

## Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

### LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA ITALIANA

A partir de los años de la reconstrucción posbélica, es decir desde el nacimiento de la República, la ciudad italiana se ha transformado radicalmente, modificando la estructura asentativa<sup>1</sup> y el paisaje urbano de todo el país. Las ciudades aisladas en los campos, distantes unas de otras, con escasas relaciones recíprocas y con la presencia de limitadas áreas metropolitanas en torno a las ciudades industriales del noroeste, son un recuerdo del pasado, mientras que hoy nos encontramos frente a conurbaciones cada vez más extendidas, a áreas metropolitanas cada vez más amplias y, sobre todo, a una difusión asentativa creciente (la “ciudad difusa” o el “campo urbanizado” por usar dos definiciones recurrentes), hasta tal punto que se puede hablar de un proceso generalizado de “metropolización” del territorio. Un fenómeno este último, que se presenta tras varias fases muy diferentes de transformaciones territoriales:

Inicialmente la gran expansión urbana, de unos treinta años de duración, desde los años cincuenta a los años ochenta del siglo pasado, es decir los años del gran desarrollo industrial; posteriormente el proceso de transformación interna enlazado con las transformaciones productivas más generales que han caracterizado el fin de siglo (XX) y que está todavía presente, con el paso de una economía eminentemente industrial a una economía eminentemente de servicios y con el consiguiente fenómeno generalizado del desmantelamiento industrial que ha transformado en aprovechables una gran cantidad de suelos urbanos por reutilizar, sobre todo en las ciudades de industrialización más antigua; para llegar a un posterior proceso de expansión urbana, caracterizado por los procesos de difusión asentativa, que es definido, precisamente, como “metropolización” del territorio.

Ya son muchos los territorios italianos “metropolizados”; entre los más extendidos hay que recordar: todo el valle del Po entre los Alpes y el curso del citado río; todo el eje de la vía Emilia entre Piacenza y Rímìni; la dorsal adriática, desde el

Véneto hasta la Apulia; buena parte de la dorsal tirrénica articulada en dos tramos diferentes, el ligur – toscano y el situado entre Roma y Nápoles, aunque abarca también toda la costa campana; por último, el territorio de las provincias sicilianas de Palermo y Catania.

Con el término “metropolización” se piensa, normalmente, en la formación de una “nueva ciudad”, donde junto a los tejidos urbanos consolidados (históricos y modernos) y a las nuevas periferias urbanas y metropolitanas, existen asentamientos de baja densidad con más o menos calidad, en otros casos (sobre todo en el sur) caracterizados por fenómenos de construcción ilegal; asentamientos en los que muchos buscan una situación asentativa diferente a la tradicional de la ciudad (las zonas verdes, la naturaleza), pero que de todos modos deben formar parte de un sistema urbano. Una “nueva ciudad” caracterizada por un modelo de crecimiento que ya no es el concéntrico de la gran expansión urbana (que había aumentado, sin cambiar esencialmente sus propiedades, el modelo del primer crecimiento histórico ligado a la revolución industrial) y que hoy se presenta sin ningún orden y sin ninguna jerarquía, cuya naturaleza se encuentra más cercana al desorden, a la casualidad por no decir al caos, más bien que a los intentos del tradicional enfoque urbanístico, por otra parte sin mucho éxito, de dar una forma y una calidad aceptable a las nuevas partes de la ciudad en formación. Una “nueva ciudad”, cuyos límites geográficos ya no corresponden de ninguna manera a los administrativos y que ha modificado asimismo el “estilo de vida” de sus habitantes, que están en continuo movimiento por razones de trabajo y de estudio, pero también para ir de compras a los grandes centros comerciales o a los *outlet*<sup>2</sup> diseminados en el territorio y además para pasar su tiempo libre en los grandes multicines incorporados a los centros comerciales o a los centros de las ciudades históricas englobadas en el territorio “metropolizado”. Una “nueva ciudad” que se rige fundamentalmente por el transporte individual motorizado; es decir, por el uso del automóvil, la única modalidad disponible en la “ciudad difusa” que está en continuo aumento, paralelamente al crecimiento de la “metropolización”; una “nueva

<sup>1</sup> Neologismo creado por Javier García-Bellido, confróntese CyTET, 129, pp. 583-586 (N. de la T.).

<sup>2</sup> Se trata de tiendas donde se da salida a ropa, etc., de marcas conocidas, de temporadas anteriores o bien modelos viejos (N. de la T.).

ciudad” cuyo conector no es ya el espacio público de la ciudad histórica, incluidas las partes del siglo XIX, es decir, las calles y las plazas, el lugar de la vida social y política, del comercio y de las relaciones cotidianas, sino el sistema de las infraestructuras de movilidad, es decir, los ferrocarriles y, sobre todo, la viabilidad de conexión territorial, que hace tiempo la hubiéramos llamado extraurbana y que aún se llama así en el lenguaje de la burocracia administrativa.

En relación con la “metropolización” del territorio o, si se quiere, con el crecimiento de la “nueva ciudad”, aumentan las dimensiones de la población urbana. A pesar de las previsiones catastrofistas sobre el fin de la ciudad de hace algunas décadas –después de un breve periodo de estancamiento unido a los cambios productivos cíclicos de finales del pasado siglo con el consiguiente gran proceso de “desindustrialización”– la ciudad italiana, como en general la europea, parece cada vez más fuerte. La población urbana en Italia roza ya los 40 millones de habitantes sobre los 60 millones globales (57,5 millones de italianos y 2,5 millones de inmigrantes regularizados), equivalente al elevado porcentaje del 67%, de los cuales 22 millones viven en las grandes áreas metropolitanas. Los datos nos dicen, además, que en los últimos sesenta años la población urbana casi se ha duplicado, con una tasa de crecimiento bastante más acentuada que la del crecimiento demográfico, que desde 1951 (fecha del primer censo de posguerra) ha sido “sólo” de 13 millones de personas. La ciudad contemporánea es por consiguiente, tanto en Italia como en Europa, el lugar donde la mayor parte de la población quiere vivir, donde cree encontrar más fácilmente trabajo y ver a otras personas, entablando relaciones sociales estables; en suma, el lugar donde a cada cual las propias perspectivas de vida le parecen mejores.

Resumiendo, la ciudad contemporánea italiana, la “nueva ciudad” de la “metropolización” es un complejo conjunto de centros antiguos y modernos, de tejidos urbanos consolidados de más o menos calidad, de viejas y nuevas periferias, y de territorios financiados para la difusión asentativa que se alternan en un todo que presenta igualmente una solución de continuidad pero que, en general, se muestra y funciona como un gran organismo único. Un territorio urbano donde se afirman más el desorden y el caos que el ordenamiento racional, en vano perseguido por la planificación urbanística, cuyos instrumentos tradicionales, a partir del plan regulador que formula de manera rigurosa los usos del suelo, incapaces ya de gobernar el desarrollo. Un territorio urbano cuyo conector ya no es el espacio público de la ciudad histórica sino, como se ha subrayado anteriormente, la red de movilidad que en Italia quiere decir fundamentalmente si no casi exclusivamente, la movilidad confiada al automóvil, la única modalidad utilizable

en la “ciudad difusa”, pero también la movilidad sobre la que ha nacido y se ha desarrollado la ciudad moderna en este país.

Las ciudades italianas son el fruto de una especie de “anomalía genética” respecto a lo que ha acontecido en la ciudad europea moderna, en particular en la de la Europa central y septentrional, que se ha desarrollado después de la revolución industrial en torno a los grandes trazados ferroviarios creados en aquel tiempo, trazados que utiliza todavía para garantizar una cuota importante del transporte público urbano, especialmente metropolitano. Mientras que han construido también nuevos ferrocarriles, como las redes metropolitanas subterráneas, para sustentar el propio crecimiento, en cualquier caso en explícito apoyo a la actividad de la construcción privada, como ha sucedido en Londres con la creación de redes de metro construidas por los mismos agentes inmobiliarios, o en Copenhague, basado en un coordinado diseño de planificación, en esta ocasión confiado completamente a la Administración pública.

En Italia esto no ha ocurrido y las ciudades carecen de una adecuada red ferroviaria (por lo demás no contaminante y poco *energívora*) capaz de representar una alternativa válida a la contaminante y congestionada movilidad automovilística: piénsese que hoy Milán tiene sólo tres líneas de metro y Roma únicamente dos, mientras en las dos ciudades sólo desde hace pocos años se han activado proyectos para la utilización de la red ferroviaria existente para los objetivos del transporte urbano. Proyectos que, junto a los pertenecientes a las nuevas líneas de metro, corren el riesgo de permanecer sobre el papel, a causa de la carencia estructural de posibilidades de inversión del Estado italiano debida a la enorme deuda pública acumulada en las últimas décadas y a los consiguientes intereses (70 millardos de euros) que deben pagarse cada año. Un ejemplo concreto es el de Roma, que en los últimos años ha elaborado un nuevo plan urbanístico basado en un significativo proyecto de fortalecimiento de la propia movilidad de masas unido al desarrollo de la ciudad (la llamada “atención al hierro”), que, obviamente, implica una inversión muy elevada (13 millardos de euros), disponibles sólo parcialmente. En definitiva, las ciudades italianas deben remontar un *gap* bastante grande y lo podrán hacer únicamente sobre la base de una política económica general diferente y una política específica para las ciudades, ambas hoy ausentes del panorama político e institucional italiano.

El aspecto más negativo del proceso de “metropolización” del territorio es que comporta una importante incompatibilidad ecológica, una total insostenibilidad que se concreta ante todo en una amenaza más que real para la salud de los habitantes de la “nueva ciudad”. No por casualidad, el territorio más “metropolizado” de Italia, es decir,

la parte central del valle del Po en torno al área metropolitana milanesa, la más antigua y extensa área metropolitana del país, es el lugar donde se constatan más patologías tumorales debidas a factores contaminantes, además de al estrés: en suma, es el área del país donde se muere más fácilmente, también por los accidentes de tráfico. Se trata de un territorio “metropolizado” que hoy se define normalmente como “región urbana milanesa”, donde viven alrededor de 5 millones de personas y donde está concentrada todavía buena parte del aparato productivo industrial y la gran parte del financiero-directivo, un gran cuadrilátero comprendido entre los Alpes al norte y el Po al sur y dos ríos al oeste y al este que bajan de los Alpes y corren perpendiculares al mismo Po, el Ticino y el Adda respectivamente, ajustado en el territorio parcial o total de al menos ocho provincias en las cuales se encuentran varias grandes ciudades históricas.

En primer lugar, esta grave situación la causa el uso cada vez mayor del transporte individual motorizado, es decir, de los automóviles: en Italia circulan hoy 36 millones de coches, doce veces más de los tres millones que circulaban en 1951, contra una población global que ha crecido poco más del 20%.

En segundo lugar, el modelo de la “metropolización” comporta un aumento de la congestión en la “ciudad central”, es decir, en la ciudad o en las ciudades que representan las polaridades principales de tal modelo, los nudos donde se concentran los servicios y los equipamientos principales de carácter urbano, desde las funciones administrativas a las actividades de los servicios en general, desde los bienes culturales a los de la formación escolar y universitaria, desde el comercio de calidad al espacio público histórico; todo ello determina:

En tercer lugar, un consecuente aumento y bastante relevante de las cargas contaminantes, que no es posible compensar con las intervenciones y las políticas, aun necesarias, de ecología urbana, como los *ticket* de entrada en las ciudades (Milán ya ha predispuerto la experimentación de esta disposición legislativa), las *poll-tax* de las que tanto se habla, medidas virtuosas como la de los *car pool*, las diferentes normas de tráfico y de aparcamiento de los que cada Ayuntamiento ya está dotado o igualmente las tradicionales intervenciones de nuevas previsiones de las zonas verdes urbanas: disposiciones todas justas y necesarias, cuyo resultado en términos de reducción y mitigación de la contaminación se concreta sin embargo con resultados en suma modestos frente a las dimensiones de la contaminación por tráfico, hasta el punto de parecer casi paliativos.

El tráfico urbano es por tanto la principal fuente de contaminación de la ciudad, muy superior a la representada por la calefacción de los edificios, para lo cual hoy están disponibles y se emplean

sistemas alternativos a la utilización de combustibles contaminantes y cada vez más existe una vasta experimentación de soluciones de ahorro energético, mientras que incluso la contaminación por producción industrial (que de todos modos se ha reducido mucho, al menos en las partes urbanas más consolidadas) parece bajo control. La dimensión de la contaminación por tráfico urbano es pues ya tal que inutiliza toda política concreta de regeneración ecológica de los recursos ambientales reproducibles aire y agua, mientras que los mismos coches, dado el número en circulación, se muestran incompatibles con la ciudad; el coche ecológico está, por otra parte, aún lejos y el híbrido, muy costoso, consiente una reducción de la carga contaminante en definitiva contenida. El coche en sí se ve como un derroche, dado el alto coste de producción, manutención y gestión respecto al número de personas transportadas en cada unidad –una inversión esencialmente excesiva para el transporte de familias cada vez menos numerosas–. El transporte colectivo, no necesariamente público, debe pues tomar ventaja sobre el individual, pero para alcanzar esto, además de una reducción en el uso del coche, son necesarios ingentes recursos para dotar a las ciudades, también a la “nueva ciudad” de una adecuada movilidad de masas, no contaminante y poco *energívora*, recursos de los que el país no parece poder disponer, como ya se ha recordado anteriormente.

La “metropolización” del territorio representa por tanto el paradigma del desarrollo no sostenible, si por sostenibilidad se acepta la definición clásica del documento Bruntland de 1987 (*Our common future*), en el cual se pone de manifiesto la necesidad de preservar los recursos ambientales para las generaciones futuras. Mientras que la regeneración ecológica de los recursos reproducibles se ha puesto en discusión por las cargas contaminantes que gravan sobre la “nueva ciudad”, la conservación del recurso del suelo, recurso evidentemente no reproducible, está ampliamente perjudicado precisamente por la “metropolización” que ha llevado rápidamente al consumo de suelo a alrededor de 80.000-120.000 hectáreas al año, una dimensión dramática e insostenible, poco evidenciada incluso por los medios de comunicación que en el pasado verano han denunciado con tonos bastante alarmantes la cantidad de incendios que se han extendido sobre todo por el sur, sin subrayar, sin embargo, que la cantidad de territorio quemado es menos de la mitad del que el desarrollo edificatorio consume cada año. Una situación que debe encararse sin extremismos (ningún uso de suelo) sino con objetivos cuantitativos y cualitativos precisos, unidos a las condiciones con las cuales la transformación urbanística puede de todos modos garantizar una mejora de la condición ambiental del territorio y una adecuada capacidad de regeneración ecológica de los recursos ambientales. Una

tarea que puede ser confiada al plan, que se muestra por consiguiente siempre útil y necesario y que representa una especie de “pacto social” del territorio para garantizar a todos mejores condiciones de vida; un plan que sin embargo debe ser considerablemente diferente al usado en el pasado.

Sin volver a recorrer el camino de una regulación imposible de la ciudad y del territorio basada en una normativa del uso del suelo rígida y detallada, la “metropolización” debe ser afrontada con una estrategia general y un proyecto de territorio adecuado. El instrumento es pues todavía el plan, ya no el *Piano Regolatore* sino el *Piano Strutturale*, según el modelo de reforma ya en práctica en Italia y sacado adelante fundamentalmente por las Regiones, tras la reforma constitucional de 2001 (cfr. CyTET 151, pp. 182-185); es decir, un plan constituido sólo por opciones esenciales del ordenamiento relativas al medio ambiente, al sistema infraestructural y en particular a la movilidad, a la previsión de los nuevos asentamientos; un marco de referencia sólo programático para el “gobierno del territorio” (como se llama hoy en Italia, con un concepto más amplio, la planificación), encomendado no ya a un único instrumento, sino a los planes, a los programas, a los proyectos de transformación y de recualificación, a las políticas urbanas, es decir a una acción conjunta de planes, proyectos y *governance*. Un plan por lo tanto aún general, pero no prescriptivo, no rígido sino flexible, no conformador de los derechos de los propietarios, que encara las grandes estrategias territoriales y no se ocupa del “detalle” del proyecto, postergado a un momento operativo posterior, que en la mayoría de las Leyes Regionales se define precisamente como *Piano operativo*, un instrumento de duración temporal limitada (normalmente 5 años), concerniente a todas las intervenciones de transformación urbanística y de recualificación de las ciudades existentes y que utiliza todos los instrumentos ejecutivos disponibles, desde los tradicionales planes de actuación pormenorizados a los programas de planificación negociada, desde los proyectos de arquitectura a los más complejos proyectos urbanos. Un plan que, por tanto, ya no utiliza un enfoque ilustrado para desarrollar y transformar la ciudad y el territorio

según un modelo abstracto, perfectamente racional y completamente definido en cada una de sus partes, sino que indica una estrategia para intervenir en las condiciones reales de la ordenación urbana y territorial para corregir sus distorsiones, reducir los desequilibrios territoriales y configurar nuevas y mejores condiciones asentativas y medioambientales.

Un plan de este tipo es indispensable para afrontar el proceso de “metropolización” en ejecución, naturalmente en una escala adecuada, que supere el nivel municipal y actúe en toda la “nueva ciudad”. Un *proyecto de territorio* que deberá pues encontrar también la necesaria articulación institucional de referencia y cuyos contenidos se dirigirán siempre a los tres sistemas fundamentales:

- a) una nueva red de movilidad de masas, eficiente, no contaminante, no *energivora* (esencialmente una red ferroviaria), a la cual estarán taxativamente subordinadas las nuevas transformaciones urbanas para asentamientos y servicios;
- b) una red ecológica, construida no sólo sobre las *protecciones*, sino también sobre las *transformaciones*, que atraviese todo el territorio “metropolizado”, valore las áreas con mayor valencia natural y ambiental y maximice así los efectos de la regeneración ecológica;
- c) la contención de la difusión asentativa y la creación (o la consolidación) de nuevas polaridades, de nuevas centralidades del territorio “metropolizado”, accesibles para la nueva movilidad; nuevas centralidades que alberguen las funciones por excelencia de la “nueva ciudad” y que representen asimismo su espacio público, como el ágora o el foro representaban el de la ciudad antigua y la plaza de la catedral y del ayuntamiento el de la ciudad histórica. Finalmente, un *Piano Strutturale* para configurar un nuevo ordenamiento policéntrico del territorio “metropolizado” apoyado por un adecuado sistema de movilidad de masas sostenible.

Traducción del italiano: SAGRARIO DEL RÍO ZAMUDIO