

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

UNA BUENA PROPUESTA PARA LA REFORMA URBANÍSTICA ITALIANA

La XV Legislatura que ha resultado de las elecciones de 2006 incluye en el orden del día la reforma urbanística o mejor, la nueva “ley sobre los principios generales en materia del gobierno del territorio” (*legge sui principi generali del governo del territorio*): ésta es, de hecho, la denominación exacta de la función legislativa que la Constitución asigna al Estado, mientras que a las Regiones, desde 2001, les ha sido confiada la responsabilidad legislativa *de facto*, con la máxima autonomía (véase *CyTET*, 135: 196-200). Reforma que se ha interrumpido al final de la pasada Legislatura con la aprobación en el Congreso de los Diputados del texto presentado por la mayoría de centro-derecha, mientras que en el Senado no se habían encontrado ni las condiciones políticas, ni el tiempo para su aprobación definitiva (véase *CyTET*, 147: 195-198); por otro lado, el enfoque neoliberal y el espacio concedido a la iniciativa privada presentes en la propuesta del centro-derecha, no obtuvieron ninguna adhesión significativa en el campo adversario. Hoy, a pesar de la debilidad parlamentaria del gobierno de Prodi (en el Senado la mayoría está siempre en vilo por razones numéricas mientras, en general, la presencia de la izquierda más radical es fuente de inestabilidad permanente), parecen darse por fin las condiciones para la aprobación de una ley adecuada a las problemáticas urbanas y territoriales italianas.

Ha sido el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) quien ha puesto de manifiesto la urgencia de la reforma, a través de varias iniciativas públicas organizadas en pocos meses, cuya finalidad es instar a los grupos políticos y a los parlamentarios a asumir los compromisos necesarios. Tales iniciativas han producido dos resultados concretos:

1. el compromiso del presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados de poner en marcha cuanto antes el mencionado debate con el objetivo de aprobar la ley en el 2007;
2. la presentación de un texto de reforma por parte del grupo parlamentario del “Ulivo”, en el que el mismo presidente se reconoce, texto en cuya redacción el INU ha colaborado y que

retoma el enfoque que el Instituto había dado a la reforma desde 1995, año al que se remonta la primera proposición del nuevo modelo de planificación-actuación reformado.

Con esta proposición de ley los textos presentados son cinco, cuatro en el Congreso y uno en el Senado. Entre los primeros, además del texto del “Ulivo”, está el texto ya aprobado en la pasada legislatura de mayoría de centro-derecha, el a su tiempo presentado por el centro-izquierda y un texto relacionado con los únicos instrumentos de planificación; mientras que en el Senado ha sido presentada la propuesta de la izquierda más radical (los dos partidos comunistas y los verdes), que retoma la elaboración de un grupo de urbanistas que hacen referencia a esa área política. De estas propuestas surge, una posibilidad concreta de llegar sin demasiadas dificultades, a un texto unificado en la Comisión del Congreso también, porque las propuestas de la mayoría son más cercanas; mientras que cuando el debate llegue al Senado, la confrontación con el texto allí presentado no será imposible, porque algunos de los autores del mismo han colaborado en la redacción del texto del “Ulivo”.

A continuación se resumen los principales contenidos de la propuesta del “Ulivo”, que es la que tiene la mayor posibilidad de ser aprobada, teniendo ciertamente en cuenta e integrando las demás, que en diferentes puntos presentan contenidos comunes mientras que los originales están igualmente subrayados.

Ante todo, el tipo de ley. La Constitución indica explícitamente que debe ser una “ley de bases”. Una ley, por tanto, esencial y privada de caracteres descriptivos y regulativos, pero que, sin embargo, debe ser también eficaz, es decir, capaz de sustituir completamente la actual ordenación que todavía hoy ocasiona contradicciones y dificultades en la planificación y en la gestión urbanística. Entre los principios que se manifiestan en el texto del “Ulivo” está, principalmente, el de la planificación como prerrogativa y responsabilidad esencialmente pública: las opciones deben decidirlas las administraciones públicas y deben responder al interés público más general; se trata de un principio fundamental y no descontado, dado que precisamente en este tema se había estancado la ley en la pasada Legislatura. Los otros principios fundamentales que se explicitan en ese texto, son

el principio de *sostenibilidad* de toda transformación, un principio especialmente subrayado por la propuesta de la izquierda más radical que pondera, en la estrategia de reducción de “consumo de suelo”, una de las aplicaciones principales del mismo, los de *protección y seguridad* [*tutela e sicurezza*] del territorio, relativos al paisaje y a las demás medidas medioambientales, los de *subsidiaridad y adecuación* [*sussidiarietà e adeguatezza*] relativos a la repartición de los poderes y de las competencias entre los diferentes organismos institucionales, los de *transparencia y democracia* [*trasparenza e democrazia*] relativos a los procedimientos de elaboración de los planes y a la participación de los ciudadanos, el de *equidad* [*equità*] relativos a las características de los instrumentos de planificación y a la repartición de los costes de cada intervención y el de *legalidad* [*legalità*] de cada transformación, es decir de la correspondencia total a cada instrumento de planificación.

De todos modos, la tarea principal de la ley que surge del texto del “Ulivo” es la de consolidar, por un lado, las innovaciones introducidas con las leyes reformistas regionales ya aprobadas; mientras que por el otro, es el de estimular a las Regiones que todavía deben aprobar su reforma o que lo han hecho de manera no innovadora, para que se adecúen a los nuevos principios. La ley no debe, por otra parte, reducirse a la reforma de las competencias y de las responsabilidades de la planificación, sino que debe afrontar, en su complejidad, la dimensión del gobierno del territorio, en el que lógicamente, la planificación desarrolla un papel fundamental. Desde este punto de vista las proposiciones de ley no son todas iguales, dado que la mayoría de ellas concierne precisamente a la única aunque importantísima reforma del sistema de planificación y sólo la propuesta del “Ulivo” trata de responder a tal compromiso. Con este propósito, un nudo fundamental por deshacer se refiere a la llamada “coplanificación”, necesaria para superar las muchas “planificaciones separadas” que ha impedido hasta ahora una racional y eficaz gobierno del territorio, afirmando la conformidad del sujeto decisorio en la integración y en la coordinación de planes y programas sectoriales y técnicos, a distintas escalas y a distintos niveles institucionales. No se trata de una simple coordinación de las competencias, sino de la participación orgánica y obligatoria en el proceso de formación del plan de todos los sujetos que hoy “se reservan” expresar la propia opinión sobre las iniciativas de planificación en destinos diversos y que deben en cambio valorar la compatibilidad de las propuestas de planificación sobre la base de cuadros cognoscitivos compartidos.

Los diferentes niveles de la planificación y las características de los planes son, innegablemente, uno de los contenidos principales de la ley, que explicita con claridad el carácter estratégico de la planificación regional y el estructural de la planificación provincial, reservando las iniciativas ejecutivas a los otros niveles institucionales (la Ciudad Metropolitana, las Federaciones de Municipios, los Municipios), evidenciando así la no superposición y la complementariedad de los instrumentos en las distintas escalas. La planificación provincial, sobre la base de la experiencia ya consolidada, revestirá un papel institucional de referencia para el nivel municipal, mientras que la planificación regional garantizará la conexión con la programación de los fondos estructurales, europeos y nacionales, coordinándose con la programación nacional, cuyos aspectos territoriales corresponde a las responsabilidades exclusivas del Estado. Las Regiones y las Provincias en especial, deberán asumir responsabilidades, además de expresar la propia planificación, la coordinación y el acompañamiento de las otras planificaciones a gran escala, garantizando su indispensable “geometría variable”, adecuada a las problemáticas y a la especificidad de cada territorio, con el objetivo principal de afrontar el proceso metropolitano en ejecución y de contrastar el creciente fenómeno de la insostenible difusión edificatoria. En cuanto al nivel municipal, la ley consolida lo ya experimentado por las Regiones con la articulación del plan en una componente estructural para las iniciativas generales y en una componente operativa para las transformaciones, además de en una componente reguladora para la gestión de lo ya existente.

Si exceptuamos las soluciones concretas que las regiones adoptarán para situaciones específicas (por ejemplo, para los Municipios pequeños), la solución que la proposición de ley explicita con suficiente claridad, prevé la siguiente articulación:

- a) el *Plan Estructural* [*Piano Strutturale*], con carácter cognoscitivo e interpretativo del territorio, no prescriptivo y no conformador de los derechos propietarios y con una duración de vigencia indeterminada;
- b) el *Plan Operativo* [*Piano Operativo*], referente a las transformaciones urbanísticas, prescriptivas y conformadoras, con duración quinquenal tanto para las previsiones públicas como para las privadas;
- c) el *Reglamento Urbanístico* [*Regolamento Urbanistico*] para la gestión de lo ya existente, prescriptivo y conformador y con una duración de vigencia indeterminada.

Esta solución, presente explícitamente sólo en el texto del “Ulivo”, resuelve de manera

convinciente el problema de la eficacia del plan, pero también el del “residuo” de los planes antes vigentes, que ya no pesará en las planificaciones futuras. Sin embargo, dado que la ley sustituirá completamente la actual ordenación, parece oportuno que en la misma se destaque claramente que las previsiones de los planes antes vigentes, en caso de que no sean objeto de explícitas disposiciones legalmente válidas, es decir que transformen las previsiones en “derechos adquiridos”, pierdan, con la entrada en vigor del nuevo modelo, toda eficacia jurídica y conformadora y deban, por tanto, estar sujetas a una nueva planificación.

Si las opciones de la planificación son una prerrogativa y una responsabilidad pública, en la actuación es en cambio indispensable la aportación de los agentes privados, elegidos a través de una subasta cuando se trate de la construcción de la “ciudad pública”, es decir, dotaciones e infraestructuras públicas y de interés público. En la propuesta de ley del “Ulivo” se resuelve pues la cuestión de la participación de los agentes privados en la realización de las dotaciones públicas y de las infraestructuras, asimismo porque el nuevo modelo ejecutivo equidistributivo asigna un papel determinante a los privados, porque las cesiones compensadoras obligatoriamente vinculadas a la actuación del plan acrecientan “automáticamente” el dominio público municipal de las áreas. Para evitar que tan ingente patrimonio arriesgue el abandono y la degradación, es pues esencial promover la realización de las dotaciones territoriales y de las infraestructuras “sin cómputo” de las cargas de concesión (exceptuando las normas comunitarias), garantizando así la contextual realización de la “ciudad pública” y de la “ciudad privada”.

La proposición de ley confirma la equidistribución urbanística como modalidad ordinaria para la ejecución de las iniciativas operativas del plan y, en particular, para la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad, como por otra parte ya se ha indicado por la mayoría de las leyes reformistas aprobadas en los últimos años; mientras que la expropiación, indispensable para la realización de las obras públicas, viene indicada como medida extraordinaria, que se utilizará cuando la equidistribución no resulte practicable. Esta solución aparece como una importante diferencia respecto a la propuesta presentada por la izquierda radical, que infravalora la equidistribución y favorece la expropiación por puros motivos ideológicos, aun sabiendo que en realidad los Municipios no disponen de los recursos financieros necesarios para expropiar con compensaciones calculadas en el valor de mercado; una posición ideológica que, entre otras cosas, no ayuda a comprender cómo hoy la expropiación, en

las condiciones en que se lleva a cabo en Italia, representa prácticamente un reconocimiento pleno de la renta inmobiliaria y por tanto una medida no ciertamente progresista. La ley del “Ulivo” afronta, en cambio, la componente jurídica de la equidistribución, saliendo de las definiciones genéricas que a menudo diferencian las leyes regionales, especificando, especialmente, su ámbito de aplicación (los ámbitos de transformación urbana y territorial) y sus modalidades para la transferencia de los derechos edificatorios. Además, se dedica una atención pormenorizada a la equidistribución territorial, con la finalidad de garantizar la necesaria compensación financiera entre las administraciones implicadas por iniciativas intermunicipales, garantizando los recursos indispensables para la realización de las redes infraestructurales y las dotaciones territoriales de rango supramunicipal, incluso mediante procesos de valorización inmobiliaria.

No hay duda de que las previsiones cuantitativas, cualitativas y de prestación para los equipamientos públicos (los que hasta hoy en Italia se conocen como estándares urbanísticos) deben regular las leyes regionales; sin embargo, la responsabilidad constitucional asignada al Estado para garantizar los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales en todo el territorio nacional, comporta que en las distintas proposiciones de ley esté de todos modos especificado, además del mismo principio de “dotación”, también un límite mínimo para las mismas dotaciones, sin entrar en la posterior indicación cualitativa, que se indicará en las previsiones programáticas (el *Plan Estructural*) y que se respetará en las operativas (el *Plan Operativo* y el *Reglamento Urbanístico*). La mejor solución parece pues la no contenida en ninguna propuesta, que se indicará en la “ley sobre los principios fundamentales en materia del gobierno del territorio” objetivos y parámetros esenciales para articular la cantidad de suelo que se cederá a través de la equidistribución (o que se adquirirá con la expropiación) para las distintas dotaciones territoriales; superando así las rígidas prescripciones de la normativa vigente hoy y no volviendo a proponer ya un nuevo “decreto sobre los estándares”, una ley muy importante para el urbanismo italiano, que desde 1968 regula en Italia las dotaciones mínimas que hay que respetar en los planes. A propósito de las dotaciones territoriales, una iniciativa muy interesante es la presente en la propuesta del “Ulivo” que comprenda entre otras: la Edificación Residencial Social (viviendas sociales) [*Edilizia Residenziale Sociale*], que debe considerarse a todos los efectos como un servicio social, reservándole por tanto una cuota de áreas entre aquéllas que se cederán obligatoriamente en cada

intervención de transformación urbanística; como a las otras dotaciones, a la Edificación Residencial Social se le atribuirá también una cuota de edificabilidad pública, que se ejercitará en las áreas a ellas destinadas, no sustraída a la edificabilidad privada, pero adicional a ella. Se modificarán así las modalidades hasta hoy utilizadas para la localización de las intervenciones de vivienda social, no aisladas o situadas ya en áreas marginales, sino integradas en las intervenciones de transformación.

La "ley sobre los principios fundamentales en materia de gobierno del territorio" propuesta por el grupo parlamentario del "Ulivo" plantea, por último, que la fiscalidad urbanística local deba desarrollar un papel cada vez más determinante en el gobierno del territorio y en la ejecución de los planes. Se trata de una propuesta muy conveniente para compartir, aun si concierne a un objetivo ambicioso y no fácil de alcanzar a causa de las actuales tendencias de la política fiscal italiana, que no está dispuesta a sustraer recursos fiscales a las exigencias del Estado. La proposición de ley contiene, sin embargo, algunas medidas fundamentales cuyo fin es el objetivo general antes confirmado, al caracterizar el enfoque fiscal en términos de

objetivo; en especial, al aplicar el Impuesto Municipal sobre los Bienes Inmuebles (la mayor fuente actual de financiación para los Ayuntamientos italianos) además de sobre los edificios existentes, sobre las previsiones conformadoras y no sobre las programáticas, que no pueden, de ninguna manera, generar derechos edificatorios, especificando al mismo tiempo, la no tasación de las transferencias de los derechos edificatorios dentro de los ámbitos equidistributivos y, cuando esto se consienta, de un ámbito a otro. Por último, al definir los incentivos y los desincentivos, para sostener las intervenciones de recalificación o de transformación de interés público particular.

Si la "ley sobre los principios fundamentales en materia de gobierno del territorio" fuera aprobada con estos contenidos por el Congreso de los Diputados, la reforma estaría más cerca y, una vez aprobada definitivamente, podría garantizar el cambio que parece cada vez más necesario, sobre todo para la formación de planes urbanos y territoriales realmente útiles y eficaces.

Milán, 12.02.2007
Traducción del italiano
Sagrario del Río Zamudio