

Una nuova *governance* per una nuova forma urbana¹

GIOVANNI CAUDO

Abstract: La crisi di Roma non è una questione locale, non si riduce al problema delle buche o dei rifiuti in strada, cioè le cose che leggiamo quotidianamente sui giornali. Ciò che occorre capire è piuttosto cosa può diventare Roma nel XXI secolo, come può disegnare il suo ruolo rispetto alla classe politica, che è assente, ed alla classe sociale intermedia.

Keywords: nuova *governance*, Roma città normale, città metropolitana, la “quarta Roma”.

Presenterò il risultato di un lavoro collettivo che è stato raccolto in un libro che si intitola *Roma altrimenti*.² Si tratta di un’attività accademica che abbiamo avviato nel Dipartimento di Architettura di Roma Tre ed oggi, in questo consesso, parlerò in particolare del paragrafo del libro dal titolo *Conversazioni su Roma*. Abbiamo svolto alcuni convegni sulle tematiche che riguardavano Roma ed abbiamo constatato che i singoli problemi erano iscritti in una cornice più grande. La crisi di Roma non è una questione locale, non si riduce al problema delle buche o dei rifiuti in strada, cioè alle cose che leggiamo quotidianamente sui giornali. La tesi del volume *Roma altrimenti* è che, in realtà, c’è chi vuole spingerci a lamentarci delle buche per non trattare il problema principale, che è di rilevanza nazionale.

Sono d’accordo con quanto ha detto De Rita, che una città nasce intorno ad un tema e sono d’accordo che Roma possa diventare una città normale e di fatto, secondo me, lo sta già diventando. I romani si arrangiano, vivono lo stesso, la città normale viene da sé.

Ciò che occorre capire è piuttosto cosa può diventare Roma nel

1. Trascrizione dell’intervento di Giovanni Caudo al convegno Roma. Ancora capitale d’Italia?, tenuto a Roma il 28 giugno 2018.

2. Giovanni Caudo, *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell’essere Capitale*, Independently published, 2017.

XXI secolo, come si può *disegnare* il suo ruolo rispetto alla classe politica, (che sembra assente), ed alla classe sociale intermedia. Il libro è scritto a più mani; Walter Tocci ha scritto la postfazione. Nel corso di questa ricerca ci siamo interrogati sul “senso nuovo dell’essere Capitale”: si tratta di una proiezione sul futuro che richiede una riflessione sulle radici dell’essere Capitale. Molto spesso ci dimentichiamo che Roma è Capitale soltanto da 148 anni. Prima c’era la Roma imperiale ed un borgo papalino di poco più di 200.000 abitanti, che nel 1870 diventò Capitale con un referendum in cui votarono 45.000 romani – si votava per censo – di cui solo 46 voti sono contrari. Londra nello stesso anno aveva 3,2 milioni di abitanti – e, ancora oggi, Roma non ha 3 milioni di abitanti – Parigi 1,8 e San Pietroburgo 700.000. Nel 1871 Roma copriva 383 ettari, Parigi 6.000 ettari. L’area attorno al Colosseo in quegli anni era periferia, bisognava camminare venti minuti prima di uscire da Porta S. Giovanni trovandosi sostanzialmente nella campagna. Nella Roma di oggi, come la si può leggere da una foto presa su Google Earth, non esistono confini amministrativi perché sarebbe inutile indicarli, non si capisce bene dove finisce e dove continua, ha tantissime discontinuità interne, è un territorio abitato. “Roma città territorio” – lo scriveva Giuseppe Samonà nel 1964 – è un concetto ancora valido. Se partiamo dal dato di fatto che la Roma di oggi è la città territorio senza limiti, dentro il cui perimetro la città del 1870 è soltanto un pezzettino, possiamo decidere che tutto quello che troviamo dal 1870 in poi non ci interessa. Oppure possiamo decidere di prendere atto che in questi 148 anni la città è cresciuta enormemente in termini di popolazione e di territorio. Non c’è nessun’altra città europea, soprattutto che sia una città Capitale, cresciuta in così poco tempo e con una tale accelerazione spazio-temporale. Questa è forse una buona notizia? In parte sì e in parte no. Oppure è una cattiva notizia? In parte sì in parte no, nel senso che è tutto da rifare.

Non si fa una grande Capitale in 148 anni, una Capitale organizzata. E qui emerge il tema: ripensare per Roma il senso di essere Capitale del XXI secolo, alla luce di quello che è successo in questi 148 anni, includendo tutto il territorio attuale: il centro storico, la periferia, i bordi esterni. Oggi non esiste un progetto adeguato per una città Capitale, ma c’è una città che, essendo diventata Capitale, si è costruita in un certo modo ed ha bisogno di ridefinire il proprio spazio. Emiliani ha citato il libro *Contro Roma*. Nel 1970 Dolores Prato, una giornalista di “Paese Sera”, tentò di scrivere un

libro su Roma, ma non riuscì a pubblicarlo. Una dottoranda dell'Università di Macerata ha trovato recentemente il manoscritto del quale cito l'ultima frase, in cui si spiegano le ragioni per cui Roma doveva diventare Capitale: "Il Piemonte italianizzato incappò anche a Roma. Capirla? Più facile distruggerla, da un secolo si continua."

Noi non conosciamo Roma. Noi non l'abbiamo capita, non l'abbiamo compresa. La narrazione proposta da molti libri, la bibliografia, la lettura che abbiamo proposto con questo nostro libro non le corrisponde, non è sufficiente. Abbiamo bisogno di capire cos'è successo a questa città guardando la realtà in faccia, esattamente così come la città ci si presenta. Per tale motivo, nel corso del nostro lavoro, abbiamo cercato di ragionare sul nuovo senso per Roma di essere Capitale nel XXI secolo.

La Parigi di oggi non è quella del 1988, la Londra di oggi non è quella del 1988. Il 1988/89 è stato un momento spartiacque, importante per tutte le Capitali europee. E ancora di più il 2001, soprattutto per le città Capitali che fanno parte del sistema dell'euro. Il fatto che sia la Banca Centrale europea a stampare moneta rende diverso il sistema rispetto al passato, per molte città capitali. L'intera classe politica degli ultimi trent'anni non ha fatto ragionamenti su cosa è cambiato da quando è stato introdotto il sistema dell'euro. Abbiamo continuato a vivere come se Roma fosse ancora la città capitale del Novecento.

Sono convinto che il tema sia la normalità di Roma, ma ci sarà sempre una buca da riempire se non c'è un ragionamento complessivo su come la città ricostruisce la propria anima, la propria ombra. Il poeta diceva "quando l'uomo perde l'ombra, perde la sua anima". Quando Roma perde la sua ombra di Capitale perde la sua anima e quindi degrada e precipita. Si dà spazio a tutte le cose che corrodono la città, come ci diceva giustamente De Rita.

Esistono due "radici" storiche da rinnovare. La prima radice è quella che è alla base dello sviluppo del quartiere Prati, delle strutture della pubblica amministrazione: la città Capitale opposta a quella papalina. La seconda radice è data dal disegno del 1873, che vede il Colosseo come perno. Il quartiere nobile di Piazza Vittorio e quello della Zecca vengono posizionati attorno al Colosseo, perché il Borgo Pio è un quartiere popolare. L'asse Via XX Settembre, verso Porta Pia, viaggia in senso opposto a quello della crescita della città, che in quegli anni avviene nella direzione

del Vaticano. Quindi, da un lato c'è il quartiere Prati e dall'altro ciò che sta attorno al Colosseo. Un altro perno è quello della radice profonda verticale della Storia, e quindi, il tema dell'area archeologica.

Dunque sono queste le due "radici" che hanno dato senso a Roma Capitale, la cui storia conosciamo bene e che in qualche modo sono state contraddette dalla febbre edilizia, dalle altre tensioni che la città ha vissuto.

Ma c'è una letteratura che procede in controtendenza, qualcuno l'ha citata prima, ad esempio quella di Herman Friedrich Grimm che racconta: "io non mi posso appellare ai romani per salvare una città mondiale". Quindi egli scrive rivolgendosi al mondo per salvare Roma: "i romani si sono piegati alla pazzia di cancellare la città del mondo, per costruire una città Capitale di uno staterello". Egli dunque non si rivolge ai romani, perché ormai non sono in grado di capire la gravità di questa condizione e dunque fa un appello al mondo. Noi abbiamo fatto esattamente il contrario e vorremmo fare un appello ai romani per prendere atto del senso di questa città, per riaccendere il loro orgoglio su quello che è successo in questi 148 anni, per rinnovare la possibilità di essere città Capitale. E qui vengo alla domanda odierna: Roma è ancora Capitale?

Inoltre, fare un altro ragionamento perché questa città ha una forte connotazione amministrativa. Se si decidesse di spostare i ministeri e si attuasse il decentramento ed il federalismo, emergerebbe un problema. La città amministrativa e la città Capitale erano separate dalla città storica fino al PRG del 1962. Non si trattò di un'invenzione di Luigi Piccinato, era una proposta già presente nel piano del 1883: la città Capitale doveva essere separata dalla città papalina. Il disegno dell'asse attrezzato marcava questa decisione, la città amministrativa è separata dal centro storico. Di questo disegno viene realizzato solamente la parte dell'EUR, il resto non si attua. Il piano del 2008 ipotizza la presenza di 18 centralità, la 19esima sarebbe quella del centro storico. Dov'è in questo disegno la pubblica amministrazione? Non c'è più. Nel 2003-2008 abbiamo dismesso lo SDO. È mai stato ripreso un ragionamento su quale sia la forma della pubblica amministrazione in questa città? Oggi la pubblica amministrazione nelle città europee non ha più la forma delle caserme napoleoniche, come i nostri ministeri di quell'epoca. La pubblica amministrazione oggi è trasparente e digitale: piazze in cui si entra, luoghi pubblici aperti. A Roma abbiamo

ancora l'eredità dei ministeri di Porta Pia, ogni sei stanze ce ne sono due o tre vuote, perché non ci sono i funzionari.

Quando ero assessore, abbiamo *disegnato* questa eredità nella Carta della città pubblica: abbiamo considerato tutte le proprietà pubbliche di tutti i soggetti pubblici (che poi alla fine non sono tantissimi, sono 3-4). In totale sono 33.000 ettari e potrebbe essere governata da tre soggetti in grado di dare un disegno complessivo alla città. Eppure questo non avviene.

Nel dicembre 2017 il ministro Pinotti ha proposto un emendamento alla finanziaria per vendere Palazzo Caprara, la sede dello Stato maggiore, che è un pezzo della storia di Quintino Sella. Secondo me lo scandalo è avere fatto un emendamento per vendere agli stranieri un pezzo importante della nostra storia, della nostra vita, della nostra eredità, della nostra identità e non c'è stata alcuna sollevazione, nemmeno da parte dei giornalisti. Si parla del problema delle buche, ma questo episodio è molto più rilevante, perché dimostra che la città è un brandello di cui chiunque si può appropriare. L'ultimo pezzo di eredità dello SDO è quello della zona di Tiburtina. Stanno realizzando le strade, però non si capisce per insediare cosa. Nel frattempo si è molto sviluppato il piano di assetto generale sulla Stazione Tiburtina. Inoltre, c'è un'altra questione: nel XXI secolo la "città della giustizia" è un'emergenza per la città di Roma o dobbiamo rassegnarci al fatto che Prati sia il luogo più adatto? La Corte d'Assise, il Tribunale Civile, la Cassazione sono sparsi e vivono contemporaneamente in un quartiere assediato dai motorini e dagli avvocati. Da quando a Torino hanno realizzato il Palazzo di Giustizia, mettendo tutto insieme, anche la giustizia funziona meglio. È un tema che ci riguarda se riflettiamo alla prospettiva del XXI secolo, oppure no? Cosa significa oggi la città amministrativa?

Torniamo alla seconda radice, la capitale culturale, che va oltre l'area archeologica. Alcuni colleghi della Columbia University, quando sono venuti a studiare per il workshop Roma 2025, evidenziavano la fortuna di avere avuto il neorealismo, una cultura legata alla periferia, al cinema nella periferia, nei luoghi dove questo tema si impasta con la forma urbana, con la forma del costruito non costruito, dell'agricolo non agricolo. Un'altra prospettiva interessante che ci restituisce il valore di una città sbrindellata, cresciuta male, ma sulla quale paradossalmente possiamo far crescere una eredità culturale: non c'è nessuna città europea che ha la densità bassa quanto quella di Roma. A Roma puoi vivere a ridosso di un parco o di

un'area agricola; a Parigi ciò non succede. Siamo una città sbrindellata, ma siamo anche la frontiera più avanzata se vediamo come oggi le città integrano il costruito e il non costruito, articolando i cicli urbani. Queste, dunque, sono le due radici che vanno attualizzate, la capitale amministrativa e la capitale culturale. Lo sguardo sul futuro affonda le radici nel passato non per scoprirle e lasciarle così com'erano, ma per rinnovarle.

Nel lavoro collettivo che abbiamo svolto, ha trovato spazio anche la "quarta Roma". Negli ultimi venti-trent'anni abbiamo spinto il ceto medio ad abitare fuori Raccordo, a Ponte di Nona ad esempio, dove gli abitanti per venire a Roma devono pagare il biglietto del pedaggio. Fra Ponte di Nona e Roma non ci sono spazi in attesa di essere costruiti, resteranno così. Abbiamo slabbrato la città e non ci sarà mai una metropolitana che potrà arrivare fino a lì. Però a Roma ci sarebbe la possibilità di costruire la prossimità tra il costruito e il non costruito, come frontiera avanzata, dimostrativa di che cos'è oggi la città contemporanea. Un altro esempio è Monte Stallonara: abbiamo fatto le case, ma non le strade.

La "quarta Roma" è questo. Servirebbero 100 milioni di euro (1/6 di quanto costa completare la Vela di Calatrava) per dare dignità a migliaia di romani che vivono in queste condizioni.

Ecco qual è la Roma normale, il piccolo abusivo che diventa un abusivo un po' più professionale. Questa è la nostra storia e dobbiamo rivendicare anche questo, perché tra il 1969 e il 1989 abbiamo dato dignità di vita a migliaia di romani. La città sicuramente ha sprecato risorse negli ultimi anni, ma Roma ha il debito anche perché è una città che ha funzionato come Capitale. Essa ha dato dignità a milioni di persone che erano non romani, ma italiani, che venivano dal Sud o dal Veneto come ci ricorda il film "Il Tetto" di De Sica che racconta di una giovane coppia abruzzese che si costruisce una casa abusiva una volta arrivata a Roma.

Il debito della Capitale, che ha risanato poi questi quartieri, come ricordavate prima, è il debito dell'Italia non soltanto dei romani. Portare le fogne e le infrastrutture nella città abusiva è costato 20 miliardi, e non ha significato solo dare la dignità ai romani. Il bilancio del 2018 è il seguente: Investimenti 9%, Spese generali 91%: 167 euro a testa. Il bilancio 2018 di Firenze – dati tratti da "Il Sole 24 ore" – prevede 1400 euro a testa, quello di Milano 1600 euro, 11 volte di più. Che facciamo con 167 euro? Ciò deriva dal fatto che una parte del finanziamento lo dobbiamo utilizzare per sanare

il debito che però è in parte il debito di tutti gli italiani, non appartiene solo ai cittadini romani. Bisogna prendere atto che la città è cresciuta in maniera diversa in rapporto alle aspettative e agli strumenti tradizionali, c'è bisogno di una nuova *governance*. Posso dire per esperienza che dal Campidoglio alcune cose non si distinguono e non si possono governare. Dai Municipi, quelle stesse cose si distinguono, ma non si ha il potere per governare. Sembra paradossale, ma è così: bisognerebbe distribuire i poteri. Sono state portate avanti diverse proposte di legge, Walter Tocci ne ha scritta una sicuramente molto avanzata.

Ma io pongo un problema diverso: non c'è *governance* se non c'è corrispondenza con la forma urbana. Ad esempio, se noi dessimo immediatamente potere al settimo municipio, che comincia a San Giovanni e finisce a Frascati, non faremmo il bene dei nostri cittadini, ma concorreremmo a realizzare disastri; è necessario prendere atto che la forma della città è diversa. Il territorio di 50x50 km che costituisce oggi la Regione Capitale dev'essere ripensato e ridisegnato anche tenendo conto di questi problemi. Uno studio che è stato avviato al tempo in cui ero assessore, pubblicato da Marco Pietrolucci, individua una sorta di "Urbe centrale", che comprende il centro storico, la prima parte dell'anello ferroviario e la città consolidata. Attorno al "rosario" del Grande Raccordo Anulare ci sono 9 grandi città, cominciando da Nord, a partire da Labaro, si finisce a Selva Candida. Sono città di 100/250.000 abitanti, a cui si aggiunge Ostia con 300.000 abitanti. Quindi, in totale sono 11 città. Romanina, ad esempio, sarebbe la quinta, e oggi è tanto periferia di Roma quanto periferia di Frascati. Essa diventerebbe una città in grado di dare servizi sia a Frascati che alla città di Roma. Bisogna ridisegnare la *governance* rispetto alla forma urbana: le città di 200/250.000 abitanti sono città, le periferie di 200.000 abitanti sono delle lande desolate senza vita urbana e forme organizzate di socialità.

Ed, infine, c'è il problema della Regione Capitale. Tutte le capitali europee si stanno organizzando attorno alle ipotesi della città-regione. Il governo francese intende investire 20 miliardi nei prossimi dieci anni per il sistema Grand Paris, un sistema metropolitano su grande scala. Attorno ai 500 metri di ogni stazione il territorio viene acquisito dallo stato per lo sviluppo immobiliare, il resto lo governano i comuni.

È indispensabile continuare a lavorare ad un disegno per organizzare la Regione Capitale, così come stanno facendo anche altre

città. Bratislava e Vienna lavoreranno in modo coordinato. Quando Roma è diventata capitale, fuori dalla città c'era la malaria, non c'era nulla. Oggi c'è un territorio abitato, il secondo polo produttivo dopo Milano, cioè una realtà in cui si produce ricchezza, si produce Pil.

In un altro studio di qualche tempo fa abbiamo osservato che la Regione Capitale comprende parte dell'Umbria, comprende parte dell'Abruzzo, esclude alcune parti del Lazio, come Frosinone e la parte a Nord di Viterbo. Complessivamente si tratta di una Regione Capitale in cui quello che succede dentro Roma corrisponde al 60% di tutta l'area. Di solito parliamo del Nord, Nord Est, Nord Ovest, del Sud ma il centro non è una categoria che si associa ad un motore economico geopoliticamente rilevante. Eppure Roma in questo territorio produce ricchezza, se non la guardi dal punto di vista del centro storico, ma a scala più ampia, è il secondo polo produttivo, soprattutto per il mercato: la bretella, gli *outlet*, cominciano da Soratte, passando per Porte di Roma. Cioè il mercato organizzato come uno spazio intermedio tra la capitale e il *back*, il dietro. I luoghi in cui poter consumare hanno un bacino di 4-5 milioni di utenti. Perché l'hanno fatto? Perché questa nebulosa di insediamenti, questo spostamento verso l'esterno di tessuti urbani che non sono più solo destinati a funzioni residenziali? Questo tipo di spazi sono diventati il punto di arrivo, i fuochi dell'*entertainment* del fine settimana, le nuove centralità sociali, dove le persone vedono un surrogato di centro storico, con i sanpietrini, piuttosto che quello vero dei Fori Imperiali. Non c'è bisogno di cambiare la Costituzione per impostare le cose secondo questa prospettiva, serve un'alleanza istituzionale. Sono d'accordo con De Rita: Roma non esiste se non c'è un portato istituzionale. Servono lo Stato, la Regione e la Città del Vaticano, ma in un *modo normale*. Serve ragionare per allestire il progetto di una capitale che si collochi nel Mediterraneo. Una capitale non più sussidiata, in cui non si vive più solo di trasferimenti pubblici, ma si vive della ricchezza che si produce. Questa è l'ambizione, la città normale, in cui comandano 4 o 5 soggetti, si fa un tavolo per ottenere 2,6 miliardi dallo Stato, rifacciamo la metropolitana C, e sospendiamo la Vela di Calatrava: era stata stimata per 69 milioni, ma sarebbe arrivata a costare 600 milioni, mentre la città e i cittadini sono sempre più poveri.