

Verso una pianificazione urbanistica più flessibile e negoziabile



Luigi Mazza
Politecnico di Milano. Italia

Premessa

Per tutto il novecento la pietra angolare dei sistemi di pianificazione urbanistica è stata un piano che, come il piano regolatore, prescrive per ogni porzione del territorio una specifica destinazione d'uso del suolo. Le prescrizioni del piano concernono sia il riconoscimento di parte degli usi esistenti, sia le previsioni di trasformazione della parte residua. Nonostante le capacità di previsione degli autori dei piani urbanistici siano necessariamente limitate, una volta approvato, tutto il piano ha valore di legge, comprese le prescrizioni di trasformazione. Il valore giuridico delle previsioni del piano implica che per modificarle, sia necessario seguire lunghe e non semplici procedure di variante, e che non sempre le varianti possano cancellare le attese imprudentemente suscitate dalle previsioni. In breve, il valore giuridico delle previsioni è probabilmente la causa più importante della rigidità dei sistemi di pianificazione degli usi del suolo e la rigidità del sistema è, a sua volta, la causa maggiore di insoddisfazione per il funzionamento dell'urbanistica. Nelle note che seguono si analizzano i ruoli di certezze e incertezze, di regole e discrezionalità, nei processi di piano e si delinea un modello non gerarchico e flessibile che potrebbe sostituire il sistema tradizionale di pianificazione degli usi del suolo.

Certezze e incertezze della pianificazione urbanistica

Nella tradizione, non solo europea, la produzione di piani urbanistici può essere considerata come la produzione istituzionale di due tipi di certezze. Un piano urbanistico, nel definire limiti e modalità d'uso del suolo, svolge simultaneamente due funzioni: (a) riconosce parte degli usi esistenti e, quindi, i diritti e i valori d'uso esistenti; (b) dispone le trasformazioni di parte degli usi esistenti in nuovi usi e, così facendo, prospetta nuovi diritti e nuovi valori. Il riconoscimento degli usi esistenti costituisce la certezza dei diritti d'uso in atto e, entro certi limiti, dei valori corrispondenti. La disposizione delle trasformazioni degli usi esistenti e la definizione di nuovi diritti d'uso è anch'essa una certezza –è una certezza giuridica perché il piano è una legge–, ma la prospezione dei nuovi valori legati ai nuovi diritti costituisce solo una *certezza ipotetica*. L'espressione suona come un bisticcio rivolto a indicare che la prescrizione delle trasformazioni degli usi esistenti decisa dal piano è una disposizione ipotetica o condizionale, in quanto il piano non può garantirne l'attuazione. L'espressione *certezza ipotetica* sottolinea la debolezza delle prescrizioni del piano, poiché la loro attuazione è in generale condizionata alla concorrenza di numerose condizioni che il piano non controlla. La prescrizione di un nuovo uso del suolo equivale ad un'affermazione del tipo "se... allora": solo se la prescrizione del piano viene rispettata, allora i nuovi usi verranno posti in atto e si produrranno i nuovi valori. Il piano non può garantire che le trasformazioni avverranno e che avverranno nei modi previsti, in quanto ciò dipende solo in minima parte dal piano, dipende soprattutto dalle intenzioni e dalle risorse degli attori, pubblici e privati, coinvolti nel suo processo di attuazione. Anche se il piano definisce nuovi diritti d'uso, è possibile che per diverse ragioni nessuno

"Hacia una planificación urbanística más flexible y negociable"

Prólogo

Durante todo el siglo xx la base de los sistemas de planificación urbanística ha sido un plan que, del mismo modo que lo hace el plan regulador, dispone para cada porción del territorio una destinación específica de uso del terreno. Las disposiciones del plan implican tanto el reconocimiento de parte de los usos existentes como de las previsiones de transformación de la parte residual. Aunque las capacidades de previsión de los autores de planes urbanísticos sean necesariamente limitadas, el plan entero, una vez que haya sido aprobado, tiene valor de ley como también las disposiciones de transformación. El valor jurídico de las previsiones del plan implica que para su modificación no sólo sea necesario seguir procedimientos de variante largos y complicados, sino que no siempre las variantes puedan eliminar las esperas suscitadas imprudentemente por estas previsiones. En breve, el valor jurídico de las previsiones probablemente sea la causa más importante de la rigidez de los sistemas de planificación del uso del terreno y la rigidez de los sistemas, a su vez, la mayor causa de insatisfacción del funcionamiento de la urba-

nística. Las siguientes anotaciones analizan los roles de certidumbre e incertidumbre, de normas y discrecionalidad en los procesos del plan, y delimitan un modelo flexible y no jerárquico que podría sustituir el sistema tradicional de planificación del uso del terreno.

Certidumbres e incertidumbres de la planificación urbanística

En la tradición urbanística, no sólo europea, la producción de planes urbanísticos se puede considerar como la producción institucional de dos tipos de certidumbre. Un plan urbanístico, definiendo límites y modalidades de empleo del terreno, desarrolla a la vez dos funciones: (a) reconoce parte de los usos existentes y, por lo tanto, los derechos y los valores de uso existentes; (b) convierte los usos existentes en nuevos usos y, de esta forma, establece nuevos derechos y nuevos valores. El reconocimiento de los usos existentes constituye la certidumbre de los derechos de uso actuales y dentro de ciertos límites, de valores correspondientes. La disposición de las transformaciones de los usos existentes y la definición de nuevos derechos de uso es también una certidumbre –una certidumbre jurídica porque el plan es una ley– pero la pros-

voglia esercitarli e che pertanto non si verifichi alcuna modificazione nel senso indicato dalle certezze ipotetiche. Certezze e certezze ipotetiche sono il prodotto della doppia natura, conservativa e trasformativa (strategica), dei piani urbanistici. Norme con contenuto *conservativo*, rivolte a riconoscere e garantire diritti, sono mescolate a norme con contenuto *trasformativo*, che esprimono le strategie del piano e ipotizzano, ma non garantiscono, la trasformazione dei diritti e valori esistenti in nuovi diritti e valori.

Le scelte di piano non producono solo due tipi di certezze, producono anche due tipi di incertezza. Nelle pratiche di pianificazione l'incertezza è un problema legato alle scelte che riguardano il futuro. Per compiere le scelte degli usi futuri del suolo si devono formulare previsioni circa le possibili trasformazioni urbane, e tradurle in certezze ipotetiche, cioè in norme del tipo "se... allora". Ma se le scelte del piano sono dettagliate e rigide, alle certezze ipotetiche viene a mancare la flessibilità per adeguare le norme ai possibili mutamenti del mercato; se invece le scelte sono generiche e flessibili le certezze ipotetiche non danno sufficienti garanzie agli investitori. Nel primo caso per gli investitori l'incertezza riguarda la capacità del progetto di investimento di potersi conformare alle norme senza indebolirsi sul mercato. Nel secondo caso per gli investitori l'incertezza riguarda la possibilità che le norme cambino o vengano diversamente interpretate mentre il loro progetto è in corso di realizzazione. Il rischio maggiore riguarda soprattutto il possibile cambiamento di norme che possano facilitare progetti competitivi con quello in corso, con il risultato di mutare il contesto di mercato in cui l'investimento interviene.

Alle incertezze prodotte dal piano, il sistema di pianificazione aggiunge due ulteriori forme di incertezza: l'incertezza circa i risultati della decisione e l'incertezza circa il tempo necessario perché la decisione sia presa. Anche se le norme di un piano prevedono che una trasformazione debba essere attuata, non è detto che il progetto di trasformazione risulti del tutto conforme alle norme e possa essere approvato. Le norme del piano non sono mai così specifiche da garantire agli investitori che la loro interpretazione delle norme venga senz'altro considerata conforme al piano. Inoltre, è spesso molto difficile stabilire in anticipo quanto tempo sarà necessario perché un progetto venga approvato. Possono insorgere imprevisti politici e tecnici che rallentano la procedura di approvazione al di là della buona volontà degli attori coinvolti, oppure l'approvazione può essere deliberatamente rallentata da chi, a torto o a ragione, ritiene o teme di essere danneggiato dal progetto in discussione. Più il processo di valutazione di un progetto è trasparente e democratico, maggiori i rischi che la procedura possa essere prolungata, più numerose sono le possibilità di controllo, maggiori le possibili interruzioni dello svolgimento del processo di valutazione. Entrambe le forme di incertezza prodotte dalla pianificazione sono un ostacolo per i processi di trasformazione, possono paralizzare le iniziative e comunque aumentare il livello di rischio degli investimenti. Il grado di rigidità e certezza delle scelte di piano non è fisso, varia in funzione delle ambizioni di chi compie le scelte di piano e delle pressioni che vengono dal mercato. Se decisori e urbanisti propongono un'ipotesi forte sullo sviluppo futuro, cercheranno di imporre il loro modello di futuro con delle norme rigide degli usi del suolo che costringano il processo di trasformazione urbana all'interno del loro modello. Il rischio maggiore

pección de los nuevos valores relacionados con los nuevos derechos constituye sólo una *certidumbre hipotética*. La expresión parece indicar que la disposición de las transformaciones de los usos existentes decidida por el plan no puede garantizar su realización. La expresión *certidumbre hipotética* subraya la debilidad de las decisiones del plan, puesto que su realización está subordinada por lo general a numerosas condiciones que el plan no contempla. La disposición de un nuevo uso del terreno equivale a una afirmación del tipo condicional: "en caso de..., entonces...": sólo en caso de que se respeten las disposiciones del plan, entonces se utilizarán los nuevos usos y se producirán nuevos valores. el plan no puede garantizar la realización de las transformaciones y tampoco de la manera pronosticada, porque eso depende del plan, aunque más bien depende de las intenciones de los actores, públicos y particulares, implicados en el proceso de realización. Aunque el plan define nuevos derechos de uso, es posible que, por diferentes motivos, nadie quiera ejercerlos y que, por lo tanto, ninguna modificación tenga lugar en el sentido indicado por las *certidumbres hipotéticas*. *Certidumbre e incertidumbre hipotéticas* son el producto de una doble naturaleza, conservativa y transformadora (estratégica) de los planes urbanísticos. Esto es, las normas

con contenido "conservativo", dirigidas a reconocer y garantizar derechos, se mezclan con normas de contenido "transformador", que expresan las estrategias del plan y crean hipótesis sobre la transformación de los derechos y valores existentes en nuevos derechos y valores, sin garantizarla.

Las elecciones del plan no sólo producen dos tipos de certidumbre, sino también tipos de incertidumbres. En las prácticas de planificación, la incertidumbre representa un problema ligado a las elecciones que conciernen al futuro. Para cumplir las elecciones de los usos futuros del suelo hay que formular previsiones sobre las posibles transformaciones urbanas y convertirlas en *certidumbres hipotéticas*, es decir, en normas del tipo "en caso de..., entonces...". Pero si las elecciones del plan son detalladas y rígidas, a las certidumbres hipotéticas les faltará la flexibilidad para adaptar las normas a los posibles cambios del mercado; pero, en cambio, si las elecciones son genéricas y flexibles, las certidumbres hipotéticas no ofrecerán suficientes garantías a los inversores. En el primer caso, para los inversores, la incertidumbre concierne a la capacidad del proyecto de inversión de poder conformar las normas sin que se debilite el mercado. En el segundo caso, para los inversores, la incertidumbre atañe a la posibilidad de que las normas se modifiquen o se interpreten de

in questi casi è che la realtà non voglia o possa adattarsi al modello previsto, che il processo decisionale si blocchi e sia necessario variare il piano per far riprendere il processo e possibilmente gli investimenti.

Il quadro delle certezze è indispensabile per garantire gli investimenti. Se le opportunità offerte dalle certezze ipotetiche vengono colte dalle decisioni di investimento, il piano si realizza e le attese create dal piano diventano nuovi valori. I problemi sorgono quando le certezze ipotetiche definite dal piano non soddisfano le intenzioni di investimento, perché gli investitori non le ritengono vantaggiose o adeguate alle esigenze del mercato. Spesso sono stati gli stessi investitori a suggerire molte delle certezze ipotetiche che il piano ha poi definito formalmente, ma durante il processo di formazione del piano e dopo la sua adozione possono mutare i rapporti tra domanda e offerta e insieme il sistema delle convenienze, o gli investitori possono accorgersi di aver suggerito delle scelte sbagliate. In questi casi per rendere possibile l'investimento è necessario produrre un'interpretazione delle norme che modifichi la certezza ipotetica nella direzione desiderata dall'investitore. Se ciò non è possibile o non viene fatto, c'è il rischio di perdere gli investimenti che si spostano altrove alla ricerca di occasioni più favorevoli. Le certezze ipotetiche non sono determinate solo dalle ambizioni dei decisori e degli urbanisti. Se durante la preparazione del piano gli operatori ritengono che la domanda si stia indebolendo o si stia producendo un'offerta eccessiva, faranno pressioni per avere delle certezze ipotetiche che contribuiscano a contenere le difficoltà percepite sul mercato. Norme precise che producono certezza dei diritti d'uso del suolo sono una garanzia per gli investimenti, ma non sono una garanzia di tempi rapidi di decisione. Se i caratteri del progetto non soddisfano completamente i requisiti fissati dalle norme, e un'interpretazione flessibile delle norme non è una soluzione sufficiente o praticabile, per procedere nell'investimento è necessaria una variante di piano. In questo caso la lentezza delle procedure da rispettare per cambiare le norme si scontra con l'esigenza di tempi rapidi richiesta dal sistema finanziario. La certezza delle norme si tramuta da garanzia in un vincolo agli investimenti; e gli investitori apprezzano i vantaggi della flessibilità rispetto a quelli della certezza, e i vantaggi della discrezionalità rispetto a quelli delle regole, o meglio scoprono la necessità di trovare un punto di equilibrio tra due esigenze egualmente comprensibili, ma contraddittorie.

Per le autorità di pianificazione che esercitano il controllo, la certezza delle norme contribuisce a semplificare il processo decisionale, ma impedisce o complica, e sicuramente rallenta, le azioni che possono essere necessarie per mediare tra le prescrizioni di piano e le esigenze dei progetti di investimento e dei progetti tecnici. Da questo punto di vista la durata del processo decisionale è una risorsa che il decisore può usare per raggiungere un risultato difficile o per rimandare una decisione difficile. Per gli altri attori, al contrario, l'obiettivo più importante è di solito quello di ridurre la durata del processo decisionale, e possibilmente di essere garantiti che la decisione venga assunta entro un tempo determinato. Pertanto, l'investitore o chi presenta il progetto deve saper ben bilanciare le pressioni rivolte ad ottenere rapidamente una risposta, correndo il rischio che una pressione eccessiva impedisca il maturare di una risposta positiva. L'incertezza sui tempi della deci-

manera diferente durante la realización de sus proyectos. El mayor riesgo está representado sobre todo por el posible cambio en las normas que simplificarían proyectos compiten con los proyectos en curso, lo cual cambiaría el entorno de mercado en el que se realiza la inversión.

A las incertidumbres producidas por el plan, el sistema de planificación añade dos formas ulteriores de incertidumbre: la incertidumbre sobre los resultados de la decisión y la incertidumbre sobre el tiempo necesario para la toma de decisión. Aunque las normas del plan prevean la realización de una transformación, puede que el proyecto de transformación no resulte conforme con las normas y no se pueda aprobar. Las normas del plan nunca son tan específicas como para garantizar a los inversores que su interpretación del plan se considerará conforme al plan. Además, muy a menudo es difícil establecer con antelación el tiempo para la aprobación de un proyecto. Pueden surgir imprevistos políticos o técnicos que ralenticen el procedimiento de aprobación, pese a la buena voluntad de los actores implicados o puede que alguien que, con razón o no, crea o tema ser dañado por el proyecto en discusión. Entre más transparente y democrático sea el proceso de evaluación, mayores serán los riesgos de una prórroga del procedimiento; y, cuanto más numerosas sean las posibilidades de control, mayores serán las

posibles interrupciones del desarrollo del proceso de evaluación. Ambas formas de incertidumbre producidas por la planificación representan un obstáculo para los procesos de transformación y pueden colapsar las iniciativas. En todo caso, aumentar el nivel de riesgo a la hora de invertir. El grado de rigidez y certidumbre de las elecciones de plan no es fijo, solo que este varía en función de las ambiciones de quien hace la elección del plan y de las presiones procedentes del mercado. Si los urbanistas (y los que toman las decisiones) proponen una hipótesis fuerte (buena) sobre el desarrollo futuro, intentarán imponer su modelo de futuro con normas rígidas de los usos del terreno que obliguen al proceso de transformación a respetar su modelo. En estos casos, el mayor riesgo es que la realidad no quiera o no se pueda adaptar al modelo previsto y que el proceso de decisión se pare y resulte necesario variar el plan para que el proceso y, también, las inversiones continúen.

El marco de las certidumbres es indispensable para garantizar las inversiones. Si las decisiones de inversión aprovechan las oportunidades ofrecidas por la *certidumbre hipotética*, el plan se realiza y las esperas causadas por plan se convierten en nuevos valores. Los problemas surgen cuando las certidumbres hipotéticas definidas por el plan no satisfacen los propósitos de inversión, ya que los inversores no las consideran

sione può essere per gli investitori, pubblici e privati, anche più dannosa dell'incertezza circa il contenuto della decisione. Talora può essere preferibile o meno svantaggiosa una decisione negativa conosciuta per tempo, rispetto ad una decisione positiva che giunge alla fine di un processo decisionale troppo lungo e costoso. L'incertezza dei processi decisionali sembra dunque un vero problema, se non il vero problema per l'urbanistica. Spesso si sostiene che la pianificazione ha il compito di combattere o almeno ridurre l'incertezza; l'affermazione è troppo generale per essere immediatamente assunta come vera. Si devono fronteggiare diverse forme di incertezza: alcune comportano rischi, altre costituiscono o possono costituire delle opportunità. Non si può ridurre l'incertezza solo ad una sorgente di rischio. Sarebbe molto utile che la pianificazione potesse contribuire a ridurre certi rischi, come il rischio ambientale, ma affidarle il compito di combattere qualunque forma di incertezza vorrebbe dire affidarle un compito impossibile e inutilmente ingrato. L'incertezza non è sempre un problema, talora è una risorsa, un'opportunità e una promessa di cambiamento. L'incertezza può essere un'opportunità per introdurre competizione e innovazione e, in un contesto di relativo benessere, una risorsa per superare la routine quotidiana. Sembra giusto riconoscere che c'è qualcosa di buono nell'incertezza, e appare riduttivo e fuorviante pensare al piano come necessaria preda del dilemma tra certezza e flessibilità, tra regolazione e discrezionalità. L'incertezza è spesso un prezzo del cambiamento o una condizione per ottenerlo, e il cambiamento, a sua volta, è una dimensione del futuro che non è possibile eliminare e a cui non si è spesso disposti a rinunciare. Se per progettare il futuro si introduce la dimensione del cambiamento all'interno del piano, si introduce nel piano l'incertezza del futuro; il problema a questo punto è come si tratta tecnicamente l'incertezza che si è introdotta nel piano.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca universitaria, 2013

Inattualità delle certezze ipotetiche

Il modello storico di piano urbanistico è costituito da una mescolanza di scelte in parte rivolte a riconoscere e certificare diritti d'uso del suolo esistenti, in parte a prospettare di nuovi. Negli ultimi due secoli i piani urbanistici sono stati soprattutto rivolti alla definizione di strategie di espansione nella campagna circostante e di norme che permettessero di acquisire alla città gli spazi della campagna. Il piano è stato una mescolanza di strategie e norme per l'espansione, ricco di certezze ipotetiche che disegnavano il modello necessario per occupare e ordinare spazialmente ciò che era 'esterno' alla città e che lo sviluppo urbano trasformava rapidamente nella realtà di nuovi insediamenti. Le certezze ipotetiche erano espresse soprattutto dal disegno dei tracciati della nuova viabilità, tracciati tanto più utili in quanto rigidi. Il rispetto di quei tracciati era indispensabile perché il processo di trasformazione urbana potesse procedere senza intoppi, e nel loro reticolo si inserivano i progetti di intervento.

vantajosas o adecuadas a las exigencias del mercado. Muchas veces los inversores mismos han sugerido certidumbres hipotéticas que, luego, han sido definidas formalmente por el plan. Pero durante el proceso de formación del plan y, después de su aprobación pueden cambiar las relaciones entre la oferta y la demanda, al igual que el sistema de las convenciones. Del mismo modo, los inversores pueden darse cuenta de haber sugerido las elecciones equivocadas. En estos casos, para que se realice una inversión, es preciso producir una interpretación de las normas que lleven la *certidumbre hipotética* hacia la dirección deseada por el inversor. Si eso no fuera posible o no se cumpliera, el riesgo sería la pérdida de los inversores que se moverían hacia oportunidades más favorables. Las *certidumbres hipotéticas* no son establecidas sólo por las ambiciones de los urbanistas y de los que toman las decisiones. También, si durante la preparación del plan, los actores consideran que la demanda se está debilitando o que se está produciendo una oferta excesiva, pedirán *certidumbres hipotéticas* que contribuyan a contener las dificultades percibidas en el mercado. Las normas exactas producen certidumbre de los derechos de uso del terreno, que son garantía para los inversores, pero sin garantizar tiempos rápidos de decisión. Si los caracteres del proyecto no

satisfacen totalmente los requisitos establecidos por las normas (y una interpretación flexible de las normas no es una solución suficiente y practicable), es precisa una variante del plan para invertir. En ese caso, la lentitud de los procedimientos que se deben de respetar para cambiar las normas discrepa con la exigencia de tiempo de acción rápido exigida por el sistema financiero. La certidumbre de las normas se convierte de garantía en un vínculo hacia las inversiones; y los inversores aprecian las ventajas de la flexibilidad frente a las de la certidumbre y las ventajas de la discrecionalidad, frente a las de las normas o, mejor dicho, descubren la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre dos exigencias comprensibles, pero contradictorias.

Para las autoridades de planificación que ejercen el control, la certidumbre de las normas contribuye a simplificar el proceso decisorio, pero impide o dificulta, y seguramente ralentiza, las acciones que pueden ser necesarias para mediar entre las disposiciones de plan y las exigencias de los proyectos de inversión y los proyectos técnicos. Desde este punto de vista, la duración de del proceso decisorio es una fuente que, el que decide, puede utilizar para alcanzar un resultado difícil o para aplazar una decisión difícil. En cambio, para los otros actores, el objetivo más importante suele ser la disminución de la dura-

Oggi la diffusa infrastrutturazione del territorio non rende più necessario il disegno di quadri globali di certezze ipotetiche, indispensabili durante le fasi di grande espansione urbana. Le trasformazioni non richiedono più grandi modelli ordinatori da applicare ad uno spazio esterno da conquistare, la distinzione tra interno ed esterno, tra città e campagna, è venuta meno, territorio e città costituiscono un unico sistema con cui i progetti di trasformazione devono confrontarsi. È soprattutto al sistema territoriale esistente, più che a modelli globali di trasformazione, che i progetti devono fare riferimento, per inserirsi prudentemente in una delicata realtà esistente e non certo per “occuparla”. Se sino a ieri le certezze ipotetiche prodotte dal piano erano indispensabili per il processo di produzione urbana, oggi costituiscono un inutile elemento di rigidità che si oppone alle dinamiche della trasformazione urbana.

Storicamente nei piani troviamo mescolate l’incertezza coinvolta dalle vicende umane, ovvero l’incertezza del futuro, e le incertezze che possono essere, volontariamente o involontariamente, prodotte dalle scelte di piano, in particolare nella forma di certezze ipotetiche. Mentre l’incertezza del futuro è al di fuori del nostro controllo, le certezze ipotetiche del piano sono costruite da noi e aggiunte all’incertezza del futuro. Le certezze ipotetiche risultano necessarie se si ritiene che il modello di futuro rappresentato dal piano sia il modello ottimo di usi del suolo, e che pertanto norme rigide siano necessarie perché esso sia tradotto in realtà. Il piano regolatore generale tradizionale rappresenta almeno formalmente questa convinzione. Se non si ritiene possibile predeterminare un modello ottimo di futuro, né che abbia senso imporre con norme rigide l’attuazione di uno specifico e dettagliato modello d’uso del suolo, allora le certezze ipotetiche possono essere giudicate superflue e dannose. Ne deriva che un passo decisivo per trattare il dilemma tra norme e discrezionalità, tra certezza e flessibilità è quello di escludere le certezze ipotetiche dal piano, in modo da evitare che sia il piano ad aggiungere nuove incertezze all’incertezza già coinvolta dalle vicende umane. In altre parole, si tratta di escludere dal piano previsioni che assumono valore giuridico, per trasferire previsioni e strategie per il futuro in un documento programmatico o strategico, dove abbiano il carattere di impegno politico e non di prescrizione giuridica.

Piani regolatori e piani strategici, norme e discrezionalità

Nei paesi dell’Unione Europea si sono sperimentate negli ultimi trenta-quarant’anni due tradizioni urbanistiche principali, quella britannica e quella continentale. La tradizione britannica è caratterizzata da una particolare flessibilità del sistema di pianificazione e da una debole certezza dei diritti, la tradizione continentale dalla certezza dei diritti e dalla rigidità di sistema. Nei sistemi rigidi la certezza dei diritti è affidata alle norme urbanistiche che tanta parte hanno nella tradizione continentale del piano, mentre la flessibilità britannica è il frutto della discrezionalità, caratteristica di una tradizione istituzionale e amministrativa in cui i diritti d’uso del suolo urbano non sono soggettivi ma di proprietà dello stato. L’esperienza delle due tradizioni mostra

ción del proceso decisorio y, posiblemente, la garantía de una decisión tomada en un tiempo determinado. Por lo tanto, el inversor o él que presenta el proyecto ha de saber equilibrar las presiones dirigidas a obtener rápidamente una respuesta, corriendo el riesgo que una presión excesiva obstaculice una respuesta positiva. La incertidumbre sobre los tiempos de decisión puede ser, para los inversores, públicos y particulares, aún más dañoso que la incertidumbre sobre el contenido de la decisión. A veces puede ser preferible o más conveniente una decisión negativa conocida con tiempo, que una decisión positiva que llega al final de un proceso decisorio demasiado largo y costoso. La incertidumbre de los procesos decisorios parece, pues, un verdadero problema, probablemente el verdadero problema de la urbanística. A menudo se afirma que la planificación tiene la tarea de combatir o por lo menos reducir la incertidumbre; sin embargo, la afirmación es demasiado general como para ser aceptada como verdadera. Hay que enfrentar diferentes formas de incertidumbre: algunas conllevan riesgos, otras constituyen o pueden constituir oportunidades. No se puede reducir la incertidumbre sólo a una fuente de riesgo. Por ello, sería muy útil que la planificación pudiese contribuir a reducir algún riesgo, como el riesgo medioambiental, pero asignarle la tarea de combatir cualquier forma de

incertidumbre equivaldría a asignarle una tarea imposible e inútilmente ingrata. La incertidumbre no representa siempre un problema: a veces es un recurso, una oportunidad y una promesa de cambio. La incertidumbre puede ser una oportunidad para introducir competencia e innovación y, en un contexto de cierto bienestar, un recurso para superar la rutina cotidiana. Parece correcto reconocer que hay algo bueno en la incertidumbre, y parece restrictivo y despistador considerar el plan como un botón necesario del dilema entre certidumbre y flexibilidad, entre regulación y discrecionalidad. La incertidumbre es a menudo un precio del cambio o una condición para obtenerlo, y el cambio es, a su vez, una dimensión del futuro que no se puede eliminar y a la que a menudo no se puede renunciar. Si para diseñar el futuro se introduce la dimensión del cambio dentro del plan, se introduce en el plan la incertidumbre del futuro; ahora el problema es cómo tratar técnicamente a esta incertidumbre introducida en el plan.

Inactualidad de las certidumbres hipotéticas

El modelo histórico del plan urbanístico está formado por una mezcla de elecciones dirigidas, por un lado, a reconocer y

come sia impossibile separare flessibilità e discrezionalità, certezza e norme, e come sia impossibile perseguire contemporaneamente una forte flessibilità di sistema e una forte certezza dei diritti. La tradizione che si è sviluppata in Italia a procedere dalla legge urbanistica del 1942 appartiene a pieno titolo alla tradizione continentale. Rispetto ad altri paesi europei la rigidità del sistema italiano si è accentuata nel tempo grazie ad una legislazione nazionale e regionale che ha precisato con molto dettaglio alcune politiche urbanistiche –densità, standard urbanistici, zone per l’edilizia economica e popolare, ecc.– e ha moltiplicato gli strumenti di pianificazione producendo un progressivo intreccio di provvedimenti normativi che ha aumentato la rigidità anche a scapito della certezza e non ha facilitato l’amministrazione dell’urbanistica.

Nel modello storico continentale e britannico la relazione tra piano urbanistico e progetti urbani ed edilizi prevede che i progetti debbano essere conformi al piano: debbano, in altre parole, rispettare e sviluppare le norme che il piano ha fissato, e debbano tradurre le certezze ipotetiche in realtà, in modo da confermare le certezze dei diritti che il piano ha definito. Le carte e le norme di attuazione del piano indicano quali usi sono legittimi nell’area oggetto di progettazione e in quali tipi di edifici devono essere ospitati; quale deve essere la loro conformazione volumetrica, quali i rapporti tra spazi aperti e coperti, pubblici e privati, e così via. Le norme possono essere norme generali che il progetto deve interpretare e sviluppare o norme dettagliate che danno ai progettisti indicazioni molto vincolanti. In generale le norme definiscono soprattutto le caratteristiche quantitative del progetto, ma in alcuni casi le norme del piano possono riguardare anche aspetti qualitativi e imporre delle soluzioni progettuali che sono ritenute più adatte di altre agli interessi dell’amministrazione pubblica o a quel sito specifico, o più rispondenti alle preferenze sociologiche ed estetiche di chi ha redatto il piano. In breve, nel contesto della relazione tradizionale tra piano e progetti, i progetti sono considerati degli strumenti di attuazione del piano e, in quanto tali, devono essere conformi al piano, cioè devono applicarne le norme. Un buon progetto costituisce sempre una verifica ed un approfondimento delle norme del piano. In molti casi la verifica è positiva, e l’approfondimento costituisce un’articolazione e un affinamento delle norme urbanistiche; in questi casi il progetto può essere approvato senza complicazioni. La relazione tra piano e progetto si complica quando il progetto si trova in conflitto parziale o totale con le norme del piano. Il conflitto può essere determinato da mutamenti che hanno modificato la situazione progettuale dopo l’approvazione delle norme –il piano può non aver previsto i mutamenti perché non aveva sviluppato analisi abbastanza dettagliate che solo un progetto sviluppa, o semplicemente perché era difficile prevederli– oppure da intenzioni di investimento diverse da quelle consentite dalle certezze ipotetiche. In ogni caso nella relazione tradizionale tra piano e progetti l’approvazione di un progetto è condizionata all’azione di controllo, svolta dalla pubblica amministrazione, che verifica la conformità del progetto alle norme del piano.

Verso la fine degli anni sessanta, per motivi che sarebbe lungo richiamare, il modello storico di piano urbanistico subisce in Inghilterra una radicale mutazione¹: viene introdotta una distinzione tra piani strutturali (o strate-

certificar derechos existentes de uso del terreno y por otro, a plantear nuevos derechos. Durante los dos últimos siglos, los planes urbanísticos han intentado sobre todo definir estrategias de expansión hacia el campo circundante y normas que consientan a la ciudad adquirir los espacios del campo. El plan ha sido una mezcla de estrategias y normas para la expansión, con numerosas certidumbres hipotéticas que diseñaban el modelo preciso para ocupar y ordenar en el espacio todo lo que era “externo” a la ciudad y que el desarrollo urbano convertiría rápidamente en nuevos asentamientos. Las certidumbres hipotéticas sobre todo por los trazados (mucho más útiles porque rígidos) de la nueva vialidad. El cumplimiento de los trazados era indispensable para que el proceso de transformación urbana pudiese avanzar sin obstáculos y en su retículo se insertaban los proyectos de intervención.

Hoy en día, la difundida infraestructura del territorio hace que ya no se precise el proyecto de marcas globales de certidumbres hipotéticas, indispensable durante las fases de gran expansión urbana. Las transformaciones ya no precisan los grandes modelos ordenadores que se aplican a un espacio externo que se quiere conquistar. ya no hay división entre interno y externo, entre ciudad y campo: territorio y ciudad forman parte de un único sistema con el que los proyectos de

transformación se deben enfrentar. Los proyectos deben sobre todo tener en cuenta el sistema territorial existente, más que los modelos globales de transformación, si quieren introducirse prudentemente en una delicada realidad existente y desde luego no con el fin de “ocuparla”. Si hasta ayer las certidumbres hipotéticas producidas por el plan eran indispensables para el proceso de producción urbana, hoy constituyen un elemento inútil de rigidez que se opone a las dinámicas de la transformación urbana.

Históricamente, en los planes se encuentran mezclas de la incertidumbre producida por las vicisitudes humanas, o sea, la incertidumbre del futuro, y las incertidumbres que pueden ser voluntaria o involuntariamente generadas por las elecciones del plan, en particular, en forma de certidumbres hipotéticas. mientras que la incertidumbre del futuro está fuera de nuestro control, somos nosotros los que construimos las certidumbres hipotéticas que añadimos a la incertidumbre del futuro. Las certidumbres hipotéticas resultan necesarias si se considera que el modelo del futuro representado por el plan sea el mejor modelo de uso del terreno, y que, por lo tanto, se precisen normas rígidas para que el modelo se convierta en realidad. El plan regulador general tradicional representa, al menos formalmente esta convicción. Si no se considera posi-

gici) e piani operativi (o tattici). I piani strategici vengono definiti come degli schemi diagrammatici che indicano le linee di principali di trasformazione e, in quanto tali, non hanno uno specifico carattere prescrittivo, non sono leggi e non costituiscono delle norme rigide, ma delle direttive, anche se sono soggetti all'approvazione formale dei governi locali e del governo centrale. Le indicazioni programmatiche e le linee guida prodotte dai nuovi piani strategici vengono tradotte in piani operativi, action plans, solo quando sono disponibili le risorse politiche e finanziarie per passare all'azione². In questo modo le norme che governano i progetti vengono approvate insieme ai progetti stessi e non sono più anticipate dal piano, e si evita la produzione di una progettazione anticipata rispetto alle intenzioni di investimento. Uno degli obiettivi del piano di struttura è proprio quello di liberare l'azione pubblica e privata dal peso delle certezze ipotetiche prodotte dal modello storico di piano. La riforma non cancella programmi e disegni del futuro, ma li priva del valore di legge e, pertanto, della capacità di imporre giuridicamente specifiche scelte urbanistiche. Il risultato della riforma è stata la graduale trasformazione di tutti i tipi di piano, quale che fosse il loro nome e la loro funzione³, in piani indicativi. Proprio perché 'indicativi', per essere tradotti in scelte operative questi piani richiedono un'interpretazione che è svolta discrezionalmente dai funzionari e dai rappresentanti eletti dell'amministrazione pubblica. La capacità discrezionale dell'amministrazione introduce a sua volta la possibilità di negoziare le scelte di pianificazione, ovvero di contrattare l'attuazione del piano configurando delle norme ispirate dal piano ma definite in funzione degli obiettivi specifici perseguiti dall'azione pubblica nell'ambito del negoziato. Lo sviluppo del nuovo stile di pianificazione britannico è stato giuridicamente possibile in quanto sin dal 1947 l'assegnazione dei diritti d'uso dei suoli è un diritto dello Stato e non un diritto connaturato con la proprietà del suolo⁴. Pertanto lo Stato – e con esso i governi locali – non hanno alcuna necessità di garantire con norme specifiche l'uso futuro dei suoli, ma possono deciderne gli usi discrezionalmente, quando e come lo ritengono opportuno, con riferimento alle linee guida predisposte dai piani di struttura (o piani strategici) e in attuazione dei programmi politici delle amministrazioni interessate. Il modello britannico della pianificazione di struttura definisce una nuova forma di controllo e di relazione tra piano e progetti che corrisponde anche ad uno stile di governo e di azione amministrativa in cui prevale un carattere negoziale, assente o solo parzialmente presente nei paesi dell'Europa continentale.

Secondo il modello tipico dell'Europa continentale, la pianificazione e il controllo degli usi del suolo sono governati da una razionalità giuridico-tecnica che si applica alla sostanza e alla lettera delle norme: il progetto di trasformazione urbana deve rispettare entrambe in quanto sono esse che definiscono e garantiscono i diritti di ciascuno. Il controllo dei progetti è sviluppato come controllo di conformità formale, prima e più che di conformità sostanziale. La conformità formale del progetto alla norma è più importante della prestazione sostanziale che il progetto promette. Il rilievo assunto dal tema della certezza dei diritti e il conseguente peso del controllo di conformità formale, fanno sì che nel modello storico del piano le valenze strategiche, anche se presenti, finiscano con l'aver al momento delle scelte minor rilievo dei diritti individuali riconosciuti e prospettati, o in certi casi finiscano con l'essere del tutto trascurate⁵. In linea di principio,

ble predeterminar un mejor modelo de futuro –es evidente que no tiene sentido imponer con normas rígidas la realización de un modelo específico y detallado de uso del terreno– entonces las certidumbres hipotéticas pueden ser consideradas superfluas y perjudiciales. De ahí que un paso decisivo para tratar el dilema entre normas y discrecionalidad, entre certidumbre y flexibilidad sea dejar fuera del plan las certidumbres hipotéticas para evitar que el plan añada nuevas incertidumbres a la incertidumbre ya producida por las vicisitudes humanas. Dicho de otro modo, se trata de dejar fuera del plan previsiones que asumen valor jurídico, para convertir previsiones y estrategias por el futuro en un documento programático o estratégico, en el que tengan el carácter de compromiso político y no de disposición jurídica.

Planes reguladores y planes estratégicos, normas y discrecionalidades

En las últimas tres o cuatro décadas, en los países de la Unión Europea se han experimentado dos tradiciones urbanísticas principales, la británica y la continental. La tradición británica se caracteriza por una particular flexibilidad del sistema de planificación y por una débil certidumbre

de los derechos, mientras que la tradición continental por la certidumbre de los derechos y por la rigidez del sistema. En los sistemas rígidos, se asigna la certidumbre de los derechos a las normas urbanísticas que desarrollan un papel muy importante en la tradición continental del plan, mientras que la flexibilidad británica procede de la discrecionalidad, característica de una tradición institucional y administrativa en la que los derechos de uso del terreno urbano no son subjetivos, sino de propiedad del estado. La experiencia de las dos tradiciones muestra cómo es imposible separar flexibilidad y discrecionalidad, certidumbre y normas, y cómo es imposible perseguir a la vez una fuerte flexibilidad de sistema y una fuerte certidumbre de los derechos. La tradición que se ha desarrollado en Italia a partir de la ley urbanística de 1942, pertenece a la tradición continental. Con respeto a otros países europeos, la rigidez del sistema ha ido acentuándose con el tiempo gracias a una legislación nacional y regional que ha establecido detalladamente algunas políticas urbanísticas –densidad, estándares urbanísticos, área para la construcción económica y popular, etc.– y ha multiplicado los instrumentos de planificación, generando una paulatina unión entre disposiciones normativas que ha aumentado la rigidez en detrimento de la certidumbre y no ha simplificado la administración de la urbanística.

anche per il piano di struttura britannico i progetti di intervento devono essere coerenti con le indicazioni di piano, ma la coerenza è valutata più in termini di prestazione sostanziale che di conformità formale. Il controllo è governato da una razionalità negoziale che interpreta le indicazioni del piano e definisce la sua applicazione nell'interesse di entrambi i contraenti, l'amministrazione che controlla e l'investitore che presenta il progetto. La conformità del progetto al piano è definita in modo flessibile tenendo conto degli esiti della trattativa svolta dall'amministrazione. Una prestazione vantaggiosa garantita dall'accordo conta più della conformità al piano. Pertanto, in questo modello le strategie e le indicazioni espresse dal piano di struttura sono le linee guida dell'amministrazione, ma le stesse strategie possono essere molto indebolite o anche contraddette dalla discrezionalità dell'azione amministrativa. Non è insolito che, durante il negoziato che precede l'approvazione del progetto, le linee guida possano scadere a risorsa da utilizzare nello scambio politico ed economico. Inoltre, il comportamento negoziale può indurre l'amministrazione a privilegiare la valutazione dei vantaggi specifici e immediati che può ottenere da una trattativa, rispetto ad una valutazione ispirata da un interesse generale non sempre univocamente definibile⁶.

Il modello italiano –e, in generale, il modello continentale– è dunque proprio degli stili amministrativi legati alla tradizione giuridica del diritto romano e inclini a considerare la coppia formata dai concetti legge e contratto come una coppia di opposti inconciliabili. Il modello britannico è proprio degli stili amministrativi legati alla tradizione giuridica anglosassone e inclini a considerare la coppia legge e contratto come un continuum in cui i due concetti, legge e contratto, tendono a sfumare l'uno nell'altro e sono riconoscibili nella loro individualità solo agli estremi del continuum. Il modello continentale con la sua rigidità offre la certezza dei diritti, ma non offre flessibilità; il modello britannico con la sua flessibilità facilita lo sviluppo del processo decisionale e l'attuazione del piano, ma a causa della sua discrezionalità non dà certezze dei diritti. Poiché le norme, e quindi i diritti, vengono decise insieme al progetto, non c'è certezza dei diritti sino a quando il progetto non è stato negoziato con successo. In conclusione, nel modello italiano i vantaggi della certezza dei diritti vengono pagati con la sostanziale mancanza di flessibilità del sistema; nel modello britannico la flessibilità di sistema è pagata con la mancanza della certezza dei diritti. I due modelli sono molto diversi, e in qualche misura simmetrici: capovolgono il dilemma tra regolazione e discrezionalità, certezza e flessibilità, senza risolverlo entrambi in modo soddisfacente. Anche se quasi contrapposti, i due modelli tendono ad avvicinarsi nelle pratiche amministrative, poiché, se da un lato gli operatori italiani cercano di rendere più flessibile un sistema di per sé rigido, gli operatori britannici cercano di trovare maggior certezza in un sistema discrezionale e flessibile. Inoltre, in entrambi i modelli gli attori ricorrono a forme di negoziazione e contrattazione nei processi di attuazione del piano. Il modello italiano nelle pratiche è anch'esso un modello negoziale, solo che la negoziazione deve essere mascherata in modo che i suoi esiti possano essere ricondotti nell'ambito della norma, oppure diventino espliciti e pubblici una volta che la norma è stata variata per farla aderire ai risultati del negoziato. Uno scambio politico ed economico avviene in entrambi i modelli, solo che nel modello bri-

En los modelos históricos continental y británico, la relación entre plan urbanístico y proyectos urbano y de la construcción establece que los proyectos estén conformes con el plan: en otras palabras, que respeten y desarrollen las normas fijadas por el plan, y que conviertan las certidumbres hipotéticas en realidad, de manera que corroboren las certidumbres de los derechos definidos por el plan. Los documentos y las normas de realización del plan indican cuáles son los usos legítimos en el área que se diseña y los tipos de edificios que se deben acoger a este plan. Indica también la conformación volumétrica, las relaciones entre lugares al aire libre y a cubierto, públicos y privados, etc. Las normas pueden ser normas generales que el proyecto debe interpretar y desarrollar o normas detalladas que dan a los diseñadores indicaciones muy vinculantes. En general, las normas definen, sobre todo, las características cuantitativas del proyecto, pero en algunos casos las normas del plan pueden concernir también aspectos cualitativos e imponer soluciones del proyecto consideradas mucho más adecuadas a los intereses de la administración pública o más conforme con las preferencias sociológicas y estéticas de quien ha realizado el plan. En breve, en el contexto de la relación tradicional entre plan y proyectos, los proyectos se consideran instrumentos de realización del plan y,

por lo tanto, deben estar conformes al plan, es decir, deben aplicar sus normas. un diseño bueno constituye siempre una comprobación y una profundización de las normas del plan. En muchos casos la verificación es positiva y la profundización constituye una articulación y un refinamiento de las normas urbanísticas; en estos casos el diseño puede ser aprobado sin complicaciones. La relación entre plan y proyecto se complica cuando el proyecto se contrapone parcial o totalmente a las normas del plan. La contraposición puede ser determinada por cambios que han modificado la situación del diseño después de la aprobación de las normas –puede que el plan no haya previsto cambios porque no había desarrollado un análisis bastante detallado que sólo un proyecto desarrolla, o simplemente porque era difícil preverlos– o por intenciones de inversión diferentes de aquellas permitidas por las certidumbres hipotéticas. de todas maneras, en la relación tradicional entre plan y proyectos, la aprobación de un proyecto está condicionada por la acción de control desarrollada por la administración pública, que comprueba la conformidad del proyecto a las normas del plan.

Hacia finales de los años sesenta, por motivos que resultarían muy largos de traer a la memoria, el modelo histórico del plan urbanístico sufre una mutación¹ radical en Inglaterra: se

tannico è uno scambio legittimato dalla procedura e dalla discrezionalità del potere amministrativo, mentre nel modello italiano costituisce una fisiologia informale e talora illegale che può indurre, come spesso è successo, fenomeni anche endemici di corruzione. Simmetricamente il modello britannico non riesce ad essere così aperto e flessibile come pretende. Se da un lato l'amministrazione non ha mai rinunciato al suo ampio potere discrezionale, dall'altro, per procedere nel processo decisionale ed impedire che esso si trasformi in un continuo e defaticante negoziato, vengono escogitate pratiche e norme non scritte che aiutano l'amministrazione a prendere decisioni coerenti. In entrambi i modelli si sente la necessità di migliorare la trasparenza delle procedure come difesa sia da eccessi di discrezionalità, sia da interpretazioni troppo rigide delle norme. A tal fine le informazioni che riguardano le decisioni dovrebbero essere accessibili a tutti, e le scelte giustificate in modo esplicito in modo da dare a tutti, non solo alle parti coinvolte, gli strumenti per discuterle. In conclusione, dalla considerazione dei due modelli emerge che nessun modello può offrire certezze assolute, nessun piano può determinare completamente il futuro. Pertanto l'obiettivo di un migliorato quadro normativo dovrebbe essere quello di definire i limiti dell'incertezza. Nella pianificazione e nel controllo degli usi del suolo, come s'è già osservato, incertezza non è un termine univoco; si possono incontrare diverse forme di incertezza, dipende da come costruiamo il problema. In primo luogo, l'incertezza dipende da come sono definiti valori e diritti: valori conflittuali e diritti non chiari sono sempre fonti di incertezza. In secondo luogo, l'incertezza dipende da ciò che ci si aspetta che la pianificazione possa offrire alla comunità e, in particolare, agli attori coinvolti nei processi di trasformazione urbana.

S'è detto che la discrezionalità del modello britannico è basata sul fatto che i diritti di trasformazione degli usi del suolo sono di proprietà dello stato e ciò garantisce al modello la sua flessibilità; al contrario, la mancanza di discrezionalità che caratterizza il modello italiano e continentale è dovuta alla necessità di rispettare i diritti soggettivi di trasformazione degli usi del suolo e ciò determina le certezze formali offerte dal modello. Malgrado le pratiche rivelino zone informali di sovrapposizione dei due modelli, essi all'origine hanno un carattere mutuamente esclusivo e simmetrico, dovuto al diverso carattere dei diritti d'uso del suolo, che esclude l'ipotesi di far convergere parte delle loro qualità in un terzo modello caratterizzato da un relativo indebolimento dei caratteri di entrambi. Il richiamo del modello britannico ha soprattutto un valore analitico rivolto a sottolineare le radici istituzionali e amministrative della discrezionalità che lo caratterizza e a porre in evidenza come anche un modello flessibile e negoziale non sia un modello completamente soddisfacente.

Funzioni e modelli di pianificazione

In qualunque sistema di pianificazione sono attive tre funzioni principali che possiamo definire rispettivamente le funzioni di programmazione, progettazione, e regolazione. Alla funzione di programmazione è

introduce una distinzione entre planes estructurales (o estratégicos) y planes operativos (o tácticos). los planes estratégicos se definen como diagramas que indican las líneas principales de transformación, y, como tales, no tienen carácter de disposición específicas, no son leyes y no constituyen normas rígidas, sino directivas, aunque estén sujetas a la aprobación formal de los gobiernos locales y del gobierno central. las indicaciones programáticas y las directrices producidas por los nuevos planes estratégicos se traducen en planes operativos, *action plans*, sólo cuando estén disponibles los recursos políticos y financieros para pasar a la acción.²

De esta manera, las normas que rigen los proyectos se aprueban juntas a los proyectos mismos y, al no ser anticipadas por el plan, se evita la producción de un proyecto anticipado con respecto a las intenciones de inversión. Uno de los objetivos del plan de estructura es librar la acción pública y privada del peso de las certidumbres hipotéticas producidas por el modelo histórico del plan, ya que la reforma no anula programas y proyectos del futuro, sino que les quita el valor de ley y, por lo tanto, la capacidad de imponer, jurídicamente, elecciones urbanísticas específicas. El resultado de la reforma ha sido la gradual transformación de todos su tipos de plan, cualquiera que fueran su nombre o su función³, en planes indicativos.

debido a que son planes "indicativos", para ser traducidos en elecciones operativas precisan una interpretación realizada discrecionalmente por los funcionarios y los representantes de la administración pública. La habilidad discrecional de la administración introduce, a su vez, la posibilidad de negociar las elecciones de planificación, o sea, la posibilidad de contratar la realización configurando normas inspiradas por el plan, pero definidas en función de los objetivos específicos perseguidos por la acción pública en el ámbito de la negociación. El desarrollo del nuevo estilo de planificación británico ha sido posible jurídicamente, ya que, desde 1947, la asignación de los derechos de uso del terreno es un derecho del estado y que no está ligado a la propiedad del terreno⁴, por lo tanto, el estado –y, por ende, los gobiernos locales– no tiene necesidad alguna de garantizar el uso futuros de los terrenos con normas específicas, sino que pueden decidir el uso con discrecionalidad, cuándo y cómo lo consideren oportuno, con referencias a las directrices predisuestas por los planes de estructura (o planes estratégicos) y en realización de los programas políticos de la administración interesada. El modelo británico de la planificación de estructura define una forma nueva de control y de relación entre plan y proyectos que corresponde también a un estilo de gobierno y

riconducibile il disegno delle strategie di trasformazione; alla funzione di progettazione la costruzione di politiche e progetti operativi; alla funzione di regolazione la trasformazione delle scelte di piano in norme. Il processo di pianificazione può essere descritto come il risultato dell'interazione delle tre funzioni, che interagiscono in modo diverso a seconda del carattere –ad esempio, più o meno gerarchico– del sistema di pianificazione. Nel modello tradizionale l'interazione tra le funzioni si sviluppa almeno formalmente in modo lineare, a cascata: programmazione e regolazione producono il piano che definisce le strategie e le norme di trasformazione urbana; la progettazione applica le strategie e le norme per produrre i progetti operativi che modificano gli usi del suolo esistenti e introducono le nuove norme d'uso del suolo già prestabilite dal piano. In un modello non gerarchico l'interazione delle tre funzioni è circolare: la programmazione (o pianificazione strategica) produce un piano che individua solo le linee guida (o strategie) della trasformazione urbana, la progettazione interpreta le linee guida e produce i progetti operativi, e la regolazione introduce le nuove norme d'uso del suolo definite dai progetti per variare gli usi esistenti. E, inoltre, in un modello non gerarchico le proposte di progetto possono suggerire nuove strategie o la variazione di quelle esistenti. In entrambi i modelli la regolazione ha un duplice compito: riconoscere e garantire i diritti d'uso del suolo esistenti e riconoscere le loro trasformazioni via che sono introdotte dai progetti operativi. La differenza tra i due modelli è che nel modello tradizionale le norme che decidono le trasformazioni sono predefinite dal piano, mentre nel modello non gerarchico le norme di trasformazione vengono decise insieme ai progetti operativi. La flessibilità del secondo modello consiste in questo: poter adattare le norme di trasformazione alle circostanze e al mutamento del contesto, sempre che il progetto sia coerente con le strategie che interpreta. L'interpretazione delle strategie offre uno spazio di negoziazione delle caratteristiche dei progetti operativi e delle norme che li esprimono; la negoziazione richiede che l'autorità di pianificazione disponga di una certa discrezionalità e assuma la responsabilità dell'uso della discrezionalità ai fini dell'interesse generale. Nel modello non gerarchico un progetto è insieme un'interpretazione e una verifica della praticabilità della strategia a cui fa riferimento. In quanto tale un progetto può anche suggerire di modificare una strategia che si riveli poco praticabile o suggerire una nuova strategia. Inoltre, un progetto deve tener conto del contesto in cui interviene, anzi procede proprio dall'attenta considerazione del contesto. In sintesi, un progetto procede dalla considerazione delle norme che garantiscono i diritti esistenti per perseguire gli obiettivi di trasformazione individuati dalla strategia. Strategie e norme esistenti sono i due poli tra cui entra in tensione il progetto con il risultato di produrre delle norme nuove e, talora, di suggerire delle nuove strategie. La principale differenza tra modello tradizionale e modello non gerarchico riguarda il modo di rapportarsi del piano al tempo. Nelle retoriche degli urbanisti di tutto il mondo il piano è sempre stato un disegno del futuro; talora lo è effettivamente, soprattutto lo è stato quando il territorio era percepito come un vuoto da riempire e da organizzare. Più spesso il piano è rappresentazione dei rapporti di forza tra gli attori che agiscono nello spazio: in questo senso nel modello tradizionale il piano è la produzione di un equilibrio dei rapporti degli attori raggiunto in un tempo astratto - quello dell'attuazione completa del piano.

de acción administrativa en los que prevalece un carácter negociador, ausente o sólo parcialmente presente en los países de Europa continental.

Según el modelo típico de Europa continental, la planificación y el control de los usos del terreno están gobernados por una racionalidad jurídico-técnica que se aplica a la sustancia y al contenido de las normas: el proyecto de transformación urbana debe respetar ambos, ya que definen y garantizan los derechos de cada uno. El control de los proyectos se desarrolla como control de conformidad formal del proyecto, más que como conformidad de sustancial. La conformidad formal del proyecto de acuerdo con la norma es más importante que la prestación sustancial prometida por el proyecto. La relevancia cobrada por el tema de la certidumbre de los derechos y el consiguiente peso del control de la conformidad formal, hace que en el modelo histórico del plan, los valores estratégicos, aún presentes, termine por tener a la hora de elegir, menos relieve de los derechos individuales reconocidos y enunciados, o en ciertos casos, termine por ser totalmente desatendido⁵. Por lo general, también debido al plan de estructura británico, los proyectos de intervención deben ser coherentes con las indicaciones del plan, pero la coherencia se evalúa más en términos de prestación sustancial que de

conformidad formal. el control está gobernado por una racionalidad negociable que interpreta las indicaciones del plan y define su aplicación, en el interés de ambos contrayentes, el administrador que controla y el inversor que presenta el proyecto. La conformidad del proyecto al plan está definida de manera flexible y teniendo en cuenta los resultados de la tratativa llevada a cabo por la administración. Una prestación ventajosa garantizada por el acuerdo cuenta más que la conformidad al plan. Por lo tanto, en este modelo las estrategias y las indicaciones expresadas por el plan de estructura son las directrices de la administración, pero las estrategias mismas pueden ser muy debilitadas o también contradichas por la discrecionalidad de la acción administrativa. No es extraño que, durante la negociación que antecede la aprobación del proyecto, las directrices puedan decaer a recursos para utilizar en el intercambio político y económico. Es más, la conducta negociable puede inducir a la administración a favorecer la evaluación de las ventajas específicas e inmediatas que se puede obtener mediante una tratativa, frente a una evaluación inspirada por un interés general no siempre definible de manera unívoca⁶.

El modelo italiano –y, en general, el modelo continental– es, pues, propio de los estilos administrativos ligados a la tradi-

Il modello non gerarchico libera il futuro dal tempo astratto del piano, e lo restituisce da un lato alla scommessa delle strategie, e dall'altro alla soggettività innovativa dei progetti.

Trasformazione del piano regolatore: un modello non gerarchico e flessibile

Nel modello non gerarchico il piano regolatore generale perde le sue valenze strategiche e non offre più certezze ipotetiche, il piano diventa il documento, disegnato e scritto, che riconosce e rappresenta i diritti d'uso del suolo esistenti. In quanto tale il piano ha un duplice ruolo: in primo luogo è il termine di riferimento per misurare i benefici e i costi attesi dalle trasformazioni che potrebbero essere introdotte da un progetto (è quindi uno strumento essenziale per la valutazione dei progetti); in secondo luogo, il piano registra le nuove norme d'uso del suolo introdotte dai progetti approvati (ogni qualvolta un progetto di trasformazione è approvato esso si traduce in nuove norme d'uso del suolo che sostituiscono le vecchie e aggiornano il piano). In breve, nel modello non gerarchico il piano è il piano delle norme che riconoscono i diritti reali –e non attesi– d'uso del suolo; esso è una sorta di catasto, un archivio degli usi del suolo che si aggiorna continuamente con le nuove norme introdotte dai progetti di trasformazione approvati. S'è detto che nel modello tradizionale di piano regolatore sono mescolati due tipi di norme, le norme che riconoscono gli usi del suolo esistenti e le norme che prescrivono la trasformazione degli usi del suolo esistenti. Nel modello non gerarchico scompaiono le certezze ipotetiche che producono le attese di trasformazione e con esse si modifica il modello di piano regolatore tradizionale. L'esclusione delle certezze ipotetiche dal piano regolatore, e la loro separazione dalle certezze dei diritti d'uso del suolo esistenti, non significa l'esclusione di programmi e visioni del futuro dall'orizzonte dei processi di pianificazione, ma il riconoscimento che la natura strategica di programmi e visioni è una natura non può essere irrigidita nella norma, nel dettato atemporale della legge. Programmi e visioni sono costruiti in un confronto politico che si alimenta anche delle ipotesi e delle previsioni tecniche, e si traducono nelle linee guida e nelle strategie che l'amministrazione esprime nel piano strategico, approvato dal governo locale come documento politico e non come legge dello stato. Pertanto, nel modello non gerarchico o flessibile la forza di programmi e visioni si fonda sul consenso e sulla passione politica e non sulla forza della legge. Nel nuovo modello la cerniera tra il documento legale delle norme e il documento politico delle strategie è costituita dai progetti di trasformazione. Il controllo dei progetti diventa una valutazione delle conseguenze che l'attuazione di un progetto comporterebbe sulla situazione esistente, e una valutazione della coerenza di quelle conseguenze con le strategie dell'Amministrazione. Ogni progetto, coerente con le strategie, una volta approvato si configura come una variante delle norme esistenti, e diventa esso stesso parte delle norme.

Il modello non gerarchico è caratterizzato dalla separazione tra norme e strategie: lascia le norme al piano regolatore e affida le strategie ad un documento programmatico o strategico che non ha valore giuridico,

ción jurídica del derecho romano y propensos a considerar la pareja formada por los conceptos-ley y contrato como una pareja irreconciliable de opuestos. El modelo británico es propio de los estilos administrativos ligados a la tradición jurídica anglosajón y propenso a considerar la pareja ley y contrato como un *continuum* en el que dos conceptos, ley y contrato, tienden a fundirse el uno con el otro y se reconoce su individualidad sólo en los extremos del *continuum*. El modelo continental, con su rigidez, ofrece la certidumbre de los derechos pero no la flexibilidad. El modelo británico con su flexibilidad simplifica el desarrollo del proceso decisorio y la realización del plan, pero, debido a su discrecionalidad no confiere certidumbres de los derechos. Puesto que las normas y en consecuencia los derechos, se deciden juntos al proyecto, no hay certidumbre de los derechos hasta que el proyecto no haya sido negociado con éxito. En conclusión, en el modelo italiano las ventajas de la certidumbre de los derechos se pagan con la falta sustancial de flexibilidad del sistema; en el modelo británico la flexibilidad del sistema se paga con la falta de certidumbre de los derechos. Los dos modelos son muy diferentes y, en cierta medida, simétricos: invierten el dilema entre regulación y discrecionalidad, certidumbre y flexibilidad, sin resolverlos de manera satisfactoria. Pese a ser

casi contrapuestos, los dos modelos tienden a acercarse en las prácticas administrativas puesto que, si, por un lado, los operadores italianos intentan hacer más flexible un sistema ya de por sí rígido, los operadores británicos, por otro, intentan buscar mayor certidumbre en un sistema discrecional y flexible. Además, en ambos modelos los actores acuden a formas de negociación y contratación en los procesos de realización del plan. En la práctica, también el modelo italiano es un modelo negociable, sólo que la negociación se debe disimular de manera que sus resultados puedan ser reconducidos en el ámbito de la norma, o se conviertan en explícitos y públicos una vez que la norma haya sido variada para que se adhiera a los resultados de la negociación. En ambos modelos se produce un intercambio político y económico, pero en el modelo británico se trata de un intercambio legitimado por el procedimiento y por la discrecionalidad del poder administrativo, mientras que en el modelo italiano constituye una fisiología informal y a veces ilegal que puede inducir, como ha ocurrido a menudo, incluso fenómenos endémicos de corrupción. Simétricamente el modelo británico no consigue ser tan abierto y flexible como pretende. Si por una parte la administración jamás ha renunciado a su amplio poder discrecional, por otra, para proceder hacia el proceso decisional

anche se ha un formale valore politico è approvato da un'assemblea elettiva come il consiglio comunale. Il nuovo modello separa norme e strategie –una caratteristica del modello britannico–, esso differisce dal modello britannico per due ragioni principali. In primo luogo, il nuovo modello prevede il riconoscimento e la rappresentazione dei caratteri dei diritti d'uso del suolo esistenti, poiché i diritti sono soggettivi e non sono dello stato. In secondo luogo, il modello non gerarchico sostituisce alla discrezionalità e alla negoziazione formale, ma segreta, tipiche del sistema britannico, una valutazione trasparente dei progetti basata su due termini espliciti di riferimento: il sistema dei diritti esistenti e l'insieme degli obiettivi espressi dalle strategie. In questo modo la flessibilità del nuovo modello non è affidata –come nel modello britannico– alla discrezionalità dello stato, ma ad un continuo confronto tra ragioni. In questo confronto lo stato ha una voce autorevole, ma che si confronta con le altre voci. Un modello non gerarchico come quello descritto, che acquista flessibilità rinunciando alle certezze ipotetiche, è rigido e certo per quanto riguarda i diritti soggettivi degli usi del suolo esistenti, flessibile e discrezionale per quanto riguarda le possibili trasformazioni dei diritti d'uso.

Conclusioni

Il modello non gerarchico e flessibile che è stato brevemente descritto non è più solo un'ipotesi accademica. La legge n. 9/99 sui programmi integrati di intervento, approvata dalla Regione Lombardia, prevede la redazione di un "Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali" che in larga misura sottrae al piano regolatore le scelte di trasformazione⁷. Il "Documento di Inquadramento" è un documento programmatico, privo di valore giuridico, che indica le politiche dell'Amministrazione e i criteri di selezione e approvazione dei progetti di trasformazione, anche in variante del piano regolatore esistente. Si prospetta in questo modo una situazione in cui il piano regolatore tende ad assumere sempre più un valore 'conservativo', mentre le strategie di trasformazione vengono affidate ad un documento politico soggetto all'approvazione del consiglio comunale. In questo nuovo quadro regolamentare le decisioni di trasformazione devono da un lato confrontarsi con i diritti esistenti, rappresentati dal piano regolatore, e dall'altro essere coerenti con le strategie politiche espresse dal Documento di Inquadramento. Solo con gli anni a venire sapremo se queste innovazioni procedurali avranno prodotto un sistema di pianificazione più flessibile ed efficiente o se saranno state riassorbite dalle pratiche tradizionali; non si devono sottovalutare le reazioni conservative degli attori più direttamente coinvolti nei processi di produzione urbana: un sistema più flessibile è un sistema più discrezionale e competitivo che indebolisce e in certi casi travolge le molte rendite di posizione garantite dalla rigidità del sistema tradizionale. Il sogno della maggior parte degli operatori non è la flessibilità di sistema, ma la flessibilità per sé e la rigidità per tutti gli altri.

y evitar que éste se convierta en una continua y agotante negociación, se idean prácticas y normas no escritas que ayuden a la administración en la toma de decisiones coherentes. En ambos modelos se siente la necesidad de mejorar la transparencia de los procedimientos como defensa tanto de los excesos de discrecionalidad como de interpretaciones demasiado rígidas de las normas. Por eso, las informaciones inherentes a las decisiones tendrían que ser accesibles para todos, y las elecciones tendrían que ser justificadas de manera explícita para que todos, no sólo los países implicados, tuviesen los instrumentos para discutirlos. En definitiva, tras haber considerado los dos modelos, se evidencia que ningún modelo puede ofrecer certidumbres absolutas, ningún plan puede determinar completamente el futuro. Por lo tanto el objetivo de un marco normativo mejorado debería ser la definición de los límites de la incertidumbre. En la planificación y en el control de los usos del terreno, como ya se ha podido observar, incertidumbre no es un término unívoco; se pueden encontrar diferentes formas de incertidumbre, dependiendo de cómo construimos el problema. En primer lugar, la incertidumbre depende de cómo se definen valores y derechos: valores conflictivos y derechos no claros representan siempre fuentes de incertidumbre. En segundo lugar, la incertidumbre

depende de lo qué de espera que la planificación pueda ofrecer a la comunidad y, en particular, a los actores implicados en los procesos de transformación urbana.

Se ha comentado que la discrecionalidad del modelo británico se fundamenta en la afirmación, por la cual los derechos de transformación de los usos del terreno son propiedad del estado y eso garantiza la flexibilidad del modelo; por el contrario, la falta de discrecionalidad que caracteriza el modelo italiano y continental se debe a la necesidad que se respeten los derechos subjetivos de transformación de los usos del terreno y eso determina las certidumbres formales ofrecidas por el modelo. Pese a que las prácticas manifiesten zonas informales de superposición de los dos modelos, éstos últimos en su origen tienen un carácter mutuamente exclusivo y simétrico, debido al carácter diferente de los derechos de uso del terreno, que excluye la hipótesis de hacer converger parte de sus calidades en un tercer modelo caracterizado por una debilitación relativa de los caracteres de ambos modelos. La referencia del modelo británico tiene sobre todo un valor analítico dirigido a subrayar las raíces institucionales y administrativas de la discrecionalidad que lo caracteriza y a poner de manifiesto cómo también un modelo flexible y negociable no tiene que ser un modelo completamente satisfactorio.

- 1 La mutazione è sancita dalla legge urbanistica del 1968, ma ha le sue radici già nella legge del 1947, vedi anche la nota 4. La mutazione è graduale in quanto il cambiamento introdotto dalla legge è troppo radicale per venire assunto subito dalle pratiche di pianificazione, e per molti anni, dopo la legge del 1968, in molte località si è continuato a praticare un'urbanistica rigida di tipo tradizionale.
- 2 Gli *action plans* sono dei piani particolareggiati o delle semplici zonizzazioni, ma in entrambi i casi sono redatti solo per l'area in cui si è deciso un intervento.
- 3 Negli ultimi trent'anni le tipologie dei piani britannici hanno subito numerosi mutamenti.
- 4 Com'è noto, la legge urbanistica del 1947 tentò la nazionalizzazione dei suoli edificabili. Dopo più di un fallimento il tentativo fu riproposto altre volte sino agli anni ottanta, quando fu definitivamente abbandonato; ma anche i governi conservatori, che avevano osteggiato la

nazionalizzazione, non cancellarono il principio che fosse lo Stato a detenere e ad assegnare discrezionalmente il diritto di trasformazione urbana del suolo.

- 5 Nel caso americano in teoria i piani di zonizzazione dovrebbero essere la traduzione delle strategie espresse dal *master plan*, ma nella pratica i *master plan* vengono redatti raramente e, anche quando sono disponibili, influenzano raramente le scelte delle zonizzazioni, che risultano una mescolanza di strategie e norme tipica del modello storico.
- 6 È questo il rischio maggiore dello stile negoziale applicato ai processi di pianificazione; l'accusa che viene rivolta a questo stile di governo è di finire col privilegiare possibili vantaggi parziali anche a scapito dell'interesse generale e col trattare una risorsa scarsa come il suolo come se fosse una merce facilmente riproducibile.
- 7 Il Consiglio Comunale di Milano ha approvato nel giugno del 2000 il primo "Documento di Inquadramento"

Funciones y modelos de planificación

En cualquier sistema de planificación existen tres funciones principales que podemos definir respectivamente: las funciones de programación, de proyecto y de regulación. A la función de programación es atribuible el proyecto de las estrategias de transformación; a la función de proyecto, la construcción de políticas y proyectos operativos y a la función de regulación, la transformación de las elecciones de plan en normas. El proceso de planificación se puede describir como el resultado de la interacción entre las tres funciones que interactúan de manera diferente según el carácter –más o menos jerárquico– del sistema de planificación. En el modelo tradicional, la interacción entre las funciones se desarrolla, al menos formalmente, de manera lineal, en cascada: programación y regulación producen el plan que define las estrategias y las normas de transformación urbana; el proyecto aplica estrategias y normas para crear proyectos operativos que modifiquen los usos del terreno existentes e introduzcan las nuevas normas de uso del terreno ya establecidas por el plan. En un modelo no jerárquico, la interacción de las tres funciones es circular: la programación (o planificación estratégica) produce un plan que identifica sólo las directrices (o estrategias) de la transformación urbana; el proyecto interpreta las directrices y produce proyectos operativos, y la regulación introduce las nuevas normas de uso del terreno definidas por los proyectos para variar los usos existentes. Además, en un modelo no jerárquico las propuestas de proyecto pueden sugerir nuevas estrategias o la variación de las existentes. En ambos modelos, la regulación tiene doble tarea: reconocer y garantizar los derechos de uso del terreno existentes y reconocer sus transformaciones a medida que son introducidas por los proyectos operativos. La diferencia entre los dos modelos estriba en que en el modelo tradicional, las normas que deciden las transformaciones están predeterminadas por el plan, mientras que en el modelo no jerárquico las normas de transformación se deciden junto a los proyectos operativos. La flexibilidad del segundo modelo consiste en poder adecuar las normas de transformación a las circunstancias y al cambio de contexto, a condición de que el proyecto sea coherente con las estrategias que interpreta. La interpretación de las estrategias ofrece un espacio de negociación de las características de los proyectos operativos y de las normas que los expresan; la negociación precisa que la autoridad de planificación disponga una cierta discrecionalidad y asuma la

responsabilidad del uso de la discrecionalidad para el interés general. En el modelo no jerárquico un proyecto es, a la vez, una interpretación y una verificación de la practicabilidad de la estrategia a la que hace referencia. Por eso, un proyecto puede también sugerir la modificación de una estrategia que se manifiesta poco practicable o sugerir una nueva estrategia. Es más, un proyecto debe tener bien en cuenta el entorno en el que actúa, de donde el proyecto mismo procede. En resumen, un proyecto procede de la consideración de las normas que garantizan los derechos existentes para perseguir los objetivos de transformación identificados por la estrategia. Estrategias y normas existentes son dos polos entre los cuales entra en tensión el proyecto con el resultado de producir nuevas normas y, a veces, sugerir nuevas estrategias. La principal diferencia entre el modelo tradicional y el modelo no jerárquico se refiere a la manera del plan de relacionarse con el tiempo. En las retóricas de los urbanistas de todo el mundo, el plan ha sido siempre un proyecto del futuro; muchas veces lo es, efectivamente, pero sobre todo lo ha sido cuando el territorio se percibía como un vacío que se tenía que llenar y organizar. Más a menudo el plan es representación de las relaciones de fuerza entre los actores que actúan en el espacio: en este sentido, en el modelo tradicional el plan es la producción de un equilibrio de las relaciones de los actores, –conseguido en un tiempo abstracto– el tiempo de la realización completa del plan. el modelo no jerárquico libera el futuro del tiempo abstracto del plan y lo restituye, por un lado, a la apuesta de las estrategias, y, por otro, a la subjetividad innovadora de los proyectos.

Transformación del plan regulador: un modelo no jerárquico y flexible

En el modelo no jerárquico el plan regulador general pierde sus valencias estratégicas y ya no ofrece certidumbres hipotéticas. El plan llega a ser un documento diseñado y escrito, que reconoce y representa los derechos de uso del terreno existentes. Por ello, el plan tiene un doble rol: en primer lugar, es el término de referencia para medir los beneficios y los costes esperados de las transformaciones que podrían ser introducidas por un proyecto (es, pues, un instrumento indispensable para la evaluación de los proyectos). En segundo lugar, el plan nota las nuevas normas de uso del terreno introducidas por los proyectos aprobados (siempre que un proyecto de transformación

se apruebe, se convierten en nuevas normas de uso del terreno que sustituyen las anteriores actualizando el plan). En breve, en el modelo no jerárquico el plan es el plan de las normas que reconocen los derechos reales –y no los esperados– de uso del terreno; se trata de algo parecido al catastro, un archivo de los usos del terreno que se actualiza continuamente con las nuevas normas introducidas por los proyectos de transformación aprobados. Se ha comentado que en el modelo tradicional de plan regulador se mezclan dos tipos de normas, aquellas que reconocen los usos del terreno existentes y las normas que disponen de la transformación de los usos del terreno existentes. En el modelo no jerárquico desaparecen las certidumbres hipotéticas que producen las esperas de transformación y con éstas se modifica al modelo de plan regulador tradicional. La exclusión de las certidumbres hipotéticas, y su separación de las certidumbres de los derechos de uso del terreno existentes no equivalen a la exclusión de programas y visiones del futuro del horizonte de los procesos de planificación. Programas y visiones se desarrollan a la base de un enfrentamiento político que se alimenta también de las hipótesis y de las previsiones técnicas y se traducen en las directrices y estrategias que la administración expresa en el plan estratégico, aprobado por el gobierno local como documento político y no como ley del estado. Por lo tanto, en el modelo no jerárquico o flexible, la fuerza de los programas y de las visiones se fundamenta en el asentimiento y en la pasión política y no en la fuerza de la ley. En el nuevo modelo, la bisagra entre el documento legal de las normas y el documento político de las estrategias está formado por los proyectos de transformación. El control de los proyectos se convierte en una evaluación de las consecuencias que conllevaría la realización de un proyecto en la situación existente y una evaluación de la coherencia de las consecuencias mismas con las estrategias de la administración. Cualquier proyecto, coherente a las estrategias, una vez que haya sido aprobado, se configura como una variante de las normas existentes y se convierte él mismo en parte de las normas.

El modelo no jerárquico se caracteriza por la separación entre normas y estrategias: deja las normas al plan regulador y asigna las estrategias a un documento programático o estratégico que no tiene valor jurídico, aunque tenga valor formal político –lo abreva una asamblea electiva como el consejo (municipal). el modelo nuevo separa normas y estrategias– característica del modelo británico– y difiere del modelo británico por dos motivos principales. En primer lugar, el modelo nuevo prevé la identificación y la representación de los caracteres de los derechos de uso del terreno existentes, puesto que los derechos son subjetivos y no pertenecen al estado. En segundo lugar, el modelo no jerárquico substituye la discrecionalidad y la negociación formal,

pero secreta, típicas del sistema británico, una evaluación transparente de los proyectos basada en dos términos explícitos de referencia: el sistema de los derechos existentes y el conjunto de los objetivos expresados por las estrategias. De esta forma, la flexibilidad del modelo nuevo no se asigna –como en el modelo británico– a la discrecionalidad del estado, sino a un enfrentamiento continuo entre razones. En este enfrentamiento, el estado tiene una voz autorizada, aun comparándose con otras voces. Un modelo no jerárquico, como el escrito, que adquiere flexibilidad renunciando a las certidumbres hipotéticas, es rígido y cierto por lo que se refiere a los derechos subjetivos de los usos del terreno existentes, flexible y discrecional por lo que se refiere a las posibles transformaciones de los derechos de uso.

Conclusión

El modelo no jerárquico y flexible brevemente descrito ya no es sólo una hipótesis académica. la ley no. 9/99 sobre los programas integrados de intervención, aprobada por la región de lombardía, prevé la redacción de un “documento de integración de las políticas urbanísticas municipales”, que, en gran medida, resta al plan regulador las elecciones de transformación⁷. El “documento de integración” es un documento programático sin valor jurídico que identifica las políticas de la administración y los criterios de selección y aprobación de los proyectos de transformación, también como variantes del plan regulador existente. de esta manera, se plantea una situación en la cual el plan regulador tiende a asumir un valor cada vez más “conservativo”, mientras que las estrategias de transformación se asignan a un documento político sujeto a la aprobación del consejo municipal. En este nuevo marco reglamentario, las decisiones de transformación se deben, de una parte, enfrentar a los derechos existentes representados por el plan regular y, de otra, ser coherentes con las estrategias políticas expresadas por el “documento de integración”. Solo en los años futuros podremos averiguar si estas innovaciones en el procedimiento habrán creado un sistema de planificación mucho más flexible y, al mismo tiempo, eficaz o si serán reincorporadas por las prácticas tradicionales. No obstante, no hay que subestimar las reacciones del tipo conservativo de los actores más directamente implicados en los procesos de producción urbana: un sistema más flexible es un sistema más discrecional y competitivo que debilita y, a veces, hasta arruina las rentas de posición que se han garantizado por la rigidez del sistema tradicional. El sueño de la mayoría de los operadores no es la flexibilidad del sistema, sino su flexibilidad para ellos mismos y la rigidez para el resto.

¹ La mutación es sancionada por la ley urbanística de 1968, aunque ya aparezca en la ley de 1947, véase nota 4. La mutación es gradual, ya que el cambio introducido por la ley es demasiado radical para ser utilizado enseguida por las prácticas de planificación y, durante muchos años, tras la ley de 1968, en muchos sitios se ha seguido la práctica de una urbanística rígida de tipo tradicional.

² Los action plans son planes detallados o simples "zonizzazioni", pero en ambos casos se diseñan sólo por el área en la que se va a intervenir.

Nota del traductor (zonizzazione: término italiano que identifica la fase del trabajo que tiene el fin de individualizar zonas homogéneas para el gobierno del territorio. por ello, los criterios adoptados deben ser coherentes a las directrices de la planificación, es decir: la promoción de la salvaguardia del territorio y la valorización de los recursos humanos)

³ Durante las últimas tres décadas las tipologías de los planes británicos ha sufrido muchos cambios.

⁴ Es edificable, tras notorio que la ley urbanística de 1947 intentó nacionalizar los terrenos unos fracasos el intento se propuso otras

veces hasta los años ochenta, cuando se abandonó definitivamente; pero también los gobiernos conservadores, que habían contrastado la nacionalización, no anularon el principio según el cual el estado posee y asigna discrecionalmente el derecho a la transformación urbana del territorio.

⁵ En el caso americano, en la teoría los planes de "zonizzazione" tendrían que ser la traducción de las estrategias expresadas por el master plan (el plan maestro), pero en la práctica los master plans se levantan raramente y, aun cuando estén disponibles, influyen rara vez en las elecciones de "zonizzazione" que resultan ser una mezcla de estrategias y normas típica del modelo histórico.

⁶ En éste, el mayor riesgo del estilo negociable aplicado a los procesos de planificación; la acusación dirigida a este estilo de gobierno es la de terminar con privilegiar posibles ventajas parciales también en detrimento del interés general y terminar con tratar un recurso escaso como el terreno como si fuera una mercancía de fácil reproducción.

⁷ El consejo municipal de milán aprobó en junio de 2000 el primer "documento de integración".