

Un nuovo protagonista nel mondo: la città

La crescita, in dimensioni e importanza, coincide con l'indebolimento dello Stato, la rivoluzione migratoria e la grande urbanizzazione. Virtù e problemi di capitali, "megacities", città globali. La lezione di un geografo

La rivoluzione migratoria può essere quantificata dal numero delle persone che vivono fuori del Paese di origine: sono 304 milioni. In meno di ottant'anni si è raddoppiata la quantità di persone che vive in centri urbani. Il primo problema che le città devono affrontare è quello del turismo urbano

di **Sabino Cassese**

Il mondo è sempre più affollato. C'è una globalizzazione degli Stati. Accanto a questa, c'è una globalizzazione di poteri privati, per esempio

ESERCIZI DI LETTURA /14

le Big Tech. C'è infine una globalizzazione delle città. Quindi, gli Stati non sono più gli unici protagonisti nella globalizzazione. Ad essi si affiancano poteri privati e entità locali, prima operanti solo nella dimensione nazionale.

La città nella dimensione globale

Fino alla metà del secolo scorso, la questione della città era rimasta nella dimensione nazionale. Per rendersene conto, basta rileggere un brano di Elias Canetti, *Massa e potere* (1960), Milano, Adelphi, 1981, pp. 210-211: "L'Italia può essere un esempio di quanto sia difficile per una nazione concepire sé stessa quando le sue città sono popolate da grandi ricordi e il suo presente è volutamente confuso con tali ricordi. Fin quando l'Italia non ebbe conquistato la sua unità, negli uomini era tutto molto chiaro: il corpo spezzettato sarebbe tornato a essere riunito, si sarebbe sentito e comportato come un solo organismo, non appena la marmaglia nemica ne fosse stata scacciata... Ma proprio in quel momento si rivelò che non era possibile lasciare in vita senza pericolo una città come Roma".

Ora questa questione è superata. La questione odierna della città si colloca alla congiunzione fra tre tendenze, l'indebolimento dello Stato, la rivoluzione migratoria, la rivoluzione urbanistica.

L'indebolimento dello Stato deriva a sua volta da due tendenze, la costituzione di poteri sovranazionali quasi imperiali e lo sviluppo di grandi poteri universali privati, le Big Tech.

La rivoluzione migratoria può es-

sere quantificata dal numero delle persone che vivono fuori del Paese di origine: sono 304 milioni, un numero grande quasi quanto gli Stati Uniti, per popolazione. La loro presenza pone una grande quantità di problemi, a cominciare dal cosiddetto multiculturalismo.

La rivoluzione urbana è quantificata da poche cifre: il 58 per cento della popolazione mondiale è urbanizzata. Dunque, 6 persone su 10 degli 8,3 miliardi abitanti della terra vive in città. Per rendersi conto della rapidità del fenomeno, bisogna considerare che nel 1950 la percentuale era inferiore al 30 per cento; dunque, in meno di ottant'anni si è raddoppiata la quantità di persone che vive in centri urbani. E' poi stato calcolato che nel 2050 circa 67- 68 per cento, cioè 7 abitanti del pianeta su 10, vivranno in città. Questo richiede di affrontare effetti molto importanti come quello degli alloggi, quello del traffico, quello dell'inquinamento, quello della visibilità delle disegualanze. Su questo problema vi sono ricerche storiche di notevole rilievo, relative all'Italia, come il libro di Lando Borloti sulla *Storia della politica edilizia in Italia*, pubblicato dagli Editori riuniti nel 1978 e il volume curato da Carlo Carozzi e Alberto Mioni su *L'Italia in formazione. Lo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, pubblicato da De Donato nel 1980.

Le dimensioni e i nuovi problemi delle città

All'interno del sistema urbano, è poi da segnalare l'aumento dimensionale. Il numero delle città con ol-

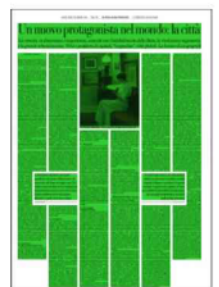
Secondo Saskia Sassen, una città globale è definita non dal numero di abitanti, ma dalla capacità di dirigere e coordinare l'economia mondiale. Il rapporto tra la capitale e il Paese serve a definire la misura della centralizzazione, non solo quella amministrativa, ma anche quella privata, economica

tre 100 mila abitanti è intorno a 4-5 mila; il numero delle città con oltre un milione di abitanti intorno a 600; le aree urbane sono circa 50 mila; il numero delle capitali è di 200-250. Per fare un paragone, il numero degli Stati è di 193. Lo sviluppo delle città ha dato luogo anche a fenomeni associativi, tra cui importante la "United cities and local governments", che esiste dal 2004 e raggruppa 240 mila città.

Le città devono affrontare ulteriori problemi. Il primo è quello del turismo urbano, che ha dato luogo al fenomeno dell'"overtourism". E' stato calcolato che ogni anno vi sono 1,4 miliardi di arrivi in ogni Paese, una parte rilevante dei quali riguarda le grandi città, 65 milioni a New York, 40 milioni a Parigi e 30 milioni sia a Roma, sia a Londra. Questo produce un effetto importante sui prezzi delle abitazioni.

Il secondo fenomeno importante è quello costituito dalle città globali, che svolgono una funzione di attrazione dei talenti e degli investimenti e concorrono tra di loro: è stato calcolato che vi sono 33 megacittà, 19 delle quali sono in Asia. La sociologa americana Saskia Sassen si interessa di questo fenomeno e l'Istituto di studi politici internazionali ha dedicato ad esso un dossier il 1° maggio 2026.

Il terzo fattore importante è costituito dall'organizzazione del governo delle grandi città. Qui per l'Italia si può registrare una fuga dalle urne non meno accentuata di quella che si verifica nelle elezioni nazionali, ma più grave perché le città vengono



considerate tradizionalmente più vicine al cittadino. Il numero degli elettori è diminuito dal 1993 al 2024, in poco più di trent'anni, di 18 punti percentuali, dall'80 al 62 per cento degli aventi diritto al voto.

Cambia completamente la prospettiva tradizionale con la quale è stato analizzato il fenomeno città. Secondo i criteri del "self-government", come si scriveva nell'Ottocento in Inghilterra, la città consentiva agli abitanti di governare il Paese stando sull'uscio di casa. Si voleva così sottolineare l'esistenza di poteri pubblici vicini ai cittadini. Invece, le grandi città odierne presentano gli stessi problemi dello Stato. Per rendersi conto della distanza tra la situazione odierna e il passato recente, basta rileggere la difesa dei piccoli comuni, contro uniformità e conglomerazioni, scritta da Carlo Cattaneo, *Sulla legge comunale e provinciale* (1864): "La mole non è la vita"; "E' un errore che l'efficacia della vita comune debba farsi maggiore colla incorporazione di più comuni in uno solo..." (in C. Cattaneo, *Opere scelte*, volume IV, Torino, Einaudi, 1972, p. 407).

La città globale

Il concetto di città globale è stato elaborato dalla sociologa Saskia Sassen (*The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton University Press, 1991). Secondo Sassen, una città globale non è definita principalmente dal numero di abitanti, ma dalla capacità di dirigere e coordinare l'economia mondiale. Essa concentra le sedi delle multinazionali, delle principali istituzioni finanziarie, delle borse valori e dei servizi avanzati, costituendo un nodo fondamentale dei flussi di capitali, informazioni e innovazione.

Questa interpretazione riprende e sviluppa la "World City Hypothesis" del geografo John Friedmann (*The World City Hypothesis*, in "Development and Change", vol. 17, n. 1, 1986, pp. 69-83), secondo cui alcune città svolgono funzioni di comando dell'economia capitalistica mondiale e organizzano le relazioni economiche internazionali.

Anche il sociologo Manuel Castells (*The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford, 1996) sostiene che le città globali costituiscono i principali nodi della società in rete, nella quale il potere economico deriva dalla capacità di controllare i flussi di informazioni, conoscenze, tecnologie e capitale piuttosto che dal semplice controllo del territorio. Tra gli esempi più significativi di città globali figurano New York, Londra e Tokyo, considerate da Sassen i tre principali centri di comando dell'economia mondiale, ai quali oggi si affiancano Singapore, Hong Kong, Shanghai e Parigi.

Le "megacities"

Le "megacities" sono invece definite sulla base della loro dimensione demografica. Secondo le Nazioni Unite (*United Nations, World Urbanization Prospects, Department of Economic and Social Affairs*), una "megacity" è un agglomerato urbano con oltre 10 milioni di abitanti. La loro crescita è dovuta soprattutto ai processi di urbanizzazione e alle migrazioni interne dalle campagne verso le grandi aree urbane. Il geografo Peter Hall (*Cities in Civilization*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1998) evidenzia come le grandi città siano sempre state centri di innovazione economica e culturale, ma osserva che le attuali "megacities" presentano dimensioni senza precedenti e pongono nuove sfide nella gestione del territorio, delle infrastrutture e dei servizi.

Tra le principali "megacities" figurano Delhi, Shanghai, Mumbai, São Paulo, Città del Messico e Dacca. Molte di esse registrano una crescita estremamente rapida, che comporta problemi di congestione del traffico, inquinamento, espansione degli insediamenti abusivi, disuguaglianze sociali e pressione sulle risorse ambientali.

Le città capitali: l'esempio di Roma

Problemi diversi pone la città capitale. In questa convivono un potere locale, il comune, e un potere nazionale, lo Stato, con i suoi uffici centrali. Il rapporto tra la capitale e il Paese serve a definire la misura della centralizzazione, non solo quella amministrativa, ma anche quella privata, economica. Per questo è importante definire quanta parte del Pil nazionale è dovuto alla città capitale, e alla sua regione (così determina questo rapporto l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - Ocse). Il dato di Roma/Lazio (11 per cento) è particolarmente basso rispetto alle altre grandi capitali europee. Ciò riflette una caratteristica storica dell'economia italiana: essa è fortemente policentrica, con importanti poli produttivi distribuiti sul territorio anziché concentrati nella capitale. Infatti, Milano è il principale centro finanziario e industriale del Paese; Torino mantiene un ruolo rilevante nell'industria manifatturiera e automobilistica; Bologna, Padova, Verona e numerose città del Nord contribuiscono significativamente alla produzione nazionale. Per questo motivo, il peso economico della capitale è inferiore rispetto a quello registrato in Francia o nel Regno Unito, dove gran parte delle funzioni direzionali, finanziarie e amministrative è concentrata in un'unica area metropolitana.

Un confronto consente di notare che Parigi produce circa tre volte la quota di Pil nazionale generata da

Roma (30 per cento contro 11); Londra pesa oltre il doppio di Roma (23 per cento); Madrid pesa quasi il doppio (20 per cento). Questo è uno degli indicatori più utilizzati per mostrare che l'Italia è una delle economie più decentrate d'Europa, mentre Francia e Regno Unito presentano un'elevata concentrazione economica nelle rispettive capitali.

Per le capitali, bisogna evitare i due errori opposti: una eccessiva concentrazione, o una dispersione, come quella lamentata da Pietro Colletta nella *Storia del reame di Napoli* (1834) secondo il quale Carlo Borbone pose e costruì "tutto il bello, il grande, il magnifico", "intorno alla città" (ad esempio, Caserta e Portici).

La geografia amministrativa

Purtroppo, gli studi su questi problemi sono poco sviluppati. Infatti, l'amministrazione è rimasta oggetto della ricerca giuridica e di scienza politica, i geografi si sono dedicati poco agli studi di geografia amministrativa. Per questo è importante leggere un brano di un libro di mezzo secolo fa, scritto da un geografo francese e dedicato alle città capitali, quello di Michel-Jean Bertrand (traduzione mia).

Michel-Jean Bertrand, *Géographie de l'administration*, Paris, Editions M.-Th. Génin, 1974, pp. 486-490.

"Le amministrazioni pubbliche, nei paesi di antica tradizione nazionale come quelli europei, si sono distribuite nel corso di una storia spesso travagliata in determinati quartieri caratteristici della capitale. Ciò rappresenta il risultato di uno sviluppo empirico, sotto la pressione di esigenze nelle quali i conflitti mondiali ebbero un ruolo determinante. A Parigi, più che a Londra, i ministeri sono distribuiti geograficamente nei quartieri residenziali, dal Faubourg Saint-Germain a Passy, dal Louvre all'Étoile e fino a Porte Dauphine. A Roma, nell'entusiasmo seguito alla formazione dell'unità italiana, le amministrazioni hanno occupato, per quanto possibile, gli antichi palazzi pontifici e hanno costruito nuovi edifici per uffici, secondo le possibilità offerte dalla periferia del centro storico, nei pressi delle Mura Aureliane, e successivamente fino al quartiere dell'Eur.

I limiti di questa dispersione sono quelli imposti dalle esigenze specifiche del decoro ufficiale: il contesto architettonico e il contesto sociale assicura il prestigio esteriore al quale ogni funzionario dello Stato è legato. I quartieri residenziali del centro cittadino, disposti lungo ampi viali prospettici e attorno a monumenti celebri (tra cui le residenze reali), costituiscono il loro ambiente privilegiato. Anche a Roma questa

dispersione ha accompagnato la costruzione di tali complessi: dapprima intorno al Quirinale, poi nel quartiere Mussolini a nord, quindi all'Eur e, oggi, probabilmente verso est, da Pietralata a Centocelle. Quando il quartiere dei ministeri si è formato spontaneamente, esso ha associato alle attività dell'amministrazione pubblica le residenze di lusso, generalmente occupate dalle classi sociali che detengono il potere, le quali partecipano o simpatizzano con esso.

Una struttura analoga si ritrova nei paesi in cui viene costruita una città nuova, capitale pianificata per un giovane Stato. Un insieme coerente di edifici pubblici si dispone attorno a un ampio asse prospettico, più o meno esteso a seconda dell'importanza della nazione, dal viale tripolare di Canberra a Place de l'Indépendance di Lomé, fino a Nouakchott. Tutto intorno, i gruppi sociali privilegiati per condizione economica o appartenenza etnica abitano un quartiere spazioso, vicino alle sedi delle organizzazioni internazionali e alle ambasciate. Talvolta, soprattutto quando si tratta di riorganizzare antiche capitali coloniali, tali separazioni 'strategiche' nel tessuto urbano non sono prive di richiami ai quartieri imperiali o reali, chiusi e interdetti a tutti coloro che non appartengono all'aristocrazia di governo. Ma, ancora prima di essere completati, questi raggruppamenti mostrano una tendenza molto netta alla dispersione (entro i limiti del quartiere di prestigio), soprattutto quando nello stesso edificio amministrativo ordinario coesistono più ministeri. Il prestigio personale e l'importanza politica del titolare di un dicastero sembrano legati all'individualizzazione dei propri servizi in un unico edificio-simbolo, che materializza agli occhi di tutti il suo potere. L'unione tra il valore simbolico nazionale e il prestigio individuale costituisce un fattore costante.

Sebbene meno evidente, questa stessa unione si ritrova anche nei tentativi di raggruppare i ministeri - oppure i servizi dispersi di un medesimo ministero - nelle vecchie capitali come Parigi.

Le possibilità di localizzazione dipendono dai piani di assetto territoriale e dagli strumenti direttori dell'urbanistica, che danno luogo a interventi pubblici per i quali il ministero e le amministrazioni pubbliche possono rappresentare un elemento capace di attrarre gli interessi privati. Il prestigio dello Stato e le esigenze dell'economia si oppongono, in linea di principio, alla localizzazione di uffici in edifici privati, salvo casi eccezionali accettati temporaneamente sotto la pressione delle necessità. Così, l'Epád di Nanterre aveva proposto al ministero dell'Istruzione nazionale un terreno

con un onere fondiario di 400 franchi al metro quadrato per la costruzione di una torre alta circa 100 metri. Tuttavia, le conclusioni del piano direttore della regione parigina e del piano urbanistico di Parigi convergono nel preferire l'operazione dei magazzini di Bercy, che consentirebbe lo sviluppo delle attività terziarie nella parte orientale della capitale, in prossimità del 'bipolo' costituito dalle stazioni di Lione e di Austerlitz. Lo Stato possiede già in questo settore 2,6 ettari poco utilizzati e il prezzo del terreno, pari a 1.200-1.300 franchi al metro quadrato nel 1969, sebbene inferiore a quello praticato nei quartieri centrali e occidentali, corrisponde a un onere fondiario analogo a quello dell'Epád.

Un'altra soluzione consisterebbe nell'insediare alcuni ministeri in prossimità del 'boulevard périphérique', sia all'interno di Parigi sia nella periferia immediatamente limitrofa: il ministero della Difesa nazionale prevedeva di riunire le direzioni tecniche della Delegazione ministeriale per gli armamenti nei pressi del boulevard Victor. Questa operazione, estesa su 180.000 metri quadri, avrebbe interessato circa 5.000 persone, ma non sembra che tale misura possa essere generalizzata, poiché queste aree sono ancora poco servite dal trasporto pubblico e il 'boulevard périphérique' sarà presto congestionato se continuerà l'attuale pressione immobiliare.

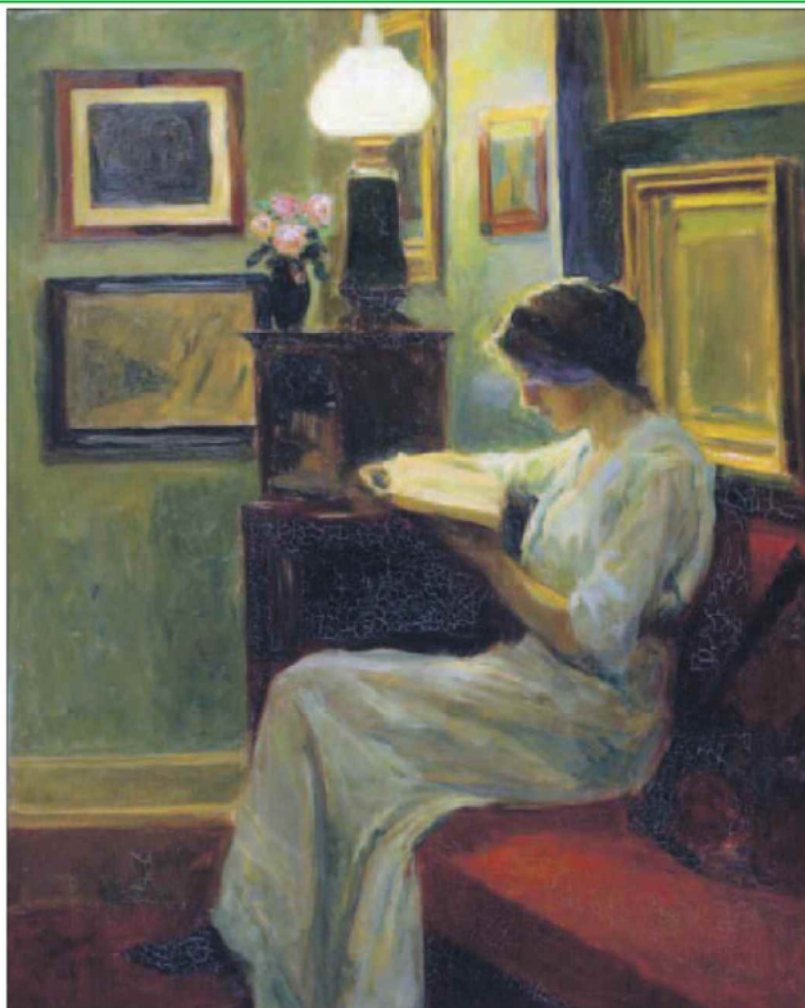
Negli altri casi, come quelli della costruzione integrale di una nuova capitale nazionale, ad esempio Brasilia, ciascun ministero tende a scegliere la propria localizzazione nel quartiere che ritiene più conforme all'immagine di prestigio del proprio dicastero e più vantaggioso per il proprio bilancio. Ne derivano conflitti di carattere personale tra il ministero interessato, il ministero delle Finanze e il capo dello Stato, senza che l'interesse generale della città venga realmente preso in considerazione.

Riunire integralmente le amministrazioni in un unico sito può garantire la qualità paesaggistica ricercata e offrire vantaggi nei paesi di piccole dimensioni o di recente formazione, dove i servizi centrali sono ancora poco sviluppati. Tuttavia, quando l'estensione delle aree è tale da formare un vasto quartiere monofunzionale, si finisce per creare spazi privi di vita, incapaci di offrire la varietà di attrezzature indispensabili all'animazione urbana. Nei centri direzionali, la scarsa qualità e la limitata diversità dei servizi provocano la fuga degli impiegati una volta terminato il lavoro: i quartieri si riempiono soltanto al mattino e alla sera, negli orari di apertura e chiusura degli uffici, mentre per il resto della giornata restano vuoti; il traffico automobilistico vi è solo di pas-

saggio. Infrastrutture come i trasporti pubblici risultano tanto più costose in quanto servono un gran numero di lavoratori soltanto cinque giorni alla settimana e per periodi limitati corrispondenti agli orari di attività amministrativa.

L'abbandono dei quartieri tradizionali non è auspicabile, sia per ragioni legate alla qualità architettonica, sia per gli equilibri sociali e funzionali della città. L'esperienza ha dimostrato che, quando nel tessuto urbano si crea un vuoto, l'iniziativa pubblica viene rapidamente sostituita dall'azione degli interessi speculativi. L'insediamento di uffici privati al posto dei ministeri sarebbe favorito dalla consueta vicinanza del centro degli affari, con la conseguente inevitabile espansione 'a macchia d'olio' del fenomeno della 'city' e il deterioramento del contesto architettonico dovuto al crescente consumo di spazio da parte di imprese che agiscono individualmente e non possiedono quella minima visione d'insieme che costituisce uno degli obblighi propri delle amministrazioni pubbliche nella tutela dell'ambiente urbano.

I servizi pubblici sono meno esclusivi degli uffici privati nella loro destinazione specifica; il loro insediamento è meno denso e può convivere con un tessuto residenziale che garantisce il contesto urbano desiderato, favorendo anche l'animazione commerciale e la vita sociale (come dimostra l'esperimento di sensibilizzazione 'paesana' promosso dagli uffici municipali di animazione del quartiere Gros-Caillou). La speculazione immobiliare distrugge progressivamente questo equilibrio, espellendo le abitazioni popolari e gli edifici a maggiore densità, introducendo nuove superfici per uffici e trasformando gli immobili da reddito. I piani urbanistici e di tutela vengono così svuotati di efficacia o rimangono lettera morta. Con il pretesto del liberalismo, che si traduce nell'inerzia del potere legislativo e di quello esecutivo di fronte ai gruppi di pressione, così come nella collusione tra politica, amministrazione e interessi privati capitalistici, si giunge alla progressiva degradazione dei quartieri monofunzionali descritta da M. Renberg nel caso del quartiere della Roule e dall'Atelier parisien d'urbanisme nel caso degli Champs-Élysées.



Poul Friis Nybo (1869-1929), "Interno con donna che legge nella luce della sera"