

La actividad en el campo de la urbanización en Italia

Con la Ley número 1.150 del 17 de agosto de 1942 quedaron fijadas las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas, en cuanto a la urbanización, y se indicaron los órganos competentes para su cumplimiento (1). La misma Ley establecía la finalidad de los planes de urbanización, es decir: tutelar las características tradicionales de las ciudades, orientar hacia la descongestión urbana y combatir al urbanismo.

En el artículo 1 de dicha Ley se enunciaban sus dos objetivos principales: defensa de los aspectos urbanos que constituyen un patrimonio, no ya de los Municipios, sino de la Nación, y conseguir un equilibrio entre la presión demográfica siempre creciente y los recursos de la tierra, mediante una distribución mejor de la población y de las actividades económicas. De ahí la necesidad de formar planes extendidos a circunscripciones más vastas que las de cada Municipio, como, por ejemplo, los planes territoriales de coordinación indicados por el artículo 5 de la misma Ley.

Mientras la Ley seguía su trámite, se constituía la Dirección General de Urbanización, que absorbía cometidos y funciones antes de competencia de la Dirección General de Construcción. Al mismo tiempo, se instituía el Cuerpo de Ingenieros y Arquitectos urbanizadores de la Ingeniería civil. Luego se le dió al Consejo Superior de Obras Públicas el reconocimiento de cuerpo único del Ministerio en materia urbanística, y se crearon Secciones departamentales de urbanización, anejas a las Inspecciones de la Ingeniería civil, con el

(1) Los datos que utilizamos están sacados de *Attività Urbanistica della Amministrazione dei Lavori Pubblici*. Relación presentada al VI Congreso de Urbanización (Turín, octubre de 1956) por la Dirección General de Urbanización del Ministerio de Obras Públicas, Roma, 1956. Publicados en castellano por «Hoy en Italia», Madrid, sept.-oct. 1958.

cometido de promover, vigilar y coordinar la actividad urbanizadora en el territorio de su respectiva competencia.

Los Servicios de Urbanización, centrales y periféricos, se articulan en tres organismos: 1) Dirección General de Urbanización; 2) Consejo Superior de Obras Públicas, y 3) Secciones Departamentales de Urbanización.

La actividad fundamental de la *Dirección General de Urbanización* se manifiesta a través de la propulsión y coordinación de la actividad urbanizadora (preparación de planes regionales, autorización para el estudio de planes intermunicipales, inclusión de los Municipios en las listas a que se refiere el artículo 8 de la Ley urbanizadora, coordinación de la actividad de los órganos periféricos); el control de la planificación municipal e intermunicipal (aprobación de planes reguladores generales municipales e intermunicipales, de planes detallados y de planes de reconstrucción y saneamiento); el control de la actividad normativa de la construcción en los Municipios (aprobación de ordenanzas de construcción y programas de edificación, autorización para obtener derogaciones de las normas de construcción); la vigilancia sobre la actividad constructora de entidades y particulares (anulación de permisos de edificación conseguidos violando las prescripciones de los planes reguladores, intervenciones de represión de las obras llevadas a cabo contra dichas prescripciones). A más de tales cometidos específicos, la Dirección General desarrolla también actividad normativa, habida cuenta de la ordenación de los servicios internos y para hacerlos más eficientes y adecuados a la importancia creciente de la urbanización en la vida del país, para la emanación de disposiciones en pro de la mejor interpretación de las medidas legislativas, y para el estudio de nuevas leyes de iniciativa gubernativa, mientras que una Oficina técnica atiende a la coordinación de la actividad de los órganos periféricos y a las funciones de enlace con las varias ramas de la Administración del Estado y con las Corporaciones interesadas.

Al *Consejo Superior de Obras Públicas* le compete el asesoramiento supremo en materia de urbanización y especialmente: el examen de proyectos y propuestas de planes de urbanización y su correspondiente actuación; la emisión de pareceres sobre los reglamentos municipales de construcción y sobre el ejercicio de la actividad constructora por parte de la Administración pública; el despacho de asuntos concernientes a planes territoriales de coordinación

y demás cuestiones de interés general. El parecer del Consejo Superior de Obras Públicas es decisivo y reemplaza el de cualquier otra rama de la Administración o cuerpo consultivo (salvo el Consejo de Estado en cuanto a la legitimidad de las medidas). Junto al Consejo Superior hay un Servicio técnico competente, no sólo para el examen técnico de los asuntos llevados a estudio del Consejo, sino también para suministrar asistencia técnica a los Municipios en materia de urbanización, atender a investigaciones y estudios de interés urbanístico general y especial, y promover perfeccionamientos organizativos y normativos.

Las *Secciones Departamentales de Urbanización* empezaron a actuar en 1948, gracias a la disposición con que el Ministro, Sr. Aldisio, decretaba su reconstitución, ya que la Ley de 1942 había quedado prácticamente inaplicada a este respecto. En tanto, la organización de los servicios periféricos del Ministerio se había modificado sustancialmente con la institución de las Inspecciones regionales de Obras Públicas, cuyas atribuciones son mucho más amplias que las de las antiguas Inspecciones departamentales de Ingeniería civil, y ello con el fin primordial de facilitar (con una estructura ampliamente descentrada) toda la actividad de la reconstrucción.

Agotada la fase más urgente de la reconstrucción, se abrió un ciclo de nuevas orientaciones. Lo más significativo lo fué el saneamiento de los «Sassi» de Matera (viviendas abiertas en el monte) que, planteado con una visión urbanizadora integral, permitió encaminar hacia su solución uno de los problemas más arduos del Mediodía. Por primera vez la obra de transformación y acondicionamiento de barrios malsanos, se concibió como empresa de vasto alcance, en unidad de criterios con el ensanche y la descongestión urbana y con vistas a restituirle a la tierra las familias rurales residentes en el conglomerado urbano. El saneamiento de un arrabal fué el punto de salida para formular un *plan regulador* general, del que es, más que la fase inicial, un aspecto localizado que se inserta en el marco más vasto del acondicionamiento urbano y territorial, y cuya actuación va ligada con la de otras dos empresas: los barrios urbanos de ensanche, y los poblados rurales. A su vez, estas últimas tienen atinencia a la población que se trata de desalojar y a las exigencias de la circunscripción de transformación inmobiliaria, asumiendo con ello un significado que trasciende de los límites de la circunscripción administrativa municipal para adoptar el aspecto más vasto de aportación a la solución del problema del Mediodía

El Plan Regulador de Matera asumirá, por tanto, en cierto sentido, el carácter de *plan modelo de urbanización* para el Mediodía, si bien con las variedades inherentes a las situaciones locales. El estudio de la ubicación, de las proporciones y de las características de los poblados le está encomendado a un Comité, del cual forman parte la Inspección de Obras Públicas de Basilicata y representantes del UNRRA-CASAS, del «Ente» de Reforma Agraria de Pullas, Lucania y Molise, del Consorcio de Saneamiento (Bonifica) del Valle del Brádano y de la Caja del Mediodía. Para la puntualización del plan general y para la disposición urbanístico-arquitectónica del conjunto de edificios, ha recurrido el Ministerio a técnicos profesionales libres. Para la evacuación parcial o total de pueblos ruinosos en Calabria, ha prevalecido el concepto de sustituir la casa con el poblado. Y será también el Estado quien tome a su cargo la construcción de acueductos, alcantarillas, calles, escuelas, etc., para los nuevos centros a donde serán trasladados los habitantes de casas o de enteros núcleos urbanos que hayan de desalojarse a causa de los corrimientos del terreno.

También las medidas para la *eliminación de las viviendas malsanas* contemplan la construcción de casas nuevas en poblados rurales.

Siempre en el campo de enlace de la edificación y la urbanización han de recordarse las iniciativas adoptadas por el *Fondo de Fomento de la Edificación*, instituido, como se sabe, en 1950 con vistas a promover la actividad privada en este campo, en forma de cooperativas o consorcios. Pero una contribución decisiva le ha dado al problema de la edificación popular (o en todo caso a cargo directo del Estado) la acción concorde llevada a cabo por las cuatro entidades interesadas en el sector: INCIS, INA-CASA, UNRRA-CASAS e Institutos de Casas Populares o baratas.

A estos organismos les fué confiada la construcción de barrios residenciales, a título experimental; los criterios adoptados como base de planteamiento y ejecución práctica del principio pueden resumirse como sigue: superar el factor *casa* mediante el factor *barrio*, dotado con todos los servicios generales; orientación hacia la autosuficiencia de tales núcleos; flanqueamiento de la iniciativa estatal con la privada; elección de áreas idóneas, de modo que se consiga la inserción de las nuevas construcciones en el ambiente del paisaje y de la edificación, y se garantice la dotación de espacios verdes.

A base de tales conceptos se han ultimado los programas trienales

de edificación para 14 capitales de provincia entre las más carentes de viviendas populares, a causa del desenvolvimiento demográfico o del elevado porcentaje de casas inhabitables; Ancona, Bari, Brindisi, Florencia, Foggia, Mesina, Milán, Nápoles, Palermo, Roma, Tarento, Turín, Trieste y Venecia.

El estudio de los *planes reguladores regionales* está en camino en todo el territorio nacional, aplicando la Ley urbanizadora con una interpretación adherente al nuevo ordenamiento del Estado, es decir: se alude a la delimitación de las circunscripciones que se han hecho coincidir con aquéllas en donde ejercen su actividad las Inspecciones de Obras Públicas, y las cuales, a su vez, corresponden a los límites de las regiones que la Constitución indica.

La labor de planificación regional se articula en tres órganos: un *Comité Directivo*, integrado por un número restringido de directivos de las oficinas estatales que tienen competencia departamental para la fijación de los criterios generales que hayan de seguirse en el estudio; una *Comisión Consultiva*, en la cual están también representadas las Administraciones municipales, con el fin de encauzar todas las aportaciones de los peritos en las varias ramas de actividad y de los Municipios; y un *Comité Ejecutivo*, para la recopilación y elaboración del material cartográfico y estadístico y redacción efectiva del plan.

La composición de los varios órganos no es rígida, en cuanto que el Ministerio se limita a asentar algunas normas de índole general, dejando a las Inspecciones regionales de Obras Públicas (en las que se concentra toda la labor de planificación) poder discrecional suficiente para tomar en consideración la diversidad de situaciones en cada región. Y con el fin de garantizar una uniformidad de intervenciones en la planificación urbanizadora, interviene una Comisión interministerial, cuya competencia abraza también las relaciones y reflejos de la actividad urbanizadora con respecto al Plan Vanoni. Hasta ahora está ultimado en sus líneas generales el plan regional de Lombardía y se hallan en elaboración adelantada los de Campania y Véneto.

Igualmente satisfactoria puede decirse hoy la marcha de los *planes reguladores municipales*: a fines de 1954 eran 32 los Municipios que habían adoptado plan regulador y lo habían transmitido al Ministerio de Obras Públicas, y el total de los aprobados era de 15. Para difundir la aplicación de la Ley y valiéndose de las facultades

concedidas por el artículo 8, el Ministerio proveyó a la formación de listas de Municipios obligados a redactar su plan. Estando todavía la Ley en fase experimental, se limitó esa lista a 100 Municipios, incluyendo a todas las capitales de provincia (salvo las de las regiones con estatuto especial, para las que el artículo 117 de la Constitución delega la potestad legislativa en materia de urbanización a sus órganos de Gobierno) y a las «localidades de cura, temporada y turismo», de las cuales se ocupa otra ley especial.

Avanzada se encuentra la situación de los planes reguladores relativos a esos 100 Municipios. Y nuevo impulso ha recibido la actividad urbanizadora de los Municipios con la emanación de la segunda lista de los obligados a formular su plan regulador, que comprende a 210 poblados. Para su selección, ya en 1954 había promovido el Servicio de Urbanización del Consejo Superior de Obras Públicas una encuesta general para recopilar los factores de interés urbanístico que habrían podido determinar el requerimiento del plan regulador.