



Banca del Fucino

Gruppo Bancario Igea Banca

Prospettive di crescita dell'economia di Roma dopo la pandemia

VOLUME II

2021

Il presente lavoro è stato realizzato dalla Funzione Comunicazione, Studi e Marketing Strategico della Banca del Fucino. Al gruppo di lavoro che ha elaborato la ricerca, diretto da Vladimiro Giacché, hanno preso parte Stefano Fantacone, Antonio Forte, Massimiliano Parco, Bruna Rigoli (Volume 1 e 2) e Antonio Preiti (Volume 3).



INDICE

1. LINEE DI INTERVENTO	3
1.1 Le ragioni dell'intervento	4
1.2 Le linee di intervento	6
A. Le imprese municipalizzate	6
B. Il verde pubblico	6
C. La macchina amministrativa comunale	7
D. Il ruolo delle grandi imprese pubbliche	9
E. Il sistema universitario	10
F. Il centro storico e gli insediamenti produttivi	10
G. Il circuito culturale	13

VOLUME II

LINEE DI INTERVENTO



1.1 Le ragioni dell'intervento

Le analisi del precedente capitolo hanno evidenziato lo scivolamento dell'economia romana negli anni dell'austerità fiscale. Abbiamo argomentato come le cause dell'arretramento non siano relative alle dimensioni del sistema produttivo romano, che al contrario restano di tutto rispetto anche all'interno del panorama europeo, quanto al prevalere di un modello a bassa produttività, capace da una parte di preservare i livelli di occupazione, ma dall'altra incapace di generare flussi addizionali di ricchezza da immettere nel circuito distributivo. Un limite dovuto allo spostamento verso produzioni a basso valore aggiunto a sua volta riconducibile a una diffusione imprenditoriale in parte riconducibile a forme di auto-impiego più che ad espressione di vitalità del tessuto produttivo. Il crollo degli investimenti pubblici ha accompagnato, e in qualche misura innescato, il ciclo discendente dell'economia romana, facendo sì che proprio la componente di domanda pubblica - che in una capitale costituisce tipicamente un fattore di traino - determinasse impulsi recessivi superiori a quelli riscontrati in altre città italiane, in particolare a Milano. Di contro, gli investimenti privati sono tornati in fase espansiva nel 2015, con un'intensità superiore alla media italiana, testimoniando la vitalità del sistema imprenditoriale e creando le premesse per un rilancio delle prospettive di crescita di Roma. Il ritorno a scelte espansive dal lato dell'accumulazione pubblica, che si va delineando nel dopo pandemia, rimuove ora uno dei maggiori impedimenti al rilancio dell'economia romana, tanto che le simulazioni condotte prospettano per il prossimo quadriennio un incremento del prodotto superiore di 2,6 punti alla media nazionale.

Le simulazioni condotte col modello econometrico si limitano però a definire quale sia lo scenario più probabile, per un dato set di variabili esogene e sulla base delle relazioni strutturali misurate nel passato. La questione da porsi è come cogliere le potenzialità individuate dalla previsione statistica e quali politiche adottare affinché il balzo del modello di crescita di Roma diventi realtà. Gli elementi di analisi passati in rassegna nel primo capitolo suggeriscono di muoversi verso un ripensamento complessivo dell'offerta di servizi e beni pubblici, che porti a un generalizzato miglioramento delle

condizioni di efficienza della città.

Si pongono qui i temi di intervento di cui dovrebbe farsi carico la prossima legislatura comunale. Nella visione più tradizionale, risalente agli studi di Alfred Marshall, il livello di efficienza di una città discende all'equilibrio che si riesce a stabilire fra le economie di aggregazione- che rendono conveniente le localizzazioni produttive nell'ambito urbano- e le diseconomie di congestione- che scoraggiano invece l'insediamento produttivo. In una lettura più moderna, la città efficiente è quella dove si realizzano economie di diversificazione, dove cioè si realizza lo scambio (o, se si vuole, l'alimentazione reciproca) fra produzione di conoscenza, fornitura di servizi, fruizione di consumi e istruzione.

Dal lato delle politiche pubbliche, adottare questa accezione moderna di luogo dello scambio, che non ne limita il significato al solo scambio di beni, costituisce di per sé un'indicazione programmatica. La città luogo di scambio evoluto attrae infatti cittadini e imprese che esprimono una domanda avanzata di beni pubblici, per i quali deve esser garantita una fruizione piena. Non esiste possibilità di conciliazione fra un sistema di imprese tecnologicamente evolute e con alta propensione all'innovazione, da una parte, e servizi pubblici scadenti dall'altra. Prevalgono, in questa combinazione, diseconomie da congestione che spingono le imprese a localizzarsi altrove. Appunto quanto osservato a Roma negli anni passati. Né si può pensare di attirare capitale umano e di arrivare a una dimensione efficiente dell'offerta di istruzione, se gli spostamenti in città sono difficoltosi, la disponibilità di alloggi per studenti scarsa, il ruolo dell'Università non posto al centro della funzione di produzione cittadina. Un fenomeno di delocalizzazione si sta infatti osservando anche per gli studi universitari, con un aumento del numero di studenti romani che si reca altrove e un contestuale decremento degli studenti di altre città che vengono a studiare nella Capitale.

Occorre al riguardo ricordare che lo sviluppo segue un percorso cumulativo, per cui, nel caso delle città, più avanzano le economie di diversificazione, più la città viene a disporre di un meccanismo di creazione endogena della domanda di beni pubblici, ma anche di beni e servizi privati, più si rafforzano le economie di diversificazione e così via. Detto in parole più semplici, più è grande la città, più è ampia la dimensione del mercato per i trasporti, il trattamento dei rifiuti, il verde pubblico, l'intrattenimento, la ristorazione etc.. Il percorso funzione

però anche in senso decumulativo, per cui se non si generano economie di diversificazione, la città non raggiunge una dimensione efficiente nell'offerta di beni pubblici, fatto che genera ulteriori diseconomie, fino ad arrivare a condizioni di vero e proprio declino.

Riportare Roma sul versante cumulativo del processo di sviluppo è dunque la priorità che dovrà affrontare la prossima consiliatura comunale. E indubbiamente l'allontanamento da politiche di bilancio restrittive offre finalmente a Roma il necessario spazio per intervenire su un'offerta di beni pubblici certamente inadeguata.

1.2 Le linee di intervento

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, proponiamo sette linee di intervento per il programma della prossima consiliatura. A queste se ne aggiunge una ottava, relativa al Turismo, a cui dedichiamo un apposito capitolo monografico. Le proposte non hanno pretese di esaustività (ad esempio non viene considerata la pur fondamentale dimensione sociale), ma sono indicate nella convinzione che se non si saprà sciogliere i nodi a cui esse rimandano, le potenzialità di recupero dell'economia di Roma, pur nel favorevole ambiente macroeconomico che si sta delineando, resteranno ampiamente inespresse.

A. Le imprese municipalizzate

Come abbiamo sopra indicato, una città delle dimensioni di Roma genera una grande domanda di servizi pubblici, che a sua volta può permettere di costruire un'offerta innovativa, alla continua ricerca della frontiera tecnologica, capace di estrarre valore monetario dalle attività svolte e di generare occupazione di qualità. Superfluo dire che così non è nel caso della città di Roma e sicuramente la gestione dei servizi pubblici del trasporto e del trattamento dei rifiuti è uno dei principali fattori di scivolamento nel confronto nazionale e internazionale.

La cornice espansiva dei prossimi anni consente un profondo ripensamento del tema, che si ponga come obiettivo una migliore valorizzazione delle imprese municipalizzate. Qui si pongono due tipi di problematiche.

La prima riguarda, in particolare per il servizio di trasporto, l'identificazione della disponibilità a pagare da parte dei cittadini romani. La natura di bene pubblico del servizio di trasporti non è in discussione, ma se conservare un prezzo del biglietto basso significa ricevere un servizio scadente, si può immaginare che ci sia una qualche disponibilità ad accettare una combinazione che si sposti verso l'alto. Il tema è naturalmente delicatissimo, ma non affrontarlo non aiuta a sciogliere il grande nodo del trasporto pubblico romano.

La seconda problematica attiene all'adozione di nuovi modelli industriali, che separino le funzioni svolte in chiave di accrescimento dell'efficienza complessiva del servizio.

Qui la questione può riguardare soprattutto la raccolta dei rifiuti e una proposta potrebbe consistere nello specializzare AMA nella sola funzione di raccolta, specializzando l'azienda in questo segmento di offerta e dotandola dei mezzi finanziari necessari per portarsi sulla frontiera dell'efficienza tecnologica. Al conferimento dei rifiuti potrebbe di contro essere chiamate forze imprenditoriali diverse. In particolare, volendo conservare la natura pubblica del servizio, si potrebbe ipotizzare il coinvolgimento di ACEA. Quest'ultima ha riconosciute capacità di gestire servizi di rete nel rispetto dei propri equilibri finanziari e ha quindi le competenze per organizzare una delle fasi più complesse della raccolta dei rifiuti. Si tratterebbe, in altre parole, di avvicinarsi a un modello di multiutility a partecipazione pubblica, con capacità manageriali assimilabili quelle del settore privato, ottimizzando così i servizi resi al cittadino e al contempo rafforzando le sinergie fra le imprese a partecipazione pubblica della città.

B. Il verde pubblico

Questo è un tema solo apparentemente marginale. La fruizione del verde pubblico soddisfa infatti un bisogno che potremmo definire di grado inferiore rispetto al trasporto pubblico o alla raccolta di rifiuti. Allo stesso tempo proprio nella manutenzione del verde pubblico abbiamo osservato negli ultimi anni un degrado particolarmente accentuato. Fatto inconcepibile, dal momento che una delle caratteristiche potenzialmente vincenti di Roma è l'aver la maggiore estensione di verde pubblico fra le grandi capitali europee. Ciò non si riflette,

tuttavia, in una specializzazione nel campo della manutenzione del verde pubblico e ancor meno in una valorizzazione dei grandi parchi come elemento di attrattività internazionale.

Anche qui gli aspetti affrontare sono almeno due. Il primo riguarda la scelta fra avere un grande e competente Servizio giardini (il confronto fra gli addetti a questo servizio a Roma e in altre grandi città è imbarazzante, con un rapporto che arriva di quasi 6 a 1 a sfavore di Roma) o se continuare ad affidare la manutenzione a gare esterne selezionate tramite apposite gare. Non affrontiamo qua il tema, nazionale e non comunale, dell'inadeguatezza degli attuali criteri di gara nel garantire servizi pubblici efficienti, ma riteniamo che la gestione di un asset di questa rilevanza debba essere riportato in seno all'amministrazione comunale. Consideriamo quindi opportuno ripensare alla radice la struttura dell'offerta di manutenzione del verde, ponendosi l'obiettivo di fare delle imprese a ciò dedite un esempio di eccellenza internazionale. Questo riguarda innanzitutto l'offerta pubblica, che non deve essere necessariamente confinata a un ruolo di mera stazione appaltante, potendosi invece proporre come un nucleo qualificante dell'occupazione e della produzione comunali. La stessa imprenditoria privata potrebbe trovare stimolo da un innalzamento della qualità del servizio pubblico, venendo sollecitata a raggiungere gli stessi, auspicabili livelli di eccellenza. Senza contare che un obiettivo di specializzazione nella cura del verde chiama in causa una stretta collaborazione con le facoltà di architettura e urbanistica di Roma, all'interno di quello che potrebbe diventare un programma di avanzamento continuo del panorama urbano, all'insegna dei criteri della sostenibilità e della salubrità. Basti qui pensare alla necessità di riprogettare la piantumazione della città secondo principi ed esigenze che sono andati modificandosi nel corso del tempo.

Il secondo tema riguarda la capacità di utilizzare il verde come fattore di attrattività turistica e come elemento di riconoscimento internazionale. Basti pensare al fatto che nessuna delle ville romane è oggi assimilabile per immagine a Central Park a New York o ad Hyde Park a Londra. Il potenziale di sviluppo sembra qui enorme e anche in questo caso vengono chiamati in causa aspetti gestionali, che potrebbero contemplare la costruzione di una partnership fra operatore pubblico e imprenditoria privata a cui affidare l'obiettivo della

valorizzazione turistica dei parchi romani, facendone uno dei principali elementi di valorizzazione della città nel confronto internazionale. Ciò non significa naturalmente privatizzare la fruizione del verde, ma piuttosto pensare a una politica del marchio che possa avere una ricaduta di mercato, sia sotto forma di accoglienza di eventi, sia in termini di un merchandising capace di soddisfare la domanda proveniente dai turisti internazionali.

C. La macchina amministrativa comunale

I punti A e B chiamano in causa la necessità di un grande innalzamento della qualità amministrativa del Comune. Occorre qui cogliere appieno le opportunità offerte dal PNRR, che assegna priorità quasi assoluta alla riforma della Pubblica Amministrazione, con una particolare attenzione data al tema della digitalizzazione. Un'impostazione che consente di vedere nella riforma della PA non solo un veicolo di semplificazione burocratica (assolutamente necessaria), ma anche come fattore di impulso all'innovazione tecnologica dell'intera città.

Le competenze digitali che la PA può diffondere attraverso le sue pratiche sono infatti enormi e oggi trovano un terreno fertilizzato dall'aumentata propensione all'utilizzo degli strumenti digitali che ci consegna l'evento pandemico. La domanda di servizi qualificati rivolta alle imprese che si assocerebbe a un balzo tecnologico della PA è parimenti rilevante e il PNRR potrebbe in effetti fornire un impulso decisivo per riavvicinare un modello di "burocrazia agente dello sviluppo". Con tutto ciò che ne può discendere in termini di ricadute virtuose per il sistema economico di Roma, che bene o male alle dinamiche della PA è legato. Il grado di efficienza di una città che è capitale del paese è infatti necessariamente associato alla qualità della sua pubblica amministrazione.

D. Il ruolo delle grandi imprese pubbliche

Con riferimento alla *governance* del PNRR, una lettura che si sta facendo strada è che, all'interno della configurazione centralizzata prima richiamata, un'importante cinghia di trasmissione nel percorso di attuazione del Piano possa essere rappresentato dalle grandi imprese a capitale pubblico. Il livello di strutturazione di questo sistema di imprese offre infatti garanzie fondamentali in termini di capacità di realizzazione di grandi progetti di investimento. E tutte le missioni del Piano sono di fatto coperte dalle sfere di competenza delle imprese a capitale pubblico. Naturalmente, parliamo di un gruppo di imprese di carattere nazionale e non locale, ma un ritrovato protagonismo di grandi soggetti che hanno comunque sede a Roma non potrà che esercitare effetti di *spill-over* per l'industria, i servizi professionali e la stessa finanza della città.

Il PNRR segna oggi il ritorno a una logica di programmazione dello sviluppo che, senza certo riproporre il modello precedente, valorizza la funzione di trasmissione delle politiche di investimento che può essere svolta dalle imprese a partecipazione pubblica e tramite esse l'opportunità per Roma di ritrovare una centralità nelle dinamiche di crescita dell'intero paese. E' necessario perché il sistema di imprese pubbliche con sede a Roma possa svolgere in piena efficienza il ruolo di cinghia di trasmissione del PNRR.

E. Il sistema universitario

Abbiamo prima ricordato che le economie di diversificazione di una città moderna includono la domanda e l'offerta di istruzione. Abbiamo anche ricordato come il polo universitario romano stia perdendo capacità di attrarre studenti non residenti e di conservare studenti residenti. Nonostante i 250mila iscritti negli oltre 40 atenei della città (compresi quelli confessionali), le potenzialità di Roma nel campo universitario non sono colte per intero e anzi sono in via di indebolimento (è un tipico caso in cui sembrano iniziare a prevalere le diseconomie da congestione).

Tornando al fenomeno dei trasferimenti di residenza, questo mette in luce una perdita di attrattività tra i giovani tanto dal lato del lavoro, quanto da quello degli studi. In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, i più

recenti dati ISTAT evidenziano come la quota di studenti frequentanti le università romane e provenienti da un altro comune sia pari al 57% del totale, contro il 78,8% di Milano, il 75% di Torino e l'80% di Napoli. E fra le principali città Roma il più alto rapporto fra studenti residenti che si recano a studiare altrove e studenti non residenti che vengono nelle università cittadine, con un valore pari al 6,9%, contro il 4,7% di Milano, il 4,1% di Torino, il 3,5% di Napoli.

Anche per questa ragione resta molto elevato a Roma il mismatch fra i profili dei laureati ricercati dalle imprese e quelli prodotti dalle università. Elemento che, a sua volta, può essere ritenuto parte del più generale problema del mancato trasferimento tecnologico fra università e imprese.

Qui sembra da sostenere l'iniziativa già avviata di creazione di un Politecnico romano, che valorizzi all'interno di un unico polo le eccellenze accademiche nel campo dell'ingegneria e dell'architettura e favorisca un aumento dei laureati nelle discipline STEM, le più richieste dalle imprese. Un'iniziativa potenzialmente capace, inoltre, di aumentare la spesa in R&S, di accrescere la capacità brevettuale e di aumentare l'attrattività di Roma come città universitaria internazionale.

La costituzione del politecnico romano dovrebbe peraltro andare in parallelo con lo sviluppo del Distretto tecnologico dei beni culturali. Roma verrebbe così a specializzarsi in entrambi i campi degli studi universitari - quello scientifico e quello umanistico-, utilizzando come fattore comune l'orientamento all'innovazione.

La materia universitaria non è naturalmente di diretta competenza del Comune, che però può contribuire al progetto impegnandosi, da una parte in un'adeguata politica di sviluppo delle residenze studentesche, dall'altra nell'offerta di possibili siti di insediamento delle nuove facoltà universitarie, riadattando, in un'ottica di rigenerazione urbana, alcuni dei tanti siti dismessi presenti sul territorio cittadino.

F. Il centro storico e gli insediamenti produttivi

Una stessa ottica di rigenerazione urbana e di insediamento di nuove realtà produttive dovrebbe essere adottata per affrontare il problema del centro storico. Per quanto possa sembrare paradossale, il centro storico, nella sua

magnificenza, costituisce un limite per lo sviluppo dell'economia cittadina. Se ne è avuta piena contezza durante la pandemia, con il lockdown che ha improvvisamente svuotato di turisti la città e desertificato il centro storico. Si è capito come il luogo avesse perso la sua funzione originaria, appunto di centro della vita di cittadina, per divenire collettore di mere attività di rendita turistica (si pensi al fenomeno dei B&B, di cui si tratta ampiamente nell'ultimo capitolo del rapporto) e concentrazione di un'offerta di servizi a basso valore aggiunto (e si pensi qui alla povertà qualitativa dei molti negozi di souvenir o alla stessa omogeneizzazione delle grandi catene commerciali, i cui punti vendita nel centro di Roma sono indistinguibili da quelli che si trovano in qualsiasi altra grande città italiana).

I dati ci dicono d'altronde che il centro storico presenta dinamiche demografiche simili a quelle delle cosiddette aree interne, zone per lo più montuose, ai margini dei processi di sviluppo e alle quali sono dedicate apposite politiche per contrastarne lo spopolamento.

Con riferimento alla zona del cosiddetto Tridente, il centro storico di Roma conta oggi meno di 25mila abitanti, in riduzione del 26,8% rispetto al 2015. Una contrazione maggiore sia di quella registrata dall'intero Municipio I (-11,4%), sia dalla media complessiva di Roma (-1,6%).

Lo spopolamento riguarda anche gli insediamenti produttivi. Agli inizi degli anni '90 erano 5.000 le botteghe artigiane presenti nel centro storico; agli inizi degli anni '2000 erano quasi 2.000; oggi sono meno di 1.000.

Alla luce di queste dinamiche, è importante che l'amministrazione comunale si ponga l'obiettivo di contrastare la desertificazione di attività produttive - artigiane, ma non solo - che recuperino un forte legame identitario col centro storico. La politica andrebbe in particolare indirizzata a imprese di nuova formazione, condotte da imprenditori giovani.

Il Centro dovrebbe altresì divenire oggetto di apposite politiche di insediamento abitativo, anche esse indirizzate in prevalenza a giovani, mediante un opportuno riutilizzo delle molte proprietà che il Comune e altri enti pubblici detengono in questa zona.

Altre grandi città europee, come Parigi e Barcellona, si sono già attivate in questo senso. Sono esempi di cui andrebbe valutata la replicabilità per Roma.

G. Il circuito culturale

Il tema della cultura è naturalmente centrale per Roma. Per molti versi l'argomento è legato a filo doppio con le politiche turistiche, sulle quali si tornerà più avanti. Più in generale, anche alla cultura sembra applicarsi uno dei grandi limiti della città, ossia lo scarso interesse ad estrarre l'intero valore dai suoi assets. Tende così a prevalere una visione della cultura come patrimonio ereditato e da preservare, piuttosto che come una forma di attività contemporanea e in continuo divenire.

Un esempio al riguardo lo si rintraccia nell'avanzamento fatto negli ultimi anni dalle istituzioni musicali della città (Accademia Nazionale di Santa Cecilia e Teatro dell'Opera di Roma), che non trova però un pieno riconoscimento nel mercato discografico o nel panorama dei grandi festival internazionali. D'altronde, le stesse istituzioni museali romane, pur col loro indubbio prestigio, non hanno la riconoscibilità pubblica dei grandi enti mondiali (Louvre, British Museum, Guggenheim etc.).

L'intervento che qui si auspica da parte del Comune è di individuare un soggetto capace di promuovere l'immagine di Roma come città che produce cultura contemporanea, capace di promuovere movimenti artistici, di inserirsi nel circuito delle grandi mostre internazionali (anche su questo si torna più avanti) e, più in generale, di farsi carico del coordinamento fra eventi culturali legati al passato ed eventi centrati invece sulla contemporaneità.