

Franco Bassi e Leopoldo Mazzarolli (Coord.)

Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente,

G. Giappichelli Editore,

Torino, 2000, (233 páginas)

1. Apresentação global da obra

Esta obra reflecte os resultados de alguns estudos elaborados no âmbito do curso de aperfeiçoamento em direito dos bens culturais e ambientais promovido pela Universidade de Bolonha e do Congresso sobre «Tutela dell'ambiente e del territorio: le pianificazioni», que teve lugar em Ravenna, nos dias 3 e 4 de Dezembro de 1999. A mensagem central da obra, e que se infere dos dez artigos que a compõem, é no sentido de alertar para a necessidade de intervenção global sobre o território, de forma a evitar contrariedades ao nível das políticas sectoriais com incidência territorial.

2. Planificação ambiental e planificação territorial no contexto das autonomias

Girolamo Scialoja aborda a questão da planificação ambiental e planificação territorial no contexto das autonomias, ou seja, como é que se pode integrar a planificação territorial relativa ao uso e ocupação dos solos com a planificação ambiental de preservação de recursos, no contexto do “federalismo administrativo” resultante da lei de 1997. Para o autor, apesar das críticas dos urbanistas, os planos constituem ainda a forma mais relevante de regulação do território. Pese embora a desregulação emergente da multiplicação dos centros de decisão em matéria de execução dos planos, o autor acredita que o jurista não pode prescindir deste instrumento racionalizador e uniformizador. É o poder planificador do Estado, de carácter geral, que permite coordenar a implantação de grandes infra-estruturas com a defesa de áreas naturais e com o sistema de cidades e áreas metropolitanas. Para além deste nível global, destaca ainda a planificação que permite a coordenação provincial em matérias sectoriais como, por exemplo, a defesa do ambiente e dos bens ambientais, defesa do mar e da orla costeira, ou mesmo o plano de despoluição das águas doces superficiais. O autor avalia ainda o nível de planificação regional, comunal e provincial no cumprimento dos objectivos de protecção do ambiente, bem como a articulação entre este nível planificador e os níveis superiores. Em matéria de hierarquia, o autor conclui que os planos ambientais devem prevalecer sobre os planos territoriais e que os planos globais devem prevalecer sobre os inferiores, embora quando estejam em causa questões ambientais deva prevalecer o plano mais recente.

3. Planos de bacia

Paolo Stella Richter apresenta um pequeno contributo para a compreensão dos planos de bacia, desde a sua criação em 1989. Aborda, essencialmente, a questão da repartição de competências entre entidades administrativas. O autor chama, também, a atenção para os perigos de a planificação regional, com separação rígida de competências entre as entidades administrativas, poder pôr em causa os objectivos de coesão e desenvolvimento sustentável da ocupação do território. Acrescenta ainda que os planos de bacia constituem excelentes

exemplos de actividades que exigem coordenação entre as entidades administrativas envolvidas (comunas e regiões) e entre as opções por estas tomadas e as indicações da lei geral em matéria de coordenação de infra-estruturas.

4. Áreas naturais protegidas

Nicola Aicardi aborda a questão das áreas naturais protegidas. O autor refere a importância das normas que versam sobre a conservação e valorização do património natural italiano e que instituem um regime especial de tutela e de gestão das referidas áreas. A primeira preocupação deve assentar na determinação do objecto a proteger, ou seja, no conceito de bens naturais, que o autor entende poder reconduzir-se à noção clássica de «formação física, geológica, geomorfológica e biológica, que tenha relevante valor naturalístico ou ambiental». Já o conceito de «área natural protegida» deve reconduzir-se à identificação de áreas territoriais nas quais seja notória a exigência de bens naturais a proteger, tais como: algumas espécies animais ou vegetais, comunidades biológicas, ou apenas o equilíbrio hidráulico e hidrogeológico. Dentro da matéria de áreas protegidas a lei distingue, ainda que não de forma clara, entre parques, reservas naturais, reportando-se, também, às áreas marinhas. No que toca à repartição de competências entre os diferentes níveis de administração em matéria de áreas naturais protegidas deve utilizar-se o mesmo critério que se utiliza na protecção do ambiente em geral, partindo da identificação do tipo de interesses que importa salvaguardar. De resto, foram criadas entidades administrativas especializadas para a definição e gestão dos parques naturais, sendo o modelo de gestão das reservas naturais e das áreas marinhas um pouco mais flexível. A regulamentação das áreas protegidas condiciona, a actividade planificadora, porquanto as medidas (regulamentos ou actos administrativos gerais) que visam a protecção dos bens naturais prevalecem sobre as restantes opções de ocupação do solo. Refere, em especial, os planos de parques que através de normas vinculativas sobre localização e zonamento constituem instrumentos específicos de planificação urbanístico-territorial de áreas naturais protegidas. Ao seu nível, o plano de parque substitui o plano paisagístico, o plano territorial ou urbanístico e qualquer outro instrumento de planificação que incida sobre aquela área. São planos vinculativos, quer para a Administração, quer para os particulares. As áreas protegidas devem ser valorizadas através da promoção de actividades económicas compatíveis com as restrições que a respectiva protecção implica. Isso significa que não existe uma proibição absoluta de edificar nessas áreas (embora seja necessário o controlo preventivo, excluindo-se os procedimentos simplificados), devendo promover-se a sua utilização. O autor fala mesmo em gestão de parques como serviço público sociocultural.

5. Actividade normativa e planificação

Agostino Meale trata das relações entre a actividade normativa, mais concretamente, o poder regulamentar e a planificação. O autor começa por esclarecer a diferença entre acto normativo e acto administrativo na concepção da doutrina tradicional, para depois se centrar na análise da actividade planificadora. Distingue, dentro desta última, a planificação territorial — que impõe regras gerais sobre a utilização do solo e que inclui a planificação ambiental e paisagística —, da planificação urbanística — que cuida apenas da ocupação dos solos para edificação urbana, instalação de infra-estruturas e restrições à propriedade privada. O autor distingue ainda outras categorias de planos e refere-se à importância do estudo das relações entre eles, desde logo, dando prevalência aos planos mais recentes e aos planos que contemplem a protecção de interesses fundamentais. Quanto à natureza jurídica dos planos, o autor faz referências às várias doutrinas: desde aquelas que consi-

deram o plano um acto administrativo de conteúdo geral; àquelas que o consideram um acto normativo (seguida recentemente pela doutrina), até às que o identificam com um acto de natureza mista. O autor conclui que a matéria (determinação da natureza jurídica dos planos) está ainda em desenvolvimento, não podendo deixar de se salientar que aqueles contêm normas gerais e abstractas que necessitam de concretização, conjuntamente com normas directamente aplicáveis, o que dificulta a sua qualificação.

6. Acordos e planificação ambiental e territorial

Giorgio Cugurra refere-se à possibilidade de celebração de acordos entre a administração pública e os particulares em matéria de planificação territorial e ambiental. O autor começa por analisar a problemática do urbanismo contratado no âmbito da legislação de 90, em particular os acordos integrativos ou substitutivos das soluções dos planos. Segue-se uma referência à figura da conferência de serviços, enquanto mecanismo procedimental de valorização conjunta de interesses diversos sobre o mesmo projecto. Embora vocacionada para a harmonização de interesses públicos, a conferência de serviços pode também ser uma forma de fazer valer interesses privados manifestados numa fase anterior do procedimento. O autor refere, ainda, os acordos-programa, pelos quais a Administração que a eles adere assume o encargo de promover o procedimento administrativo necessário à prossecução do fim comunitário que aqueles prosseguem. Estes acordos podem também incluir a participação de entidades privadas, às quais é permitido, por exemplo, auxiliar na densificação do conteúdo discricionário de um procedimento de programação geral. Esta possibilidade está, porém, vedada, nos procedimentos relativos a programas urbanísticos e ambientais. Por último, a referência aos programas de requalificação urbana, que consistem em propostas de requalificação urbana e ambiental de uma zona edificada (no todo ou em parte) do território da comuna. Nestes programas podem participar entidades públicas e privadas, individualmente ou consorciadas, com financiamento público, privado, ou misto. O autor sublinha o facto de os acordos em matéria urbanística e ambiental serem, em regra, proibidos pela legislação administrativa especial e a legislação sectorial adoptar uma solução diametralmente oposta.

7. A planificação paisagística

A Giuseppe Severini coube o tema da planificação paisagística. A preocupação com a necessidade de defesa da paisagem tem, como demonstra o autor a propósito do caso da lagoa de Veneza, tradição na legislação de defesa do ambiente, devendo assumir-se como parâmetro fundamental daquela. Neste tema é essencial compreender a importância e o enquadramento dos planos paisagísticos. O «Consiglio di Stato» considerou que estes planos se definem através de uma relação com outros institutos fundamentais que compõe o ordenamento sectorial: os vínculos paisagísticos e as autorizações pontuais de intervenção. O plano paisagístico deve acautelar que as intervenções efectuadas em determinada área não prejudiquem a beleza panorâmica. O plano paisagístico é, essencialmente, um instrumento de tutela preventiva.

8. Plano urbano de tráfego e planificação em matéria de inquinamento acústico

Fabrizio Fracchia trata da relação entre o plano urbano do tráfego e o inquinamento acústico. A protecção contra o inquinamento acústico começa com a classificação do território da comuna em zonas (por níveis e qualidades de ruídos) e pela adopção de planos de recuperação em zonas cujos índices possam pôr em risco a qualidade de vida, ou mesma



a saúde humana. A protecção contra o inquinamento acústico está presente, entre outros, no momento da planificação de localização de zonas sensíveis como áreas desportivas, comerciais ou plurifuncionais. Uma das dimensões avaliadas em sede de protecção contra o inquinamento acústico é, precisamente, a planificação do tráfego. São tomados em consideração aspectos como o tipo de piso, a redução de velocidade em certas áreas e a promoção de transportes colectivos. O autor reporta-se à necessidade de coordenação entre aqueles dois planos, que culmina na denominada planificação acústica. Esta planificação coordenada pode também ser analisada sob duas ópticas: a planificação urbanística em função da planificação do tráfego e da planificação acústica e a planificação urbanística em função da planificação acústica e da defesa do ambiente.

9. A tutela ambiental entre a responsabilidade civil e a planificação urbanística

Giovanni Acquarone aborda a questão da relação entre a responsabilidade e a planificação administrativa no contexto da tutela ambiental. O autor parte dos conceitos de dano ambiental e do tipo legal de responsabilidade, bem como das críticas que a doutrina civilística tece àquele modelo legal de responsabilidade (responsabilidade objectiva). Segue depois com uma referência histórica à tutela ambiental civilística e a posterior intervenção pública, concluindo pela necessidade de coordenação de ambas. Refere-se, também, à superação do modelo de responsabilidade objectiva pelo modelo subjectivista, fazendo particular referência à actividade industrial. Centra, depois, a sua análise no modelo publicístico de tutela ambiental, caracterizado essencialmente pela planificação ambiental, procurando enquadrar jurídico-constitucionalmente aquela actividade enquanto meio de protecção de interesses diversos: públicos, subjectivos e difusos. O autor termina com uma referência ao conceito de desenvolvimento sustentável e forma de articulação de todas estas dimensões: interesse público, interesses privados, interesses colectivos, interesses difusos, protecção do ambiente e necessidade de progresso e criação de bem-estar.

10. Planificação para tutela da água e gestão de resíduos

Mauro Renna aborda a questão da planificação para tutela da água e gestão de resíduos. Começa por fazer referência à necessidade de articular a planificação global, sectorial e subsectorial. Reporta-se, em particular, à gestão de resíduos, ao ciclo de “regeneração da água” e ao papel dos planos de bacia. Sobre a gestão de resíduos, dá ênfase à planificação do escoamento dos mesmos a nível de planificação provincial e à coordenação daquelas tarefas com a recuperação de áreas inquinadas, o que consubstancia já uma preocupação de nível regional. Estas incumbências, de âmbito subsectorial, não substituem a planificação sectorial, de âmbito nacional, através da qual se procura dar prosseguimento a objectivos mais gerais de gestão global e sustentável. No que refere à tutela da água, salienta a função de planificação em matéria de inquinamento hídrico, os planos de tutela da água e o seu enquadramento no contexto dos planos de bacia. Há uma preocupação constante em demonstrar a importância da “descentralização da actividade planificadora” em matérias subsectoriais, bem como a sua articulação com o nível sectorial.

11. O reordenamento da norma sobre ambiente e tutela do território

Carlo Malinconico trata do reordenamento e revisão da legislação ambiental e de tutela do território enquanto elementos de uma reforma estrutural. A proliferação de legislação sobre estas matérias obriga a um esforço grande de sistematização, já que a normativa

vem desde o nível comunitário até aspectos particulares do federalismo administrativo. O mesmo esforço é exigido para a coordenação dos vários interesses ambientais (subjectivos, públicos, difusos, colectivos) presentes na elaboração dos planos urbanístico-territoriais. Mais uma vez é feita referência à conferência de serviços enquanto mecanismo procedimental adequado à redução da complexidade nestes casos.

12. Conclusão

Trata-se de uma compilação de textos cuja leitura nos parece essencial para uma correcta compreensão das tarefas de planificação urbanística e territorial. A necessidade de ponderar, logo ao nível da elaboração dos planos, as soluções que melhor defendem e preservam o ambiente, seja urbano (inquinamento acústico, a paisagem, a gestão dos resíduos), seja natural (áreas protegidas) é uma forma de actuação que deve ser seguida por todos os Estados.

Suzana Tavares da Silva

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra