

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

ENTRE LAS VINCULACIONES URBANÍSTICAS Y LA DESREGULACIÓN

La XIII Legislatura parlamentaria se ha cerrado sin la aprobación de la reforma urbanística, como en las tres legislaturas anteriores, signo evidente del poco interés que los grupos políticos italianos demuestran en relación con los problemas de las ciudades y del territorio. Sin embargo el nuevo gobierno de centro-derecha ya ha dado a entender claramente cuáles son sus intenciones, proponiendo al nuevo Parlamento, en el ámbito del programa de los primeros «100 días», una ley cuyo fin es «relanzar las infraestructuras y las actividades productivas» que, en lo concerniente al urbanismo, propone medidas de agilización de las disposiciones administrativas para las intervenciones sobre el patrimonio edificado, que desde hace algunos años representan la mayoría del conjunto de las actuaciones urbanas.

Actualmente las intervenciones sobre el patrimonio histórico están reguladas por tres disposiciones: A) la *concessione edilizia* (concesión–licencia de edificación), B) la *autorizzazione edilizia* (autorización de obras) y C) la «*dichiarazione di inizio attività*» [DIA] (permiso de uso del edificio o de la actividad).

A) La concesión–licencia de edificación se refiere a (1) las intervenciones de «*restauro*» (restauración), o sea, las relativas a los edificios de mayor calidad histórico–arquitectónica, normalmente sujetos al *nihil obstat* de la *Soprintendenza ai Beni Culturali*, (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) además de las intervenciones de (2) «*ristrutturazione edilizia*» (reestructuración edificatoria)

más radical, que modifica la tipología del edificio; y naturalmente las de (3) demolición y reconstrucción; en estos dos últimos casos (2) y (3) la concesión–licencia es onerosa, es decir, subordinada al pago de los costes de urbanización municipales para la mejora de las infraestructuras y la adecuación de los equipamientos.

- B) La autorización de obras, cuyo campo de aplicación se ha restringido mucho en los últimos años, se refiere a las intervenciones de «*risanamento conservativo*» (rehabilitación), con el objetivo de la recuperación, incluso tipológica, de un organismo edilicio completo (en realidad es una intervención muy parecida a la restauración, pero que concierne a edificios de menor calidad arquitectónica); esta autorización de obras es siempre gratuita.
- C) La «*DIA*», como su misma definición indica, es en cambio una simple declaración que el proyectista hace llegar al Ayuntamiento cuando comienzan los trabajos de «*manutenzione*» (mantenimiento) de un inmueble existente; intervenciones que en Italia pueden atañer también a la organización interna de una vivienda, la sustitución de partes estructurales como los forjados, la introducción de nuevos cuerpos de escalera. En los últimos años la aplicación de la *DIA*, que obviamente es gratuita, se ha extendido mucho (con menoscabo de la autorización de obras), aunque los *Piani Regolatori* (Planes de Ordenación) pueden limitar su utilización en los Centros Históricos; incluso en algunas Regiones administradas por mayorías de centro–derecha se ha propuesto utilizar la *DIA* también para las nuevas construcciones en zonas carentes de

vinculaciones sectoriales (ambientales, históricas, sísmicas), pero la disposición ha perdido su vigencia por inconstitucional.

Las disposiciones para la construcción presentadas por el gobierno Berlusconi en el ámbito del programa de los primeros «100 días», tienden a extender al máximo el uso de la *DIA* en las intervenciones de recuperación, poniendo como única vinculación la del «respeto a los volúmenes originarios». Fundamentalmente se trata de una ley desreguladora porque esa vinculación no tiene mucho sentido, dado que consiente, por ejemplo, la introducción de nuevas plantas habitables en los viejos edificios caracterizados por alturas entre pisos muy altas, modificando completamente su proporción con la subdivisión de las fachadas; o consiente la introducción de nuevos usos que podrían ser incompatibles desde el punto de vista urbanístico con el tejido urbano en el que se engloba el edificio. El enfoque de la desregulación de la propuesta de ley se acentúa por el hecho que a la *DIA* se le atribuyen asimismo las intervenciones de ampliación de los edificios existentes, como las sobreelevaciones; ampliaciones que en las zonas sísmicas, donde vive el 40% de los italianos y donde el 65% de los edificios existentes no respeta las normativas antisísmicas, son incluso incentivados, con una importante posibilidad explícita de derogación del índice de volumetría, con el fin de facilitar económicamente las intervenciones de adecuación antisísmica.

Italia, como siempre, es el país de los excesos. En este caso, quiere pasar de una situación donde la burocracia urbanística, los estudios técnicos, las comisiones de edificación, han desempeñado a menudo un papel negativo, con excesivos e inútiles controles y con una insoportable demora en los tiempos de emisión de las autorizaciones (aunque muchos Ayuntamientos han demostrado que se puede actuar bien y en poco tiempo), a una nueva situación de total liberalización, que llevará a resultados igualmente negativos, en particular en lo referente a la tutela y la evaluación del patrimonio histórico edificado. El problema no es tanto reducir o aumentar los controles, sino de reformar en su globalidad un sistema de procedimientos que parece viejo e

inadecuado respecto al proceso de transformación urbana fáctica; interviniendo al mismo tiempo sobre la Administración Pública, sobre la calidad profesional de sus técnicos y sobre las motivaciones de su trabajo; modificando asimismo, junto a las responsabilidades de los técnicos públicos, incluso, su *status* social y económico como ya se ha empezado a hacer con algunas reformas aprobadas en la pasada legislatura.

Hoy más que nunca el proceso de transformación urbana (o igualmente el simple mantenimiento del patrimonio edificado) requiere un marco de referencia general, el plan urbanístico y una mejor capacidad de gestión, es decir mayor profesionalidad en la traducción de las indicaciones del plan al proyecto. Si el plan urbanístico debe ser reformado, reduciendo su contenido prescriptivo y aumentando su grado de flexibilidad, paralelamente debe ser aumentada la capacidad de gestión por parte de la Administración Pública, cuyos técnicos deben ser capaces de discutir y encontrar las soluciones mejores, las que el plan propone como indicación programática y que deben transformarse en un proyecto de edificación, en una relación constructiva entre técnicos internos y externos, sin la sumisión (o la subordinación) que ha caracterizado durante muchos años el trabajo de las oficinas técnicas municipales.

Pero del mismo modo el enfoque general de la intervención sobre el patrimonio histórico debe ser modificado, aunque el proceso que se ha desarrollado en Italia en los últimos treinta años puede ser considerado uno de los pocos éxitos de la cultura urbanística italiana (por otra parte Italia es un País de Centros Históricos y el patrimonio inmobiliario representa un gran recurso). Actualmente, el modelo que se aplica en Italia para las intervenciones de recuperación es esencialmente el experimentado por primera vez en el plan del Centro Histórico de Bolonia de 1969, bajo la dirección de Campos Venuti y la ejecución técnica de Cervellati; un modelo que retoma las indicaciones del debate que se había desarrollado a partir de la «carta de Gubbio» de 1960, que propone pues una estrategia sustancialmente «conservadora», y que, repetido centenares de veces, ha sido codificado muchos años después, en 1978, con la ley número 457, que atribuía precisamente

puntuales modalidades de intervención (la restauración, la rehabilitación, la reestructuración con o sin demolición, el mantenimiento) a las distintas tipologías edilicias individualizadas por el análisis urbanístico. Retomando de este modo también una serie de estudios sobre la morfología urbana, desarrollados justamente a partir de las tipologías edilicias (Muratori, Caniggia, Aymonino).

Si el enfoque conservador se justificaba plenamente a finales de los años sesenta del siglo pasado, cuando las heridas causadas por el desarrollo edilicio en los Centros Históricos estaban a la vista de todos y los mismos arriesgaban su desaparición; hoy, con una tendencia edificatoria bastante ralentizada y una opinión pública completamente convencida ya de la necesidad de no malgastar el gran patrimonio histórico nacional constituido también por los tejidos urbanos, se pueden abrir diferentes y más interesantes escenarios. Por otra parte, treinta años de planes urbanísticos para los Centros Históricos han aportado una gran contribución a la recuperación de edificios, pero no han conseguido casi nunca el resultado de una salvaguardia efectiva de las partes más antiguas de la ciudad, de su vitalidad, de su habitabilidad, del hecho de ser el lugar donde lo que hoy los urbanistas llaman el *mix* (mezcla) funcional, la *mixité* (mixtura), era la natural condición urbana. Si después se profundiza en la reflexión sobre aquella experiencia, se puede sostener legítimamente que no tiene mucho sentido, sino para parar un proceso considerablemente negativo, fotografiar en un momento dado (el del análisis urbanístico) un Centro Histórico y proponer la rigurosa conservación de la fotografía; cuando, como es sabido, el Centro Histórico es precisamente aquella parte de la ciudad que ha sufrido los procesos más radicales de sustitución de la edificación, de demolición y reconstrucción, de estratificación; es en suma un palimpsesto que la sociedad ha borrado y vuelto a escribir continuamente.

Hoy, en las políticas urbanísticas para los Centros Históricos –o mejor, para la «Ciudad Histórica», dado que no es evidentemente correcto circunscribir la historicidad de una ciudad al trazado de las murallas medievales o a las del s. XVI– la componente proyectual puede integrar aquella política conservadora

y las nuevas intervenciones de sustitución de la edificación pueden garantizar resultados de recalificación y de revitalización urbana mucho más consistentes que los ampliamente experimentados con las acciones conservadoras. Hay que mitigar la tendencia –que en Italia se está acentuando peligrosamente, precisamente porque es el país de los excesos– que todo deba ser conservado y que nada deba ser demolido y reconstruido, cuando en cambio la historia urbana demuestra lo contrario. Están pues maduros los tiempos para preparar, incluso en Italia, planes para la «Ciudad Histórica» distintos de los rígidos planes de zonificación pormenorizados hasta el edificio singular y que van acompañados de normas muy precisas que especifican hasta el más pequeño detalle del proyecto. Planes que deben ir destinados a ser poco a poco modificados por variantes puntuales, porque no existe urbanista o historiador de la ciudad capaz de establecer los caracteres generales y particulares de cada intervención de recuperación sin incurrir en errores. Planes que corresponsabilicen en la «coplanificación» a las mismas Direcciones (además de la de los *Beni Culturali* está asimismo la *Archeologica*, que en algunas ciudades tiene competencias bastante relevantes), organismos ya anclados en el tiempo que no pueden continuar sustrayéndose a la confrontación política y cultural como hacen hoy, atrincherándose tras los poderes absolutos y sin motivación que viejas leyes de los años treinta (siempre del siglo pasado) les atribuían. Planes que establezcan un *iter* para las intervenciones de recuperación, donde el análisis del edificio se conduzca paralelamente al proyecto y al tipo de intervención, la cual se define a favor y no en contra de este *iter*, en una relación paritaria entre proyectistas privados y técnicos del ayuntamiento. Planes que prescriban sólo las elecciones esenciales, como los destinos de uso incompatibles en ciertos tejidos urbanos y no los de detalle y que individualicen los lugares donde la transformación urbanística pueda ser más radical, para garantizar una efectiva revitalización de la Ciudad Histórica. Planes que abandonen el camino de la prescripción edificatoria minuciosa y vejatoria que impide el logro de estándares competitivos con los de la edificación de nueva construcción (que representa una de

las causas principales de decadencia de las partes históricas de la ciudad) y que facilita el camino a las infracciones urbanísticas.

De estos planes y de estas reglas modernas tendríamos necesidad hoy en Italia en vez de la banal (y al mismo tiempo peligrosa por los probables resultados) ley de desregulación propuesta por el nuevo gobierno, en la ilusión que con estas disposiciones las cosas puedan mejorar espontáneamente. Bastaría por otra parte informarse de los nefastos resultados que las políticas de desregulación urbanística y municipal han conseguido en los Países donde han sido aplicadas, pensando además en la situación particular de Italia, donde, incluso en presencia de destacados profesionales, la mayoría de los proyectistas, arquitectos, ingenieros y técnicos diplomados (que gestionan gran parte de las intervenciones) no brillan precisamente en cuanto a ética profesional y donde las Universidades, masificadas, se afanan todavía, a pesar de algún progreso, en formar

técnicos adecuadamente preparados.

En un país prácticamente dividido por la mitad entre centro–derecha y centro–izquierda (que incluso ha perdido las elecciones por posturas excesivamente conservadoras sobre temas como los tratados en las resoluciones gubernativas), tras una campaña electoral larguísima y caracterizada por acidísimos enfrentamientos, con un nuevo Gobierno que suscita comprensiblemente grandes expectativas, será muy difícil reflexionar sobre estas cuestiones con la racionalidad necesaria, sin abandonarse a las soluciones de mayor efecto político y por tanto electoral. A pesar de todo esto, el enfoque reformista parece indispensable, si se considera que el patrimonio histórico es un recurso para el país, una riqueza por valorizar en interés de todos los ciudadanos.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio
Revisión: JGB