ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Servillo, Loris Antonio

Book Part

Stadt- und Raumentwicklung Italien

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Servillo, Loris Antonio (2018) : Stadt- und Raumentwicklung Italien, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 2281-2287, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55992134

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/225874

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Loris Antonio Servillo

Stadt- und Raumentwicklung Italien

S. 2281 bis 2287

URN: urn:nbn:de:0156-55992134

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Loris Antonio Servillo

Stadt- und Raumentwicklung Italien

Gliederung

1 Hauptmerkmale
2 Modernisierungs- und Regionalisierungsprozesse
Literatur

In Italien können drei Hauptaspekte der Raumentwicklung und des Planungssystems hervorgehoben werden: eine starke Dominanz der lokalen Ebene trotz zunehmender supralokaler Planungskapazitäten, eine kulturell und instrumentell bedingte Trennung zwischen Raumplanung und Raumentwicklungspolitik sowie ein Planungssystem, dessen rechtliche Grundlagen auf einem nationalen Gesetz von 1942 basieren und das im Laufe der letzten 15 Jahre durch fragmentierte regionale Systeme reformiert wurde.

1 Hauptmerkmale

In Italien können drei Hauptaspekte der ▷ *Raumentwicklung* und des Planungssystems hervorgehoben werden: eine starke Dominanz der lokalen Ebene trotz zunehmender supralokaler Planungskapazitäten, eine kulturell und instrumentell bedingte Trennung zwischen ▷ *Raumplanung* und Raumentwicklungspolitik sowie schließlich die Verwurzelung des Raumplanungssystems in der Architektur. Letzteres basiert immer noch auf einem nationalen Gesetz von 1942, wurde allerdings in den letzten 15 Jahren auf regionaler Ebene nach und nach fragmentarisch reformiert.

Der erstgenannte Aspekt der kommunalen Dominanz geht zurück auf die historische Territorialstruktur Italiens mit bedeutenden Regionalmächten und Stadtrepubliken vor der Bildung des Nationalstaats im 19. Jahrhundert. Aufgrund der formellen Etablierung des Planungssystems durch das Gesetz Nr. 1150/42 wurde die kommunale Ebene zum wesentlichen Akteur für das Management des städtischen Wachstums und der territorialen Entwicklung. Allerdings ging die Politik über einfache Flächennutzungspläne weit hinaus und umfasste weitere Felder der ▷ *Stadtplanung* und Entwicklungsstrategien (Servillo/Lingua 2014). Die Reformen und die zunehmende Komplexität des Planungssystems berührten das Primat der Kommunen als wichtigste Planungsakteure nur wenig, trotz der wachsenden Kapazität zur Bearbeitung territorialer Planungsprobleme auf den supralokalen Ebenen. Die Novellierung des Planungsgesetzes von 1999 änderte die Bezeichnung der Planungszuständigkeit von *Urbanistica* in *Governo del territorio* (Territorialregierung) und signalisierte damit einen breiteren Ansatz zur räumlichen Steuerung ohne einen spezifisch städtischen Fokus. Ungefähr zur selben Zeit bestätigte jedoch die Verfassungsreform von 2001 in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip die Schlüsselstellung der lokalen Ebene für die Aufgaben der Raumplanung.

Einen erheblichen Einfluss auf die Planungsmechanismen hatte die jüngste Reform aus dem Jahr 2014 unter der Regierung Matteo Renzis (Gesetz Nr. 56/2014). Die Reform widmete sich der Rolle und den Funktionen der Provinzen – sie bilden die mittlere Ebene italienischer Gebietskörperschaften zwischen Regionen und Kommunen – und schaffte ihre direkt gewählten politischen Organe ab. Die Provinzen wurden damit zu einer nachrangigen Verwaltungsebene herabgestuft. Gleichzeitig wurde aber auch ihre koordinierende Rolle in Fragen der Raumentwicklung gestärkt. Die vollständigen Auswirkungen und Ausprägungen der Reform sind in der aktuellen Phase der institutionellen Umstrukturierung noch unklar. Insgesamt zehn Provinzen, die sich mit großen Stadtregionen (▷ *Stadtregion*) überschneiden, wurden im Zuge der Umstrukturierungen in Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) umgewandelt (s. Abb. 1). Sie erhielten damit ein explizites Mandat für die territoriale Koordination in einem erweiterten städtischen Raum. Dies kann in den langwierigen Bemühungen, die metropolitane Dimension italienischer Agglomerationsräume (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) hervorzuheben, als wichtige Errungenschaft angesehen werden, auch wenn sich die operative Kapazität dieser intermediären koordinierenden Organe (zuvor Provinzen) noch erweisen muss.

Der zweite Strukturaspekt des kognitiven, politischen und instrumentellen Rahmens betrifft die Trennung zwischen Raumplanung und Raumentwicklungspolitik. Während Erstere in der Tradition der Urbanistik und städtebaulichen und architektonischen Gestaltung wurzelt, ist Letztere durch die Wirtschaftspolitik, weitgehend ohne räumliche Bezüge, wesentlich geprägt.

Abbildung 1: Italienische Metropolitanstädte (Città metropolitane d'Italia)

Quelle: NordNordWest 2015

Allerdings wurden in den letzten 30 Jahren verschiedene Versuche zur Verknüpfung dieser beiden Handlungsfelder unternommen. Sie lassen sich auf allen Maßstabsebenen von Politik und Verwaltung erkennen. Auf der lokalen Ebene wurden mehrere Entwicklungspläne um eine strategische Programmplanung erweitert. Auf der regionalen Ebene hat vor allem die Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik zur Erprobung verschiedener Formen regionaler Entwicklungsstrategien geführt. Schließlich wurden auch auf der nationalen Ebene einige – allerdings wenig erfolgreiche – Strategiedokumente erarbeitet, und zwar ebenfalls im Kontext der EU-Strukturpolitik (▷ *Territoriale Kohäsion*), aber auch als integrierte Konzepte für städtische und metropolitane Gebiete (Servillo 2008).

Das dritte Strukturelement der italienischen ▷ *Planungskultur* schließlich ist ein theoretisches und praktisches Oszillieren zwischen Architektur und ▷ *Städtebau* einerseits sowie einem Verständnis von ▷ *Planung* als politischer Querschnittsaufgabe andererseits.

Auf der einen Seite bekräftigen die Herkunft der meisten führenden Planungsexperten aus der Architektur und die traditionell engen Beziehungen zwischen Raumplanung und Städtebau (Palermo/Ponzini 2010) die Zugehörigkeit des italienischen Planungssystems zum Planungssystemtyp „Urbanismus“ (CEC 2000). Auf der anderen Seite prägte die Auffassung von Planung als öffentliche Aufgabe der Kommunen die Reformperioden seit der Mitte des 20. Jahrhunderts und das Selbstverständnis der Planungsdisziplin (Vettoretto 2009). In den letzten drei Jahrzehnten erfolgten Innovationen durch die Implementation flexiblerer Steuerungsinstrumente und Entscheidungsprozesse, basierend auf der Einbeziehung weiterer Akteure einschließlich privater Stakeholder. Die Verwaltungskapazität wurde erhöht, um verschiedene öffentliche Stakeholder (inter-institutionelle Koordinierung, auch zur Kofinanzierung von Projekten) einzubeziehen und um öffentlich-private Partnerschaften für strategische Raumplanungsprozesse zu forcieren (▷ *Public Private Partnership*). In diesen Arrangements spielen kommunale Verwaltungen vielmehr die Rolle von Netzwerk-Managern und von Moderatoren in Politikarenen als diejenige von unmittelbaren Entscheidern, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten (Bobbio 2000). Diese Entwicklung führte zu überaus interessanten Ansätzen einer Kombination von Raumplanung und Raumentwicklungspolitik auf den verschiedenen Ebenen.

Gleichwohl bleibt das italienische System der Raumplanung (im engeren Sinne) deutlich geprägt durch eine einseitig konformative Auffassung der Planungspraxis (Janin Rivolin 2008). Das bedeutet auf der lokalen Ebene eine starke Ausrichtung auf quantitative Parameter sowie auf das ▷ *Baurecht* und das ▷ *Bodenrecht*. Die große Bedeutung parametrischer Koeffizienten für die quantitative Festlegung öffentlicher Räume und Infrastrukturausstattungen (die 1967 eingeführten Standards) ist immer noch das Ergebnis von Richtwerten, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf die wachsende Bedrohung durch Immobilienspekulation und den Mangel wirksamer Planung aufgestellt wurden. Die Geschichte der Planung lässt sich charakterisieren als ein andauernder Versuch, das Bauplanungsrecht mit seiner Zonierung von Baurechten zu reformieren, damit gerechte Prinzipien für die Verteilung von Planungsgewinnen eingeführt werden und die insgeheime Einflussnahme auf die Aufstellung von Bauleitplänen mit engen Verknüpfungen von baulichen Nutzungsarten und Bodenpreissteigerungen reduziert wird. Mehrere Versuche zur Einführung von räumlichen Leitbildern ohne unmittelbare Implikationen der Flächennutzungen, ausgearbeitete rechtlich-ökonomische Verfahren, genannt processi perequativi (Ausgleichsprozesse), sowie Konzepte zur Bildung von Flächen-Pools haben zu interessanten Fortschritten geführt, allerdings nicht zu einem neuen kohärenten planungsrechtlichen Rahmenwerk (Salzano 2008).

2 Modernisierungs- und Regionalisierungsprozesse

Trotz verschiedener, teils wenig kohärenter Modernisierungsversuche war das italienische Planungssystem immer von starken Beharrungskräften geprägt. Stets bestanden chronische Mängel wie der Bedarf an mehr Kompetenzen für die überörtlichen Planungs- und Politikebenen, insbesondere im Hinblick auf Umweltschutz, auf die Koordination großräumiger Entwicklungen und die Verbindung von räumlicher Planung mit räumlichen Entwicklungsstrategien. Diese Modernisierungsbedarfe sowie die Herausforderungen der EU-Politiken beeinflussten in unterschiedlicher Weise die Planungsebenen und die dort tätigen Akteure (Governa/Salone 2005; Gualini 2004), jedoch vor allem die Regionen.

Insbesondere durch die Verfassungsänderungen von 2001 wurden der regionalen Ebene Raumplanungskompetenzen zusammen mit anderen wichtigen Funktionen zugewiesen. Die Veränderungen festigten einen Prozess der raumplanerischen Neoregionalisierung, indem die institutionelle Rolle der Regionen neu bestimmt und ihnen konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen sowie Zuständigkeiten für territoriale → Governance und Raumordnung zuerkannt wurden. Darüber hinaus hinterließ die Reformperiode der späten 1990er Jahre ein wichtiges kulturelles und institutionelles Erbe, das als Referenz für einige neue und ausgesprochen innovative Raumplanungsgesetze von Regionen diente.

Die meisten regionalen Gesetze zur raumbezogenen Governance aus den letzten zehn bis 15 Jahren haben trotz unterschiedlicher Interpretationen versucht, ähnlichen Herausforderungen gerecht zu werden, wie z. B.

- die Verstetigung experimenteller Ansätze zur ▷ *Stadterneuerung*,
- die Einführung kommunikativer und partizipatorischer Planungsverfahren,
- die Einbeziehung privater Stakeholder in räumliche Transformationsprozesse und die Gewährleistung der öffentlichen ▷ *Daseinsvorsorge* durch ausgedehnte Vertragslösungen,
- die Systematisierung unterschiedlicher lokaler Versuche zur perequazione territoriale (Ausgleich von planungsbedingten Wertsteigerungen) auf lokaler und regionaler Ebene,
- die Einführung von Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen von Plänen und Programmen mit sehr unterschiedlichen Verfahren, die von der ▷ *Umweltprüfung* bis zu integrativen Ansätzen zur Abschätzung der Wirkungen auf alle räumlichen Entwicklungsprozesse reichen (Umwelt, Sozio-Ökonomie, menschliche Gesundheit, Landschaft usw.).

Diese Themen waren Gegenstand fast aller regionalen Gesetze, aber die vielfältigen Ansätze führten zu äußerst unterschiedlichen normativen Texten und raumplanerischen Strategien. Unter den gemeinsamen Trends können insbesondere zwei Hauptaspekte hervorgehoben werden: erstens eine Verschiebung von der konformativen Umsetzung der Flächennutzungsvorschriften hin zu einer Integration raumbezogener Politiken in die Raumplanung und zweitens ein wachsendes Bewusstsein für die Bedeutung strategischer Raumplanungstechniken. Diese Entwicklung begann in den letzten zwei Jahrzehnten mit interessanten Ansätzen zur Kombination traditioneller Instrumente wie den ▷ *Flächennutzungsplan* mit nicht verbindlichen strategischen Dokumenten, die zusammen mit einem weiten Kreis von Stakeholdern erarbeitet werden (Colavitti/Usai/Bonfiglioli 2013).

Obwohl nicht alle 21 Regionen ihre Stadtplanungsgesetze novelliert haben, zeigt ein Überblick über die verschiedenen regionalen Planungsgesetze deutliche Unterschiede hinsichtlich Bezeichnungen, Verfahren, Zielen und Funktionen. Auf der regionalen Ebene betrifft der wichtigste Unterschied einerseits Regionen mit räumlichen Strukturplänen („Piano urbanistico territoriale" in Umbrien, „Piano territoriale regionale generale" in Latium) sowie andererseits Regionen mit eher performativen und strategischen Instrumenten („Piano territoriale regionale" in Emilia Romagna und Venetien). Auf der lokalen Ebene liegt der entscheidende Unterschied zwischen dem traditionellen Flächennutzungsplan („Piano regolatore generale") und komplexeren Planungsformen, die strategische, strukturelle und operationelle Instrumente miteinander verbinden.

Zusammenfassend können drei Typen regionaler Planungssysteme unterschieden werden:

- das traditionelle konformative, auf die Einhaltung der Planungsvorschriften ausgerichtete Modell, das zu Regionen gehört, die ihre Planungsgesetze noch nicht reformiert haben (Piemont, Sizilien, Sardinien, Marken, Umbrien, Aostatal), und das auf das nationale Gesetz von 1942 und seine Prinzipien zurückgeht;
- ein Mischtyp, bei dem die Unterscheidung zwischen den strukturellen und operationellen Ebenen Teil eines traditionellen hierarchischen Systems ist (Ligurien, Emilia Romagna, Apulien, Venetien, Latium, Friaul-Julisch Venetien, Kampanien, Basilikata, Abruzzen, Kalabrien);
- das leistungs- und ergebnisorientierte performative Modell, das nicht auf hierarchischen, sondern auf kooperativen Planungsverfahren basiert und bei dem jede institutionelle Ebene eigene Instrumente einsetzt und mit anderen Institutionen sowie privaten Stakeholdern interagiert und kooperiert (Toskana, Lombardei).

Als Ergebnis kann für Italien herausgestellt werden, dass erhebliche Wandlungen des ursprünglich konformativen, d. h. auf Befolgung von Planungsvorschriften setzenden Planungsmodells zugunsten des performativen, d. h. auf Leistung und Ergebnisse ausgerichteten Planungsmodells stattgefunden haben. Die aktuelle Situation ist charakterisiert durch ein Nebeneinander von urbanistischer Planungstradition und innovativen multiskalaren und integrierten Governance-Ansätzen (Zanon 2013). In diesem Zusammenhang sind die Regionen die wichtigsten legislativen und politischen Bezugsebenen, allerdings mit signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Planungssysteme und der Politikinnovationen. Da die Modernisierungsprozesse die nationale Ebene bisher nicht erreicht haben, wird die gegenwärtige Situation durch ein regionales Flickwerk und stufenweise Reformprozesse geprägt, allerdings immer noch mit einer starken Dominanz der lokalen Schlüsselakteure für Planung und Entwicklung.

Literatur

Bobbio, L. (2000): Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. In: Archivio di Studi Urbani e Regionali (58), 111-142.

CEC – Commission of the European Communities (ed.) (2000): The EU compendium of spatial planning systems and policies: Italy. Luxembourg.

Colavitti, A. M.; Usai, N.; Bonfiglioli, S. (2013): Urban planning in Italy: The future of urban general plan and governance. In: European Planning Studies 21 (2), 167-186.

Governa, F.; Salone, C. (2005): Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices. In: European Planning Studies 13 (2), 265-283.

Gualini, E. (2004): Multi-Level governance and institutional change: The Europeanization of regional policy in Italy. Aldershot.

Janin Rivolin, U. (2008): Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation. In: Planning Practice and Research 23 (2), 167-186.

Lingua, V.; Servillo, L. (2014): The modernization of the Italian planning system. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotevogel, H. (eds.) Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes. London, 127-148.

NordNordWest (2015): Città metropolitane d'Italia. Lizenz: CC BY-SA 3.0. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/24/Citt%C3%A0_metropolitane_d'Italia.svg (05.04.2016).

Palermo, P. C.; Ponzini, D. (2010): Spatial planning and urban development: Critical perspectives. Dordrecht. = Urban and landscape perspectives 10.

Salzano, E. (2008): Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come la volevamo, com'è diventata, come sarebbe stata utile. Bologna.

Servillo, L. (2008): Urban areas and EU territorial cohesion objective: present strategies and future challenges in Italian spatial policies. In: Atkinson, R.; Rossignolo, C. (eds.): Spatial and Urban Planning in Europe. Amsterdam.

Servillo, L.; Lingua, V. (2014): The innovation of the Italian planning system: Actors, path dependencies, cultural contradictions and a missing epilogue. In: European Planning Studies 22 (2), 400-417.

Vettoretto, L. (2009): Planning cultures in Italy – Reformism, laissez-faire and contemporary trends. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (eds.): Planning cultures in Europe. Farnham, 189-204.

Zanon, B. (2013): Scaling down and scaling up processes of territorial governance. Cities and regions facing institutional reform and planning challenges. In: Urban Planning & Research 6 (1), 19-39.

Bearbeitungsstand: 09/2017