

## PARTE II

---

### Le Città Metropolitane

PAGINA BIANCA

## SEZIONE I

---

I sopralluoghi della Commissione nelle città metropolitane

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 1

—————

ROMA

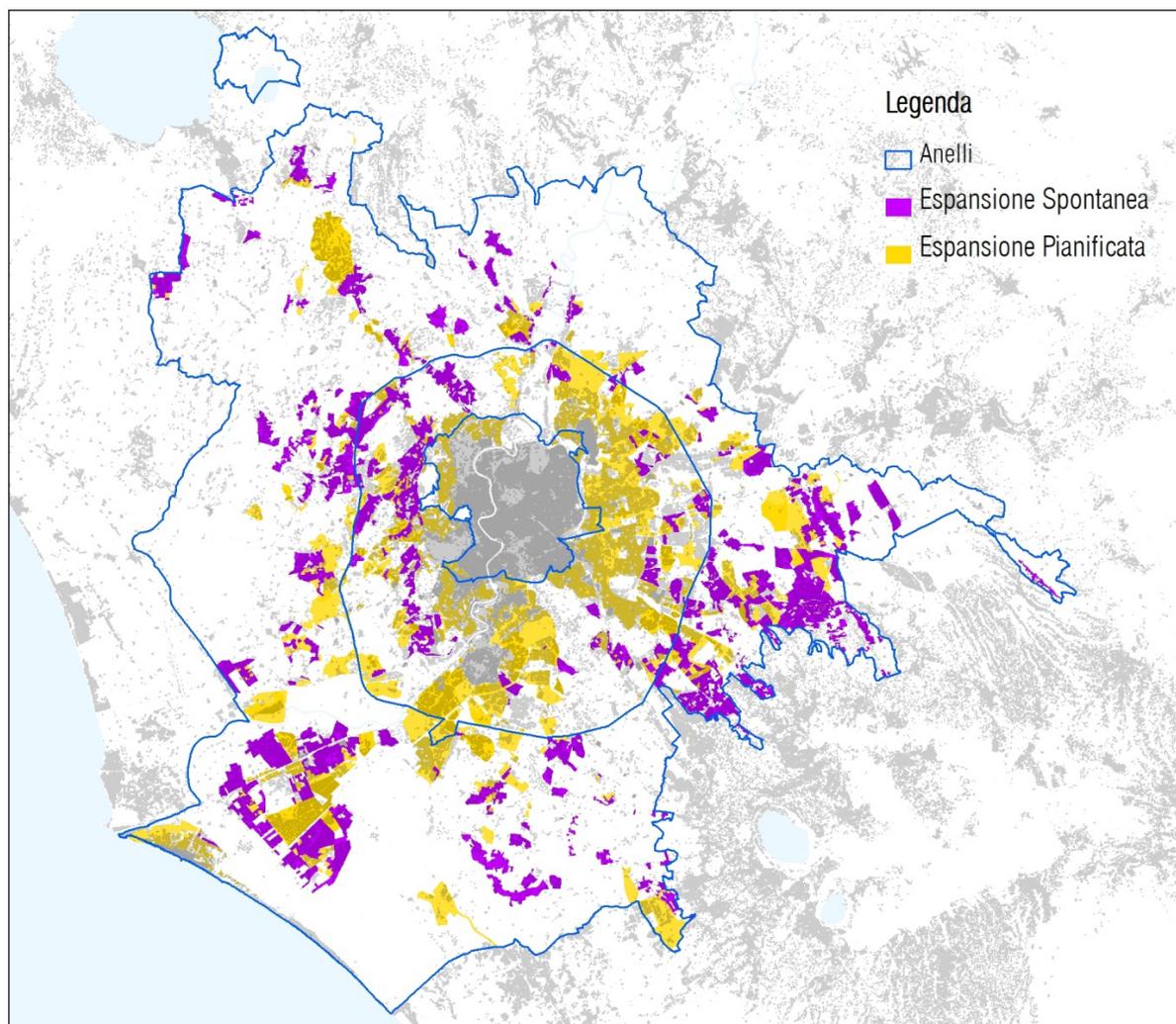
PAGINA BIANCA

## 1. CENNI INTRODUTTIVI DI INQUADRAMENTO SULLA GENESI DEI DIVERSI STRATI E TESSUTI DELLA PERIFERIA

La Città Metropolitana di Roma si estende su territorio molto vasto, grande quasi cinque volte la Città Metropolitana di Milano e con una superficie di poco inferiore alla Regione Liguria. Al suo interno ricade Roma Capitale, il più grande e popolato comune d'Italia. La sua estensione è maggiore della somma delle superfici di 9 tra le più importanti città italiane (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Palermo, Cagliari) e seconda in Europa solo al Greater London Authority.

La crescita dell'edificato che ha portato Roma a raggiungere le dimensioni odierne è avvenuta in gran parte nel secolo scorso, principalmente attraverso due modalità: l'espansione pianificata frutto di scelte urbanistiche precise e l'espansione spontanea generatasi al di fuori delle regole e dalle previsioni dei piani regolatori.

Fig.1 - Articolazione dell'espansione nel Comune di Roma



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (PRG)

Il concetto di periferia, termine che nel tempo ha smesso di connotare un luogo geografico per diventare sinonimo di luoghi del degrado e del disagio sociale, quando viene riferito alla realtà del territorio romano viene impiegato per definire indifferentemente ambiti più o meno inclusi nella città che presentano caratteri differenti legati principalmente alla fase storica in cui si sono sviluppati. Oggi, infatti, la periferia romana comprende sia i grandi quartieri popolari della periferia storica, nati dal sovrapporsi di interventi pianificati pubblici e privati, sia i più recenti quartieri dell'edilizia spontanea ex abusiva, con o senza piani di recupero approvati, sia i quartieri realizzati con il secondo PEEP, nonché quelli, pianificati e non, dell'edilizia diffusa, senza densità.

In estrema sintesi, quindi, si può affermare che nel territorio di Roma a una periferia pianificata, pubblica e privata dei grandi interventi, se ne contrappone una esclusivamente privata non pianificata.

Da una parte, i grandi quartieri popolari della periferia consolidata nati dal mescolamento tra i tessuti del Piano Regolatore del 1931 caratterizzati da una struttura variana e una dotazione di *standard* sottodimensionata, le periferie storiche, gli interventi del Piano di Edilizia Economica e Popolare e i grandi interventi privati, che sono dotati di infrastrutture e servizi, ma dove i problemi riguardano proprio la loro qualità e gestione. Questa parte di città è tipicamente caratterizzata da un'edilizia a medio alta densità, anche di bassa qualità, spesso vetusta ed energivora.

Dall'altra, una grande periferia metropolitana che si è andata consolidando nel tempo e che salda territori interni ed esterni ai confini del comune di Roma, frammentata e caratterizzata da dispersione insediativa, discontinuità, casualità sia nelle tipologie edilizie sia nell'impianto urbanistico, dalla carenza di spazi pubblici e da un modello di sviluppo che non offre opportunità occupazionali. È una parte di città composta da interventi abusivi sanati e non, da Piani di Zona rimasti incompleti, da insediamenti produttivi e artigianali, da spazi vuoti residuali, e da aree agricole.

Realtà molto diverse quindi, accomunate tuttavia da sempre più evidenti criticità di tipo sociale, economico e culturale. La periferia è infatti il luogo dove, in tempi di dura crisi economica, si manifestano le maggiori contraddizioni della società contemporanea, dove si percepisce con forza il processo di crescita della disuguaglianza nei redditi, nelle condizioni economiche e nella disponibilità di beni comuni con le altre parti della città. La lontananza delle Istituzioni e la fragilità del tessuto democratico che si sperimentano in questi luoghi hanno favorito un rafforzamento dell'illegalità e delle infiltrazioni mafiose, la nascita di nuovi linguaggi e culture sempre più tendenti a una deriva xenofoba, di intolleranza.

Una condizione di disagio che, come si vedrà nel prossimo capitolo, coinvolge in maniera diretta oltre un terzo della popolazione metropolitana, ma le cui ripercussioni, in termini di mobilità, inquinamento e sviluppo economico penalizzano tutto il tessuto socio economico dell'area metropolitana, limitando la qualità della vita per i suoi abitanti e la competitività del suo sistema produttivo.

Territori che tuttavia contengono grandi potenzialità: basti pensare che la periferia, in generale, si contraddistingue, rispetto al resto del territorio, per la forte prevalenza di popolazione giovane. Quella che dal punto di vista geografico è corretto interpretare come grande periferia metropolitana, dunque, dal punto di osservazione della struttura demografica assume la valenza di centro di riferimento per le energie

(potenziali) dell'area metropolitana stessa. Tra le grandi potenzialità di questi ambiti è da considerare anche il tessuto associativo denso di tante realtà (consorzi di auto recupero, comitati di quartiere, retake, associazioni di volontariato e sportive tra le principali) che operano, tra mille difficoltà, per riqualificare quegli spazi, ricostruire il senso civico e di comunità. Un centro che, tuttavia, torna a essere periferia quando ci si riferisce alla distribuzione delle occasioni di lavoro e alla geografia delle attività produttive, direzionali, di servizio.

La periferia è oggi il luogo dove i temi del consumo di suolo, della crisi edilizia e del patrimonio invenduto, della mobilità esplosa e dell'inquinamento, dei conflitti e delle crescenti disuguaglianze sociali, della rarefazione della rete dei servizi incontrano le nuove forme di urbanità, le legittime aspettative dei residenti, le nuove domande di convivenza e di cittadinanza.

## **2. ANALISI E PANORAMICA SULLA SITUAZIONE SOCIALE, ECONOMICA, DEMOGRAFICA E SULL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA TERRITORIALE ROMA**

I sopralluoghi e le audizioni svolte dalla Commissione consentono di cogliere con maggiore chiarezza le problematiche e i campi critici messi in luce nella parte analitica e descrittiva di questa sezione del rapporto, rivolta alla situazione di Roma Capitale. I resoconti stenografici reperibili sul sito ufficiale della Commissione restituiscono integralmente le testimonianze delle numerosissime realtà associative audite nonché i contributi delle istituzioni e degli enti.

Il lavoro di rappresentazione di una panoramica sulla situazione socio-economica, demografica e territoriale dell'area romana è stato condotto utilizzando come fonti i dati forniti da ISTAT (Censimento 2011 e Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano proposta in sede di audizione dinanzi alla Commissione), dalla Regione Lazio<sup>1</sup>, dalla Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016), da Roma Capitale<sup>2</sup>, dalla Camera di commercio di Roma (“Il sistema produttivo della provincia di Roma”) e integrato con i più aggiornati strumenti informativi (informatici e geostatistici) per l'analisi del territorio.

Si è detto nel precedente capitolo che la periferia romana, specialmente nella sua parte non pianificata, si è ormai saldata con territori esterni ai confini del comune di Roma. Nelle analisi che seguono, proprio in considerazione dell'elevata interdipendenza funzionale tra i territori che compongono la periferia metropolitana e le persone che la abitano, si è deciso di fare riferimento all'intero territorio della Città Metropolitana di Roma. All'interno di questo sono stati individuati, in funzione delle loro peculiarità, cinque ambiti geografici, detti anelli:

1. l'area centrale di Roma, ricompresa nel suo anello ferroviario (*primo anello*);
2. l'area della sua periferia consolidata, racchiusa tra i limiti del precedente anello e il Grande Raccordo Anulare (*secondo anello*);

<sup>1</sup>Open Data Lazio (<https://dati.lazio.it/>).

<sup>2</sup>Roma Statistica ([https://www.comune.roma.it/pcr/it/rag\\_gen\\_stat.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/rag_gen_stat.page)) e relazione Roma Capitale del 21 Novembre 2017.

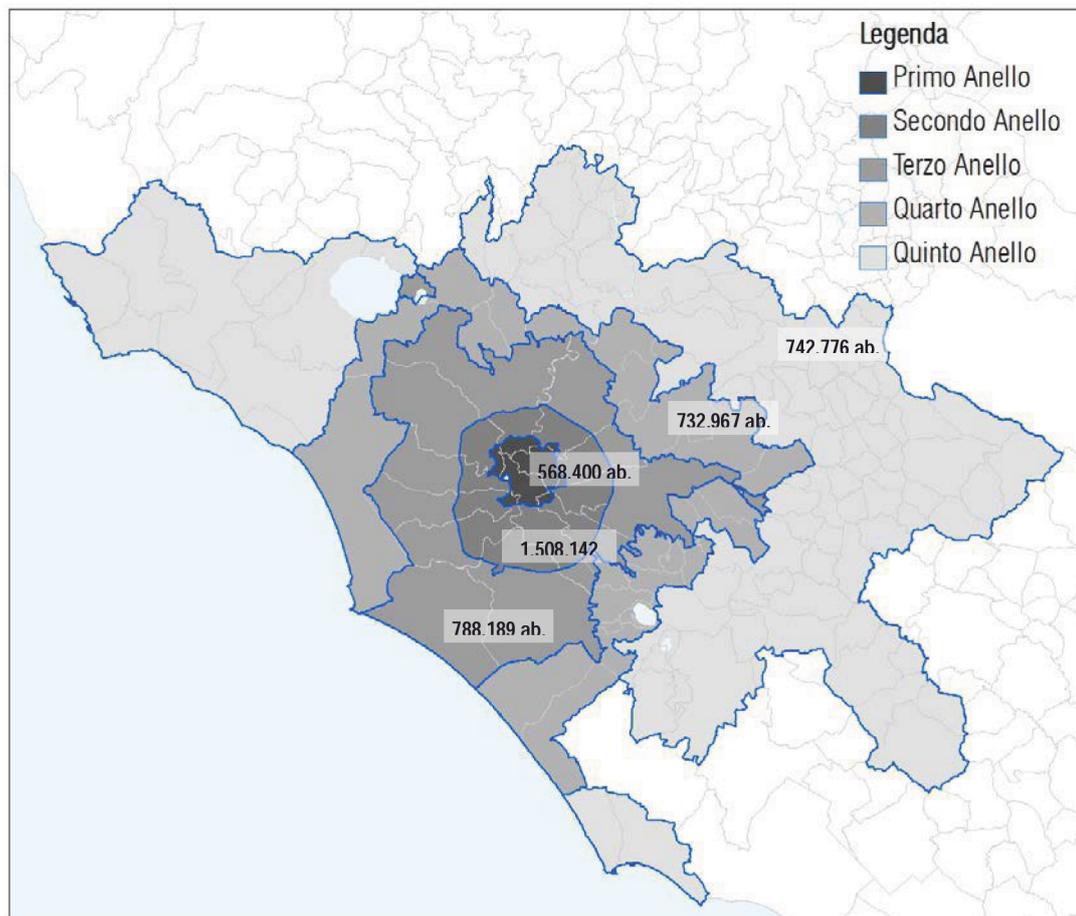
3. l'area esterna al GRA e compresa nei limiti amministrativi di Roma Capitale (*terzo anello*);
4. l'area dei comuni della “prima cintura”, uniti alla capitale da forti relazioni di scambio sociale ed economico oltre che, negli ultimi anni, dalla condivisione di rilevanti processi di ricomposizione demografica (*quarto anello*);
5. l'area dei comuni della “seconda cintura”, più lontani da Roma e meno coinvolti dalle dinamiche centripete stimulate da Roma (*quinto anello*).

La radiografia morfologica dell'area metropolitana proposta nei capitoli e paragrafi successivi, consente di avere una chiave di lettura organica con la quale, a partire dalle caratteristiche urbanistiche dei vari strati e tessuti urbani, interpretare il profilo sociale, economico, le condizioni di vita e di sicurezza della metropoli.

### *2.1. Popolazione e stranieri residenti*

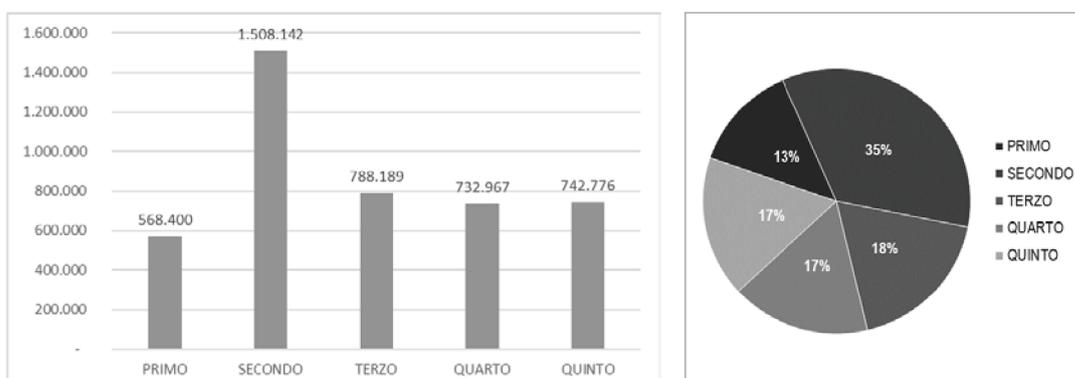
Al 31 dicembre 2015, secondo i dati ISTAT, la popolazione residente nella Città metropolitana di Roma ha raggiunto i 4.340.474 abitanti. Dati alla mano è l'area urbana più popolata del paese, fatto particolarmente evidente se si considera che vi sono insediati quasi i tre quarti (79,8%) della popolazione complessiva della Regione Lazio (5.888.472). Se si considera il dato articolato in anelli, si potrà notare come degli oltre quattro milioni di abitanti della Area Metropolitana ben il 66% è distribuita nel comune di Roma e per il restante 34% nei restanti comuni. Sono infatti 2.864.731 gli abitanti del solo Comune di Roma. Entrando nel dettaglio, considerando il territorio del Comune di Roma diviso in tre anelli, la popolazione è distribuita per il 20% (pari a 568.400 abitanti) nel primo anello, per il 53% (1.508.142 ab.) nel secondo anello e per il 28% (788.189 ab.) nel terzo. Proseguendo, sono 732.967 gli abitanti del quarto anello, composto dai comuni della prima cintura attorno Roma, mentre sono 742.776 gli abitanti del quinto anello.

Fig.2 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

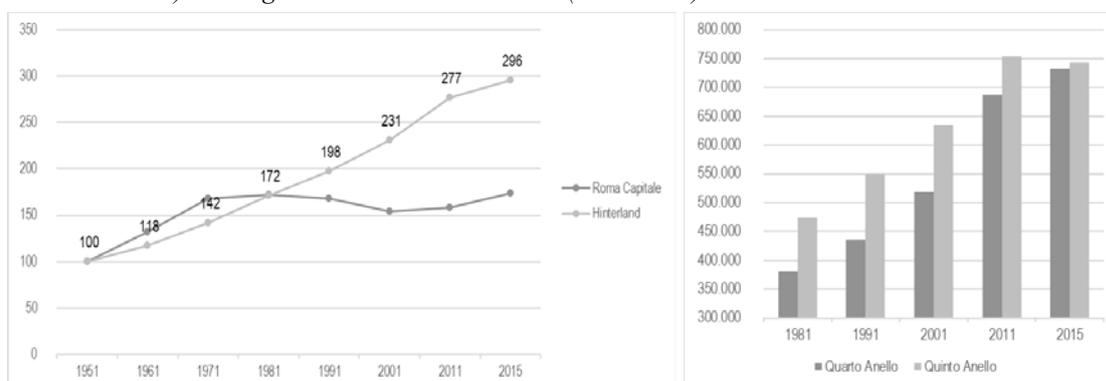
Graf. 1 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016) e Roma Capitale (Roma Statistica)

Valutando nel tempo i cambiamenti relativi alla popolazione della città metropolitana di Roma, si può notare come questi non abbiano interessato in egual misura tutte le parti del territorio. A una crescita della popolazione nei comuni dell' *hinterland* corrisponde una decrescita di quella di Roma Capitale. Un sostanziale riequilibrio demografico che si presenta, più o meno con le medesime caratteristiche, in tutte le grandi aree urbane del Paese. Questo fenomeno conferma la formazione, prevalentemente spontanea, di conurbazioni e di interdipendenze funzionali di area vasta di tipo produttivo, sociale e culturale che travalicano i confini amministrativi dei comuni inclusi nei perimetri metropolitani.

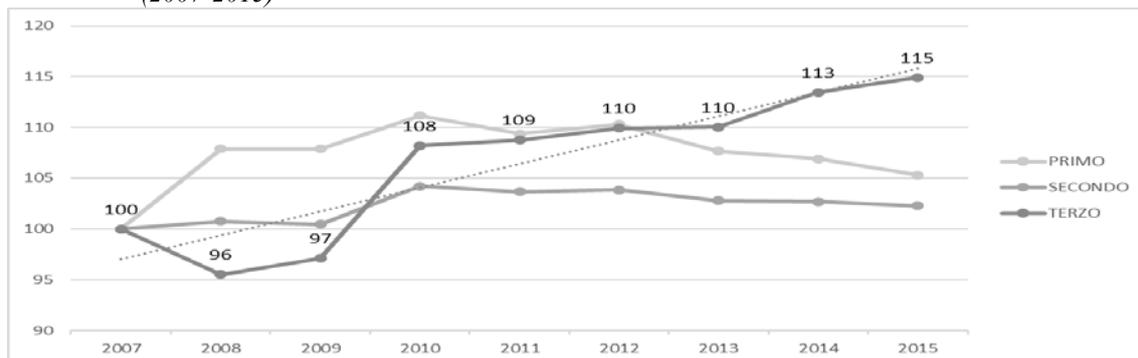
Graf. 2 - *Variazione percentuale della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma (1961-2015) e dettaglio crescita nell'hinterland (1981-2015)*



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

È interessante osservare come l'espansione urbana, e dunque demografica, sul territorio provinciale sia avvenuta attraverso una crescita al tempo stesso centrifuga e centripeta che, negli anni, ha portato il centro di Roma a espandersi verso l'esterno e le aree urbane provinciali a crescere in direzione della capitale, fino alla saldatura urbana tra l'estrema periferia di Roma e i territori dei comuni che compongono la prima cintura metropolitana. Così può essere spiegata la crescita dei residenti nel terzo anello di Roma che si è registrata negli ultimi anni e rappresentata nel grafico e nella mappa che seguono.

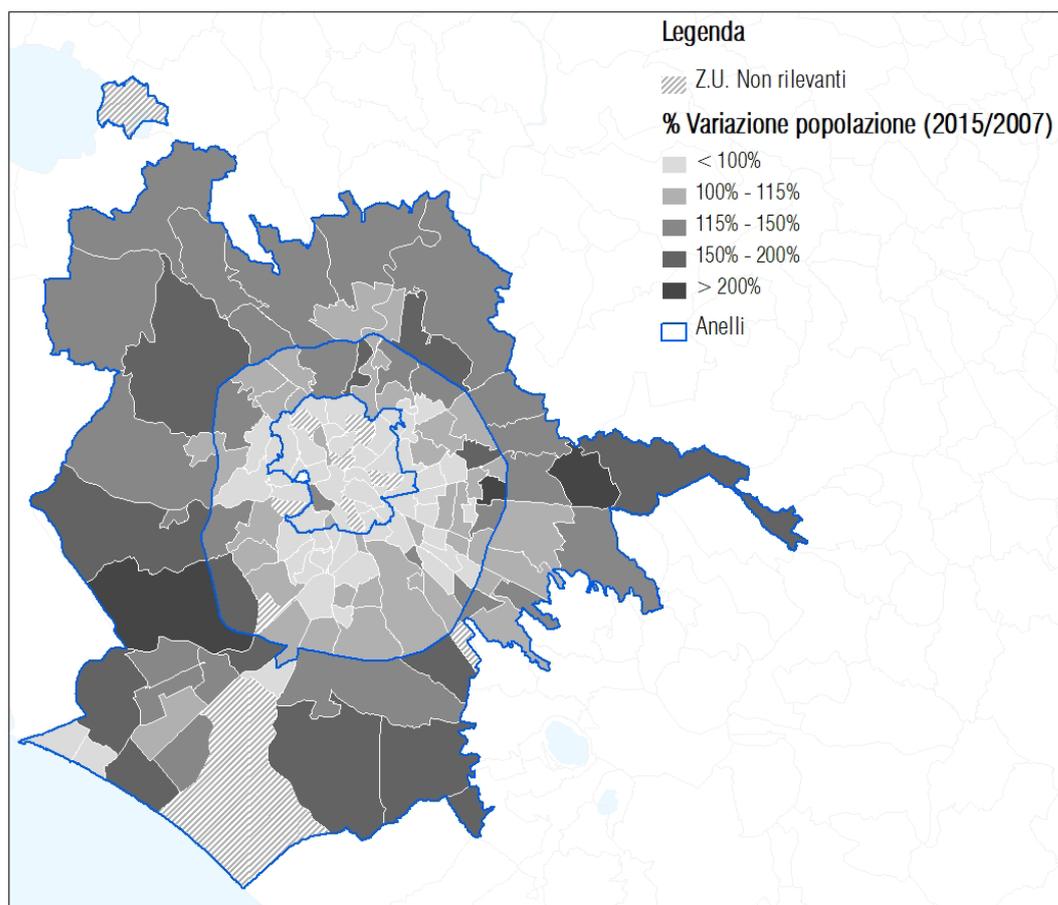
Graf. 3 - *Variazione percentuale della popolazione residente di Roma Capitale articolata per anelli (2007-2015)*



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Considerando la variazione dei residenti, dopo una fase storica di crescita si nota la prima contrazione anche nella fascia periferica appena dentro il GRA, che potrebbe rappresentare un primo segnale di saturazione abitativa e di trasferimento dello sprawl all'esterno del GRA. Al contrario le fasce metropolitane esterne al GRA hanno di nuovo incrementato il loro ritmo di crescita. Ciò sta a significare che il raggio della diffusione urbana è divenuto ancora più ampio che in passato e che il fenomeno non accenna a diminuire di intensità.

**Fig.3 - Roma Capitale, variazione percentuale della popolazione residente per zone urbanistiche (2007-2015)**



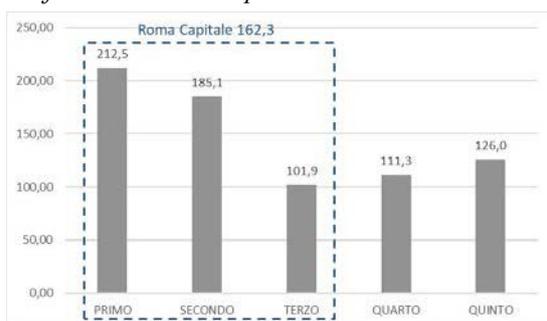
Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Questa tendenza al riequilibrio demografico determina anche una differenziazione sempre più netta del profilo di età prevalente nei territori. Infatti, l'età media della popolazione di Roma tende ad elevarsi mentre quella dei comuni negli anelli esterni tende a diminuire: ne consegue un diverso potenziale di incremento naturale nei due ambiti. Quindi se l'indice di vecchiaia<sup>3</sup> è complessivamente calcolato in 145,4 nell'area della Città Metropolitana, è utile rilevare che questo è pari a 162,3 nel territorio di Roma, 111,3 nei comuni della prima corona e in quelli della seconda corona 126,0.

<sup>3</sup>Indice di vecchiaia: (Pop 65+/Pop 0-14)\*100.

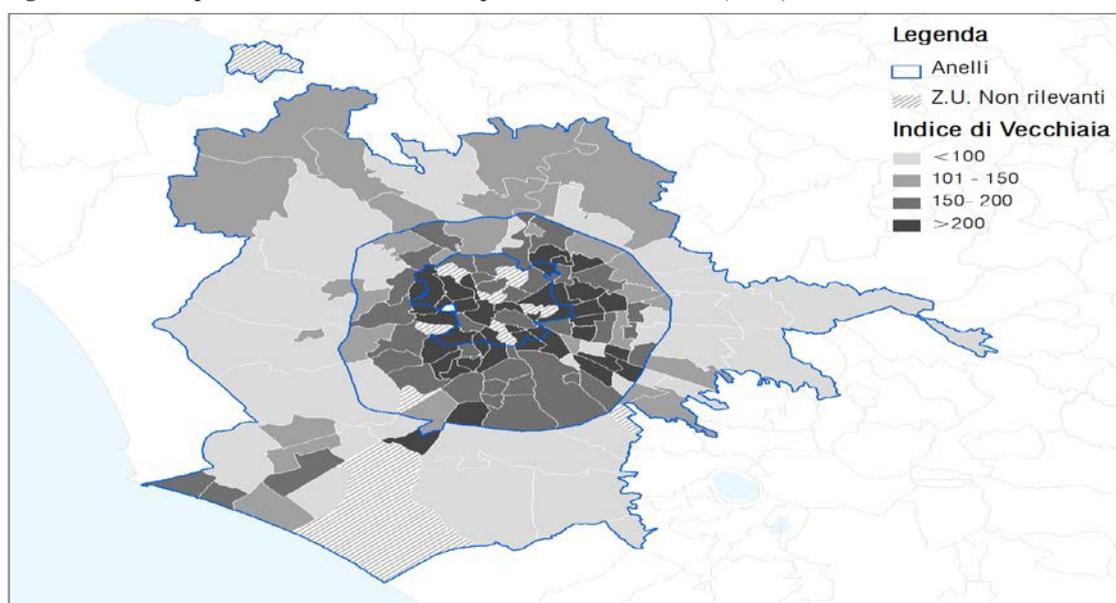
Un fenomeno, quello del progressivo abbassarsi dell'età media all'allontanarsi dal centro, registrabile peraltro anche all'interno dello stesso Comune di Roma dove si può verificare come lo stesso indice di vecchiaia sia nel primo anello pari a 212,5, nel secondo 185,1 e nel terzo 101,9. Vale a dire che la maggiore concentrazione di popolazione anziana si registra nella parte più centrale di Roma e le popolazioni più giovani sono quelle che risiedono nella grande periferia metropolitana del terzo anello. Le importanti differenze tra le età medie del centro di Roma e delle aree periferiche danno conto degli effetti dell'agire congiunto di alcuni fattori che sono venuti sovrapponendosi negli ultimi anni: i processi di sviluppo urbano e crescita della città sia nella sua componente pianificata sia in quella non governata, le connesse dinamiche del mercato immobiliare, gli effetti di ricomposizione socio-demografica che queste hanno indotto con lo spostamento verso le aree periferiche della città di giovani famiglie alla ricerca di una soluzione abitativa economicamente sostenibile per arrivare ai percorsi di insediamento della popolazione immigrata sul territorio e alla sua tendenza a scegliere i quartieri periferici di Roma, quando non i comuni minori della provincia.

Graf. 4 - Città Metropolitana di Roma: indice di vecchiaia articolato per anelli (2016)



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma e Roma Capitale

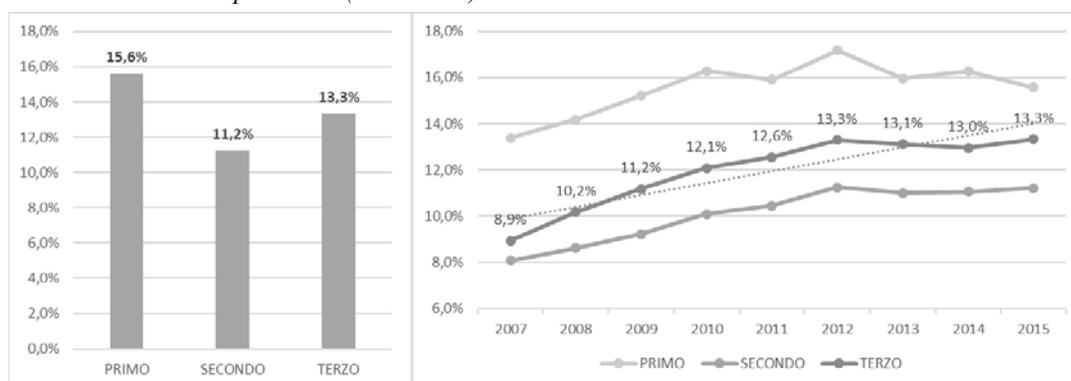
Fig.4 - Roma Capitale, Indice di vecchiaia per zone urbanistiche (2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Gli stranieri residenti, stimati in Italia in 5.026.153 unità, nel 2015 rappresentano l'8,3% della popolazione residente complessiva, mentre nella città metropolitana di Roma ne risultano insediati 529.398 per un'incidenza sui residenti pari al 12,2%. Di questi, alla fine del 2015, quasi il 69% (pari a 364.632 abitanti) vive nel territorio di Roma Capitale dove l'incidenza sulla popolazione complessiva raggiunge il 12,7%. La distribuzione territoriale di questo dato, articolata per anelli, vede l'incidenza sulla popolazione residente pari al 15,6% nel primo (valore sul quale agiscono fattori specifici quali, ad esempio, la presenza di ambasciate e consolati di Paesi stranieri), al 11,2% nel secondo e al 13,3% nel terzo.

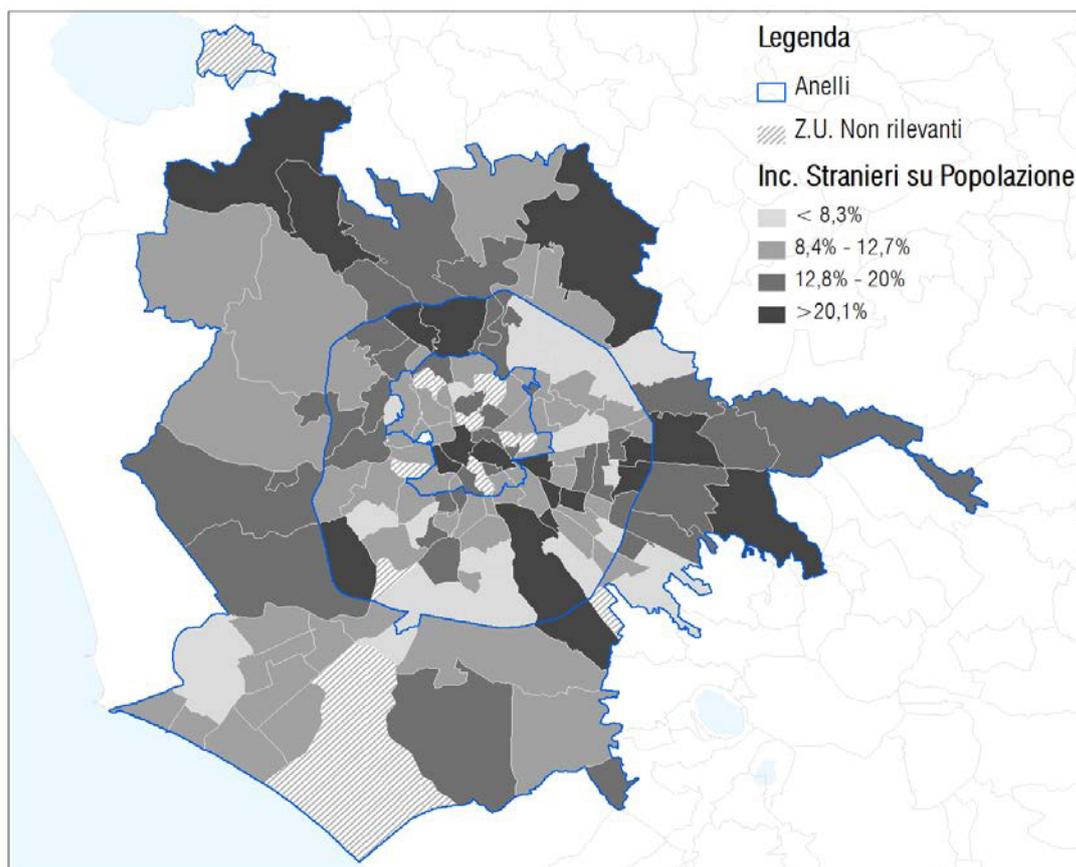
Graf. 5 - Incidenza e variazione percentuale della popolazione straniera residente a Roma Capitale articolata per anelli (2007-2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma e Roma Capitale

Appare utile rilevare come il tasso di incidenza sui residenti degli stranieri nel terzo anello sia, negli ultimi anni, passato dal valore del 8,9% del 2007 all'attuale 13,3%. Una crescita che, in proporzione, si riscontra anche nel secondo anello mentre i valori del primo anello appaiono in dinamica negativa. Questa concentrazione, una volta disarticolato il dato sull'unità territoriale minima analizzata in questa sede (la zona urbanistica), trova luogo nella parte più periferica di Roma e in particolare nei quadranti Nord ed Est. Nella mappa che segue sono riportate le zone urbanistiche di Roma Capitale suddivise in funzione dell'incidenza della popolazione straniera su quella residente in quattro categorie: la prima contenente tutte le zone con incidenza compresa nella media nazionale, la seconda contenente le zone comprese tra la media nazionale e quella cittadina, la terza contenente tutte le zone con incidenza maggiore della media cittadina e fino al 20%, l'ultima contenente tutte le zone con incidenza maggiore del 20%.

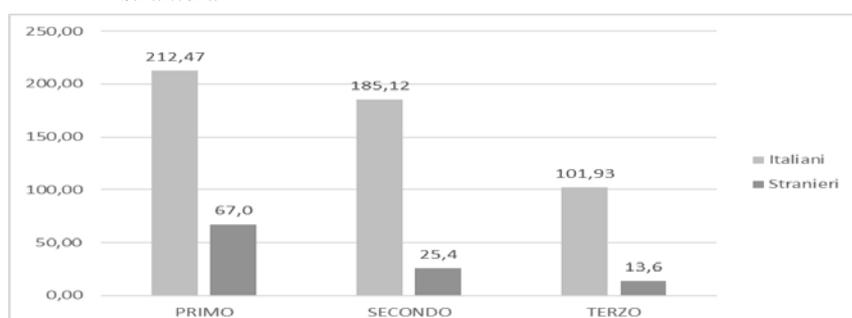
Fig.5 - Roma Capitale, Incidenza popolazione straniera residente su popolazione residente totale (2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

È interessante osservare come la struttura per età dei cittadini stranieri residenti nella Capitale mostri una popolazione giovane. L'età media è di soli 36 anni (in diminuzione di circa 2 anni rispetto al 2013). A dare la dimensione del fenomeno può essere il raffronto con quella della popolazione residente italiana pari a circa 45 anni. Gli indicatori relativi all'indicatore di vecchiaia confermano questa tesi:

Graf. 6 - Indice di vecchiaia, confronto tra popolazione residente totale e popolazione residente straniera



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)