

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTE

El panorama italiano se ha caracterizado en estos últimos años por una redefinición general de la normativa ambiental. Desde las primeras disposiciones en las que el medioambiente había sido objeto de políticas para la tutela del territorio –en lo referente a los problemas hidrogeológicos (1923) y paisajísticos (1939), frente a una substancial ausencia de los problemas ambientales en la urbanística general (1942)– la atención se ha desplazado durante los años 50 y 60 hacia los componentes contaminantes a nivel hídrico y atmosférico inducidos por el sistema productivo, para después en los decenios sucesivos pasar a los problemas del paisaje con la ley que ha generalizado la planificación paisajística (1985).

Este enfoque se ha articulado en un modelo de competencias todavía muy jerarquizado y ligado a la óptica de los cumplimientos administrativos, hasta la definición de niveles específicos de competencias con la creación del *Ministero dell' Ambiente* (1986) y la aplicación provisional sobre la Declaración de Compatibilidad Ambiental (*Pronuncia di compatibilità ambientale*) (1989), que han introducido una dimensión menos vinculante de la tutela ambiental. Pero el principal momento de la innovación pertenece a la inserción en el contexto europeo, no tanto con la primera aplicación de la *Valutazione di Impatto Ambientale* (VIA) [Estudio de impacto ambiental], sino con la asunción de los principios de sostenibilidad de la Agenda 21 de Río, pasando desde políticas del tipo “mandar y controlar” a políticas cuyo fin es el “desarrollo sostenible”, comparando las instancias ambientales con los problemas del desarrollo económico y de la producción.

Las innovaciones más interesantes y significativas se encuentran sin embargo, no sólo en la general asunción de los temas de la sostenibilidad sustentadas en el marco legislativo, sino más bien en la introducción, a lo largo de los años noventa, de los temas ambientales en los instrumentos de planificación, a saber: los *Piani di bacino* [planes de cuenca], introducidos con una ley de 1989 y referentes a la protección orgánica de los espacios fluviales; los *Piani dei parchi* [planes de los parques] definidos por una ley de 1991 que multiplica las *aree protette* [áreas protegidas] en todo el territorio nacional; los *Piani territoriali di coordinamento provinciali* [planes territoriales provinciales de coordinación], relanzados por una ley de 1990, con la indicación de incorporar dentro de estos instrumentos los problemas paisajísticos hasta entonces gestionados a nivel regional con modelos bastante diferenciados. Todos ellos son instrumentos que, si acentúan el peligro de las “planificaciones separadas” (es decir, de demasiados niveles de planificación y de demasiados planes que dialogan con dificultad entre ellos), sin embargo desarrollan de manera relevante el enfoque ambiental en la planificación del territorio.

También en el mismo periodo, pero sin ninguna pretensión de carácter legislativo, los planes urbanísticos municipales, los *Piani regolatori generali* (PRG) [Planes generales de ordenación], comienzan a ocuparse de problemas medioambientales y ecológicos de modo tan profundo como limitado a experiencias únicas, a experimentaciones. El resultado de tales experimentaciones ha sido tal que se puede afirmar que, al menos en origen, la integración disciplinar entre urbanismo y ecología no puede ser ya considerada como una experimentación circunscrita a casos aislados, sino que ha asumido un carácter refundacional de la

propia disciplina urbanística, definiendo nuevos campos de competencia del plan urbanístico y estimulando la introducción de nuevas disposiciones legislativas a nivel regional. Entre éstas, se recuerdan, por ejemplo, la ley de la Región Abruzzo sobre la tutela de la biodiversidad (1993), la de la Región del Piamonte para la tutela de los biotopos (1995). Mientras que, más en general, se recuerda la creación de las *Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente* (ARPA) [Agencias regionales de protección del medioambiente], desde 1995 hasta 1999, y la articulación regional de la aplicación de la VIA acompañadas por la introducción de instrumentos para el estudio y la valoración de la compatibilidad y del apoyo medioambiental para los planes urbanísticos territoriales y de sector.

En los años más recientes, a partir de 1995, algunas reformas urbanísticas regionales han empezado a afrontar incluso de manera orgánica el tema de la integración entre urbanismo y ecología, introduciendo explícitamente la componente medioambiental como temática imprescindible de las diferentes formas renovadas del planeamiento urbanístico municipal. Para dar dos ejemplos entre los más significativos, la ley urbanística de Toscana de 1995 y la de Emilia-Romagna de 2000 singularizan en el plan urbanístico municipal la ocasión para articular nuevas estrategias por el gobierno unitario de la ciudad, del territorio y del medioambiente, superando la óptica legalista y de la solución de las patologías específicas.

Sin embargo, si la reciente producción legislativa regional ha consolidado el papel central de la planificación en el tratamiento del medioambiente y de las estrechas relaciones entre problemas ambientales-territoriales y urbanísticos, económicos y sociales, de todos modos parece que subsiste la separación entre políticas medioambientales y políticas territoriales en las gestiones cotidianas, incluso frente a una falta de reordenación en su totalidad de las competencias en este sentido. El informe "Líneas principales de la política ambiental y territorial" realizado por el *Ministero dell' Ambiente* en 1999, pone en evidencia esta dificultad y la permanencia de una actitud legalista en los temas ambientales, volviendo a lanzar la necesidad de un enfoque global, a

partir del territorio sobre los temas del desarrollo sostenible.

El punto central de la difícil integración disciplinar entre urbanismo y ecología contempla la contraposición reducida, pero nunca eliminada, entre el Plan municipal y la VIA, es decir entre los principales instrumentos operativos de las dos disciplinas; una contraposición que se convierte en política, cuando quienes saltan a la arena son las asociaciones ecologistas y sus representantes parlamentarios, casi siempre al margen de la estrategia que intenta adaptar las necesidades de la transformación urbana con las de la tutela y la regeneración de los recursos ambientales, que luego será el corazón de la estrategia del "desarrollo sostenible".

La necesidad de insertar la VIA en el proceso del planeamiento ha sido una indicación explícitamente reivindicada desde las primeras experiencias de planificación integrada urbanístico-ecológica. La VIA, justamente se afirmaba, es una metodología de valoración de proyectos ya definidos, que raramente ha producido una modificación radical de los mismos, ya que ha condicionado sólo los aspectos más incompatibles con el sistema medioambiental cuando, como no pocas veces ha sucedido, en realidad no ha representado más que una cobertura *a posteriori* de soluciones poco compatibles con el medioambiente. El *slogan* sostenido por el mundo del urbanismo ambientalista, era pues el de pasar de la "VIA del proyecto" a la "VIA del planeamiento", integrando así los dos instrumentos operativos, precisamente el PRG y la VIA. Pero la integración entre las dos disciplinas precisaba igualmente una actitud de apertura técnica y cultural por parte de los respectivos protagonistas: al igual que el PRG se discutía y padecía un evidente proceso de evolución (la ampliación del sistema de información, la implicación de nuevas figuras profesionales en la formación y en la gestión, una nueva estrategia comprensiva), del mismo modo la VIA debería modificar su característica de valoración *a posteriori*, insertándose con decisión en el proceso de planeamiento, aceptando sin embargo la nueva modalidad de actuación no expropiatoria y, más en general, la atención a la concreción y a la factibilidad de las intervenciones en el

escenario global de la transformación de la ciudad y del territorio. Esto no ha sucedido todavía por una especie de egoísmo profesional y cultural que marca la diferencia del mundo ambientalista, que ha considerado necesario el tener que mantener una cierta autonomía con la VIA no comprometiéndola en las opciones de transformación urbanística.

En los ultimísimos años, desde el 2000, se ha hecho un ulterior intento de mejora en la integración de los dos instrumentos operativos del urbanismo y de la ecología, el *Piano comunale* y la VIA, con la introducción de la *Valutazione Ambientale strategica* (VAS) [Evaluación Ambiental Estratégica], una ampliación de la aplicación de la VIA en la definición de planes y programas, cuyo objetivo es singularizar los impactos sobre el medioambiente antes de definir los proyectos y de condicionar desde el comienzo el proceso de decisión. La VAS, igual que la VIA, tiene aplicaciones sensiblemente diferentes en los distintos contextos normativos nacionales, oscilando entre un instrumento todavía puntual y un elemento de condicionamiento preventivo de las decisiones, evidenciando, en particular, soluciones alternativas, entre las cuales también está la denominada “opción cero” (no hacer nada). En general la VAS debería, garantizar de todos modos, una mayor transparencia en la valoración y por tanto en el proceso decisional y con una mayor participación de los ciudadanos, gracias precisamente a la información preventiva y a la posibilidad de valorar alternativas.

En Italia, al menos en este primer año de la nueva Legislatura caracterizada por una mayoría parlamentaria de centro-derecha, no ha sido preparada aún ninguna normativa nacional de la VAS como actuación de la Directiva aprobada por el Parlamento Europeo en julio de 2001 [Directiva núm. 2001/42, véase a continuación la Sección de Documentación de este mismo núm. de CyTET]; mientras que en algunas normativas urbanísticas regionales (entre las cuales la ya citada ley urbanística de la región Emilia-Romagna) está contenida una explícita aplicación de la VAS en la planificación. En la ley emiliana, en particular, la VAS es una de las componentes del proceso de formación del *“Piano Strutturale”*, en su función de valoración

preventiva de las consecuencias que tendría sobre el ambiente la actuación de las previsiones edificables e infraestructurales del propio plan.

A pesar del compromiso y el valor de las diferentes leyes regionales aprobadas, lo que falta en Italia es una reforma general de las reglas de gobierno unitario del territorio y del medioambiente que dé fuerza y credibilidad a las propias reformas regionales, apartando, al mismo tiempo, los impedimentos que en el actual ordenamiento impiden una acción eficaz de la planificación urbanística integrada con los problemas ambientales. Habiendo pasado ya más de diez años de la puesta en marcha de las primeras experiencias de planificación ecológica y ambiental, si se hace un balance objetivo de lo producido por tal integración, nos damos cuenta de que los “planes sostenibles”, aun teniendo abierta una perspectiva fundamental de innovación disciplinar y aun representando pues un testimonio cultural de gran valor, se resumen en un número reducido de casos, mientras que la práctica normal urbanística ha persistido siguiendo vías donde la “sostenibilidad urbanística” ha sido casi siempre un objetivo tan declarado como contradicho por las decisiones *de facto* de y por el bagaje técnico e instrumental de los planes.

Verdaderamente la situación general del urbanismo italiano no ha ayudado a que esa experimentación se convierta en una práctica generalizada, porque, una vez más, ha faltado la necesaria y radical puesta al día legislativa, cuando parecían darse las condiciones para la aprobación parlamentaria de la reforma urbanística. En realidad, precisamente la falta de una visión común entre las razones de la transformación urbana y las razones de la tutela y de la regeneración del medioambiente ha sido una de las causas principales de la no aprobación de la reforma: a las posiciones ya distantes de salida, que habían llevado a presentar distintos proyectos de ley, de hecho se ha sobrepuesto una ambigüedad de fondo, en cualquier caso querida, pero más a menudo debida a una clase de conformismo cultural, imputable en primer lugar a las fuerzas políticas que se refieren explícitamente al ambientalismo, para nada dispuestas a abandonar el viejo modelo urbanístico legalista y expropiatoria, si bien, justamente