

Italia: La nueva ley de urbanismo: principios y reglas

Documento preliminar: primeras reflexiones y propuestas

Para el mejor conocimiento de los derroteros que están tomando actualmente los urbanismos europeos y dada la profundidad cultural que presenta el intenso debate que se está desarrollando en Italia sobre la reforma urbanística pendiente, parece de sumo interés poder transcribir el siguiente «Documento preliminar. Primeras reflexiones y propuestas» sobre *La nueva ley de urbanismo: principios y reglas* que ha sido elaborado por el Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) italiano, como propuesta para discutir abiertamente. Su texto ha servido de base sobre la que se ha articulado el debate en el ámbito del XXI Congreso nacional del INU, celebrado en el Aula Magna de la Universidad de Bolonia, Iglesia de Santa Lucía, entre el 23-25 de noviembre de 1995. El INU es una organización semi-pública que agrupa a todos los urbanistas italianos asociados, una especie de Unión de Colegios profesionales regionales de urbanistas. El presente documento se traduce, gracias a la gentileza de la Dirección de la Revista *Urbanistica informazioni*, a partir de su publicación como suplemento de la misma, vol. XXIV, n.º 141, mayo-junio 1995. Próximamente la propia *Urbanistica Informazioni*, n.º 146 (marzo-abril 1996) dará cuenta de este Congreso, esperando publicar las actas del mismo en breve (1).

I. PRINCIPIOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En la difícil fase histórica que está atravesando Italia, son cada vez más numerosos los que reclaman poseer *reglas* como instrumento esencial de garantía para la convivencia civil. Invocan justamente el respeto general a las regulaciones normativas y la necesidad de reducirlas y simplificarlas para que sean conocidas, comprendidas y compartidas; pero también reclaman la oportunidad de tener regulaciones permanentes, por encima de los diversos grupos políticos, sociales, económicos, incluso, por encima de otras normas modificables, las cuales hemos de respetar precisamente porque reflejan la alternancia fisiológica de las posiciones políticas del gobierno de la cosa pública.

El problema de las reglas y normativas implica también el aspecto decisivo de la transformación urbana, territorial y medioambiental de Italia. Pero quizá, como sucede en este momento, es necesario realizar un esfuerzo por parte de todos, para que tales reglas no sean consideradas como una limitación a la creatividad cultural y a la actividad económica, sino para que signifiquen, por el contrario, un elemento de apoyo de la cultura y la economía; cuyos representantes de ambas disciplinas, por otra parte, deberían reconocer conscientemente su necesidad. Las reglas para una nueva legislación urbanística deben aplicar los principios de tres problemas fundamentales:

a) los instrumentos de la planificación y los correspondientes niveles competenciales;

b) la evolución de los contenidos del planeamiento; y
c) el régimen inmobiliario o, mejor, el mecanismo con el que la planificación y la actuación urbanísticas se enfrentan con el régimen inmobiliario.

En el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico, esto implica rechazar la rigidez, justamente criticada, de la concepción de los planes «en cascada»; mas, para ello, debe buscarse en la diversidad de las competencias administrativas una asignación de los roles que correspondan a las efectivas responsabilidades institucionales y que faciliten la distinción entre opciones estratégicas y opciones operativas. De este modo, se agilizaría la evolución natural de la disciplina urbanística, nacida para planificar tan sólo lo edificado y que se ha ido ampliando después a todo lo que afectase al territorio, llegando ya a la planificación del paisaje y avanzando hacia el medioambiente y hacia otros muchos aspectos del tratamiento de los ecosistemas. Y, por último, preparar un mecanismo adecuado para el planeamiento y la actuación urbanística que asegure un tratamiento equitativo (*perequato*) de la propiedad inmobiliaria objeto de la transformación urbanística; es decir, optando por sustituir la expropiación generalizada por unas reglas generales de equidistribución, capaces de garantizar la calidad de las intervenciones.

Por encima de estas tres cuestiones fundamentales, la regulación de la nueva legislación urbanística debería responder a dos características esenciales. En primer lugar, a la necesidad de poner de manifiesto los aspectos éticos de estas reglas, de favorecer por todos los medios la transparencia de las opciones, en tal modo que se vuelvan a legitimar las normas y los actos de una disciplina como la urbanística que ha estado revestida durante demasiado tiempo por sospechas y acusaciones, a menudo justificadas. Y en segundo lugar, esta regulación normativa debería responder a la absoluta

(1) Para una mejor inteligibilidad del documento, se han procurado dejar entre corchetes o directamente insertados en su contexto los conceptos y denominaciones técnicas más peculiares. Traducción del italiano de Sagrario del Río Zamudio, revisada y adaptada por J. G. Bellido.

necesidad de concretar las reglas, garantizando de esta manera su comprensión y su fácil aplicación mediante su instrumentación práctica sin dar lugar a complicaciones ni interpretaciones.

2. LEYES E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

2.1. El nivel nacional

La ley de urbanismo de 1942 era mejor, sin duda, de lo que se ha pensado durante muchos años sobre ella; era una ley de principios, válida para todo el país. Al menos, desde este punto de vista no ha recibido críticas: se sugiere que también la nueva debería seguir siendo una ley de principios, incluso recogiendo y coordinando algunas innovaciones presentes en las más recientes leyes regionales. A la ley de 1942 todavía se le ha sobrepuesto un gran número de leyes y *leyecitas*, creándose en el sector urbanístico la tan justamente criticada plétora legislativa.

Tras la nueva ley de urbanismo será, pues, oportuno hacer un estudio de un «texto único» destinado –cuando se adopte– a reorganizar completamente la materia urbanística. La verdadera desregulación no consistirá entonces en la supresión de normas válidas aprobadas en el pasado (como se ha hecho a menudo en los últimos años), sino en la eliminación de la estructura legislativa redundante y, a veces, incoherente, dispersa en una gran cantidad de textos diferentes, difíciles de memorizar y casi imposibles de aplicar. La creación de la nueva ley de urbanismo deberá servir, por lo pronto, para suprimir diversas leyes directamente derogables. Por otra parte, la premisa de un texto único para la materia urbanística, sugiere hacer lo mismo con otras materias afines. Ojalá se usara el urbanismo como banco de pruebas de una operación que debería incluir también la materia paisajístico-ambiental, la defensa del suelo y la hidrogeología, el tráfico, la vivienda pública y, en general, todas las normas que atañen a la edificación y al territorio.

La ley vigente no prevé un nivel nacional de planeamiento urbanístico y, francamente, parece excesivo proponerlo. Sin embargo, deberá considerarse la hipótesis de un Marco territorial de referencia nacional [*Quadro territoriale di riferimento nazionale*] con carácter esencialmente indicativo, elaborado por la Administración central del Estado y concerniente a las principales opciones infraestructurales, las indispensables estrategias medioambientales y las indicaciones para los parques naturales, presentado juntamente con los programas financieros de los sectores de la construcción, de la ciudad, del territorio y del medioambiente. Su finalidad es la de orientar los comportamientos de todos los sujetos públicos y privados que operan en el país, pero especialmente para proporcionar el marco de las grandes opciones que el Gobierno central deberá acordar con los Gobiernos regionales, para defenderlo cuando sea preciso, incluso

a nivel europeo. De cualquier modo es necesaria la creación de un Centro nacional de recogida y elaboración de todas las informaciones relativas al territorio, que permita al Gobierno la publicación anual de un documento oficial sobre el «estado del territorio y del medioambiente».

Partiendo de una base informativa común, será entonces necesario afrontar de manera operativa la tradicional separación italiana de los diversos aspectos disciplinares de la materia urbanística, en términos de la toma en consideración [*conoscenza*], autorización y control. Las instituciones públicas, del nivel nacional al local, deberán reorganizar su propia capacidad de intervención, para hacer que la información y la decisión se gestionen de forma colegiada o unificada, eliminando los controles en paralelo en todo lo referente al urbanismo, al medioambiente, la contaminación o la defensa del suelo; así se reducirían drásticamente los plazos y la aleatoriedad de las decisiones que conciernen a los particulares, pero garantizando también una información pública orgánica de las alternativas reales sobre el territorio. El problema de agilizar y acelerar los procedimientos decisorios y de control es indudablemente muy importante y debe afrontarse seriamente por todos los niveles del Gobierno.

Mas el problema de fondo que se plantea es el de concertar y unificar las decisiones y el control: ya sea cuando en una alternativa concurren diferentes niveles institucionales o cuando, por razón de la materia, coincidan diferentes entes competentes. Se trata de una radical reforma de la Administración pública, para la que será necesario estudiar atentamente sus modalidades, utilizando en gran medida la planificación territorial como instrumento de decisión y control. Reforma que sólo podrá emprenderse desde una perspectiva de descentralización regional en sentido federalista. De todos modos, es preciso superar el actual absolutismo autoritario de algunos componentes de la Administración estatal, obligándoles, cuando menos, a que indiquen a las instituciones descentralizadas regionales, provinciales y municipales cuáles serán sus programas de intervención [*programmi d'intervento*] y obligándoles a que escuchen a dichas instituciones cuando éstas formulen sus posibles propuestas de modificación. Su finalidad es que, en todo caso, tales programas de intervención se conozcan y recojan formalmente en los instrumentos de planificación de los diferentes niveles.

2.2. El nivel regional

La legislación regional en materia urbanística, hasta hoy, ha considerado los principios sólo en lo referente a los procedimientos de aprobación y a los contenidos de los planes subordinados: materia que sería mejor poder coordinar de conformidad con los principios de la nueva ley nacional. La legislación regional respecto a la planificación, en cambio, se ha caracterizado por un fuerte exceso prescriptivo, acabando por asimilarse, en

gran manera, a unas normas urbanísticas tipo e impidiendo de este modo una evolución disciplinar más orgánica o fisiológica.

La legislación urbanística regional deberá estar, por tanto, vinculada a los verdaderos y adecuados contenidos de unas directrices [*indirizzo*] para la definición de las políticas regionales, generales y sectoriales que contemplen conjuntamente la ciudad, el territorio y el medioambiente.

Las experiencias llevadas a cabo desde la planificación territorial regional [*pianificazione territoriale regionale*] son, por otro lado y en su conjunto, bastante criticables, configurándose a menudo como compendios de reivindicaciones y aspiraciones genéricas, carentes de referencia con la realidad operante; y tal valoración crítica vale también para la planificación regional sectorial [*pianificazione regionale settoriale*], en particular, en lo referente a la movilidad en el transporte. Es distinto el juicio que se pueda hacer de la planificación regional paisajística [*pianificazione regionale paesistica*], prevista por la Ley 431/1985, donde, en el mejor de los casos, se trata de una experiencia positiva que, sin embargo, ha mostrado su enorme dificultad para acometer activamente una disciplina del paisaje directamente ejecutiva, por ser a una escala regional demasiado amplia. El *Marco* de referencia territorial, instrumento obligatorio para las regiones, deberá tener las características de un programa de estructura [*programma strutturale*], selectivo y temporal, de las políticas y de las consiguientes alternativas regionales. El principal nudo por deshacer será el de componer de forma unitaria la pluralidad de orientaciones y de indicaciones propias de las instituciones representativas de los diferentes niveles y de los demás entes de interés público que operen sobre el territorio.

Hasta hoy se ha asistido a las decisiones unilaterales tomadas por una institución o un ente hostigado por todos los demás, con resultados paralizantes; antes que, en el mejor de los casos, se han arriesgado a poner en pie fatigosamente «acuerdos programáticos» o «conferencias intersectoriales» que, además y en general, contemplaban sólo intervenciones singulares, aisladas de su marco territorial.

Es preciso emprender con decisión la solución de todo esto –al representar uno de los problemas de fondo del gobierno descentralizado–, pero desde una perspectiva concreta y operativa de tipo federal, superando todos los sectorialismos y multiplicando la eficacia de las decisiones regionales. Esto podrá hacerse si se configura el *Marco* de referencia territorial como sede idónea para el encuentro y acuerdo de todas las instituciones públicas, en lo que se refiere a las políticas y a las grandes opciones regionales y nacionales dentro del territorio de cada región. La formación o la puesta al día del instrumento regional obligaría a discutir y concertar las opciones fundamentales, por ende, tanto con los representantes oficiales de los ferrocarriles (FS) o de los transportes urbanos (ANAS), como con las autoridades de las cuencas hidrográficas o con las

superintendencias de las provincias o municipios afectados de modo específico, encuadrándolas en el ámbito de las opciones regionales más generales y comprometiéndose todos a realizarlas o a converger en su realización cada uno desde su competencia. La atribución de nuevas competencias a las regiones, en el marco de una perspectiva federal, podrá facilitar el proceso de unificación de las decisiones y de los controles, con la condición de que se proceda a la descentralización de forma antiburocrática, mirando a su eficiencia.

La expresión cartográfica del instrumento urbanístico regional será esencialmente simbólica: es decir, las intervenciones requerirán sucesivos instrumentos que podrán, tanto ser asignados a los diferentes niveles de la planificación territorial, como consistir en planes de actuación [*progetti attuativi*] redactados por las instituciones o por los promotores competentes. Las directrices del instrumento regional serían todavía vinculantes para todas las instituciones públicas y, en particular, para las provinciales y municipales, las cuales deberán explicitar sus características de ejecución en sus respectivos instrumentos de planeamiento.

En el caso de la planificación paisajístico-medioambiental, a que se refiere la Ley 431/1985, se resolvería formulando, junto con el instrumento de planificación regional, las directrices generales de garantía, en especial, en lo referente a la parte cartográfica; atribuyendo explícitamente al plan territorial provincial [*piano territoriale provinciale*] la responsabilidad ejecutiva de las determinaciones paisajístico-medioambientales que tuvieran carácter obligatorio. Pero la estrategia medioambiental del instrumento regional debería incorporar también las previsiones derivadas de la Ley 183/1989, sobre los planes de cuenca, y por la posterior Ley 349/1991, sobre los planes de los parques; asimismo estas previsiones serían interpretadas, en términos ejecutivos, por el plan territorial provincial.

A las leyes de directrices sectoriales –por cada una de las materias de la política regional que se aplican al territorio (ordenación urbanística, vivienda pública, movilidad, actividades mineras, cuencas hídricas, áreas protegidas, eliminación de residuos, etc.)– les corresponderían instrumentos sectoriales programáticos que incluso deberán entrar a formar parte del *Marco* de referencia territorial. La «colegialidad» de tales instrumentos sectoriales, componentes orgánicos del instrumento general, se corresponde con la necesidad de superar, desde la fase programática, la discriminación disciplinar, derivando de ella los mecanismos de autorización y control igualmente colegiados que garanticen en todos los niveles la unicidad, la rapidez y agilidad de su gestión.

Éste es el segundo aspecto nodal, ya mencionado, de la incapacidad crónica del sistema de gobierno italiano para coordinar y unificar las opciones de los entes públicos. Porque el falso pluralismo del sistema público no contempla sólo las grandes opciones y las

intervenciones estratégicas de la comunidad, sino también la materia de las intervenciones privadas, sometidas siempre a numerosos controles y autorizaciones separadas, a menudo contradictorias entre sí, lo que multiplica desmesuradamente los tiempos de cada procedimiento, causando gravísimas deseconomías, sin garantizar, por otro lado, ninguna calidad a dichas intervenciones. Asegurar un mecanismo de colegialidad a todos los sistemas de autorizaciones públicas, no sólo unificando los informes positivos o negativos, sino también los controles *a posteriori* sobre el resultado de las intervenciones, representaría una verdadera y auténtica revolución de los procedimientos urbanísticos y edificatorios, recuperando la clamorosamente demandada legitimidad del papel y del prestigio de la propia Administración pública.

Se instituiría, además, en todas las regiones que todavía no lo tuvieran, un Centro regional de información territorial, capacitado para que convergieran en el Centro nacional las informaciones necesarias; las informaciones consideradas indispensables se recogerían en todas las regiones de forma generalizada y se garantizaría sobre todo su periodicidad y puesta al día continua.

Las leyes, las políticas y los instrumentos regionales, integrales y sectoriales, serían objeto de un balance de resultados urbanístico-ambientales, obligatorio al terminar el mandato de la Administración regional saliente, que se correspondería, más articulada y detalladamente, con el documento sobre el estado del territorio y el medioambiente formulado por el Gobierno nacional. De este modo, se introduciría también en este sector la práctica, desconocida en Italia, de presentar las cuentas de resultados y no sólo de los presupuestos; en definitiva, certificando cuantas promesas se hubieran mantenido.

2.3. Los Planes provinciales y metropolitanos

La búsqueda de una planificación urbanística supramunicipal dura ya cuarenta años y ha intentado explotar con poco éxito las dos posibilidades ofrecidas por la ley: el Plan territorial de coordinación [*piano territoriale di coordinamento*] y el Plan intermunicipal [*piano intercomunale*]. Este último, en los años sesenta y setenta, coincidía con el ámbito de los entes territoriales existentes; pero, como el *piano territoriale di coordinamento* carecía de referencia a un ente institucional electivo, se tenía que limitar a extender la metodología del plan usada para cada municipio. Cuando, sin embargo, la Ley 142/1990 hubo reconocido a las provincias como entes intermedios, atribuyéndoles la responsabilidad del *piano territoriale di coordinamento*, el ámbito de las interrelaciones dominantes se ha ampliado mucho y, en buena parte del país, coincide con la provincia; la cuál, por otra parte, brinda también la indispensable referencia político-institucional.

Además, muchos urbanistas pensaron que la opción del Plan territorial de nivel intermedio —que es de todos modos necesaria— permite acometer otro problema irresoluto de la planificación, cual es el de una más neta separación entre opciones estructurales [*scelte strutturali*] y de actuación ejecutiva [*scelte attuative*]. En concreto, como principio, se atribuiría a las primeras el Plan territorial de coordinación provincial [*piano territoriale di coordinamento provinciale*].

Los contenidos del nuevo Plan territorial provincial, como instrumento obligatorio, estarían representados mediante un sistema medioambiental y otro territorial referente a los asentamientos y equipamientos. Los contenidos del sistema medioambiental estarían constituidos por los invariantes territoriales, es decir, por aquellas vinculaciones permanentes y directamente obligatorias, a que se refieren las Leyes 431/1985, 183/1989 y 349/1991 y, en general, por las directrices suministradas con el instrumento regional actualmente existente. Los contenidos del sistema de asentamientos (residenciales, industriales, terciarios) y de equipamientos (dotaciones puntuales, redes de infraestructura y zonas verdes públicas), constituirían las opciones estructurales programáticas y seleccionadas por el plan, previstas a medio plazo. Estas previsiones resultarían indirectamente vinculantes porque vendrían operativas sólo mediante sucesivos instrumentos de actuación que podrían intervenir tanto en los niveles subordinados de planificación municipal (de carácter directamente obligatorio), como mediante planes ejecutivos (*progetti esecutivi*) elaborados por las instituciones u operadores competentes.

Como en el caso del instrumento regional, la creación y puesta al día del Plan territorial provincial será la sede adecuada para el encuentro y acuerdo entre las entidades públicas —en particular, de los ayuntamientos— y para consulta de los intereses privados concernientes a las políticas y a las grandes opciones dentro del territorio de la provincia. La participación activa en las decisiones y en la formación del Plan territorial provincial de todas las instituciones públicas operantes en el territorio, modifica radicalmente la tradicional concepción de los planes «en cascada», vinculando así las opciones estructurales del Plan a todas las instituciones que en él deban identificarse. Y ya con la directa participación de los interesados, sería el Plan territorial provincial el que seleccionase a los ayuntamientos que deberán dotarse también del *piano comunale strutturale* (plan municipal estructural), que podrán limitarse a elaborar únicamente el *piano comunale operativo* (plan municipal operativo) sin poder presentar previsiones de trascendencia territorial.

Todas las políticas y las grandes opciones regionales se desagregarán en el Plan territorial provincial, cuando sea necesario, acompañado de los Planes sectoriales provinciales [*plani settoriali provinciali*], como partes integrantes del instrumento general. También, a nivel provincial, será preciso superar la separación por materias, diseñando mecanismos de autorización y

control colegiados que garanticen unicidad, rapidez y agilidad de gestión. Las políticas y los instrumentos de los Planes provinciales, generales y sectoriales, serán objeto de un balance de resultados urbanístico-ambientales, que sería obligatorio una vez finalizado el mandato de la Administración provincial saliente.

El Centro provincial de información territorial no será simplemente una institución separada del análogo Centro regional, sino que tendrá también la competencia de coordinar las informaciones urbanístico-ambientales de base, que las recogerá de la escala municipal. En ocasiones supliría a los ayuntamientos no obligados a tener el *piano comunale strutturale* en la recogida y puesta al día de sus informaciones de base.

La aprobación de los Planes territoriales provinciales o metropolitanos es competencia regional. La elaboración de las evaluaciones será desarrollada ex profeso por órganos técnicos del Consejo Regional, al que corresponderá la aprobación definitiva del entero proceso concertado. En el territorio de las áreas metropolitanas se aplicarían todas las reglas previstas para las provincias, a las que se añadirían las disposiciones especiales para las áreas metropolitanas. El Plan territorial metropolitano [*piano territoriale metropolitano*] sustituirá en este caso al Plan territorial provincial y, al mismo tiempo, podrá desarrollar para todos los municipios del área—incluidos los nacidos de la separación de la antigua capital metropolitana— las funciones del *piano comunale strutturale*.

2.4. Los piani comunali

La atribución al nivel provincial de las opciones estructurales correspondientes a grandes zonas territoriales [*area vasta*], no evita necesariamente que se reproduzca a la escala municipal la distinción entre Plan director [*piano direttore*] y plan de intervención [*piano d'intervento*]. Es verdad sin embargo que, una vez definidas las opciones estructurales a escala provincial, no todos los municipios presentarán la perentoria necesidad de poseer un Plan director, pudiendo muchos de ellos, por contra, confiar sus necesidades de transformación a un Plan de intervención más simple. No obstante, no debe confundirse esta distinción entre los dos tipos del *piano comunale* con la que contiene la Ley de urbanismo de 1942 entre Plan regulador [*piano regolatore*] y Programa de edificaciones [*programma di fabbricazione*], o entre Plan regulador general [*piano regolatore generale*] y plan parcial [*piano particolareggiato*]. De hecho, en la Ley 1.150/1942 el *piano regolatore* es, al mismo tiempo, *piano direttore* y *piano d'intervento*, ya que, junto a contenidos estructurales a medio plazo, ofrece además vinculaciones expropiatorias inmediatamente obligatorias. Ello explica porqué, una vez malograda la reforma urbanística general, el carácter director del *piano comunale* se haya transformado progresivamente en sentido ejecutivo, ganando en operatividad, pero perdiendo en flexibilidad.

La contradicción entre operatividad y flexibilidad, empero, ha estallado en términos exquisitamente jurídicos, con el tema de la indemnización de las vinculaciones expropiatorias; no resuelta ni con anterioridad a la fallida reforma urbanística de 1963 ni posteriormente con el intento de escisión entre el derecho de propiedad del suelo y el derecho de edificación, que contempla la Ley 10/1977. Dividir la planificación municipal—en un primer instrumento de tipo estructural y con carácter director (a menudo sustituido por el planeamiento de grandes zonas [*piano di area vasta*]) y en un segundo instrumento de tipo ejecutivo, con características de intervención directa (indispensable para todos los municipios)— podrá contribuir notablemente a superar la vetusta inconstitucionalidad del urbanismo italiano.

El *piano comunale strutturale*, instrumento urbanístico obligatorio sólo para los ayuntamientos indicados por el Plan territorial provincial, será un plan con carácter estructural y director, con la tarea de definir el escenario relativo a las políticas y a las grandes opciones previstas en el territorio a medio plazo; plan municipal que, además de confirmar o de proponer la modificación de las opciones estructurales ya indicadas por el Plan territorial provincial, añadiría aquéllas que fueran propias del nivel municipal. La Administración municipal, en la primera parte de su mandato, podrá someter para su verificación el *piano comunale strutturale* vigente y podrá modificarlo una sola vez y de forma orgánica.

Respecto a los actuales procedimientos de objeciones y alegaciones en contra—que, de hecho, no hacen más que permitir que emerjan intereses particulares—deberán privilegiarse formas de participación que propicien la expresión de los intereses difusos. Los plazos de tramitación, por parte del ayuntamiento, y de aprobación, por parte de la provincia, se reducirán drásticamente gracias a la participación de esta última desde el momento de la iniciación del plan.

De los contenidos urbanísticos del *piano comunale strutturale* quedarán los tradicionales, relativos al sistema de usos del suelo (residenciales, industriales y terciarios) y de equipamientos (instalaciones puntuales, redes de infraestructura y zonas verdes públicas). A éstos, se añadirán los nuevos contenidos relativos al sistema medioambiental; en especial, los relativos a la actuación del Plan territorial provincial en lo referente al paisaje, la regeneración fisiológica del tejido urbano y territorial, el sistema hidrogeológico y la eliminación de residuos. La definición cartográfica de las previsiones del *piano comunale strutturale* será la necesaria para individualizar correctamente las opciones estratégicas del plan.

Las determinaciones del *piano comunale strutturale* serán directamente obligatorias e incidirán sólo en lo referente a las determinaciones vinculantes paisajístico-ambientales que la jurisprudencia siempre ha considerado válidas por tiempo ilimitado. Las otras previsiones de contenido urbanístico y medioambiental devendrían, en cambio, de carácter obligatorio por un

plazo limitado, sólo hasta la tramitación de los *piani comunali operativi* posteriores o hasta la aprobación de los Planes ejecutivos [*progetti esecutivi*] individualizados en el propio plan (infraestructuras, grandes equipamientos).

El *piano comunale operativo* será, por el contrario, un instrumento urbanístico obligatorio para todos los ayuntamientos, los cuáles, en caso de su incumplimiento, serán sustituidos por la provincia. Sus contenidos urbanísticos y medioambientales –correspondientes por razón de la materia, mas no por su modalidad de tratamiento, a los del *piano comunale strutturale*– serán los relativos a todas y cada una de las intervenciones públicas y privadas que hayan de realizarse en el curso de un mandato municipal. La formación del *piano comunale operativo*, cuando exista el *piano comunale strutturale*, será la ocasión para que el Ayuntamiento proponga eventuales modificaciones a este último. La institución del *piano comunale operativo* superaría en esencia la objeción de inconstitucionalidad en relación a las vinculaciones urbanísticas; éstas de hecho, sean de carácter público o privado, llegarían a ser directamente ejecutivas sólo con el *piano comunale operativo* y deberán realizarse en el curso del mandato municipal. Pero, sobre todo, el *piano comunale operativo*, que reabsorbe las finalidades del Programa plurianual de actuación [*programma pluriennali d'attuazione*], compromete de manera formal la política urbanística y medioambiental de un mandato completo, permitiendo que la cuenta de resultados urbanístico-ambientales –obligatoria una vez finalizado el mandato– realice una total verificación de las propuestas inicialmente formuladas. Y no por casualidad un plan de este tipo está ya definido y, además, en varias partes...

En ausencia del *piano comunale strutturale*, el *piano comunale operativo* deduce directamente su estrategia urbanística y medioambiental del Plan territorial provincial. La formación del *piano comunale operativo* –apoyada por el sistema de información territorial, continuadamente puesta al día– deberá completarse, en todo caso, en poco tiempo desde el comienzo del mandato municipal. Con tal fin, el Ayuntamiento formula y recoge los programas públicos de los diferentes entes y niveles y sopesa las demandas de intervención de los operadores privados, con el fin de incluirlas en el Plan, estableciendo también el programa económico-financiero para las eventuales expropiaciones previstas y para las obras públicas a realizar, sin perjuicio del programa de las cargas [*oneri*] de urbanización y las cesiones resultantes de las actuaciones privadas. El *piano comunale operativo* define, por último, el programa de intervenciones

[*programma degli interventi*], distinguiendo las previstas a través de los Planes de actuación [*piani attuativi*] o a través de las licencias de construcción por concesión directamente ejecutiva [*concessioni esecutive*] (2).

Los procedimientos de creación del *piano comunale operativo* se dotarán de la máxima transparencia, no sólo demostrando la coherencia de su contenido con el *piano strutturale* (municipal o provincial), sino también explicitando el origen equitativo (*perequativa*) de las propuestas de intervención de los operadores privados aceptadas por el Ayuntamiento, y verificando la viabilidad de las mismas en la totalidad del plan.

El mecanismo de actuación, de hecho, se reduciría sólo a dos formas de intervención. La plétora de planes urbanísticos ejecutivos únicamente sirven para enredar las reglas generales, para complicar las intervenciones de los empresarios y para multiplicar la burocracia. Así pues, todos esos planes se limitarían a un único Plan de actuación [*piano attuativo*] promovido indistintamente por el Ayuntamiento, por otro ente público o por privados, ya sea para la vivienda pública o para los usos productivos y terciarios, como para las nuevas construcciones o para la recuperación de las ya existentes; todas estas actuaciones estarán sometidas por igual a las mismas cargas de cesión de suelo [*oneri di cessione d'area*], pago de contribuciones y de su eventual expropiación. El mayor o menor interés social de la intervención no parece una buena razón para reducir los equipamientos, recortando las cargas, las contribuciones o las cesiones de suelo, ni tampoco para aumentar o disminuir las indemnizaciones por la expropiación: el carácter social de una actuación vendrá enteramente garantizado por el operador público que la realice. Al mismo tiempo, no podrá haber Planes de actuación capaces de modificar las condiciones del urbanismo vigente, el cual se modificará en las instancias, tiempos y modos previstos y válidos para cualquier intervención.

La aprobación de los *piani comunali strutturali* es de competencia provincial y sus determinaciones se desarrollarían por órganos técnicos adscritos al Consejo provincial, al que corresponden las decisiones administrativas definitivas. El *piano comunale operativo* (exista o no el *piano comunale strutturale*) es aprobado –con procedimientos garantistas de los intereses privados y colectivos, pero drásticamente acelerados– por el Consejo municipal. La provincia recibiría el plan operativo tras su aprobación y podría formular, en tiempo limitado, sus observaciones en relación a la coherencia con los *piani strutturali*, así como las eventuales demandas de modificación.

En cuanto a las *concessioni esecutive* [licencia de

(2) A partir de la ley 10/1977, al hacer que la edificabilidad generada por el plan en suelo rústico fuese una reserva pública de la facultad virtual de edificarlo, no perteneciente a la propiedad fundiaria, las licencias regladas anteriores se convierten en concesiones administrativas (*concessioni edilizie*) de carácter directo y obligatorio en exclusivo favor del dueño del terreno, cuya concesión se hace mediante el pago de un canon urbanístico y sometidas a plazo de 30 años de reversión al patrimonio municipal; por lo que, sin dejar

de ser licencias cuyo único detentador es el propietario del suelo, devienen de iure una concesión administrativa sin concurso, al fin y al cabo como una licencia constitutiva, obligatoria, directamente ejecutiva. La Sentencia 5/80 de la Corte constitucional ha alterado indirectamente esta concepción concesional de la licencia, si bien aquella no ha sido suplida por ley posterior alguna (N.T.)

concesión directa; ver n. 2] serán también de un sólo tipo, pertenezcan éstas a un edificio urbano, a una carretera provincial o a una obra de saneamiento medioambiental. Mientras que para el mantenimiento y las obras menores el actual procedimiento de autorización deberá revisarse, haciéndolo coherente con el objetivo de certidumbre del derecho, con la sencillez y rapidez de los procedimientos y, sobre todo, con la calidad de las actuaciones. En el marco descentralizado y más eficiente, preparado por el mecanismo de actuación, será útil atribuir a la Junta municipal la aprobación de los Planes de actuación, transfiriendo a los funcionarios municipales competentes la emisión de dichas *concessioni esecutive*.

3. INNOVACIONES DEL PIANO COMUNALE

3.1. Evolución del planeamiento

Dado que el urbanismo es una materia atribuida a las regiones, la ley nacional debe limitarse a proporcionar directrices y criterios para la reforma de las legislaciones regionales, así como en lo que respecta a los contenidos disciplinares. La maduración de una posterior evolución disciplinar del urbanismo, en sentido medioambiental y ecológico, debería ser promovida por el conjunto legislativo y traducida por el plan. La disciplina del urbanismo se comprometería explícitamente a la defensa y puesta en valor de los recursos naturales presentes en el territorio: aire, agua, suelo, ecosistemas de la flora y la fauna. Así se incorporaría *a priori* en el proceso de programación territorial buena parte de tales contenidos que, por otro lado, quedarían confiados sólo a la acción ejercida *a posteriori* por cada una de las evaluaciones singulares de impacto ambiental.

Lo anterior, permitiría reunir en un sólo instrumento urbanístico-medioambiental también las disposiciones originadas en otras legislaciones, hoy separadas y poco respetadas. De esta manera, tanto en la escala regional en términos de directrices generales, como en la escala provincial en términos ejecutivos, los instrumentos territoriales recogerían las indicaciones de las leyes de interés medioambiental referentes a los planes paisajísticos (431/1985), de cuencas hidrográficas (183/1989) y de parques naturales (349/1991); leyes todas referentes a planificaciones especiales, para las cuáles parece indispensable una reordenación y una adecuación general.

Igualmente significativa deberá ser la evolución de la materia urbanística en su sentido medioambiental y ecológico en su nivel municipal. Se revisarían, en primer lugar, las reincidencias de las leyes locales relativas a los planes paisajísticos, de cuenca y de parques naturales, ya incorporadas en las planificaciones regionales y provinciales. Mas también se ampliarían hacia el medioambiente y el ecosistema los contenidos urbanísticos tradicionales de los *piani comunali*.

Uno de los contenidos fundamentales del plan llegaría a ser la regeneración fisiológica del medioambiente urbano y territorial y, por tanto, de los suelos, de las aguas superficiales y subterráneas y del aire, abordando la calidad del microclima urbano. La consiguiente necesidad de garantizar amplios espacios verdes, con suelos permeables, replantaciones en los tejidos edificados, etc., comportaría una nueva aproximación al planeamiento urbanístico.

Se introducirían, por ejemplo, nuevos estándares de permeabilidad del suelo, añadidos a los ya existentes para las zonas verdes públicas, pero independientes de la titularidad de las zonas verdes.

La información geológica, ya obligatoria en los planes urbanísticos, pero a menudo inutilizada, se ampliaría a toda la disciplina hidrogeológica, la cual entrecruzaría las informaciones sobre los terrenos con aquéllas sobre las aguas superficiales (con relación a los vertederos más o menos ilegales) y, sobre las capas subterráneas. Se condicionarían las intervenciones urbanístico-edificatorias a la salvaguardia del sistema hidrogeológico y al total resaneamiento de los vertederos públicos y privados existentes.

La incorporación de las temáticas medioambientales en el planeamiento urbanístico transformará el tradicional enfoque infraestructural, hoy restringido a las cuestiones de vialidad y aparcamientos. Se comenzaría por abordar sistemáticamente también el entero sector de los transportes colectivos, tanto sobre railes, allá donde sean posibles, como sobre neumáticos donde ya existieran; así se transferirían orgánicamente las indicaciones actualmente vigentes de los planes urbanos de tráfico y de aparcamientos al interior de los instrumentos urbanísticos municipales. Mas también se obligaría a los *piani comunali* a abordar las infraestructuras para la eliminación de residuos líquidos (alcantarillas y depuradoras) y sólidos (vertederos e incineradoras) y, en general, de todas las redes («electroductos», acueductos, gaseoductos, etc.); infraestructuras todas cuyo impacto sobre los tejidos urbanos y territoriales se gestiona hoy por separado, con sus bien conocidos efectos patológicos sobre la calidad medioambiental, como asimismo sobre la calidad y la coherencia del gasto público. Las nuevas disposiciones sobre los contenidos medioambientales de los planes urbanísticos municipales no aspiran a sustituir e incentivar la legislación ecológica existente; sino únicamente a reglamentar de manera clara y explícita la evolución ya en marcha, de la disciplina urbanística, evitando las distorsiones interpretativas y las incertidumbres jurídicas.

Más allá de la evolución medioambiental de la disciplina urbanística, la planificación municipal deberá revisar la incidencia del paisaje, pasando del modelo de expansión al de la transformación urbana. Ello comportará abandonar el modelo de planeamiento al que la ciudad existente estaba destinada –centros históricos aparte– al sustituir y duplicar, de manera más o menos indiferenciada, los volúmenes existentes, incrementando las sobrecargas [*carichi*] urbanísticas y

medioambientales con todos sus efectos negativos, al tiempo que los ensanches se extienden masivamente a lo largo de los bordes de la periferia. Se sustituiría el anterior modelo expansivo por otro en el que las partes urbanas a transformar se individualizarían de modo diferenciado, asignándoles un papel fundamental; mientras que para gran parte de la ciudad ya existente se piensa, por contra, en una recualificación ligera y difusa. Al mismo tiempo, la ulterior expansión periférica sería fuertemente reducida, cuando no rechazada, utilizándose la mayoría de las veces los intersticios residuales de la periferia.

El *piano comunale* deberá limitar, más aún que en el pasado, los confines o perímetros de la zona urbana, con las modestas adiciones marginales previstas; pero excluyendo drásticamente las zonas periurbanas de esa tipología de edificación más o menos difusa que ha agredido gravemente los valores medioambientales y comprometido los valores agrícolas y productivos. En la zona urbana se identificarán claramente los ámbitos de *transformación intensiva*, como parte minoritaria del agregado existente, sobre los que se concentrarán las intervenciones fundamentales de la ciudad, distinguiendo los ámbitos ya edificados y recuperables de aquellos otros intersticios no edificados y por primera vez urbanizables. La parte más valiosa de la zona urbana ya edificada, se reservará a la *transformación extensiva*, a un mantenimiento cualitativo que excluya los aumentos volumétricos y las sobrecargas [*carichi*] urbanísticas correspondientes, salvo en las parcelas residuales que deban completarse [*residui lotti di completamento*].

La parte periurbana del territorio municipal estará sometida a la protección medioambiental, evitando que las transformaciones para el cultivo comprometan los valores paisajísticos, allí donde éstos tengan una importancia relevante. Se individualizarán los ámbitos de importancia medioambiental para los que será necesaria su conservación o restauración.

La planificación de los últimos decenios ha chocado repetidamente con las exigencias innovadoras que, en ausencia de reglas precisas, han sido emprendidas la mayoría de las veces con soluciones caso a caso, sistematizando las variaciones con leyes *ad hoc*. La nueva legislación urbanística deberá reducir las principales posibilidades de cometer irregularidades. Prescribirá, por ejemplo, que —a no ser por necesidades específicas— las asignaciones de uso residencial y terciario estén siempre integradas, recurriendo incluso a porcentajes mínimos, tanto para el terciario como para la residencia, destinados a evitar taxativamente la monofuncionalidad de los barrios-dormitorio o de las zonas de negocios.

El método de porcentajes mínimos para las asignaciones de usos del suelo permitirá decidir, sólo en el momento de la actuación, cuál será el destino efectivo para una parte considerable de las construcciones a realizar, respetando obviamente los estándares correspondientes al uso o función global preseleccionada. Se excluyen naturalmente de esta

práctica los usos para los que el plan haya predeterminado expresamente su concreto destino, consiguiendo así, en la mayor parte de los casos, atribuir una gran dosis de flexibilidad al mecanismo del planeamiento.

Un *piano comunale* concebido para aceptar transformaciones intensivas de valor estructural tiene, ya de por sí, incorporada una de las dos instancias solicitadas por los defensores de la idea del «proyecto urbano» [*progetto urbano*]: es decir, la de rechazar el planeamiento indiferenciado y dirigirlo hacia las capacidades de difusión de pocas intervenciones, pero con un alto significado. Así, en el nuevo marco del planeamiento el valor determinante de una arquitectura urbana específica podrá insertarse con relativa facilidad. Partiendo de las grandes líneas del *piano comunale strutturale*, un operador urbanístico propondría fácilmente una transformación intensiva específica, sustentada por el correspondiente *progetto urbano*, cuya propuesta podrá insertarse en el *piano comunale operativo* mediante el instrumento del Plan de actuación [*piano attuativo*]. Lo que cuenta, en este último caso como en los anteriores, es que la pretensión innovadora sea satisfecha, no con derogaciones, variantes o, peor aún, con violaciones de la normativa, sino que, por el contrario, sean las mismas reglas las que legitimen dicha innovación. Unas veces será con fuerza de ley, otras con leyes que consientan y estimulen normativas capaces de afrontar las nuevas pretensiones.

3.2. *Perequazione* y régimen inmobiliario

Así como el objetivo general del *piano comunale* ha sido siempre el de realizar el principio de igualdad entre los ciudadanos —es decir, el de programar una evolución urbana y territorial cuyas cualidades sean accesibles a todos—, el objetivo instrumental del *piano comunale* debe tender a hacer efectivo el principio del reparto equitativo (*perequazione*) entre las propiedades inmobiliarias involucradas en la transformación urbana.

La propuesta de expropiación generalizada de todas las zonas rurales urbanizables era ciertamente realizable y capaz, hace tres décadas, de promover la ejecución del plan, garantizando el respeto de ambos principios; porque el precio de mercado para las expropiaciones era, cabalmente, su valor rústico. Sin embargo, las principales zonas a transformar con el *piano comunale* están ya edificadas o tienen un precio de mercado bastante elevado, ya que están ubicadas en los intersticios de la edificación. Por otra parte, las sentencias de la *Corte costituzionale* (Tribunal Constitucional), tanto en 1968 como después en 1980, han declarado inconstitucional la norma y la praxis del urbanismo italiano. Justamente, esta precariedad jurídica ha estimulado el tratamiento caso a caso, con fortísimos desequilibrios entre las mismas propiedades favorecidas, tras el cuál se escondían las comisiones (*tangenti*). Y el planeamiento, así deslegitimado, ha sido

frecuentemente sustituido por la «regla» de las variantes sistemáticas, con la cobertura cultural de los proyectos urbanos [*progetti urbani*].

Por otra parte, lo novedoso de esta situación urbanística es precisamente lo que sugiere la solución. Si los terrenos estratégicos para la ciudad ya no son las abundantes zonas rurales marginales para su expansión, sino las escasas zonas urbanas predominantemente edificadas que han de ser transformadas, será necesario abandonar el criterio de la *expropiación generalizada*, para adoptar, por contra, el de las *reglas generalizadas*. Se decidiría con la ley que el *piano comunale* definiera edificabilidades [*potenzialità edificatorie*] iguales en todas las zonas de transformación que se encuentren en la misma condición urbanístico-jurídica; se pediría, en cambio, a las propiedades –operantes solidariamente, ya que están vinculadas en unidades de actuación obligatorias [*comparti obbligatori*, partes o unidades de ejecución]– tanto la misma cuota de zona [*quota di aree*], como de obras a realizar y de contribuciones financieras. Y, con ello, se adecuaría a la nueva concepción del papel del Estado: ya no es el Estado empresario que, a través del Ayuntamiento, procede a la urbanización de las zonas que después cederá a los usuarios privados; sino del Estado regulador que, a través del Ayuntamiento, fija las reglas de reparto equitativo [*le regole perequate*] para la transformación del suelo sobre el que intervendrán empresarios y usuarios privados.

El *piano comunale* fijará las reglas de perecuación [o de reparto equitativo, *regole di perequazione*] a aplicar en las zonas de transformación intensiva, propuestas mediante unidades de actuación [o *comparti*] completas; correspondiendo a los empresarios privados todas las cargas [*l'onere*] de la actuación y de gran parte de las instalaciones y quedando a cargo de la Administración las cargas de las otras instalaciones e infraestructuras. La expropiación se utilizaría entonces para el suelo necesario para estas obras e igualmente para los suelos destinados a intervenciones públicas en aquellas zonas donde las transformaciones tendrían carácter extensivo y bastante modesto, en ámbitos aislados para edificios singulares y en operaciones necesarias para satisfacer las carencias o déficits de dotaciones públicas o zonas verdes. La actuación del plan confiada a las reglas compensatorias del reparto equitativo [*regole perequate*], en las zonas de transformación intensiva, reduciría bastante la necesidad de recurrir a las expropiaciones generalizadas.

Llegados a este punto, puede formularse la ya vieja cuestión sobre las indemnizaciones a los propietarios de las superficies a expropiar. Cuestión que no fue introducida en el texto originario de la reforma urbanística, ya que para las zonas rurales a expropiar se pagaría tranquilamente el precio de mercado. Hoy –que la cuestión de las expropiaciones se aplica en áreas edificadas o, en todo caso, en zonas claramente urbanas– centrar la creciente atención del plan sobre las expropiaciones ya no es realista; mas, habiendo diseñado un mecanismo distinto de planificación y

actuación, es posible –una vez alcanzadas las condiciones del régimen de la nueva ley urbanística– confirmar el precio de mercado como único precio de referencia, tanto en el área urbana como en la rural.

Confirmado el precio de mercado para las expropiaciones y reducido considerablemente el recurso a este instrumento y a la cantidad de zonas a expropiar para ejecutar el plan, se formula la otra cuestión controvertida: la de la duración de la vinculación expropiatoria que, como se ha visto, deviene ejecutiva únicamente con el *piano comunale operativo*, en el que están ya programadas todas las financiaciones necesarias para las expropiaciones [y no con el *piano comunale strutturale*]. Las vinculaciones expropiatorias financiadas con el *piano comunale operativo* se harían obligatorias con la nueva ley de urbanismo, garantizándose así su ejecución en el plazo de un cuatrienio administrativo. Se evitan, de este modo, todas las objeciones de inconstitucionalidad presentadas con respecto a la legislación urbanística.

El nuevo régimen inmobiliario, definido por la ley, confía al Ayuntamiento la responsabilidad de formular reglas generalizadas que efectúen un completo reparto [*completa perequazione*] entre todas las propiedades inmobiliarias directamente afectadas por las transformaciones urbanas y medioambientales; las cuáles se ejecutarán en proporción mayoritaria por los operadores privados a través de los *comparti obbligatori* de transformación intensiva, dejando a los operadores públicos escasas intervenciones específicas y al Ayuntamiento, en particular, las intervenciones para los déficits y carencias heredadas en los amplios ámbitos de la transformación extensiva.

4. FORMACION DEL PIANO COMUNALE

4.1. Mecanismo de planificación y actuación

La estrategia con la que, en este periodo, es necesario enfocar la transformación urbana y territorial debe respetar dos órdenes de exigencias. La primera consiste en garantizar la calidad urbanística y medioambiental, evitando que nuevas sobrecargas urbanísticas, congestivas y contaminantes se introduzcan en los intersticios urbanos y asegurándose, por el contrario, que las nuevas intervenciones ofrezcan características de elevado valor medioambiental. La segunda es la de garantizar el reparto equitativo inmobiliario [*perequazione*], con una sistemática equidad y paridad en las transformaciones; atribuyendo cargas y beneficios [*oneri ed onori*] iguales a todas las suelos de intervención que se encuentren en la misma condición jurídico-urbanística.

La nueva ley de urbanismo deberá encargarse de establecer los parámetros de una edificabilidad «convencional» [*edificabilità convenzionale*] considerados admisibles y los medioambientales juzgados

indispensables; al mismo tiempo, deberá indicar las coordenadas de las condiciones jurídico-urbanísticas de referencia. La diferenciación de estas últimas se efectuará por zonas territoriales homogéneas [*zone territoriali omogenee*, áreas de reparto], adecuando los parámetros dimensionales y la misma clasificación del Decreto 1.444/1968, y previendo su posterior articulación con las leyes regionales y, sobre todo, con la redacción de los *plani comunali*. La utilización de tales zonas homogéneas se hará exclusivamente como método de cálculo para individualizar o diferenciar de manera objetiva y con evidente certeza, los ámbitos jurídico-urbanísticos indispensables en los que poder aplicar las reglas de la perecuación o reparto equitativo. Se trata, en concreto, de una selección -análoga a la que ya está en curso de formulación- para individualizar explícitamente las pocas zonas que en el tejido urbano posean ya, por razones de hecho, los requisitos para ser edificables.

En cuanto a la *edificabilità convenzionale*, atribuible a las zonas de transformación urbana, no deberá superar, en ningún caso, el índice de edificabilidad [*indice di utilizzazione territoriale*] de 3.300 metros cuadrados de superficie construida [*superficie utile*] por hectárea [0,33 m²/m²s]; si se superaran estos límites se comprometerían inevitablemente las condiciones indispensables de calidad urbanística y medioambiental. La densidad máxima se reservará a los municipios con población superior a los 300.000 habitantes y la mínima a los municipios para los que el plan territorial provincial no prevea tener un *piano comunale strutturale*. Asimismo, en los centros urbanos, las zonas a completar [*zone di completamento*] tendrán densidades mayores de las atribuidas a las zonas de expansión. Una definición más precisa de los parámetros de *edificabilità convenzionale* se establecerá por las leyes regionales, en el ámbito de amplitud fijado por la ley nacional. Esta última deberá suministrar directrices en virtud de las características medioambientales de los asentamientos (como seguridad, reducción de los ruidos, calidad del aire, permeabilidad del suelo, su plantación, etc.) y fijar los parámetros que puedan ser establecidos mediante los procesos de planeamiento. Los parámetros medioambientales, indispensables en cualquier nueva intervención de transformación, establecerán la permeabilidad y la plantación de los suelos: la completa permeabilidad de los suelos objeto de la intervención deberá garantizarse para la mayor parte de la zona, en la que una considerable proporción deberá destinarse oportunamente a la plantación de árboles y arbustos. Todos los parámetros se definirán por leyes regionales, respetando la amplitud y requisitos fijados por la ley nacional.

La edificabilidad convencional establecida por la ley y los planes comprende las superficies construidas [*superficie utili*] destinadas a usos públicos (servicios y viviendas de propiedad pública) en la proporción mínima del 15% del total; de tal forma que la carga urbanística [*il carico urbanistico*] se determinará calculando

-contrariamente a la praxis tradicional- tanto las nuevas actuaciones privadas como las públicas.

Para asegurar el respeto de los parámetros medioambientales, la edificabilità convenzionale perteneciente a los particulares se acumulará en una superficie edificable minoritaria, mientras que el porcentaje restante [*quota rimanente*] se subdivide entre usos privados y públicos, respetando los estándares mínimos legales. El suelo público de cesión, correspondiente a la cuota excedente [*quota eccedente*] de los estándares legales, se adquirirá por la Administración a precio rústico, transfiriendo a otro lugar su propia edificabilidad originaria [*cessioni compensative*].

La actuación de cada ámbito de transformación intensiva se confiará al Plan de actuación [*piano attuativo*] que, salvo excepciones, será de iniciativa privada y operará sobre la base de la unidad de actuación obligatoria [*comparto obbligatorio*] entre los propietarios. La regulación vigente de los comparti se hace, pues, más operativa y eficaz: en primer lugar, la nueva ley de urbanismo dispondrá la completa exención fiscal de las transferencias de propiedad y de los derechos de edificación dentro del sector, así como de las cesiones de suelo para uso público.

El supuesto de intervenciones realizadas con Planes de actuación [*plani attuativi*] de iniciativa pública comportará obviamente la expropiación conjunta de las áreas afectadas: expropiación cuya indemnización, una vez alcanzadas las condiciones establecidas en la nueva ley, equivaldría al valor del mercado. Sin recurrir a precios administrativos, parece probable que, como norma, la cuantía de las indemnizaciones acabará por coincidir con los precios pertinentes de la edificación convencional correspondiente a la zona. En todo caso, se tratará de eventualidades poco frecuentes, porque la cuota de edificación convencional atribuida a los servicios y a la vivienda de propiedad pública permitirá integrar estas intervenciones en las privadas, evitando en el futuro la realización de barrios separados para los titulares de alquileres sociales. A la vez que, para las casas antiguas, en concesión o en propiedad, la acción de los entes competentes deberá dirigirse a los precios de mercado de las propias zonas.

Será indispensable para el nuevo mecanismo de planificación y actuación la institución de un Centro municipal para las informaciones territoriales, obligatorio en todos los municipios que deban poseer el *piano comunale strutturale*. Para todos los demás, será la provincia quien realice y gestione el banco de datos urbanístico-medioambientales. De todos modos, está previsto una obligada y continua puesta al día de las informaciones, lo que hace indispensable la total informatización de la materia y, por consiguiente, de los mismos procesos del plan. Sólo la realización de un banco de datos, continuamente actualizado, podrá permitir en la práctica una configuración relativamente rápida del *piano comunale strutturale*; pero en especial la redacción y la aprobación del *piano comunale operativo*.

Por último, el *piano comunale* llegará a ser un instrumento decisivo para superar la escisión disciplinar del urbanismo y para la realización de un mecanismo –no sólo de autorización y control, sino también de planificación– que garantice unicidad, rapidez y agilidad de gestión urbanística y medioambiental. Todas las autoridades y entes públicos que tengan alguna competencia sobre las intervenciones en las ciudades y en el territorio estarán llamadas a expresar, en plazos limitados, propuestas tanto preventivas, primero, como eventualmente alternativas, después, para la constitución del *piano comunale*, comprometiéndose en un proceso de verdadera y auténtica «co-planificación».

En la base de tal proceso se establecerán órganos de autorización y control de análoga colegialidad que deberán considerar globalmente las decisiones y las verificaciones necesarias. Se trata de una revolución, al mismo tiempo científica y garantista, de los tradicionales procedimientos urbanístico-edificatorios italianos; algo similar a la revolución tecnológico-productiva acometida por las industrias con el «*co-design*», cuyo resultado –excusando la metáfora– será indudablemente el «*just in time*» procesal. Esto comportaría una necesaria corresponsabilidad en un sistema económico y productivo que esté dispuesto a asumir amplias responsabilidades para la transformación de las ciudades y del territorio, en el marco de reglas generalizadas definidas por el Estado y por los Ayuntamientos.

4.2. El *Piano comunale strutturale*

El patrimonio informativo del banco de datos municipal –sistemática y constantemente actualizado– dispondrá como punto de partida de los datos oficiales recogidos por los órganos descentralizados del Estado y de los entes locales. A éstos se añadirán los materiales del análisis urbanístico-edificatorio, realizado por separado, necesario para la individualización de las zonas homogéneas, con base en las cuáles aplicar las reglas del reparto equitativo [*regole perequative*]; a esta evaluación planivolumétrica y funcional del estado-de-hecho, completada con todos los datos sobre el patrimonio inmobiliario público, correspondería una análoga desagregación del estado-de-derecho vigente.

A los materiales analíticos tradicionales se añaden hasta ayer y en el mejor de los casos sólo algunas informaciones sobre la movilidad: vialidad y redes sobre raíles, aparcamientos y garajes, flujos de tráfico público y privado. En la actualidad, se utilizarían también los datos referentes a las redes tecnológicas (gas, electricidad, agua, etc.) y de eliminación de residuos (alcantarillas, depuradoras, vertidos controlados, incineradoras, etc.) hasta ahora dispersas y casi nunca utilizadas para la redacción de los planes urbanísticos; añadiéndoseles los datos de la hidrogeología (aguas superficiales y efluentes ilegales, capas subterráneas y pozos, naturaleza y consistencia de los suelos, etc.); y, por último, las informaciones sobre la regeneración

medioambiental (suelos permeables y zonas verdes con relativa vegetación).

El *piano comunale strutturale*, que toma como punto de partida estas informaciones, es un plan pensado para el medio plazo (en torno al decenio) que deberá definir, en primer lugar, la estrategia urbanístico-medioambiental pretendida, indicando las mayores carencias y los principales objetivos del plan.

Entre las indicaciones derivadas del Plan territorial provincial, las concernientes al sistema paisajístico-medioambiental (Ley 431/1985) constituyen vinculaciones ya operantes, que hay que confirmar y precisar en la escala municipal. Con relación a las otras opciones del Plan territorial provincial, el *piano comunale strutturale* deberá seleccionar las prioritarias y eventualmente avanzar propuestas con sus modificaciones e integraciones debidamente motivadas. Para las intervenciones públicas la previsión de los costes, por principio, es obligatoria y constituye un factor decisivo de las opciones indicadas.

En lo referente a los asentamientos, el *piano comunale strutturale* en las zonas urbanas deberá diferenciar por principio los ámbitos de transformación intensiva respecto a las zonas circundantes y dominantes de transformación extensiva. Para las primeras, se indicará por principio la dimensión de las intervenciones a medio plazo y las funciones y usos dominantes capaces; mientras que para las zonas de transformación extensiva se indicarán las principales intervenciones públicas y privadas destinadas a estimular su calificación más pormenorizada, destacando la proporción que haya de ser sometida a recuperación y a reestructuración así como las de nueva construcción. Entre las zonas de transformación extensiva adquieren particular relieve –donde existan– las de valor histórico, para las que el *piano comunale strutturale* deberá indicar por principio las políticas de salvaguardia.

En lo referente a los equipamientos, el *piano comunale strutturale* evaluará el porcentaje de instalaciones dotacionales y de zonas verdes públicas a conseguir dentro de las áreas de transformación intensiva y el que debería dotarse para satisfacer los déficits heredados de la ciudad existente sometida a transformación extensiva: sin que por ello, las indicaciones inicialmente efectuadas para los principales equipamientos sean consideradas exhaustivas y definitivas. Del *piano comunale strutturale* formará parte el entero sistema infraestructural, mostrando las estrategias de intervención en cada sector [*settore*], desde la movilidad hasta las redes de infraestructuras tecnológicas y de eliminación de residuos.

Tras la nueva ley de urbanismo se adecuará el D. 1.444/1968, teniendo en cuenta la mutación cualitativa de los déficits de equipamientos e instalaciones dotacionales, pero de forma que no cambie la dimensión del conjunto de las cesiones obligatorias [*cessioni obbligatorie*]; con este motivo se introducirán también los nuevos estándares medioambientales. En todo caso, será obligatoria la verificación de estos estándares para

la redacción del *piano comunale strutturale*: mientras que en el *piano comunale operativo* figurarían sólo los equipamientos y las zonas verdes públicas cuya realización esté efectivamente prevista a corto plazo.

A las indicaciones derivadas del Plan territorial provincial para las previsiones paisajístico-medioambientales, el *piano comunale strutturale* añadirá otras indicaciones más específicas para el mismo sector, como las intervenciones necesarias sobre el sistema hidrogeológico y, sobre todo, aquéllas para la regeneración fisiológica de los tejidos urbanos.

También la parte normativa del *piano comunale strutturale* tendrá caracteres generales y de directriz, con la finalidad de estimular y encuadrar la aplicación e implementación normativa del *piano comunale operativo*. Sólo la parte medioambiental del *piano comunale strutturale*, derivada del Plan territorial provincial, tendrá valor directamente obligatorio y, en tal sentido, se formulará también la correspondiente normativa. La definición del *piano comunale strutturale* como plan director comportará la utilización de una escala cartográfica entre 1:25.000 y 1:10.000.

4.3. El Piano comunale operativo

Es el instrumento ejecutivo de la transformación urbanístico-medioambiental, concebido y válido para un mandato municipal cuatrienal y definido por algunos como el «plan del Alcalde». Su rapidez de preparación es tan importante como su precisión; de aquí que, también para los municipios desprovistos de *piano comunale strutturale* y no dotados del centro municipal de información territorial, sea necesario que la provincia ponga a su disposición un banco de datos completo, indispensable para la formación del *piano comunale operativo*. El *piano comunale operativo* recogerá automáticamente del *piano comunale strutturale* los deberes medioambientales ya directamente ejecutivos y de carácter obligatorio; mientras que las otras previsiones del plan, públicas y privadas, se harán vinculantes y ejecutivas sólo mediante el mismo *piano comunale operativo*.

El *piano comunale operativo* incluirá sólo las zonas y equipamientos destinados a su realización en el curso del cuatrienio. Se definirán los ámbitos de transformación intensiva seleccionados por el Ayuntamiento bajo explícita solicitud de las propiedades que hayan formado los *comparti obbligatori* [o unidades de actuación obligatorias] y aquéllos eventualmente previstos por la iniciativa pública bajo supuestos expropiatorios. Para estos ámbitos se deberá redactar, a cargo de los propios promotores, el Plan de actuación de la unidad [*piano attuativo del comparto*]; pero ya el *piano comunale operativo* fijará las dimensiones esenciales, es decir, la superficie edificable, la de los espacios libres privados y de uso público (especialmente las zonas verdes), así como las distintas edificabilidades según usos (salvo el margen del «porcentaje flexible» [*quota flessibile*] que se

precisará concretamente en el Plan de actuación).

En el *piano comunale operativo* se indicarán también los ámbitos de transformación extensiva destinados a las intervenciones de recualificación global o difusa en los que se actúe por medio de *concessioni esecutive* [licencia-concesión directa]; tales ámbitos abarcarán toda la zona ya edificada. En las zonas de valor histórico, las determinaciones proteccionistas del *piano comunale operativo* predispondrá las intervenciones según las modalidades de las leyes vigentes y tales determinaciones deberán extenderse también a conjuntos e industrias de prestigio, aislados en el tejido urbano reciente o en las zonas rústicas históricas. En las otras zonas de transformación extensiva, para cada una de las intervenciones singulares se preverá siempre la conservación de los volúmenes y de las superficies construidas existentes, mientras que las calificaciones de uso serán determinadas teniendo en cuenta las necesidades para no aumentar la sobrecarga urbanístico-medioambiental de la zona. En las parcelas vacantes a completar [*lotti di completamento*] se adoptarán, en cambio, densidades de edificabilidad correspondientes a las densidades territoriales previstas para las zonas homogéneas circundantes.

Los principales contenidos del *piano comunale operativo* serán: la residencia y los correspondientes porcentajes para viviendas de propiedad pública, la previsión de oficinas y centros direccionales, de instalaciones de servicios, del comercio de grandes y pequeñas superficies, mercados, depósitos y almacenes, artesanía difusa y de servicio y la industria. Los principales contenidos de las dotaciones de equipamientos en el *piano comunale operativo* serán: las zonas verdes y las instalaciones públicas de nivel de barrio y de nivel urbano, el viario, los aparcamientos públicos, los transportes colectivos y las redes de infraestructuras tecnológicas. Por último, los principales contenidos del sistema medioambiental en el *piano comunale operativo*, que no hayan sido ya previstos en las zonas a urbanizar y en las dotaciones de equipamientos, serán: las vinculaciones medioambientales derivadas del plan estructural, las intervenciones previstas en el sistema hidrogeológico, las intervenciones directas previstas en el sistema vegetal, así como las indirectas, de carácter proteccionista, previstas para el sistema faunístico.

Las previsiones del *piano comunale operativo* estarán confiadas a los Planes de actuación y a las *concessioni esecutive* [licencia-concesión] para las instalaciones. En lo concerniente a las dotaciones de equipamiento, las previsiones se reservarán mediante una cuota porcentual obtenida gracias a las cesiones gratuitas [*cessioni gratuite*] en aplicación de los estándares y a las cesiones compensatorias [*cessioni compensative*] a precio rústico de las unidades o comparti de transformación intensiva. Una segunda cuota de servicios se individualizaría directamente por el *piano comunale operativo*; y para dicha cuota la adquisición del suelo resultará de modo diferente, según sea su localización.

Para la expropiación de los suelos dotacionales y de zonas verdes públicas comprendidas en los cascos antiguos y en las zonas a completar, cuando el nuevo régimen inmobiliario haya alcanzado vigencia, deberá ser superada la actual valoración administrativa, siendo sustituida por el precio de mercado. Como alternativa a la expropiación, el *piano comunale operativo* podrá atribuir a todo el suelo dotacional la edificabilidad convencional [*edificabilità convenzionale*] establecida para la zona, con la obligación de transferir su superficie construable [*utile*] en el ámbito de la misma zona homogénea o a una zona homogénea menos céntrica, sobre un suelo municipal utilizado para permutar. Se evitaría así la acumulación de sobrecargas urbanísticas excesivas limitándolas a aquellas localmente soportables.

Igualmente para la adquisición de áreas dotacionales y zonas verdes públicas comprendidas en las zonas de expansión (entre las que, a menudo, se encontrarán los nuevos parques urbanos de mayor dimensión), una vez alcanzadas las condiciones de vigencia de este régimen, podrá ser aplicada directamente la expropiación a precios de mercado. En este caso, como alternativa, el *piano comunale operativo* podrá individualizar la parte donde concentrar la edificabilidad convencional prevista para la zona, reservando la superficie restante para las dotaciones proyectadas o para parques.

Cualquiera que sea la vía preseleccionada para la adquisición del suelo -expropiación o solución por compensación [*soluzione compensativa*]- las determinaciones vinculantes previstas por el *piano comunale operativo* deberán llegar a ser ejecutivas dentro del cuatrienio programado. El Plan deberá contener las previsiones financieras, no sólo para la adquisición de los suelos, sino también para la realización de las obras. El *piano comunale operativo* representa así un verdadero y auténtico programa de actuación [*programma d'attuazione*], conteniendo las previsiones mínimas de todas las financiaciones públicas necesarias para la realización de las obras concernientes. Disponibilidad financiera que establecerá la condición para que las obras, propuestas por las diversas entidades públicas, se incluyan en el *piano comunale operativo* y puedan obtener las indispensables licencias- concesión directamente ejecutivas [*concessione esecutiva*].

También la parte normativa del *piano comunale operativo* tendrá lógicamente una estructura fuertemente ejecutiva. La nueva ley de urbanismo sugerirá, de todos modos, la formulación de regulaciones normativas muy ágiles que serían posibles por la drástica simplificación que la misma ley imponga al proceso de planeamiento. Por otra parte, una revisión normativa y reglamentaria deberá preverse por la ley mediante la formulación de una propuesta tipo que combine el nuevo reglamento ejecutivo (sustitutivo del viejo reglamento de la edificación) y las normas urbanístico-ambientales del *piano comunale operativo*. El nuevo reglamento ejecutivo no se adscribirá al *piano comunale operativo*, sino al *piano comunale strutturale* y podrá, con las eventuales modificaciones, sobrevivir a

los instrumentos urbanísticos de medio plazo. Esto representa de hecho, por su trascendencia, el tercer instrumento innovador de la planificación y gestión urbanística municipales, tras el *piano strutturale* y el *piano operativo*.

Las características del *piano comunale operativo* comportarán la utilización de escalas cartográficas ejecutivas, variables entre 1:2.000 y 1:5.000. Esto significa que, para los municipios de gran dimensión territorial, será oportuno que el *piano comunale operativo* se desagregue por circunscripciones o distritos, utilizando aún la escala 1:10.000 para su encuadre y conexión con el *piano strutturale*.

5. FISCALIDAD Y NUEVA LEY DE URBANISMO

El fructífero compromiso del INU en los años sesenta, para hacer aprobar una nueva ley de urbanismo, ocurría en un contexto bastante diferente al de hoy, lo que explica que la nueva situación se haya afrontado con nuevas propuestas. Sin embargo, no ha cambiado la opción de fondo referente a la impostación de la relación entre fiscalidad y política urbanística, por la que, hoy como ayer, debe ser la de evitar opciones de planeamiento estimuladas sólo por la generación de beneficios fiscales. En pocas palabras, se quiere evitar que el planeamiento sea cómplice de la mera rentabilización de las operaciones urbanísticas mediante la generación de potenciales ingresos municipales. Por si esto no fuera suficiente, se podría señalar que el carácter del planeamiento aquí propuesto parece que está pensado en sintonía con esta línea. De hecho, la separación entre *piano comunale strutturale* y *piano comunale operativo* actúa de manera que las previsiones del incremento de valor de los inmuebles, a determinar sin incertidumbres, sean definidas de hecho únicamente con la aprobación del segundo de los dos instrumentos de planeamiento. De esta manera, sólo el *piano comunale operativo* explicitaría concretamente las decisiones de actuación del cuatrienio, tanto para las unidades de actuación obligatorias [*compartij*] de transformación intensiva, como para las transformaciones extensivas de parcelas aisladas (recuperación o completación); lo cual definiría, además, las precisas adquisiciones de suelo por expropiación (a precios de mercado) o con los mecanismos de edificación por compensación [*edificazione compensativa*].

Es, por tanto, sólo el *piano comunale operativo* el que pone realmente en juego la renta urbana apropiable [*quota di rendita di pertinenza*] de cada una de las propiedades implicadas en el mismo cuatrienio, debido a las intervenciones de transformación urbanístico-ambiental que se emprendan. Así sería éste, por consiguiente, el primer momento en que el fisco podría intervenir con seguridad y equidad. Sin embargo, desde el punto de vista de la transformación cualificada de la ciudad y del territorio, una acción fiscal operada en el contexto del *piano comunale operativo* no puede provocar

más que una seria contrariedad: de hecho, en este momento, todo lo que los empresarios privados pueden ceder a la colectividad, sin desvanecer su interés en la actuación, debería utilizarse para recualificar la operación misma hasta cubrir totalmente los gastos reales, comenzando por costear las cargas *[oneri]* de urbanización, eventualmente incrementadas respecto a las cuotas actuales.

Por tanto, la observación que brota sobre la fiscalidad del mecanismo de planeamiento y actuación aquí propuesto es la de poder intervenir en un momento posterior: es decir, gravar fiscalmente los bienes inmuebles después de su materialización, cuando, por tanto, sea posible tras su realización, tanto identificar el bien por su valor de uso o por el de inversión, como por distinguir entre los diferentes usos y destinos de los propios inmuebles. Asimismo, en este caso de la perspectiva urbanística, pueden derivarse indicaciones de importancia de carácter más general, que la perspectiva de la fiscalidad debería examinar con mayor atención.

La primera observación –que se agradece, incluso en el campo fiscal– es la de llegar lo antes posible a la unificación de todos los tributos sobre inmuebles atribuibles a los municipios, transformándolos en un impuesto único y reduciendo, para empezar, el impuesto de transmisiones de la propiedad. Los beneficios de tal operación serían específicamente urbanísticos. Italia, país con un altísimo porcentaje de viviendas en propiedad, es también un país con una bajísima movilidad residencial y, por consiguiente, con una pésima utilización del patrimonio inmobiliario: la exención *[detassazione]* del impuesto de transmisiones en la compraventa de inmuebles podría favorecer la movilidad residencial. Lo que, por otra parte, podría aumentar e incluso fomentar –tanto en términos fiscales como mediante normas urbanístico-edificatorias adecuadas– la subdivisión de las viviendas de grandes

dimensiones. La exención del impuesto de transmisiones estaría dirigida, como se ha propuesto ya con la nueva ley de urbanismo, a favorecer las actuaciones de compensación en unidades de actuación *[attuazione compensata per compart]*, eliminando el impuesto de las transferencias de la propiedad en el interior de la unidad de actuación *[comparto]*.

Otra sugerencia es la concerniente a la reducción de las cargas *[oneri]* fiscales en caso del deber de conservación extraordinaria de los edificios y, en especial, en el caso de restauración de edificios con valor histórico. La conservación extraordinaria y la restauración combaten la degradación de los barrios residenciales y revalorizan los cascos antiguos desde el punto de vista comercial y turístico. La política urbanística aconsejaría reducir las cargas fiscales a los propietarios de la única y primera casa y de las viviendas ocupadas en alquiler, condición casi desaparecida y que debería ser incentivada, en lugar de acentuar la presión fiscal sobre los inmuebles que se quedan en desuso durante mucho tiempo.

En último lugar hay una propuesta surgida recientemente que sugiere replantear, en este escenario tan cambiado, las «contribuciones por mejoras» *[contributi di miglioria]* en su nueva faz de contribuciones por la recualificación urbana *[contributi alla riqualificazione urbana]*. Todo ello con la consciencia de que los impuestos sobre inmuebles se abordarían en su conjunto y que a las reducciones fiscales propuestas es necesario contraponer la individualización de retenciones fiscales sustitutivas. Se trata, de todos modos, de operaciones para las que es indispensable el completar e informatizar el Catastro. Instrumento este último de extraordinaria importancia urbanística, pero también condición indispensable para cualquier política fiscal seria sobre el patrimonio inmobiliario y sus rentas derivadas de la propiedad edificada.