

Il Lazio: capacità di trasformazione e resistenza al cambiamento di un modello di centralismo regionale

Nono tra le regione italiane in termini di superficie, diviso in 5 province e in 377 comuni, il Lazio raccoglie circa il 9% del totale della popolazione nazionale, configurandosi come un sistema fortemente polarizzato sulla provincia di Roma dove si concentra circa il 70% dei residenti.

Risulta evidente la forte sperequazione dimensionale per numero di comuni, per superficie e per quantità di popolazione: la forte densità abitativa dell'area metropolitana romana si contrappone a situazioni maggiormente proporzionate fino ad arrivare ad aree con bassa densità, evidenziando crescenti fenomeni di periurbanizzazione e rurbanizzazione. La Regione si presenta anche come un sistema economico "gravitazionale", in cui solo il 20% del valore aggiunto viene realizzato nelle province di Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone.

Lo studio, analizzando l'effetto sul territorio di politiche volte a coinvolgere non necessariamente indicatori di tipo economico, attribuisce a questi ultimi una forte capacità trasformativa del contesto territoriale del Lazio quando siano affiancati da nuovi indicatori in grado di catturare fenomeni importanti quali: il livello di qualità della vita, il livello di scolarizzazione o il livello di inquinamento, molto pertinenti e rispondenti ai nuovi dettami dell'Unione Europea ed in particolare alla Strategia di Lisbona-Gothenburg.

1. La Regione Lazio e le politiche regionali

Il sistema produttivo del Lazio si caratterizza per un'elevata frammentazione sia nel settore in-

dustriale che in quello dei servizi in cui dominano unità produttive con un numero di addetti inferiore a 9. Tutte le economie sub-regionali sono caratterizzate da una forte componente terziaria che, durante la fase economica più recente, ha avuto un buon livello di espansione realizzando incrementi sostenuti del PIL non osservabili nelle altre regioni d'Italia.

Il turismo rappresenta una delle caratteristiche salienti dell'economia della Regione dove il turismo religioso è la forma più accreditata ed organizzata.

La tendenza attuale delle politiche regionali è quella di incentivare nuove forme turistiche, promuovendo le aree marginali al fine di drenare l'eccessiva pressione sulle zone più rinomate ed in particolare su Roma. Appare tuttavia ancora non sufficientemente robusta e definita l'immagine complessiva del territorio del Lazio come Regione ad alta capacità di competitività.

Il mercato del lavoro è fortemente condizionato dalla presenza della Capitale. Ne discende una spiccata vocazione terziaria, con un peso predominante del settore pubblico. Tale assetto ha reso debole ed insufficiente lo sviluppo della base produttiva industriale.

Il Lazio, pur presentando una situazione occupazionale migliore di quella media italiana, è ancora lontano dal raggiungimento degli obiettivi europei. Il tasso di occupazione regionale è, nel 2006, pari al 59,3%, evidenziando la presenza di alcune criticità che non consentono un pieno assorbimento della forza lavoro. Nel secondo trimestre del 2007 (Istat, 2008), si è registrato, invece, un tasso di disoccupazione del 5,6%, il più basso

da tre anni a questa parte, imputabile per lo più alla diminuzione della disoccupazione femminile.

Roma, grazie a un sistema economico più strutturato, è in grado di offrire maggiori opportunità occupazionali mostrando la più alta percentuale, a livello nazionale, di addetti dediti a settori diversi dall'agricoltura e dall'industria (83,5%). Il tasso di disoccupazione nel 2007 si attesta al 5,8%, al di sotto della media nazionale (6,1%). Le restanti province mostrano invece una certa arretratezza dal punto di vista occupazionale con un notevole ricorso al lavoro nero (Regione Lazio, 2004).

La distribuzione percentuale per età della popolazione residente nel Lazio evidenzia come l'invecchiamento demografico sia un processo ormai in continua evoluzione. Nel 2006 la quota degli ultrasessantatrenni si attesta su un valore pari al 19,1% (19,7% in Italia), mentre la fascia di età più giovane (0-14 anni) rappresenta una quota ben più contenuta (i valori registrati sono 13,9% nel Lazio e 14,1% in Italia). L'evoluzione della popolazione laziale nel periodo 2000-2006 è stata caratterizzata da un incremento del 3,7% (3,2% in Italia), dove Roma concentra, in tutto il periodo di osservazione, circa il 72% della popolazione regionale. La crescita demografica della Regione sembra essere strettamente legata al suo ruolo di attrazione di immigrati, siano essi provenienti da altre regioni che, in misura sempre maggiore, da altri paesi anche extraeuropei.

Rispetto al 2001, nel 2006 lo stock di forza lavoro risulta aumentato di circa il 5,2%. Le variazioni di stock si producono pressoché interamente tra il 2001 e il 2003 e sono per lo più dovute alla crescita di offerta di lavoro di popolazione di provenienza estera, grazie alle buone prospettive occupazionali regionali e della Capitale in particolare.

Il Lazio, con un reddito medio familiare pari a 30,5 mila euro si colloca al terzo posto in Italia, dopo Lombardia (32,2 mila) ed Emilia Romagna (31,7 mila) pur presentando, rispetto alle altre regioni del Centro-nord, una maggiore concentrazione del reddito ed una più alta sperequazione nella distribuzione tra le famiglie rispetto ad altre aree del Paese. A livello provinciale è necessario sottolineare un maggior livello di reddito nel comune di Roma e nei comuni con un maggior numero di abitanti. Questo vuol dire che le aree rurali ed i piccoli comuni sono meno competitivi e producono meno ricchezza.

Il quadro della ricerca scientifica regionale appare positivo e al tempo stesso contraddittorio, con il Lazio tra le regioni italiane in cui vi è la maggior concentrazione di attività di R&S. Sul versante del trasferimento tecnologico si rilevano

notevoli criticità che impediscono alla produzione regionale di raggiungere una piena competitività sia in ambito nazionale che internazionale. Nella Regione si registra un numero di addetti alla R&S pari al 5,7 per 1000 abitanti, valore di gran lunga superiore al dato medio nazionale (2,8%). Questo dato, pur mostrando un *trend* positivo del 3,5% in media nell'ultimo quadriennio, presenta un andamento oscillante nel corso degli ultimi 2 anni.

L'offerta di servizi di ricerca scientifica è caratterizzata dalla presenza di numerosi centri e istituti di ricerca mentre l'intensità brevettuale regionale è molto bassa. A questo si aggiunge una ridotta propensione all'innovazione della produzione laziale come testimoniato dalla bassa acquisizione di licenze tecnologiche.

Il *matching* tra le esigenze del tessuto produttivo e l'offerta di R&S da parte delle università e dei centri di ricerca (trasferimento tecnologico) rappresenta uno dei nodi più critici del sistema innovativo regionale rispetto ai criteri di Lisbona. Sono inoltre deboli le capacità di *networking* sia tra produttori e consumatori della ricerca (ad esempio tra Università e imprese), sia tra gli stessi consumatori della ricerca (ad esempio collaborazioni tra imprese). Relativamente alla diffusione delle tecnologie dell'informazione i dati disponibili evidenziano per le famiglie laziali un elevato ricorso agli strumenti base dell'ICT. Inoltre la Regione Lazio ha implementato, negli ultimi anni servizi di *e-Government*, appoggiandosi alla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale.

Il 48,2% della popolazione laziale si sposta quotidianamente per lo più utilizzando l'automobile e i trasporti pubblici. I motivi degli spostamenti sono prevalentemente lavoro e studio. Inoltre il forte aumento dei costi abitativi dell'area romana ha incentivato, nell'ultimo quinquennio, il fenomeno della controurbanizzazione verso la periferia e verso altri comuni intra e extra provinciali, contribuendo ad accrescere il pendolarismo verso la Capitale. Dall'analisi dei tempi di percorrenza risulta che nel Lazio quasi un terzo dei pendolari impiega oltre 31 minuti per raggiungere il luogo di studio o lavoro.

Il *network* ferroviario è costituito da una rete principale convergente sulla Capitale, caratterizzata da alta densità di traffico ed elevata qualità dell'infrastruttura, ed una rete complementare che costituisce il collegamento nell'ambito dei bacini regionali e svolge una funzione di connessione tra le principali direttrici. La rete stradale nel Lazio è pari a 9.900 km, costituita essenzialmente da una fitta rete di strade provinciali, strade d'interesse regionale, strade statali ed autostrade.



Il sistema portuale è articolato in tre poli: Civitavecchia, infrastruttura chiave del sistema e l'unico di rilevanza nazionale, il polo Romano di livello internazionale; e quello Pontino di livello locale. Nel Lazio sono presenti 9 aeroporti, di cui solamente Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino hanno una rilevanza, rispettivamente, intercontinentale ed internazionale. Gli altri 7 presentano criticità dal punto di vista gestionale e infrastrutturale.

Gli orientamenti programmatici regionali (Regione Lazio, 2008) convergono verso l'obiettivo di aumentare la competitività del Sistema-Lazio nel rispetto della sostenibilità dello sviluppo. Grande rilevanza viene in particolare attribuita ai problemi del lavoro e della formazione, mettendo così al centro del processo la valorizzazione delle risorse umane, le piccole e medie imprese dell'artigianato, dell'industria, del turismo e dell'agricoltura ed assegnando un ruolo preminente alla semplificazione delle procedure amministrative nonché agli sgravi previdenziali e fiscali a loro favore. La modernizzazione delle strutture produttive dovrà inoltre avvenire attraverso il sostegno pubblico alla diffusione delle tecnologie avanzate e alla valorizzazione dei prodotti regionali.

La programmazione – secondo il *Programma Operativo Regionale 2007-2013* – dovrà svolgersi sulle seguenti linee programmatiche:

I) innovazione, con il potenziamento della attuale politica volta a diffondere l'innovazione, che risulta principalmente imperniata sulle diverse forme di attività di trasferimento tecnologico, accanto al quale andranno promossi interventi diretti alle imprese attraverso incentivi specificamente volti a favorire l'attività di R&ST e ad introdurre innovazioni, nonché all'inserimento di figure professionali in grado di semplificare il dialogo con il mondo della ricerca;

II) sostenibilità ambientale, poiché in un quadro strategico che richiede di coniugare sempre più la coesione sociale e territoriale con lo sviluppo sostenibile, occorre rafforzare l'integrazione ambientale nelle tematiche prioritarie per l'innovazione e l'accessibilità ai servizi di trasporto e telecomunicazioni. Per quanto riguarda, invece, i futuri interventi destinati a favorire la sostenibilità ambientale relativamente agli aspetti collegati alla Natura e all'Energia da fonti rinnovabili essi sono rappresentati, per quanto riguarda la "natura", dalla definizione di un rilevante numero di Piani di Gestione che rispondono positivamente alle indicazioni ministeriali e, in tema di energia, da un elevato impulso fornito alla diffusione degli impianti fotovoltaici;

III) accessibilità, visto che alla luce dei risultati emersi approfondendo la tematica dell'accessibilità ai servizi di trasporto regionali, diventa prioritaria la necessità di realizzare politiche dirette al potenziamento di reti secondarie e al miglioramento dei collegamenti con gli snodi ferroviari. Il miglioramento delle condizioni di accessibilità può contribuire a ridurre la congestione del traffico urbano ed i relativi costi economici, migliorando la capacità di attrazione di un territorio.

2. Analisi dei sistemi urbani e territoriali

La necessità di riproporre in termini di valore (culturale, politico, sociale) l'ambiente come luogo centrale nelle politiche territoriali e metropolitane è stata confermata da numerosi risultati dei progetti ESPON, in particolare dai progetti "Polycentrism" e "Economy" correlati alla dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Gothenburg (Prezioso, 2006 e 2007).

Dal 2000, l'Unione europea ha invitato le città (regione, capitali, metropolitane) a raggiungere gli obiettivi ambiziosi della competitività, anche "rivisitandoli" (2003, 2005 2007), dotandosi di un proprio modello di planning spaziale/territoriale policentrico, utile a recepire il più alto livello della politica sociale ed economica europea. A ciò si deve aggiungere, dal 2001, la correlazione con la città come fattore dominante una nuova politica urbana sostenibile, ma anche una dimensione come la coesione sociale, che consente alla città e al territorio di operare a vari livelli per incidere positivamente sul cambiamento climatico incrementando, ad esempio, l'uso di energia 'pulita' e l'impiego produttivo dei rifiuti; aumentando la tutela della salute pubblica e della sicurezza; gestendo le risorse naturali in maniera più responsabile e produttiva; incrementando forme di trasporto e uso del suolo compatibili.

Da questo punto di vista, è stato un errore non dare attuazione alle ipotesi paradigmatiche formulate nel 2003 dal *Piano Territoriale Provinciale Generale* (PTPG) della Provincia di Roma, oggi confermate anche dai risultati dei progetti ESPON, da cui emerge che il *modello policentrico europeo* di una regione capitale è sostanzialmente formato da città grandi (MEGAs come Londra e Parigi), ma soprattutto dal suo agire coeso con quelle medie e piccole. Vale allora la pena di ridefinire non in termini spaziali ma territoriali e di città il tema della metropoli romana, definendola *sistema urbano-rurale diffuso*, ad indicare una morfologia più urbana che rurale, organizzata in

modo complesso, sostenuta nelle sue capacità di crescita (meglio sarebbe di sviluppo, cioè di accrescimento progressivo) da un territorio che ricomprende, in un'unica dizione, ambiente-economia-società-cultura; delineando un processo di integrazione tra politiche, strumenti di tipo non legislativo (programmi) e mezzi di azione (progetti). La Provincia di Roma non sembra voler acquisire definitivamente queste condizioni, lasciando che il suo territorio sia condizionato dal Nuovo *Piano Regolatore Generale* della Città. A questo si aggiunge la mancata ri-definizione dei propri ruoli istituzionali in vista delle trasformazioni richieste dalle competenze sussidiarie: politiche per la regione-capitale, programmi per la provincia, progetti per il/i Comune/i, senza contribuire al dibattito sulla *governance*, e sulla *good governance* rafforzando scambi internazionali, l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni (ad esempio: Roma città della cultura, del cinema, della creatività, ecc.).

La questione del policentrismo romano si colloca, quindi, nel dibattito globale-locale e in quello costituzionale sul federalismo, in quanto luogo di evoluzione di insediamenti sparsi (urbani e non) che si riorganizzano in forma di sistema, pur mantenendo caratteri ed individualità in grado di connotarne l'autoproduzione vitale.

3. Le politiche

Studiare l'effetto che alcune scelte di *policy* hanno sul territorio considerato a scala provinciale consente di suggerire soluzioni che rispondano, in modo più efficiente ed efficace, ai concetti di coesione e competitività in sostenibilità indicati dalla strategia di Lisbona e Gothenburg.

Dall'analisi della situazione *ex-ante* le province del Lazio sembrano soffrire della presenza di Roma che catalizza risorse umane ed economiche. Questa situazione è ulteriormente rafforzata da un sistema di trasporto che connette Roma alle diverse province ma non le altre province tra loro. La Capitale funge inoltre da attrattore (ad esempio nella filiera turistica) anche per gran parte delle imprese del Lazio, le quali, fuori da questo circuito, soffrono di scarsa capacità competitiva, probabilmente derivante da situazioni protezionistiche passate.

Le politiche volte a migliorare questa situazione spesso non sono in grado di raggiungere l'obiettivo. Rieti e Viterbo hanno evidenziato un peggioramento degli indicatori, sottolineando la necessità di dover distinguere tra Roma, con Frascati e Latina suoi satelliti, e le politiche ad esse

dirette, e le restanti province, con peculiarità e necessità completamente diverse.

3.1. Innovazione e ricerca (I&R)

La determinante dell'**Innovazione e Ricerca** rappresenta attualmente il punto focale per lo sviluppo di una dinamica di tipo competitivo all'interno di un determinato territorio. Il processo è imprescindibilmente collegato al territorio in cui l'impresa si localizza e può essere visto come un elemento dinamico di apprendimento. La localizzazione geografica delle imprese rappresenta pertanto un fattore che genera conoscenza; le istituzioni locali, insieme a quelle regionali, giocano un ruolo attivo nella definizione e nell'attuazione delle politiche che vengono, in questa ottica, prese a livello locale in accordo con l'amministrazione centrale (Prezioso, 2006). I *policy maker* in questo caso avrebbero il compito di incentivare e favorire la creazione di *network* volti a creare uno sviluppo virtuoso.

La situazione *ex-ante* descrive il Lazio come una regione in possesso di un buon livello di nuove tecnologie, abbastanza diffuse sul territorio e facilmente accessibili, evidenziando un ottimo posizionamento, sia a livello provinciale che regionale, del numero di *Persone, Imprese, Istituzioni* pubbliche che hanno accesso ad internet.

Il *Capitale Umano* presente nella Regione è scarsamente qualificato (D) ad eccezione di Viterbo (A). Il risultato potrebbe essere legato sia alla densità di popolazione sia a fenomeni di tipo migratorio che investono per lo più la provincia di Roma, su cui confluiscano spesso immigrati con basse qualifiche e basso livello di istruzione. I risultati mutano se si considera l'indicatore di *Strutture Innovative per la Conoscenza*, ossia il *Livello di Istruzione* del capitale umano. In questo caso le province mostrano buoni valori (B). Poiché l'indicatore prende in considerazione anche la struttura dell'educazione, emerge che la presenza delle Università sul territorio costituisce un importante elemento di sviluppo e di diffusione della conoscenza all'interno del contesto sia regionale che provinciale.

Rieti e Viterbo mostrano un basso livello di Innovazione e Ricerca e, in modo sorprendente, la scelta di alcune politiche peggiorerebbe la situazione *ex-ante*. Probabilmente le imprese e i lavoratori operanti in queste province sono abituati a confrontarsi con una realtà locale che non ha creato stimoli verso la competizione. Ne consegue che qualsiasi politica che si muova in tal senso coglie gli attori impreparati acuendo la situazione esistente.



Le politiche di innovazione a cui si fa riferimento in questa sede sono volte alla diffusione della tecnologia tra le imprese presenti nel territorio e sono pertanto immediatamente fruibili. Come effetto di breve periodo si ha un miglioramento dell'indicatore *Capitale Umano*. L'innovazione attiva un processo virtuoso se il contesto in cui essa si diffonde è fertile, soprattutto in termini di capitale umano. Le politiche volte ad incrementare la R&S richiedono un tempo di diffusione elevato pertanto e non hanno effetto nel breve periodo su Innovazione e Ricerca e le sue determinanti.

Un incremento dell'offerta formativa, associato ad un incremento del livello di internazionalizzazione del capitale umano, consente una migliore qualificazione dello stesso con conseguente miglioramento di Innovazione e Ricerca sia a livello regionale che provinciale. Ancora una volta emerge che le province di Rieti e Viterbo sono particolarmente rivolte al mercato domestico con la conseguenza che qualsiasi tentativo di apertura, implicante un maggior livello di concorrenza, comporterebbe un peggioramento per le imprese, non in grado di competere su un mercato più ampio.

La situazione di partenza delle province del Lazio per quel che riguarda l'indicatore *Formazione del Capitale Umano*, che considera la popolazione con un livello di istruzione di tipo terziario e la popolazione in *Apprendimento di Lungo Periodo* non è delle migliori; la gran parte delle province ha un valore D, ad eccezione di Viterbo che ha un valore A di partenza. Particolarmente efficaci risultano le politiche volte alla riduzione della povertà e a sostegno delle classi più svantaggiate.

Le politiche per l'occupazione tendono a creare un contesto più competitivo favorendo la concorrenza e la possibilità di far emergere le imprese migliori. Dall'applicazione di questo tipo di politiche beneficiano le singole province, ancora una volta con l'eccezione di Frosinone e Viterbo. L'eccessivo localismo delle imprese le ha rese scarsamente competitive; un incremento della concorrenza non consente loro di sopravvivere. Questo risultato è supportato dall'indicatore *Strutture Innovative per la Conoscenza*: le politiche del lavoro comportano un generale miglioramento a livello regionale, ma un peggioramento complessivo a livello provinciale confermando la bassa capacità di competere delle imprese del Lazio.

3.2. *Interazione Globale/Locale (G/L)*

La dimensione locale in un contesto di globalizzazione sembra aver perso il proprio valore;

emerge progressivamente la necessità di evidenziare e riaffermare le realtà locali cercando di sfruttarne le potenzialità e le inclinazioni rendendole un fattore vincente per la competitività. Sulla base di queste considerazioni appare necessario, al fine di favorire la competizione tra le aree, di approfondire sforzi affinché vengano create, a livello locale, le migliori condizioni per attrarre nuove attività economiche e supportare quelle già esistenti (Prezioso, 2006). La competizione territoriale giace pertanto sulla connessione tra locale e globale, che dovrebbe rafforzare l'implementazione del processo della strategia di Lisbona.

La determinante **Interazione Globale/Locale** descrive una situazione uniforme tra le province poiché C è il livello di tutte eccetto Roma (B), che si dimostra superiore alla media.

L'indicatore *Sistema Produttivo* evidenzia una situazione positiva per la Capitale. Il risultato non è sorprendente poiché il Lazio, negli ultimi anni, è stato spesso portato ad esempio per le politiche di sviluppo che hanno attivato un virtuoso processo di crescita.

Dall'esame dell'*Interazione Economica* emerge che le province si posizionano ad un livello intermedio (C). Roma rappresenta una eccezione positiva ma il risultato non è sorprendente. La Capitale è l'unica provincia del Lazio in cui vi è uno sviluppo del settore terziario e della finanza; il resto della Regione si caratterizza per la presenza di piccolissime imprese con uno sviluppo per lo più trainato dal settore delle costruzioni. L'indicatore congiunto economia e finanza evidenzia una eccellente posizione di Roma ed una discreta posizione delle altre province. Emerge inoltre una buona possibilità da parte delle imprese di accedere al credito e di sfruttare le loro potenzialità progettuali.

Il livello di *Integrazione Commerciale* della provincia ha valore C, con scarsa varianza tra esse mentre se si considera il grado di *Internazionalizzazione delle Imprese*, che include anche gli *Investimenti Diretti Esteri*, tre province - Roma Latina e Rieti- raggiungono anche il livello A. La situazione rimane invariata anche se si considera l'indicatore della *Cooperazione Internazionale*: le province si confermano scarsamente internazionalizzate.

La *Pressione Fiscale* ed il *Costo del Lavoro* evidenziano una forte eterogeneità tra le province. Roma ha un livello di pressione fiscale molto elevato (A), mentre le restanti hanno un livello B.

Le imprese del Lazio godono di una buona *Localizzazione Strategica*, risultato che non stupisce se si pensa che Roma è in una posizione geografica particolarmente vantaggiosa. Dal punto di vista

del *Turismo* la Regione Lazio soffre della centralità di Roma che funge da catalizzatore mentre, come è già stato più volte sottolineato, le restanti province, anche se non prive di attrattive dal punto di vista turistico, non sono state in grado di sviluppare una propria identità. Questo risultato è dovuto ad un molteplicità di fattori in parte imputabili alla elevata concentrazione di aree di interesse a Roma, dall'altra alla scarsa capacità delle restanti province di proporre un'offerta turistica appetibile.

Dal punto di vista del *Capitale Umano* Roma ed il Lazio si caratterizzano per la presenza di numerose Università pubbliche e private, molte delle quali di ottima qualità, presenti anche nelle province. Questo fa sì che la Regione rappresenti un polo di attrazione per i ricercatori e per gli studenti, soprattutto provenienti dal Centro-sud.

L'indicatore relativo alla *Mobilità* regionale è associato ad un valore elevato (A). Questa situazione conferma l'ipotesi che il Lazio sia dominato da un modello centro-periferia in cui Roma è il centro e le restanti province emergono come periferie della Capitale. I sistemi di trasporto all'interno della stessa provincia sono efficienti e analogamente lo sono dalle province verso Roma. Manca totalmente un collegamento tra le restanti province, in assenza del quale non si potrà mai creare un sistema autonomo che le aiuti ad uscire dal modello sopra descritto. Tutto questo non favorisce una integrazione provinciale e non consente al Lazio di emergere come sistema, con riflessi negativi sulla capacità competitiva delle province. Le imprese, abituate ad operare in un mercato domestico con poche aperture e pochi concorrenti godono di una rendita di posizione caratterizzandosi per una scarsa efficienza e competitività. Vi è, inoltre, una scarsa mobilità, sia dal punto di vista logistico che dal punto di vista fisico: le persone sono poco inclini a cambiare città. Infine, il progressivo ampliarsi dell'*hinterland* romano rende le altre province meno appetibili dal punto di vista lavorativo.

Il quadro che si delinea dall'analisi mostra come vi sia una sostanziale differenza tra la provincia di Roma e il resto del Lazio. Questo risultato dovrebbe indurre ad una riflessione sulla necessità di realizzare politiche differenziate.

Le politiche per l'occupazione tendono a favorire la concorrenza tra le imprese in situazioni spesso caratterizzate da rendite di posizione derivanti dalla localizzazione, e comportano un generale miglioramento dell'indicatore Interazione Globale/Locale. Come detto, le imprese situate nel Lazio, in particolare a Rieti e Viterbo, sono

abituata a godere di un certo protezionismo e quindi di una rendita di posizione derivante dalla scarsa dinamicità del mercato. Ne consegue che le politiche occupazionali applicate su un substrato poco competitivo non le favoriscono. Ad analogo risultato si perviene se si considera la *Localizzazione Strategica*: le politiche per il lavoro sembrano efficaci soltanto nel caso della provincia di Roma, comportando, per le restanti, un generale peggioramento.

Un risultato da evidenziare è rappresentato dal miglioramento dell'*Interazione Finanziaria*: una politica che agisce sul settore reale dell'economia favorisce anche il settore finanziario attraverso una maggiore progettualità delle imprese e quindi una maggiore domanda di credito.

Le politiche del lavoro favoriscono una maggiore *Integrazione Sociale*, consentendo alle persone in possesso di specifiche abilità di accedere al mercato del lavoro migliorando anche l'integrazione sociale (D→A). Inoltre vi è un incremento della *Mobilità Sociale* all'interno della regione ma, ad eccezione di Roma, vi è un generale peggioramento degli indicatori relativi alle singole province. Probabilmente l'ipotesi di un certo protezionismo locale associato ad una scarsa competitività e mobilità deve essere accettata per spiegare le dinamiche del lavoro del Lazio.

Le politiche di trasporto e creazioni di reti, invece, comportano un miglioramento dell'indicatore Interazione Globale/Locale. A questo proposito il *Documento Unico di Programmazione (DOCUP) 2007* sottolinea l'importanza di rafforzare le politiche dirette a potenziare le reti secondarie ed a migliorare i collegamenti con gli snodi ferroviari; ciò in quanto il miglioramento delle condizioni di accessibilità può contribuire sia a ridurre la congestione del traffico urbano ed i relativi costi economici, sia a migliorare la capacità di attrazione di un territorio. Gli orientamenti programmatici regionali (Regione Lazio, 2008) indicano la necessità di una politica volta a diffondere l'innovazione che risulti principalmente imperniata sulle diverse forme di attività di trasferimento tecnologico. Date le caratteristiche peculiari di contesto del Lazio (elevata capacità di "produrre innovazione" dell'area urbana di Roma e bassa capacità di sfruttare tale potenziale competitivo da parte delle altre zone regionali) per agevolare la connessione tra mondo della ricerca ed imprenditoriale il trasferimento tecnologico appare indispensabile.

Le risorse naturali e l'ambiente rappresentano una priorità per il Consiglio Europeo di Gothenburg (2001), ripresa dal DOCUP 2007 che delinea



un quadro strategico che evidenzia la necessità di coniugare sempre più la coesione sociale e territoriale con lo sviluppo sostenibile rafforzando l'integrazione ambientale. Dall'analisi svolta emerge che l'utilizzo di politiche volte ad un uso più razionale e maggiormente cautelativo nei confronti dell'ambiente comporta un miglioramento dell'indicatore Interazione Globale/Locale. Una politica di questo genere, non sorprendentemente, migliora l'indice di *Autosufficienza Energetica*. Inoltre vi è un incremento dell'indicatore relativo al livello di *Internazionalizzazione delle Imprese*. Questo risultato si coniuga con quelli precedentemente ottenuti in merito alla dimensione, eccessivamente locale, delle imprese del Lazio, che, non essendo costrette a competere sul mercato globale, possono eludere alcune normative. Il passaggio da locale a globale impone loro una competizione con imprese rispettose dal punto di vista ambientale, che vengono premiate dalla competizione internazionale. A conferma di questa ipotesi si hanno i risultati relativi all'indicatore *Localizzazione Strategica*, che mostra un diffuso e generalizzato peggioramento ad eccezione della provincia di Roma (C→A). Ne consegue che politiche di rispetto e salvaguardia ambientale possono avere una duplice valenza: le imprese competitive ed in grado di recepirle possono sfruttarle a loro vantaggio divenendo più competitive ed acquisendo una maggiore visibilità a livello internazionale; le altre, non in grado di adeguarsi per incapacità intrinseche e per motivi di costi non traggono alcun giovamento e anzi vedono peggiorare la loro situazione. Analoghi risultati, riconducibili ad analoghe motivazioni, si ottengono per gli indicatori *Integrazione Finanziaria* ed *Integrazione Economica*.

3.3. Qualità

In questo lavoro il concetto di **Qualità** viene inteso come un indice di valutazione degli aspetti complessivi che incidono sull'attrattività dei luoghi: la *Qualità dell'Ambiente*, la *Qualità dei Processi Produttivi*, la *Qualità della Vita*, la *Coesione* (Prezioso, 2006). Particolare attenzione viene riservata alle problematiche di tipo ambientale, data la presenza di un'area urbana di grandi dimensioni.

Il rispetto delle normative in materia ambientale, ad esempio, comporta il sostenimento di alti costi nella Regione, dove politiche e comportamenti volti alla loro evasione o elusione da parte delle imprese si associano ad un'apparente diminuzione degli stessi, ma anche ad una certa diminuzione dei benefici sociali. L'indicatore sintetico

Qualità mira pertanto ad includere nell'analisi anche fattori non economici che possono manifestarsi sotto forma di esternalità negative per gli individui, con un peggioramento della qualità della vita. Uno sviluppo che non tenga conto di fattori di tipo qualitativo, ma sia semplicemente basato su indicatori strettamente 'monetarizzabili' potrebbe portare a risultati che sovrastimano o sottostimano gli effetti delle politiche.

In questo contesto gli attori coinvolti non sono solo i cittadini ma anche le imprese. L'Unione europea ha promosso infatti il concetto di responsabilità sociale delle imprese, strettamente connesso con i concetti di sviluppo sostenibile e coesione sociale, insieme ai principi etici di sussidiarietà, coesione ed integrazione, al fine di orientare il modello di sviluppo al loro rispetto.

In questo contesto si colloca l'analisi delle province del Lazio. Le ripartizioni territoriali che mediano il risultato regionale sono costituite dalle province "forti" come Roma (A) e Latina (B) e province più deboli come Frosinone, che, pur presentando buoni legami nell'economia laziale, si colloca in una posizione media nella graduatoria della determinante (C), seguita in basso da Rieti e Viterbo (D e E). Questo risultato induce a due riflessioni: la prima, che queste province necessitano di interventi strutturali importanti; la seconda che esse mantengono un flebile legame con il resto della Regione, poiché la loro situazione non inficia il posizionamento regionale complessivo.

Gli indicatori che concorrono a definire la qualità, nella componente ambientale, sociale e di coesione, ripropongono, a livello regionale, un buon posizionamento e la sola condizione di sub-ottimo caratterizza la componente ambientale con valore B. Questo suggerirebbe di attivare politiche per l'ambiente mirate ad ottimizzare le "prestazioni" territoriali che rispondano agli obiettivi di competitività in sostenibilità.

La lettura alla scala provinciale delle tre tipologie della qualità mostra, invece, complessità di situazioni che necessitano di opportuni approfondimenti: con l'eccezione della provincia di Roma, tutte le altre presentano valori di qualificazione medio bassi. Per una buona caratterizzazione a livello provinciale è, allora, necessaria la lettura dell'indicatore sintetico rispetto all'aggregazione settoriale. La *Qualità Ambientale*, a questa scala di lettura, annulla la posizione massima (A) per la Provincia di Roma che manifesta valore B per quanto riguarda gli indicatori sui *Rifruti* e C rispetto allo stato delle risorse naturali, dipendenti dalla quantità di *Emissioni* di gas effetto serra e dalla

quantità di *Prelievi di Acqua*, con alti livelli di criticità. Viterbo e Rieti presentano posizioni peggiori nonostante la loro vocazione rurale e la bassa densità di popolazione. Frosinone segue l'andamento della provincia di Roma, ma mostra una migliore situazione di stato delle risorse, mentre Latina presenta posizioni di pesanti difficoltà ambientali (C nel settore rifiuti). La difficoltà di gestione dei *Rifiuti Urbani* e quindi il livello alto di produzione e quello basso del *Riciclo* sono le principali cause di impatto ambientale. Dall'analisi svolta risulta una situazione territoriale iniziale molto critica rispetto alla sostenibilità ambientale. Prioritario è compiere scelte politiche mirate riguardo a questo settore. Tra le *policy* proposte dalla strategia di Lisbona/Gothenburg, alcune sembrano utili per migliorare la situazione, anche se i miglioramenti auspicati non incidono in modo ottimale e omogeneo su tutte le province.

La componente *Qualità della Vita*, cioè il riferimento tipologico riguardante l'aspetto economico della determinante, è analizzata seguendo lo stesso schema di riferimento precedentemente presentato. In questo caso sono nove gli indicatori quantitativi elementari sulla base dei quali si procede per la costruzione dell'indice sintetico. I settori che scaturiscono da questo raggruppamento includono voci economiche come il *PIL*, il *Tasso di Occupazione*, il *Livello dei Prezzi*, i *Consumi* e variabili che riguardano aspetti legati all'*Accessibilità* e ai servizi. La regione Lazio con un valore A per la tipologia *Qualità della Vita* è fortemente condizionata dal comportamento della Provincia di Roma nell'esprimere la sua capacità di qualità economica della vita. Seguono Latina e Frosinone e, in coda, Viterbo e Rieti che presentano invece un certo ritardo.

La componente delle *Variabili Infrastrutturali della Coesione* include informazioni riguardanti la capacità (e quindi la possibilità di accesso) al sistema del *Welfare* (*Posti Letto Ospedalieri*, *Ricettività Alberghiera* e *Offerta Culturale*), ma anche l'*Accessibilità* e il *Livello di Sviluppo delle Telecomunicazioni* di una provincia.

Guardando al 'taglio' assunto a livello di settore dall'indicatore qualità della vita rispetto alle componenti delle *Variabili Economiche* e delle *Infrastrutture per la Coesione*, si rileva la debolezza dell'offerta occupazionale. In tutte le province, pur con le opportune calibrature, l'indicatore dell'*Occupazione* risulta sempre molto critico; inoltre quello che emerge, isolando la realtà romana, è una forte carenza nell'accessibilità e quindi nei servizi pubblici, nelle infrastrutture, nello sviluppo delle telecomunicazioni.

Il forte scarto tra la provincia di Roma, che presenta posizioni A in entrambe le tipologie componenti la determinante *Qualità della Vita*, e le altre, che riportano valutazioni molto arretrate rispetto a entrambe le tipologie, ribadisce la fragilità di alcuni sistemi sub-regionali.

La posizione della Regione, espressa nei vari documenti programmatici sottolinea la necessità di una visione di sistema regionale integrato, urgente in termini di attuazione. I dati indicano, infatti, molte incoerenze e scarsa coesione, evidenziando la presenza di sistemi isolati o basati sul modello centro-periferia piuttosto che policentrico.

Le politiche adottate mostrano una scarsa incisività sul territorio nonché la difficoltà di individuare, per la provincia reatina, possibili percorsi virtuosi; questa appare, infatti, totalmente avulsa dalle logiche delle *policy*, poiché, nonostante gli interventi, continua a posizionarsi con caratterizzazione D. Le restanti province mostrano, al contrario, un miglioramento. Nel caso della componente sociale sono sei gli indicatori alla base della piramide che vengono via via aggregati per interpretare gli elementi economici che sottintendono la tipologia della *Qualità Sociale e Coesione*. A livello di settore, questo è espresso dall'*Attitudine alla Coesione*, e dal *Rischio di Esclusione Sociale*. In particolare la coesione è misurata dagli indicatori che testano l'*Abbandono Scolastico* e il *Reddito*, insieme agli indicatori di *Benessere Sociale* come il *Tasso di Fertilità* e la *Speranza di Vita*, confrontati con il rischio di esclusione sociale misurato con indicatori di povertà.

L'analisi evidenzia un diffuso malessere provinciale. Particolare preoccupazione desta l'indicatore dell'abbandono scolastico, elevato in tutte le province. Gli elementi che misurano e sintetizzano la coesione sociale sono dunque critici in entrambe le componenti settoriali. La provincia di Roma si posiziona in A grazie al dato confortante del *Tasso di Occupazione Femminile* mentre la stessa provincia si posiziona a livelli elevati (C) di rischio di esclusione.

Qui le politiche opportune sono quelle riguardanti l'occupazione, la pari opportunità l'educazione, lo sviluppo delle reti sociali.

Il risultato dell'applicazione porta ad esigui effetti positivi, e quello che sorprende è che le variabili riguardanti il rischio di esclusione, e la sintesi letta attraverso gli indicatori di coesione, non beneficiano di alcuna possibilità di intervento a scala territoriale provinciale. Cambiano ovviamente e migliorano le posizioni delle categorie che compongono i suddetti settori, ma il processo di terri-



torializzazione limitato alla coesione non sortisce effetti.

Considerando la determinante Qualità nel suo complesso la caratterizzazione provinciale migliora, ma non si raggiunge per tutte le province un alto livello rispetto all'obiettivo della competitività in sostenibilità. Una spiegazione di questo risiede nella struttura della regione Lazio osservata rispetto ai sistemi urbani dei capoluoghi provinciali con un modello di insediamento e collegamento di sviluppo urbano secondo il noto modello a "palmo della mano" centrato su Roma. Questa visione di forte dipendenza, espressione del modello centro/periferia, che ripropone a scala amplificata quello polinucleare di Roma (Provincia di Roma, 2003), dovrebbe essere sovvertito a favore di una visione sistemica di sviluppo policentrico equipotenziale (Prezioso 2007). Ma ancora deboli sono i risultati ottenuti.

3.4. *Uso di Risorse e Fondi (R&F)*

Il concetto di sviluppo sostenibile non può prescindere dall'idea che le risorse, in quanto scarse, debbano essere allocate ed utilizzate nel miglior modo possibile. In un contesto in cui assume particolare rilevanza il concetto di competizione territoriale è indispensabile pensare di termini di uso ottimale delle risorse, siano esse naturali, economiche od umane.

La Determinante relativa all'**Uso di Risorse e Fondi** si articola nella combinazione di indicatori utilizzati per individuare le componenti la spesa in *Capitale Umano*, *Capitale Naturale* e *Capitale Economico* per una valutazione del *Welfare* e della *performance* economico/finanziaria secondo la strategia di Lisbona/Gothenburg. L'uso delle Risorse e dei Fondi al momento iniziale e, quindi, la capacità rispetto alla competitività in sostenibilità espressa dalle autorità locali nell'uso dei fondi posiziona il Lazio al livello più alto insieme a Roma. Latina e Frosinone sono le province che riportano una spiccata contiguità con l'economia romana e si posizionano con B; mentre Viterbo e Rieti risultano ancora inadeguate con posizionamento D.

I settori che compongono la determinante misurano l'applicazione della strategia di Lisbona, quindi conoscenza e competitività, e quella di Gothenburg, della sostenibilità, e relativo uso dei fondi. Il primo settore si basa, quindi, su indicatori di *Spesa in R&S*, per il *Capitale Umano*, per l'*Occupazione*, mentre nel secondo le componenti riguardano la *Spesa per le Risorse Naturali*, per l'*Accessibilità*, la *Salute* e il *Welfare*.

La quantità di risorse è certamente esigua e questa analisi permette di dare ancora risalto alla Provincia di Roma che catalizza le risorse presentando sempre la posizione A. La componente che identifica la quantità di fondi spesi è strettamente correlata con la quantità di fondi a disposizione ed è evidente come le province laziali e la Regione stessa abbiano un peso ben diverso rispetto all'area della Capitale. Sembra molto difficile suggerire un set di politiche che possano basarsi su interventi lungimiranti e di medio periodo della spesa pubblica, o anche interventi che possano avvalersi di buoni moltiplicatori. Le scelte sulle politiche possibili andrebbero orientate verso quelle che sottendono a una visione programmatica e condivisa e, quindi, di integrazione sia con altri territori (cooperazione) sia con/tra settori (interazione), ad esempio sostenendo progetti di cooperazione transregionale. La territorializzazione produce una scarsa modificazione nel risultato della determinante elevando, comunque, in modo positivo i territori.

Quello che si modifica in modo interessante, seguendo la scomposizione settoriale, è il raggruppamento degli indicatori rispetto all'uso dei fondi. Le situazioni più difficoltose migliorano anche spostandosi di due livelli dai valori E e F a C di Viterbo e Rieti, influenzando positivamente il taglio regionale che passa al livello ottimale².

4. **Considerazioni conclusive**

Dalle analisi svolte in questo capitolo, il Lazio emerge come una regione dinamica ed in crescita, in grado di cogliere delle opportunità di sviluppo. Scendendo a livello provinciale i dati sembrano però non confermare questo tipo di conclusioni. Da un lato esiste Roma e la sua estesa provincia, per la quale le politiche di Lisbona/Gothenburg sembrano avere efficacia creando un clima di competitività e di coesione; dall'altra le restanti province non ancora in grado di cogliere queste opportunità.

L'analisi mostra una situazione delle imprese nelle province poco competitiva e scarsamente internazionalizzata. Particolarmente svantaggiate sono le province di Viterbo e Rieti in cui si nota un tessuto produttivo assolutamente non adatto a recepire politiche volte all'innovazione.

Dal punto di vista del capitale umano la situazione è variegata e composita. Da una parte vi è un capitale umano ben educato, in grado di sfruttare i benefici delle politiche di innovazione, frutto anche della presenza di un elevato numero di



Università sul territorio. Dall'altro vi sono realtà, caratterizzate da forti localismi, che hanno sempre beneficiato di un certo protezionismo, su cui gli interventi volti ad incrementare il grado di concorrenza ed internazionalizzazione hanno effetti nulli, se non negativi. Esiste infine un terzo segmento della popolazione legata ai flussi migratori che presenta bassi livelli di abilità. In questo caso particolarmente efficaci appaiono le politiche volte al sostenimento delle fasce più svantaggiate della popolazione.

Le province del Lazio, per localizzazione geografica, per storia e per differenti identità culturali, non possono essere trattate come una entità unica. Mentre Latina e Frosinone possono essere considerate un sistema integrato con Roma, beneficiando dello sviluppo della capitale e delle politiche ad essa rivolte, Rieti e Viterbo sembrano avere una storia autonoma. Il risultato appare quindi contraddittorio. Le politiche regionali, ed in par-

ticolare il DOCUP 2007-2013 sembrano indicare delle linee guida che per Roma si muovono nella giusta direzione, mentre emerge prepotentemente la necessità di trovare politiche di sviluppo *ad hoc* per le restanti province del Lazio.

Note

¹ Pur nell'unità di intenti sono da attribuire ad Adriana Conti Puorger i sottoparagrafi 3.3 e 3.4; a Barbara Martini i paragrafi 1, 2, 4, e i sottoparagrafi 3.1, 3.2. La raccolta dei dati delle province di Roma e Viterbo si deve a Roberta Gemmiti.

² È opportuno citare una prova di territorializzazione effettuata scegliendo tutta la gamma delle politiche. Il risultato così ottenuto non aveva apportato alcuna modificazione rispetto a quello presentato. Questo suggerisce che i limiti nell'implementazione della strategia europea sono legati a situazioni strutturali di condizioni di policentrismo equipotenziale ancora non presente nella regione Lazio. E ciò vale anche dove la capacità di gestione dei fondi manifesta in modo inequivocabile il modello di organizzazione gerarchica della Regione.

