

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

13

SPECIAL ISSUE



il mare e la città
metropolitana
di Napoli

a cura di Massimo Clemente



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Vol. 7 n. 2 (LUGLIO 2014)

print ISSN 1974-6849, e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Amerigo Restucci *IUAV di Venezia (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Antonella Cuccurullo, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Irene Ioffredo, Gianluca Lanzi, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Raffaele Paciello, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Báguena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T./ Administrative Manager LUPT Center

Maria Scognamiglio

Sommario/ Table of contents

Prefazione/Introduction

Mario COLETTA, Antonio ACIERNO

5

Editoriale/Editorial

NAPOLI 2020: la visione dal mare per lo sviluppo locale sostenibile della costa metropolitana/
NAPLES 2020: the vision from the sea for local sustainable development of the metropolitan coast

Massimo CLEMENTE

7

Interventi/Papers

Approcci e visioni metropolitane dal mare/ Approaches and metropolitan visions from the sea

La natura del limite. La linea di costa tra artificio e natura/The nature of limit. The coastline between artifice and nature

Marina RIGILLO, Marella SANTANGELO

27

Porto, città e linea di costa/Port, city and coast-line

Carmine PISCOPO

42

La filosofia e il diritto per l'interpretazione delle città di mare/Town planning and seaside town: law sources and legal drafting criteria

Sergio ZEULI

53

Ispirazioni dal rapporto terra-mare, visioni di paesaggio, indirizzi al progetto/Inspiration from land-sea connection. Landscape visions, addresses to the project

Fabrizia FORTE

67

Analisi, piani e progetti per la costa metropolitana di Napoli / Analysis, plans and projects for the metropolitan coast of Naples

Da Puteoli a Stabia una stratificazione storica zenitale Alessandro/From Puteoli To Stabia an historical zenith stratification

Alessandro CASTAGNARO

83

Riqualficazione del waterfront tra modelli internazionali e radicamenti locali. il caso di Castellammare di Stabia/International models or local embedment in waterfront redevelopment. Castellammare di Stabia case

Francesco Domenico MOCCIA

99

Sviluppare ambienti resilienti. Due progetti per la governance delle aree costiere nella penisola sorrentina/ Building the coastal resilience. Two case study research for the governance of urban coastal areas

Mario LOSASSO, Marina RIGILLO

117

Diritto al mare a Napoli: accedere, conoscere, ricordare, condividere l'area marina protetta della Gaiola/Accessing the sea in Naples: the case study of the S.I.C. Gaiola Marine Protected Area

Gabriella ESPOSITO DE VITA, Stefania RAGOZINO, Gaia DALDANISE

133

Le vie del mare nella pianificazione di emergenza. Il caso di Bacoli/“Sea routes” in Risk Management Planning. The case study of Bacoli Giuseppe GUIDA	153
Napoli e il mare: Mergellina e il lungomare di via Caracciolo/ Naples and sea: Mergellina and the Via Caracciolo waterfront Massimo PICA CIAMARRA	163
Premio la convivialità urbana. Idee e proposte per il lungomare di Napoli/Civic activation experience for the requalification of “lungomare” in Naples: the award “La Convivialità Urbana” Gaia DALDANISE, Stefania RAGOZINO	173
Progettare tra terra e mare. Il ridisegno del waterfront di Pozzuoli/ Designing between land and sea. The project of the Pozzuoli waterfront Francesco BUONFANTINO	191
Progetto e tutela sulle aree costiere/Project and preservation on the coastal areas Ugo CARUGHI	199
Il porto di Napoli come cerniera tra il mare e la città metropolitana / The port of Naples as a join between sea and the metropolitan city	
Osservare guardare e ascoltare Napoli. Considerazioni in margine al dialettico rapporto tra la città ed il suo porto/Observing, watching and listening to Naples. Marginal observations on the dialectic relation between the city and its port Mario COLETTA	209
Porto e città: storia di un rapporto conflittuale/Port and city: history of conflicting relationship Anna Maria FRALLICCIARDI, Antonella CUCCURULLO	219
Waterfront portuale. Paesaggi e potenzialità di uno spazio conteso/Harbour waterfront: landscapes and potentialities of a contended space Michelangelo RUSSO	235
Porto, Spazio Pubblico e Città Metropolitana/Port, Public Space and Metropolitan City Carlo GASPARRINI	251
Città e Porto: convergenze parallele o divergenze equidistanti?/The Harbour and the City: converging parallels or equidistant divergences? Rosa BUONANNO, Carlo COPPOLA, Giuseppe DE MATTEO MANZO, Vincenzo NIGRO	267
Napoli città-porto Strategie per una nuova integrazione dello spazio urbano portuale/Naples port-city Strategies for a new integration of waterfront urban space Marica CASTIGLIANO	279
Vulcanica e il mare di Napoli/Vulcanica and the Sea of Naples Eduardo BORRELLI, Marina BORRELLI, Aldo DI CHIO	299
Linea di costa e pianificazione metropolitana di Napoli/ Coastline and metropolitan planning of Naples Antonio ACIERNO	307

Abstract

Town planning and seaside town: law sources and legal drafting criteria

Sergio Zeuli

Abstract

This report is composed by two subjects. First of them emphasizes law sources on which are grounded juridical and sea side town planning in western political theory. The analysis studies and refers the matter in particular to Foucault's work "Surveiller et punir - Monitor and punish" and Schmitt's theories based on "The nomos of the earth", his most important work in that field .

Second subject concerns perspective difficulties connected in legal drafting for sea-



Levar del sole, Monet

side town planning, caused by eccentric sociological nature of the community leaving in this kind of city organization.

KEYWORDS

Seaside town, juridical planning, legal drafting

Urbanistica della città di mare: norme e criteri redazionali per gli interventi giuridici

Lo studio si compone di due parti. La prima è dedicata all'analisi dell'origine delle norme che disciplinano (e legittimano) l'organizzazione giuridica ed urbanistica delle città di mare, con particolare riferimento alle teorie sulla nascita del politico nelle moderne società occidentali. Particolare attenzione è dedicata alla nozione di filosofia (politica) degli spazi per come essa emerge dagli studi di Michele Foucault (in particolare da Sorvegliare e punire) e di Carl Schmitt (in particolare da "Il nomos della terra").

La seconda parte – che tenta di raccogliere i risultati della analisi teorica appena descritta – delinea le difficoltà di prospettiva e, quindi, di sguardo nell'elaborazione di linee-guida redazionali per gli interventi giuridici in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nella regolazione dell'uso del territorio. Difficoltà, dovute per l'appunto, alla natura "eccentrica" delle comunità che si sviluppano all'interno delle città che si affacciano sul mare.

PAROLE CHIAVE

Città di mare, organizzazione giuridica, linee-guida redazionali

Urbanistica della città di mare: norme e criteri redazionali per interventi giuridici

Sergio Zeuli

Premessa

L'intervento segue due linee direttrici, la prima è più filosofico- politica, mentre la seconda è decisamente più interna al diritto amministrativo come scienza giuridica che si occupa della gestione del territorio.

La conclusione è il tentativo di suggerire alcuni criteri pratici di orientamento, da utilizzare per il “*legal drafting*” o anche solo per l'interpretazione giuridica, entro i quali canalizzare le problematiche teoriche coinvolte nel Convegno sulle Città di mare del 28 settembre 2012 a Napoli.

La dimensione impolitica del mare. Schmitt e Foucault

Partendo dal primo punto, il tema relativo al mare, alle città di mare, ai rapporti tra mare e terra e tra mare ed urbanizzazione, rivela un nervo scoperto della filosofia politica europea del secolo scorso e di quello ancora precedente, quando con Marx, per citare il filosofo che più di tutti ha influenzato, in senso politico, questi due secoli, il problema stesso è venuto in evidenza. Si allude alla questione della cd. “filosofia della geografia” o della “filosofia degli spazi”¹.

Per essere più precisi, seppure non vi sia dubbio che, nella teoria marxista, lo spazio, quello terrestre, almeno, abbia rivestito importanza fondamentale, (si pensi alla ricostruzione della storia economica ed alla sua dimensione sociale presupposta dalla filosofia marxista) ciò nonostante, pur nel fiorire degli studi marxisti, nessuno di essi si è mai sufficientemente soffermato sull'importanza della geografia (europea) nel suo pensiero. Invece, a tacere di altre opere, lo spazio geografico ha avuto significativo rilievo per l'intero impianto teorico dell' “Ideologia tedesca”². In questa accezione, la nozione di spazio geografico si identifica nello spazio della socialità europea, la “*polis*” e poi la “*civitas*” entrambe delimitate dal mare.

Vero è, piuttosto, che la filosofia occidentale – per motivi e ragioni varie, sui quali non mette conto intrattenersi in questa sede- è stata da sempre più attratta dal rapporto tra speculazione e tempo, come categoria trascendentale (ed Heidegger ha portato a definitivo compimento questa prospettiva).

In codesta dimensione “spaziale” della filosofia politica, due autori, e cioè Karl Schmitt e Michel Foucault, entrambi filosofi del conflitto, ma soprattutto filosofi anti-moderni (se si accetta tale appellativo, predicabile per entrambi, pur nella diversità delle posizio-

ni), hanno trovato spunti di speculazione per la costruzione e la descrizione del “politico” contemporaneo.

Per quanto ci interessa, hanno in particolare individuato occasioni interessanti di riflessione teorico-politica, nel rapporto “terra/mare”, o, per meglio dire nella relazione territorio sociale/spazio marino. In Schmitt quest’ultimo binomio è ampiamente sottolineato ed esplicitato, in Foucault esso è più sottinteso, ma trova in entrambi un significativo rilievo.

La caratteristica di entrambe le posizioni risiede nella constatazione che esse legano in modo indicativo il momento storico e sociale della decisione politica, ossia quello del potere, con l’efficacia giuridica nello spazio degli atti emanati dall’Autorità, cioè con il prodotto del potere. Quest’ultimo, attraverso questo effetto, diventa fondativo di un confine – che è visibile e culturale, al tempo stesso – tra terra e mare. In questa accezione lo spazio “terrestre”, inteso in senso geografico, diviene lo spazio “territoriale” inteso in senso giuridico, ed assume – in modo in parte ingannevole- connotazioni appunto politiche e legali al tempo stesso. E che ci sia un raggio nell’aggettivo territoriale aggiunto al sostantivo spazio lo dimostra il sintagma, per alcuni versi un ossimoro, di “mare territoriale” che identifica un istituto del diritto internazionale e che serve ad estendere, in modo fittizio, l’efficacia di un ordinamento al di là dei suoi naturali (perché terrestri) confini.

In effetti l’intera teoria di Schmitt, (interessanti, sul punto, alcuni passaggi della relazione di De Marco al Convegno di Napoli Le città di mare del settembre del 2012), inizia dal concetto di confine spaziale dell’atto autoritativo che risolve il conflitto sociale e finisce delimitando il territorio di efficacia della Decisione che è lo strumento che serve ad individuare il titolare del potere sovrano.

Innanzitutto il confine spaziale, per il filosofo tedesco, è l’ambito nel quale si esercita il potere sovrano della Decisione, che è la categoria costitutiva del Politico, ma è anche la linea di delimitazione dell’efficacia del giuridico, cioè rappresenta il limite di validità (e di vincolatività) delle norme emanate dai detentori del potere.

E per Schmitt tale spazio è garantito proprio dalla distinzione sovrana tra *terra* e *mare* operata dal diritto internazionale europeo dei secoli XVII-XVIII, il cosiddetto *Ius Publicum Europaeum*. E ciò accade, evidentemente, per il semplice, ma rilevante motivo che la decisione ha efficacia limitata ad uno specifico territorio (quello governato) ma, al contempo, trattandosi di decisione che costituisce la categoria politica, è destinata a fondersi con quest’ultimo politicizzandolo. Il che significa, di converso, che ciò che è al di fuori del territorio politico, e cioè per l’appunto il *mare*, non essendo governato (non potendo ritenersi in esso vigente quell’atto normativo) è impolitico.

Del resto, sempre De Marco nella sua Relazione ha sottolineato, su di un altro versante, la dimensione illuminista e moderna di Kant. Questi, inquadrando in termini filosofici il fenomeno di questa produzione di efficacia, - creativa, come detto, di una linea di confine giuridica e politica che si affianca a quella geografica – ricorda che “entro lo spazio dell’intelletto puro, vincolato da confini chiaramente misurabili della terra, i fenomeni acquisiscono forme certe e ben determinate, il giudizio può assurgere al rango

dell'oggettività. Oltre di esso, nel vasto oceano tempestoso le misure e le proporzioni perdono senso, ogni determinazione si tramuta in una mera allucinazione”.

Ovvero, posto che lo Stato moderno nasce con un meccanismo di produzione di norme situato al centro geografico e politico dell'Ente, norme che si propagano verso le periferie, dispositivi ordinanti tenuti insieme e riconosciuti, giuridicamente e politicamente, sulla base di confini territoriali, è chiaro che non si può esigere analoga razionalità da uno spazio marino, che per definizione fa saltare misure, proporzioni ed in definitiva sconvolge tutte le coordinate fisiche cui il sistema di produzione di norme e di efficacia ci ha abituato. Non è un caso che lo spazio del mare non compaia affatto nelle elaborazioni filosofiche-politiche avutesi da Hobbes in poi, che puntualmente teorizzano l'esistenza di un potere su di un territorio de-terminato³.

E che il mare, quello aperto, in senso politico rappresenti l'opposto della definizione (giuridica) di spazi territoriali chiusi ed, al contempo, anche un problema per la filosofia - che, da un lato, mette in luce quel tremendo, “quel *periculosum maxime* del mare”, ma “dall'altro non può condividere quella demonizzazione della potenza del mare e sul mare...che appare via e metodo ⁴ - lo sottolinea anche Massimo Cacciari, in “Geofilosofia dell'Europa”. In questo saggio il filosofo veneziano – citando Hegel de “La filosofia della storia” - sottolinea la differenza tra il mar mediterraneo, che chiuso dai confini terrestri europei e nordafricani, non ha potuto avere sui popoli e sui paesi che ivi si affacciano, la stessa decisiva influenza che invece ha avuto l'oceano atlantico sui popoli nordamericani. A proposito degli agricoltori, dice Cacciari, a differenza di quegli europei, che sono agricoltori e basta, quelli nordamericani, sono agricoltori e marinai. Dunque essi rappresentano il contrario del principio del radicamento cui si ispirano⁵.

Come intuì benissimo del resto anche Alexis de Tocqueville⁶ che ravvisò, in quello che definiva il “punto di partenza” (e cioè l'origine del popolo americano dalle prime comunità di immigrati, “padri fondatori”) i germi di quello che sarebbe stato il ringiovanimento barbarico dell'Europa. E qui, ancora una volta, non può non notarsi che il mare, in questo caso quello oceanico, (per meglio dire, l'attitudine a percorrerlo, in modo libero e svincolato da ambiti normativi costrittivi) ha impresso a quella società una dimensione politica dinamica, e perciò stesso variabile e libertaria, così confermandosi il rapporto mare, anarchia, sviluppo, anti-modernismo evoluzione rivoluzione che in premessa si ricordava⁷.

Quanto a Foucault, il rapporto tra il suo pensiero e lo spazio terra/mare è più sottinteso, ma in contropunto deve reputarsi altrettanto intenso. Si deduce da quello che scrive, in “Sorvegliare e Punire” a proposito della società panottica⁸, e cioè il dispositivo che sancisce la nascita del potere politico nelle società moderne, laddove la transizione rispetto allo stato assoluto si ha dal diritto di morte riconosciuto come titolarità esclusiva del sovrano al dovere di garantire la vita.

Lo spazio, il territorio politico, che non è quello del mare, ma è quello, materiale dove gli individui vivono in modo stabile, per Foucault è indubabilmente quello terrestre perché, per garantire la vita, in quella nuova dimensione dispositiva, il potere ha bisogno di conoscere la popolazione, deve interessarsi proprio come un pastore, del suo

gregge e delle singole pecore che lo compongono. Deve essere cioè un potere individualizzante e totalizzante al tempo stesso, da cui la necessità di incamerare la maggior parte di informazioni utili: nasce la volontà di sapere.

Sul versante delle teorie politiche del XVI secolo si afferma l'idea che un buon governo non possa prescindere da una conoscenza della popolazione nel suo insieme: proprio in quel periodo nascono la statistica e la Ragion di Stato come strumenti di cui le amministrazioni statali debbono assolutamente munirsi. Più che una ricentralizzazione del potere politico attraverso la legge, a quel periodo risale il decentramento delle funzioni amministrative per consentire tecniche di governo collegate più direttamente al territorio amministrato⁹. Compito del governo diviene disseminare all'interno dello stato e per mezzo dei suoi apparati decentrati, un controllo ordinante delle diverse attività dei cittadini ed indirizzare queste energie verso fini di utilità sociale ed è evidente quanta importanza, come coordinate spaziali, abbia lo spazio terrestre in questa ricostruzione. In questo senso, si diceva, aggiunge alla sua connotazione materiale di spazio terrestre, quella più politica di spazio territoriale come confine e limite di efficacia delle norme.

La dimensione disciplinare del potere, che è controllo dei corpi, ha una strettissima interrelazione con lo spazio (terrestre): la disciplina esige infatti una ben precisa ripartizione spaziale degli individui. Le strutture disciplinari vanno perciò accuratamente finalizzate da un punto di vista conformativo: i corpi vengono distribuiti all'interno di aree funzionalizzate e gerarchizzanti; la classificazione su estensioni architettoniche ha due funzioni: applica una forza ordinante (potere) ed è strumento di conoscenza delle diversità (sapere).

Proprio come le scienze naturali, che tendono alla classificazione delle specie, le strategie di potere hanno quale scopo proprio una catalogazione degli individui, in funzione della conoscenza dei comportamenti umani, e della prevenzione di quelli devianti.

Vengono progettate strutture che consentono di vedere senza essere visti: sorvegliare senza dare la possibilità ai sorvegliati di sapere in quale preciso momento il potere di controllo verrà esercitato. Il che equivale a tenerli in uno stato di continuo allarme. Muta la filosofia degli spazi architettonici: non più finalizzati a creare una visibilità degli edifici dall'esterno, bensì una sapiente visibilità interna volta a favorire i controlli. L'architettura diviene utopia politica. E' noto che la struttura che F. individua come quella che garantisce il funzionamento di un potere è il Panopticon di J. Bentham.

La reclusione nella prigione panottica diviene un sistema per illuminare i detenuti: la visibilità del condannato è presupposto e causa della sorveglianza. Egli non può conoscere il momento in cui è osservato, ma poiché potenzialmente può esserlo in ogni momento, si crea un'automatizzazione del potere che fa sì che sia lui stesso, consapevole della sua controllabilità, a divenire portatore e produttore di potere; facendo giocare il potere su di sé, diviene il principio del proprio assoggettamento.

Il Panopticon non è solo un'utopia architettonica penitenziaria, ma è anche un'utopia politica di organizzazione sociale, una volta esteso a tutta la popolazione, infatti, diviene il vero e proprio diagramma della società disciplinare.

Le pratiche di potere elaborate dalle prassi governamentali hanno preso in gestione le

categorie dello spazio e del tempo utilizzate per la dominazione dei sudditi.

Aver contezza delle scansioni temporali delle stagioni significa sapere in quale spazio, in quale luogo si trovino i sudditi in un determinato momento dell'anno (d'inverno e d'autunno seminano, in primavera raccolgono). Questa coscienza del tempo, e indirettamente dello spazio offre al potere la possibilità di localizzare i dominati - attraverso la loro vita - oggi diremmo di "zonizzarli", e fornisce quindi uno strumento di controllo. Conoscere il tempo per zonizzare gli spazi, questo è il principio che funziona nelle società agricole.

Nella società del XVIII secolo, si è completata questa funzione: oltre al tempo, a fini di controllo della popolazione, si progetta di gestire anche gli spazi. In una società industriale dove grosse masse di uomini sono concentrate per problemi produttivi in spazi urbani ristretti, è lo spazio a divenire la categoria fondamentale del potere. E qui appunto l'importanza della geografia per Marx di cui parlavo all'inizio¹⁰.

In questa nuova dimensione storica, non è più il tempo a funzionare come calibratore e regolatore della vita; sarà piuttosto necessario gestire lo spazio perché sarà questa categoria a svolgere una medesima funzione di "calibratura sociale". Il dispositivo panottico trova in questa necessarietà la sua emergenza. La tecnologia politica da esso implicata rende ogni istante uguale al precedente perché, in tutti, a rigore, l'assoggettato è potenzialmente sottoposto a controllo e dunque costantemente sorvegliato. Il tempo, come categoria, si annulla. Da qui nasce l'esigenza del filosofo di Poitiers di promuovere nuove forme di soggettività. E qui Baudrillard gli dirà: in questa sfida finale gioca il potere contro il potere il tempo contro lo spazio, e cerca la morte¹¹.

Nel nostro caso, per sottrarci alla sfida di Baudrillard, potrebbe invece giocare il mare contro la terra, perché il mare che si sottrae, come vide Schmitt, alla regola che è politica e di controllo, che è oltre il confine spaziale, che è in senso fisico-politico un "non-spazio" rappresenta la categoria al cui interno ci si può sottrarre dal controllo politico. In questo senso il mare, oltre a non essere spazio terrestre, non è neppure spazio territoriale o, meglio, può evitare di prestarsi a questa strumentalizzazione ed alle sue implicazioni giuridico-politiche.

In finale di questa prima parte, due notazioni, (la prima storica, la seconda filosofica) che potrebbero confermare questo legame, concettuale e culturale tra mare e disordine, e quindi consolidare la sensazione che il mare è un elemento "anti-illuminista" per così dire.

Quanto alla prima non dovrebbe essere un caso che uno dei più grandi rivoluzionari che la storia, non solo italiana, abbia conosciuto, e cioè Giuseppe Garibaldi, era un uomo di mare, molto più di quanto non fosse generale e men che mai politico. E Garibaldi non era certo un illuminista, (semmai un romantico), proprio perché mare e regole, mare e razionalità non vanno molto d'accordo.

Quanto alla seconda, va sottolineata l'attenzione dedicata al mare dal più antimoderno dei filosofi del XIX secolo, che vide nel mare, meglio nell'"aldilà del mare" il vero "oltre" dell'uomo in crisi. Meta, quella "aldilà del mare", che egli spera venga raggiunta da altri, che diversamente da lui "porteranno in sé non più il senso della fine del passato, ma già

quello dell'inizio del futuro"¹²: *“Tutti i nostri grandi maestri e precursori hanno finito con l'arrestarsi; e non è il gesto più nobile e il più leggiadro atteggiamento, quello con cui la stanchezza si arresta: sarà così anche per me e per te! Altri uccelli voleranno oltre! Questo nostro sapere e questa nostra fiducia spiccano il volo con essi e si librano in alto, salgono a picco sul nostro capo e oltre al suo impotenza, lassù in alto, e di là guardano nella lontananza vedono stormi di uccelli molto più possenti di quanto siamo noi, i quali agogneranno quel che agognammo noi, in quella direzione dove tutto è ancora mare, mare, mare! E dove dunque vogliamo arrivare? Al di là del mare? Dove ci trascina questa possente avidità che è più forte di qualsiasi altro desiderio? Perché proprio in quella direzione, laggiù dove sono fino ad oggi tramontati tutti isoli dell'umanità? Un giorno si dirà forse di noi che, volgendo la prua ad occidente, anche noi speravamo di raggiungere un'India, ma che fu il nostro destino naufragare nell'infinito? Oppure, fratelli miei? Oppure?”*¹³

La tutela giuridica della costa: problemi definitivi ed individuazione della prospettiva di riferimento.

Passando dal rapporto teorico tra regole e mare, alle tecniche giuridiche di gestione del territorio, ossia alle tematiche giuridico-amministrative in senso stretto, va osservato che la gestione del territorio di una città di mare necessita evidentemente di tutele giuridiche rafforzate a protezione della linea costiera e già solo per questo marca una differenza con l'ordinario sistema di tutela delle altre metropoli.

Ciò premesso, la prima difficoltà, in diritto, è di inquadramento semantico, con conseguenti implicazioni di carattere giuridico e di tutela. Ed infatti, non è punto chiaro se la ratio di tutela risieda – in questo caso – nella nozione giuridica di “ambiente” o, piuttosto, in quella di “paesaggio”, nozioni sono solo in parte coincidenti.

Con il termine ambiente in diritto si allude ad una nozione polisemica che comprende almeno tre diversi significati, secondo l'insegnamento di Giannini¹⁴: 1) una zona circoscritta del territorio di cui si vuole soprattutto la conservazione (ambiente in riferimento al paesaggio); 2) un'unione di tutte le dimensioni spaziali contro le quali può esercitarsi un'azione aggressiva dell'uomo su elementi che compongono o potrebbero comporre l'ambiente (riferimento al suolo, all'aria, all'acqua). Infine, 3) l'ambiente urbanistico è quello considerato nella sua globalità, ed è la dimensione giuridica su cui si esercita l'attività di pianificazione territoriale.

La comparsa ufficiale del termine “paesaggio” nel nostro ordinamento si ha invece con la legge 29 giugno 1939, n. 1497, relativa alla protezione delle bellezze naturali che, pur non contenendone un'esplicita definizione, la presuppone in più di una norma. Una caratterizzazione sufficientemente compiuta di tale categoria giuridica è evincibile dai nn. 3) e 4) dell'art.1 della suddetta legge che comprende – fra le bellezze naturali ivi indicate – i complessi di immobili e le bellezze panoramiche costituenti cd. “bellezze d'insieme”, laddove è ovvio che l'accento va a cadere sul significato “estetico (in senso ampio) e ve-

dutistico-panoramico sotteso a tali due categorie dalla legge del 1939". L'art.9 comma 1 n.4) del regolamento attuativo della legge del 1939 (r.d. 3 giugno 1940, n. 1357), con riferimento alle bellezze d'insieme, che sottolineava come l'esistenza dei valori estetico e tradizionali in un complesso di cose immobili dovesse risiedere nella "spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano».

La tutela del paesaggio risulta poi da noi costituzionalizzata all'articolo 9 comma 2 con formulazione derivata dall'art.150 della Costituzione di Weimar.

L'ampliamento della portata semantica di tale nozione –rispetto all'originaria visione che la confinava nella sola dimensione delle bellezze naturali – si ha con l'elaborazione dovuta alla commissione Franceschini, (dal nome del presidente dell'organo istituito dal Parlamento Italiano con legge 26 aprile 1964 n.310, su proposta del Ministero della pubblica istruzione) - in seno alla quale il paesaggio viene sostanzialmente attratto in una nuova visione culturale, che fa emergere il concetto di bene culturale ambientale, risultante dalla fusione dei profili estetico-naturalistici con quelli storico-artistici dell'interazione della cultura dell'uomo sul territorio, nel quadro della più ampia nozione di testimonianza avente valore di civiltà. La commissione Franceschini, nella relazione finale, definiva i beni culturali ambientali come «le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività».

Tanto premesso, non è agevole l'inquadramento della ratio di tutela delle città di mare (con il connesso problema della loro gestione urbanistica), anche perché a ciascuna delle due nozioni corrispondono diversi regimi disciplinari e normativi; d'altro canto, verosimilmente la soluzione più ragionevole sarebbe quella mediana di una combinazione dei due interventi, ma in ogni caso – lasciando agli urbanisti la risposta a questo quesito - ciò che più preme sottolineare è che tali definizioni consentono di individuare quanto meno quale sia l'oggetto della tutela: in tal senso deve essere chiaro che l'area che ci interessa è quella della linea di confine, come spiega benissimo Massimo Clemente, ossia quello spazio che divide la terra dal mare: la linea di costa.

Orbene, richiamando anche quello che si diceva nella prima parte di questo intervento, pare di poter dire che il concetto di gestione di questa area in larga parte si presenta sfuggente anche in una prospettiva di diritto amministrativo, rivelandosi refrattario alla nozione di autoregolazione che i cives si danno usualmente attraverso le norme. O quanto meno, pare si possa dire a giudicare dalle esperienze normative concrete che la regola si presenta, in questi casi, meno definita e più fluttuante.

Questo significa che le norme di tutela in questo settore sono quasi sempre generiche e rimettono la loro determinazione applicativa all'Autorità (o alle Autorità) preposte alla tutela del vincolo.

A volersene fare una ragione, questo accade, verosimilmente, perché il mare, come dimensione "oltre confine", per quello che si diceva, come presupposto della norma e come categoria concettuale, sfugge alle dimensioni moderne delle nostre vite ed organizzazione sociale perché non ha trovato, nella storia, un'adeguata individuazione filo-

sofico-politica. “Noi – scrive Kant¹⁵ a proposito del mare – abbiamo fin qui percorso il territorio dell’intelletto puro [...] ma l’abbiamo anche misurato, e abbiamo in esso assegnato con cura a ciascuna cosa il suo posto. Ma questa *terra* è un’isola chiusa dalla stessa natura entro confini immutabili. È la terra della verità (nome allettatore) circondata da un vasto *oceano tempestoso*, impero proprio dell’apparenza, dove nebbie grosse, ghiacci, prossimi a liquefarsi, danno ad ogni istante l’illusione di nuove terre”. Orbene, questo confronto kantiano tra mare e terra sembra ancora una volta confermare quanto osservato sopra, in merito alla incolmabile distanza tra mare e Ragione.

Ed allora non può essere casuale che le città di mare, quelle europee sicuramente, presentino un’organizzazione urbanistica e politica che quasi mai è illuminista: penso, oltre a Napoli (di cui tutto si può dire tranne che sia illuminista, l’abbiamo definitivamente rifiutata nel 1799, quell’idea), ma anche a Marsiglia, a Barcellona, forse Amburgo (la più disordinata delle città tedesche, cui è dedicato ampio spazio nel libro *Le città di mare* a cura di M. Clemente e G. Esposito).

A ben guardare, a questo schema del disordine si sottrae la città di New York che, pur essendo una metropoli completamente affacciata sul mare, presenta un’urbanizzazione di grande razionalità. E tuttavia si può obiettare che New York è unica al mondo e che comunque non è europea e che in ogni caso è una città proiettata sul futuro. Inoltre che se è vero che New York è razionale nelle sue strade, dal punto di vista sociale è ecumenica e globalizzata, e – come è noto - la globalizzazione è il contrario dell’Illuminismo, incentrato sulla “*reductio ad unum*” e non sull’esaltazione delle differenze, che invece una società globalizzata enfatizza.

In definitiva, e per concludere: dall’urbanista, dal tecnico della gestione del territorio chi scrive le leggi o i provvedimenti amministrativi generali destinati a regolare l’urbanizzazione delle città di mare o chi interpreta quelle regole – cioè chi si occupa di tutela giuridica del bene- ha bisogno di avere, anche considerato il segnalato basso tasso di definitività delle norme generali, degli elementi prescrittivi che gli dicano come interpretare la ratio di tutela. Tra questi, quello che pare essere uno dei dati caratterizzanti, è quello relativo all’individuazione, per così dire, del lato dal quale si deve guardare la linea di confine tra terra e mare.

Per dirla in termini molto semplici: il paesaggio di confine che deve essere fruito dall’individuo – che rappresenta il parametro della tutela - da dove deve essere guardato, dal mare o dalla terra? O dal mare o dalla terra insieme? Ed è più importante il mare, come momento commerciale, paesaggistico industriale che deve essere fruito dai cittadini che sono sulla terraferma, o nella regolazione della disciplina è lo sguardo del navigante che deve essere preferito? A seconda della risposta data a questa domanda, la prospettiva sia destinata a cambiare, forse non radicalmente, ma cambia.

E’ ovvio che la risposta è condizionata anche da prospettive politiche, da diverse visioni della vita e dalle diverse culture di chi la dà ed è altrettanto evidente che le ragioni politiche degli uni sono destinate a confrontarsi con quelle, contrarie, degli altri, nel processo democratico. Ma non ci possono essere solo le ragioni politiche, né tanto meno possono valere esclusivamente quelle economiche, nella fruizione di paesaggio ed am-

biente e d'altra parte il Tecnico deve avere anche una funzione culturale, ed assumersene responsabilmente gli oneri, nell'esercizio di questa funzione.

Un ruolo difficile, questo nelle città che si affacciano sul mare, perché, per quanto posso comprendere, queste ultime non hanno mai una conformazione "illuminista" proprio perché lo spazio del mare non è illuminista, perché quest'ultimo pensiero presuppone, esattamente come diceva Kant, un "io a priori", ossia un centro da cui guardare l'organizzazione urbanistica ed in funzione del quale procedere alla programmazione, le città di mare vivono questo dualismo prospettico che le esclude dalle possibilità di una programmazione "a priori". Lo sguardo dal mare, lo sguardo di mare – credo che questo anche Massimo Clemente, ma anche gli altri autori lo abbiano intuito come dimostra la scelta di questo studio – muta la prospettiva di chi progetta le città e quindi, inevitabilmente, della regola ma anche del modo di produrla.

(Lo sguardo dal mare: penso ancora una volta a New York ed a come cambia Manhattan vista dalla baia piuttosto che guardarla e viverla essendo al suo interno. Ma penso, anche ad es. ad alcuni posti del nostro Cilento, per es. ad Acciaroli ed al suo lungomare, visto dal mare, che proietta uno spettacolo emozionante al navigante, ma soprattutto diverso, non so se più bello, dallo sguardo terrestre. Cito il Cilento, perché tra tutte le foto nel libro delle Città di mare benché abbia letto che nel gruppo di lavoro c'era anche una studiosa cilentana, non c'è neanche una foto di quel territorio).

Ecco questo è verosimilmente uno dei nodi da sciogliere, risolto il quale i giuristi saranno meglio in grado di decidere dove posizionare il "water-front" in quel dizionario dei termini giuridici della programmazione della gestione del territorio.

Altri intrichi, altrettanto problematici, sarebbero da sciogliere, per es. il rapporto tra linea di confine e difesa militare, tra porto e città, tra attività commerciali e porto, tra viabilità da diporto, commercio e navigazione turistica, infine sulle interdizioni introdotte, per la prima volta dalla legge Galasso (oggi contenute nel codice dei beni culturali), ma la loro analisi richiederebbe troppo tempo.

Tuttavia l'aspetto prospettico ora segnalato sembrava il più interessante da porgere in termini interrogativi, perché era di metodo e, dunque, preliminare rispetto a tutti gli altri.

Sul rapporto che lega, fra loro, tutte le città di mare ha scritto, benissimo, Erry De Luca, dedicandosi alla Napoli non illuminista, appunto, ma a quella maledetta e romantica, e mi pare importante concludere così richiamando una descrizione della città in cui si è tenuto questo Convegno (che è poi la Napoli di noi tutti, mia certamente): *"Napoli è città che non dev'essere più nominata, perché se ne è stramaledetto, se ne è strariso, strapianto, stracantato. E' città che ha bisogno di non essere nominata invano, sulla quale accumulare il tesoro del riserbo, della discrezione, della cautela verso quello che non si capisce. La sociologia spicciola e a dispense consente a chiunque di sputare qualche sentenza meridionalista alle sue spalle. La città se ne fotte, ma non basta, perché la strafottenza è solo difensiva. Perciò non la nomino, la lascio in pace, scrivo di una città del sud perché il sud è il Mediterraneo e siamo gente che getta il*

pane in questa vasca. Quando Albert Camus scrive di Algeri sento che narra di miei balconi. Però non mi è stata madre la città, come non è madre la notte nei confronti degli incubi, come non è padre il coltello nei confronti della ferita. Questa cittàmi è stata causa. Attribuisco a lei l'origine dei miei gesti commossi e di quelli disumani” (Napolide pagg. 29-30)¹⁶.

ENDNOTES

1 Cfr. per questo aspetto, Michele Foucault “Foucault risponde sulla geografia” in “La microfisica del potere” a cura di Pasquale Pasquino ed Alessandro Fontana pagg.147-161 Einaudi Editore Torino 1977.

2 Cfr. K. Marx L'ideologia tedesca, si pensi a tal proposito a cosa dice Marx, a proposito degli spazi, nel Capitolo dell'Ideologia dedicato a Feuerbach Cfr.:A. L'ideologia in generale e in particolare l'ideologia tedesca: “I presupposti da cui muoviamo non sono arbitrari, non sono dogmi: sono presupposti reali, dai quali si può astrarre solo nell'immaginazione. Essi sono gli individui reali, la loro azione e le loro condizioni materiali di vita, tanto quelle che essi hanno trovato già esistenti quanto quelle prodotte dalla loro stessa azione. Questi presupposti sono dunque constatabili per via puramente empirica.

Il primo presupposto di tutta la storia umana è naturalmente l'esistenza di individui umani viventi. Il primo dato di fatto da constatare è dunque l'organizzazione fisica di questi individui e il loro rapporto, che ne consegue, verso il resto della natura. Qui naturalmente non possiamo addentrarci nell'esame né della costituzione fisica dell'uomo stesso, né delle condizioni naturali trovate dagli uomini, come le condizioni geologiche, oro-idrografiche, climatiche, e così via. Ogni storiografia deve prendere le mosse da queste basi naturali e dalle modifiche da esse subite nel corso della storia per l'azione degli uomini”.

E più avanti, sempre nello stesso paragrafo: “La divisione del lavoro all'interno di una nazione porta con sé innanzi tutto la separazione del lavoro industriale e commerciale dal lavoro agricolo e con ciò la separazione fra città e campagna e il contrasto dei loro interessi. Il suo ulteriore sviluppo porta alla separazione del lavoro commerciale da quello industriale.

Ancora [ibid] La terza forma è la proprietà feudale o degli ordini. Mentre l'antichità muoveva dalla città e dalla sua piccola cerchia, il Medioevo muoveva dalla campagna. La popolazione allora esistente, scarsa e dispersa su una vasta superficie, debolmente incrementata dai conquistatori, determinò questo spostamento del punto di partenza. Al contrario della Grecia e di Roma, lo sviluppo feudale comincia quindi su un terreno molto più esteso, preparato dalle conquiste romane e dalla diffusione dell'agricoltura che originariamente vi è connessa. Gli ultimi secoli del cadente Impero romano e la stessa conquista, dei barbari distrussero una grande quantità di forze produttive; l'agricoltura era caduta in abbandono, l'industria rovinata per mancanza di sbocco, il commercio intorpidito o violentemente troncato, la popolazione della campagna e delle città era diminuita. Queste condizioni preesistenti e il modo come fu organizzata la conquista, da quelle condizionato,

provocarono, sotto l'influenza della costituzione militare germanica, lo sviluppo della proprietà feudale.

3 Dalla relazione di De Marco: La terra continentale è, infatti, "divisa nei territori ben delimitati degli stati sovrani; il mare, al contrario, rimane libero". Carl Schmitt dirà, in un articolo del 1941, intitolato Sovranità dello Stato e libertà dei mari che lo spazio oceanico

" [...] non conosce confini e diventa così uno spazio unitario, senza riferimenti alla posizione geografica e agli stati vicini, il quale sia nei rapporti amichevoli che nella condotta della guerra deve essere «libero» [...]. Sulla terra lo stato diventa l'unico soggetto normale del diritto naturale, quindi l'unico fattore dell'ordine, del progresso e della civiltà. La guerra terrestre, in modo speciale, viene regolamentata nel senso che diventa una guerra di stati, cioè un cozzo armato di eserciti [...]. La guerra marittima, secondo questo ordinamento del diritto naturale, al contrario, non è affatto una semplice guerra di combattenti, ma si basa su un concetto totalitario del nemico, il quale considera appunto come tale non soltanto ogni cittadino appartenente allo stato avversario, ma anche chiunque abbia rapporti commerciali col nemico o ne favorisca l'economia".

4 M. Cacciari "Geofilosofia dell'Europa" Adelphi Milano Quinta edizione 2001 pag. 54-55

5 M. Cacciari cit. pag-66 e 67

6 Ibid.

7 Sempre in Geofilosofia dell'Europa, Cacciari segnala una differenza, forse fondamentale soprattutto per il giurista, tra la diversa dimensione socio-politica delle società sorte in aree che non si affacciano sul mare, (per tutte pensiamo a quelle dell'Asia centrale, da quelle europee) e più in generale, al rapporto che esiste tra vie e sistemi di conoscenza, conoscibilità comunicazione, ubbidienza ed osservanza delle norme. Cacciari cit. Pag.68

8 M. Foucault Sorvegliare e punire Einaudi Torino 1977, pagg. 228 e ss.

9 M. Foucault La governamentalità in "aut aut nn.167-168 pagg.12-21 settembre-dicembre 1978 pagg.3 e ss.

10 M. Foucault "Omnes et singulatum" Per una critica della ragion politica in "Lettera Internazionale anno 4 n.15 Inverno 1988 pagg. 35-42

11 J. Baudrillard "Dimenticare Foucault" Bologna 1977

12 R. Escobar Introduzione a F. Nietzsche "Così parlò Zarathustra Longanesi Milano 1093 pag. 25

13 F. Nietzsche Conclusioni di "Aurora"

14 (Secondo il fondamentale insegnamento di M.S. GIANNINI, <Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici> in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1973 Milano, pagg.276 e ss. ma vedi anche CARPENTIERI La nozione giuridica di paesaggio in Riv. trim. dir. pubbl. 2004, 2, 363, e lo stesso autore PAESAGGIO CONTRO AMBIENTE nota a Cons. Stato Sez. VI, 09/03/2005, n. 971 T.A.R. Sicilia Palermo Sez. II, 04/02/2005, n. 150 In Urbanistica e appalti, 2005, 8, 931

15 Citazione tratta dall'intervento di De Marco.

Sergio Zeuli

s.zeuli@giustizia-amministrativa.it

Sergio Zeuli è magistrato ordinario dal 1991. È magistrato amministrativo dal 2003. Ha svolto e tuttora svolge attività didattica e di ricerca, prima presso la Federico II alla Cattedra di Filosofia del Diritto del prof. F.M. De Sanctis, ora quale Titolare di un insegnamento presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università S. Orsola Benincasa. È stato Consulente del Governo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presso il Ministero dell'Ambiente. Ha lavorato anche con l'Ufficio della Cooperazione coi paesi in via di sviluppo presso il Ministero degli Affari Esteri. Attualmente è componente elettivo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa. È autore di numerose pubblicazioni giuridiche, ed in materia di ruolo del giudice nella società contemporanea.

