi d'origine quanto dagli squilibri delle opportunità di sviluppo economico sussistenti tra le aree geo-economiche di provenienza e quelle di attrazione migratoria.

Al 1° posto tra le motivazioni dei permessi di soggiorno concessi nella provincia di Roma, così come nel resto del Paese (e non potrebbe essere altrimenti considerata la normativa migratoria vigente), spiccava, con una incidenza del 60,8% quella del **lavoro** (subordinato e autonomo), seguita dai motivi di **famiglia** con una incidenza del 22,8% mentre al 3° posto si situavano i motivi **religiosi** (9,2%) seguiti dai motivi di **studio** (4%), mentre le altre tipologie minoritarie di motivazione previste (*residenza elettiva, asilo politico, umanitarie*) si attestavano, nell'ordine e rispettivamente, sotto l'1,9%.

Lavoro e ricongiungimento familiare insieme rappresentavano l'83,3% delle motivazioni sottostanti al rilascio dei relativi titoli di soggiorno **segnalando il crescente livello di integrazione economica e sociale** che interessa la popolazione immigrata legale stanziata nell'area. I flussi migratori internazionali ormai rappresentano *linfa vitale* non soltanto per alcuni settori del mercato del lavoro dell'area dove per motivi culturali è scarsa l'offerta di lavoro dei residenti nazionali (come ad esempio quello del lavoro domestico e della sua nuova articolazione assistenziale del lavoro “badante” e più in generale quello dei “cattivi lavori” rifiutati dai cittadini italiani), ma anche per il mercato del lavoro in genere stante i **processi di invecchiamento della popolazione**

residente nazionale, tendenza che minaccia persino le prospettive di **ricambio generazionale** tra gli “attivi”.

Residenti stranieri e partecipazione produttiva: tra mercato del lavoro e neo-imprenditorialità

Nel 2006 tra i lavoratori assicurati presso la sede provinciale di Roma dell'**Inail** risultavano iscritti, come **occupati “nati all'estero”**, circa 165.600 lavoratori tra i quali la maggioranza relativa, circa 38.700 (il 23,4%) risultavano di nazionalità **romena** seguiti da cittadini **Filippini** (9.800, pari al 5,9% tra gli occupati stranieri), da cittadini **Polacchi** (9.100, pari al 5,5%) e da cittadini **Albanesi** (6.750, pari al 4,1%).

Gli immigrati stranieri occupano un posto rilevante nell'economia locale, non soltanto come **lavoratori dipendenti** ma anche dando vita ad iniziative crescenti di “autoimpiego” di tipo **imprenditivo** e di **lavoro autonomo**. Nel 2007 23.672 cittadini stranieri extra-UE (erano 13.869 nel 2003, +70,7%) appartenenti in maggioranza alle comunità provenienti dalla *Romania*, dal *Bangladesh*, dalla *Cina*, dall'*Egitto*, dal *Marocco*, dalla *Nigeria* e dalla *Polonia* - nazionalità a cui nell'insieme appartengono circa il 54% dei titolari e/o soci di impresa stranieri - risultavano come **titolari** e/o **soci di altrettante imprese** iscritte alla CCIAA di Roma. Queste imprese gestite da cittadini stranieri e che costituiscono ben il 18,8% tra le imprese individuali operano prevalentemente nei settori dei **servizi** (13.561 imprese, pari al 57,3%, ma tra queste ben 9.508 operano nel settore del commercio), delle **costruzioni** (4.657 imprese, pari al 19,7%) delle **attività manifatturiere** (1.985 imprese, pari all'8,4%) e delle **altre attività dei servizi** (3.469 imprese pari al 14,7%). Peculiari poi appaiono le “attitudini” produttive dei cittadini stranieri imprenditori in relazione alla **nazionalità di appartenenza**. Infatti tra i cittadini **romeni** e tra i cittadini **polacchi** l'attività prevalente d'impresa è quella delle **costruzioni** mentre tra i cittadini **bengalesi**, **cinesi**, **egiziani**, **marocchini** e **nigeriani** l'attività prevalente è quella del **commercio**.

Un **indicatore abbastanza significativo** dell'apporto che i lavoratori stranieri danno all'economia del nostro Paese è dato dall'ammontare delle **rimesse** inviate ogni anno nei paesi di origine. Secondo un recente studio del *Centro Studi Sintesi di Venezia* l'ammontare monetario che quasi i tre milioni di migranti in Italia hanno spedito nei loro paesi d'origine lo scorso anno sarebbe pari a **6 mld di euro**. Un flusso di liquidità pari allo **0,4% della ricchezza complessivamente prodotta a livello nazionale** e che dal 2000 al 2007 e' cresciuta di quasi dieci volte (+927%). Ebbene sempre secondo la ricerca citata la **provincia di Roma** risulterebbe al **primo posto per volume monetario di rimesse** (da qui infatti risulterebbe inviato ben un **quarto del valore delle rimesse** complessivamente registrate nell'anno in tutto il territorio nazionale).

Residenti stranieri e integrazione culturale: la seconda generazione e l'inserimento nelle attività educative

Per quanto riguarda un'altra “dimensione” dei fenomeni migratori, quella dell'**impatto sui servizi educativi**⁵⁷, che ne segnala indirettamente **misura e forme di**

⁵⁷ Presenza che ha indotto una rapida revisione dei tradizionali modelli didattici al fine di renderli più adeguati

radicamento, si osserva come la provincia di Roma nel periodo intercedente tra l'anno scolastico **2000-2001** e l'anno scolastico **2006-2007** sia stata interessata da una **notevole dinamica di sviluppo** della **popolazione scolastica straniera** (+223%) inferiore soltanto a quella che si è evidenziata nella provincia metropolitana di **Torino** (+304%). Dall'anno scolastico 2003-2004, in sintonia con i mutamenti strutturali dei fenomeni migratori e delle diverse capacità attrattive, si evidenzia nelle medesime **province metropolitane** un riposizionamento della nazionalità prevalente tra gli alunni stranieri iscritti: nell'**area romana**, così come in quella di **Torino**, emergono al 1° posto i minori di **cittadinanza romena**, in quella di **Milano** e di **Genova** emergono gli **alunni ecuadoregni**, in quella di **Firenze** prevalgono gli **alunni albanesi** ed in quella di Bologna gli **alunni marocchini**.

Nell'anno scolastico **2006-2007**, nell'insieme delle **cinque province del Lazio** si contavano **41.939 alunni stranieri iscritti** tra i quali ben **33.873** (l'80,8%) erano iscritti nelle scuole primarie e secondarie di 1° e 2° grado della sola **provincia di Roma**.

Gli insediamenti delle comunità straniere residenti negli ambiti territoriali metropolitani: dopo il capoluogo si sviluppano in modo intenso anche gli insediamenti nell'insieme dei comuni di hinterland

Tra il 2001 ed il 2007 si è osservata una modesta ma significativa inversione di tendenza nella tradizionale **capacità attrattiva** esercitata dal capoluogo nei confronti della **popolazione straniera** residente nell'area. Sino al 2001 infatti nel capoluogo risiedevano ben il 72,1% dei residenti stranieri dell'intera provincia (122.758 a fronte di 47.461 cittadini stranieri residenti nell'hinterland) mentre nel 2007 l'incidenza provinciale dello stock di popolazione straniera insediata nel comune di Roma (218.426 contro i 103.461 residenti nell'hinterland) era declinata al 67,9%. Ora la **distribuzione territoriale dei residenti stranieri** nei macro-ambiti territoriali dell'area risulta maggiormente equilibrata e quasi **coincidente** con quella della **popolazione complessivamente residente**. Tra il 2001 ed il 2007, mentre la popolazione straniera residente nel capoluogo si è accresciuta del 77,9% quella **residente nell'insieme dei comuni di hinterland** si è infatti sviluppata ad un **ritmo notevolmente più intenso** (+132,7%) anche per l'effetto di una improvvisa intensificazione della tendenza che si è verificata nel corso del 2007.

Con ogni evidenza le motivazioni - prima tra tutte quella della difficoltà di accesso economico alle abitazioni - che hanno spinto molti tra i residenti nazionali a trasferire la loro residenza nei comuni di hinterland si sono progressivamente estese, di pari passo con i processi di radicamento, ai nuovi residenti stranieri che hanno così contribuito in modo non irrilevante al **più generale processo di riequilibrio insediativo** in atto nell'area.

Considerato l'eccezionale incremento dei residenti stranieri che si è verificato nell'hinterland nel 2007 (+30,7%), il gruppo dei comuni dove si registrano i massimi insediamenti di cittadini stranieri (pari o superiori a 2.000 residenti) si è discretamente ampliato. Nel 2007 infatti in ben 14 tra i 120 comuni di hinterland (erano ancora nove nel 2006) si rilevano significative presenze di cittadini stranieri residenti: **Guidonia** (6.244), **Fiumicino** (5.813), **Ladispoli** (5.642), **Pomezia** (4.898), **Tivoli** (4.617), **Anzio**

(4.113), **Fonte Nuova** (3.307), **Ardea** (3.238), **Velletri** (2.938), **Monterotondo** (2.506), **Marino** (2.331), **Nettuno** (2.286), **Albano** (2.245) e **Cerveteri** (2.244) anche se in **termini relativi** la maggiore presenza di residenti stranieri tra la popolazione si osserva soltanto nel comune di **Ladispoli** (14,9%) mentre quella minima si osserva nel comune di **Nettuno** (5,3%). In questo sottoinsieme di comuni (tutti con una popolazione superiore ai 25.000 abitanti, ma ben cinque superano i 50.000 abitanti) ad **alto ed elevato sviluppo demografico** si addensa complessivamente il 48,3% (648.095) della popolazione di hinterland ed il 50,7% (52.422) dei residenti stranieri complessivamente insediati nel medesimo ambito (103.461).

Tra tutti, il comune di **Ladispoli** e quello di **Fonte Nuova** presentano il più **alto livello di composizione multietnica** (il 14,9% ed il 12,5% dei rispettivi residenti sono cittadini stranieri), mentre all'opposto quello di Nettuno registra il più **basso livello** di incidenza di residenti stranieri (5,3%). Due significativi indicatori demografici di **radicamento e integrazione** (l'**incidenza di bambini e ragazzi stranieri tra i minori residenti** e l'**incidenza tra i nati nell'anno di bambini con cittadinanza straniera**) individuano i comuni di **Fonte Nuova** e di **Ladispoli** come quelli in cui si rileva tanto una elevata **incidenza di stranieri tra i minori residenti** (rispettivamente il 10,8% e il 10,4%.) quanto la **maggiore presenza di neonati stranieri tra i nati nell'anno** (23,3% nel comune di Ladispoli e 22,5% nel comune di Fonte Nuova), confermandone quindi una decisa **vocazione multietnica**. Entrambi questi comuni sono peraltro anche fra quelli di hinterland in cui si è rilevata sia una elevata **capacità attrattiva di cittadini stranieri** (nell'anno di riferimento gli **iscritti all'anagrafe** di cittadinanza straniera corrispondevano nel comune di **Ladispoli** al 50,5% dei nuovi iscritti e nel comune di **Fonte Nuova** al 35,3%) quanto una **discreta presenza relativa**, tra i residenti stranieri, di una **seconda generazione** di persone nate in Italia (il 17,5% nel comune di **Fonte Nuova** e l'11,7% nel comune di **Ladispoli**).

In questi **medesimi comuni di hinterland** con la più elevata presenza assoluta di residenti stranieri si individuano anche fenomeni di **addensamento territoriale** di comunità nazionali **numericamente prevalenti** (osservate soltanto tra le prime quattro stanziate in ciascuno dei nove comuni considerati). Nell'insieme di questi comuni si rileva innanzitutto come il **profilo migratorio attuale** si caratterizzi per la prevalenza di residenti provenienti dai paesi **dell'Europa dell'est** (**romeni** soprattutto - ben 25.000, pari al 48,6% dei residenti stranieri in questo raggruppamento di comuni - seguiti a molta distanza da **polacchi**, **albanesi**, e **bulgari**). Insieme questi gruppi nazionali dell'est Europa rappresentano nei quattordici comuni considerati ben il 62% tra i residenti stranieri. In particolare i **cittadini romeni** risultano di gran lunga la **prima comunità** per consistenza numerica in ben 13 comuni, con una incidenza percentuale tra i residenti stranieri compresa tra un massimo del 67,4% a **Tivoli** ed a **Guidonia** (60%) ed un minimo del 24,7% ad **Anzio**, mentre i cittadini **bulgari** risultano prevalenti nel comune di **Nettuno**.

Il sistema economico locale: dopo l'ininterrotta serie di primati di performance produttive (PIL, occupazione e sviluppo del sistema di imprese) dell'ultimo quinquennio si manifestano anche nell'area romana i primi segnali di recessione indotti dalla crisi produttiva globale

Nella seconda metà del 2008 si evidenziano anche nella provincia di Roma i

primi segnali recessivi indotti dalla grande crisi finanziaria⁵⁸ partita dagli Usa ma ormai globalizzata ed estesa alla “economia reale”. Nelle medie annuali nel 2008 aumentano infatti ed in modo considerevole tra le forze di lavoro i **disoccupati** (da 103.000 nel 2007 a 129.000 nel 2008: + 24,4%) facendo risalire - per la prima volta dopo un decennio - il tasso di disoccupazione dal 5,8% del 2007 al 7,1% del 2008 (+1,3 punti %). Il calo di occupati intervenuto tra il 2007 ed il 2008 (nelle medie annuali e nel Lazio) ha interessato il **settore agricolo** (-13,9%), il settore delle **industrie** in senso stretto (-2,5%) ed il settore del **commercio** (-0,5%) mentre gli occupati complessivi si sono accresciuti del +1,4% (incremento minimo dell'ultimo quinquennio) soprattutto per la tenuta occupazionale del settore terziario nel suo complesso (+2,9%).

Anche il numero di ore di **cassa integrazione ordinaria e straordinaria** (operai e impiegati) mensili autorizzate nel periodo dicembre 2008- marzo 2009 segnala la presenza di una situazione di crisi crescente: le ore di **CIG ordinaria** infatti nel periodo sono passate da 84.678 (dicembre 2008) a 217.852 (marzo 2009) con un incremento di periodo pari al +157% mentre sempre nello stesso periodo le ore di **CIG straordinaria** evidenziano una velocissima e ben più consistente dinamica incrementale passando da 146.786 (dicembre 2008) a ben **3.155.779** (marzo 2009) con un incremento di periodo del **2.048 %**. Un confronto, operato mediante il medesimo indicatore, tra l'area di **Roma** e quella di **Milano** che contano all'incirca su un bacino occupazionale abbastanza equivalente (nel 2008 nella provincia di Milano si contavano 1.807.000 occupati e nella provincia di Roma 1.698.000) evidenzia effetti sul monte ore di **CIG straordinaria** autorizzata nell'area di Roma molto più **preoccupanti**. Infatti a partire dal mese di febbraio del 2009, mentre il monte ore mensile di CIG straordinaria nell'area di Milano rimane pressoché stabile e **sotto il milione di ore**, nell'area romana si dinamizza rapidamente superando il milione e raggiungendo e superando i tre milioni di ore (un valore più che **triplo di quello osservabile nell'area milanese**).

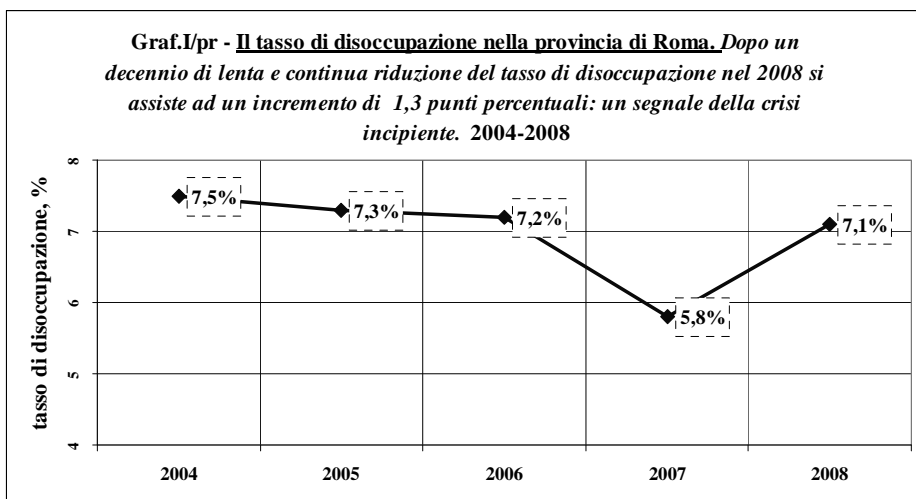
Negli ultimi mesi del 2008 si sono manifestati i primi effetti recessivi anche sulla **domanda turistica locale**. Infatti il bilancio annuale della ricettività dell'area segnala un **tasso decrementale**, relativamente all'anno precedente, del **-3,4% negli arrivi** e del **-3,8% nelle presenze** corrispondenti rispettivamente a circa 423.000 arrivi in meno ed a 1.158.000 presenze in meno. Nel 2008 i **tassi di occupazione di camere e letti** declinano ovunque nel **capoluogo** e nell'**hinterland** ed interessano, sia pure in modo diverso, tutte le **categorie alberghiere**.

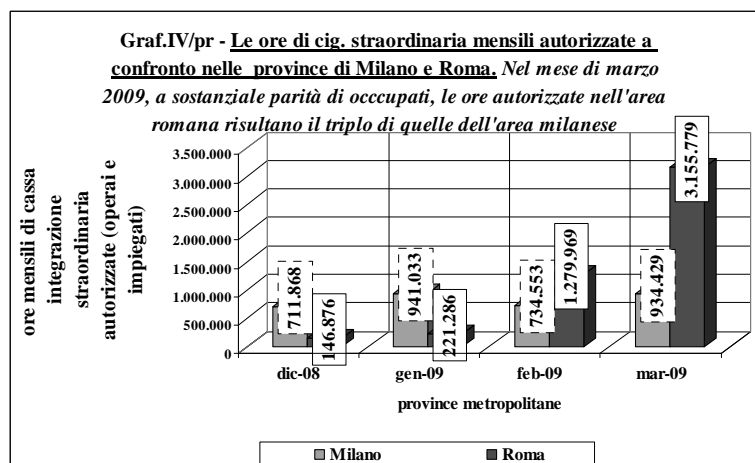
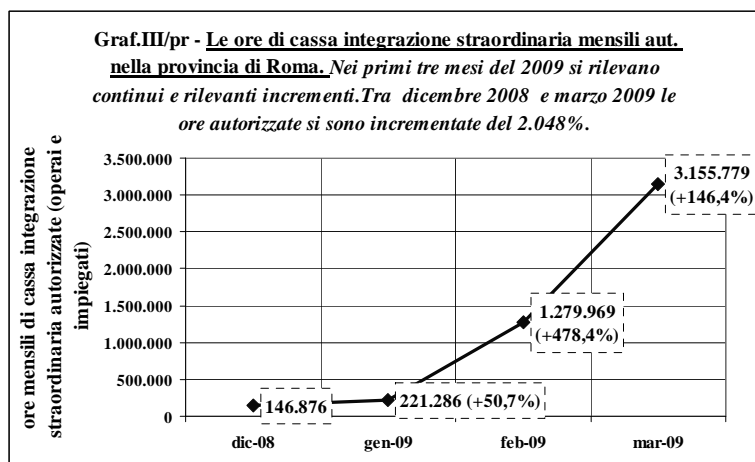
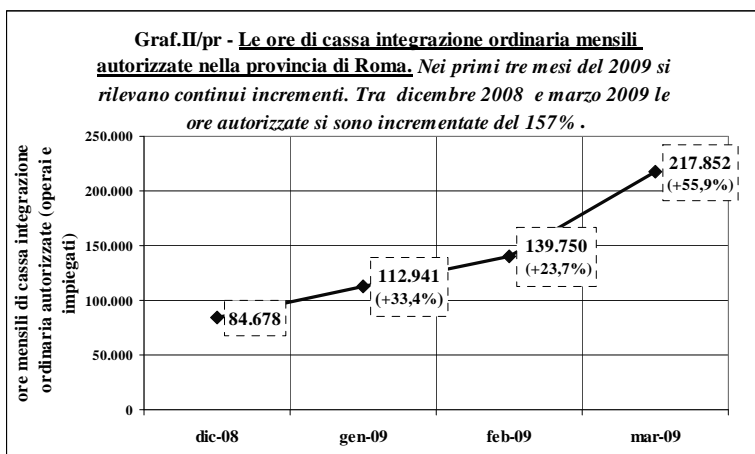
Nel 2008 si è rilevato nel Paese un **incremento (+11,7%) dell'importo complessivo di effetti protestati** (cambiali, assegni per un ammontare di **4,1 mld di euro** equivalenti a circa lo 0,3% del valore aggiunto nazionale). L'analisi **comparata** della **distribuzione territoriale** e delle **tendenze** del fenomeno dei **protesti tra le aree di Roma e Milano** evidenzia come nell'area di **Roma** si osservi il **più alto valore complessivo dei protesti** (598,3 ml di euro pari al 14,6% dell'importo complessivo dei protesti elevati nel Paese) mentre l'area di **Milano** si attesti al 2° posto (con 527,9 ml di euro equivalente al 12,8%). Per di più l'area di **Roma** precede l'area di **Milano** anche in termini relativi per quanto afferisce l'indicatore riguardante il **numero dei protesti per 1.000 residenti** (con 44 protesti ogni 1.000 abitanti contro i 39 protesti ogni 1.000 abitanti).

⁵⁸ La nota è stata allestita utilizzando alcuni indicatori macro-economici recentissimi disponibili considerata la necessità di offrire una copertura informativa alla analisi dei primi effetti recessivi sulla economia dell'area . Le tabelle ed i grafici qui inclusi non sono presenti all'interno del rapporto.

La congiuntura recessiva comincia a far sentire i suoi effetti anche sul **sistema di imprese locali** che, nel 2008, **registra la crescita più contenuta degli ultimi anni** (+1,7% contro il +2,7% dell'anno precedente). Tra il 2007 ed il 2008 il bilancio tra iscrizioni e cessazioni risultante dal Registro anagrafico delle imprese della Camera di Commercio di Roma ha infatti fatto segnare un attivo di **sole 7.057 unità**, (421.107 registrate nel 2007 contro le 428.164 registrate nel 2008).

Tab I/pr - Indicatori del mercato del lavoro nella Provincia di Roma, anni 2004 - 2008 (anni nuova RCFL – Istat (v.a. in migliaia %))								
Anni	occupati		persone in cerca di occupazione		tasso di disoccupazione		forze lavoro	
	V.A	Var. %	V.A	Var. %	%	Var. in punti %	V.A	Var. %
2004	1.549	-	126	-	7,5	-	1.675	-
2005	1.564	1,0	123	-2,4	7,3	-0,2	1.687	0,7
2006	1.588	1,5	124	+0,8	7,2	-0,1	1.712	1,5
2007	1.676	5,6	103	-16,6	5,8	-1,4	1.780	4,0
2008	1.698	1,3	129	+24,4	7,1	+1,3	1.827	2,6





Il sistema delle imprese attive locali: un sistema particolarmente dinamico tra le aree metropolitane per performance di sviluppo; l'incidenza delle imprese di "terziario avanzato"

Tra il 1996 ed il 2007 si è costantemente registrata una **particolare tendenza espansiva a ritmi annuali sostenuti** della **base di imprese** localizzate nell'area romana. La tendenza espansiva ha toccato dapprima il picco di **dinamica incrementale** del +4,4% (nel 2000 - l'anno della celebrazione *giubilare*) ed il valore minimo del +1,7% (nel 2002 - l'anno di un primo "raffreddamento" congiunturale dell'economia nazionale e europea) per poi nel 2007 risalire nuovamente sino al massimo storico del periodo osservato (+5%). Le performance espansive **recenti** del sistema di imprese romane risultavano in ogni caso notevolmente superiori (più che doppie) di quelle osservabili nel livello **nazionale**. Nel 2007 l'**area di Roma**, per la consistenza dello **stock di imprese attive** localizzate (247.526), è **seconda** solo **all'area di Milano** (280.067 imprese). La **base di imprese** stanziata **nell'area romana** si evidenzia, tra quelle localizzate nelle grandi aree metropolitane nazionali, per **alcune caratteristiche strutturali e tendenze complessive e settoriali**: è quella che presenta il **più alto livello di polarizzazione territoriale regionale** (il 64,9% delle imprese attive regionali sono stanziata nella provincia di Roma); si colloca al **2° posto**, dopo quella milanese, per l'**incidenza delle società di capitale** tra le imprese attive (il 20,9% - incidenza assunta come indicatore "proxy" di solidità strutturale del sistema di imprese locali); si situa, nell'anno di riferimento, al **1° posto** per la **vitalità imprenditiva** (sintetizzata dall'indicatore **imprese iscritte per 100 cessate** che riassume i valori del "bilancio naturale" annuale delle imprese - nell'anno di riferimento 148 imprese iscritte per 100 cessate); nel 2007 è quella che ha realizzato di gran lunga la **migliore performance incrementale** dello stock di imprese localizzate (+ 4,5%) in presenza di incrementi modesti (non superiori al +1,3% registrato nella provincia di Torino) o addirittura di situazioni di decremento dello stock (nelle province di Bari, Napoli e Bologna); si colloca al **1° posto** per la **presenza relativa** (il 3,1%) di imprese del settore della **intermediazione monetaria e finanziaria**; si posiziona al **1° posto** per la **presenza relativa** (il 6,8%) di imprese attive nel comparto dei **servizi di istruzione, sanità e sociali in genere** coerentemente con il profilo strutturale di mercato di una grande area metropolitana.

Le dinamiche del profilo settoriale del sistema di imprese locali: l'elevata incidenza del terziario

Tra il 2000 ed il 2007 l'**analisi settoriale** della **variazione percentuale di periodo dello stock di imprese** attive stanziata nell'area romana segnala le migliori performance tra le **imprese dell'istruzione** (+89,2%), tra le **imprese delle attività immobiliari, di informatica e di ricerca** (+70,1%), tra le **imprese sanitarie e di altri servizi sociali** (+52,8%), tra le **imprese del settore delle costruzioni** (+45,9%), tra le **imprese di intermediazione monetaria e finanziaria** (+36,4%), tra le **imprese della pesca e della piscicoltura** (+33,3%), tra le **imprese di produzione e distribuzione energetica** (+26,2%) e tra le **imprese alberghiere e della ristorazione** (+22%). Si può pertanto rilevare come i "picchi" di performance positiva riguardino prevalentemente le imprese appartenenti al **terziario**, sia quello tradizionale, sia quello innovativo.

Nell'arco degli anni '90 e sino al 2007 il profilo produttivo della base di imprese localizzate nell'area romana si è discretamente modificato definendo un diverso **quadro strutturale di composizione settoriale**. Si intravede infatti un **nuovo assetto**

produttivo locale dove pesano meno le **imprese del settore manifatturiero**, del **settore dei trasporti e delle comunicazioni** e del **settore del commercio e delle riparazioni** e dove invece sono **maggiormente** rappresentate le imprese del **settore del credito**, **assicurazioni e dei servizi alle imprese**, del **settore delle costruzioni**, del **settore dei servizi sociali e personali** e del **settore degli alberghi e dei pubblici esercizi**.

Nel confronto tra il **quadro strutturale** del **sistema di imprese nazionale e locale** risultante nel 2007, l'area romana continua a caratterizzarsi con una **forte componente di imprese terziarie**, (nell'insieme il 69,4% contro il corrispondente 54,6% nazionale) anche se al suo interno **regredisce** la **componente più tradizionale** e si **incrementa** quella **innovativa-direzionale**.

Assetto, dinamiche e profilo delle imprese localizzate nel capoluogo e nell'insieme dei comuni di hinterland: il raggiunto equilibrio territoriale nella distribuzione delle imprese anche se nel capoluogo sono maggiormente presenti le attività del terziario evoluto e strategico

L'analisi degli **equilibri distributivi** tra il sistema delle imprese localizzate nel **comune di Roma** e quelle localizzate nell'**hinterland** segnala, nell'insieme intersettoriale, una raggiunta **simmetria distributiva** tra i due macro-ambiti provinciali. Le imprese attive stanziate nell'hinterland (80.601 nel 2007, ma erano 75.487 nel 2005) corrispondono infatti al 32,6% dell'insieme delle imprese localizzate nell'area, mentre l'incidenza del peso insediativo della popolazione che risiede nell'ambito è del 33,1%.

Lo squilibrio distributivo che negli anni '90 ancora sussisteva tra i due macro-ambiti dell'area romana (nel 1996, le imprese attive localizzate nell'hinterland rappresentavano appena il 22,7% dello stock provinciale complessivo) si è difatti attenuato nel corso dell'ultimo decennio. Da allora lo stock di imprese attive nei comuni di hinterland si è incrementato con **dinamiche molto più intense** di quelle che si sono registrate nel capoluogo (+29,7% contro +19,3% rispettivamente). Tuttavia l'analisi della distribuzione territoriale delle imprese nei **singoli rami produttivi** evidenzia un discreto **squilibrio localizzativo** dell'hinterland dove sono meno presenti le **attività imprenditive del terziario evoluto e strategico**.

Le asimmetrie insediative delle imprese tra i 120 comuni dell'hinterland provinciale

A fronte di un migliorato equilibrio tra le imprese localizzate nel capoluogo e quelle localizzate nell'hinterland si evidenzia tuttavia uno squilibrio territoriale tra le varie sub-aree che compongono quest'ultimo. Si rileva infatti una particolare **concentrazione** di circa **47.000 aziende** (pari al 59,2% delle imprese localizzate nell'hinterland) in soli **18 comuni**. Si tratta dello stock di imprese presenti nei comuni di **Velletri** (4.044 imprese), di **Guidonia** (3.884 imprese), di **Fiumicino** (3.733 imprese), di **Pomezia** (3.644 imprese), di **Tivoli** (3.065 imprese), di **Anzio** (3.050 imprese), di **Civitavecchia** (3.000 imprese), di **Nettuno** (2.646 imprese), di **Ladispoli** (2.419 imprese), di **Albano** (2.347), di **Cerveteri** (2.319 imprese), di **Monterotondo** (2.277 imprese), di **Marino** (2.276 imprese), **Ardea** (2.153 imprese), **Ciampino** (1.969 imprese), **Mentana** (1.706 imprese), di **Genzano** (1.665 imprese) e di **Frascati** (1.547 imprese).

L'occupazione: proseguono le dinamiche positive della base occupazionale (la seconda del Paese, dopo l'area di Milano) anche se si incrementano sia il lavoro a termine sia le forme di lavoro "flessibile" e permane su livelli elevati la disoccupazione tra le giovani donne ed i giovani uomini

Nella seconda metà degli anni '90 e sino a tutto il 2007, la progressiva uscita dal ciclo congiunturale economico recessivo nell'area romana ha consentito, come nel resto del Paese, non soltanto di **recuperare la base occupazionale preesistente** (1.405.000 occupati nel 1993, all'inizio della fase recessiva) ma anche di **ampliarla** raggiungendo 1.676.000 occupati nel 2007. Considerevole è la **performance** di dinamica di **recupero e di sviluppo occupazionale** conseguita a partire dal 1996 dal sistema locale romano che ha sino ad oggi costantemente superato nel tasso di crescita l'analogo trend nazionale di periodo, pur partendo da una situazione sfavorevole di maggiore **effetto recessivo della crisi congiunturale**. Infatti, nonostante la **fase espansiva del ciclo occupazionale** si sia **ridotta a livello nazionale** e soprattutto nelle aree settentrionali del Paese (dove la di-namica occupazionale mostra un rallentamento già dal 2001), il **mercato del lavoro ro-mano è ancora molto dinamico**. Gli indicatori mostrano difatti una maggiore capacità di tenuta del sistema produttivo locale, nonostante ci si trovi nuovamente in una fase di **congiuntura economica negativa**.

Nel nuovo **decennio** negli anni compresi tra il **2000** (l'anno del *Giubileo*) ed il **2007** il mercato del lavoro romano continua ad attraversare mediamente un periodo di considerevole **espansione** con *performance* che spesso superano quelle delle altre province metropolitane centro-settentrionali. Lo stock delle **Forze di lavoro** si accresce passando da 1.614.000 a 1.779.000 unità (+165.000 unità, pari ad un tasso incrementale di periodo del 10,2%) mentre parallelamente, ma in modo ancora più dinamico, lo stock degli **occupati** si accresce di ben 241.000 unità (+16,8%) talché alla fine del periodo osservato si "prosciuga" considerevolmente anche lo stock dei **disoccupati** che passa da 179.000 a 103.000 persone (-76.000 unità con un decremento pari al 42%), variazione che riconduce il **tasso di disoccupazione** ai minimi storici dei due ultimi decenni (**5,8%**). In questo periodo lo **stock degli occupati** si accresce, in media annuale, di circa il 2% ma in particolare si distinguono, per livelli di *performance*, l'anno 2002 (+3,1%) ed il 2007, quest'ultimo con una variazione incrementale di livello eccezionale (+5,6% sull'anno precedente).

Il profilo **dell'occupazione nei vari settori produttivi**, così come si configura nel 2007, segnala un **fortissimo addensamento occupazionale** (l'83,5%, corrispondente a circa 1.400.000 occupati), +1,5 punti percentuali di incidenza relativamente all'anno 2000) nell'insieme delle **attività terziarie**, seguito dal settore **industriale** (includente anche il settore delle costruzioni e delle altre attività di trasformazione), che registra una incidenza **occupazionale** pari al 14,9% (con circa 250.000 occupati, -1,6 punti percentuali di incidenza relativamente all'anno 2000) e da quello **agricolo** che con soli 26.000 addetti pari all'1,6% (-0,1 punti percentuali di incidenza relativamente all'anno 2000) rappresenta un **bacino occupazionale** marginale.

Il mercato del lavoro dell'area romana: le specificità strutturali tra i bacini occupazionali delle grandi aree metropolitane nazionali

Spiccano per la **dimensione**, tra tutti i mercati del lavoro metropolitano, i **bacini occupazionali** delle aree di **Milano** e **Roma** che, situandosi entrambi sopra la

soglia di 1.500.000 occupati (rispettivamente e nell'ordine, 1.792.586 e 1.676.490), si dispongono, a breve distanza l'uno dall'altro, al 1° e 2° posto della specifica graduatoria distaccando, per più di 700.000 unità, il terzo mercato del lavoro metropolitano, quello di **Torino**, dove si registrano 956.993 occupati. Il **mercato del lavoro dell'area romana** si evidenzia, tra quelli delle grandi aree metropolitane nazionali, per **alcune caratteristiche strutturali e tendenze di dinamica**: è quello che si presenta con il più alto livello di **polarizzazione territoriale** dell'occupazione regionale (drena da solo ben il **75,7% degli occupati regionali**, che si posiziona al **1° posto** per la **dinamica annuale** (2006/2007) della **base occupazionale** (+5,6%), che si colloca al **1° posto** (con l'83,5% di occupati) per il **peso occupazionale dell'insieme dei settori produttivi che compongono il terziario** ma che si posiziona al penultimo posto (con l'8,7% di occupati) per livello di occupazione nell'insieme dei settori produttivi **industriali-manifatturieri**.

La persistenza di forme di criticità nel mercato del lavoro dell'area

Nonostante il miglioramento complessivo del livello di disoccupazione, permane tra i **giovani** (15-24 anni), un serio rischio di **esclusione lavorativa**: nel 2007 tra gli appartenenti alle **forze di lavoro** in età compresa tra i **15 ed i 24 anni** si rilevava un livello di **disoccupazione femminile** pari al **27,7%** (contro il 23,3% della media nazionale) lievemente peggiorato rispetto al 2006 (26,7%) ed un **tasso di disoccupazione maschile** corrispondente al **24,7%** (contro il 18,2% della media nazionale).

Nell'arco temporale di riferimento all'interno delle forze di lavoro si registra comunque un miglioramento della **condizione femminile**. Si rileva innanzitutto una discreta **tendenza incrementale** del **livello assoluto e relativo** delle **donne** tanto nella **partecipazione** al mercato del lavoro quanto nella loro **incidenza** tra gli **occupati**.

Infatti nel 2000 le donne rappresentavano il 39,8% tra le forze di lavoro (643.000 donne di cui 549.000 occupate e 94.000 - il 17,1% - prive di occupazione) mentre il **tasso di occupazione femminile** (percentuale di donne occupate sul totale della popolazione femminile 15-64 anni) corrispondeva al **40,4%**. Nel 2007 le donne costituiscono il 42,8% tra le forze di lavoro (762.000 donne tra le quali ne risultavano occupate 708.000 e 54.000 - il 7,6% - prive di occupazione) mentre il **tasso di occupazione femminile** raggiungeva il **51,5%** (sul totale della popolazione 15-64 anni). Tra i due periodi osservati si rileva un incremento di **3 punti percentuali** nel **rapporto di genere** tra gli attivi presenti nelle forze di lavoro, una **diminuzione di 9,5 punti percentuali** nel **tasso di disoccupazione femminile**.

Rimane inoltre ancora **critico** il livello di **partecipazione delle donne nelle classi di età centrali**, quelle corrispondenti a fasi del ciclo di vita in cui aumentano i **carichi familiari** connessi con il **matrimonio** e la **nascita dei figli**. Ancora nel 2007, infatti, anche nell'area romana il **tasso di occupazione** delle donne di età compresa tra i **25 e i 34 anni** si posizionava sul 64,9% contro l'81,1% dei coetanei maschi mentre quello delle **35-44enni** era pari al 66,3% contro il ben più elevato 92,8% degli uomini della stessa classe d'età.

Utilizzando i dati derivanti dalle **iscrizioni** e dagli **avviamenti professionali** effettuati dai **Centri per l'impiego** della Provincia di Roma (CpI), pur nei limiti informativi della "fonte" utilizzata, che peraltro rileva dati di "flusso" e non di stock, è possibile analizzare la diffusione dei c.d. **contratti atipici**.

Tra il 2005 e il 2006 gli avviati sono aumentati di quasi 10.000 unità (passando

dai 158.437 del 2005 ai 167.800 del 2006). Si evidenzia, inoltre, non soltanto un **quadro di complessiva intensificazione dei rapporti “atipici” vecchi e nuovi** ed una **flessione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato** ma anche un palese peggioramento delle condizioni di **precarietà del lavoro femminile**. Nel 2006, infatti, soltanto un quarto degli avviati hanno usufruito di un **contratto standard** con un forte sbilanciamento tra uomini e donne (queste ultime presentano una percentuale di avviamenti standard di solo il 16,4% mentre per gli uomini la percentuale sale al 31,3%). L'anno precedente la percentuale di avviamenti standard era del 26% e nel 2004 del 27,7%. È evidente la progressiva riduzione dei rapporti di lavoro *full-time* a tempo indeterminato. Per quel che riguarda i **contratti atipici si rileva come** i più diffusi siano quelli di **somministrazione** (ex interinali) che rappresentano il 9,9% del totale delle assunzioni del 2005 (nel 2004 erano il 7,7%), seguiti dai **contratti di apprendistato** (6,4%) e da quelli a **progetto** (ex Co.Co.Co.) che nel 2005 risultano in aumento rispetto all'anno precedente (dal 3,1% degli avviati al 4,9%).

In particolare sono i **giovani con meno di 30 anni** ad essere inseriti con **contratti precari** (appena il 16,5% degli avviati con meno di 30 anni nel III trimestre del 2005 hanno beneficiato di un contratto a tempo indeterminato, contro il 18% di interinali e il 26,1% di altre tipologie flessibili (L. 407, soci cooperative ed altro). Il lavoro a progetto ha avuto nello stesso periodo un'incidenza simile (intorno al 5%) per tutte le classi di età.

La ricchezza prodotta, il valore aggiunto: nell'area si produce stabilmente più dell'8% della ricchezza nazionale, quota che per di più tra il 2001 ed il 2007 si è elevata di 0,3 punti % (dall'8,3% all'8,6%)

Nel 2007 l'area romana, tra le grandi aree metropolitane nazionali, si collocava: al **2° posto** dopo quella di **Milano** per **grandezza dimensionale del valore aggiunto complessivo prodotto**, per il **livello di incremento annuale** tra il 2006 ed il 2007 (con un tasso del +3%) e per l'**incidenza del valore aggiunto prodotto sul valore aggiunto complessivo nazionale**.

Il **valore aggiunto prodotto nel 2007 nell'area (provincia) romana** è stato stimato (su fonte *Prometeia*) pari a **98.206 milioni di euro** (a *prezzi costanti*, base 2000) dimensione che rappresenta il **78,6% del valore aggiunto prodotto nel Lazio** e l'**8,6% di quello prodotto a livello nazionale**. L'incidenza del valore aggiunto della provincia di Roma sul totale nazionale si è elevato dall'**8,3% del 2001 all'8,6% del 2007**.

Complessivamente tra il 2001 e il 2007 il **valore aggiunto a prezzi costanti** (del 2000) **prodotto nell'area romana** si è accresciuto in termini reali del **+9,1%** (passando dagli **89.986 milioni di euro del 2001 ai 98.206 del 2007**). Tuttavia se si esamina la **variazione annuale** del valore aggiunto complessivo prodotto nel periodo considerato si osserva un andamento **discontinuo** legato all'alternanza di fasi recessive ed espansive ma comunque con performance solitamente migliori di quelle registrate a livello nazionale e/o in altri sistemi metropolitani. Nel **2007**, l'incremento del valore aggiunto complessivo su base annua è stato del **+2,9%**, un valore di nuovo discretamente superiore a quello **nazionale** che nello stesso periodo si è arrestato al **+2,1%**.

Al discreto incremento del valore aggiunto prodotto nel **2007** nell'area romana hanno concorso i risultati **positivi di tutti i macrosettori produttivi**. Particolarmente incisiva è stata la dinamica incrementale del valore aggiunto prodotto **dall'insieme delle attività terziarie dei servizi (+3,2%)**, settore dominante nell'area romana che risulta la

più **terziarizzata** tra le **province metropolitane** e che nell'anno ha contribuito a generare oltre l'**87,6%** della ricchezza complessiva prodotta. Anche il valore aggiunto derivante dal settore dell'**industria delle costruzioni** ha registrato una notevole performance (**+3,9%**) settore però i cui risultati in termini di volume sono relativamente marginali nell'economia dell'area rappresentando appena il **3,5%** del valore aggiunto complessivo provinciale. Anche il valore aggiunto derivante dalle **attività agricole** ha evidenziato un modesto incremento annuale (**+0,4%**), così come quello generato dalle **attività industriali in senso stretto (+0,1%)**.

Il **valore aggiunto pro-capite** per il 2006 nella provincia di Roma è pari - in termini di prezzi correnti - a **29.413** euro mentre nello stesso periodo il valore aggiunto pro-capite nazionale ammontava a **22.387** euro. Il confronto con le province metropolitane del centro-nord pone Roma al terzo posto dopo l'area di **Milano** (il cui valore aggiunto pro-capite risulta pari a **34.088** euro) e l'area di **Bologna** (con un valore aggiunto pro-capite pari a **30.587** euro). Le **dinamiche di periodo del tasso di sviluppo del valore aggiunto pro-capite** dell'area di Roma (**+14,8%**) risultano le più elevate tra le province metropolitane poste a confronto e di conseguenza l'area di **Roma** pur mantenendo nel periodo la **terza posizione** per livello di valore aggiunto ha comunque diminuito il **divergenziale** che la separava dalle province di **Milano** e di **Bologna** irrobustendo il proprio posizionamento. Il particolare dinamismo di periodo del valore aggiunto pro-capite dell'area di Roma ha avuto anche l'effetto di **ampliare il distacco** che separa il valore aggiunto pro-capite prodotto nell'area di **Roma** da quello prodotto mediamente nell'intero **Paese**.

Il reddito imponibile: un indicatore della ricchezza e della capacità fiscale del territorio

Nell'insieme dei **nove comuni capoluogo di area metropolitana** considerati nell'esercizio finanziario 2005 (ultimo anno disponibile nella fonte al momento della redazione) si contavano 4.405.220 contribuenti (pari al 10,8% dei contribuenti del Paese) i quali producevano una **base di reddito imponibile complessivo** pari a **113,092** miliardi di euro (corrispondente al **16,8% del reddito imponibile complessivo nazionale**) per un **imponibile medio pro-capite** di **25.672** euro (contro i **16.710 del corrispondente valore medio nazionale** ed i **17.125 del valore medio** assunto dall'imponibile nell'insieme delle **regioni di appartenenza**). Il comune di **Roma** si situava al **1° posto** per il numero di contribuenti (1.449.794) rivelandosi così come il comune con la più **ampia platea di contribuenti** del Paese e precedendo di gran lunga quello di **Milano** (800.976 contribuenti) che si posizionava al **2° posto**; il comune di **Roma** si collocava anche al **1° posto** per quanto riguarda il **valore dell'imponibile complessivo prodotto (38,7 mld di euro)** precedendo quello di **Milano** (24,8 mld di euro). I contribuenti residenti nel comune di **Roma** si posizionavano ancora al **2° posto** per il valore del **reddito medio per contribuente Irpef (26.668 euro)**, mentre i contribuenti del comune di **Milano** si collocavano ad una discreta distanza al **1° posto** (con ben **30.973 euro pro-capite**). I contribuenti del comune di **Milano** e del comune di **Roma** infine si collocavano in testa alla scala di **agio reddituale (incidenza dei contribuenti con redditi imponibili pari o superiore ai 70.000 euro)**, posizionandosi rispettivamente al **1° posto** (con il **7% di contribuenti ad alto reddito**: ma nel 2004 l'incidenza era del 6,5%)) ed al **2° posto** (con il **5,1% di contribuenti ad alto reddito**: ma nel 2004 l'incidenza era del 4,8%).

Per quanto riguarda invece un confronto tra i contribuenti residenti nel **comune di**

Roma ed i contribuenti residenti nell'insieme dei **comuni dell'hinterland provinciale** si osservava quanto segue. A fronte di un **reddito medio imponibile** che nel comune di Roma risultava pari a **26.807 euro** nell'ambito dell'**insieme dei 120 comuni di hinterland** provinciale si rilevava un reddito medio imponibile pari a **20.420 euro**. In ogni caso occorre precisare come nei singoli comuni di hinterland si evidenziavano sia **redditi medi imponibili comunali** di valore superiore a quello di Roma (ad esempio nel **comune di Grottaferrata**, con **28.329 euro** e nel **comune di Formello** con **28.163 euro** di reddito imponibile procapite) sia **redditi medi notevolmente inferiori a quelli di Roma** (ad esempio nel **comune di Rocca Santo Stefano** con **14.889 euro** di reddito imponibile procapite e nel **comune di Vallepietra** con **14.983 euro**).

L'infrastrutturazione bancaria e l'intermediazione creditizia: l'area romana si posiziona al 2° posto tra le aree metropolitane nazionali sia per l'incidenza nazionale dei depositi (12,2%) che per l'incidenza nazionale degli impieghi (11,3%)

Al mese di settembre del 2008 nei **sistemi locali delle nove aree** (province) metropolitane considerate si concentravano il 31,6% (254) delle banche, il 28,8% (9.731) degli sportelli, ed il 30,1% (12.208) degli ATM operanti nel paese: risorse infrastrutturali di un sistema finanziario e creditizio bancario metropolitano che complessivamente (al 31.12.2007) intermediava ben il 49,5% (742,11 mld di euro) degli **impieghi** ed il 46,6% (348,94 mld di euro) dei **depositi bancari nazionali**. Nel raffronto, infrastrutturale e di performance, sui sistemi di intermediazione creditizia bancaria operanti nelle **nove aree metropolitane** considerate l'area romana si colloca: al **6° posto** per livello di **infrastrutturazione bancaria** (l'ultima posizione tra le aree centro-settentrionali) relativamente alla **offerta di sportelli ai residenti**, 1.974 residenti per sportello contro i 1.150 di Bologna (che si situa al **1° posto**), ma si posiziona al **2° posto** sia per la **consistenza dei depositi** di clientela residente (con 91,14 mld di euro raccolti, pari al 12,2% dei depositi nazionali) sia per la **consistenza degli impieghi bancari** verso clientela residente (con 169,09 mld di euro, pari all'11,3% degli impieghi nazionali), mentre si situa al **3° posto** per quanto riguarda il **profilo di internazionalizzazione del sistema bancario locale** con una incidenza del 20,5% di filiali di banche estere tra gli istituti bancari localizzati.

Per quanto riguarda l'analisi interna alla provincia di Roma relativamente ai 120 comuni di hinterland si evidenzia come: ben **35 comuni** (tutti di piccola dimensione che contano complessivamente una popolazione di 33.880 **abitanti**, pari allo 0,8% della popolazione provinciale) risultino del tutto **privi di sportelli bancari**; in un **secondo raggruppamento di comuni** (**44**, con una popolazione media di circa 5.000 abitanti) che insieme registrano **210.899 residenti** (corrispondenti al 5,2% della popolazione provinciale) siano presenti **64 sportelli bancari** (**3.295 residenti per sportello**) nei quali si rilevano complessivamente consistenze di **depositi** pari a **924 ml di euro** (**4.382 euro in media per residente**) notevolmente superiori a quelle relative agli **impieghi** (**614 ml di euro**, pari a **2.911 euro in media per residente**); in un **terzo raggruppamento di comuni**, (**41**, con una popolazione media di circa 26.000 abitanti) nei quali sono complessivamente insediati **1.097.996 residenti** (corrispondenti al 27% della popolazione provinciale) si rilevano invece **401 sportelli** (**2.738 residenti per sportello**) con consistenze di **depositi** pari a **8.130 ml di euro** (**7.405 euro in media per residente**)

di poco inferiori a quella degli **impieghi (9.557 ml di euro, pari a 8.704 euro in media per residente)**.

Il movimento turistico: una risorsa sempre più importante per lo sviluppo economico e culturale dell'area

Nel biennio, 2006/2007 la **crescente domanda turistica nazionale ed internazionale** che si è orientata verso la provincia di Roma ha prodotto significativi tassi incrementali annuali tanto negli **arrivi** (+9,4% nel 2006, + 11% nel 2007) quanto nelle **presenze** (+8,8% nel 2006, +9,6% nel 2007) nelle strutture ricettive localizzate nell'area. Ma nel 2008, soprattutto per l'influenza di una **tendenza recessiva** che si è evidenziata **negli ultimi mesi dell'anno**, si sono manifestati i primi effetti della grave crisi economica e finanziaria mondiale anche sulla domanda turistica locale. Infatti il bilancio della ricettività dell'area segnala un **tasso decrementale**, relativamente all'anno precedente, del **-3,4% negli arrivi** e del **-3,8% nelle presenze** corrispondenti rispettivamente a circa 423.000 arrivi in meno ed a 1.158.000 presenze in meno. Per quanto riguarda il **tempo medio di permanenza** nelle strutture ricettive rilevato nell'ultimo triennio si evidenzia invece una costante tendenza **lievemente decrementale** (2,52 giorni nel 2006, 2,49 giorni nel 2007, 2,48 giorni nel 2008) probabilmente correlata allo sviluppo del segmento del **turismo sociale** a basso costo.

La **grande attrattività turistica e direzionale** esercitata dal **comune capoluogo** è visibile con grande evidenza nei risultati del bilancio della ricettività annuale. Nel 2008 gli esercizi ricettivi (hotel, B&B, Case per ferie, camping) operanti nel comune di Roma hanno captato l'81,3% degli **arrivi** (9.727.341) e l'83,8% delle **presenze** (24.904.060) provinciali. Per di più i dati evidenziano come nel **capoluogo** prevalgano nettamente gli **arrivi di stranieri** (che rappresentano il 57,9% sul complesso degli arrivi) mentre accade l'opposto nelle strutture ricettive dell'hinterland dove invece risultano prevalenti gli ospiti **italiani** (che rappresentano il 62,8% degli arrivi) rimarcando così una **diversa vocazione attrattiva** dei due macro ambiti territoriali dell'area: più associata al soggiorno culturale di stranieri e italiani la prima e maggiormente associata al **soggiorno climatico e naturalistico** di italiani e stranieri la seconda.

Nel 2008 gli arrivi di **cittadini italiani** nei soli **esercizi alberghieri del comune di Roma** sono stati 2.998.728 (-4,3% relativamente all'anno precedente) mentre sono state rilevate 5.780.524 presenze (- 6% relativamente al 2007). Ma è la **domanda di ricezione alberghiera proveniente dall'estero** (4.900.832 arrivi e 13.346.343 presenze) ad aver registrato la maggiore flessione (-5,4% negli arrivi e -5,3% nelle presenze) anche se la **domanda estera** continua a rappresentare comunque il **punto di forza della domanda di ricettività alberghiera** che si esprime nel **comune di Roma** rappresentando nell'anno ben il 62,5% tra gli **arrivi** ed il 69,8% tra le **presenze**. Occorre per di più precisare che la domanda degli ospiti **stranieri** si orienta in modo **prevalente** verso gli esercizi **medio-alti** (nel 2008 ben il 55,8% è stato ospitato negli hotel a "5" e "4 stelle") a differenza di quanto avviene per gli ospiti di cittadinanza italiana che invece si orientano prevalentemente verso le strutture di **medio e basso** livello.

Nel 2008 per quanto riguarda la **provenienza** (Paese) degli **arrivi di ospiti stranieri** si è rilevato come nelle **strutture alberghiere localizzate nel comune di**

Roma gli **Stati Uniti** continuano a detenere il **primato** degli **arrivi** (rappresentando il 24,8% tra gli ospiti stranieri), seguiti dal **Regno Unito** (con il 9,7%), dalla **Germania** (con il 7,6%), dal **Giappone** (con il 7,3%), dalla **Spagna** (con il 7,2%) e dalla **Francia** (con il 7,2%): insieme questi 6 paesi hanno totalizzato, per consistenza di flusso turistico estero, il 61,7% tra gli arrivi di cittadini stranieri.

Nel 2008 lo stock delle **strutture di ricettività alberghiera** della provincia di Roma consisteva complessivamente in **1.156 hotel** dotati di 52.886 camere e 105.367 letti. Tra questi esercizi alberghieri 25 (il **2,2%**) appartenevano alla categoria **5 stelle**, 237 (il **20,5%**) alla categoria **4 stelle**, 444 (il **38,4%**) alla categoria **3 stelle**, 292 (il **25,3%**) alla categoria **2 stelle** e 158 (il 13,7%) alla categoria **1 stella**. Si tratta di una dotazione che, considerato l'elevato livello di domanda di ricettività che grava sull'area, consente all'imprenditoria di settore di realizzare, tenendo anche conto dei "picchi" stagionali, un elevato **indice di occupazione** delle risorse ricettive, una condizione necessaria per distribuire in modo ottimale i costi "fissi" ed assicurare buoni margini di profitto.

Il **profilo di dotazione** nei due macro ambiti territoriali, il **capoluogo** e l'**hinterland** è sostanzialmente diverso: il 75,7% (875) degli **hotel**, l'81,9% (43.306) delle **camere** e l'81,6% (85.931) dei **letti** sono infatti localizzati nel capoluogo. Anche il **profilo di categoria** nei due ambiti risulta abbastanza diverso: nel capoluogo si rileva difatti una **maggiore incidenza di esercizi alberghieri di categoria elevata** (a 4 e 5 stelle: il 24,4% contro il 17,1% nell'hinterland), differenziale che si rafforza se si considera il parametro dei **posti letto** disponibili nelle medesime categorie alberghiere (57,1% nel capoluogo contro il 36,9% nell'hinterland). Anche il **tasso di occupazione annuale di camere e letti** disponibili negli esercizi alberghieri segnala un **discreto differenziale di risultato** tra comune capoluogo e hinterland, differenziale che si mantiene costante nei bilanci turistici annuali degli ultimi anni. Infatti nel 2008 (l'anno della crisi e quindi con risultati di esercizio in flessione), nel **capoluogo** risultava un **tasso di occupazione intercategoriale delle camere da letto** pari al 66,8% (contro il 45,7% nell'hinterland) ed un **tasso di occupazione dei letti** pari al 61,2% (contro il 47,2% nell'hinterland).

Mercato abitativo e valori immobiliari: la flessione delle compravendite (-8,4%) non influenza in modo significativo i valori immobiliari

Nel 2007 tra le aree metropolitane considerate la provincia di Roma si è collocata al **secondo posto per il numero delle compravendite eseguite** (56.131) preceduta solo da Milano. Ma relativamente all'**indice di intensità del mercato immobiliare** (rapporto tra compravendite e stock immobiliare esistente), quello romano appare soltanto come il **quinto mercato più vivace**, preceduto da quello di Milano, Torino e Bologna e Firenze (nel 2006 era il quarto). Nel 2007 il numero delle transazioni immobiliari effettuate nell'area romana è **diminuito in termini percentuali dell'8,4%**.

Nel **2007** nella **provincia di Roma** le 56.131 **transazioni immobiliari residenziali registrate** hanno rappresentato ben il **74%** di tutto il **mercato immobiliare residenziale del Lazio**. Di queste transazioni **34.971** (pari al 62% dell'intero mercato immobiliare residenziale provinciale) hanno riguardato il **capoluogo**. Nei comuni di **hinterland** ne sono invece state effettuate **21.160** pari al 38% delle transazioni provinciali.

Analizzando la situazione del **Capoluogo** dal punto di vista dei volumi di

vendita risulta, rispetto all'anno precedente (**2006**), una sensibile **diminuzione** delle **transazioni** (-7,6%). Osservando nel dettaglio le singole **macroaree cittadine**, si individua tuttavia una situazione assai diversificata che va dal -35,75% % rilevato nella macroarea **Eur-Laurentina**, fino agli **incrementi** registrati soprattutto nelle macroaree **Fuori Gra Nord Ovest e Sud** (rispettivamente +21,25% e +11,49%). In generale quindi risalta, nel capoluogo una flessione complessiva generalizzata nel numero delle compravendite. Eccezione a questa tendenza è costituita dalle aree poste fuori dal **Grande Raccordo Anulare**; del tutto opposta è la tendenza nel **Centro Storico** le cui compravendite diminuiscono complessivamente del 26% circa.

Per quanto riguarda l'hinterland tra le **macroaree provinciali**, nelle quali si è rilevato il **maggior numero di transazioni** si collocano : il **Litorale Sud (4.796)**, i **Castelli Romani (3.877)** e il **Litorale Nord (2.891)**. Tra le aree che invece hanno fatto registrare il **minor numero di transazioni** si situano quella **Braccianese**, quella del **Fiume Aniene**, e quella dei **Monti della Tolfa**.

Venendo invece ai singoli comuni si rileva innanzitutto come **ben 7 tra i primi dieci comuni** di hinterland per numero di transazioni immobiliari **siano comuni costieri**: **Ardea, Anzio, Nettuno e Pomezia** (macroarea **Litorale Sud**), **Civitavecchia, Cerveteri e Ladispoli** (macroarea **Litorale Nord**), **Guidonia, Tivoli** (macro area **Tiburtina**, è il comune dove si registrano il maggior numero di transazioni) e **Monterotondo** (macro area **Salaria**).

Nel 2007 il **prezzo medio di un'abitazione a Roma** è stato di **4,3 migliaia di euro al mq.**, mentre nell'hinterland il prezzo medio è stato di **1,7 migliaia di euro al mq.** L'articolazione dei prezzi è ovviamente molto più **differenziata** nel comune di Roma dove questo valore medio è compreso in un **range** che va dai **12.100 euro al metro quadro per un appartamento in Piazza Navona** ai **1.800 euro al mq.** per un **appartamento economico in Via dell'Acqua Vergine**, quartiere all'estrema periferia Sud della Città. Il valore medio dell'hinterland è invece compreso in un range più **ristretto** che va dagli **800 euro al mq.** di **Capranica Prenestina** ai **4.200 euro al metro quadro** per un'abitazione di pregio di **Fiumicino o di Frascati**. E' da rimarcare come a fronte di una evidente **contrazione dei volumi di compravendita** degli immobili ad uso residenziale non si registri ancora una decisa contrazione dei **prezzi** che evidenziano invece non solo una certa **viscosità** ma anche una **tendenza incrementale dei valori immobiliari** relativamente al 2006.

Tensione abitativa e sfratti: l'area di Roma è al 1° posto tra le aree metropolitane per la numerosità degli sfratti; il 63,1% dei casi di sfratto è motivata dalla "morosità"

Il confronto riguardante gli eventi di sfratto abitativo relativi all'anno 2007 nelle **otto aree metropolitane** considerate (Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli e Palermo) fa emergere per quanto riguarda l'area romana quanto segue: si **colloca al 1° posto** per la **numerosità degli sfratti** (5.714 corrispondenti al 13% dei provvedimenti di sfratto adottati nel Paese); si **situa al 2° posto** in termini di **esposizione al rischio relativo di sfratto** (uno sfratto ogni 280 famiglie residenti); si **posiziona al 5° posto** per **dinamica incrementale dei provvedimenti di sfratto** adottati nel periodo compreso tra il 2001 ed il 2007, invertendo una tendenza decrementale che aveva invece interessato gli anni Ottanta e Novanta; si **dispone all'8° posto** per il rischio di

esecutività forzata degli sfratti adottati (soltanto il 9,6% delle famiglie colpite da **provvedimenti di sfratto con richiesta di esecuzione** vengono effettivamente interessate nell'anno da sfratti eseguiti con procedure forzose).

Analizzando la distribuzione delle **motivazioni legali** sottostanti agli oltre 5.000 provvedimenti di sfratto emessi nella provincia di Roma, si evidenzia come nel 2007 prevalesse nettamente la motivazione della **“morosità”** (pari al 63,1% dei casi), seguita da quella della **“finita locazione”** (pari al 36,6%) segnalando una situazione in cui condividono il rischio di sfratto non soltanto le famiglie non più in grado di **sostenere economicamente i canoni** ma anche le famiglie **“solventi”** che evidentemente non sono in grado di trovare al termine della locazione una nuova soluzione abitativa soddisfacente e redditualmente sostenibile.

Per quanto riguarda infine la **distribuzione** degli **sfratti** nei **macro-ambiti territoriali** della provincia di Roma, si rileva come la situazione sia molto più **critica** nel **capoluogo** piuttosto che nell'insieme dei **comuni di hinterland**: infatti nel 2005 ben il 94% dei nuovi provvedimenti ha riguardato il **rilascio di abitazioni localizzate nel comune di Roma**, contro appena il 6% di provvedimenti emessi per abitazioni ubicate nell'insieme dei comuni di hinterland (nel 2003 le percentuali erano rispettivamente dell'87% e del 13%).

La distribuzione commerciale: diminuiscono gli esercizi al dettaglio alimentare ed aumentano considerevolmente gli esercizi al dettaglio non alimentare; continua la razionalizzazione del sistema distributivo ed aumentano gli esercizi della grande distribuzione

Nel 2007 nella Provincia di Roma si rilevavano complessivamente 48.966 esercizi al dettaglio, evidenziando una tendenza incrementale notevole (+21,5% rispetto al 2000) pari a ben 8.688 unità in più, soprattutto se raffrontata retrospettivamente alle modeste tendenze settoriali rilevate negli anni precedenti.

Rispetto alle altre **province metropolitane** la **provincia di Roma** mantiene anche nel 2007 il **secondo posto** per la numerosità **degli esercizi al dettaglio** presenti sul proprio territorio. Confrontando, invece, i dati delle province metropolitane considerate, relativamente al rapporto intercedente tra il **numero degli esercizi commerciali** e la **popolazione residente**, la provincia di Roma si conferma al quinto posto, precedendo aree quali **Torino, Bologna e Milano**.

L'analisi del sistema distributivo al dettaglio relativo all'**area romana**, con riguardo ai due macro aggregati territoriali, **comune capoluogo e insieme dei comuni di hinterland**, evidenzia come il 68,2% dei 47.640 esercizi commerciali sia localizzato nel comune di Roma. Questo dato riflette un **rapporto di distribuzione** sul territorio **simmetrico** a quello della **popolazione residente**, anche se leggermente sbilanciato in favore del capoluogo. Per comprendere meglio questa relazione, è utile osservare il **numero di esercizi per abitante** che mostra come il rapporto tra la popolazione e gli esercizi commerciali risulti più vantaggioso nel capoluogo rispetto all'hinterland (rispettivamente 122 e 115 esercizi per 10.000 abitanti). In tutta la provincia di Roma si registrano mediamente **120 esercizi commerciali per 10.000 abitanti**.

L'analisi di dettaglio nei 120 comuni che costituiscono l'hinterland evidenzia come i **piccoli** e soprattutto i **piccolissimi comuni** siano proprio quelli che presentano anche i **valori più bassi** dell'indicatore rilevando un **deficit territoriale** di dotazione di

esercizi commerciali.

Per quanto riguarda l'analisi degli esercizi al dettaglio per classe merceologica si evidenzia come lo **specializzato alimentare** della **provincia di Roma**, in linea con la tendenza nazionale, sia interessato da una **dinamica negativa** (-1.172 unità), mentre, all'opposto nel **settore dell'abbigliamento**, si registri invece una **tendenza positiva** (+3.903 unità)

Il trend di incisivo sviluppo della **grande distribuzione** è proseguito anche nel 2007, confermando il protrarsi del processo di profonda trasformazione della struttura dell'apparato distributivo italiano, nella direzione di un suo progressivo ammodernamento. Anche il numero di **addetti** del settore della grande distribuzione risulta in **incremento** seguendo simmetricamente le medesime tendenze dell'espansione delle reti di vendita. Se e quanto queste potenzialità della grande distribuzione verranno correttamente indirizzate in una logica di riequilibrio territoriale, nel rispetto dei vincoli ambientali e turistici, dipenderà anche dalla qualità delle politiche locali che si metteranno in campo.

L'analisi della **grande distribuzione** nelle articolazioni territoriali dell'**hinterland romano** mette in luce una **differenziazione** dell'**assetto** del **sistema**. Considerando, infatti, i cinque ambiti territoriali in cui è possibile suddividere l'hinterland della provincia di Roma si osserva come l'area con una maggiore **dotazione** di punti vendita della **grande distribuzione** sia, ancora nel 2007, l'area dei **Castelli settentrionali**, che presenta il livello **massimo di offerta** nel rapporto tra il numero dei punti vendita e gli abitanti. Il valore **minimo di offerta**, invece, è rappresentato nell'ambito territoriale della **Valle dell'Aniene**, che registra il peggior valore di rapporto tra il numero dei punti vendita della grande distribuzione e gli abitanti. Il dato critico della **Valle dell'Aniene** è confermato anche dal valore della **densità territoriale** dello stock dei grandi esercizi commerciali localizzati nell'ambito. Infatti, in questa area si individuano appena 13 esercizi della grande distribuzione ogni 100 kmq. contro i 24,6 punti vendita ogni 100 kmq. rilevati nell'area del **Litorale nord - Area Sabatina**, maggiormente infrastrutturata nei grandi servizi commerciali.

Nel territorio della Provincia di Roma comincia dunque a profilarsi qualche ombra della crisi che sta investendo globalmente il Pianeta. Paradossalmente questo può costituire per la Provincia di Roma un'opportunità. Infatti una delle vie d'uscita dalla crisi può essere proprio la riscoperta del territorio come dimensione strategica di competitività del sistema. Come sottolineato dall'UPI/CENSIS⁵⁹ “la competitività dei territori non si fonda più sull'intraprendenza della singola impresa che fa export e si internazionalizza, ma sulla capacità dei singoli territori di promuovere l'eccellenza dei tanti fattori che lo compongono. Questo muove una domanda di area vasta che solo la Provincia può soddisfare a patto che questa sappia rilanciare il proprio ruolo di istituzione protagonista.”.

⁵⁹ UPI/CENSIS, “Il ruolo delle Province nel contrasto alla crisi e nell'ulteriore sviluppo territoriale”, Rapporto di ricerca, maggio 2009.