

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán.

LAS PLANIFICACIONES SEPARADAS

La reforma urbanística no ha sido aprobada en la pasada Legislatura, aunque muchos de sus contenidos ya se hayan experimentado ampliamente y se hayan convertido en patrimonio común del mundo del urbanismo italiano. Una experimentación naturalmente limitada por el actual ordenamiento que condiciona también a las leyes regionales de la «segunda generación» *seconda generazione* que se han inspirado en la reforma, pero que al final no pueden deshacer los nudos más problemáticos del viejo modelo de planificación municipal es decir, el plan regulador, como la naturaleza prescriptiva y vinculante de ese instrumento y su modalidad de actuación expropiatoria. Nudos que en última instancia son la causa principal de la ya evidente ineficacia del plan regulador y, en particular, de su inadecuación frente a las problemáticas de transformación urbana. Pero la ausente reforma pesa negativamente incluso por otros motivos sobre el urbanismo italiano, en especial por la irresolución del problema de las llamadas *pianificazioni separate*, es decir de los numerosos planes generales y sectoriales, que normalmente se superponen sobre el territorio impidiendo una racional gestión y haciéndolo muy difícil, para cualquier ciudadano la certeza del derecho antes que para cualquier operador.

En Italia aunque estamos en presencia de una variada tipología de planes determinada por una legislación regional bastante activa, normalmente nos encontramos ante cuatro tipos de planes generales y de al menos dos tipos de planes sectoriales que actúan sobre el mismo territorio:

- a) el primero es el *Piano territoriale di coordinamento regionale* (PUT) [Plan territorial de coordinación regional]
- b) el segundo es el *Piano territoriale paesistico regionale* (PTPR) [Plan territorial paisajístico regional], obligatorio por motivo de una ley nacional de 1985 que algunas Regiones han decidido articular a nivel provincial; se trata de un plan con carácter fuertemente prescriptivo, máxime en lo concerniente a las tutelas de los actos municipales, que influye directamente incluso en el uso del suelo y condiciona la planificación provincial y municipal.
- c) el *Piano territoriale di coordinamento provinciale* (PTCP) [Plan territorial de coordinación provincial], previsto por una ley nacional de 1990 que individualizaba en este instrumento el necesario nivel intermedio entre el plan regional y el plan municipal; el PTCP ha sido rechazado de muchas maneras por las distintas legislaciones regionales, pero en cada caso ejercita una notable influencia sobre la planificación municipal, además de regular ámbitos de específica competencia provincial, aun porque su existencia representa el presupuesto para la transferencia de las Regiones a las Provincias, de las competencias de instrucción y aprobación de los planes municipales.
- d) está luego lo que aún es el instrumento principal del urbanismo italiano, el *Piano regolare generale* (PRG) [Plan general de ordenación] que en las diferentes legislaciones regionales ha asumido distintas denominaciones sin perder, sin embargo, el carácter negativo del

- instrumento previsto por la vieja ley urbanística todavía en vigor.
- e) es muy frecuente, a causa de las características del territorio italiano, la presencia del *Piano di assetto idrogeologico* (PAI) [Plan de ordenación hidrológica], también éste previsto por una reciente ley nacional, que regula, a través de tres zonas con diferentes grados de prescripción, los ríos y las respectivas cuencas hidrográficas; este plan es de competencia de una autoridad sectorial, la *Autorità di bacino* [Autoridad de cuenca] cuyo poder decisional es absoluto sobre los ámbitos fluviales articulados en las citadas franjas previstas por la ley. Un análogo poder decisional absoluto tienen los entes gestores de los Parques regionales y de las *Aree protette* [Áreas protegidas], que tienen la total responsabilidad de elaborar y gestionar planes específicos territoriales de ordenación de cada parque.
- f) a los planes anteriormente citados, se unen en las grandes ciudades los *Piani generali del traffico urbano* (PGTU) [Planes generales del tráfico urbano] y los *Piani urbani della mobilità* (PUM) [Planes urbanos de movilidad] de competencia municipal, pero casi siempre gestionados tanto a nivel técnico como político por sectores ajenos al urbanístico. Mientras que sobre cualquier parte del territorio nacional, las dos Direcciones generales instituidas por una ley de 1939, recientemente renovada, es decir, la del Patrimonio cultural *Beni culturali* y la del Patrimonio arqueológico *Beni archeologici* hacen sentir su propio poder de vinculación y vetar sin ninguna obligación de motivación de sus actos, tanto en la elaboración como en la implementación de los planes.

Éste es el cuadro, bastante complejo (que puede ser definido como dramático por los efectos que tiene sobre el territorio), del actual sistema de planificación italiano, compuesto por tantas planificaciones separadas *pianificazioni separate* que el Parlamento no ha querido modificar (y que parece no querer modificar ni siquiera en la actual Legislatura, dominada por un mayoría de centro-derecha). Esto ha sido evidenciado

en Florencia en diciembre de 2001 en la asamblea anual del Instituto Nacional de Urbanística *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU), que ha dedicado al tema de las *pianificazioni separate* un congreso específico.

La superposición entre las planificaciones generales, territoriales y urbanísticas y las sectoriales provoca siempre conflictos y contradicciones testimoniando con bastante claridad la incapacidad cultural del urbanismo italiano por liberarse del pasado y decantarse concretamente en una nueva perspectiva, además de la cada vez más indispensable urgencia de la reforma. Pero evidencia asimismo algo aún más negativo, una forma patológica del sistema decisorio y de la misma democracia italiana, que Campos Venuti ha definido justamente anarquía garantizada *anarchia garantista* y que se manifiesta cuando un derecho queda garantizado en detrimento de otros; mientras que la tutela comprensiva de los derechos y de los valores correspondientes representan una red de garantías y no un sistema de concesiones corporativistas, separadas y contradictorias.

Las *pianificazioni separate* son, de hecho, la solución negativa que el legislador ha dado, sin querer modificar el viejo sistema de planificación, frente al emerger de nuevas exigencias en la sociedad y de los consiguientes nuevos derechos de la población. Una solución dada a menudo con el consentimiento del mismo mundo del urbanismo, en buena parte incapaz de liberarse del modelo en cascada *a cascata* de la vieja legislación urbanística y razonar desde una perspectiva diferente. Para responder a un proceso positivo, los nuevos contenidos de la planificación correspondientes a aquellas exigencias y a aquellos derechos, se ha cometido pues el error de una creciente complicación de la misma, añadiendo planes a los planes existentes, leyes a las leyes existentes y tramitaciones a las tramitaciones existentes. El territorio es un palimpsesto sobre el que se hacían de manera cada vez más irracional nuevos instrumentos y nuevas normas y tramitaciones, mientras que por el contrario el urbanismo italiano necesitaría una radical simplificación tanto desde el punto de vista legislativo como desde el procedimental e instrumental.

La solución a la situación de creciente ingobernabilidad de la planificación que las *pianificazioni separate* están determinando —y que por otra parte ha sido puntualmente indicada por la reforma urbanística de la que el INU es el promotor— y que consiste en la forma estructural *forma strutturale* del plan provincial y municipal y en la coplanificación *copianificazione*; es decir en un plan territorial y urbanístico no prescriptivo y no vinculante, conformador de la ordenación del territorio, pero no de la propiedad y en la cooperación institucional entre los entes y las empresas públicas o de interés público que tienen responsabilidad en la planificación y en la gestión del territorio. La coplanificación es en particular el principio y el método en el que se basa la formación del plan.

Para referirse a la dimensión municipal, donde probablemente los conflictos provocados por las *pianificazioni separate* resultan más acentuados porque inciden más sobre la operatividad del plan y sobre el régimen inmobiliario, es evidente como el Plan Estructural propuesto por la reforma puede resolver de raíz estos conflictos, no teniendo ninguna validez vinculante sino sólo aquella determinada por la aceptación de las vinculaciones descriptivas de los objetos protegibles *vincoli ricognitivi* (las vinculaciones genéricamente definibles como ambientales *ambientali*, no indemnizables y atemporales), que en buena medida son precisamente el objeto directo de las *pianificazioni separate*. A ellos no se suman por tanto las vinculaciones urbanísticas, que ya no existen a nivel de planificación general, con un resultado evidente de la simplificación del plan, con posterioridad acentuado por el hecho que las mismas vinculaciones descriptivas serán el resultado del proceso de coplanificación, donde cada instancia y cada derecho debe quedar garantizado. La coplanificación representa pues el principio y el método sobre los que se basa la formación del Plan Estructural. También porque tal método y tal principio están estrechamente entretnejidos con el principio de subsidiaridad, que compromete a cada uno de los entes territoriales en sus propias competencias sin invadir el campo de las otras. Y, sobre todo,

elimina el concepto del plan supraordenador *piano sovraordinato*, que desde arriba impone sus opciones al plan infraordenado *piano sottordinato* que las padece. Un principio y un método que confieren por consiguiente una nueva eficiencia y una nueva credibilidad al plan.

A la simplificación de partida que el Plan Estructural garantiza en cuanto interpretación sistémica, ciertamente estructural, del territorio (el sistema ambiental, el sistema infraestructural y el sistema de «asentativo»¹) y sin ningún valor conformador del régimen de la propiedad, se añade entonces, en la óptica de la reforma, la simplificación de las actuaciones determinadas por la coplanificación, en cuanto proceso decisorio preventivo y compartido. Mientras que, en el Plan Operativo [*Piano Operativo*], la segunda componente del plan municipal propuesto por la reforma, define las intervenciones por realizar en el mandato administrativo del Alcalde (que también por este motivo se define como Plan del Alcalde, *piano del Sindaco*) por lo que se refiere a las cantidades, las propuestas y el correspondiente régimen inmobiliario. Un plan pues que, aun siendo incompeto porque concierne sólo a las transformaciones urbanísticas y a las intervenciones realísticamente realizables en el periodo de referencia, tiene un valor conformador del régimen de propiedad, asigna derechos, impone vinculaciones urbanísticas y combina concretamente el principio y el método de la equidistribución urbanística (*perequazione urbanistica*, es decir, conformador de las modalidades de actuación del plan que la reforma ha indicado como alternativa), a la impracticable modalidad expropiatoria prevista por la vieja ley urbanística.

Sin embargo sin la reforma general, la coplanificación no es completamente practicable. Lo demuestra la experiencia de las leyes regionales más recientes, como por ejemplo la aprobada en el 2000 por la región Emilia-Romagna, una Región tradicionalmente bastante atenta a las innovaciones en campo urbanístico, que instituye el acuerdo de planificación *accordo di pianificazione* como procedimiento

¹ Pónese el neologismo «asentativo» por el it. *insediativo* ante la necesidad de acuñar un nuevo término para el ajetivo derivado de «asentamiento» o del verbo «asentarse», en el sentido que le dan todas las demás lenguas de nuestro ámbito al concepto de

settlement, Siedlung, établissement o insediamento como propio del carácter o virtud de lo que se asienta o establece como asentamiento humano. En algún país iberoamericano, incluso, a todo el urbanismo se le denomina «asentología» (n.t).

obligatorio de partida para la formación del plan, pero que no puede ciertamente imponer a una Dirección *Soprintendenza* o a una Autoridad de cuenca participar en tal acuerdo, porque el funcionamiento de tales entes está regulado por leyes del Estado que las Regiones no pueden modificar. Con el resultado que el mismo acuerdo de planificación será completamente inútil para los objetivos del plan, dado que el visto bueno y las aprobaciones previas condicionarán de todas formas las decisiones municipales.

Las *pianificazioni separate* son pues hijas del actual sistema de planificación jerárquico que prevé competencias diferentes y sectoriales. Si sólo con la reforma urbanística es posible la total superación de este sistema, (también en esta fase que, necesariamente

debe ser considerada transitoria), la cultura urbanística debe acentuar el proceso de experimentación, volviendo a proponer el prospectivo Plan Estructural como el prospectivo Plan único *piano unico*, es decir, capaz de dar una respuesta unitaria a los distintos derechos emergentes hoy de los problemas territoriales, sintetizando todos los elementos que la complejidad de la ciudad y del territorio comportan actualmente. Cuando todos los administradores, técnicos y estudiosos (si por un casual estas figuras pueden ser consideradas separadas por el urbanismo) estén convencidos de esta prospectiva, la reforma urbanística estará más cerca.

Traducción del italiano: Sagrario del Río