

LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN ITALIA:

“¿Ha existido la planificación en Italia? Si se ha de comenzar por el término empleado por nosotros habría que decir que no”

(Miro Allione, *La pianificazione in Italia*, 1976).

PREAMBULO

En estas notas se pretende argumentar sobre la planificación territorial a gran escala —nacional y regional—, en Italia, hoy.

En particular, los problemas de hoy se consideran aquí a la luz de las experiencias del pasado y se proyectan, en la medida de lo posible, sobre lo que podríamos imaginar como el escenario de los años futuros.

Durante decenios, el debate en Italia sobre la planificación ha estado obsesionado por los problemas terminológicos: parece imposible, hoy, que hace sólo veinte años o poco más el término “planificación” se presentase como demasiado “revolucionario”, y por ello se prefiera el término más “reformista” de “programación”.

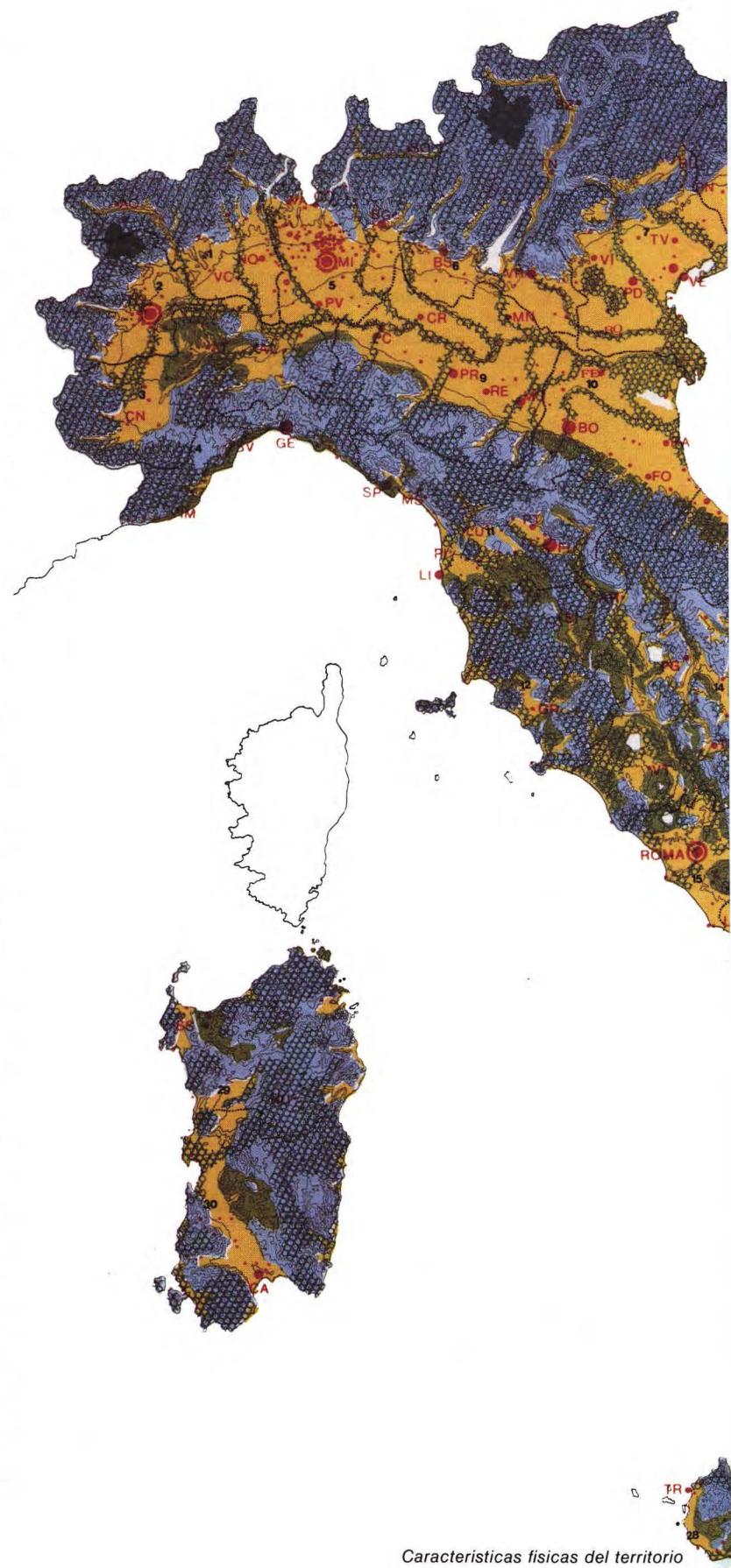
Más allá de los problemas terminológicos, la planificación ha representado en Italia desde hace mucho tiempo la ilusión de poder orientar las modificaciones del territorio de modo dirigista, sobre la base de un “diseño” que consigue imponerse a las voluntades, y a los intereses, de los particulares, únicamente con la fuerza de la propia racionalidad.

Hasta finales de los años sesenta se ha tratado absolutamente de un plano nacional; después, la constitución de las regiones ha fragmentado el marco de las competencias institucionales y de las opciones administrativas y el Estado ha renunciado en la práctica a programar las modificaciones territoriales de su competencia, las de “interés nacional”.

La renuncia a la programación —y, por tanto, a una organización racional y preventiva de los factores que contribuyen a modificar el territorio— se ha materializado, sobre todo a partir de principios de los años ochenta, en un control indirecto sobre estos factores por parte del Estado; ello se ha realizado anualmente a través de la definición de la cuantía de las inversiones públicas a efectuar, y periódicamente a través de la aprobación de los programas sectoriales (carreteras, líneas de ferrocarriles, edificios públicos, energía, agricultura, etc.).

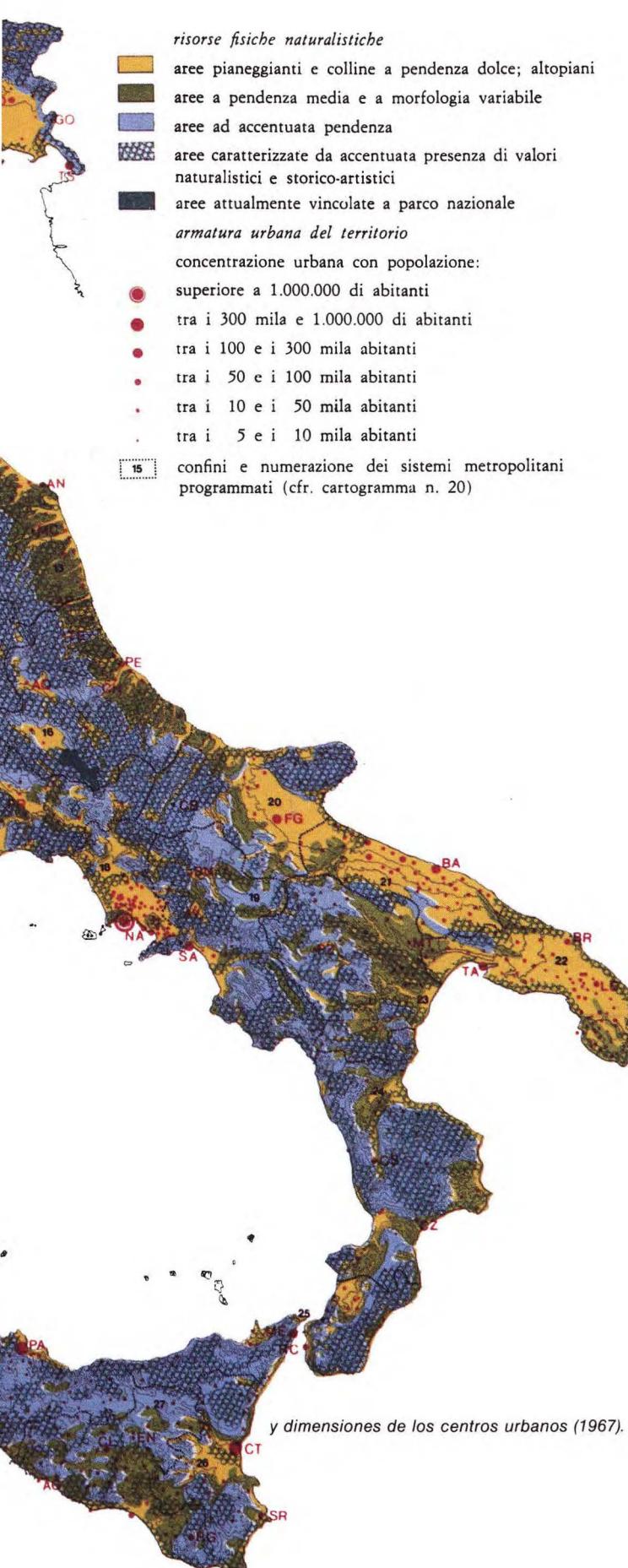
Mientras el Estado ha ejercido, pues, un control “indirecto” sobre las modificaciones del territorio, las regiones dotadas de recursos financieros “derivados” sobre todo de los presupuestos del Estado y en su mayor parte con destino “vinculado” han tratado, entre grandes dificultades, de componer el mosaico de las competencias a ellas asignadas, mediante tentativas de elaborar instrumentos de planificación territorial y, sobre todo, políticas territoriales (1).

Esas tentativas —aunque en un marco nacional notablemente diversificado— raramente han producido efectos significativos, y ello por la creciente dificultad para armonizar las voluntades, a menudo antagónicas, de los diferentes “sujetos” de la planificación, o por el escaso interés de los administradores regionales que han de iniciar procesos que resultan siempre más largos que el mandato para el que han sido elegidos, o a causa de procedimientos e instrumentos de planificación progresivamente inadecuados para registrar y orientar las siempre más rápidas modificaciones del territorio.



PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

MASSIMO PAZIENTI



EL GOBIERNO DEL TERRITORIO EN LA SITUACION ACTUAL

El marco legislativo y normativo

Entre 1970 —año en que se instituyen las regiones de estatuto ordinario (2)— y 1977, el Estado ha transferido a las regiones la facultad de legislar en las materias previstas en el artículo 117 de la Constitución, entre las que figuran el urbanismo, el turismo, las infraestructuras de transporte de interés regional, y la agricultura.

Al Estado, además de las funciones de interés nacional, le quedan las facultades relativas a sectores estratégicos como la energía y la industria.

A las regiones, pues, no se les permite, en el ordenamiento italiano, gobernar sobre el conjunto de funciones que se desarrollan sobre el territorio, lo que hace indispensable una estrecha coordinación entre el gobierno de las funciones nacionales y el gobierno de las funciones regionales.

Esa coordinación, hasta el momento, no ha sido todavía realizada, pues al ser formas del gobierno coordinado, o "integrado", del territorio no están aún previstas en nuestro ordenamiento.

En lo que se refiere al Estado, no existe una ley que prevea la redacción de un plan de ordenación de la totalidad del territorio nacional; y en lo que se refiere a las regiones, la planificación del territorio sigue regulada por la "Ley Urbanística" de 1942.

Esta última ley ha introducido en el ordenamiento italiano instrumentos urbanísticos municipales y supramunicipales. Entre estos últimos está incluido el "plan territorial de coordinación" (PTC) que, en el uso, ha sido redactado tanto para territorios regionales completos como para grupos de municipios.

Haciendo uso del instrumento del PCT, numerosas regiones, en la segunda mitad de los años sesenta y en los ochenta han preparado planes territoriales, en algunos casos de notable interés técnico y de procedimiento.

Mucho más a menudo, sin embargo, la inexistencia de un plan a nivel nacional y las presiones de las provincias (3) para tener más atribuciones en el gobierno del territorio han bloqueado la capacidad de decisión de las regiones. En vez de auténticos planes, idóneos para obligar, o en todo caso para orientar la voluntad de los sujetos que operan en el territorio, los gobiernos regionales han aprobado documentos de intenciones que tienen más que ver con contingencias político-administrativas que con estrategias de intervención bien definidas.

Falta, en otras palabras, la capacidad (o la voluntad) de elaborar —primero en el gobierno central y luego, por irradiación, en los regionales— políticas territoriales coherentes con las políticas, agrícola, industrial, energética, de carreteras, de ferrocarriles, etc.

La dificultad para armonizar las voluntades de los sujetos (públicos y privados) que intervienen en cada caso, ha inducido al gobierno central a aprobar programas y proyectos de interés nacional caso por caso, y en consecuencia a renunciar a coordinaciones complejas desde el punto de vista de la toma de decisiones y arriesgadas desde el punto de vista político (4).

Si la planificación territorial a gran escala encuentra las

dificultades descritas, la urbanística —tanto en las interpretaciones jurídico-normativas como en el uso— corre el riesgo de ser confiada a una dimensión puramente local-regional como máxima, pero mínimamente municipal, y de no tener instrumentos de orientación y control sobre las componentes de la ordenación del territorio distintos del municipal (5).

Las modificaciones reales

En el marco legislativo y normativo que se ha descrito, el territorio se ha modificado en los últimos años sobre todo bajo el impulso de estrategias e intereses sectoriales y “empresariales” o más bien a través de intervenciones espontáneas.

Estos comportamientos han causado daños mucho más graves en el territorio y en el ambiente:

“La tendencia del pasado reciente en cuanto a uso del territorio es bastante sintetizable: la superficie improductiva (ya inutilizable para fines agrícolas) ha erosionado la superficie agrícola y forestal y, en el ámbito de esta última, los terrenos residuales y marginales han erosionado la superficie agrícola utilizada. Macro y mini-urbanizaciones están, pues, erosionando el territorio italiano, creando una presión antropológica cada vez más difusa sobre los recursos ambientales” (Ministerio del Medio Ambiente, “Relazione sullo stato del ambiente” —Informe sobre el estado del medio ambiente— 1980, pág. 240).

“Por abuso municipal se entiende toda intervención (nuevas edificaciones, ampliación, sobreelevación, cambio de destino de uso) realizada contraria a las normas urbanísticas y municipales. El fenómeno adquirió proporciones inquietantes en los años sesenta y setenta y, aunque con menor intensidad, sigue aún vivo y tolerado en algunas zonas del país” (Idem, pág. 243).

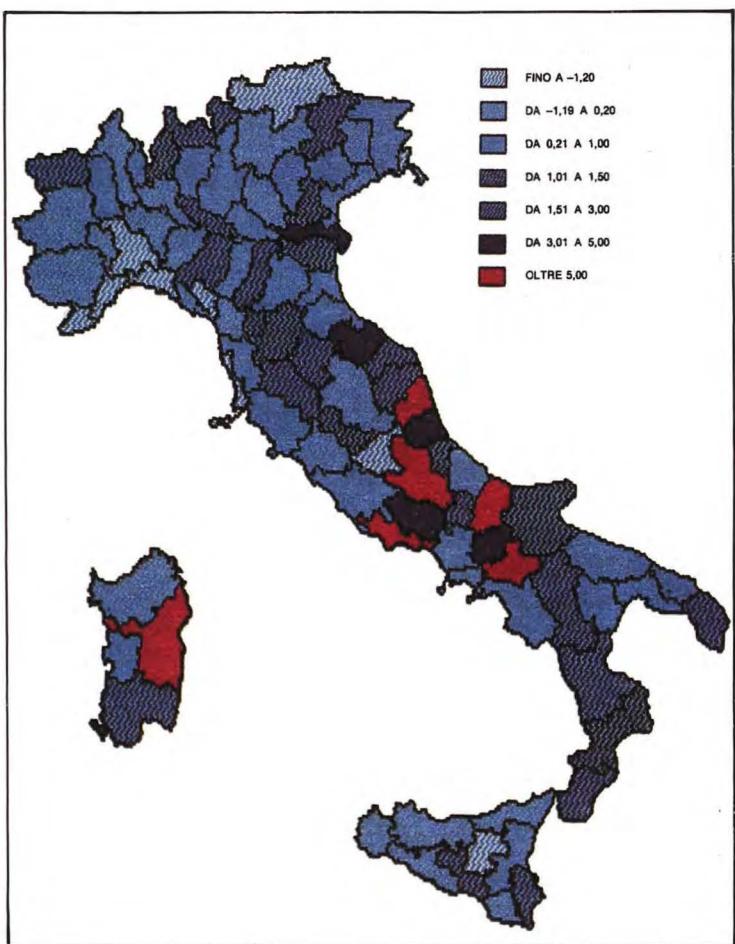
La ausencia de políticas territoriales organizativas y finalizadas a nivel central ha facilitado, sin duda, la actuación de programas sectoriales, sobre todo bajo el empuje de problemas graves y urgentes. Se ha perdido de vista la ordenación integral del territorio nacional que, más que en base a un diseño preestablecido, se ha construido en el tiempo bajo el impulso de intervenciones muchas veces justificables en sí mismas, pero nunca evaluadas con referencia a todo el contexto.

Una laguna de particular gravedad está constituida por la ausencia de una política para las ciudades; no se puede decir que la reciente constitución del Ministerio de las Areas Urbanas haya supuesto el inicio de una acción en tal sentido.

En Italia existe una red urbana notablemente densa que, en el curso de estos últimos decenios, ha sufrido de pronto importantes modificaciones culturales y de producción a causa del crecimiento difuso de los asentamientos. Sistemas de asentamientos a menudo compuestos por ciudades ricas en tradiciones culturales y productivas, y bien reconocibles sobre el territorio hasta hace no muchos años, han sido sumergidos por el continuo urbanizado y se han unido entre ellos.

En el curso de ese proceso se han entrelazado fenómenos positivos con otros negativos; la descentralización de funciones urbanas de las zonas centrales de las áreas metropolitanas hacia las pequeñas ciudades del interior, por ejemplo, aunque ha reducido la congestión de las primeras, la ha creado progresivamente en las segundas.

1. Presión contaminante potencial de los desagües hidráticos industriales (1981).
2. Grandes áreas urbanas, áreas de difusa industrialización y áreas agrícolas intensas (1961-1970).
3. Areas de difusa industrialización (1971).



1

Las ciudades medianas y pequeñas se han caracterizado, en el curso de estos últimos años, por las modificaciones funcionales profundas y tumultuosas, y han quedado atenazadas por un tráfico viario cada vez más invasor, y se han vuelto a encontrar con problemas sociales (hampa organizada, nueva pobreza, droga, etc.) desconocidos en otro tiempo.

Las relaciones entre los sujetos implicados

¿Cuáles son hoy los sujetos interesados en la planificación en Italia? Probemos a enumerarlos, cada uno con sus características. En primer lugar, el Estado que, como se ha visto, ha renunciado de hecho a ejercer —en materia de opciones territoriales— las funciones de dirección y coordinación a él reservadas por la legislación vigente (y en particular por el decreto del presidente de la República núm. 616 de 1977), salvo a hacer uso (al amparo del artículo 81 del citado decreto) de la facultad de derogar las previsiones de los instrumentos urbanísticos, para “imponer” sus decisiones.

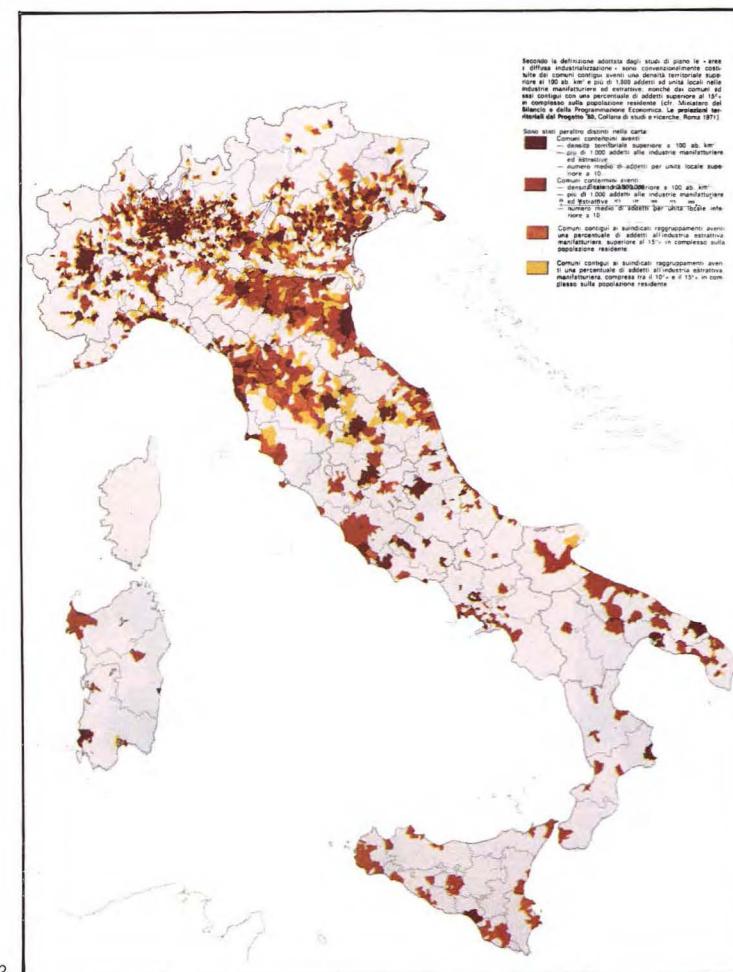
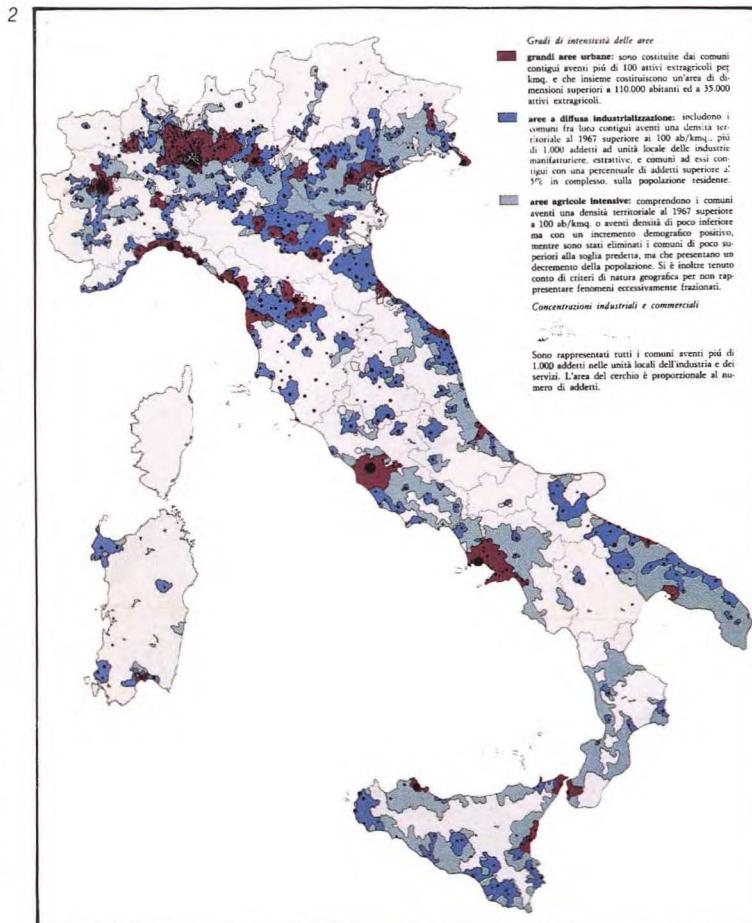
Por lo tanto, las regiones que, en ausencia de un plan nacional, han tratado de construir, en base a los poderes que les confiere la Constitución, instrumentos de planificación que se consideran aún inadecuados tanto para orientar el conjunto de las intervenciones que se realizan en el territorio como para hacer frente a situaciones y a intervenciones extraordinarias.

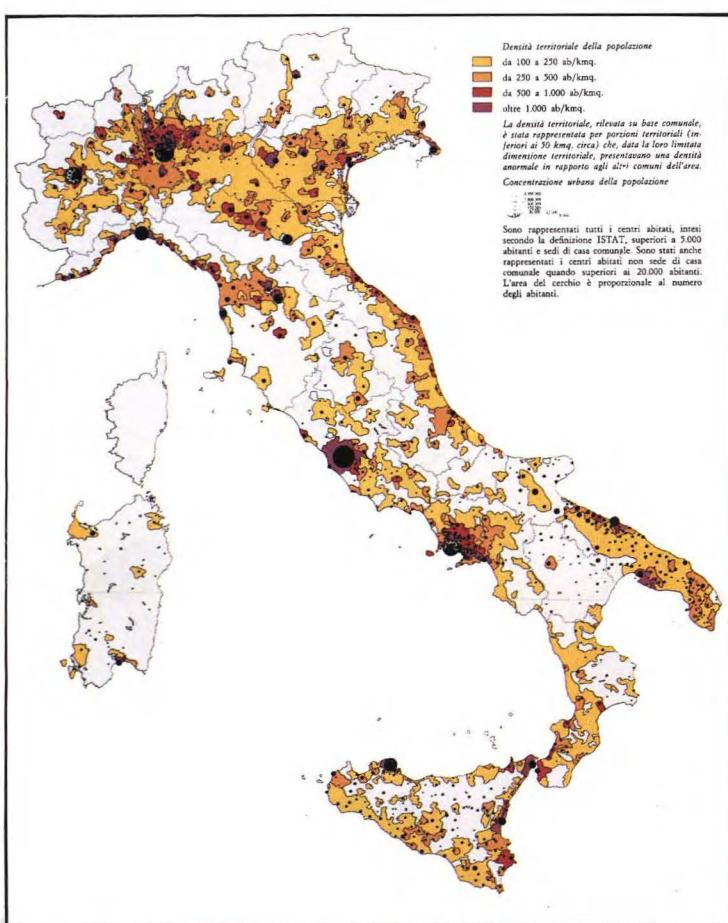
El último sujeto institucional de relieve está constituido por los municipios. A ellos en concreto están confiadas las atribuciones reales sobre el uso del suelo. Su fragilidad económica les obliga todavía —en espera de inversiones públicas y privadas, y por tanto de los beneficios que de ello se derivan— a acoger en su territorio incluso intervenciones no previstas por sus instrumentos urbanísticos. De hecho, a través del instrumento de la “variante” (modificación del destino originario del suelo), los planes municipales acaban por recibir intervenciones que a menudo no desvirtúan el diseño inicial.

Además de los sujetos institucionales, en la actividad de la planificación están implicados tanto las “empresas” como las “familias”. Con las primeras pueden ser designados todos los operadores económicos, tanto públicos como privados, para los cuales el territorio (o el suelo) constituye uno de los factores del propio proceso productivo; con las segundas podemos identificar a los usuarios del territorio, y, por tanto, aquellos que principalmente sufren las consecuencias de la ausencia de una auténtica planificación.

Las relaciones entre todos los sujetos enumerados se caracterizan por el perenne conflicto entre poder económico y poderes legislativo-administrativos. Como ha escrito recientemente Bernardo Secchi, “...los conflictos se hacen particularmente graves cuando instituciones dotadas de las mismas competencias y responsabilidades, pero con escasas atribuciones y recursos, como por ejemplo las administraciones locales, entran en contacto con instituciones dotadas por el contrario de fuertes recursos financieros y facultades, pero con competencias y responsabilidades sectorial o territorialmente limitadas, como por ejemplo, en la actualidad, las cada vez más numerosas “sociedades concesionarias” (6).

El entrelazamiento entre opciones administrativas e intereses políticos es a menudo tal que hace prevalecer el proyecto sobre





1

el plan, lo que significa que, independientemente de los contenidos del plan, si un proyecto es "fuerte", termina por ser realizado. Esta praxis ha creado en los ciudadanos (los "usuarios del territorio") una profunda desconfianza en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, hasta el punto de que, en el sentido común, el plano, en vez de constituir el instrumento de racionalización y de finalización de las modificaciones territoriales, constituye el centro de las contraposiciones y de las mediaciones de los intereses sobre el territorio.

LAS OCASIONES PERDIDAS

Al recorrer el fatigoso e incierto camino de la planificación territorial a través de los tres últimos decenios, es fácil identificar dos grandes ocasiones perdidas: el período "heroico" de la programación económica nacional (1962-1970) y la fase de rodaje de las regiones de estatuto ordinario (1970-1980).

Cuando entre 1962 y 1970 se intentó un proceso de programación nacional (7), uno de los temas más debatidos entre los partidarios de los trabajos fue el de las relaciones entre la programación económica y la planificación territorial.

Ya entonces estaba ampliamente admitido, a nivel científico, que una eficaz programación del desarrollo futuro puede ser impuesta o administrada únicamente a través del control del conjunto de las variables en juego: económicas, sociales, territoriales, institucionales y financieras.

Principalmente en el ámbito de los estudios preparatorios del segundo Programa Económico Nacional (PEN) 1971-75 —y en particular en el llamado "Progetto '80" (que constitúa el Informe preliminar al Programa)— fue delineado un diseño territorial prospectivo de todo el país, tomando como objetivo el dividir este último en "sistemas urbanos" cada uno de los cuales pudiese resultar bien enlazado con los otros y ser progresivamente autosuficiente en cuanto a dotaciones de parques, de servicios urbanos, de puestos de trabajo, etc. (8)

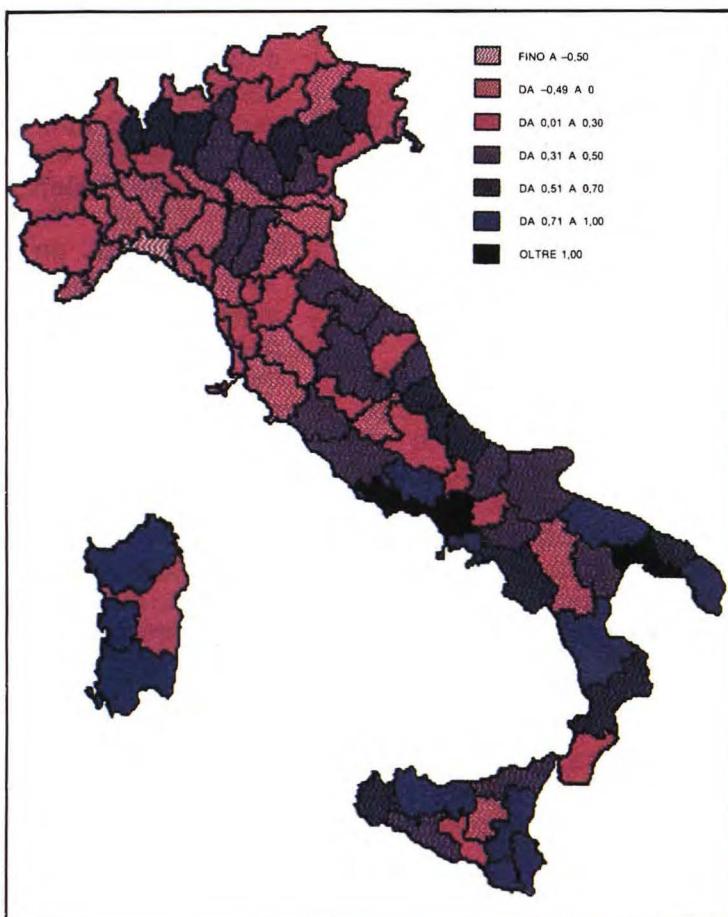
Todavía a principios de los años sesenta, el segundo PEN —por motivos tanto de política interna como de economía internacional— fue progresivamente arrinconado, y con ello cualquier acercamiento "integrado" (económico y territorial) a los problemas del desarrollo del país.

La programación nacional renunció, pues, a dotarse, si no de un auténtico plan, sí al menos de un "esbozo" de ordenamiento del territorio que pudiese servir a las regiones, recién constituidas, como referencia para programar sus territorios.

De otra parte existía ya a escala nacional —antes de 1970— una importante tentativa de planificación del territorio. Entre 1967 y 1968, en efecto, se promovió —sobre la base de una iniciativa conjunta de los Ministerios de Presupuestos y de Programación Económica, y de Obras Públicas— la constitución de Comités regionales para la programación económica (CRPE) a los que les fue encomendada la tarea de preparar instrumentos de "regionalización" del programa económico nacional.

En particular, gracias a tales "Comités", fueron elaborados para cada región esquemas de desarrollo económico y de ordenación territorial de forma coordinada.

Esos esquemas de ordenación territorial redactados por los



2

CRPE han influido de forma notable en las primeras hipótesis de plan de las regiones de estatuto ordinario.

PROBLEMAS A RESOLVER

Durante los últimos años, resulta ya corriente hablar de crisis de la planificación.

Más que de crisis de eficacia de los instrumentos de intervención, se trata de una profunda crisis cultural. Frente a las ocasiones de carencia, y a la ya evidente inadecuación de la disciplina para afrontar los graves problemas urbanos y ambientales del país, las instituciones científicas y profesionales se retrasan en organizar una respuesta.

El país, por otra parte, apremiado por una coyuntura favorable, expresa a través de las iniciativas de sus operadores económicos una demanda masiva de inversiones, de proyectos y, por lo tanto, de modificaciones territoriales.

Es casi como si tal vitalidad económica hubiese derribado los frágiles diques de contención de los sistemas de planificación. Demasiado farragosos, demasiado largos, a menudo demasiado ambiguos, para poder, si no orientar, sí al menos contener ese río crecido.

Un momento importante de este proceso —para los efectos que del mismo se derivan— fue el que se registró a principios de los ochenta y en el cual las relaciones entre programación económica y planificación territorial entraron en una nueva y más profunda crisis.

Ese momento puede hacerse coincidir con la introducción del principio de competencia en el acceso a la financiación pública de las inversiones en actividades productivas y en infraestructuras. Ello se realizó en 1981 con la creación del "Fondo de inversiones y ocupaciones" y del "Núcleo de valoración" de los proyectos de inversión ante el Ministerio del Presupuesto y de Programación Económica. A partir de aquel momento, la distribución de los recursos financieros del Estado para inversiones ha sido efectuada sobre la base de una valoración económico-financiera de los proyectos por parte del Núcleo (9).

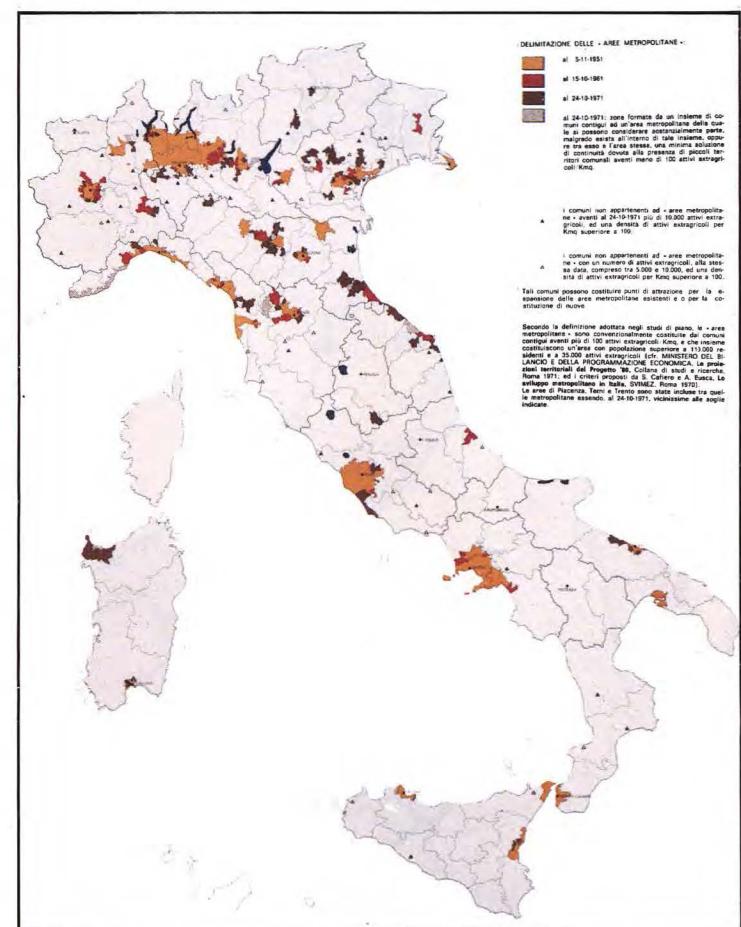
La escasez de proyectos ya preparados en coherencia con los instrumentos de planificación y urbanísticos ha activado —a fin de acceder a la financiación pública— una creación de proyectos totalmente casual y que termina en sí misma.

La situación preexistente de inexistencia de un plan nacional y de extrema fragilidad (o inexistencia) de planes regionales, ha sido definitivamente eliminada por esta versión particular de la "programación para proyectos"(10).

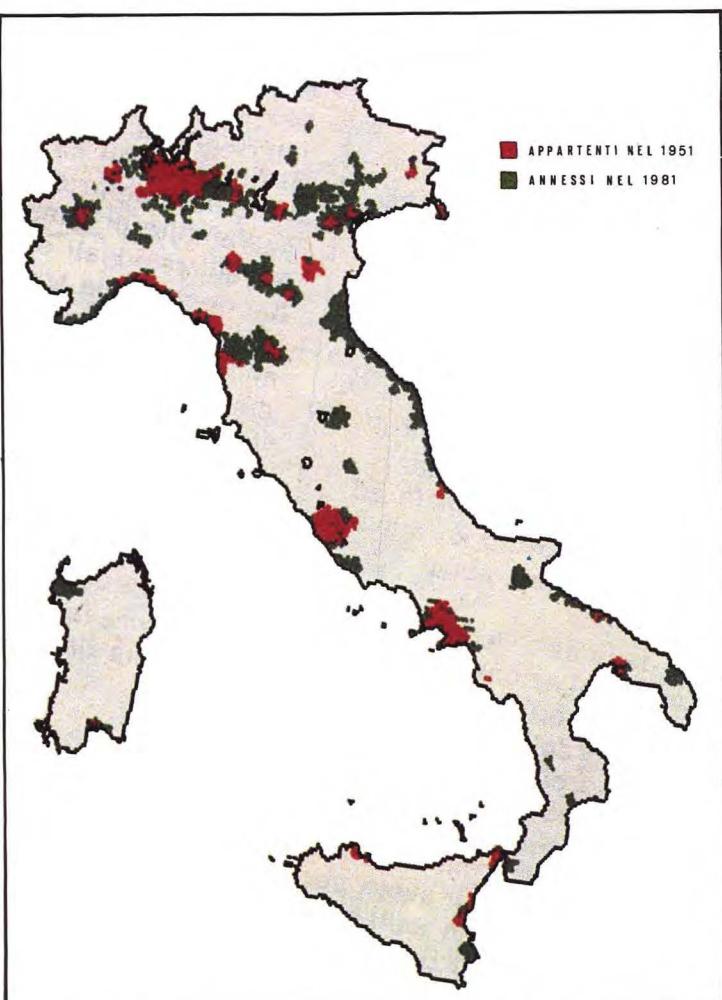
Bajo la presión de intereses públicos (expresados por Provincia, Comunidades Montanas, Municipios) y privados, las regiones proponen a los órganos centrales de programación la financiación de proyectos muchas veces no previstos por los instrumentos de planificación regionales, suprarregionales o directamente municipales. O mejor, no previstos inicialmente y luego ratificados por tales instrumentos a través de las oportunas modificaciones o variantes.

La previsión del plan se transforma así en una certificación administrativa necesaria para financiar el proyecto, y pierde cualquier valor de opción destinada al desarrollo del territorio.

1. *Densidad territorial de la población y niveles de concentración urbana (1967).*
 2. *Densidad territorial de la población (1986).*
 3. *Áreas metropolitanas (1971).*



1. Evolución de las áreas metropolitanas desde 1951 hasta 1981.
2. Sistemas infraestructurales de redes y puntuales (1968).
3. Red de autopistas existente y prevista (1988).
4. Red ferroviaria existente y prevista (1988).
5. Redes energéticas existentes y previstas (1988).



La situación descrita, aun no refiriéndose a la totalidad de los casos, es seguramente muy difusa actualmente en Italia. Ello significa que a menudo las relaciones entre programación regional y planificación local sean muy frágiles, y que, por tanto, las regiones, en el ejercicio de las funciones a ellas conferidas en materia de ordenación del territorio, raramente desarrollan una regla que además de formal sea sustancial.

Si a ello se añade que aún más raramente el Estado efectúa en términos globales y no sectoriales "la identificación de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional" (art. 81 del ya citado DPR nº 616 de 1977), se puede tener un cuadro suficientemente completo del estado de la planificación en Italia.

Sobre esta situación, en los últimos años se ha abatido la "emergencia ambiental".

La creciente toma de conciencia —animada en términos incluso demasiado emotivos por los medios de comunicación— de la degradación ambiental del país por parte, además de la opinión pública, de los partidarios de los trabajos, corre el riesgo de crear, como se verá a continuación, no pocos equívocos en las relaciones entre planificación y tutela ambiental.

¿CUAL ES EL FUTURO DE LA PLANIFICACION?

En los próximos años, en Italia, las ciudades y el territorio sufrirán importantes modificaciones físicas, funcionales y organizativas.

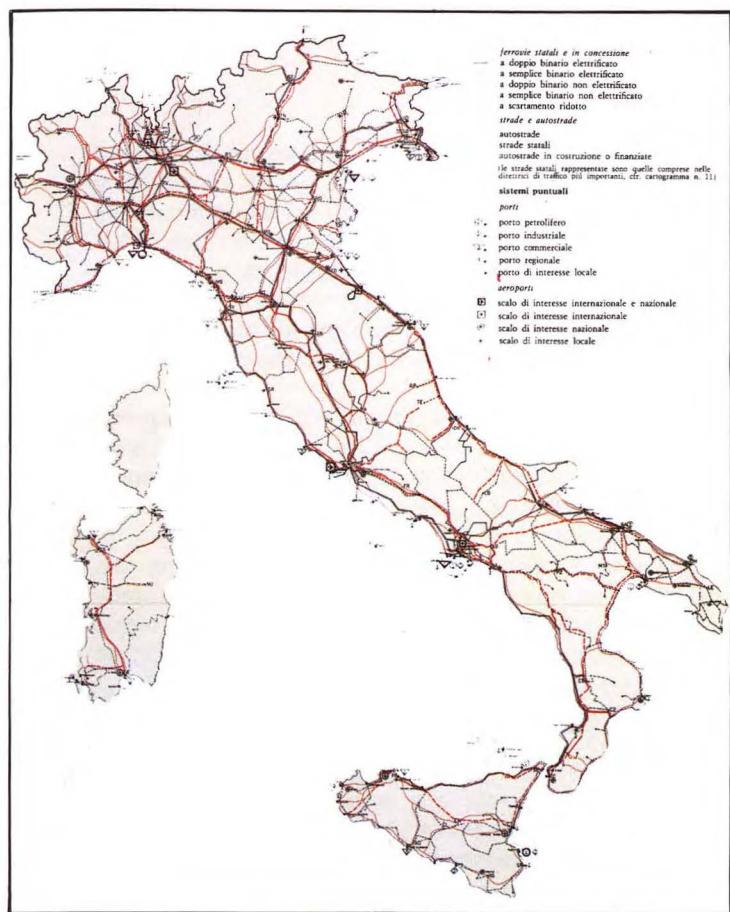
No es difícil hacer esta previsión si se tiene en cuenta, además de las dinámicas hoy observables en nuestro país y de sus posibles evoluciones, el conjunto del contexto europeo.

En un reciente estudio de la "Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y del trabajo", un organismo de la Comunidad Económica Europea con sede en Dublín, se subraya que:

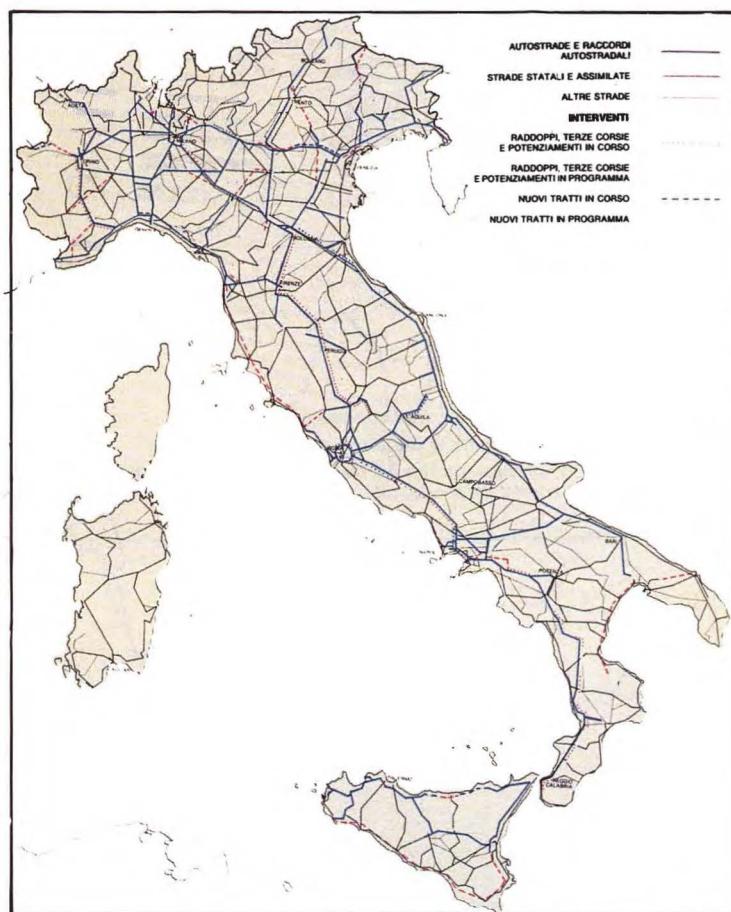
"A finales de los ochenta y en los noventa la transformación será muy distinta (en las áreas urbanas europeas, nota del redactor), desde el punto de vista cualitativo, de la del último cuarto de siglo, y los modelos y procesos de crecimiento y declive urbano serán, en consecuencia, muy diferentes. Son ya evidentes algunos cambios: un movimiento de "contra urbanamiento" y el crecimiento de ciudades de dimensiones medias o pequeñas, la emigración de entrada, la desocupación a largo plazo, cambios principales en los modelos de la función de la familia y de los núcleos familiares. Las condiciones de vida del año 1990 serán una consecuencia y un reflejo de la respuesta a estas discontinuidades y cambios en la dirección que asume la transformación" (11).

A la evolución en marcha debe además añadirse —como factor ulterior de perturbación potencial de los equilibrios urbanos— el efecto "1993", año fatídico de integración del mercado único europeo.

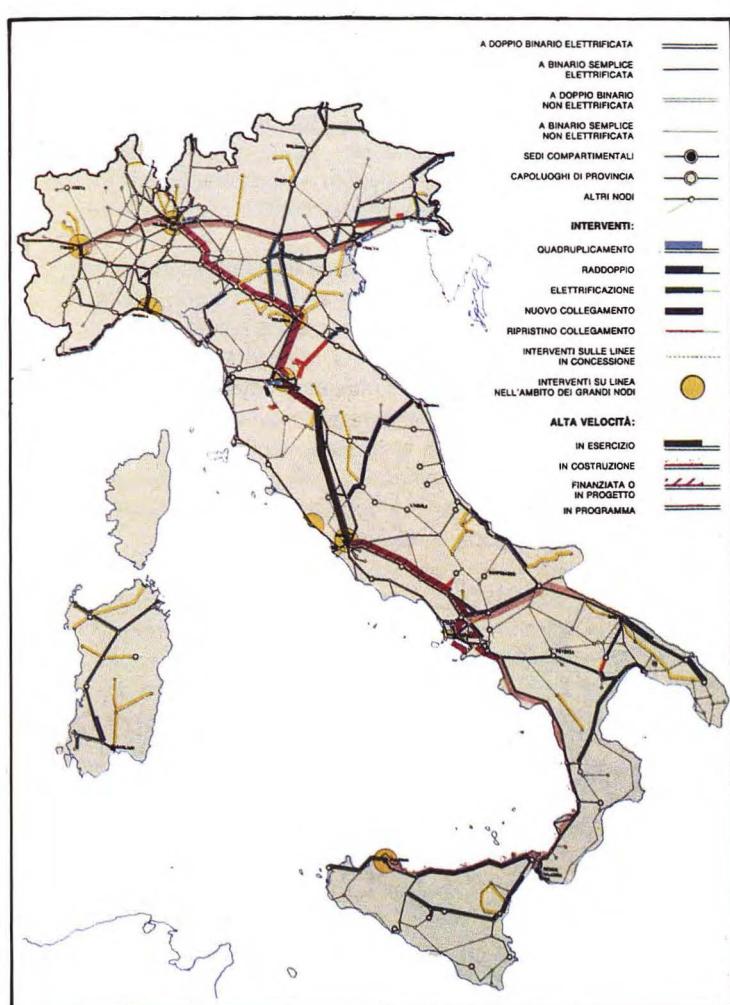
A la vista de estas notas —así como de otras de todo tipo como los Campeonatos mundiales de fútbol de 1990— lo que más preocupa, en la situación de Italia, es la prevalencia de lo extraordinario sobre lo ordinario, las emergencias recurrentes a las que hacer frente con medios excepcionales (12).



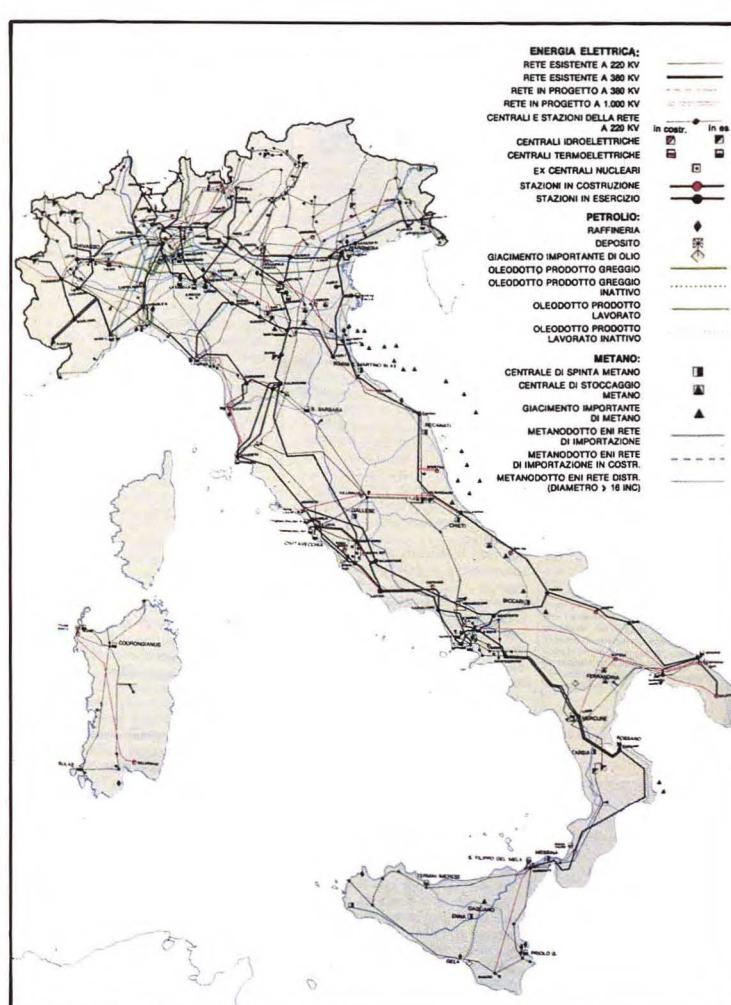
2



3



4



5

1. Tráfico marítimo de mercancías y pasajeros (1966).
2. Extensión de la superficie territorial improductiva (1986).
3. Areas de diferentes grados de riesgo y de vulnerabilidad ambiental respecto al tráfico de productos petrolíferos (1988).



Es evidente que, de emergencia en emergencia, jamás será posible poner en marcha y administrar —si no un auténtico proceso de planificación física nacional— ni siquiera políticas territoriales a corto-medio plazo suficientemente contempladas.

La propia decisión del Parlamento —ratificada por la ley nº 431 de 1985— de hacer que las regiones aprueben “planes para todo el país” para tutelar el patrimonio natural, corre el riesgo de crear un dualismo entre planificación territorial y planificación para todo el país.

Esa decisión fue inicialmente criticada con ardor por algunas regiones como iniciativa centralista, lesiva para la autonomía regional. Después, en realidad, el plazo fijado por la ley para la elaboración de los planes (hasta 1986) ha sido respetado sólo por algunas regiones.

Se discute desde hace tiempo si el plan para todo el país puede tener su propio espacio disciplinario autónomo, o si debe ser considerado sólo como un aspecto del plan territorial, al que sólo correspondería, en su totalidad, orientar la elección de gobierno del territorio.

Personalmente comarto esta última tesis, pero lo que más interesa en esta ocasión es subrayar cómo la falta de coordinación entre órganos centrales y órganos regionales de gobierno del territorio no puede más que determinar acusaciones de incumplimiento del Estado frente a las regiones, y acusaciones de ingerencia de las regiones frente al Estado.

El resultado es que, a los cuatro años de la aprobación de la ley 431, son aún muy pocos los planes para todo el país en pleno funcionamiento.

Aunque la declaración de compatibilidad ambiental, introducido recientemente en el ordenamiento italiano, corre el riesgo de ser considerado —más que un procedimiento de valoración de los proyectos, aunque sea de interés estratégico— como la “última playa” del control urbanístico, es la ocasión para verificar la congruencia de cada proyecto no solamente con el ambiente sino con el ordenamiento del territorio en su conjunto (13).

No es casual que los recientes decretos legislativos con los cuales se ha regulado provisionalmente la materia de la compatibilidad ambiental hayan sido redactados repetidamente por conflictos de competencia entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas y de Regiones.

Sin embargo, es evidente que, limitando la valoración de la compatibilidad de una obra con el ordenamiento preexistente del territorio sólo a efectos ambientales, se corre el peligro de vaciar definitivamente de contenido tanto los planes territoriales como los planes urbanísticos a escala local.

En perspectiva, las tendencias descritas parecen traducirse en tres graves riesgos para la planificación: el primero es el que está latente en la cada vez más evidente maniobra centralizadora del Estado en materia de reparto de las inversiones sobre el territorio; el segundo es el relativo a la cada vez más clara propensión a la “desregularización” por parte, además del gobierno central, del Parlamento; y el tercero es el que se pone de relieve por la creciente subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes de sector.

En lo que concierne al primero de los riesgos apuntados, se puede citar el caso de los “acuerdos de programa”, instrumento

previsto por la legislación vigente sobre la intervención extraordinaria del Estado en el Mezzogiorno de Italia, con el fin de coordinar las acciones de competencia de diferentes sujetos públicos en la realización de proyectos de desarrollo.

El acuerdo de programa ha sido alcanzado por el Ministerio para Mezzogiorno, las regiones, los municipios y otros entes públicos, y determina, si fuera necesario, la modificación de las previsiones de los instrumentos urbanísticos (14).

Una vez centralizada la provisión de los recursos financieros para inversiones, de hecho incluso las opciones del uso del territorio están profundamente condicionadas por la intervención estatal. En efecto, es fácil imaginar cómo regiones y municipios con escasos recursos financieros pueden estar preparados para la realización de proyectos aunque sea en conflicto con las previsiones de los propios planes territoriales y urbanísticos.

En cuanto al segundo riesgo, es simbólico el caso de la "ley sobre condonación de la edificación" (nº 47 de 1985). En este caso, el Parlamento ha permutado la legalidad urbanística por la exacción fiscal.

En el momento en el que la edificación abusiva había ya producido sus efectos dañinos, la ley ha desmantelado los principios sobre los que se fundan los sistemas urbanísticos vigentes introduciendo el concepto de "legitimación" onerosa, por ahora limitada a un arco temporal definido pero, en teoría, renovable hasta el infinito (15).

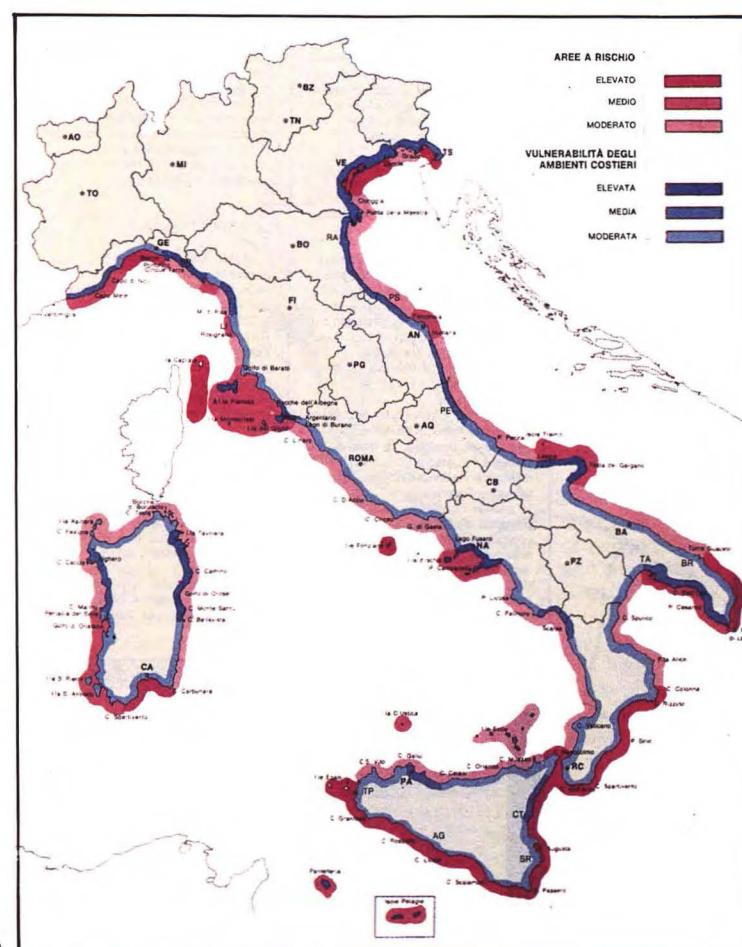
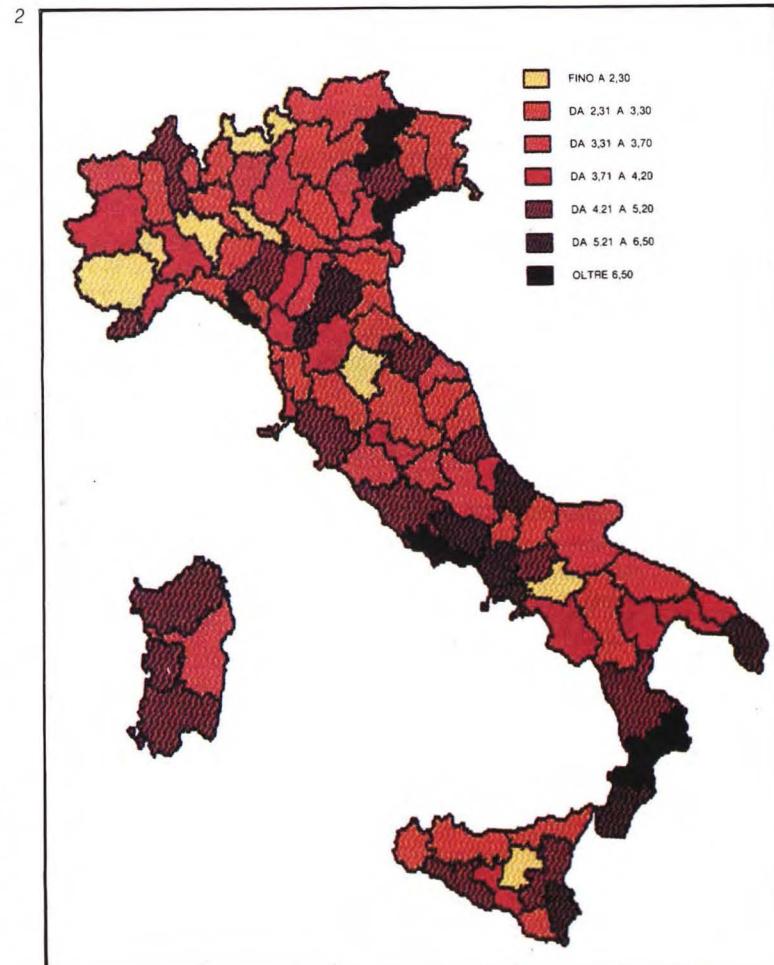
De este modo, más que de asumir como punto inamovible la defensa a toda costa de las partes más "sensibles" del territorio, el Estado pide a los responsables de los abusos de la edificación que le indemnice por el daño sufrido, y admite, pues, aunque sea a posteriori, que un posible daño al medio ambiente puede ser convertido en dinero sin eliminar las causas. Certo es que la ley prevé en los casos más graves incluso la demolición de los edificios, pero también es cierto que tales casos se han dado únicamente en un número muy limitado.

El tercer riesgo que amenaza a los planes territoriales y urbanísticos es el de los planes (o programas) sectoriales. Consiste en la aprobación de estos últimos (en base a una lógica precisamente de sector: de carreteras, industrial, turística, etc.) por parte de los gobiernos central y regionales, independientemente de las previsiones de los primeros.

Una vez que los intereses empresariales se han concretado en un plano de sector, y por tanto en un conjunto de proyectos a realizar, al ente de gobierno local —financieramente dependiente, como se ha visto, del ente jerárquicamente superior— no le queda más que modificar el propio plano para no perder la ocasión de la financiación.

De los ejemplos someramente expuestos surge una situación de profunda precariedad para la planificación territorial: centralización de las opciones de reparto de las inversiones, desregulación del marco normativo, subordinación a los intereses sectoriales que constituyen otros tantos factores que desvirtúan de la eficacia de los planes.

La actual situación del ambiente y del territorio en Italia —eficazmente descrita en el reciente "Informe sobre el estado del ambiente"— pone de relieve todavía de modo dramático los efectos producidos por modificaciones sin una finalidad y no controladas a través de los planes.



Existe ya una amplia literatura sobre los remedios que se pueden adoptar para relanzar la planificación en Italia, ya quizá demasiado amplia.

A la producción literaria, en efecto, no parecen seguir los hechos.

Lo que parece más difícil de modificar es el papel que desempeña la planificación territorial en el ámbito de las opciones de gobierno de la sociedad, de la economía y del territorio.

El plan, de ser instrumento de guía para las opciones, se ha convertido —en la óptica del gobierno central, y quizá incluso de los regionales— en instrumento de ratificación de las opciones impuestas por vínculos económicos, financieros e institucionales.

Pero, aunque sea utilizando nuevas y más eficaces técnicas,

es indispensable relanzar la “cultura” del plan, y ello antes de innovar la instrumentación y antes de modificar la legislación.

Relanzamiento que podrá sin más ser facilitado por la conciencia de la actual degradación territorial y ambiental, y por una creciente participación en las opciones de los sujetos que sufren esa degradación; pero que deberá ser empujada sobre todo por grandes batallas civiles, inspiradas por la conciencia de que la planificación puede constituir un momento esencial en el esfuerzo que una sociedad realice para construir su propio futuro.

Massimo Pazienti
Director del IRSPEL
(Istituto di ricerche per la programmazione
della Regione Lazio)

FUENTES DE LAS ILUSTRACIONES: Ministerio del Presupuesto y Programación Económica (“Las proyecciones territoriales del Proyecto 80”, Roma, 1971), Ministerio del Medio Ambiente (“Relación sobre el estado del ambiente”, 1989) y Tecneco (“Primera relación sobre la situación ambiental del país”, 1973).

LAND PLANNING IN ITALY

Until the nineteen-sixties, land planning in Italy was based on the country as a whole. However, as from the moment when the Regionalized State took shape, the framework of institutional and administrative competencies began to break up and the central Government has in practice given up planning the land development schemes that correspond to it.

During the nineteen-eighties, this attitude has resulted in an indirect control by way of defining the public investments to be made and giving approval to sectorial schemes (roads, railways, public works, etc.)

The difficulty involved in harmonizing, on the one hand, the State, the Regions and the Municipalities and, on the other hand, the

public bodies with the private ones has meant that, over the last few years, changes have been made to the land under the impulse of sectorial and business interests and strategies, and this, according to the author, has caused serious harm both to the land and to the environment.

With regard to the future of land development in Italy, the worrying thing is the eternal predominance of the extraordinary over the ordinary, and the constant emergencies which must be dealt with by having recourse to exceptional methods, all of which prevents there being a real national/regional development plan.

Furthermore, however, development is faced with three serious dangers, namely the

recentralization of resources on the part of the State, the “deregulation” policy and the subordination of urban development plans to sectorial plans. This latter circumstance has reached such a point that, once business interests have been fixed in a particular sector or project, the local government has no choice but to modify the actual plan so as not to lose the financing opportunity.

Consequently, the plans have ceased to be opinion guides and have become instruments whose purpose is to confirm options imposed by economic, financial and institutional ties. In order to make a stand against this trend, the author proposes relaunching the “culture” of planning, based on environmental protection, rather than changing the legislation.

NOTAS

(1) A propósito de las dificultades de las regiones para promover políticas territoriales sobre la base de las competencias que les son transferidas por el Estado, ver: G. Niro, "La evolución de la planificación urbana y de la planificación territorial en la legislación nacional y regional y en la práctica", en F. Malusardi (a cargo de), *Territorio e pianificazione*, Officina Edizioni, Roma 1978.

(2) Actualmente existen en Italia veinte regiones, de las que quince tienen estatuto ordinario y cinco estatuto especial (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Estas últimas están dotadas de mayor autonomía ante el Estado que las primeras. El mosaico institucional italiano se completa con 95 provincias y 8.092 municipios.

(3) El debate sobre las delegaciones de competencias en materia territorial y de atribuciones en materia urbanística ha interesado, además de a las provincias, a las "Comunidades Montanas", entes de programación del desarrollo de las zonas montanas constituidas al amparo de la Ley nº 1.102 de 1971. A este propósito debe aún subrayarse la fuerte resistencia opuesta por las regiones a la tributación de las delegaciones de competencias y de funciones a los municipios previstas por la Constitución, que encomienda a los entes locales el ejercicio de las funciones administrativas regionales.

(4) "...Desde el punto de vista organizativo, el territorio no constituye en absoluto un sistema unitario. Es, por el contrario, un conjunto complejo de sistemas sectoriales crecientes de manera fragmentaria en torno a la exigencia de tutelar valores jurídico-sociales heterogéneos, unidos sólo por el hecho de que cada uno de ellos, aunque por motivos distintos, tiene efectos directos e inmediatos sobre el territorio. Todo ello sin que se hayan dispuesto instrumentos de coordinación de eficacia alguna" (ver CNEL-CENSIS, XXII. *Rapporto sulla situazione sociale del paese* (1988). Roma 1988).

(5) "Las ciudades han crecido siguiendo reglas y paradigmas normativos ineficaces respecto a la complejidad de los problemas postulados por una moderna sociedad urbana. Las intervenciones urbanas se han venido deteriorando gradualmente por sectores y sistemas cada vez más autónomos e irreconocibles. Una escisión en el límite de la patología institucional ha llegado a crearse entre intervenciones residenciales y servicios tecnológicos o por la calidad urbana, entre infraestructuras de transporte y gestión de los flujos de tráfico, entre proyectos de emergencia y programación ordinaria, etc. El urbanismo se ha adaptado así gradualmente a una dimensión cada vez más pequeña y particular, renunciando, en los proyectos y en el debate cultural, a manifestar intencionalidad y aliento más global. Las políticas urbanas "dispersas" terminan por generar intervenciones fuertemente sectoriales, legislaciones especiales por territorio o por tipo de obra, condonaciones o legitimaciones, anomalías en los asentamientos a menudo generadas por una mala gestión o por normativas demasiado distantes

de las demandas que se expresan sobre el territorio" (M. Carabba, en CER-CENSIS, *Il governo dell'economia-Rapporto* 1988. Vol. I, pág. 9, Milán 1988).

(6) V. B. Secchi "L'istituzione", en *Urbanistica* nº 93, Milán 1988. Se define a las "sociedades concesionarias" como las empresas de construcción en las que, para acelerar la finalización de las obras públicas, los gobiernos locales delegan ciertas funciones técnico-administrativas de su competencia (redacción de los proyectos, actividades necesarias para la adquisición de áreas e inmuebles, ejecución y mantenimiento de las obras).

(7) La exigencia de un auténtico programa económico nacional que contenga los objetivos que deben asignarse al desarrollo del país y las acciones idóneas para conseguirlas, se presenta por las fuerzas políticas reformistas, además de por otros sectores más avanzados del capitalismo italiano, a principios de los años sesenta. Precedido de documentos programáticos de notable relevancia política y programática (como la "Nota adicional" al "Informe general sobre la situación del país" de 1962 y el informe del vicepresidente de la Comisión nacional para la programación económica de 1964), en 1967 fue aprobado por el Parlamento el primer Programa Económico Nacional (1966-70). A continuación, sobre la base de numerosos documentos preliminares y estudios (de los cuales es de particular interés el "Progetto 80"), fue elaborado un borrador, nunca aprobado oficialmente, del segundo Programa Económico Nacional (1971-75) (ver M. Pazienti, "Programmazione e squilibri territoriali", en F. Malusardi, op. cit.).

(8) El "Progetto 80", con sus "Proyecciones territoriales", constituye el primer intento, en Italia, de planificación del territorio a medio-largo plazo y a escala nacional. Sobre el perfil metodológico constituye todavía hoy un documento de notable interés. Baste pensar en las previsiones cuantificadas de los presupuestos de intervención en los sectores sociales y productivos, en la atención que se presta a los problemas de tutela del ambiente, en el uso de los modelos aplicados a los fenómenos territoriales. Pero sobre todo eran de gran interés la articulación programática del país en "sistemas urbanos", que habría podido constituir una base válida para la formulación de políticas urbanas (ver Ministerio del Presupuesto y de Programación Económica: *Le proiezioni territoriali del Progetto 80*, Roma 1971).

(9) Un sistema análogo se adoptó con la realización de la financiación relativa a la intervención extraordinaria del Estado en el Mezzogiorno, de acuerdo con la Ley 64 de 1986.

(10) En realidad, la programación por proyecto ya teorizada por el "Progetto 80" y por los sucesivos documentos de la programación nacional, postula la deducción de los proyectos de un plan (o programa), únicamente en el ámbito del cual los proyectos deberían hallar justificación en relación con los objetivos a alcanzar. Hay que destacar aún que un uso impropio de la programación nacional a principios de los años setenta, cuando fueron

aprobados numerosos proyectos de inversión en ausencia de criterios idóneos para definir su utilidad y la prioridad en el marco nacional (ver a este propósito F. Merloni, P. Urbani, *La casa di carta*, Officina Edizioni, Roma 1974).

(11) V. Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y del trabajo, *Condizioni di vita nelle aree urbane*, Dublín 1986.

(12) "A la profunda estratificación de competencias, normativas y reglas institucionales que definen el "régimen ordinario" de la intervención pública en las ciudades, se contrapone aún la reciente afirmación de los régimen "especiales" (y, por último, el caso de las intervenciones para Palermo y de otros, todavía en vías de definición, en las ciudades interesadas por los campeonatos mundiales de fútbol). Emergencias reales o presuntas permiten así superar con atrevidos *by-pass* lo farragoso de los sistemas y lo enredoso de las decisiones, concentrándose en una única autoridad central la selección de las intervenciones, la asignación de los recursos financieros, la determinación de las modalidades de sistemas. No está, evidentemente, en discusión la eficacia o la legitimidad de tales intervenciones; todavía es evidente el contraste y la recíproca dependencia, entre las dinámicas del régimen ordinario y las de la intervención extraordinaria. Si el segundo puede ser interpretado como una respuesta institucional a la obsolescencia del primero, se corre aún el riesgo, como se ha observado recientemente, de identificar exclusivamente en el reforzamiento del centro el instrumento para el gobierno de la periferia" (P. Bellucci, en CER-CENSIS, op. cit., páginas 36-37).

(13) La Ley 349 de 1986 atribuye al Ministerio del Ambiente, oída la región interesada y de acuerdo con el Ministro de Bienes Culturales y Ambientales, la decisión sobre la compatibilidad con el ambiente de algunos tipos de obras, definidas posteriormente en el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros nº 377 de 1988.

(14) En la práctica, el acuerdo aprobado produce —de acuerdo con la Ley 64 de 1986— los mismos efectos del convenio entre la Administración del Estado competente y las regiones interesadas de acuerdo con el artículo 81 ya citado del DPR nº 616 de 1977. La aprobación del acuerdo se efectúa, a propuesta del Ministro para el Mezzogiorno, mediante decreto del Presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de Ministros. El Ministro para el Mezzogiorno vigila la ejecución de los acuerdos del programa y promueve la revocación parcial o total de la financiación en caso de incumplimiento de los sujetos participantes y de falta de actuación de los procedimientos sustitutivos previstos por los propios acuerdos.

(15) De acuerdo con la Ley 47 de 1985, los propietarios de construcciones y de otras obras acabadas antes del 1º de octubre de 1983, y ejecutadas sin concesión o autorización para construir, pueden obtener la concesión o la autorización en acto de legitimación, previo pago de las cantidades establecidas por la propia Ley.