

CARMELO G. SEVERINO

LA CITTÀ CAPITALE: RUOLO, FUNZIONI, ORGANIZZAZIONE E STRUTTURA

ALCUNE CONSIDERAZIONI

La crisi urbana contemporanea colpisce in modo particolare le città grandi e medio-grandi. Infatti il processo di ristrutturazione produttiva in atto a scala mondiale sta mutando radicalmente il quadro delle convenienze localizzative e ridisegnando a livello internazionale e nelle singole nazioni la geografia delle armature urbane.

In tale contesto qual è il destino delle città capitali?

La funzione – propria di tali città – di controllo e di intervento nella vita politica, sociale ed economica dell'intero paese e la capacità di aggregare tutti i centri decisionali, culturali e talora anche produttivi, quale ruolo giocano nel processo di sviluppo e crescita degli organismi urbani contemporanei?

Nella sua genesi storica la città capitale può essere «originaria», cioè essere essa stessa la motrice dello Stato che si è formato per l'espansione territoriale della forza politica che aveva come sede quella città (è il caso di Parigi che Clodoveo, re dei Franchi, nel 497, elegge a capitale di uno Stato nazionale e costituisce il più antico e utile punto di riferimento); oppure può essere «designata», cioè scelta tra le varie città dello Stato durante o dopo la sua costituzione come la più adatta per quella funzione (è il caso di Berlino e anche di Roma, per scelta maturata durante il processo risorgimentale di unificazione nazionale); oppure può essere «fondata», cioè creata di sana pianta per assolvere alla funzione di capitale (è il caso di Madrid, sorta nel sito di un piccolo borgo, scelto da Filippo II, nel 1561, perché situato al centro geografico del paese: un atto di imperio che soppianta città di ben altro rango, come Toledo, Granada, Siviglia e Barcellona, e trasforma radicalmente l'armatura urbana della Spagna).

In ogni caso l'assunzione al ruolo di capitale nazionale sconvolge ogni equilibrio territoriale preesistente, così come la perdita di questa particolare funzione ingenera processi di sclerosi e mette in moto negativi processi economici e sociali (è il caso di Napoli, che, ridotta al rango di semplice capoluogo al momento dell'unità d'Italia, ha imboccato la via di una irreversibile decadenza).

Nello stesso tempo, però, se consideriamo la rivoluzione industriale e tecnologica del secolo scorso e le diverse realtà territoriali, vediamo che il precoce avvio o il ritardato decollo dell'apparato produttivo aveva rimesso in discussione gli equilibri di antico regime e le città capitali erano diventate parte di un diverso sistema economico nel quale era prevalente il ruolo funzionale di città come massimo luogo di

concentrazione e di produzione, prevaricando quindi il ruolo istituzionale della città politico-amministrativa. Così, alla fine del secolo scorso, Londra continua ad essere centro egemone a scala planetaria soprattutto perché sede della più alta concentrazione industriale e possiede il porto più grande del mondo, mentre Roma, al contrario, è città prevalentemente burocratica e terziaria, rappresentando così il risvolto di una dinamica simmetricamente opposta.

La terza rivoluzione industriale apertasi tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, con la diffusione delle nuove tecnologie informatiche ed elettroniche, in che maniera condiziona la città capitale?

In quasi tutti i paesi del mondo si verifica che la capitale prevale su tutte le altre città, diventando «città primate» (o «città primaziale») nazionale con piena coincidenza tra la funzione politica e la funzione economica, ma può succedere anche che la città primate sia diversa dalla capitale, e questo accade tutte le volte che una scelta di opportunità politica ha allontanato la sede del governo nazionale in altra città per separare la funzione politica ed amministrativa dalla funzione economica. In Svizzera e nei Paesi Bassi non c'è coincidenza, o c'è solo coincidenza parziale, tra città primate e capitale. In Italia Milano è città primate; Roma fu scelta come capitale politica perché rappresentava «una forza unificatrice di straordinaria importanza morale» e nessuna delle capitali degli antichi Stati italiani era così potente e autorevole da diventare guida del movimento riformatore di tutto il paese, anche se nel caso italiano la funzione di crocevia mondiale di Roma e l'intensità delle relazioni spirituali e culturali hanno in buona parte equilibrato la prevalenza di Milano.

Nell'attuale situazione economica di organizzazione della società e di modalità del lavoro internazionale, la capitale svolge un ruolo particolarmente attivo nei confronti di tutti gli altri centri transazionali per le inevitabili interferenze operate dalle autorità centrali di governo nella vita economica, sociale e culturale del paese, interferenze sempre più incisive e penetranti per la necessità di organizzare e governare a livello centrale servizi a scala nazionale e di conseguenza distribuire la ricchezza collettiva alle diverse realtà territoriali periferiche. Inoltre la capitale, in una situazione di grande mobilità diffusa, sviluppa un grande richiamo di tipo speciale sia come luogo di residenza privilegiata sia come luogo da visitare, perché la funzione di governo alimenta l'attribuzione di motivi di richiamo, mentre le funzioni direzionali relative alle attività politiche, economiche e culturali domandano una disponibilità assai grande ed un'elaborazione puntuale di una massa di informazioni enorme e in tempo reale.

Per definire il ruolo della città capitale in maniera rigorosa il Gottmann utilizza tre categorie di fattori/indicatori.

La prima categoria esprime in maniera semplice e quantitativa la dimensione della capitale in termini di superficie, dimensione demografica, densità, varietà e risorse locali, ricchezza degli abitanti e tassi di crescita; dati da assumere per sé stessi e da rapportare ai dati più complessivi della regione e della nazione. La seconda categoria determina il rango internazionale della capitale in rapporto al ruolo politico e alle relazioni che essa instaura con le comunità mondiali, superando i confini nazionali e agendo da crocevia dove si incrociano ed interagiscono fasci di relazioni interne ed esterne. La terza categoria rappresenta il grado di intervento e la capacità di controllo che la capitale esercita, tramite le autorità di governo, su popolazione, risorse e attività nazionali all'interno dei confini dello Stato; ciò avviene attraverso l'analisi dei bilanci ed il meccanismo di redistribuzione delle risorse drenate dalle imposte, la politica culturale e l'organizzazione del consenso, i caratteri della

direzionalità e del terziario avanzato.

Le funzioni di una città capitale sono quelle legate alla direzione politica e alla gestione amministrativa dello Stato; e, all'interno delle attività economiche più complessive, sono quelle che si definiscono per la stretta relazione con la presenza degli organi centrali dello Stato, con i loro poteri decisionali e gestionali, e sono quelle connesse con il ruolo di rappresentanza, di sede delle decisioni, formazione di opinioni e selezione e trasmissione delle informazioni, per le attività della diplomazia dei paesi esteri e degli organismi internazionali, nonché di sede dei partiti politici nazionali, delle organizzazioni sindacali. Inoltre, funzioni tipiche di una città capitale sono quelle relative alla formazione delle decisioni economiche per la presenza delle grandi imprese multinazionali, delle banche e delle *holdings* e degli operatori del credito e della finanza a livello direzionale e di rappresentatività; e quelle relative alle attività del terziario avanzato che si definiscono per i rapporti con gli organi centrali dello Stato e quindi in funzione dei loro poteri decisionali e gestionali.

La presenza degli organi centrali di governo, con i loro poteri di decisione politica e di gestione amministrativa garantisce alla città capitale una potenzialità innovativa legata alla maglia dei servizi del terziario superiore sia pubblico che privato, aggiuntiva rispetto alle dinamiche proprie di un centro urbano senza ruoli istituzionali. Tra le funzioni che caratterizzano la centralità urbana, infatti, ha un ruolo particolare la capacità di produrre conoscenza e di dirigere e controllare le trasformazioni del sistema economico nazionale.

In occasione di un seminario su *Effetto città, sistemi urbani e innovazione*, organizzato a Torino nel 1989 dalla Fondazione Agnelli, S. Conti e G. Spriano hanno ravvisato le potenzialità innovative di un centro urbano in undici fattori principali:

1 – presenza di grandi gruppi industriali con potere oligopolistico (struttura direzionale e di controllo del sistema economico);

2 – tessuto industriale diversificato (industrie innovative e settori trainanti tradizionali);

3 – presenza di strutture universitarie;

4 – presenza di attività di servizio tecnologico e di ricerca scientifica privata;

5 – sistema infrastrutturale efficiente per consentire la mobilità di persone, merci ed informazioni (aeroporto internazionale, arterie stradali e ferroviarie nazionali, reti di telecomunicazioni);

6 – meccanismi informali che facilitano scambio di informazioni e circolazione di idee (congressi, esposizioni, fiere, ecc.);

7 – disponibilità di fonti finanziarie e, in particolare, di capitali a rischio, accessibili anche a imprese di piccole e medie dimensioni;

8 – presenza di una diversificata rete di servizi per le imprese, comprendente attività di consulenza aziendale, *marketing*, pubblicità, informatica;

9 – iniziative di politica territoriale per l'innovazione (parchi tecnologici, laboratori di ricerca ecc.);

10 – agevole accesso a strutture educative, culturali, ricreative e sportive;

11 – struttura residenziale di tipo urbano e suburbano di livello superiore.

I fattori 1, 2, 6, 10 e 11 presentano un legame consolidato e indissolubile con il concetto di agglomerazione urbana; i fattori 5, 6, 10 e 11 rappresentano i fattori di nuova territorialità.

Una ricerca francese, elaborata nel 1987 per «Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale» studia invece la rete urbana dell'Europa comunitaria allargata a Svizzera e Austria, in funzione del ruolo internazionale delle città e in

rapporto alle tecnologie innovative. Lo studio è condotto secondo sedici indicatori di cui alcuni di tipo semplice e di natura statistica, altri più elaborati, come risultato di sintesi di dati, di tipo quantitativo, fattivo e qualitativo. Tali indicatori rendono possibile una classificazione generale delle 165 città prese in considerazione, secondo una gerarchia urbana in otto classi di appartenenza. Le città capitali risultano tutte inserite nelle prime quattro classi, tranne Lisbona, Vienna e L'Aia, inserite nella quinta classe e Bonn e Dublino, inserite nella sesta. Più precisamente nella prima classe sono inserite Londra e Parigi; nella seconda, soltanto Milano che ha meno valenze perché non è capitale; nella terza, Madrid, Roma e Bruxelles, con Monaco e Francoforte, Barcellona e Amsterdam; nella quarta Berlino, Copenaghen e Atene, con Manchester, Amburgo, Stoccarda, Rotterdam, Zurigo, Torino, Lione e Ginevra.

Se la città ha dunque il compito storico di guidare lo sviluppo economico di un territorio, la città capitale per il suo ruolo particolare, a maggior ragione, si presenta come fattore determinante di selezione dei centri urbani in sviluppo; regola, questa, confermata anche dalla grande eccezione, a livello internazionale, di New York, che, pur non essendo città capitale, s'afferma come il centro primario del processo industriale e tecnologico del mondo contemporaneo.

Se si considerano l'organizzazione e la struttura della città capitale, non sempre la «città politica» è riuscita a stratificare nello spessore della storia un proprio specifico spazio fisico. Quando questo non è avvenuto, ed è il caso delle città capitali di recente formazione, come Roma, la situazione di oggi è per lo più definibile come un intreccio di funzioni diverse con sovrapposizioni di ruoli, tendenze alla prevaricazione del potere politico, disfunzioni e, spesso, spinte al degrado delle aree congestionate. In situazioni non controllabili perché non conosciute nella loro dinamica interna, la città politica, con la sua crescente domanda di nuovi spazi funzionali, può determinare un progressivo aggravamento delle altre funzioni urbane senza riuscire a elaborare una situazione di equilibrio con le altre componenti della complessità urbana. Così, il «sistema delle città» che coesistono in una capitale deve essere ripensato nella sua articolazione interna e analizzato nei rapporti tra le varie componenti per coglierne i nessi, rapportandosi a una scala superiore, alla ricerca dell'integrazione unitaria. Lo studio può prendere l'avvio proprio dalla città politica con l'analisi spaziale della capitale, condotta con gli strumenti ed i metodi della geografia urbana, per far emergere la struttura localizzativa e l'articolazione funzionale delle attività connesse con il ruolo.

La città politica viene quindi studiata e classificata mediante il censimento puntuale delle sedi fisiche delle sue attività specifiche, distinte per categorie funzionali. Infatti le funzioni di una città capitale possono essere ricondotte, come si è visto, alle funzioni di direzione politica, di rappresentanza e di gestione amministrativa dello Stato, oltre che alle funzioni proprie di luogo delle decisioni, di formazione dell'opinione, di selezione e trasmissione delle informazioni, e a queste molteplici funzioni corrispondono un insieme di organismi ed apparati dello Stato, enti, strutture e soggetti sociali ed economici, che possono essere definiti secondo i codici di attività utilizzati dall'ISTAT:

- 1 – organi dello Stato, istituti ed enti statali;
- 2 – partiti, sindacati e associazioni;
- 3 – rappresentanze diplomatiche;
- 4 – enti internazionali;
- 5 – organi di stampa e di informazione;
- 6 – credito, finanza ed assicurazioni.

La collocazione su cartografia appropriata delle sedi di tali attività evidenzia i meccanismi e le logiche insediative individuando gli scenari localizzativi e le modalità di organizzarsi sul territorio: se in modo diffuso o concentrato, lungo assi definiti e preferenziali, in aree particolari e specializzate o con commistioni di ruoli; si evidenziano così i nessi tra sedi principali ed aree periferiche, i collegamenti spaziali emergenti tra le funzioni e/o l'incompatibilità spaziale tra le funzioni stesse. Può essere inoltre utilizzato il metodo di analisi per raggruppare le sedi secondo le funzioni prevalenti e/o rilevanti e, con indagini storiche, interpretare le aree in termini di evoluzione urbana e linee di tendenze spontanee, in modo da poter intervenire successivamente con gli strumenti del piano e della programmazione coordinati.

Uno studio in tal senso è stato condotto per l'area centrale di Roma dalla Cooperativa CLER, nel 1988. Le conclusioni sono decisamente interessanti e soprattutto rese attuali dalla legge n. 396 del 15 dicembre 1990, *Interventi per Roma capitale della Repubblica*: lo studio si riferisce più precisamente alla città del primo consolidamento urbano post-unitario (centro storico e prime espansioni residenziali), ancora chiaramente riconoscibile nei suoi confini e che costituisce un'area di soglia delle dinamiche sociali ed economiche della città. La ricerca mette in evidenza come accanto alla tuttora notevole presenza residenziale si accompagni una sovrapposizione caotica di funzioni terziarie introdotte senza una precisa strategia localizzativa.

La «città politica», la «città culturale», la «città degli affari» e la «città residenziale» coesistono in maniera disordinata e poco connotate. Non vi sono, cioè, parti del centro storico specializzate, come avviene in altre città europee; inoltre l'eccessiva presenza di funzioni, con il conseguente esaurirsi delle possibilità ricettive, ha portato ormai alla rottura del legame tra funzione e tipologia edilizia, eliminando così una tacita regola di comportamento che per lungo tempo aveva salvaguardato la residenza e le attività minori, accentuando congestione e degrado. Inoltre le esigenze della città politica, sempre più pressanti, determinano in assenza di programmazione una situazione di progressivo aggravamento dei pesi gravitanti sull'area centrale della città, con pesanti responsabilità nella trasformazione terziaria e nell'erosione dei residui spazi residenziali. Da qui l'esigenza di operare una selezione qualitativa all'interno della città politica per consentire un reale equilibrio con gli altri sistemi e la necessità di ridurre drasticamente tutto il sistema delle attività terziarie da rilocalizzare altrove per il migliore funzionamento dell'intero sistema urbano, visto che la struttura del terziario di livello superiore, presente nell'area centrale, non mostra dipendenza o gerarchia tra servizi alla città e servizi alla capitale, ma forte articolazione e spesso conflittualità. E per questo occorre una valutazione più attenta e ponderata dei meccanismi da attivare per una loro rilocalizzazione in aree esterne e delle procedure di controllo degli effetti di tali trasferimenti.

Il sistema delle tre città componenti nell'area centrale (politica, culturale e residenziale), da garantire con opzioni chiare e decise, rappresenta un autentico patrimonio da conservare e da valorizzare nel suo intreccio di funzioni, che non è di per sé un fatto negativo se riconsiderato nella sua attualità ed in vista di una determinata integrazione unitaria, e pertanto le proposte di intervento operativo suggerite dallo studio della Cooperativa CLER vanno ben al di là della semplice «strategia di sottrazione» (liberare, alleggerire, decongestionare il centro con interventi di trasferimento di sedi e di attività verso aree esterne), indicando un preciso piano-progetto di uso, riuso e qualificazione dell'area centrale di Roma.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *The Capitals of Europe/Les Capitales de l'Europe*, Monaco-New York-Londra-Parigi, UNESCO, 1980.
- AA. VV., *Quale governo per l'area metropolitana di Roma?*, Atti del convegno organizzato dall'Ist. «Placido Martini» e dall'Assess. al Bilancio e Programmaz. della Prov. di Roma, Roma, 1983-84.
- AA. VV., *Roma, Parigi, New York. Quale urbanistica per le metropoli?*, Roma, Gangemi, 1986.
- AA. VV., *Innovazione del piano e progetti per Roma capitale*, Atti della terza Conferenza Urbanistica del Comune di Roma, Roma, 1986-89.
- AA.VV., *Direzionalità e sistemi urbani. Esperienze internazionali a confronto*, Roma, 1987.
- AA.VV., *Progetto Roma capitale e governo metropolitano*, Roma, 1988.
- APUR (Atelier parisien d'urbanisme), *Paris-Rome/Roma-Parigi*, in *Paris Projet*, n. 23-24, 1983.
- AYMONINO C., *Lo studio dei fenomeni urbani*, Roma, Officina, 1977.
- AYMONINO C., *Progettare Roma capitale*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
- AYMONINO C., FABBRI G. e VILLA A., *Le città capitali del XIX secolo. Parigi e Vienna*, Roma, 1975.
- BERGERON L. (a cura di), *Parigi*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- BOBBIO R.A., *L'ultima città dell'Occidente. Il fenomeno urbano negli Stati Uniti d'America*, Roma, Ediz. Lavoro, 1988.
- BRUNET R. e RECLUS G.I.P., *Les villes européennes. Rapport pour la D.A.T.A.R.*, in «La Documentation française», maggio 1989.
- CARACCILO A., *Roma Capitale*, Roma, Editori Riuniti, 1974.
- CARTER H., *La geografia urbana. Teorie e metodi*, Bologna, Zanichelli, 1980.
- CONTI S. e SPRIANO G., *Strutture urbane, innovazione tecnologica e reti urbane internazionali*, Documento base per la 3ª sessione del Seminario di studi «Effetto città, sistemi urbani ed innovazione: prospettive per l'Europa alle soglie degli anni '90», Torino 20-21 aprile 1989.
- CONZEN M.P., *Il fenomeno urbano nel mondo contemporaneo*, Milano, 1989.
- COOPERATIVA CLER, *L'area centrale di Roma. Sedi e funzioni della città capitale*, Roma, 1988.
- DALMASSO E., *Milano, capitale economica d'Italia*, Milano, F. Angeli, 1972 (Coll. «Geografia umana», 3).
- DE SETA C. (a cura di), *Le città capitali*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- GOTTMANN J., *Il ruolo delle città capitali*, in GOTTMANN J. (a cura di), *La città invincibile. Una confutazione dell'urbanistica negativa*, Milano, F. Angeli, 1987, pp. 347-356.
- INDOVINA F. (a cura di), *La città di fine millennio*, Milano, 1990.
- JEFFERSON M., *The Law of the Primate City*, in «The Geogr. Rev.», New York, 1939, pp. 226-232.

- LEGA DELLE COOPERATIVE DEL LAZIO, *Idee e Progetti per Roma Capitale*, Roma, 1991.
- MOMOLI M. e TREBBI G., *Storia dell'urbanistica. L'Europa del secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- RAFFESTIN C., *La fonction capitale est-elle nomade?*, in «Urbanisme», n. 217, Parigi, 1987, pp. 5-12.
- SERONDE-BABONAUX A.-M., *Roma. Dalla città alla metropoli*, Roma, Editori Riuniti, 1983.
- TOSCHI U., *La città (geografia Urbana)*, Torino, UTET, 1966.

THE CAPITAL CITY: RÔLE, FUNCTIONS, ORGANIZATION AND STRUCTURE. SOME REMARKS. – The author, wondering which is the destiny of capital cities in the general contemporary urban crisis, that affects greater cities above all, rapidly examines genesis, rôle and structure of the largest coordinating centres of the States. In the article are employed the results of J. Gottmann's well-known researches and those of some more recent French and Italian studies, one of which relating to Rome's central area.