

descuidado, con decenas de edificios altos desocupados, tugurizado, y vacío durante los fines de semana. La «*Ação Centro*» pretende rescatar el entorno urbano en una superficie de mil km², con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que invertirá en esta iniciativa 100 millones de dólares, siendo otrotanto invertido por la *Prefeitura*, que ha realizado obras por 35 millones de dólares. Para dar el ejemplo, el día de los festejos, la alcaldesa trasladó su oficina en el corazón del centro, en la Plaza del Patriarca. Lo primero que llama la atención en las obras realizadas, es la alta calidad arquitectónica de las mismas, lograda con la participación de los mejores arquitectos de la ciudad, encabezados por el prestigioso Paulo Mendes da Rocha. Debido a la «juventud» de San Pablo, casi no existen edificaciones del período colonial. Por lo tanto, son historicistas o académicas, de inicios del siglo XX, la mayoría de las obras restauradas, recicladas o refuncionalizadas, en una operación de morfogénesis que está cambiando el aspecto y la calidad ambiental del área central. Entre las obras más importantes citemos la restauración de la Catedral da Sé, iglesia neogótica; la Pinacoteca del Estado de San Pablo, galardonada con el Premio Mies van der Rohe de Barcelona, de Paulo Mendes da

Rocha. La sala de conciertos colocada en la estación ferroviaria Júlio Prestes, es una obra de gran belleza, en la que un moderno ambiente interior, sin concesiones historicistas, se integró al contexto clásico de la arquitectura preexistente. El monumental palacio renacentista de la empresa eléctrica Light —el edificio Alexandre Mackenzie—, es ahora un exitoso *shopping*. Este rescate del valle del Anhangabaú, implica también la recuperación de las áreas verdes —el parque Don Pedro II— y la creación de calles peatonales y un corredor cultural. Con estas intervenciones y la puesta en funcionamiento de los edificios vacíos, transformados en apartamentos de clase media y también para trabajadores de la zona de escasos recursos; se espera recuperar la vida urbana en toda su intensidad, y no crear un espacio «museo», sólo cualificado por los monumentos aislados. O sea, la ciudad de San Pablo, que no puede compararse con las bellezas naturales de Río de Janeiro ni los ambientes coloniales que poseen Recife o Salvador; con la toma de conciencia del valor de la arquitectura y el ambiente urbano de principios de siglo, está logrando encontrar su propia historia, casi perdida en el furor destructivo de la modernidad.

Río de Janeiro, marzo 2004.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

LA CRISIS DEL URBANISMO REFORMISTA

¿Existe hoy en Italia un urbanismo que se pueda definir como *reformista*? Se trata de una pregunta retórica, dado que aún es muy fuerte entre los urbanistas el compromiso de llevar a cabo la reforma urbanística, ya que se elaboran planes reformistas fundados en normas públicas que tienen en cuenta el mercado y sus exigencias y que, aún estando conformes evidentemente

con el actual marco legislativo, son también anticipadores de las ideas de reforma. Planes que, sin embargo y precisamente por estos motivos, no son siempre valorados por unas tendencias que incluso se consideran reformistas.

La pregunta inicial quiere tantear sobre todo la consistencia de la opción reformista, comprometida en torno a tres temas: las reformas del marco legislativo, de los instrumentos y del modelo de actuación. Es decir, si tal opción ha sido adecuada o no al

compromiso y si en realidad no ha prevalecido una notable ambigüedad entre los programas innovadores y las raíces disciplinares, con las consiguientes dificultades para definir cuadros de referencia y de acción verdaderamente compartidos y eficaces. Ambigüedad que, a pesar de todo, no ha afectado a las razones del plan, porque si bien es verdad que la gobernación del territorio puede confiarse a otros instrumentos y procedimientos, éstos no pueden convertirse en la regla de acción urbanística, como la mediocre experiencia de la desregulación [*deregulation*] italiana ha evidenciado.

Naturalmente son los planes y el debate surgido a su alrededor los que evidencian la crisis del urbanismo reformista, que también ha sido confirmada por el debate en curso sobre la reforma urbanística nacional y sobre las reformas regionales. El nuevo marco constitucional es el de la legislación «concurrente» Estado-Regiones, en vigor desde el año 2001, la cual asigna al Estado la única responsabilidad de una «ley de bases» [*legge di principi*] sobre la que deberán basarse las veintiuna leyes regionales (en Italia las regiones son 20, pero una está formada por dos Provincias con capacidad legislativa autónoma).

Sobre los planes ha pesado la antigua ordenación, a veces mitigada por la legislación regional más ajustada al proyecto reformista, hasta tal punto que, poniendo como ejemplo el plan de Roma (la experiencia más importante del reformismo urbanístico italiano), las múltiples innovaciones de dicho proyecto no le han impedido ser un plan de ordenación [*piano regolatore*], es decir un instrumento que ya no es completamente eficaz; un plan, además, cuya entrada en vigor se ha aplazado hasta quién sabe cuándo. La primera aprobación municipal ha llegado, de hecho, tras 10 años de trabajo, su única publicación ha necesitado ocho meses para introducir en la cartografía y en la normativa los millares de enmiendas del Concejo Municipal [*Consiglio Comunale*]; mientras que para responder a las 4.200 alegaciones presentadas será necesario todo el año 2004, más el tiempo solicitado por la política local y otros meses de trabajo para la subsiguiente adecuación que la segunda aprobación seguramente comportará. Un plan cuya aprobación definitiva por parte de

la Región exigirá además un dilatado tiempo indefinido (años, no meses) y que, por tanto, será ejecutivo muchos años después de su concepción, cuando ya estará viejo y preparado para ser sustituido por uno nuevo.

Frente a tales locuras de procedimientos parece incomprensible la falta de aprobación de la reforma propuesta por el INU [*Istituto Nazionale di Urbanistica*] en 1995¹, tan brillante como simple y convincente. En realidad quien se había comprometido efectivamente en la reforma representaba una minoría, mientras que en la mayoría sólo prevalecieron viejas costumbres y posiciones no actualizadas que, pese a todo, garantizaban distinción, visión política y disciplinar. De este modo, precisamente entre las filas del centro-izquierda, se han puesto en discusión algunos puntos fundamentales de la reforma, como el nuevo modelo de actuación, mientras que la expropiación se resucitaba como si fuera una alternativa creíble, cuando se trataba en cambio de una reivindicación ideológica y electoral.

Contra la aprobación de la reforma ha jugado también la incapacidad del urbanismo reformista por hacerse entender, no tanto por los entendidos como por quien sufre la relación con el plan en términos de vinculaciones y opciones poco comprensibles, de ventajas y penalizaciones. Así los dos nudos fundamentales de la reforma del plan municipal —su desdoblamiento en Plan Estructural [*Piano Strutturale*] y en Plan Operativo [*Piano Operativo*] y el mecanismo de planificación-actuación equidistributiva y compensatoria— que conciernen al problema crucial de las vinculaciones y de los derechos, se han tratado de modo insatisfactorio, tanto en las leyes regionales como en las primeras propuestas de la «*legge di principi*».

La cuestión de las vinculaciones o determinaciones y de su prescripción sólo puede resolverse con un *Piano Strutturale* no vinculante o no determinista y no conformador de los derechos de los propietarios; mientras que la actuación de las previsiones de transformación del plan puede ser confiada, en el *Piano Operativo* (prescriptivo y conformador), solamente a la equidistribución-compensación, como ha ratificado una tenaz

¹ N. T.: véase CyTET, 106: 927-940.

legislación durante más de veinte años. Las otras cuestiones de procedimiento y de mérito se han aceptado ampliamente y por tanto son fácilmente transferibles en una reforma, dado que no atañen al núcleo del enfrentamiento político y cultural.

Sin embargo, el verdadero defecto de las nuevas leyes regionales es el excesivo detalle: se trata de textos bastante complejos, en los que se manejan argumentos fundamentales, pero también marginales que arriesgan ofrecer pretextos y sofismas a los abogados y, aún peor, regalan a los políticos displicentes una excusa válida y comprensible para promocionar la *deregulation*. Textos en los que los mismos instrumentos se indican con las denominaciones más diversas, que, lejos de evocar legítimos enfoques específicos, son únicamente un ulterior elemento de confusión y complicación.

Todas las nuevas leyes regionales, por último, confirman, enumerándolos, los tradicionales instrumentos de actuación del viejo plan de ordenación: una contradicción al límite del *lapsus freudiano*, que mantiene vivo el instrumento de actuación de un instrumento general que ya no existe, sólo porque algunos de ellos, los de la iniciativa privada, han funcionado bastante bien. Se olvida así el papel que podrían tener en la actuación del *Piano Operativo* los instrumentos negociables ordinarios, los Programas integrados [*Programmi integrati*], convertidos ya en instrumentos ordinarios de la recalificación urbana, que hasta ahora han demostrado una notable eficiencia y pueden representar el verdadero instrumento de la gestión urbanística, es decir del paso del plan al proyecto.

Las carencias de las leyes regionales son imputables asimismo a la falta de la *«legge di principi»*. Por dar un ejemplo más significativo, la «coplanificación» [*copianificazione*], una de las innovaciones principales de la reforma que concierne a la participación preventiva de todos los entes territoriales y a las empresas públicas que tienen competencias y responsabilidades en la gestión del territorio, normalmente se interpreta en las «Conferencias de planificación» [*Conferenze di pianificazione*], un procedimiento a menudo extenuante y casi inútil, que se resuelve con un sumario realizado *in loco*, en el que los sujetos principales que deberían planificar junto al

Ayuntamiento, Provincia y Región (las autoridades sanitarias y las de cuenca, las Direcciones generales, la empresa estatal para las carreteras, los ferrocarriles, etc.) no se presentan, pero sin embargo son solícitos al exigir profundizaciones analíticas tan costosas como carentes de repercusiones efectivas, no participan de la normativa europea de la Evaluación ambiental estratégica [*Valutazione ambientale strategica*] (otra innovación de la reforma) y se reservan siempre dar el visto bueno o hacer imposible la previsión específica cuando tengan que ocuparse de ello. Esto sucede porque no hay una ley del Estado que obligue a estos sujetos, a menudo funcionarios estatales, a trabajar junto con las otras administraciones.

La necesidad de simplificación de las leyes y por tanto también de los planes representa un elemento indispensable para el relanzamiento del plan. El *Piano Strutturale* va precisamente en esta dirección, dado que con el adjetivo estructural se ha querido evidenciar lo programático de las previsiones, pero también su carácter esencial, no pormenorizado. Con todo, las incertidumbres disciplinares de hoy, las divisiones, las diferentes ideas explicadas sólo ideológicamente, llevan a complicar posteriormente las leyes regionales y por tanto los planes, pero también a dejar poco claros los mismos principios sobre los que debería fundarse el «gobierno del territorio» según la nueva opción constitucional.

Todavía más insatisfactorias son las propuestas de la *«legge di principi»*, presentadas en el Parlamento a finales del año 2003; hay, de hecho, un único texto en discusión, que es el resultado de la unificación del propuesto por el centro-derecha y del propuesto por una parte del centro-izquierda. Un texto con muchos puntos sin resolver y grandes ambigüedades, precisamente con relación a los dos nudos antes citados. El primero, el desdoblamiento del plan municipal, se trata sólo indirectamente, cuando se especifica que los actos operativos son los que tienen eficacia conformadora, implícitamente y, por tanto, no los generales; el segundo, el mecanismo de planificación-actuación equidistributiva y compensadora [*perequativo e compensativo*], se trata de manera liviana y poco explícita.

De hecho en el texto unificado falta la indicación de la equidistribución [*peraquazione*] con idéntico tratamiento en las áreas con las mismas características urbanísticas y jurídicas. El resultado es decepcionante: la actuación se confía a la equidistribución y a la compensación, pero también a la expropiación, y la equidistribución está circunscritas a los exclusivos ámbitos de la transformación urbanística. Si la equidistribución entra explícitamente en la ordenación, parece hacerlo por la puerta de servicio, sin ser reconocida como la modalidad ordinaria de actuación del plan y, sobre todo, como modalidad de planificación-actuación *a priori*, aplicando efectivamente el principio de equidad; su aplicación de forma plena no sólo eliminaría la discriminación entre áreas favorecidas y áreas penalizadas por el plan, sino también la distinción entre destinos públicos y privados, aprobando la prescripción de ambas al caducar el *Piano Operativo*.

Más en general se puede observar cómo casi ningún principio entre los enumerados en la propuesta de ley se rechaza operativamente, excepto el de *subsidiariedad* que ha entrado de lleno en los procedimientos de aprobación de los planes en las leyes regionales: no se rechaza el de *equidad*, como hemos visto, pero tampoco el de *sostenibilidad*, dado que en ningún texto se reclama, por ejemplo, perseguir el objetivo de la reducción del consumo de suelo extraurbano; ni, por último, el de la *adecuación* que debería delinear los instrumentos de la planificación y su carácter o no conformador de los derechos de los propietarios y que, sin invadir el campo de competencias de las Regiones, debería garantizar el «ejercicio unitario» exigido por la Constitución².

El urbanismo reformista retrocede igualmente en el frente de la dimensión ecológica del plan. Tras diez años de experimentaciones la integración entre urbanismo y ecología no se ha reafirmado como práctica corriente por dos motivos:

- 1) por la falta de aprobación de la reforma, que no ha permitido la simplificación y la racionalización del sistema de planificación; y
- 2) por la prevalencia entre los ambientalistas de una actitud ambigua en relación con el plan, que privilegia los aspectos de

conservación y de tutela respecto a los de transformación, aunque ésta se oriente a mejorar la calidad del ambiente urbano.

Una ambigüedad que atañe pues al plan en cuanto proyecto y que es también la consecuencia del corporativismo cultural y disciplinar del mundo ambientalista, que custodia celosamente los propios campos de competencia.

Poner en discusión el principio y que asimismo la transformación urbanística pueda mejorar las condiciones ecológicas de la ciudad y que esa mejora pueda ser valorada en términos objetivos a través de un equilibrio de los recursos ambientales fundamentales, significa poner en discusión el mismo principio de *sostenibilidad* urbanística, fundado precisamente sobre la regeneración y sobre la conservación de tales recursos. El punto fundamental no es la contraposición entre tutela y transformación, sino el equilibrio ambiental de la transformación: es decir, si las reglas y las condiciones que el plan impone a la transformación urbanística mejoran concretamente las condiciones ambientales de partida, establecidas sobre la calidad de los recursos ambientales fundamentales aire, agua y suelo. Si el balance de la transformación es positivo, no sólo ésta es posible sino que es también útil a los fines ambientales y, por tanto, el plan —el cual representa siempre un proyecto para el futuro— debe garantizar la factibilidad. También este aspecto es objeto de conflicto en el frente reformista: en Roma, por dar otro ejemplo referente a ese plan, los ambientalistas no han aceptado la adquisición compensatoria de las zonas verdes públicas y equipamientos en la parte de la ciudad con menores dotaciones de verde; una posición, motivada por el rechazo a conceder una edificabilidad mínima a cambio de la adquisición gratuita de más de 1.600 hectáreas destinadas a zonas verdes, que ha puesto en discusión uno de los fundamentos de la reforma, condenando a un tercio de los ciudadanos romanos a vivir peor, sin el verde y los efectos que éste produce en el medioambiente urbano.

Hacer los planes es pues cada vez más difícil; por motivos políticos, por las divisiones reales e instrumentales del frente reformista y por motivos disciplinarios, por la ineficacia del viejo modelo, que hace casi

² N. T.: Véase CyTET, 135: 196-200.

inútil el trabajo del plan. Pero además por el peso de las previsiones residuales de los viejos planes sin modificar, cuya confirmación desnaturalizaría los nuevos planes, pero cuya negación los inutilizaría a causa del inevitable contencioso.

Estas dificultades no eximen al urbanismo reformista de actualizar los propios conocimientos y la propia «caseta de herramientas» [*casseta degli attrezzi*]. Instrumentos para aprender a distinguir las nuevas formas de la renta urbana, para comprender que ellas son más eficazmente contrastables con el enfoque equidistributivo que con el expropiatorio; para profundizar los caracteres actuales del mercado inmobiliario que hacen obsoleta buena parte de las tradicionales herramientas del urbanista; para saber confrontar los efectos de una transformación condicionada ecológicamente respecto a una simple política de tutela y conservación; para saber, en fin, valorar las cargas urbanísticas y ambientales de toda transformación que proponga instrumentos para proponer planes que superen la zonificación a favor de una mayor integración funcional; planes que eliminen la diferencia entre destinos públicos y privados; planes que conecten inseparablemente las transformaciones a la movilidad; planes que encaren los temas de la revitalización y de la recualificación del patrimonio histórico, no sólo en términos de

conservación sino también de sustitución, cuando ésta resulte oportuna y necesaria. Una puesta al día en fin que, demasiados técnicos rechazan, contentándose con conocimientos y estrategias aprendidas hace treinta años y ya obsoletas, cuyo resultado es producir planes a menudo ineficaces, cuando no contraproducentes o de todos modos inútilmente complicados.

La diferencia entre el urbanismo italiano y el de muchos países de la Europa Occidental es notable, no tanto por la calidad formal de los planes, sino por los resultados concretos que ellos determinan y que se deben esencialmente a las carencias de la gestión. Los dos nudos principales del plan aunque se resuelvan por la «*legge di principi*» y aunque no sea difícil para las Regiones proponer leyes que permitan la redacción de planes estructurales generales [*piani generali strutturali*] y de *piani operativi* eficaces, el urbanismo italiano estará aún lejos de resultados satisfactorios concretos, si no aumenta de manera decisiva la capacidad de gestión urbanística exigida precisamente por la flexibilidad de los nuevos instrumentos. El camino del urbanismo reformista es pues bastante largo y difícil, pero no hay alternativas, so pena del abandono de toda veleidad de gobernar realmente la ciudad y el territorio en interés de sus comunidades. [Sigue Anexo documental proy. ley]

Traducción del italiano:
Sagrario del Río Zamudio y revisión JGB.

Italia: anexo documental

Gobernanza del territorio

[*Governo del Territorio*]

(Nueva propuesta de texto unificado por la ponencia de 21 de enero de 2004)

Art. 1. Gobernanza¹ del territorio

1. En virtud del artículo 117.3 de la Constitución italiana², la presente Ley establece los principios fundamentales en materia de la gobernanza del territorio. En virtud del artículo 117.2 de la Constitución italiana la presente Ley regula los usos del suelo en los aspectos que inciden directamente en la ordenación civil y penal, en relación con las funciones fundamentales de Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas, en la defensa de la competencia así como en la garantía de los niveles homogéneos de protección del medioambiente, del ecosistema y de los bienes culturales. Las disposiciones de la presente Ley se entienden sin perjuicio de los principios y las normas del Ordenamiento Comunitario.

2. La gobernanza del territorio se refiere al conjunto de las actividades de información, regulación, de programación, de localización y de ejecución de las actuaciones así como de vigilancia y control, dirigidas a conseguir la protección y la valoración del territorio, la ordenación de los usos y de las transformaciones del mismo y la movilidad. La gobernanza del territorio comprende además el urbanismo, la edificación, la defensa del suelo, la protección del paisaje y de las bellezas naturales así como la tutela de los intereses públicos funcionalmente ligados a las mismas materias.

3. La potestad legislativa en materia de la gobernanza del territorio corresponde a las regiones, excepto en los aspectos que inciden directamente en el ordenamiento civil y penal, en la defensa de la competencia, así como en las garantías de niveles homogéneos de protección del medioambiente, del ecosistema y de los bienes culturales [que pertenecen al Estado].

Art. 2. Competencias y funciones del Estado

1. Las funciones del Estado se ejercen a través de las disposiciones sobre las políticas generales y sectoriales inherentes al desarrollo económico-social, el territorio y el medioambiente.

2. Para la ejecución de las políticas relativas al apartado 1, el Estado adopta instrumentos de dirección y de intervención y coordina su acción con la de la Unión Europea y con las regiones.

3. El Estado ejerce las funciones administrativas relacionadas con la identificación de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, a través de acuerdos en el seno de la Conferencia Unificada respecto al artículo 8 del Decreto-legislativo³ de 28 de agosto de 1997, número 281, en armonía con las políticas definidas a nivel nacional y comunitario y en coherencia con las opciones de sostenibilidad económica, respecto a la articulación territorial de las redes infraestructurales y a las obras de competencia estatal, así como la fijación de los criterios para la protección del medioambiente, del ecosistema y de los bienes culturales y para la defensa del suelo.

4. Las obras y las actuaciones declaradas de interés nacional se especifican mediante un Programa elaborado por el Ministerio de Infraestructuras y Transportes, de acuerdo con los Ministerios competentes y con la Conferencia Unificada a que se refiere el art. 8 D-L núm. 281/97. Dicho programa se inserta en el Documento de programación económico-financiera, previo informe del Comité Interministerial para la Programación Económica. Las obras y las actuaciones concernientes al citado Programa quedan automáticamente insertas en los acuerdos institucionales del mismo y en los compromisos del Programa marco.

Art. 3. Intervenciones especiales del Estado

1. Con el fin de eliminar las condiciones de desequilibrio económico y social, de promover el abandono de urbanizaciones ilegales [*insediamenti abusivi*] expuestas al riesgo de catástrofes naturales, de superar situaciones graves de degradación ambiental, de fomentar la recuperación de áreas urbanas degradadas, así como mediante actuaciones de demolición y reconstrucción, el Estado adopta [*predispone*] programas de actuación y ejecuta las correspondientes actuaciones en determinados ámbitos territoriales con el objetivo de promover políticas de desarrollo económico local, de cohesión y solidaridad social compatibles con las perspectivas de desarrollo sostenible, de acuerdo con la Conferencia Unificada (art. 8 D-L núm. 281/97).

2. Los programas y las actuaciones especiales del apartado anterior, se ejecutan prioritariamente a través de los instrumentos de programación negociada.

¹ Las formas *governo* (it) y *government* (engl.) se pueden usar en español con cualquiera de las formas de acción o efecto de gobernar, tanto gobernación como gobernanza, pero preferimos no usar gobierno, al poder reservarse éste sólo para designar al órgano o ente gestor responsable de gobernar. Se adopta la forma gobernanza (de vieja raigambre ya en Berceo) por el sentido de la propia ley al articularse mediante consenso y acuerdos de abajo-arriba, —en línea con las directivas europeas de igual denominación que han adoptado precisamente *governance*— y no el de gobernación que conserva su más rancio sentido jerárquico de arriba-abajo (N. T.)

² El art. 117 de la CI textualmente dice: «(1) *La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; —circostrizioni comunali; —polizia locale urbana e rurale; [...]; —musei e*

biblioteche di enti locali; —urbanistica; [...]. (2) Altre materie indicate da leggi costituzionali. (3) Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.» [la numeración no es orig.] El texto completo puede consultarse en <http://www.cronologia.it/> y una traducción al español en <http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo...>

³ El Decreto-legislativo mencionado se titula «Definición y ampliación de las atribuciones de la Conferenza (Comisión, Comité) permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano y unificación, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, respecto a las materias y las competencias de interés común de las regiones, provincias y municipios». El artículo 8 se refiere a las relaciones vinculares y a la organización interna de la Conferenza unificata respecto a las materias y competencias de intereses comunes de las regiones, provincias, municipios y comunidades montañosas con la Conferenza Stato-Regioni. El texto completo puede consultarse en <http://www.sicet.it/normativa/>.

3. La adopción de los instrumentos de programación negociada, en los que han participado los órganos competentes del planeamiento, implica la adaptación automática del plan de urbanismo ya aprobado.

Art. 4. Subsidiaridad, cooperación y participación

1. El principio de subsidiaridad inspira el reparto de las atribuciones y competencias entre los diferentes entes institucionales y las relaciones entre éstos y los órganos interesados, según los criterios de autonomía, responsabilidad y protección de la confianza legítima [*tutela dell'affidamento*].
2. Los entes institucionales cooperan en la definición de las directrices para la programación y la planificación del territorio, una vez oídos los órganos interesados, mediante acuerdos y compromisos de procedimiento y la institución de sedes estables de concertación, con el fin de alcanzar el principio de unidad de la planificación.
3. Las funciones administrativas se ejercen de manera simplificada, prioritariamente mediante la adopción de actos negociales en lugar de actos de autoridad, y a través de formas de coordinación entre los entes institucionales y entre éstos y los interesados, a los cuales se les reconoce de todos modos el derecho de participación en los procedimientos de formación de los actos.
4. Las regiones, al ordenar las modalidades para recabar la información y su evaluación, así como las propuestas de las demás administraciones interesadas en el proceso de formación de los actos de gobernanza del territorio, garantizan la atribución a la única administración competente de la responsabilidad de las resoluciones que pongan fin al procedimiento.
5. Las regiones pueden convenir con cada una de las Administraciones del Estado formas de colaboración para el ejercicio coordinado de las funciones administrativas, incluidos los actos generales y la expedición de permisos y autorizaciones, con particular referencia a la protección del suelo, del medioambiente, del ecosistema y de los bienes ambientales, así como de las infraestructuras.

Art. 5. Programación y planificación del territorio

1. Las regiones delimitan los ámbitos territoriales de planeamiento y el órgano competente de la planificación, fijando las reglas de garantía y de participación de los entes territoriales incluidos en el ámbito de planeamiento y definen las modalidades de uso del suelo que aseguren la congruencia con las condiciones de movilidad y calidad medioambiental, así como con las relaciones entre espacios abiertos y cerrados, públicos y privados.
2. Hasta la delimitación de los ámbitos territoriales de planeamiento, sin perjuicio de otras disposiciones legislativas regionales diferentes, el órgano competente para la planificación es el municipio.

3. El órgano propuesto para la planificación es la persona jurídica primaria de la ordenación y control del uso del territorio. Los actos de gobernanza del territorio aseguran, a través de la participación y el control de los usos del suelo y de la movilidad, la ordenación de la totalidad del territorio, el respeto de las características históricas, culturales y sociales, la calidad urbana, la integración de las funciones, la recualificación y el equilibrio entre áreas urbanizadas y no urbanizadas y la protección del suelo. Tales actos de gobernanza son adoptados de conformidad con los actos de programación económica y de planificación del ordenamiento superior [*sovraordinati*], así como con los acuerdos y compromisos pactados.

4. El plan de urbanismo es el único instrumento de ordenación de la totalidad del territorio y debe incluir y coordinar, con los oportunos ajustes, cada determinación sectorial concerniente al territorio.
5. En el ámbito del territorio no urbanizado se distingue entre (i) áreas destinadas a la agricultura, (ii) áreas de valor medioambiental y (iii) áreas extra-urbanas de usos no agrícolas de reserva urbanística.
6. En las áreas destinadas a la agricultura y en las de valor medioambiental se permite únicamente la nueva edificación para obras e infraestructuras públicas y para servicios de la agricultura, el agroturismo (turismo rural) y el medioambiente.
7. El planeamiento urbanístico se ejecuta a través de las modalidades estructurales [*strutturali*] y operativas [*operative*]. El plan estructural [*piano strutturale*] no vincula [*non ha efficacia conformativa*] a la propiedad. Los actos de contenido operativo, cualquiera que sea su denominación, regulan el régimen de los suelos, de conformidad con el artículo 42 de la Constitución⁴.

Art. 6. Dotaciones territoriales

1. En los planes urbanísticos debe garantizarse la dotación necesaria de equipamientos y servicios públicos y de interés público o general, incluso a través de la prestación precisa del servicio, aunque no esté directamente conectado a la zona y a los inmuebles interesados. La cuantía de la reserva de los servicios se mide con base en criterios de prestación, con el objetivo de garantizar, en todo caso, un nivel mínimo, aunque sea con el concurso de entes privados.
2. Con el fin de asegurar una racional distribución de los equipamientos urbanos en las diferentes partes del territorio afectado, el plan urbanístico debe documentar el estado de los servicios existentes con arreglo a parámetros de utilización y precisar las opciones relativas a la política de los servicios que deban prestarse, asegurando un nivel idóneo de accesibilidad y utilización e incentivando la iniciativa de los interesados.
3. La determinación del plan de urbanismo que establezca zonas no edificables [*contenuti di inedificabilità*] o de destino público prescribe [*decade*] si

⁴ El artº. 42 CI dice: «(1) *La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.* (2) *La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.* (3) *La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge,*

e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. (4) *La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.»* [numerac. no orig.] El texto completo puede consultarse en <http://www.cronologia.it/>

no se ejecuta antes de transcurridos cinco años, salvo que no se trate de vinculaciones y destinos que el plan debiera obtener [recepire].

Art. 7. Elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico

1. En el procedimiento de formación del plan de urbanismo se garantizan las formas adecuadas de publicidad, de consulta y de participación de los ciudadanos, asociaciones y entes económicos y sociales.
2. Durante el proceso de formación de los instrumentos que determinen directamente situaciones jurídicas subjetivas debe quedar garantizada la participación de los sujetos interesados en el procedimiento, mediante la más amplia publicidad de los actos y documentos concernientes al planeamiento, asegurando el oportuno y adecuado examen, en tiempo y forma, de las alegaciones de las personas que intervengan, con indicación de las motivaciones para la aceptación o rechazo de sus observaciones. En las actuaciones que determinen vinculaciones urbanísticas del suelo que den lugar a la expropiación debe garantizarse el derecho de los interesados al expediente contradictorio frente a la correspondiente administración.

Los órganos institucionales y los responsables administrativos de los actos de planificación tienen la obligación de motivar explícita y adecuadamente sus opciones, con particular referencia a las propuestas presentadas en el trámite del procedimiento y a los principios de la presente ley.

3. El órgano competente de planeamiento puede llegar a acuerdos con los órganos interesados, para incorporar en el plan de urbanismo propuestas de actuación, en ejecución de los objetivos estratégicos indicados en el documento programa. El acuerdo está sujeto a las mismas formas de publicidad y de participación que el plan urbanístico que lo recoge.
4. Las regiones establecen además las modalidades del procedimiento de elaboración y de aprobación del plan y de sus variantes, fijan los plazos precisos para la información pública y la consulta, los casos en que el plan se debe someter a la verificación de su compatibilidad con los instrumentos de programación económica y de planificación del ordenamiento superior [sovraordinati], especificando el organismo público delegado para dicha función y estableciendo las correspondientes modalidades, así como determinando análogos plazos para una nueva previsión urbanística sustitutoria en caso de caducidad, anulación, incluso judicial, o revocación de la precedente previsión urbanística.
5. Con la aprobación de los planes, los órganos competentes pueden proponer expresamente modificaciones de los instrumentos de planificación sectoriales, con el fin de garantizar la coherencia del sistema de los instrumentos de planificación. El acta de aprobación del plan que contiene las propuestas de modificación comporta también la variación del plan de ordenación superior, siempre que se haya alcanzado el acuerdo del órgano titular del instrumento sobre tales modificaciones.
6. Los entes locales pueden alcanzar acuerdos con los órganos privados, respetando los principios de imparcialidad administrativa, de competencia y de participación en el procedimiento, para la formación de

los actos de planificación, incluso mediante tramitaciones de concurso o licitación pública [confronto concorrenziale] con el fin de recoger propuestas de intervenciones coherentes con los objetivos estratégicos delimitados por los actos de planeamiento.

Art. 8. Ejecución del plan urbanístico

1. Las determinaciones del planeamiento urbanístico se ejecutan mediante el plan operativo [piano operativo] o mediante la intervención directa [intervento diretto], sobre la base de proyectos compatibles con los objetivos definidos en el plan estructural [piano strutturale]. Las modalidades de ejecución del plan estructural están definidas por la ley regional. La ejecución está de todos modos subordinada a la existencia o realización de las dotaciones territoriales.
2. Las previsiones del planeamiento urbanístico pueden ejecutarse también sobre la base de criterios de equidistribución [perequazione] y compensación [compensazione] cuyos parámetros deben fijarse en los planes estructurales.
3. La equidistribución se realiza con la atribución de derechos de edificación [attribuzione di diritti edificatori] a las propiedades inmobiliarias incluidas en zonas territoriales homogéneas [ambiti territoriali omogenei] que sean objeto de transformación urbanística.
4. Los derechos de edificación se atribuyen con independencia del destino y uso del inmueble y en proporción al valor total de cada una de las propiedades, pudiendo ser libremente vendidos [liberamente commerciabili] entre zonas territoriales homogéneas.
5. Con el fin de mantener el límite máximo total de edificación de dichas zonas homogéneas, podrán señalarse algunas áreas dotándolas de coeficientes de edificabilidad incrementables [indici di edificabilità incrementabile].
6. En las intervenciones de recalificación urbana y recuperación medioambiental, además de los beneficios públicos adicionales correspondientes a los objetivos adecuados y coherentes que vengan fijados por el plan de urbanismo, pueden preverse en éste incentivos [forme di premialità] consistentes en la atribución de índices diferenciados de edificabilidad, fijados en función de dichos objetivos.
7. En los supuestos de reservas vinculantes de uso público, incluso establecidas con posterioridad al plan, sobre terrenos no incluidos en los ámbitos objeto de ejecución equidistributiva, [attuazione perequativa], como alternativa a la expropiación, el propietario interesado puede solicitar [i] la transferencia de los derechos de edificación [trasferimento dei diritti edificatori] correspondientes a la superficie afectada a otra zona de su entera disposición; [ii] la permuta de dicha superficie con otra de propiedad del órgano de planeamiento, con las eventuales equivalencias [conguaglio-i]; [iii] o bien la realización directa de las intervenciones de interés público o general, previa su estipulación mediante un convenio con la Administración para la gestión de los servicios.
8. Las Regiones pueden garantizar a los entes de planeamiento los adecuados recursos económico-financieros para afrontar las eventuales restricciones limitativas del potencial de desarrollo urbanístico del territorio que se deriven de actos de planeamiento supramunicipal.

Las leyes regionales regulan las formas de equidistribución intermunicipal [*perequazione intercomunale*], como las modalidades de compensación y reequilibrio de las diferentes oportunidades potenciales de las diversas realidades locales y de los costes medioambientales que graven a éstas.

Art. 8 bis Medidas de salvaguardia

Mediante ley regional se definen las medidas de salvaguardia que pueden ser promulgadas ante las demoras de la aprobación de los actos de contenido operativo del plan de urbanismo.

Art. 9. Actividad de edificación

1. Las regiones especifican: [i] las actividades de transformación urbanística y de edificación tanto sujetas como no sujetas al título habilitante, [ii] las categorías de intervención y las condiciones con arreglo a las cuales el sujeto interesado tiene la facultad de presentar una solicitud de apertura de uso [*inizio d'attività*] en lugar de la licencia de edificación [*domanda di permesso di costruire*], [iii] las tasas por la expedición de la licencia de edificación y [iv] los casos de exención parcial o total de estas tasas por motivos sociales y económicos.

2. Al vencimiento del plazo previsto para la expedición de la licencia de edificación, la solicitud se entiende estimada favorablemente. Las regiones determinan las intervenciones sustitutivas en caso de falta o retraso en la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad y sancionadoras de las construcciones ilegales.

3. El órgano de planeamiento ejerce la vigilancia y el control sobre las transformaciones urbanísticas y de edificación que tengan lugar en su propio territorio.

4. Las regiones determinan las actuaciones sustitutivas en caso de falta o retraso en la adopción de las medidas represivas y sancionadoras de las construcciones ilegales por parte del sujeto competente, sin perjuicio de las disposiciones establecidas por las leyes estatales vigentes en la materia.

5. Las sanciones penales, administrativas y civiles hasta ahora incoadas por las intervenciones realizadas en vulneración de las disposiciones legales, del plan y del reglamento, así como por las omisiones en el ejercicio de las funciones de control, siguen vigentes.

Art. 10. Impuestos urbanísticos

1. A las transferencias de inmuebles o de los derechos de edificación para la ejecución del plan de urbanismo, de conformidad con el anterior artículo 8, no se les aplicará el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y quedando sujetas, no obstante a los impuestos de registro, hipotecarios y catastrales en las forma establecida, con la condición de que el plazo de cinco

años contados desde fecha de adquisición, se haya iniciado la actividad edificatoria del área según lo previsto en el plan de urbanismo.

2. Las plusvalías y los beneficios obtenidos como consecuencia de las transferencias de los inmuebles o de los derechos de edificación según el apartado anterior, con carácter alternativo al régimen ordinario, quedan sujetos al impuesto sustitutivo del impuesto sobre la renta, a un tipo del 4% del valor declarado en la escritura.

3. El impuesto sustitutivo, del apartado 2 anterior, determinado en el momento de la transferencia del inmueble o del derecho de edificación que concluye la ejecución del planeamiento urbanístico, es exigible en el momento de la presentación de la declaración posterior al hecho imponible. En el caso de que la plusvalía se realice en el ejercicio de una actividad comercial, el impuesto se deposita en un fondo constituido con tal fin y se exige sólo en el momento de la venta posterior del inmueble o del derecho de edificación así obtenido.

4. En el caso del establecimiento de equipamientos [*attrezzature*] de interés supramunicipal para la realización de zonas destinadas a instalaciones productivas de bienes y servicios, como consecuencia de la formación de consorcios de Municipios, los ingresos por el ICI [impuesto municipal sobre bienes inmuebles] pueden ser redistribuidos entre dichos municipios, con independencia de la ubicación del área y en relación con la participación de cada una de las Administraciones municipales en dicho consorcio.

5. Se delega en el Gobierno la promulgación, antes de los doce meses de la entrada en vigor de la presente Ley, de uno o más Decretos Legislativos dirigidos a definir un régimen especial de impuestos para la recuperación y recalificación de los centros urbanos. Este régimen deberá prever un marco homogéneo de incentivos, incluso procedimentales para todas las intervenciones de recuperación de áreas urbanas degradadas, de adecuación antisísmica de los edificios públicos y privados, así como de nueva edificación o adecuación de los edificios existentes, según criterios de ahorro, de eficiencia energética y de arquitectura bioclimática.

Art. 11. Disposiciones finales

En materia de infraestructuras e instalaciones estratégicas productivas, de edificación, de expropiación para utilidad pública, se aplican, respectivamente, las disposiciones de la Ley número 443 de 21 de diciembre de 2001, del Decreto número 380 del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, del Decreto del Presidente de la República número 327 de 8 de junio de 2001, y sus modificaciones.

Traducción del italiano:
Sagrario del Río Zamudio y JGB.