

Italia

Giuseppe CAMPOS VENUTI, corresponsal
Crónica de Federico OLIVA

Arquitecto, Politécnico de Milán.

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ITALIA (1850-1996)

1. El siglo XIX, antes de la Unificación italiana

En el decenio que precede a la Unificación italiana, la situación política y las condiciones del crecimiento económico de los antiguos Estados no permitían desarrollos legislativos ni, por tanto, intervenciones urbanísticas parangonables a las de los grandes Estados europeos. Una parte de Italia, la Lombarda-Véneta, dependía directamente del Imperio Austrohúngaro y de éste se importaban las regulaciones y modalidades de intervención sobre las ciudades. Se trataba de la parte más desarrollada de Italia donde la revolución industrial, aún con retraso respecto a la Europa Centro-occidental, comenzaba a manifestar sus efectos sobre el territorio y las ciudades. A ella se exportaba la ordenación legislativa de los Ausburgo en todo lo referente a la Administración local y a la policía urbanística, aunque sin propiciar significativas intervenciones en las principales ciudades, todavía no afectadas por los movimientos de urbanización campo-ciudad y no suficientemente importantes como para justificar grandes políticas de representatividad política. No es casual que la única intervención digna de mención en el milanesado anterior a la Unificación sea el napoleónico «*piano dei rettifili*» [plan de alineaciones] de 1807, un plano ciertamente importante, pero referido sólo al reajuste interno de la ciudad, aun apretadamente recluida dentro de las murallas construidas por los españoles a finales del siglo XVI.

De un cierto interés, no tanto por los resultados que ha tenido, sino por la influencia que tendrá sobre la legislación urbanística del Estado unificado, es la ley piemontesa de 1851 referente a la posibilidad de pre-establecer planos de «*allineamento e di ampliamento*» [de alineaciones y de extensión], las dos modalidades fundamentales del Urbanismo del siglo XIX. El reino de los Saboya se había distinguido, por otra parte e incluso con muchas contradicciones, por la reforma de la Administración local mediante el *statuto albertino* [Estatuto otorgado por el rey Alberto de Saboya] de 1848, siendo Turín la ciudad italiana que, junto con Milán, conocieron por primera vez la nueva industrialización.

El sistema de asentamientos de la Italia anterior a la Unificación estaba compuesto por ciudades de media y pequeña dimensión: la única gran ciudad era Nápoles que rondaba los 500.000 habitantes, mientras que Milán y Roma no alcanzaban los 200.000, superadas en poco

por Turín; Génova, Florencia y Bolonia registraban entre 100.000 y 150.000 habitantes. En el Sur sólo la aisladísima Palermo conservaba las características de una gran ciudad, adquiridas en los siglos precedentes bajo la dominación Borbónica española. Gran parte de los Estados pre-unificados estaban, por otra parte, completamente estancados, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico como del de las políticas infraestructurales: es el caso del Estado Pontificio, del Reino de Nápoles, del Gran Ducado de Toscana, reflejándose evidentemente tal inmovilismo en sus ciudades.

2. De la Unificación a la Primera Guerra Mundial (1861-1914)

La situación cambia radicalmente después de 1861, con la Unificación de Italia bajo el reinado de los Saboya, con la excepción de Roma, que fue conquistada por las tropas piemontesas en 1870. Tal cambio debe imputarse, ante todo, al impulso que las nuevas condiciones políticas imprimieron al país; pero, sobre todo, se debió al siempre más intenso proceso de industrialización y, por tanto, de crecimiento urbano que tuvieron las ciudades del Norte.

En 1865 se aprueba la primera Ley propiamente urbanística italiana, la Ley número 2.359 que gobernará las transformaciones de las ciudades italianas durante más de ochenta años, desde todo el periodo de la Monarquía (y, por tanto, incluso el Fascismo) hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata, pues, de una Ley muy importante, modelada a partir de legislaciones europeas contemporáneas (en particular, la francesa de 1810 y la belga de 1812), especialmente en lo referente a las modalidades de expropiación por causa de utilidad pública, reguladas por indemnizaciones según los valores de mercado. La Ley disponía que todos los municipios que tuvieran el título de «*città*» y los superiores a 10.000 habitantes se tenían que dotar de un «*piano regolatore edilizio*», abarcando todo el área urbana y para ejecutarse mediante ulteriores planes de alineaciones, ensanche y saneamiento. La ocasión para la oportuna promulgación de una ley tan avanzada, completamente en línea con la más importante normativa europea contemporánea, reside —además de en el impulso político posterior al proceso de unificación— en el traslado de la capital del reino de Turín a Florencia, para la que se produce el primer plan importante de la urbanística posterior a la unidad italiana: el plan de Florencia de 1865, al que siguieron los planes de las más importantes ciudades italianas; como el de Roma (ya liberada del Estado Pontificio) de

1883 y convertida en la definitiva capital del Estado italiano, o como el de Milán de 1889, que ha configurado la actual ordenación del centro urbano.

En 1885, debido a la situación de emergencia creada por una epidemia de cólera que había causado 7.000 víctimas, se aprueba la Ley especial para el saneamiento de la ciudad de Nápoles, cuya importancia trascendió enseguida, ya que el cálculo de las indemnizaciones por expropiación por ella introducido fue utilizado por otras varias leyes urbanísticas sectoriales y es aún hoy la referencia para dicho cálculo. La «Ley de Nápoles» preveía, de hecho, que las expropiaciones necesarias para ejecutar el plan (referido a los edificios a demoler y reconstruir, además de las zonas de extensión de la ciudad) fueran indemnizadas por un valor superior al de mercado, dado que dichos edificios estaban en tal estado de ruina que comportaban valores poco remuneradores para los propietarios, mientras que estaban tan superhabitados que percibían una elevada renta. Favoreciendo explícitamente a la propiedad inmobiliaria, la ley determina las indemnizaciones expropiatorias con base en una media entre el valor de mercado de los inmuebles y el importe de los alquileres durante los últimos diez años, mecanismo que implicaba precisamente indemnizaciones muy superiores a las del mercado. Esta modalidad de cálculo de las expropiaciones se ha considerado siempre legítima por todos los ordenamientos italianos y, por tanto, ha sido utilizada muchas veces, incluso en épocas diferentes: desde las grandes obras de transformación de los centros urbanos a finales del siglo XIX (por ejemplo, en Milán), hasta la ejecución, ya en este siglo, de los barrios de viviendas públicas durante los años sesenta y setenta, etc.; con la diferencia de que, siendo prácticamente inexistente el valor de los alquileres de las áreas periféricas necesarias para tales actuaciones, las indemnizaciones correspondientes resultaban aproximadamente iguales al 50% de los valores de mercado de dichas áreas. Este mecanismo se aplica aún en la actual normativa expropiatoria, considerando sin embargo las rentas catastrales de los inmuebles a expropiar pero multiplicadas por diez; con el efecto de que, siendo tales rentas muy inferiores a los valores de mercado, una indemnización media de expropiación de un suelo urbano periférico es valorable en aproximadamente el 60% de su valor de mercado.

Antes de la Primera Guerra Mundial, se deben citar dos medidas legislativas, ambas impulsadas por el gobierno Giolitti, que han intentado conjugar las razones de la gran industrialización, ya en marcha en las regiones septentrionales, con las que hoy definiríamos como razones del «estado social», ocupándose en concreto de las políticas de vivienda y de los problemas del suelo. La primera medida es la Ley 254 de 1903 cuyo fin es el garantizar las financiaciones estatales para resolver el problema de la vivienda de los estratos más pobres de la población; un problema que se configuraba de manera gravísima en las ciudades industriales del Norte, con los mismos caracteres denunciados cincuenta años antes para las ciudades industriales inglesas. La Ley autorizaba al sistema del Montepío y de las Cajas de Ahorro y a la Banca pública que financiara (y financia

todavía) las obras públicas, prestando dinero en condiciones muy ventajosas para los Organismos, cooperativas y asociaciones de cajas de mutualidades expresamente constituidas que pretendieran operar en el campo de la edificación social sin ánimo de lucro. Esta ley favoreció la constitución de los *Istituti Autonomi Case Popolari* (IACP) [Institutos Autónomos de Viviendas Sociales] (municipales y provinciales), que tanta juego han tenido durante todo este siglo en la política de vivienda social del Estado. La segunda Ley, la número 52 de 1907, prevé la tasación del incremento de los valores de los suelos edificables originado por el crecimiento urbano y por la misma planificación. Se trata, de hecho, de medidas inspiradas en la necesidad de control de la renta fundiaria, en particular sobre su componente de renta diferencial, considerada por la economía clásica como un elemento extraño a los factores de producción y para la cual se ofrece la oportunidad de su redistribución social. Estos enfoques no se desarrollaron hasta conformar una ley orgánica sobre el régimen inmobiliario —que aún hoy sigue faltando en Italia— o para potenciar las políticas patrimoniales de suelo de las Administraciones locales; aunque tuvieron importantes reflejos en las más relevantes operaciones urbanísticas de la época, como por ejemplo los nuevos planes reguladores de Roma de 1909 y de Milán de 1912, cuyas leyes de acompañamiento preveían indemnizaciones expropiatorias con valores que prescindían explícitamente de las eventuales posibilidades edificatorias.

3. Período de entre-guerras (1914-45): el Fascismo

Con la llegada del Fascismo, a partir de 1922, se interrumpe el acaso débil proceso reformista que había connotado los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial. Durante los veinte años fascistas no se destacan relevantes innovaciones legislativas; a excepción de la nueva ley urbanística aprobada en 1942, ante la indiferencia general, en medio de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte se trata de una ley cuya primera aplicación se producirá en pleno período republicano, después de 1950, y es a este período al que, de hecho, pertenece dicha Ley, más a que al final del Fascismo.

La innovación urbanística en este período fascista pasa, en cambio y especialmente, a través de los nuevos *Piani Regolatori* [planes reguladores], como el de Roma de 1931 que experimenta el *zoning*, y los *Piani Particolareggiati* (planes parciales) que llegarán a ser aspectos relevantes de la nueva legislación urbanística (no por casualidad el jurista que ha dirigido la normativa del plan es el mismo que ha redactado gran parte de la nueva ley). Mientras que toda la política urbanística que ha distinguido al Fascismo (los «desventramientos» de los centros históricos, el arrancado de los tejidos urbanos para aislar los monumentos históricos) ha sido gestionada con arreglo a la vieja Ley de 1865. En realidad el Fascismo, no obstante la situación dramática de los problemas de

vivienda (el Censo de 1931 había evidenciado que para 42 millones de habitantes sólo había disponible 32 millones de habitaciones), ha expresado una política explícitamente antiurbana, privilegiando la difusión de asentamientos en los campos (para garantizar la autarquía de la producción agrícola), más que medidas de planificación y regulación del crecimiento urbano. En este sentido se hicieron la Ley n.º 358 de 1931, sobre «Control y desarrollo de las migraciones y de la colonización interna», y la Ley n.º 1.092 de 1934, sobre «Medidas contra la urbanización», y sobre todo las intervenciones de saneamiento y de colonización de las nuevas zonas agrarias; como la de los cenagales pontinos al sur de Roma, quizá la intervención territorial más relevante realizada en aquel período. Iniciado en 1926 y confiado a la *Opera Nazionale Combattenti* obra nacional de los combatientes (para el empleo de los excombatientes) con poderes amplísimos (planes, expropiaciones, proyectos, asignaciones) tiene las características del «saneamiento integral», es decir, no solo del hidráulico sino también de redistribución inmobiliaria y ha realizado un nuevo sistema infraestructural (caminos y canales), nuevos centros pequeños para el asentamiento rural y alguna pequeña ciudad como Littoria (la actual Latina), construidas con una cierta calidad urbanística, según los principios del racionalismo.

Hay que recordar por último las Leyes de 1939 relativas a la protección de los monumentos (n.º 1.089) y a la «protección de las bellezas naturales» (n.º 1.497). Se trata de Leyes, aún vigentes, promulgadas en el ámbito de la política cultural y de la educación, más que en el del urbanismo, que tendrían sin embargo importantes consecuencias en lo que respecta al saneamiento de los centros históricos y de la planificación paisajística, ambos aspectos bastante relevantes del urbanismo italiano de los años posteriores.

La nueva Ley urbanística, la n.º 1.150 de 1942, era sustancialmente una buena ley, por otra parte, muy revalorizada en los años siguientes. Se preveían dos niveles de planificación: el territorial con los *Piani Territoriali di Coordinamento* (PTC), de ámbito regional o subregional, de competencia del Estado; el municipal con los *Piani Regolatori Generali* (PRG) extendidos a todo el territorio municipal y no sólo al centro urbano, de competencia municipal y estatal en lo referente a su aprobación. Los PRG son obligatorios para los Municipios comprendidos en listas específicas, deben ser redactados con la técnica del *zoning* y se ejecutan, en lo que respecta a las nuevas zonas de expansión y las grandes transformaciones de la ciudad existente, mediante *Piani Particolareggiati* (PP); las zonas de expansión pueden ser expropiadas con indemnizaciones que no tengan en cuenta los incrementos de valor determinados por las previsiones del Plan (es decir, de la renta inmobiliaria), para consentir evidentemente la formación de grandes patrimonios municipales que garanticen una ordenada expansión de la ciudad. Es evidente la referencia al urbanismo racionalista europeo y en concreto al plan de Amsterdam de 1935.

Al finalizar la Guerra, con una Italia renovada en sus Instituciones democráticas (el Referendum que eligió

la República es de 1946), la solución lógica para la reconstrucción del País (fueron destruidos 4 millones de habitaciones, 1/3 de la red viaria y 3/4 partes de la ferroviaria) debía ser la aplicación de la nueva Ley urbanística. Sin embargo no fue así y se prefirió suspender la aplicación a favor de los *Piani di Ricostruzione* (Decreto Ley n.º 154 de 1945), instrumentos parciales que intervenían únicamente en las zonas golpeadas por la guerra. Fue un error estrepitoso pero no fue el único: cuando en los primeros años 50 los municipios empezaron a dotarse de PRG, fue abolida la posibilidad de expropiación desvinculada por la renta en las zonas de expansión urbana, eliminando pues la norma estructural inmobiliaria más importante de toda la Ley y restableciendo las viejas normas expropiadoras de la Ley de 1865.

Cuando en 1962, tras diez años de expansión descontrolada y de transformaciones especulativas de los centros urbanos (el censo de 1961 puso en evidencia que el número de habitaciones había crecido, pero era aún, con 47,5 millones, inferior a los más de 50 millones de habitantes), el primer Gobierno de Centro-Izquierda intentó reformar profundamente la Ley de 1942, proponiendo la urbanización pública, previa expropiación, de todas las áreas edificables comprendidas en los PRG y la subsecuente cesión a los privados en «derecho de superficie», la propuesta resultó demasiado avanzada y a su vez subversiva para un régimen inmobiliario ampliamente fundado sobre la renta urbana y la especulación; dicha Ley fue por tanto retirada, apagando las esperanzas del mundo del urbanismo por una planificación desvinculada de los condicionamientos de la propiedad inmobiliaria.

La derrota de la reforma urbanística general determinó un período de «reformas graduales» que llevaron al país, durante los siguientes 15 años, a disponer de un sistema legislativo avanzado que, aunque con las inevitables contradicciones determinadas por las medidas posteriores y no fruto de un diseño unitario, permitió a los municipios que querían afrontar seriamente la planificación disponer de instrumentos adecuados para abordar lo que era aún el problema territorial emergente, es decir, la expansión urbana. Se inicia el año 1962 con la ley n.º 167 para la adquisición de áreas para la edificación social utilizando el mecanismo expropiatorio de la «Ley de Nápoles» de 1885, esta vez de manera conveniente para los municipios; una ley juzgada inicialmente como poco importante, pero que se reveló determinante por cómo fue utilizada ya de manera simbólica por algunas ciudades, ya de manera generalizada por muchísimos municipios para afrontar la necesidad social de la vivienda.

Posteriormente fue aprobada una reforma parcial de la ley urbanística, la n.º 765 de 1967, definida como «ley puente» porque se anticipaba a una reforma más general, por otra parte nunca completada. Las innovaciones de la ley contemplaban esencialmente la implicación obligatoria de los privados en la realización de las obras de urbanización y, mediante dos decretos ejecutivos del año siguiente, la introducción de medidas cualitativas en la formación del PRG, como la densidades y alturas máximas, distancias mínimas

entre los edificios, etc., pero sobre todo los *standard* urbanísticos, esto es las dotaciones mínimas de zonas públicas para parques y equipamientos sociales, obligatorias para servir a los habitantes residentes, así como para los barrios de viviendas sociales.

En 1971 se aprueba una reforma orgánica y radical de la expropiación por causa de utilidad pública en el ámbito de la ley n.º 865 que contemplaba la programación pública de la construcción de viviendas. Las viejas normas de 1865, así como también las especiales de 1885, se sustituyeron por indemnizaciones según los valores agrícolas, sólo parcialmente corregidos por coeficientes relativos a la localización de las zonas a expropiar y a las dimensiones demográficas de los municipios afectados. Una verdadera y auténtica revolución que cortaba muchos de los efectos negativos de la renta urbana y que consentía que algunos municipios dispuestos a ejecutar definitivamente los PRG retomasen sustancialmente el modelo originario de ejecución de la legislación urbanística.

En 1977 es aprobada la Ley 10/77 que debía ser la más importante reforma parcial en el proceso de «reformas graduales»: el nuevo régimen de los suelos, que —respondiendo a precisas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la indemnización y plazos de vigencia de las vinculaciones urbanísticas motivadas por la expropiación— propone la separación del derecho de propiedad (salvaguardado por la Constitución) del derecho de edificación —atribuido éste al municipio y transferido a la propiedad mediante la «*concessione edificatoria*» [una quasi-concesión de edificabilidad], onerosa desde el punto de vista financiero—, permite una recuperación y redistribución parcial de la renta inmobiliaria determinada por el plan. Se trataba de una reforma importante de los principios, pero contradictoria en su formulación, a causa de la situación política incierta en aquel periodo. Hasta tal punto era contradictoria que ya no está en vigor, tras la Sentencia n.º 5 de 1980 del Tribunal Constitucional, por la que se declaran inadmisibles algunas partes de la misma (entre ellas las modalidades expropiatorias, introducidas en 1971 y reafirmadas por dicha ley 10/1977), haciendo caer el entero modelo de actuación por expropiación (previsto en la Ley de 1942 y fatigosamente reconstruido por la «reforma gradual») y convirtiendo de hecho al instrumento del PRG en ineficaz.

Para concluir la síntesis de la «reforma gradual» se mencionan dos leyes de 1978: la primera, la n.º 392 referente a la reglamentación de los alquileres privados, que fijan el «*equocanone*» al 3,85 % del valor de la vivienda; y la segunda ley, la n.º 457, referente a la programación decenal de la construcción pública y a las modalidades de intervención para la rehabilitación de la edificación, sancionando así con una Ley —como ha sucedido a menudo en el urbanismo italiano— una práctica innovadora que situó como tema central el saneamiento de los centros históricos, tan importante para el sistema urbano italiano.

La sentencia constitucional n.º 5 de 1980 abre una era de *deregulation* urbanística que se desarrollará ampliamente en el curso de los años 80 y que no ha terminado todavía. Con las excepciones positivas de la

Ley n.º 431 de 1985, referente a la planificación paisajística obligatoria para las regiones, y de la Ley n.º 190 de 1990, referente en general a la reforma de la autonomía local (pero también con la atribución a las provincias de la planificación del «*area vasta*», mediante los PTC previstos por la Ley de 1942, mas nunca aplicados), estos últimos quince años han visto someter a discusión, en primer lugar, el plan urbanístico (en tanto que instrumento útil y necesario contrapuesto a la actuación parcial) y el proyecto arquitectónico, en cuanto que ambos instrumentos están mejor adaptados para gobernar una sociedad y una economía en rápida transformación; y han visto así mismo sucesivamente la aprobación de Leyes que consienten se deroguen los «*piani regolatori*» con procedimientos acelerados, y que eliminan la necesidad de correlacionar las opciones urbanísticas con la disponibilidad de los recursos financieros; lo que introduce una amnistía generalizada de la edificación ilegal (Ley n.º 47 de 1985, replicada 10 años después), tratando las ilegalidades con independencia de cualquier ordenación urbanística, con la única motivación de los beneficios financieros para el Estado.

En realidad, como ha resultado evidente posteriormente, tras las varias normas de *deregulation* poco a poco aprobadas con leyes infaustas, estaba bien presente también el sistema de corrupción política que ya en Italia viene siendo llamado vulgarmente «*tangentopoli*» por una afortunada definición periodística de Milán (donde emergieron los primeros escándalos) como «*città delle tangenti*», término después extendido a todo el país y cuyo afloramiento ha modificado radicalmente toda la situación política italiana. Hoy, llevado a término sin ningún éxito el proceso de *deregulation* (es más, con muchos daños a la ciudad y al territorio), el sistema legislativo urbanístico basado aún en la vieja Ley de 1942 muestra claramente toda su inadecuación: el PRG introducido por aquella tenía por objeto principal la expansión de la ciudad y el previsto mecanismo de actuación por expropiación era funcional con aquel proceso territorial; mientras que hoy, el escenario es el de la transformación interna de la ciudad causada principalmente por la transformación del sistema productivo industrial, por el decaimiento de las ciudades del Centro y del Norte y de la paralización del mismo crecimiento demográfico en el Sur. Además de las enormes dimensiones del patrimonio edificado que ha superado los 115 millones de unidades frente a los 57 millones de habitantes. Las ciudades no se expanden más, sino que tienden en transformarse en su propio interior: para dirigir este proceso se hace necesaria una profunda reforma urbanística basada en un nuevo mecanismo de actuación adecuado a la naturaleza de las transformaciones en curso. Una reforma cuyos principios fundamentales han sido presentado por el *Istituto Nazionale di Urbanistica* a finales de 1995 y que hoy están bajo el estudio del nuevo Gobierno de Centro izquierda [véase la versión española de este documento íntegro del INU, en la sección de «Documentación» del n.º 106 de *CyTET*].

Traducción del italiano Javier GARCÍA-BELLIDO.