

ISSN 1970-9870 Volume 4 - Numero 1 - marzo 2011

0111



TeMA

trimestrale del *Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab*

*UNITA' D'ITALIA
E MOBILITA'*



Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

TeMA
01.11

TeMA

trimestrale del *Laboratorio* Territorio Mobilità e Ambiente - TeMA*Lab*

Volume 4 | Numero 1 | marzo 2011



Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Direttore Responsabile

Rocco Papa, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Iscritto all'Ordine Regionale dei Giornalisti della Campania
Elenco Speciale n. 5260

Comitato scientifico

Luca Bertolini, Universiteit van Amsterdam, Paesi Bassi
Virgilio Bettini, Università Iuav di Venezia, Italia
Dino Borri, Politecnico di Bari, Italia
Enrique Calderon, E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Spagna
Roberto Camagni, Politecnico di Milano, Italia
Robert Leonardi, London School of Economics and Political Science, Regno Unito
Raffella Nanetti, College of Urban Planning and Public Affairs, Stati Uniti d'America
Agostino Nuzzolo, Università di Roma Tor Vergata, Società Italiana Docenti di Trasporto, Italia

Redazione

Carmela Gargiulo, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Adriana Galderisi, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Romano Fistola, Dipartimento di Ingegneria - Università degli Studi del Sannio
Giuseppe Mazzeo, ISSM CNR - Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Rosaria Battarra, ISSM CNR - Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Cristina Calenda, Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Daniela Cerrone, Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Andrea Ceudech, Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Rosa Anna La Rocca, Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Enrica Papa, Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

Rivista edita da

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

ISSN: 1970-9870
Chiuso in redazione nel marzo 2011

Autorizzazione del Tribunale di Napoli n. 6 del 29 gennaio 2008

Sede:

Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Piazzale Tecchio, 80 - 80125 Napoli

Sito web: www.tema.unina.it

info: redazione@tema.unina.it

Open Access:

È disponibile una versione on-line della rivista all'indirizzo <http://www.tema.unina.it>. La decisione di fornire accesso aperto e immediato ai contenuti della rivista consente di rendere le ricerche disponibili liberamente al pubblico aumentando così i livelli di conoscenza.

EDITORIALE	5	EDITORIAL PREFACE
Unità d'Italia e mobilità <i>Rocco Papa</i>		Italian Unification and Mobility <i>Rocco Papa</i>
RICERCHE		RESEARCHES
I treni e l'unificazione d'Italia: l'epoca delle costruzioni ferroviarie <i>Stefano Maggi</i>	7	Trains and the Italian Unification: the Time of the Railways Buildings <i>Stefano Maggi</i>
Trasformazioni urbane nelle capitali post-unitarie: Torino, Firenze, Roma <i>Giuseppe Mazzeo</i>	15	Urban Transformations in the After-Unity Capitals: Turin, Florence, Rome <i>Giuseppe Mazzeo</i>
SPERIMENTAZIONI		APPLICATIONS
Infrastrutture e pianificazione nella Napoli dell'Ottocento <i>Pasquale Rossi</i>	29	Infrastructures and Planning in Naples in Nineteenth Century <i>Pasquale Rossi</i>
CONTRIBUTI		FOCUSES
Le Ferrovie e la costruzione dell'Italia unita <i>Laura Facchinelli</i>	41	Railways and the Making of Italian Unification <i>Laura Facchinelli</i>
L'Italia unita... dalle infrastrutture <i>Stefania Maffeo</i>	51	Italy United... by the Infrastructures <i>Stefania Maffeo</i>
Porti, trasporti e cultura del mare nelle città d'Italia, per i 150 anni dall'Unità <i>Marta Moretti</i>	61	Ports, Transport and Marine Culture in the Cities of Italy, for the 150th Anniversary of the Unification <i>Marta Moretti</i>
Italia 2011: territorio senza politiche politiche senza territorio <i>Carlo Salone</i>	69	Italy 2011: Territory Without Policies Policies Without Territory <i>Carlo Salone</i>

OSSERVATORI

Web
a cura di Cristina Calenda
I grandi eventi: opportunità di riqualificazione urbana

Pubblicazioni
a cura di Andrea Salvatore Profice
Città e mobilità in Italia dal 1861 ai giorni nostri

Normativa
a cura di Giuseppe Mazzeo e Cristina Calenda
Evoluzione della normativa urbanistica:
la frammentazione dopo l'omogeneità

Pratiche urbanistiche
a cura di Fiorella de Ciutiis
La pianificazione urbanistica dopo l'Unità d'Italia:
alcuni esempi

Roma
a cura di Daniela Cerrone
Il Piano Strategico di Roma Capitale

News ed eventi
a cura di Rosa, Alba Giannoccaro
I "150 anni" per l'infrastrutturazione del territorio

AUTORI

Profili degli autori

REVIEWS

Web
ed. Cristina Calenda
Mega Events: Opportunity of urban Requalification

Book Review
ed. Andrea Salvatore Profice
Cities and Mobility in Italy from 1861 to Today

Laws
eds. Giuseppe Mazzeo and Cristina Calenda
Evolution of the Urban Planning Rules:
the Fragmentation after the Homogeneity

Urban Practices
ed. Fiorella de Ciutiis
Urban Planning after the Unification of Italy:
Some Examples

Rome
ed. Daniela Cerrone
The Strategic Plan of Roma Capitale

News and Events
ed. Rosa, Alba Giannoccaro
The "150 Years" for Infrastructuring the Territory

103 AUTHORS

Authors' Profiles



Normativa

Evoluzione della normativa urbanistica: la frammentazione dopo l'omogeneità¹

Evolution of the Urban Planning Rules: the Fragmentation after the Homogeneity

a cura di Giuseppe Mazzeo* e Cristina Calenda**

* Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
CNR-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: gimazzeo@unina.it; web: www.dipist.unina.it

** Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: cristina.calenda@unina.it; web: www.dipist.unina.it

In questo numero

Il numero dedicato ai 150 anni dell'unità nazionale vede l'osservatorio normativo strutturato diversamente dal solito. Invece di analizzare alcune norme che fanno capo all'argomento del numero della rivista, l'osservatorio, in questo caso, vuole compiere un approfondimento sull'evoluzione della normativa in campo urbanistico (o, più in generale, nel campo del governo del territorio) segnalando, nel contempo, un rischio grave: il processo di regionalizzazione, prima, e di federalizzazione dello Stato italiano, poi, sta conducendo ad una tale frammentazione della normativa di settore che le diverse Regioni, nonostante il richiamo a principi unitari, ormai ragionano in modo divergente e differenziato in un settore di estrema delicatezza quale quello della gestione del territorio.

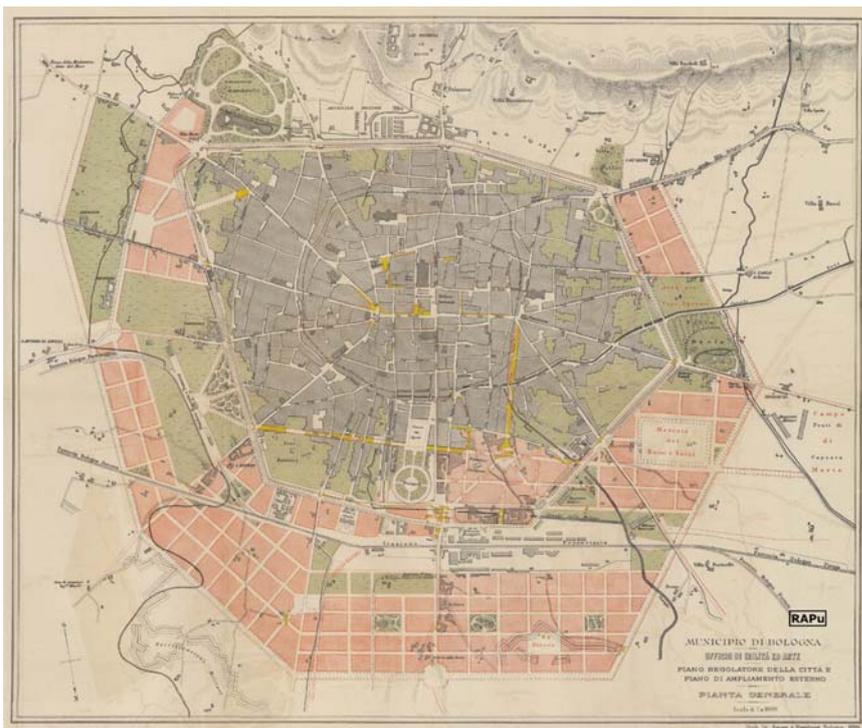
Ciò sembra tradursi in una questione molto interessante: dal punto di vista urbanistico non siamo più cittadini italiani, bensì cittadini di tante piccole patriette: veneti, campani o siciliani. Da far rivoltare Garibaldi nella tomba!

Poiché, però, il fatto di darsi cittadini laziali o piemontesi non è la stessa cosa rispetto al potersi chiamare italiani, quella dell'uniformità della norma a livello nazionale è una questione da non sottovalutare. Sorge quindi la necessità di riconsiderare l'aspetto relativo alla sua uniformità, che si traduce nel semplice principio che ogni cittadino italiano abbia le stesse possibilità di agire rispetto all'uso del bene territorio, sia sottoposto agli stessi vincoli che gli consentono o gli impediscono di ope-

rare su di esso e subisca le stesse ammende allorché realizza volutamente una trasformazione territoriale non consentita.

I caposaldi della normativa nazionale

La prima norma che interessa il settore è la legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità. Nel provvedimento si prevede, rispettivamente ai capi VI e



VII, la possibilità per i Comuni di adottare piani regolatori edilizi e piani di ampliamento.

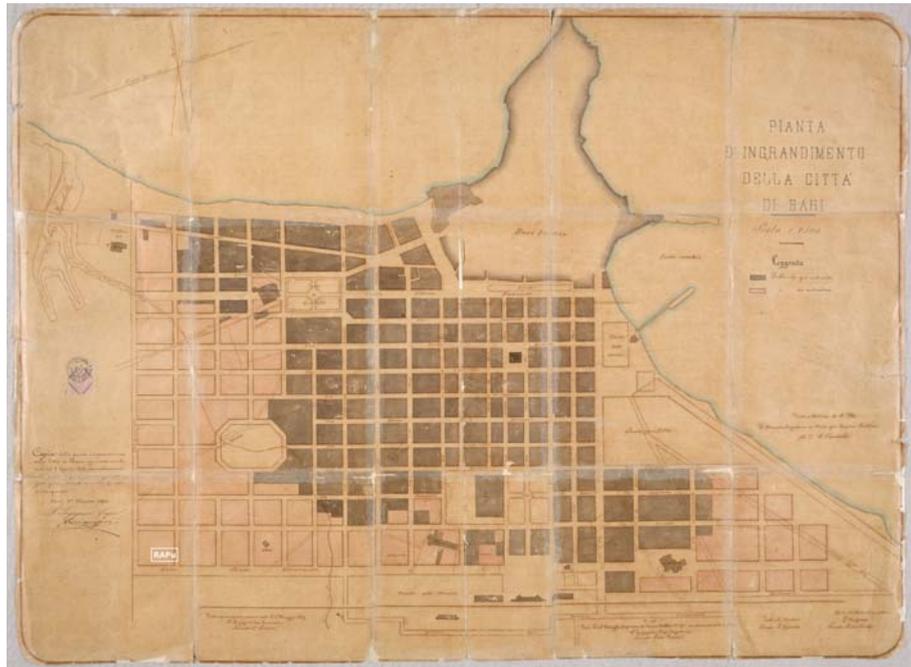
Il piano regolatore edilizio era un piano facoltativo che i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti (art. 86) potevano adottare «per causa di pubblico vantaggio, determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni»; esso doveva tracciare «le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte di abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici».

I piani di ampliamento, anch'essi facoltativi, potevano essere adottati da tutti i comuni «per i quali sia dimostrata l'attuale necessità di estendere l'abitato»; essi dovevano definire «le norme da osservarsi nell'edificazione di nuovi edifici, al fine di provvedere alla salubrità dell'abitato ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione» (art. 93).

Da citare anche l'art. 70 del regolamento 8 giugno 1865, n. 2321, d'esecuzione della legge comunale e provinciale emanata nel marzo dello stesso anno. Esso aveva inserito tra le materie costituenti il contenuto dei regolamenti edilizi comunali i piani regolatori dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze e passeggiate pubbliche.

Dal 1865 fino agli inizi del 1900 gli istituti del regolamento edilizio e dell'espropriazione hanno coesistito avendo pari valore nella risoluzione dei problemi urbanistici. La successiva evoluzione della disciplina urbanistica ha prodotto una sempre maggiore differenziazione, con una crescente autonomia dei piani rispetto alle procedure espropriative, divenute nel tempo un istituto prettamente strumentale. Per tutto il XIX secolo l'urbanistica è stata utilizzata prevalentemente come strumento di risoluzione delle problematiche igienico-sanitarie, ossia come mezzo per risanare quartieri malsani e per realizzare nuove costruzioni secondo allineamenti stradali predefiniti. Ciò è testimoniato anche dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2892, "per il risanamento della città di Napoli", emanata a seguito dell'epidemia di colera del 1884 ed utilizzata anche in altre realtà urbane nazionali, grazie soprattutto ai vantaggi economici nell'applicazione del metodo di calcolo dell'indennità di esproprio.

Nel processo di evoluzione normativa è da citare anche l'esperienza della bonifica delle paludi pontine, avvenuta tra il 1930 e il 1940, che portò alla creazione di una nuova provincia (la provincia di Littoria) e alla realizzazione di nuovi centri urbani (Sabaudia). Essa può essere considerata come il primo esem-



pio di pianificazione territoriale condotto in Italia, esperienza che venne poi riversata nella definizione della struttura della nuova legge urbanistica nazionale.

L'accelerazione del processo di urbanizzazione che si verificò agli inizi del Novecento rese sempre più inadeguata la legislazione vigente. In attesa di una nuova legge l'approvazione dei piani regolatori, molto più complessi di quelli previsti dalla legge del 1865, venne quindi demandata a specifiche leggi speciali. Secondo questa prassi il singolo piano regolatore veniva approvato introducendo norme specifiche più moderne e prevedendo la concessione di finanziamenti che ne agevolassero l'attuazione; furono emanate norme per molte città tra cui Roma, Milano, Padova, Salerno, Torino, Brescia, Firenze.

Nel 1942 viene finalmente approvata la legge urbanistica, la 1150, una delle norme più longeve e controverse nel panorama della legislazione nazionale. Se, ad esempio, Salzano (1997) riconosce che, sfrondata dei barocchismi dell'epoca, essa è una legge snella, chiara, ragionevolmente aperta ed interpretabile, Oliva (2004), molto più sbrigativamente, sostiene che essa è una legge che fa riferimento ad un paese completamente diverso da quello di oggi e, quindi, ampiamente superata. La legge, in sé, risente del contesto politico in cui è stata emanata, da cui deriva una struttura della pianificazione chiusa, centralista e poco flessibile, anche se è da riconoscerle un impianto molto razionale e lineare. Il peccato d'origine (una legge fascista) e il momento storico della sua approvazione (in piena guerra) la rendono anche sfortunata, al punto che non sarà adottata per la ricostruzione postbellica delle città italiane e verrà messa da parte per almeno un decennio fino alla sua riscoperta avvenuta nella metà degli anni Cinquanta; inoltre, alcuni suoi

istituti pianificatori (ad esempio il piano territoriale di coordinamento) resteranno disapplicati fino agli anni Settanta.

Di essa si inizia subito a parlare come di una legge superata prima ancora di averne sperimentato la portata; ciò conduce, a partire dagli anni Sessanta, a formulare molte ipotesi di riforma, tutte naufragate, e all'approvazione di alcune modifiche parziali, la più importante delle quali è stata quella della legge 765 del 1967 (legge ponte).

Il percorso unitario della normativa urbanistica italiana termina negli anni Settanta, quando si decide finalmente di applicare il dettato costituzionale che riconosceva competenza amministrativa e legislativa in materia urbanistica alle Regioni, nell'ambito dei principi della legislazione nazionale. Gli articoli 117 e 118, Cost., infatti, stabilivano che tra Stato e Regioni si instaurasse un rapporto incentrato su due cardini strettamente connessi: il primo emana norme contenenti principi fondamentali rispetto ad alcune materie, le seconde legiferano rispettando questi principi.

La frammentazione regionalista

Nel 1970 vengono elette per la prima volta le assemblee regionali (in precedenza, negli anni Cinquanta erano state formate le Regioni a statuto speciale) e da questo momento inizia il processo di disgregazione normativa. Lo smantellamento non è immediato e occorreranno circa quarant'anni per giungere alla attuale situazione di disallineamento.

Se si approfondisce il periodo 1970-2011 vengono fuori almeno tre fasi molto differenziate tra di loro (Mazzeo 2006). Tra il 1970 e il 1990 le nuove amministrazioni regionali si organizzano al loro interno e iniziano a far funzionare la macchina urbanistica utilizzando le norme nazionali paracadutate a livello regionale. Le norme emanate in questo periodo non sono diverse da quelle nazionali, mentre ciò che inizia a differenziarsi sono le modalità con le quali esse vengono applicate.

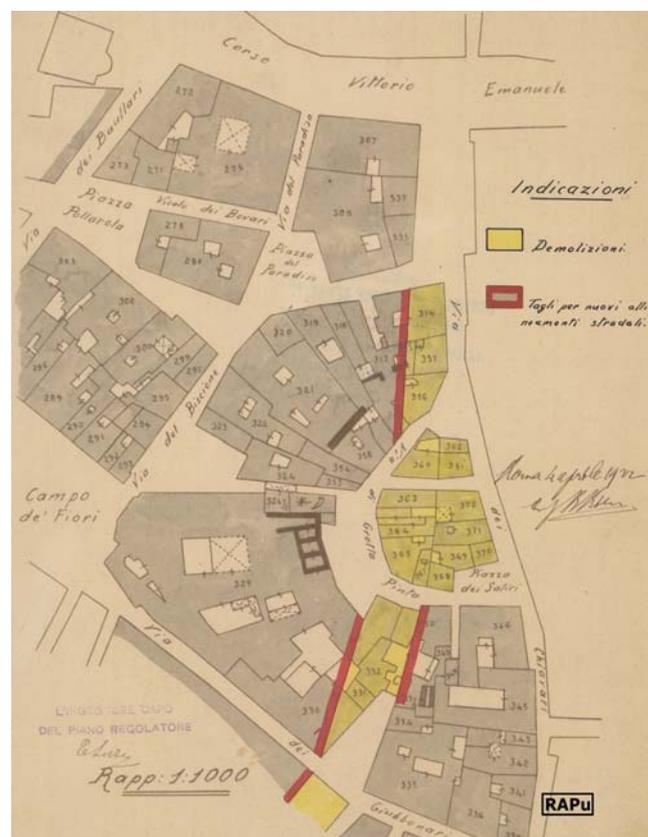
Tra il 1990 e il 2001 si verifica il primo strappo rilevante tra normativa nazionale e normativa regionale. Vengono approvate una serie di norme – tra cui quella più famosa è la toscana (LR 5/1995) – che si distaccano fortemente dalla normativa nazionale, pur nel solco di una continuità formale rappresentata dal rispetto della normativa nazionale nell'emanazione delle norme regionali. È di questa legge, ad esempio, la proposizione di uno strumento urbanistico comunale suddiviso in una parte strutturale ed in una operativa, che diviene uno dei totem dell'urbanistica riformista a partire dagli anni Novanta.

Le "sperimentazioni" di questo periodo, oltre a distaccarsi dalle indicazioni della normativa nazionale, sono un chiaro sintomo anche della mancanza di un sistema di regole condivise; sono anni ormai che si parla di una riforma della legge urbanistica nazionale e sono anni che tale riforma resta nel

cassetto delle diverse legislature. Questo stallo, alla luce degli avvenimenti successivi, diviene un fattore di criticità in quanto legittima la ricerca di innovazioni locali, non tutte indirizzate verso standard unificati di tutela e salvaguardia del territorio.

A partire dal 2001 il processo di differenziazione normativa subisce una ulteriore accelerazione. La riforma costituzionale approvata con L.C. n. 3 del 18/10/2001 modifica la natura delle relazioni tra le amministrazioni locali e quelle centrali (art. 114, Cost.), impostandole sul principio della sussidiarietà (art. 118, Cost.); secondo tale principio la gestione di una serie di funzioni non di competenza statale spetta al soggetto più prossimo al cittadino, a meno che esso non sia funzionalmente o organizzativamente impossibilitato a svolgerla, nel qual caso la funzione passa alla amministrazione di livello superiore. Ai sensi dell'art. 117, Cost., tra le materie a legislazione concorrente (ossia l'insieme delle materie nelle quali la legislazione è demandata alle Regioni sulla base di principi unitari fissati dallo Stato) è da annoverare anche il "governo del territorio".

Per quanto riguarda il concetto di "governo del territorio" il dibattito sul suo significato e sul suo contenuto non sembra ancora essere giunto al termine. Nel 2005, in Parlamento, si era giunti ad un testo unificato di riforma urbanistica che, se approvato, sarebbe divenuta la famosa norma di indirizzo. In questa stesura il governo del territorio è definito come «l'insieme delle attività conoscitive, valutative,



regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione ad obiettivi di sviluppo del territorio. (Al suo interno viene ricompresa) l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi funzionalmente collegati con le medesime». Sulla base di quanto detto, la terza fase è caratterizzata dall'emanazione di una serie di nuove leggi regionali che si contraddistinguono per l'etichettatura di "norme per il governo del territorio". I principi che caratterizzano queste norme sono unitari nelle intenzioni, in quanto in mancanza di una legge urbanistica nazionale si rifanno ai principi inseriti negli articoli modificati della Costituzione, ma sono sostanzialmente divergenti negli esiti.

Se si considera, ad esempio la L.R. Lombardia 11/3/2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio", si può leggere all'art. 1, c. 1. «La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione detta le norme di governo del territorio lombardo, definendo forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e comunitario, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia». Citare 2 volte l'espressione geografica "Lombardia" in una frase di 60 parole è sintomatico ed è allarmante sia per gli aspetti connessi all'applicazione della norma che per quelli più schiettamente politici, relativi alla imposizione di ideologie secessioniste minoritarie ammantate di federalismo.

Se si considera, invece, la Toscana (L.R. 3/1/2005, n. 1, "Norme per il governo del territorio"), all'art. 1 si può leggere «La presente legge detta le norme per il governo del territorio promuovendo, nell'ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo. A tal fine lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future». Niente di più diverso rispetto a quanto riportato in precedenza.

Quello della dis-uniformità del sistema normativo è una criticità di rilievo, che porta dietro di sé un altro fattore, già segnalato da lungo tempo, che viene ad essere ulteriormente accentuato: quello della differenziazione culturale rispetto alle problematiche territoriali ed ambientali.

Tale differenziazione, come detto, è storicamente presente in campo urbanistico, al punto che esiste una "questione meridionale" anche nel settore della pianificazione. Negli anni Settanta e Ottanta si era cercato di ridurre il gap fa-

cendo in modo che le strutture tecniche degli enti locali meridionali potessero essere "guidate ed ispirate" dall'analisi delle buone pratiche messe in campo in alcune realtà dell'Italia centro-settentrionale. Tale azione, sicuramente meritoria, va in crisi quando da un quadro di prassi tendenzialmente unitarie si passa ad un mosaico tendenzialmente differenziato fatto di procedure e strumenti non più uniformi. A puro titolo esemplificativo, se un piano urbanistico comunale lombardo è formato dal "Documento di Piano", dal "Piano dei Servizi" e dal "Piano delle Regole" il dibattito su di esso diviene tutto interno al territorio regionale, perché interessa poco non solo un siciliano, ma neanche un piemontese!

Le problematiche che oggi si trova ad affrontare la pianificazione sono complesse e divergenti. Essa si trova, in sintesi, a rappresentare la stanza di compensazione di politiche orientate, da un lato, alla competizione tra regioni e città per l'acquisizione di risorse e, dall'altro, alle politiche di tutela e salvaguardia del territorio in chiave di sostenibilità complessiva ma anche in chiave di salvaguardia dai rischi naturali ed antropici. Mentre le politiche di promozione (che partono sia da ambiti locali che da ambiti sovralocali) spingono verso il consumo del territorio, la sua infrastrutturazione e la crescita della spesa nel settore delle costruzioni, le politiche di salvaguardia spingono invece verso il risparmio del territorio, la trasformazione dell'esistente urbanizzato e il cambiamento nella qualità della spesa.

Queste problematiche sono oggi coniugate diversamente a livello delle venti regioni italiane, al punto che neanche il processo valutativo, che dovrebbe rappresentare il momento di verifica della coerenza tra strumenti di piano e loro efficacia, viene a perdere la sua incisività perché impostato su un eccessivo rispetto dei formalismi gestionali locali piuttosto che sul controllo effettivo delle trasformazioni, traducendosi in una debolezza di fondo delle amministrazioni di fronte a spinte espansive che non trovano argini condivisi.

Nota

¹ L'articolo è stato scritto da Giuseppe Mazzeo.

Riferimenti bibliografici

Mazzeo G. (2006) *L.R. 16/2004 - La nuova legge urbanistica regionale della Campania*, DiPIST Università di Napoli Federico II, Elio De Rosa Editore, Napoli.

Oliva F. (2004) "Il cammino solitario dell'urbanistica riformista", *Urbanistica*, 123, 93-103.

Salzano E. (1997) "Legislazione urbanistica", in F. Dal Co (cur.), *Enciclopedia dell'architettura italiana - il secondo Novecento*, Electa, Milano.

Referenze immagini

Tutte le immagini sono tratte da RAPu, Rete Archivi Piani urbanistici, Politecnico di Milano, Laboratorio RaPu, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, www.rapu.it.

TeMA è il bollettino trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMA_{Lab} del Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". La rivista propone ricerche, sperimentazioni e contributi che affrontano con un approccio unitario i temi dell'urbanistica, della mobilità e dell'ambiente. La rivista si articola in quattro sezioni: ricerche, sperimentazioni, contributi e osservatori.

TeMA is the official journal of the TeMA Research Group of the Urban and Regional Planning Department of the University "Federico II", Naples. The journal seeks to encourage debate about the integration of urban, mobility and environmental planning. The journal is articulated into four sections: researches, applications, focuses, reviews.

**Di.Pi.S.T. - Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli "Federico II", Piazzale V. Tecchio 80 Napoli
<http://www.dipist.unina.it>**

**TeMA_{Lab} - Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente
Università degli Studi di Napoli "Federico II", Piazzale V. Tecchio 80 Napoli
<http://www.dipist.unina.it/ricerca/temalab.htm>**

**www.tema.unina.it
redazione@tema.unina.it**