

casi exclusiva, se trate de oficinas o de viviendas de lujo. El rápido desarrollo en numerosos países de «comunidades cerradas», «comunidades enclaustradas» muestra hasta qué punto la demanda de homogeneidad social —en la cima de la escala— juega un papel importante. Aquí existe una realidad incontrovertible que impone una reflexión *ab initio* sobre el grado y la forma de mixtura social que se quiere asegurar y sobre los costes inducidos.

Se puede sugerir, por fin, un último comentario sobre la cuestión de los consorcios entre los agentes públicos y privados. Comparada con la situación que prevalecía hace una quincena de años, no se puede por menos que felicitarse por el desarrollo de estos consorcios bajo sus diversas formas. Al mismo tiempo, la

flexibilidad de las reglas y la generalización de la negociación —expresión de estos consorcios— plantean nuevos problemas de incertidumbre, ausencia de visión a largo plazo e imposibilidad de un cálculo económico. Se arriesgan, por tanto, a conducir a una utilización discutible de los fondos públicos «invertidos» en la renovación urbana, ya sea porque sumas importantes se han invertido sobre seguro (de inversores privados), ya sea porque se abstengan, en cantidades limitadas, de contener un proceso de degradación rampante. El reparto necesario de los riesgos se basa en una clara definición previa para saber de qué orden es la responsabilidad pública (tanto en términos normativos como en términos financieros) y qué es lo que compete a los agentes privados.

REFERENCIAS

- ADEF (1998): *Reconstruire la ville sur la ville*, préface de Paul SCHWACH, ADEF, París.
- ALTERMAN, R. & G. CARS (1991): *Neighbourhood regeneration: an international evaluation*, Mansell, London & New York.
- CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (2002): «Direction du Renouvellement Urbain, Partenariat public-privé», *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain*, 1, Janvier.
- COMBY, J. (2001): «Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain», *Etudes Foncières*, 89, Janvier-Février.
- FATÔME, E. & J. P. LEBRETON (2000): «Opération d'aménagement et tissu urbain existant, GRIDAUH», *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat*.
- PAQUOT, T. *et al.* (1999): Dossier «Le renouvellement urbain», *Urbanisme*, 308, septembre-octubre.
- PIRON, O. (2001): «Le financement du renouvellement urbain», *Etudes Foncières*, 90, marzo-abril.
- RENARD, V. (2000): *Some economic conditions for urban renewal*, OCDE, París.
- RUEGG, J., S. METTAN & S. DECOUTÈRE (sous la direction de) (1994): *Le partenariat public-privé: Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Versión y revisión de PP y JGB.

Italia

Federico OLIVA

Profesor Universidad Politécnica de Milán

DEMOLICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Los datos, todavía provisionales, del último censo de población y de viviendas efectuado en Italia en octubre de 2001 han confirmado la tendencia del ulterior crecimiento del

patrimonio construido, aunque ralentizado respecto a los dos decenios precedentes, junto con el estancamiento del desarrollo demográfico: el número de viviendas crece de hecho un 6% respecto al año 1991 y alcanza la destacable cifra de 26,5 millones, mientras que la población

supera por poco los 56,3 millones de personas, con una leve disminución respecto la cifra precedente.

26,5 millones de viviendas significan cerca de 125 millones de habitaciones (el dato concreto no ha sido aún difundido), algo más del doble de la población; mientras los 26,5 millones de viviendas superan en 5 millones el número de las familias censadas (21,5), incluidos los siempre más numerosos núcleos de un solo miembro, bastante difundidos sobre todo en las ciudades del Centro-Norte.

La situación italiana ha cambiado por ello radicalmente en el plazo de cuarenta años, dado que el hecho de que del número de habitantes haya sobrepasado el número de habitaciones disponibles no ha ocurrido hasta 1961, durante el primer gran desarrollo económico de postguerra (aunque el número de familias era en aquel entonces claramente superior al de las viviendas) y parece demostrar que el "problema de la casa" estaba resuelto, al menos desde el punto de vista cuantitativo. En realidad la primera estadística global del último censo no aclara ni las situaciones de pobreza –vieja y nueva aún presentes y acentuadas en los últimos años por la fuerte inmigración extracomunitaria– ni las igualmente relevante del dispendio y de la mala utilización del patrimonio edilicio existente. Y las propias estadísticas no evidencian las condiciones cualitativas del mismo patrimonio, las vastas condiciones de degradación que padece, a pesar de su edad media, más bien joven, dado el periodo relativamente reciente que ha caracterizado el enorme crecimiento urbano de Italia ocurrido entre la mitad de los años cincuenta y la mitad de los años ochenta (el 70% de los italianos vive en la periferia urbana moderna). Debe tenerse en cuenta que las viviendas más degradadas, de hecho inhabitables y sin habitar, no están comprendidas en los datos antes documentados.

Por otra parte, a la producción de nuevos alojamientos se está uniendo un cada vez más intenso proceso de recuperación del patrimonio edificado existente, de hecho sin ninguna intervención de sustitución (las actuaciones de demolición y reconstrucción no forman parte de las estadísticas de los censos). El 60% de los 270 billones de euros que representan el mercado entero de la construcción (el 70% si se considera sólo el residencial) refleja intervenciones de manutención y reestructuración del patrimonio edilicio existente. Al aumentar las intervenciones de recuperación se verifica la disminución progresiva de las nuevas construcciones, con "solo" 236.000 nuevas viviendas construidas en los años noventa, frente los 1.100.000 y 1.200.000 construidas en los años sesenta y setenta).

La elección de la conservación ha sido la dominante en las intervenciones de recuperación, a partir de la política para los centros históricos que desde los años sesenta ha sido una política totalmente conservacionista. En un país siempre caracterizado por situaciones extremas de hecho se ha pasado de intervenciones mediante sustituciones "pesadas" en las partes más antiguas de la ciudad –con la inserción de masas, formas y funciones incompatibles con el contexto– a la conservación de todo cuanto existiera, independientemente de su valoración cualitativa, negando el propio principio de estratificación sobre el cual se han formado los centros históricos, un palimpsesto donde incluso los signos del pasado están cancelados por la transformación del tiempo, aunque el recuerdo viniera casi siempre garantizado por la invariante del trazado urbanístico. Pero, probablemente, esta elección conservadora maximalista –confiada al principio a una vanguardia cultural y después poco a poco asumida por estratos siempre más amplios de la cultura arquitectónica y urbanística, hasta llegar a converger con la entera opinión pública– representaba un paso necesario para sancionar el fin de un periodo caracterizado por los daños irreversibles del riquísimo patrimonio cultural y arquitectónico de las ciudades italianas; una especie de auto-castigo de la cultura arquitectónica y urbanística que decide pararse, reflexionar sobre su incapacidad momentánea y abstenerse de su papel fundamental que es el del proyecto.

Hoy, pasado aquel largo momento de reflexión que ha durado cuarenta años, la propia cultura arquitectónica y urbanística ha empezado –en el interior del proceso general de la recalificación de la ciudad, que es el objeto principal de todos los planes urbanísticos de este periodo– a poner el problema de la transformación urbana en los centros históricos y, más en general, el de la sustitución en vez de la recuperación del patrimonio edilicio más degradado y sin calidad arquitectónica ni ambiental. Una temática que ha estado evidenciada en especial por la iniciativa conjunta de tres asociaciones que en Italia tienen un gran peso cultural, político y económico: (i) El INU, la asociación de los urbanistas que ha desarrollado en los últimos años una intensa acción reformadora; (ii) *Legambiente*, la asociación ambientalista caracterizada por una aproximación más científica que ideológica y (iii) el ANCE, la asociación de los constructores de edificios. Estas tres asociaciones han solicitado al Gobierno y al Parlamento que se ocupe de esta materia, obteniendo como primer resultado el lanzamiento para el 2003 de los *Programmi di riabilitazione urbana* (Programas de rehabilitación urbana) por

parte del Ministerio de las infraestructuras [*Ministero delle infrastrutture*] (la nueva denominación del viejo Ministerio de Obras Públicas [*Ministero dei lavori pubblici*]), que continúa así en su política –iniciada en la primera mitad de los años noventa– de experimentación de nuevos instrumentos cuyo fin es resolver los problemas más actuales de la ciudad y del territorio. En definitiva, también en Italia se comienza a hablar concretamente de "demolición y reconstrucción" [*demolizione e ricostruzione*]¹

¿Cuáles son los objetivos de la posible demolición y reconstrucción italiana? Se trata sustancialmente de tres tipologías urbanísticas. Ante todo los barrios populares de propiedad pública más degradados que no son los más antiguos –es decir, los construidos en la primera fase del Instituto Autónomo de Viviendas Populares [*Istituto Autonomo Case Popolari*] (1905) e incluso aquellos del plan INA–CASA (1956–1963), que ha caracterizado la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial con intervenciones frecuentemente de calidad –sino aquellos bastante más recientes construidos en las áreas metropolitanas industriales durante el periodo más álgido de la emigración interna, a caballo de los años sesenta, utilizando a menudo tecnologías de prefabricación y, por ello, soluciones bastante económicas, que permitían la máxima rapidez de ejecución. Barrios que, también desde el punto de vista urbanístico, no poseían ninguna calidad ni ninguna posibilidad de recuperación y que representan uno de los elementos de mayor degradación de las periferias urbanas y metropolitanas de las grandes ciudades. En segundo lugar, se considerarían las zonas de la ciudad con urbanización pública y privada en condiciones de especial degradación; se trata de zonas limitadas (normalmente las condiciones de especial degradación son puntuales y no tienen relación con zonas significativas de los tejidos urbanos) existentes en el interior de la ciudad consolidada, en la parte moderna más densamente edificada destacando sobre las construcciones anteriores. Finalmente estarían las urbanizaciones ilegales realizadas fuera de todo plan y sin autorización, aún bastante difundidas en el Sur del país, aunque también en la periferia de algunas ciudades del centro, como Roma. En estas tres posibles tipologías de la demolición para la reconstrucción no se consideran las áreas urbanas de la primera industrialización, hoy desaparecidas, en las que están presentes también urbanizaciones residenciales coetáneas que ya han sido objeto de

intervenciones de sustitución en los últimos años.

Si bien la sustitución de las urbanizaciones de promoción pública no comporta especiales problemas (tan sólo los proyectuales y, sobre todo, los financieros), más complejo es imaginar las intervenciones de sustitución en la segunda y tercera tipologías. Esto es, las intervenciones en la ciudad consolidada y en la ilegal, sobre inmuebles de propiedad privada, comportan una mejora, no solo de la calidad de la edificación, sino también y sobre todo de la urbanística, dado que se trata generalmente de inmuebles de propiedad privada. Dos son los problemas que sustancialmente se plantean: los relacionados con la consistencia de las construcciones a sustituir –es decir, con los problemas más generales de la densidad edificatoria y de las cargas urbanísticas– y los relacionados con la localización de la propia actuación, por su compatibilidad desde el punto de vista urbanístico y ambiental con su entorno. Ambos problemas plantean la cuestión de la transferencia (*trasferimento*) de las construcciones por demoler y reconstruir en otro lugar más adecuado.

El primer problema está relacionado con los incentivos que necesariamente deben asegurarse junto con las operaciones para hacer viable la actuación de demolición y reconstrucción. Incentivos que, en su práctica ordinaria, pueden también ser relevantes para las posibilidades edificatorias y la asignación de destinos de uso más rentables, si bien en cantidad objetivamente limitada del tipo financiero y fiscal, pero que normalmente implican un incremento. Los incentivos fiscales y financieros pueden consistir de hecho, o bien en la reducción de las "cargas de urbanización" (*oneri di urbanizzazione*), es decir, de la contribución impuesta por ley a toda actuación edificatoria para la realización o para la potenciación de las infraestructuras y de los servicios públicos; o bien en la reducción del "impuesto de bienes inmuebles" (*imposta sugli immobili*), que en Italia representan el impuesto local más relevante y que abarca a todos los edificios existentes y a las áreas que el Plan regulador prevea transformar con nuevas urbanizaciones.

Pero un aumento de la densidad edificatoria y de la carga urbanística es, a menudo, incompatible con la situación de los tejidos urbanos, ya densos y congestionados, que necesitan mucho más de una reducción, que de un aumento de tales parámetros, para poder alcanzar una calidad urbana efectivamente mejor y no sólo de fachada. Los incentivos edificatorios pueden, pues, ser también consistentes (los constructores romanos sostienen que para que el aumento edificable sea rentable deben variar por

¹ Demoler para reconstruir quiere ser una alusión al slogan del neoliberalismo económico de destruir para producir.

ejemplo, del 50 al 100% de la situación actual), si bien la edificación debe transferirse a otro lugar y las áreas liberadas deben ser cedidas a la ciudad para nuevos espacios públicos y equipamientos públicos o de interés público y colectivo.

El segundo problema está, en cambio, ligado a la valoración de la oportunidad de la reconstrucción en un lugar cuya transformación urbanística ha sido totalmente casual y no planificada y que, por tanto, puede estar en contraste, como normalmente ocurre, con las más elementales reglas urbanísticas y ambientales. También en este caso, resueltos los problemas de la urbanización (en Italia ya se han promulgado dos *condoni* "indultos" generales del *abusivismo edilizio* –construcciones ilegales– y diversas leyes regionales han afrontado el problema con un enfoque análogo tolerante), se plantea un evidente problema de transferencia de la edificabilidad a un lugar más idóneo con incentivos volumétricos y con la implicación de las áreas no edificadas, que en las urbanizaciones ilegales son a menudo intercaladas entre las edificadas.

La solución urbanística para estos dos problemas pasa por la disponibilidad de las áreas sobre las cuales transferir las construcciones a reconstruir. En ausencia de un abundante dominio público municipal –exigencia constante de las ciudades italianas– es inevitable la delimitación en los planes urbanísticos de áreas de *trasformazione condizionata* (actuación subordinada) donde la transformación urbanística esté subordinada a la acumulación de la edificabilidad que ha de transferirse; solución aún experimental confiada únicamente, ante la

carencia de una normativa general, al planeamiento urbanístico; el cual por ello debe prever también la rentabilidad en términos de la ulterior edificabilidad (uno de los pocos incentivos operativos a disposición del planeamiento) de la propiedad implicada y al mismo tiempo, debe ratificar explícitamente la no edificabilidad de dichas áreas mientras no exista una vinculación directa con una actuación de sustitución urbana. Se trata de una solución experimental que comienza a ser practicada en algunos Planes urbanísticos municipales, como en el de Roma, ciudad en la cual coexisten con gran relevancia las tres tipologías de las posibles actuaciones de demolición y reconstrucción.

En conclusión, la interacción conjunta de las experiencias institucionales promovidas por el Ministerio (los *Programmi di riabilitazioni urbana*, de próxima entrada en vigor), de las experiencias promovidas por los planes urbanísticos, con el fin de favorecer las actuaciones de sustitución edificatoria y con la renovada atención de la cultura arquitectónica sobre las actuaciones de transformación urbana, también en los tejidos históricos de la ciudad, todas ellas diseñan un nuevo escenario en el cual las intervenciones de demolición y reconstrucción no parecen quedar relegadas para el futuro a episodios marginales y relevantes, sino que tienden a ser acciones consistentes del proceso más general de recualificación urbana que, también en Italia, es ya una de las políticas más relevantes para la ciudad.

Traducción:
Sagrario del Río