

# VEINTE AÑOS DE URBANISTICA EN EMILIA-ROMAÑA\*

Por Giuseppe CAMPOS VENUTI \*\*

## I. La nueva administración del urbanismo

Si hay una región en Italia que desde hace veinte años ha conquistado el galardón de la mejor administración urbanística, ésta es probablemente Emilia-Romaña. Y utilizo a propósito el término "administración urbanística", porque la buena fama, a mi juicio merecida, la ha conquistado antes sobre el terreno político que sobre el cultural.

Sin una Facultad de Arquitectura, que durante años han sido en Italia los centros culturales de la disciplina urbanística, la región de Emilia-Romaña, ha hecho de las Entidades Locales y principalmente de los municipios, los centros de promoción urbanística que en un principio la universidad no ofrecía. Hoy esto ya no es así, ya que, por el contrario, en la Universidad de Emilia se enseña y se practica la urbanística no solamente en la Facultad de Ingeniería, sino también en la de Ciencias Políticas y en la de Letras.

El hecho de haber afrontado los temas urbanísticos desde la vertiente operativa de la administración, es quizás lo que ha constituido el punto fuerte de la urbanística de la Región, obligándola desde el principio a acompañar la praxis con la teoría. Y cuando esta praxis ha tenido que buscar sus bases estratégicas, éstas se han encontrado originariamente, más en la problemática estructural del régimen inmobiliario que en la superestructural de la arquitectura racionalista, que era la referencia tradicional de toda la izquierda urbanística italiana. La originalidad del enfoque urbanístico de Emilia-Romaña ha permitido así reanimar críticamente las indicaciones de la arquitectura racionalista en cuestiones de urbanística, sin perder por ello los valores culturales todavía vigentes, enriqueciéndolos y actualizándolos.

Es cierto, que en los primeros años después de la guerra, los municipios italianos no habían sido modelos de administración urbanística. Ninguno contaba con una tradición urbanística moderna como Amsterdam o Estocolmo y ninguno había sabido sacar provecho de las destrucciones bélicas para preparar un plan de vanguardia como Londres, Rotterdam o Varsovia. Milán lo había intentado con el apasionante concurso de ideas del invierno de 1945 y con el avanzado "Plan AR" (1), elaborado por los mejores arquitectos milaneses de izquierda: pero después, la ruptura de la unidad política que había surgido de la Resistencia, impidió que se llegaran a concretar los esfuerzos iniciales.

Lo cierto es que, por el contrario, en aquellos años, los municipios estaban considerados por la cultura italiana como los únicos responsables de las torpezas urbanísticas que se estaban propagando, pero ni los arquitectos ni los urbanistas se daban cuenta de que, históricamente, ellos eran también responsables del atraso urbanístico del país. Las luchas urbanísticas de los intelectuales eran con demasiada frecuencia genéricas y parciales, y sobre todo, no llegaban, casi nunca, a indagar cuáles eran las causas de fondo que provocaban el crecimiento caótico y especulativo de las ciudades italianas. Serían después, precisamente, las batallas políticas, las que pondrían al descubierto aquellas causas, hacia la mitad de los años cincuenta: el análisis del desarrollo urbano capitalista que la izquierda unió a la denuncia de las torpezas urbanísticas, y la campaña encabezada por el semanario "L'Espresso" sobre argumentos análogos.

Los municipios de Emilia-Romaña, hasta finales de los años Cincuenta, a pesar del amplio poder de sus sólidas administraciones de izquierda, no habían sido una excepción a la regla nacional. Así, el plan urbanístico de Bolonia, tenía como último objetivo "el millón de habitantes", y el de Modena

\*Traducción y notas de Carmen GAVIRA. El texto corresponde al publicado en el n.º 160 de "Edilizia Popolare". Mayo-Junio de 1981.

\*\*Profesor de Urbanística en la Universidad de Milán. Asesor de Urbanismo de la Región de Emilia-Romaña.

(1) "Arquitectos Reunidos" desde Albini hasta Rogers.

"el medio millón": las densidades de vivienda eran tan altas como las del nuevo plan de Milán y los servicios previstos eran tan escasos como los del viejo plan de Roma: incluso el centro histórico de Bolonia estaba destinado al derribo y su verde colina a ser invadida por el cemento.

Sin embargo, al comienzo de los años sesenta, los municipios de Emilia-Romaña decidieron sobre principios claramente políticos, la línea del cambio administrativo; superado el periodo de Reconstrucción, durante el cual habían sido postergadas incluso las necesidades populares para levantar el País, la izquierda emiliana se propuso explícitamente hacer de los municipios, no sólo el baluarte político de los trabajadores, sino también un centro de poder que contribuyese a su defensa social y económica.

La política presupuestaria y la urbanística, se convirtieron rápidamente en los ejes directores de esta nueva línea. Los presupuestos, que con grandes esfuerzos habían conseguido mantenerse en equilibrio después del malgobierno fascista, siguieron la línea keynesiana del "deficit spending", con la clara intención de realizar a través de los servicios públicos construidos, una primera forma de redistribución de la renta ciudadana (2). Los planes urbanísticos, antes de someterse acriticamente a las tradicionales exigencias del régimen inmobiliario, fueron progresivamente revisados con la intención de luchar contra la renta urbana y de desarrollar, como entonces se decía "una ciudad a la medida del hombre", es decir, un ambiente de vida y de trabajo adaptados a las necesidades de todos los ciudadanos y no únicamente a los intereses de los propietarios del suelo y de las viviendas.

Los planes de urbanismo de Emilia-Romaña, terminaron así por expresar, incluso antes que los presupuestos plurianuales, la nueva voluntad programática de las administraciones locales, pagando, en algunos casos, los costes de la ilusión "demiúrgica" bastante difundida entre los urbanistas de vanguardia. Exageraciones aparte fue, sin embargo, aquella, la voluntad de imponer por primera vez en Italia, el plan urbanístico como protagonista fundamental del desarrollo democrático de la ciudad.

La relación entre teoría y práctica que era el fundamento de la urbanística emiliana, se concretó enseguida en una serie orgánica de revisiones de los planes reguladores vigentes, y de elaboración de nuevos planes reguladores. Esto que fue definido con el eslogan de "la línea de las mínimas previsiones privadas" tenía, por ejemplo, el objetivo de reducir drásticamente las dimensiones megalómanas de los planes, con el resultado de eliminar amplias cuotas de renta potencial y, al mismo tiempo, de especificar con claridad las directrices de desarrollo de la ciudad, anegada hasta entonces en la expansión indiferenciada en "mancha de aceite".

Así, el enriquecimiento "político" de la urbanística, se insertaba en la tradición cultural de la arquitectura racionalista. En la práctica, al redi-

mensionamiento "horizontal" de los planes, se acompañaba siempre el vertical", con la progresiva reducción de la densidad de edificación, permitiendo así mejorar la calidad residencial y productiva de los nuevos barrios. Innovación política y tradición cultural de vanguardia se integraban de nuevo en la "línea de las máximas previsiones públicas", aplicada primero de forma masiva en los nuevos planes de construcción Económica y popular (PEEP) (y después en la difusión de los llamados "planes de los servicios públicos de barrio".

Contrariamente a lo que ocurrió en gran parte del país, los planes de vivienda social no fueron considerados en Emilia-Romaña como simple previsión asistencial para adquirir a bajo costo terrenos para viviendas de los trabajadores, y tampoco únicamente como coordinación de las inversiones públicas para viviendas. Por el contrario, aquellos planes, se transformaban en el instrumento esencial de los municipios para la intervención operativa sobre la ciudad: porque el plan elegía los mejores terrenos, generalmente los más céntricos, sustrayéndolos así a los designios de la especulación inmobiliaria y destinándolos a la integración de los trabajadores en el tejido urbano ya existente, en lugar de expulsarlos una vez más al extrarradio.

Los barrios populares insertos en el cuerpo vivo de la ciudad, fueron también aquellos a los que las administraciones destinaron el mayor gasto para los servicios, unificando así la nueva política urbanística y la nueva política presupuestaria. La rica dotación de servicios sociales de los nuevos barrios de construcción pública, puso de relieve entre otras cosas, con mayor fuerza, la exigencia de satisfacer las necesidades sociales todavía no realizadas en el resto de la ciudad. Y, a esa exigencia se respondió asignando para servicios públicos la mayor parte de los terrenos que habían quedado sin edificar en el interior del tejido urbano.

El despegue político de la renovación urbana, estaba conquistando en el campo de batalla los galones culturales que le habían faltado en sus comienzos, hasta llegar a afrontar la temática más exquisitamente cultural de la salvación de los centros históricos, que era patrimonio tradicional de restringidos círculos intelectuales. También en este campo, la unión Política-Cultura debería producir frutos innovadores: la realidad es que, para las fuerzas políticas de izquierda, no era posible convocar a los trabajadores a la defensa de la integridad arquitectónica de los centros históricos de los que diariamente continuaban siendo expulsados. Nació así, la "Línea Boloñesa" para los centros históricos que unía la salvaguardia arquitectónica a la salvaguardia social, es decir, que trataba de defender a la vez "los hombres y las piedras". De esta línea inicial se ha desarrollado después aquella más general de la recuperación del patrimonio edificado una política orgánica y global contra el despilfarro del patrimonio de viviendas que se extendió desde el centro histórico a la totalidad de la ciudad.

Sobre estas bases se difundía la renovación urbana de Emilia-Romaña. En el transcurso de los años sesenta fue tapizada toda la Región con Planes Reguladores que respondían a estos crite-

(2) Entendemos aquí por "renta" la suma de los salarios, los beneficios y las rentas.

rios generales: y cada municipio conquistado por la izquierda, la mayoría de las veces ponía de manifiesto el signo del cambio, corrigiendo en este sentido las decisiones urbanísticas precedentes.

La ejecución práctica de estos principios difundidos tanto en los grandes como en los pequeños municipios, ha producido, como se ha visto en la práctica, beneficios, no solo exclusivamente urbanísticos sino también sociales. Todas estas características de la urbanística de Emilia-Romaña: mayor equilibrio y desarrollo armónico de la ciudad, sistemático desánimo de las inversiones especulativas, amplia dotación de servicios públicos en todos los barrios urbanos y en los más pequeños centros, han contribuido también de forma sustancial a favorecer aquel desarrollo económico que más tarde se ha hecho típico de la Región.

Las mejores cualidades urbanísticas de las ciudades de Emilia-Romaña no han producido únicamente mejores condiciones de vida, es decir una reproducción de la fuerza de trabajo que favoreciese en el fondo tanto al trabajo como al capital. Estas cualidades representan también salario indirecto y por tanto, aumentan la capacidad de consumo, creando nueva demanda y nueva oferta de trabajo; estas cualidades determinan también una mejor disponibilidad laboral femenina: y de hecho, Emilia-Romaña ostenta una de las mayores tasas de ocupación femenina de Italia. Así pues, si las exageraciones iniciales sobre el papel demiúrgico del urbanismo eran erróneas, no era en cambio erróneo, el atribuir a la acción urbanística un papel fundamental en el gobierno de la colectividad, con efectos positivos bastante relevantes en relación con el desarrollo económico de la Región.

## II. El horizonte regional del urbanismo municipal

La renovación urbanística de Emilia, surge así de los municipios grandes y pequeños, pero la homogeneidad de la política que en ellos se practica no concierne únicamente al desarrollo individual de las ciudades.

Desde sus comienzos, la nueva política tuvo un horizonte supramunicipal, comarcal e incluso regional; los representantes de los municipios se reunieron primero informalmente para coordinar sus respectivas actuaciones, hasta dar vida después, a una Consulta Urbanística Regional (3) que se trasformó en un auténtico órgano de coordinación y de promoción.

En 1968, la Consulta, publicó una "Guía práctica para la redacción de los planes", una "Propuesta de Normas de Actuación" y un "Esquema de Reglamento de edificación". Poco después, propuso elevar hasta 75 m<sup>2</sup> por habitante las dotaciones de los servicios públicos que el Decreto Ministerial del 2 de abril de 1968 hacía obligatorio

en 35, 5 m<sup>2</sup> por habitante; al mismo tiempo se calcularon en detalle los costes de los equipamientos sociales y se propuso atribuir, de forma sistemática, una parte a cargo de las licencias de edificación, bajo forma de "impuesto de urbanización".

La Consulta hace también política nacional: toma iniciativas de cara al Gobierno y al Parlamento, examina críticamente las consecuencias de la Sentencia de la Corte Constitucional N. 55 y sugiere la línea de acción para afrontarla en los municipios y en el país. En definitiva, se va prefigurando de alguna forma la autonomía urbanística de las futuras regiones.

El horizonte supramunicipal de la nueva urbanística emiliana se implica a fondo en el tema de la planificación comarcal y regional. La comarcalización de los municipios nace de hecho, esencialmente, como un instrumento de coordinación urbanística y sólo posteriormente se va implicando en otros sectores de la programación intermunicipal. En sus comienzos, las comarcas nacen alrededor de los centros más importantes: Bolonia, Modena, Regio-Emilia, y poco a poco se fueron extendiendo a los centros: la temática preponderante es la de gobernar los desequilibrios que se creaban entre el núcleo central, industrial y terciario, y la periferia de los municipios circundantes, originalmente agrícolas y después rápidamente afectados por el desarrollo industrial.

En poco tiempo, el instrumento comarcal se difundió también en la llanura del Po y en el Apenino: y en este caso la temática preponderante de la comarca fue la de superar los elementos de atraso social y económico presentes en el área y, naturalmente, la de afrontar el desequilibrio existente entre las dos franjas marginales de la Región y la central situada a lo largo del eje de la Vía Emilia.

Era inevitable, sin embargo, que el primer objetivo afrontado por la comarca fuese el de la coordinación de la política urbanística local. Ya que, por ejemplo, un solo municipio que rechazase la política de contención dimensional de las previsiones privadas, tanto residenciales como industriales, creaba peligrosos desequilibrios dentro del área, determinando enojosas concentraciones, dañinas para el propio municipio y también para los vecinos.

Por tanto, la acción de coordinación urbanística comarcal, ha terminado por ser también una eficaz escuela de autogobierno, una toma de conciencia antilocalista, una primera experiencia de programación. Así, antes de la existencia de la Región, los municipios de Emilia-Romaña han experimentado voluntariamente la exigencia y la posibilidad de hacer crecer el sistema autonómico a través del acuerdo programático supramunicipal.

Sin embargo, como se ha visto, la homogeneización de la política urbanística municipal, no podía ser el único objetivo de la política comarcal. Nace así, ya en el transcurso de los años sesenta una visión urbanística regional que los municipios emilianos trataban de llevar adelante, para que sirviese al menos de marco de referencia territorial a los planes locales individuales.

Esta visión, parte del desequilibrio territorial

(3) La Consulta Urbanística Regional, es la reagrupación voluntaria de los municipios de la Región, para discutir y coordinar los problemas normativos, metodológicos y políticos que les afectan, independientemente del signo político de cada una de sus administraciones.

más evidente en Emilia-Romaña, aquél que contrapone las tres franjas paralelas de la región: llanura y montaña a los lados y eje urbanizado al centro; desequilibrio que, en realidad, se ha atenuado lentamente en este tiempo.

Es en la resolución de este desequilibrio, que surge en los años sesenta, una cierta contraposición institucional entre la comarca y la provincia. Las provincias de Emilia-Romaña de hecho, con la única excepción de Ferrara, localizada completamente en la llanura, se encuentran todas atravesadas por las tres franjas: desde Piacenza hasta Forlì el territorio de cada provincia tiene a un lado la zona apenina, del lado opuesto la llanura del Po y en el centro, la Vía Emilia con la mayor concentración de población, de infraestructuras y servicios, de producción y de renta (4).

Entonces no parecía posible que la provincia órgano de gobierno a la vez centralista (nacido para representar al poder estatal en la periferia) y sectorial (con competencias dispares y a la vez reducidas), pudiese constituir la institución ideal para la ordenación del territorio. A la provincia se oponían así las comarcas, autonomistas por naturaleza porque surgían de la convergencia voluntaria de los municipios, y espontáneamente programáticas porque se basaban en la coordinación de las políticas y de las decisiones locales. Se ha comprobado después, a la vista de los hechos, tras la primera experiencia regional decenal, que el aspecto institucional no representaba el papel de tornasol, para medir la validez del ente intermedio entre los municipios y la región: sino en lo que concierne al método programático sobre el que basar su acción de gobierno. Se vio también, qué carentes de toda dirección y coordinación nacional, las regiones habían desperdiciado la opción comarcal subdividiendo el territorio de forma irregular, inorgánica y a veces clientelar: 52 comarcas en el Veneto frente a las 15 del Piamonte. Comarcas minúsculas coincidentes o casi con la comunidad de montaña de un solo valle, y comarcas gigantescas como la del Área Metropolitana de Milán.

Cuando más tarde se vio que la reforma comarcal no conseguía transferirse a la Italia Meridional, incluso los más acerrimos defensores de la comarca, entre los que se encontraban los urbanistas de izquierda, se dieron cuenta de que los partidos políticos eran reacios a aplicar la reforma a todo el país con un acto administrativo. Así, un moderado aumento del número de provincias y en especial la radical refundición de éstas en sentido programático, pareció a muchos la solución válida para el ente intermedio. Nadie es capaz, sin embargo, de comprender, y mucho menos de justificar, el retraso e incluso la pereza con la que las fuerzas políticas se mueven sobre este tema: con el resultado de que ahora han vaciado las comarcas de sus potencialidades iniciales y no han sido capaces de ofrecer a las provincias los medios para despegar y sustituir a aquellas como ente programático definitivo intermedio entre la región y los municipios.

(4) Idem, nota (2).

Cerrado el paréntesis institucional y volviendo a la visión urbanística regional de los municipios de Emilia-Romaña, desearía recordar las características esenciales del marco territorial al que hacen referencia gran parte de los planes locales. Frente a una región orientada por completo en el sentido Este-Oeste, los planes en lugar de reforzar esta orientación, trataban de girarla en 90 grados, tomando el sentido Norte-Sur. Y no se trataba, por cierto, de una posición geométrico-formal abstracta, ya que el equilibrio territorial existente tendía a reforzarse en la dirección tradicional.

Así, sobre las infraestructuras ferroviarias, de carreteras y autopistas existentes en la Vía Emilia en dirección Este-Oeste, el sistema tendía a superponer nuevas infraestructuras; de esta forma, los asentamientos residenciales, secundarios y terciarios de la Vía Emilia se veían estimulados a crecer sobre sí mismos, soldándose en una larga conurbación lineal o bien a dilatarse sobre sus márgenes; de esta forma, la concentración demográfica a lo largo del eje principal ya dotado de infraestructuras y de servicios sociales urbanos y regionales, reclamaba cada vez nuevos servicios y nuevas infraestructuras. Mientras tanto, el Apenino continuaba despoblándose, su economía se debilitaba, su territorio se degradaba; y la llanura del Po a duras penas conseguía integrar agricultura e industria, acogiendo de forma desordenada sólo aquellas fábricas no demandadas por el eje industrializado Este-Oeste.

A este desarrollo territorial sesgado, se oponía desde el comienzo de los años sesenta, la nueva concepción urbanística regional de los municipios. Los planes de las ciudades a lo largo de la Vía Emilia, comenzaban a orientar las nuevas infraestructuras en dirección Norte hacia la llanura y en dirección Sur hacia las colinas. A la vez que se impedía la fusión de las implantaciones en dirección Este-Oeste; los esquemas comarcales intentaban la descentralización de las ciudades más grandes a lo largo de la dirección Norte-Sur, y por último, los planes de cada nivel manifestaban un notorio interés por las zonas extraurbanas y en particular por la cualificación y el desarrollo de las zonas agrícolas, hecho nuevo para la urbanística italiana que se había preocupado hasta entonces, sólo de las ciudades.

Interesa resaltar el último aspecto de esta primera visión regional de la urbanística de Emilia-Romaña, porque anticipa un salto de cualidad que será confirmado y desarrollado después con la puesta en práctica de la región. Se trata en realidad de una auténtica modificación disciplinar: porque hasta entonces, la urbanística italiana, las pocas veces que había afrontado la problemática territorial, lo había hecho dilatando mecánicamente el diseño de la intervención, sin preocuparse por desarrollar nuevos principios analíticos para el área extraurbana a planificar.

Irrumpir con los planes municipales y con los esquemas comarcales incluso en el área agrícola, significó pues comenzar a estudiar la problemática de los cultivos y la hidrogeología, así como el equilibrio socio-económico del campo. Tras esta elección disciplinar había además otro aliciente mucho más amplio: las comunidades de Emilia-Romaña co-

menzaban a superar la mítica e ilusoria ecuación "Industria = Desarrollo, restituyendo a la componente agrícola el papel fundamental que había tenido en el pasado de la región y que todavía hoy mantiene, ya que de Emilia-Romaña provienen entre otras cosas más de 1/7 de la producción agroalimentaria nacional.

También en este caso, la nueva política urbanística emiliana había contribuido a modificar positivamente las orientaciones y las opciones de gobierno local, ya que los desequilibrios socioeconómicos, presentes desde hace veinte años en el territorio regional, han sido afrontados de alguna manera; algunos no se han agravado y otros han sido francamente superados, lo cual también se debe a los elementos dialécticos que el nuevo discurso urbanístico ha puesto de manifiesto.

### III. La urbanística y el ente regional

En las cinco regiones con estatuto normal (5), la nueva institución heredó en los inicios de los años setenta los resultados de la acción, o de la innación, urbanística municipal y estatal; en Emilia Romagna, el último decenio ha visto surgir aquello que otras veces he llamado la "vocación urbanística emiliana", y a la región le tocó la pesada responsabilidad de llevarla adelante y desarrollarla. No es fácil dar un juicio sistemático de como este papel ha sido resuelto: A mi juicio se puede decir que no todas las expectativas han sido mantenidas y que quizás, algunas regiones que comenzaron con desventaja han avanzado en este terreno más rápidamente que Emilia-Romaña.

Pienso siempre, y éste es, naturalmente, un juicio de opinión, que en su conjunto, el nivel de la urbanística emiliana es todavía superior al de otras grandes regiones del país, esto no implica que de la urbanística emiliana no se pudiese esperar más en el último decenio. No es este el lugar para profundizar en esta cuestión: he creído oportuno explicitar la valoración crítica para que nadie la descubra intercalada entre la parte descriptiva y las alabanzas de las que este texto es también bastante rico.

La primera herencia urbanística recibida por la Región de Emilia-Romaña, estaba pues, constituida por un patrimonio de planes amplio y cualificado. Planes que, por lo general, eran ejecutados puntualmente sin perderse en los cajones de la administración local. La descentralización regional del proceso de aprobación, permitió cubrir rápidamente el territorio completo con los planes municipales, sin que ello fuese en detrimento de su calidad: como sucedió en numerosas regiones, incluso en Emilia-Romaña, la calidad de los instrumentos urbanísticos locales ha mejorado indudablemente en los últimos años. En muchas

regiones, sin embargo, lamentablemente el juicio es relativo a una situación precedente bastante atrasada y, por tanto, los efectos de esta mejora tardan en verse.

Sin embargo, si la finalización de la planificación local era un hecho que se daba casi por descontado en la Región, el salto de cualidad aparece en el terreno de la actuación. La capacidad programática del instrumento regional, su propia competencia para la asignación de las financiaciones para distribuir sobre el territorio, permiten en el último decenio una planificación sectorial de las inversiones absolutamente desconocida hasta entonces: y esto ocurre también en otras muchas regiones. Generalmente, se tienden a subvalorar los beneficios obtenidos en este aspecto por la descentralización regional: han sido olvidados demasiado pronto los efectos desastrosos de los peregrinajes por los pasillos de los ministerios de Roma, y las críticas sobre la reproducción de un nuevo centralismo regional, útil, evidentemente, para corregir los defectos que surgen, no deben hacer olvidar los pasos que se han dado hacia adelante.

Por ejemplo, en lo que concierne a la programación de la edificación de la vivienda pública, el último decenio ha marcado un cambio radical respecto al pasado y no solamente en Emilia-Romaña: los desequilibrios y los desórdenes de la gestión centralista precedente han sido superados en gran parte, y sólo la terrible carencia de financiaciones estatales ha impedido que los logros de la nueva gestión regional resalten con más evidencia en la ciudad. Sin la descentralización regional, la ciudad de Emilia no habría invertido, evidentemente, la mitad de las financiaciones en la recuperación de edificios, sustrayéndolos a las nuevas construcciones, operación que ningún organismo burocrático ministerial habría tenido el coraje de intentar.

Si para la difusión de los planes de urbanismo local y para la coordinación de las inversiones sectoriales, el balance regional es positivo, lo es bastante menos en el terreno de la legislación y de la planificación regional: no es difícil darse cuenta que la actividad de nivel municipal ha sido calificada con la acción del nuevo ente regional, mientras que éste encontró dificultades para poner de manifiesto sus aptitudes específicas. Y fijándose más, se advierte que las dificultades son claramente de tipo político, porque en el campo disciplinar, la región de Emilia-Romaña ha conseguido en cambio un notable éxito con el ahora ya conocido en Italia "análisis territorial", del cual hablaremos a continuación. Se invierte pues, la relación de los años sesenta: pudiéndose decir esquemáticamente que en la siguiente década de los setenta, la política pierde puntos y la cultura mantiene en cambio un alto nivel en la urbanística emiliana.

La ley urbanística regional, representa el retraso más llamativo, si pensamos que en muchos aspectos la práctica generalizada de los planes municipales y las decisiones de la Consulta Urbanística habían preparado ya una nueva disciplina que esperaba sólo el reconocimiento oficial de la Región. Por ejemplo, es sencillamente anacrónico que la ley urbanística emiliana haya sancionado,

(5) La Constitución del 1 de enero de 1948, dividió al país en 20 Regiones, de las cuáles 5 son de Estatuto Especial (tres fronteras: Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venezia-Julia, y las dos grandes islas: Sicilia y Cerdeña) que se formaron rápidamente tras la constitución, mientras las otras 15 de Estatuto Normal, se han formado en 1970.



con más de diez años de retraso, las decisiones tomadas por la Consulta sobre los estándares de los servicios públicos; y esto ocurrió, probablemente, por la indecisión a comprometer a la Región con opciones urbanísticas de tipo estratégico.

Cuando después, al término de la segunda legislatura regional, fue aprobada la ley, su contenido pareció a muchos bastante discutible. De hecho, la Región completamente diferente que también hacía referencia a principios ya sanciona-

dos por la práctica urbanística emiliana y que después la propia ley de Emilia confirmaría: sin embargo, la ley lombarda era una ley de principios, concisa y sencilla que dejaba a la planificación local el margen de elasticidad necesario dentro del marco de las innovaciones introducidas.

Por el contrario, la ley urbanística emiliana, a semejanza de la piemontesa aprobada un año antes, es detallada al máximo, inspirada abiertamente en la normativa de los planes urbanísticos

más relevantes, de bastante difícil aplicación a la realidad concreta de cada municipio. Los principios en que se inspira son los mismos, aunque mejorados, que habían servido de base a la ley de Lombardía, pero su meticulosidad exasperante la hace contraproducente: esto, es algo de lo que se han dado cuenta ya las administraciones regionales, pero, lamentablemente, las enmiendas parciales aportadas, no hacen más que añadir nuevos detalles a los detalles precedentes, en lugar de aligerarla definitivamente con una operación radical.

El retraso y la meticulosidad de la ley urbanística emiliana no han dañado, sin embargo, el desarrollo de la planificación local: es en cambio la planificación regional auténtica la que se ha visto paralizada durante toda la primera legislatura, y sólo pudo dar sus primeros pasos concretos al final de la segunda. Al comienzo de la década de los setenta, el país apenas había salido de la desilusión de la programación nacional (6), que de alguna forma se había revelado como un "libro de sueños". Ni las pocas e insatisfactorias experiencias de planificación concluidas a escala regional podían ser compartidas: antes que aceptar una planificación que fuese únicamente la suma de todos los asentamientos residenciales, industriales, terciarios y turísticos, de todas las infraestructuras megalómanas y de los equipamientos repetitivos reivindicados en las distintas provincias y municipios bajo la cobertura de ilusorias expectativas económicas y sociales, y en lugar de emprender este camino mixtificante se prefirió dejar en el punto de partida el Plano Territorial de Emilia-Romaña.

Evidentemente, esta no fue una decisión justa; a mi modo de ver se trató, por el contrario de una línea de renuncia, de una ocasión perdida para hacer arrancar a la Región con buen pie incluso en el campo de la urbanística. Sin un marco territorial de referencia, ni siquiera en curso de discusión, fue más difícil evitar que las decisiones erróneas, cargadas de consecuencias negativas, fuesen llevadas a la práctica: únicamente la madurez urbanística regional adquirida, permitió por ejemplo, que se impidiese la ejecución de una gran refinería proyectada en Val di Taro entre Parma y La Spezia, o que se construyese un nuevo tramo de autopista entre Milan y Arezzo, atravesando toda la región hasta cruzar sobre el Apenino romañolo, en concurrencia con la autopista E7 de Orte a Ravena todavía hoy no concluida.

Así pues, mientras la planificación regional sufría un frenazo, la Región de Emilia Romagna ofrecía, sin embargo, una contribución de notable interés para la problemática urbanística, creando un instrumento de análisis territorial que de forma orgánica y sistemática superaba la estrechez cognoscitiva tradicional, habituada a recoger información y analizar casi exclusivamente los fenómenos relativos al territorio urbano sin preocuparse del espacio extraurbano.

A fines de 1974, estaba prácticamente acabado el primer documento del nuevo proceso analítico, publicado con el título de "Metodología de base para la formación de los Planes Comarcales". El título, escondía públicamente bajo la etiqueta comarcal, un método de trabajo destinado a dar sus

mejores frutos a escala regional, y fue incluso concebido a escala regional. El sistema de análisis puesto en marcha en Emilia-Romaña, se basa en la fotografía aérea y en la teledetección, es decir, en la detección a medio satélite, combinada con la elaboración y la memorización electrónica de la información detectada.

A partir de la elaboración de un mapa técnico regional homogéneo, que por otra parte el Estado nunca se había ocupado de poner en marcha, el análisis tiene como fin, construir un método de conocimiento físico natural del territorio a través de las más diversas cartografías temáticas. Los distintos fenómenos investigados, son devueltos sobre el mapa según el criterio de la preponderancia, en base a subdivisiones del territorio en unidades de 25 hectáreas (500 × 500 metros): esta dimensión de la retícula de análisis, confirma que la escala de utilización óptima de los datos es mucho más la regional que la comarcal.

Los primeros análisis temáticos desarrollados, fueron los más sencillos, la altimetría y la clivometría, la edafología, la propensión a la destrucción hidrogeológica y la delimitación de las cuencas hidrográficas hasta los motivos agrícolas, la vegetación y la utilización general del suelo. Sucesivamente, mientras estos análisis eran progresivamente desarrollados y profundizados, se ponían en marcha otros más complejos sobre la erosión costera y sobre las cuevas naturales, así como el registro general de los terremotos y la formación de un programa de cálculo para la gestión del registro y la elaboración de los mapas temáticos de sismografía.

Creo poder afirmar que la difusión actualmente en curso en distintas regiones del nuevo método analítico territorial, ha sido fuertemente estimulado a partir de los primeros estudios de Emilia-Romaña: así como creo que incluso de este análisis de nuevo tipo relativo a fenómenos hasta ahora descuidados, y efectuado con los sistemas tecnológicos más modernos, surgirán los elementos característicos de la futura planificación regional. En el fondo, el nuevo planteamiento analítico, comparte el juicio político de crítica a aquella planificación que se identifica con un repertorio de necesidades, o peor, de aspiraciones ilusorias y contradictorias entre sí; lo que no significa una conclusión negativa, y por el contrario, propone implícitamente una planificación territorial de sentido análogo al contenido del análisis, y es esto exactamente lo que se está tratando de hacer en los últimos años.

#### IV. Un método experimental para la planificación regional

Lo que mitigó y más tarde venció las resistencias iniciales frente al Plan Urbanístico Regional, fue sin duda, también el patrimonio disciplinar

(6) El Gobierno de centro-izquierda (Democracia-Cristiana y Socialistas) de los años 60, había tomado como opción principal la introducción de la programación económica y social. Pero este objetivo fracasó clamorosamente y se abandonó al final de la década de los sesenta.

elaborado en los años setenta con el nuevo método de análisis territorial: a finales de 1978, el Plan Urbanístico Regional apareció en la nueva ley subrayado con una clara intención institucional y con alusiones precisas a la instrumentación analítica. La nueva ley urbanística, obliga incluso a la región, un poco ingenuamente a preparar el Plan Regional en el plazo de un año; indicación que afortunadamente la Región, con más realismo intentó eludir, porque era totalmente absurdo preparar un proyecto tan colmado de novedades fundamentales en un plazo tan corto y tan cercano.

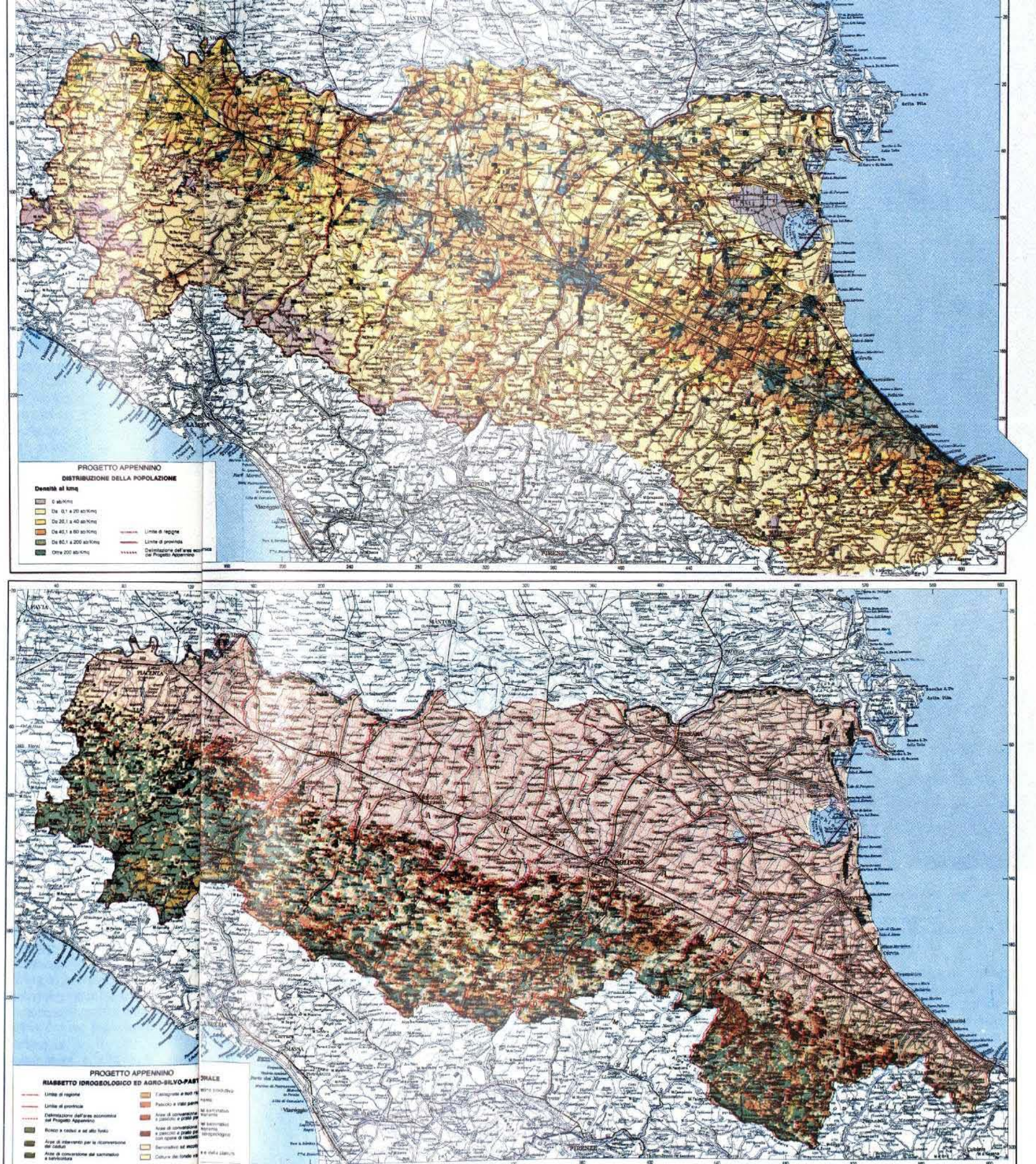
El peligro estaba en respetar sólo la forma y no el fondo de la ley, es decir, volver a caer en la formulación de un plan cuyas características habían sido ya justamente criticadas en el pasado, llegando también a la errónea conclusión de arrinconar el propio plan. No existían elementos de valoración capaces de seleccionar asentamientos e infraestructuras, áreas a proteger y localización de grandes servicios, por lo tanto, el Plan Regional de Urbanismo corría el peligro de aparecer como una simple ampliación de las metodologías de planeamiento experimentadas ya a escala urbana.

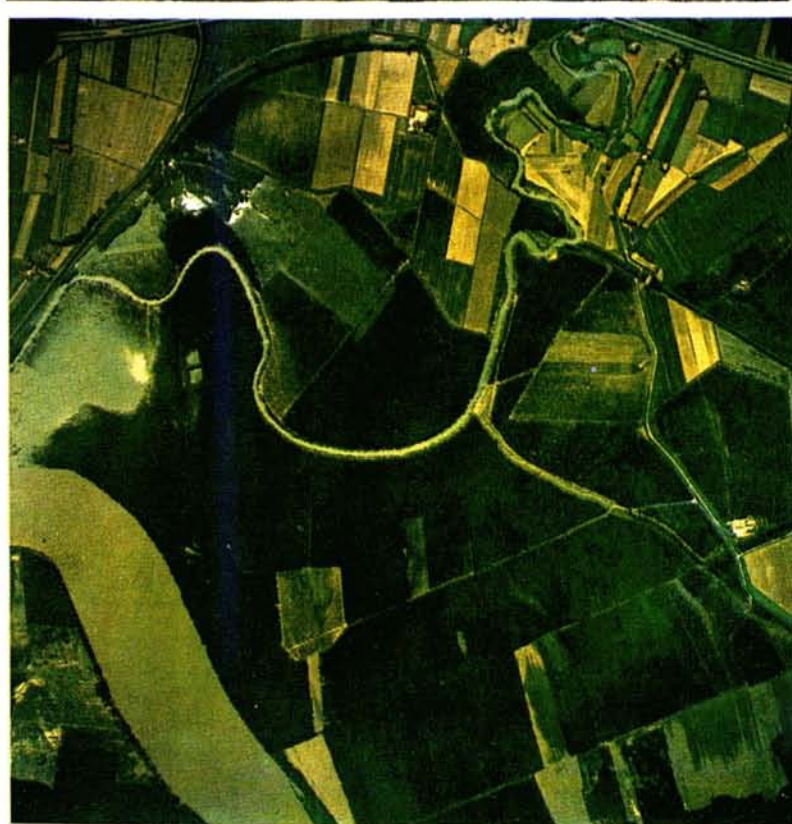
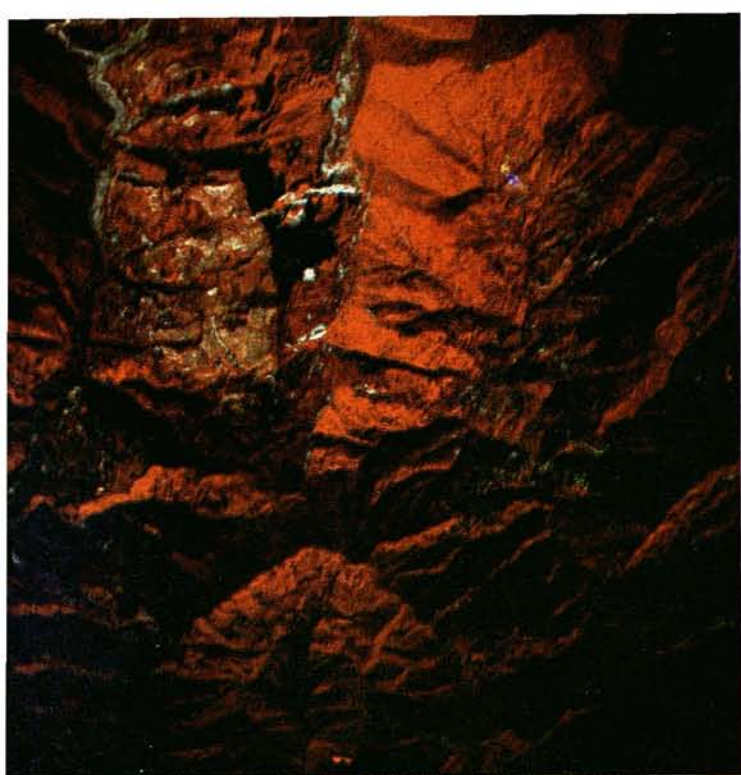
El proceso original que se sugirió para preparar la planificación territorial de la Región de Emilia-Romaña, surgió precisamente de la búsqueda de una nueva metodología; una metodología que busca sus coordenadas de una parte en la profundización global del problema de los desequilibrios regionales (que era ya patrimonio tradicional de las entidades locales y de la cultura urbanística de la Región), y de otra parte, en el desarrollo de las recomendaciones procedentes de los numerosos análisis territoriales realizados más recientemente.

Por encima de la dialéctica, no resuelta, de la entidad intermedia— comarca, provincia o lo que sea— la esencia de los desequilibrios y de las potencialidades regionales, radica en la existencia de las tres franjas territoriales paralelas: el Apenino, la Vía Emilia y el área Cispadania. A estas tres zonas regionales, relativamente homogéneas y en cierto modo contrapuestas, ha acabado por unírsele una cuarta área: la Adriática, caracterizada por una nueva problemática distinta y específica. Se decidió retomar el tema partiendo de estas cuatro áreas para aclarar las ideas, si bien, sobreponiendo el tradicional análisis urbanístico-constructivo y socioeconómico de los planes urbanos al nuevo análisis territorial de tipo físico-natural.

Nació así la hipótesis de "los cuatro proyectos", operación que fue considerada completamente contingente y experimental, en el sentido de que no se piensa que sea capaz de constituir un modelo repetible, y, sin embargo, está destinada a poner de relieve los problemas que se han de entrecruzar como instrumento preparatorio en la formación del Plan Regional. Una vez finalizada esta fase, y alcanzado el plano regional, los proyectos relativos a las cuatro áreas, están destinados con toda posibilidad a desaparecer; pero lo que sí debería permanecer es la problemática que ellos sacaron a la luz, y el uso un tanto manido del término "proyecto" en este caso no tiene el significado habitual de operación compleja, ni de algo destinado a afrontar y resolver un problema sectorial

*Las tres franjas diferenciadas del territorio regional: el Apenino, la Via Emilia y la llanura Cispadana, quedan reflejadas en los mapas de distribución de la población y de localización óptima de los cultivos, bosques y pastos.*





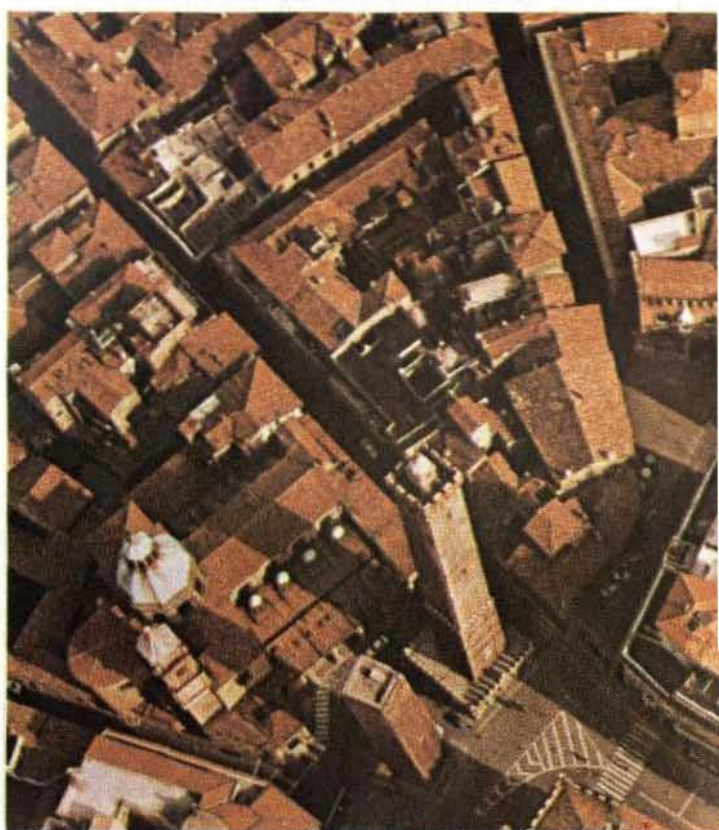
*Dos elementos técnicos básicos para el planeamiento en Emilia-Romaña: la cartografía temática elaborada con ayuda de la teledetección y la foto aérea, y el tratamiento electrónico de los datos. De esta forma, el mapa deja de ser un "instrumento estático" difícil de poner en relación con los otros instrumentos del planeamiento y se transforma en la "fotografía" del fenómeno estudiado permitiendo su localización.*

específico o el problema multisectorial de un área reducida: para entender mejor, digamos que los cuatro proyectos en cuestión no tienen nada que ver con el "Proyecto vivienda" o con el "Proyecto piloto para el Delta del PO" (7).

Para mantenernos dentro de la interpretación del lenguaje, el término "proyecto", se usa aquí en el sentido de sistema de propuestas y de ideas-guía concretamente realizables, capaces de dirigir la

transición de todo un territorio. Por lo tanto, no es ni un plan urbanístico ni un programa socio-económico, y mucho menos, un acto administrati-

(7) La Región de Emilia-Romaña había hecho la experiencia de la programación por proyectos, con el objetivo de resolver problemas sectoriales específicos como el de la vivienda, o problemas territoriales particulares como el del área de la desembocadura del Po.



*La recuperación del centro histórico, característica esencial de la urbanística emiliana: Santarcangelo de Romagna. Ferrara. Forlì. Cesena y Bolonia.*

vo de otro tipo clásico, sino que quiere ser más bien, una operación de cultura política tal, que pueda producir efectos sobre los sucesivos actos políticos y técnicos, comenzando por el propio Plan Territorial Regional. Algo pues, capaz de servir de punto de apoyo a la vocación urbanística emiliana y a las conexiones establecidas por ésta en el pasado con el desarrollo de la Región, para relanzar a escala regional dicha vocación y sugerir

nuevos medios que contribuyan a su desarrollo.

A decir verdad, la concepción original de los cuatro proyectos se desdoblaba en una operación bilateral de comprobación; una sobre las "políticas de intervención" realizadas por el sistema de autonomías (Ayuntamientos, Provincias, Regiones y otras entidades territoriales), y otra, sobre inversiones realizadas concretamente por la intervención pública en el territorio. La realización de esta doble

comprobación, hasta hoy ha fallado, debido a la dificultad crónica de las entidades públicas italianas para gobernar a través de balances contables, la propia técnica de contabilidad del Estado y la de las entidades locales, rehuyen el empleo de la contabilidad tradicional para medir la validez sectorial y territorial de las inversiones, no solamente las previstas en los balances de operaciones de cuenta corriente, sino también las previstas por cuenta de capital.

En mi opinión, esta es la enésima confirmación de que la cultura política italiana está bastante más condicionada por las "convicciones" que por los "conocimientos": de que es mucho más ideológica y programática, más interesada en los aspectos institucionales que en los de contenido. El hecho es que un elemental control posterior de los efectos producidos por el gasto, no representa como debería la guía de los gastos futuros, que siguen decidiéndose siempre "a priori", faltos muchas veces de las bases de conocimientos indispensables.

De los cuatro proyectos, por ahora solamente se está concretando la parte relativa a las políticas de intervención y a las relaciones que tienen éstas políticas con toda la problemática territorial, social y económica. El que haya sido precisamente el Proyecto apenino el primero en prepararse, no es desde luego casual. Por una parte, porque el Apenino representa tradicionalmente la zona menos desarrollada de la Región, y por tanto es de la que primero hay que preocuparse, y por otra parte, porque el Apenino constituye el área más claramente extraurbana, o sea, aquella en la que los nuevos componentes analíticos territoriales están destinados a poner de relieve con mayor capacidad de condicionar el conjunto de las comprobaciones que el proyecto pensaba efectuar. El método alternativo utilizado no es de las "convicciones",

que muchas veces se plasman en reivindicaciones corporativas, sectoriales, unilaterales, irracionales, sino más bien, el método del "conocimiento" de los fenómenos más importantes que se presentan en el territorio, para investigar sus causas y los factores que son capaces de estimularlos o de corregirlos.

Tras la presentación del Proyecto Apenino en su primera redacción, es posible que haya otras redacciones posteriores, dado que se trata de una operación problemática, los otros tres proyectos; el del Adriático, el de la Vía Emilia y el de la Cispadani, estaban en curso de elaboración contextual y probablemente serán presentados al mismo tiempo.

El Plan Territorial Regional, debería también garantizar que las decisiones tomadas, fuesen compatibles y capaces de producir juntas efectos unificados, y no por el contrario, ser contradictorias entre sí. Por otra parte, el Plan debería especificar decisiones sobre el campo concreto de la urbanística, sin pretender que esta disciplina en cuanto tal, sea capaz de sustituir la programación socio-económica.

Para realizar estos objetivos, el Plan Territorial Regional podrá tener dos sistemas de previsión diferentes, el de un plazo "temporal" definido y el de un plazo "atemporal" indeterminado. Al primero harán referencia todas las indicaciones específicas relativas a los asentamientos y a las infraestructuras que se realicen con inversiones públicas y privadas en el periodo estimado financieramente previsible y compatibles con los objetivos preestablecidos. Al segundo sistema pertenecen las previsiones y la política territorial dirigida a la defensa y revalorización de los recursos agrícolas y ambientales, del equilibrio hidrogeológico y de los bienes culturales naturales y artificiales, existentes y potenciales.



Las previsiones del sistema atemporal, podrán coincidir con algunas de las previsiones temporales allí donde la disponibilidad financiera admita inversiones prioritarias: mientras que las restantes previsiones temporales, encontrarán su espacio en las áreas consideradas no indispensables del sistema ambiental atemporal.

El Plan Territorial Regional, reflejará explícitamente las alternativas relativas a las intervenciones de su nivel y de aquellas acordadas o decididas por las instituciones de nivel superior (nacional o interregional): pero representará también la sede natural para la verificación de las intervenciones previstas por el nivel institucional de base. Esta última idea, expresa la exigencia de modificar cuando sea necesario, la planificación local existente mediante el uso de una planificación regional: y sugiere también la idea complementaria de utilizar el conjunto de las asignaciones de usos de los planes locales como instrumento de la planificación regional.

Esta operación es posible, por ejemplo, unificando reorganizando mediante el Plan Regional, mejor que mediante una ley, formas disciplinadas de los planes locales, como por ejemplo la normativa pormenorizada para las distintas zonas agrícolas, la subdivisión y las características de las distintas clases de viabilidad, o las modalidades de intervención operativa en los centros históricos. Lo cierto es, que la experiencia ha demostrado que es erróneo el uso excesivo del instrumento legislativo para tomar decisiones que una normativa de planeamiento habría traducido de forma elástica y la vez más detallada.

Es significativo en este aspecto el caso de la ley veneta y toscana sobre la reglamentación de zonas agrícolas: las dos disposiciones legislativas a pesar de ser muy detalladas, formulan prescripciones que

tratan de la misma forma a las colinas históricas que rodean Florencia y a las marismas toscanas, con el resultado de constreñir la planificación local en los límites de una red demasiado estrecha y demasiado ancha a la vez.

La opción del Plan regional en cambio, aunque integrada en los distintos niveles, evita estos defectos: naturalmente esto comporta decisiones mas programáticas que ideológicas, que se basan más en el conocimiento específico que en convicciones genéricas, y obliga a todos a asumir sin equívocos su propia responsabilidad, proporcionando en definitiva (incluso en ausencia de disposiciones legislativas), una mayor seguridad del derecho.

## V. La prueba del Proyecto Apenino.

A pesar de haber sido planeado para contribuir a la preparación del Plan Territorial Regional, los cuatro proyectos, y el Proyecto Apenino en particular, no son un instrumento urbanístico sino mas bien una operación interdisciplinaria destinada a intentar la conexión entre el cuadro programático y el Plan Territorial. La parte presentada del Proyecto Apenino, es la concerniente todavía al control de las inversiones.

La cultura del conocimiento que representa la base para el control de la política desarrollada sobre el territorio, hunde sus raíces en el patrimonio de los análisis y de las propuestas construido tras largos años de compromiso de gobierno de las instituciones locales del Apenino: los Municipios, las Comunidades de Montaña, las Comarcas y la Provincia, las Cooperativas, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, las Organizaciones sindicales de los trabaja-

*La nueva urbanística se extiende desde el centro histórico al espacio extraurbano. Bolonia: Vista general del centro histórico. La Colina Corticella, un nuevo barrio. Zona agrícola del municipio. Operación de recuperación urbana en el centro.*



dores y de los empresarios, los partidos políticos, las asociaciones culturales y recreativas, y por último, en el nuevo sistema de análisis territorial puesto en pie por la Región y en la experiencia acumulada a lo largo de las dos legislaturas de Emilia-Romaña.

En realidad, es cierto que tras la caída demográfica de los años cincuenta y sesenta, combatida inútilmente con la política economicista y asistencial de las "áreas deprimidas", el Apenino de Emilia-Romaña ha cesado hoy de perder población: pero también es cierto que esta población es ahora anciana y corre peligro de perder nuevas capas de población joven.

Por otra parte, fue, precisamente, la dilatada presencia del hombre sobre las montañas y las colinas, la que impidió en el pasado la degradación hidrogeológica que se ha hecho cada vez más grave con el éxodo demográfico, haciendo de Emilia-Romaña la región más degradada hidrogeológicamente del país después de Calabria. Para afrontar esta degradación, las instituciones locales han favorecido la aparición de cooperativas de trabajadores que se ocupan de la "manutención territorial" y que hoy cuentan con miles de adeptos: pero esto no basta todavía y una de las propuestas que han surgido es la de transformar en ese sentido la estructura de muchas pequeñas empresas de construcción que hasta ahora se dedicaban a la edificación de las residencias secundarias que salpican el Apenino.

La solución radical frente a la degradación hidrogeológica, pareció ser en un principio la de la repoblación forestal indiscriminada, por otra parte ya financiada por los primeros programas de intervención regional: un trabajo de Sísifo si se piensa que el bosque cubre sólo un tercio de la superficie apenina regional y se compone en su mayor parte de árboles destinados para leña que es necesario regenerar para transformarlos en auténticos bosques. Además, durante muchos decenios la repoblación forestal estaba destinada a absorber las inversiones ofreciendo ciertamente notables ventajas para el restablecimiento del sistema, pero ofreciendo contrapartidas económicas sólo para la mano de obra empleada en este sector que, por cierto, no es muy numerosa.

En este punto, sin embargo, el examen entrecruzado de los mapas temáticos, realizado para todo el territorio regional, ha permitido controlar sistemáticamente lo que ya había sido indicado por la experiencia. Y es que más de la mitad de los terrenos degradados, se encuentran en la franja de la montaña baja y de las colinas, mientras el resto, está en su mayor parte disperso a lo largo de los cursos de agua y en las zonas de barrancos. Se trata de la franja de los terrenos arcillosos, donde los errores de la política agraria nacional han estimulado durante casi un siglo la formación de empresas agrícolas dedicadas al cultivo de sembrados: empresas que, aparte de ofrecer contrapartidas económicas bastante pobres a los cultivadores, representan, precisamente a causa de los cultivos practicados, un incentivo permanente para la degradación, una causa continua de erosión y de corrimientos de tierra.

Por otra parte, la franja de las tierras arcillosas representa el lugar óptimo para la repoblación forestal, precisamente por la naturaleza del suelo. Y para terminar; repoblar centenares de miles de hectáreas de montaña de colina en el periodo relativamente breve considerado necesario para hacer frente a la degradación (20 o 30 años como máximo), no sólo representaría una carga financiera insostenible, sino que sería ciertamente imposible de realizar por la colosal aportación de mano de obra que requeriría. Lo que antes he denominado como ecologismo genérico, es así comprobado y redimensionado con los elementos puestos en evidencia con el análisis territorial, el cual por otra parte, se encarga de proporcionar también soluciones alternativas concretas.

El Proyecto Apenino recoge todas estas experiencias sin representar por ello la suma de las peticiones formuladas por los Municipios, las Comarcas y las Comunidades de Montaña, constituyendo por el contrario un cuerpo de análisis seleccionados y de propuestas autónomas, que trata de llevar a cabo el examen de la política realizada y de recabar una síntesis que tiene como fin afrontar los desequilibrios y los atrasos nodales del Apenino. En el Proyecto Apenino, además, es más explícito que en los otros tres, el propósito de utilizar, y también de superar los límites de la "cultura de la ciudad" para realizar una más amplia "cultura del territorio": y precisamente por ello, se abandona el mito del desarrollo ligado exclusivamente a la industria, que también en Emilia-Romaña y de forma particular en el Apenino, ha provocado desequilibrios y contradicciones.

Así, el punto de arranque del Proyecto, no es ya el desarrollo industrial o artesanal característico de la estrategia tradicional economicista, y tampoco la ordenación hidrogeológica, característica de la más actual estrategia del ecologismo genérico: el punto de arranque es por el contrario, la defensa y la valoración de "los recursos humanos", indispensables para afrontar a la vez los problemas socioeconómicos y los territoriales. El objetivo esencial del Proyecto Apenino es el de mantener a los hombres en las montañas y en las colinas, para que ellos se ocupen de la defensa territorial y del renacimiento económico, proporcionando allí, los medios de una nueva condición social igualitaria y no, como hasta ahora, dependiente.

En realidad ¿cómo pretender llevar al hombre al territorio del Apenino para contrarrestar su degradación, sin ofrecerle contrapartidas económicas convenientes en las granjas agrícolas? Y a la vez ¿qué utilización del suelo económicamente válida se puede sugerir que sea compatible con la baja densidad demográfica del Apenino?

La respuesta la proporciona la zootecnia bovina, sector hacia el cual la Región había demostrado ya gran interés, con importantes inversiones, que no habían resuelto, sin embargo, el problema de la autosuficiencia alimenticia, (Italia tiene un importante déficit externo en la importación de piensos), ni el problema de la contaminación de las llamadas "Cuadras sin tierra".

En este aspecto, Emilia-Romaña se ha distinguido hasta ahora por la financiación de "los

establos asociados" y de "las cuadradas asociadas" (8) a los que los campesinos confieren su propio ganado eliminando así la pesada carga de cuidar personalmente centenares de pequeñas cuadradas y establos. Esta solución, representa, incluso socialmente, un gran paso adelante, pero no resuelve todavía la dificultad ecológica de la eliminación del estiércol ni ha permitido hasta ahora un consistente desarrollo del patrimonio zootécnico, maltratado además por los reglamentos de la CEE que favorecen las cuadradas continentales.

La granja zootécnica, no necesariamente grande pero que disponga de prados y pastos, resuelve en cambio los problemas ecológicos, esparciendo y utilizando los desechos orgánicos de los animales, garantiza la rentabilidad de la operación agrícola incluso con poca mano de obra disponible, y permite sustituir los sembrados que en la montaña y en la colina rinden poco y favorecen la degradación del suelo: en efecto, la sustitución del sembrado de cereal por el prado y el pasto en la franja apenina intermedia podrá impedir la degradación hidrogeológica de forma tan eficaz como la repoblación forestal, garantizando a la vez la base alimenticia para las cuadradas y proporcionando por tanto buenos resultados económicos y ecológicos.

Para evitar equívocos, recuerdo que la producción de biogás (9) a partir de los desechos orgánicos parece por ahora válida únicamente en las cuadradas de ganado porcino que cuentan siempre con un gran número de cabezas y garantizan por tanto el mínimo indispensable de producción energética: en el caso de las granjas porcinas, además, la existencia de las granjas sin tierra es inevitable, porque para esparcir el estiércol sobre el terreno requeriría disponer de enormes superficies.

A los potenciales resultados económicos y ecológicos del prado y del pasto, habría que añadir sus ventajas sociales; ya que las jóvenes generaciones de campesinos estarán animadas a quedarse en el Apenino, no sólo por la mayor remuneración de los nuevos cultivos, sino también por el hecho de que una actividad como la zootecnia requiere más profesionalidad y especialización y comporta una cualificación tecnológica general de la agricultura afectada. No se debe olvidar, que de hecho, no es sólo suficiente una buena renta para garantizar la disponibilidad ocupacional de los jóvenes, y que estos buscan gratificaciones imposibles de encontrar en las anticuadas empresas agrícolas de las colinas o las montañas.

Desgraciadamente, es cierto que la zootenia italiana atraviesa un periodo de crisis debido por

una parte a la propia debilidad estructural y de otra, a la política agrícola del Mercado Común, muy dañina para las cuadradas italianas. Y también es cierto que no será fácil imponer al gobierno italiano ni al Mercado Común, una nueva política agrícola si las instituciones regionales y los propios productores no son capaces de poner en experimentación estructuras más modernas y avanzadas, comenzando, precisamente, por el sector zootécnico, que representa, después del petrolífero, la carga más pesada de la balanza de pagos italiana.

La propuesta que surge del Proyecto Apenino, es pues la de transformar los usos del cultivo de cerca del 10% de la superficie de cereal en terrenos arcillosos que tienen una pendiente superior al 20 %, pertenecientes en su mayoría a la franja altimétrica intermedia que va de los 400 a los 800 metros sobre el nivel del mar. El coste de la operación (incluso con los precios corregidos por la devaluación), no debería superar el millón de liras. No hay que subvalorar el hecho de que la transformación de cultivos es realizable en cada granja en un periodo inferior a tres años, sacrificando por tanto únicamente la renta de dos años laborables.

Naturalmente, como soporte de la intervención, deberá ponerse en marcha una compleja organización de asistencia técnica y financiera, favoreciendo y no imponiendo la concentración parcelaria, las formas de asociación y cooperación y las instalaciones industriales necesarias para la transformación y la comercialización de los productos zootécnicos.

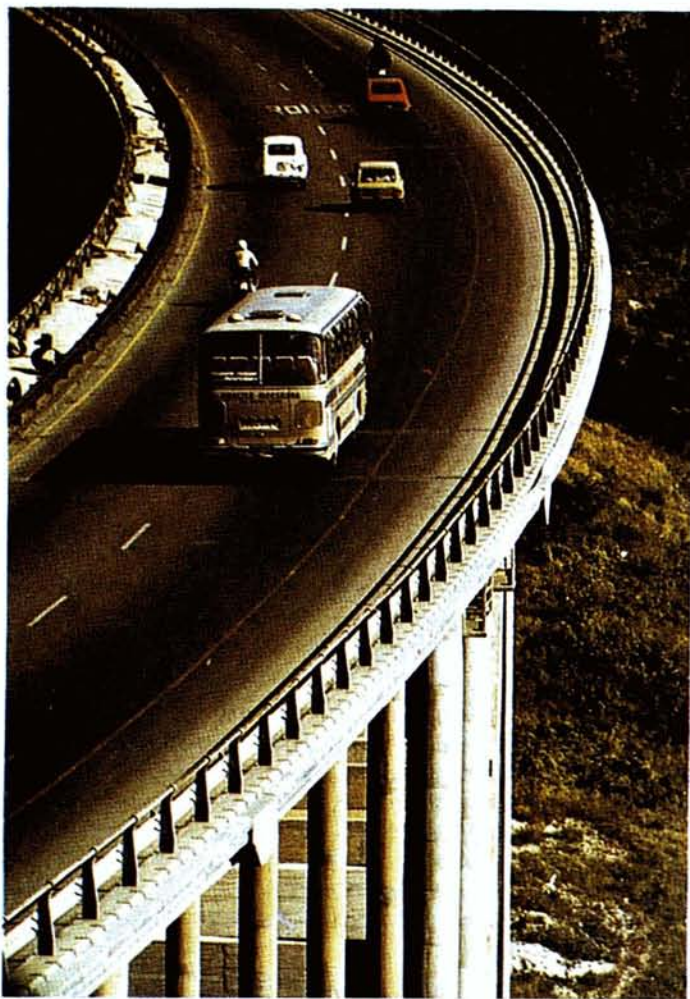
De cualquier manera, el resultado final, no vendrá representado únicamente por la duplicación del patrimonio bovino del área (y se trata de previsiones extremadamente prudentes), capaz de aumentar en un 20% el total de la cría regional. El resultado más importante, estará constituido por una cualificación general del Apenino. Una cualificación a la vez social, económica y ambiental, porque con una sola operación se perseguirán a la vez los tres objetivos.

En este marco, el papel primario otorgado a la repoblación forestal, deja de ser una acción indiscriminada, casi ideológica, es decir, a realizarse únicamente por razones de principio. Quedando de hecho deducidas las 100.000 hectáreas para transformar en prados y en pastos, otros terrenos degradados o abocados a la degradación, sobre los cuales es indispensable intervenir rápidamente para evitar mayores daños en curso, terrenos sobre los que no es posible intervenir con la transformación en prado-pasto. Se trata de los terrenos con las pendientes más pronunciadas de los situados a lo largo de los cursos de apeo o en las cotas más altas sin ningún asentamiento humano cercano: son más de 50.000 hectáreas a repoblar con absoluta prioridad, aunque sea contentándose con bosques para leña, con un costo que supera hoy los dos millones y medio de liras por hectárea, y que, por tanto, no será inferior al gasto global que sería necesario para transformarlos en prados y pastos.

El volumen de estas inversiones para la repoblación forestal, es bastante considerable, pero

(8) Establos y cuadradas asociadas: son edificios con fines productivos realizados de forma asociada por los pequeños agricultores, con ayuda regional y municipal, para superar los métodos de la ganadería individual. Los resultados son notables, tanto por la mejora cualitativa y cuantitativa de la producción, como por la eliminación del trabajo más pesado para el campesino. El campesino conserva la propiedad, no sólo de la tierra, sino también de los animales y a cambio paga (en especie) los costes de la gestión de la producción bajo esta nueva forma.

(9) El Biogás, es gas metano de origen biológico que se obtiene de la fermentación artificial del estiércol animal.



*La autopista: sobre el Po y a través del Apenino*

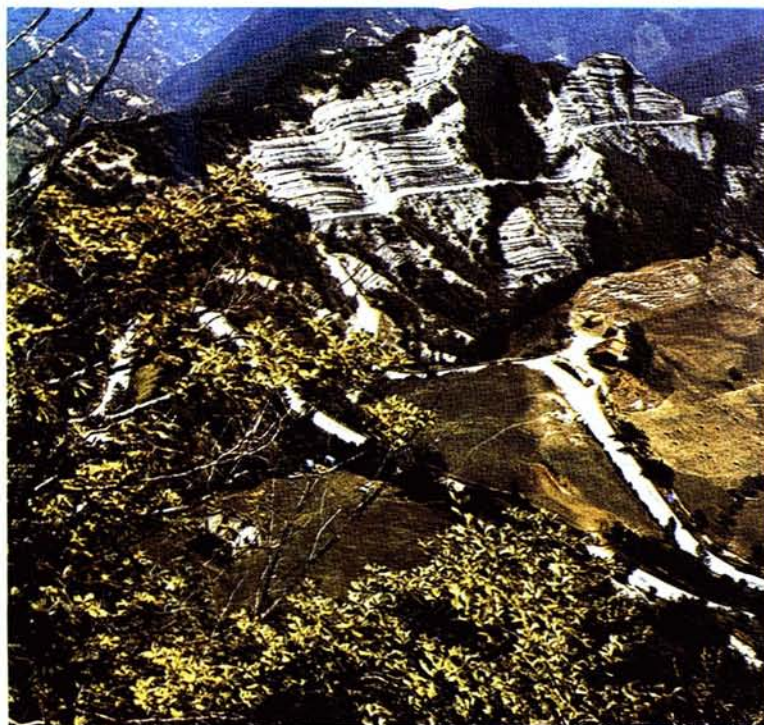
probablemente será más difícil de encontrar la mano de obra necesaria que las asignaciones. Es en este sentido que deberá procurarse la reconversión de las pequeñas empresas de construcción de la zona hacia los trabajos de manutención territorial, garantizando la ocupación con programas a largo plazo y si fuese necesario, financiando la transformación tecnológica y productiva. El incremento del actual patrimonio de bosque supondrá en total un 15%, pero habrán sido preparadas las defensas indispensables contra la degradación del suelo, después de lo cual, el problema de los bosques podrá ser afrontado con mayor amplitud, incluso en el marco del programa preparado por el Plan Apenino para los parques naturales regionales.

El rechazo de las instalaciones industriales como instrumento mítico del desarrollo, no significa, por cierto, el ostracismo a la industria en el Apenino, en donde ya existen pequeñas industrias dispersas. La operación propuesta en este campo, tiene un valor más táctico que estratégico: han sido localizadas una docena de lugares en los cuales se prevé concentrar la iniciativa regional para la formación de áreas equipadas para la industria. La finalidad de las áreas industriales en estos centros, es prevalentemente la de garantizar el empleo a la escasa mano de obra joven que a corto y medio plazo no podrá ser absorbida por el sector primario y terciario.

También en el sector turístico, el Proyecto Apenino rechaza la tradicional y mítica función de "arrastre" que se ha traducido siempre en lamentables resultados de tipo consumista y especulativo. Esto se concreta en los objetivos de racionalizar y de reforzar la capacidad hotelera, de destinar las nuevas instalaciones hoteleras colectivas más al uso común de turistas y residentes que en la realización de sorprendentes programas turísticos de doble temporada, de especializar el turismo y el tiempo libre en el Apenino, más hacia la breve y repetida frecuentación de la población urbana de los valles, que hacia grandes vacaciones para los veraneantes de todo el país.

Este objetivo, se combina válidamente con el de la drástica reducción de nuevas parcelaciones en el Apenino y con la reutilización del patrimonio de edificios no ocupados que corren el riesgo de degradarse. En estas condiciones se encuentra casi 1/6 de las 150.000 viviendas actuales del área, y la mayoría de ellas (el equivalente a 22.000 viviendas) está compuesta de casas dispersas o situadas en pequeños núcleos en vías de abandono por parte de sus habitantes. El análisis territorial ha permitido así concretar una alternativa precisa a la proliferación de nuevos asentamientos turísticos ha realizar con la recuperación de viviendas previstas por los instrumentos urbanísticos municipales y asistido con ayudas regionales. Una vez más, a los beneficios económicos directos para las comunidades locales, se unen ventajas para la estructura territorial y ambiental.

Finalmente, el análisis sistemático de la organización social, ha confirmado en este terreno una situación bastante aceptable. De la vivienda a los



*El Proyecto Apenino: La búsqueda de ventajas económicas y sociales para sus habitantes, allí donde éstas producen también ventajas para el sistema natural*

servicios escolares, de los equipamientos deportivos a las instalaciones sanitarias; las dotaciones sociales del área Apenina, aparecen más con una exigencia de racionalización que de incrementos masivos; y esto es así, bien a causa de su escasa población, o bien por las intervenciones realizadas por la administración local y regional en el último decenio. El único sector manifiestamente insatisfactorio, es el del transporte colectivo, todavía insuficiente, y el de las vías de comunicación que, especialmente a lo largo de los grandes ejes del fondo de los valles, soportan decenas de años de abandono por parte de la Empresa Nacional Autónoma de Carreteras (ANAS).

La necesidad de intervenciones en el campo social, descrita detalladamente en el Proyecto Apenino, no modifica de ninguna forma la estrategia alternativa que surge de las conclusiones al examen aquí realizado: que no es la de reivindicar una lluvia de obras públicas sobre todo el área, o disposiciones económicas de tipo asistencial. El Proyecto lo que ha hecho es poner en claro la debilidad de fondo del sistema territorial en su totalidad: que es la de una zona donde es necesario proponer un nuevo equilibrio entre las necesidades del hombre y las de la naturaleza, buscando ventajas económicas y sociales para la organización humana, allí donde éstas produzcan también ventajas para el sistema natural y viceversa.

De lo escrito hasta aquí, se entiende que considero el Proyecto Apenino como una nueva manifestación de la vocación urbanística democrática de Emilia-Romaña. Es cierto sin embargo, que al conjunto de la operación de los cuatro proyectos, le cuesta trabajo convertirse en patrimonio esencial de la acción programática regional, y que la propia innovación constituida por el análisis territorial, es subvalorada y utilizada menos de lo que sería necesario. Además, los Consejeros regionales, no han contribuido siempre con entusiasmo a los trabajos del Proyecto Apenino, manifestando a veces una sistemática indecisión para revisar sus propias políticas de gestión ordinaria y extraordinaria.

Es más, la primera operación de revisión y de desagregación territorial prevista para el Plan Apenino, ha sido reenviada "sine die": se habían localizado sobre el Apenino, cuatro áreas representativas en las que la confrontación entre los productores, las instituciones y los problemas territoriales específicos, deberían proporcionar las sugerencias operativas para pasar del Proyecto a la actuación. El bloqueo a la revisión del Plan Apenino constituye así un síntoma de la dificultad programática general en la que se encuentran las instituciones y las fuerzas políticas del país en el que Emilia-Romaña no es una excepción.

Volviendo a nuestro caso concreto, es quizá interesante recordar que la nueva urbanística de Emilia-Romaña, nace "política" y se transforma en "cultura", pero ha conseguido sus mejores éxitos cuando la cultura era plenamente sostenida por la política: puedo únicamente desear que en el futuro sea así de nuevo.