

ITALIA

Federico OLIVA

Politécnico de Milano

Dos señales

En el período político en curso en Italia caracterizado por un «gobierno tecnócrata», las medidas que el mismo ha promulgado estaban dirigidas, exclusivamente, a asegurar las cuentas públicas, para reducir el gasto público y la evasión fiscal y, más recientemente, para sacar, con los pocos recursos disponibles, a la economía del país de la crisis en que se ha precipitado, a causa también de la crisis financiera más general y económica mundial. No podía ser de otra manera, dado que la solución misma del «gobierno tecnócrata» respondía a la necesidad de desarrollar las reformas necesarias para evitar la quiebra [el *default*] del país, volviéndole a dar la credibilidad internacional que el gobierno Berlusconi seguramente ya no tenía (si alguna vez la tuvo) y evitando las elecciones anticipadas que no parecían resolutive.

En este marco, además de distintos comportamientos más adecuados y no desequilibrados como los tomados por el gobierno anterior, se han aprobado recientemente (verano del 2012), y se han puesto en marcha en parte dos medidas que pueden interpretarse de inversión de tendencia e igualmente como señales positivas en el gobierno del territorio: el inicio de una política urbanística explícitamente dirigida a la recualificación urbana y una primera propuesta legislativa concerniente a la contención del consumo de suelo no edificado. Dos medidas que representan, por otra parte, dos caras de la misma moneda, tratándose, por un lado, de aumentar los procesos de recualificación urbana para responder a las necesidades de los servicios y asentamientos, sin salir de los perímetros (más o menos indefinidos) de las ciudades existentes y, por otro, de reducir el consumo de suelo extraurbano, agrícola o natural, hasta hoy ampliamente utilizado para garantizar tales necesidades.

Ya desde hace varios años, en la mejor cultura urbanística italiana se ha afirmado, cada vez más, la necesidad de pasar de políticas urbanísticas de expansión (o adición) urbana a políticas de recualificación de la ciudad existente, para responder a las necesidades reales de los nuevos asentamientos, además de nuevas infraestructuras. Esto siempre como consecuencia de una evolución de las transformaciones territoriales del país, con el paso en las dos últimas décadas del siglo pasado de una fase de expansión urbana que ha durado más de treinta años a una nueva fase de transformación de la ciudad, ligada del mismo modo a un cambio importante de la estructura económica y productiva de las ciudades, con la reducción de la producción industrial y el crecimiento de la economía de servicios. Esta situación que solo hace algunos años parecía irreversible, ha cambiado rápidamente desde principios de este siglo, dando lugar a una nueva fase de crecimiento de la ciudad basada en la difusión y en la expansión habitacional, o sea, asentamientos de baja densidad, y en la metropolización de la ciudad y del territorio; una fase que hoy en Italia se define precisamente como «metropolización» y que fundamentalmente está originada por una nueva demanda urbana con costes menos elevados de los requeridos por la ciudad tradicional, además de por la fuerte atracción que una ciudad, de todas formas definida, determina en las poblaciones inmigradas en busca de casa y de trabajo.

Esta nueva ciudad, la «ciudad contemporánea italiana» (ver CyTET 163), presenta, sin embargo, las máximas condiciones de insostenibilidad posibles: por el fuerte aumento de la movilidad automovilística que comporta y la consiguiente mayor contaminación del aire; por el incremento de la congestión en las partes más centrales que el modelo de tráfico de-

termina; por el elevadísimo consumo de suelo que los asentamientos de baja densidad producen; por la ausencia global de un espacio público urbano, es decir, del elemento que mayormente caracteriza un fenómeno urbano. He ahí por qué una política conjunta de apoyo a la recalificación urbana y de limitación del consumo de suelo representa dos aspectos del mismo problema crucial de sostenibilidad, dos caras de la misma moneda.

En Italia, la recalificación urbana, definida más recientemente también como «regeneración urbana» (aunque esta nueva definición no añade nada a la anterior), representa una decisión instada al menos desde hace veinte años por la cultura urbanística, pero nunca ha encontrado una sanción jurídica en ninguna medida legislativa, salvo la experimentación de algún nuevo instrumento urbanístico «de negociación», en el curso de los años noventa. Por lo tanto, esta se ha experimentado y practicado, sobre todo en los planes, el difícil límite que la actual situación impone, el de no poder poner en juego los instrumentos necesarios más eficaces y los incentivos más útiles para sostener adecuadamente las intervenciones, que indudablemente resultan más costosas que las tradicionales, de nueva construcción en las áreas libres. Las intervenciones de recalificación urbana comportan, de hecho, costes adicionales por demolición, un mayor uso de la mano de obra respecto al habitual recurso al trabajo mecanizado corriente, transportes y accesibilidad más difíciles a las obras y, sobre todo, la realización de saneamientos preventivos de los suelos urbanos contaminados, los más interesados en la recalificación urbana. Todos ellos son costes adicionales que no pueden ser compensados por los incrementos de la edificabilidad dispuestos por los planes (normalmente un 10-15% más de edificabilidad), incentivos que a menudo resultan insuficientes, cuando no contraproducentes, que se refieren con frecuencia a intervenciones delicadas, realizadas en el corazón de la ciudad existente, en áreas a menudo sujetas a medidas de protección. Incentivos que, en cambio, deberían surgir de los únicos recursos hoy disponibles, o sea, los relacionados con la fiscalidad local y los relacionados con una redistribución social de la plusvalía urbanística (o renta inmobiliaria), esta también es efecto de una nueva medida fiscal que, sin embargo, no está en el orden del día.

La primera medida que se quiere recordar con esta nota, hace frente por primera vez al problema de la recalificación urbana de manera innovadora y compartida. En el ámbito de una medida legislativa más general dirigida al creci-

miento de la economía, de hecho, el gobierno ha insertado una medida llamada, de forma un poco más enfática, «plan nacional para las ciudades», cuyo Reglamento de aplicación ha sido aprobado definitivamente en agosto de 2012. Tal medida legislativa comprende, entre otras, la institución de un «Departamento de control», formado por los representantes de los ministerios competentes y de las regiones, junto a «observadores» procedentes de las asociaciones interesadas y culturales; un organismo dirigido a la evaluación de las propuestas que los ayuntamientos propondrán dentro del plazo prefijado. Resumiendo, se trata de una medida que concierne a la incentivación de las intervenciones en áreas industriales desusadas y, más en general, en áreas urbanas degradadas e infrautilizadas, además de en áreas ya edificadas por sustituir; una medida que, está apoyada asimismo por una modesta financiación pública (220 millones de euros) para poner en marcha las primeras intervenciones.

En la medida citada anteriormente están contenidos algunos elementos interesantes, aunque no faltan partes que plantean alguna duda. Entre los elementos interesantes, además del cambio de estrategia que la misma medida implica, está la inserción entre las pautas de evaluación y selección de un criterio referido claramente a la «contención del suelo no edificado», es decir, a la que se define normalmente como la reducción del consumo de suelo. Además en esta está prevista la obligación de explicar periódicamente en el Parlamento Europeo la actividad del «Departamento de Control». Para terminar, y esta es la novedad más interesante, la medida legislativa prevé la institución del nuevo *Comité Interministerial para las Políticas Urbanas (CIPU)* que representa una absoluta novedad positiva en la ordenación del Estado y en la organización de la actividad del gobierno en un terreno como el de la ciudad y de las políticas urbanas para el desarrollo del país.

En cambio, las partes que plantean alguna duda conciernen en primer lugar a la modesta entidad de los recursos económicos públicos puestos a disposición, si bien los mismos deberían en realidad incrementarse a través de un efecto multiplicador para una probable cofinanciación pública local y, sobre todo, para la activación de recursos privados que ampliarían no poco, al menos cinco veces, la entidad económica total. En segundo lugar, aunque, como ya se ha subrayado, parece excesivo hablar de un «plan nacional para las ciudades», dado que las modalidades propuestas tienden a favorecer más a un conjunto bastante heterogéneo de intervenciones relativas a una multiplicidad (qui-

zás excesiva) de objetos, las intervenciones que serán seleccionadas y que podrán utilizar las (pocas) financiaciones públicas previstas, producirán y sostendrán un paquete integrado y coordinado de acciones eficaces para la recualificación urbana, como la mejora infraestructural, una nueva eficiencia energética, la realización de servicios y equipos y el apoyo público a intervenciones de viviendas de interés social [*social housing*], por citar los objetivos y los campos de intervención que la medida declara proponerse y que, seguramente, configura perspectivas urbanísticas más compartibles más de las tradicionalmente ligadas a la expansión urbana. No obstante, la ausencia de una perspectiva legislativa más amplia se circunscribe en torno a la medida propuesta todavía en el campo de las experimentaciones, sin hacer que se convierta, como debería ser, en la regla de una moderna transformación urbana.

La segunda señal positiva lanzada por el gobierno italiano en el verano de 2012 para un enfoque diferente de los problemas del territorio, concierne a la aprobación de una proposición de ley marco (todavía no una medida legislativa operativa como la anterior) presentada por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de revalorización de las áreas agrícolas y de contención del consumo de suelo; una proposición que considera dos temas vitales para el futuro del país, como son el papel estratégico que podría tener la agricultura en el desarrollo de la economía italiana y la perspectiva de sostenibilidad que una reducción del consumo de suelo, recurso ambiental finito y no reproducible, comportaría para el desarrollo del territorio italiano y la recualificación de las ciudades.

La reducción del consumo de suelo, en particular, no corresponde solo a las problemáticas del paisaje —importantísimas siendo este una riqueza nacional por proteger y valorizar— sino más en general, a las ecológicas profundas, por las consecuencias negativas que un incontrolado y excesivo consumo de suelo determina en la capacidad de regeneración de los recursos ambientales reproducibles, en la estabilidad y en la seguridad del sistema hidrogeológico, en los cambios climáticos fuente, demasiado a menudo, de sucesos desastrosos y en el aumento de los consumos energéticos.

El consumo de suelo en Italia suma aproximadamente unas 50.000 hectáreas al año: este dato, ya consolidado, es el resultado del trabajo realizado desde el 2009 por el *Centro de Investigación sobre el Consumo de Suelo*, una pequeña estructura de investigación auspiciada por el Instituto Nacional de Urbanismo (la insti-

tución más antigua y autorizada de la cultura urbanística italiana) y por *Legambiente* (la asociación ambientalista italiana más importante, más vinculada a un enfoque científico que ideológico), que se apoya en la parte operativa en el Politécnico de Milán; un trabajo que en estos cuatro años ha demostrado, a través de los tres informes presentados, las consecuencias negativas del consumo de suelo, ha puesto en orden las cuentas del mismo consumo, superando las estimaciones catastrofistas o minimizadoras antes en circulación (ambas dictadas por razones ideológicas), ha profundizado los métodos de cálculo y ha evidenciado las políticas más eficaces para impedirlo. Esta primera propuesta legislativa aprobada por el gobierno puede, por tanto, considerarse como un resultado consecuente de esta iniciativa del INU y *Legambiente* y la provee del impulso necesario para un posterior compromiso en la continuación de la actividad de investigación y de desarrollo.

La proposición de ley prevé que el gobierno determine la extensión máxima de las áreas agrícolas edificables, y que posteriormente la misma se reparta entre las regiones; además se establecerá, de común acuerdo entre el gobierno y la conferencia de las regiones, un Comité con la función de control del consumo de superficie agrícola anual y de cambio de uso, con la tarea específica de redactar un informe anual con tales datos; todavía más, se indica la prohibición del cambio de uso para los terrenos que han obtenido en los años precedentes ayudas por parte del Estado y de la Unión Europea; por último, se establecen los incentivos de fiscalidad local para la recuperación de los asentamientos rurales existentes y se propone la abrogación de la disposición de ley que hoy consiente utilizar las cargas de urbanización para financiar los gastos corrientes de los ayuntamientos, un incentivo evidente para el consumo de suelo en una fase de reducción de la disponibilidad financiera local.

Los aspectos positivos de la proposición de ley son muchos y evidentes, el primero de todos es el haber planteado al Parlamento una cuestión fundamental para el futuro del país, aunque no faltan elementos de crítica que, se espera, puedan ser corregidos en el trámite parlamentario. Entre estos se evidencian la especificación de las áreas agrícolas sobre la base de las previsiones de la instrumentación de la urbanística y la limitación del consumo de suelo solo a las áreas agrícolas, olvidando el amplio patrimonio natural no cultivado, fuente de equilibrio ecológico y de calidad paisajística: pero, sobre todo, parecen insuficientes los instrumentos dirigidos a la contención del consumo de suelo, remitiendo

do, de hecho, a las disposiciones que cada región considerará más eficaces. El conocimiento madurado en las mejores experiencias europeas, ha evidenciado, realmente, cómo los instrumentos más eficaces para alcanzar los objetivos fijados por la proposición de ley, se refieren ante todo a un régimen fiscal que penaliza el consumo de suelo e incentiva el proceso necesario de recalificación urbana, sobre la experiencia en materia y, en segundo lugar, la ampliación de las áreas sujetas a vinculaciones absolutas de «protección de la naturaleza»: dos medidas que en Italia son competencia del Estado y no de las regiones.

Sin embargo, frente a estas dos señales de buen gobierno tanto de las problemáticas urbanas como territoriales, referentes a dos temas que pertenecen a la reforma más general del gobierno del territorio que Italia espera desde hace muchas décadas, el urbanismo italiano querría asimismo una señal de concienciación por parte de

un gobierno, del que se aprecia, en general, el compromiso en relación con el país y, en particular, la competencia y la credibilidad de las decisiones hasta ahora establecidas, sobre la oportunidad de tal reforma. Es, de hecho, necesario y urgente ofrecer al país una estructura de principios, objetivos y normas para la planificación y el gobierno del territorio, es decir, esa ley nacional indispensable sobre los principios fundamentales del mismo que desde el 2001 se ha convertido en una obligación para el Estado, cuando una reforma constitucional ha confiado a las regiones la responsabilidad legislativa en esa materia, asignando al Estado la tarea de definir los principios fundamentales. Esto no ha sucedido y las dos medidas descritas se han quedado como dos señales de renovación, importantes, pero solo dos señales realizadas.

28.09.2012

Traducción del italiano Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO
Revisión Graziella TROVATO

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (*corresponsal*)

Anna Licia GIACOPELLI (*crónica*)

Giuseppe LO BOCCHIARO (*crónica*)

Universidad de Palermo

Las etapas de la programación y de la planificación integrada en Sicilia

Los instrumentos de la programación negociada para el territorio

A principios de la década de 1990, en Italia, coincidiendo con las reformas que la Unión Europea estaba poniendo en marcha para la modificación de los Fondos Estructurales de 1988 y para la programación

comunitaria, se activaron distintas formas de «programación global» encomendadas a varios instrumentos financieros de intervención público/privada. Entre éstos últimos los más significativos son: los Pactos Territoriales, los Proyectos Territoriales Integrados y los *Leader* (en sus tres fases: *Leader 1*, *Leader 2*, *Leader +*).

Se trata de instrumentos de intervención pensados en el marco de las políticas de desarrollo local y especialmente dirigidas a los territorios «débiles». Como consecuencia del fracaso del modelo de desarrollo exógeno, de matriz

¹ El texto se presenta como obra de reflexión común de los autores; de todos modos, los párrafos 1 y 4 fueron escritos por Anna Licia GIACOPELLI mientras que las elaboraciones

gráficas del artículo junto a los párrafos 2 y 3 fueron elaborados por Giuseppe LO BOCCHIARO.