

ITALIA

Federico OLIVA
Politecnico di Milano.

Regeneración urbana: pasar de la teoría a la práctica

En Italia ahora hay maduras dos oportunidades que no deben desperdiciarse en esta fase de renovación total. La primera está relacionada con la atención a la cuestión del «consumo de suelo», que ha crecido en estos años en la opinión pública y en la política, tanto que ahora se ha abierto un debate sobre diferentes proyectos de ley en esta materia, presentados por el Gobierno y por todos los grupos políticos, pero también en diferentes consejos regionales. Más allá de los contenidos y de la eficacia real de los textos legislativos, se debe subrayar que se trata de una novedad cultural y política importante, imposible de prever tan solo pocos años antes y que por muchos motivos no se debería malgastar. La segunda oportunidad está representada por el consenso generalizado hacia las innovaciones en forma de proyecto de construcción y urbanístico, orientadas hacia la sostenibilidad, la eficiencia energética, las medidas de seguridad antisísmica y la regeneración urbana. Ambas son oportunidades importantes, que vuelven a poner en el centro de atención las áreas urbanas como gran cuestión nacional, para dar respuesta a los problemas de degradación ambiental, urbana y social. Pero es también necesario ser conscientes de que si no se consigue determinar un cambio profundo en las formas de intervención, de tal forma que se dé asimismo respuesta a la crisis del sector inmobiliario y a la demanda de viviendas, rápidamente alguien propondrá volver a las recetas usuales, basadas en la renta y en el consumo de suelo típicas de los decenios precedentes.

Por tanto se hace urgente dar respuesta a la cuestión del consumo de suelo recorriendo dos vías paralelas: por un lado, una nueva legislación que se dirija a «construir sobre lo construido», que desanime, a través de eficaces formas de tributación, la transformación de suelos agrícolas en suelos urbanos y, por otro lado, que haga ventajoso y atrayente para un sistema de negocios en crisis y unido al modelo de expansión concentrarse en la regeneración urbana guiada por una atenta dirección pública y capaz de dar respuestas de calidad a los problemas de los ciudadanos.

Definir los contornos de un nuevo modelo de intervención en las áreas urbanas que se centre en la calidad e innovación ambiental es hoy, en el fondo, un ejercicio no demasiado complejo si se mira a las más eficaces experiencias de regeneración realizadas en las ciudades europeas. Profundizar en lo que se está haciendo en las periferias de Berlín, París y Ámsterdam ayuda sobre todo a salir de un debate urbanístico italiano todavía cerrado en torno a tabúes ideológicos que están condenando al inmovilismo y a la degradación a las periferias italianas porque obliga a ocuparse de objetivos, de resultados y de prestaciones que se quieren alcanzar. Todas estas experiencias están unidas, en primer lugar, por una clara dirección pública, que arranca de la definición de los objetivos y de las prestaciones hasta llegar a una negociación con los agentes privados para individualizar y cuantificar ventajas privadas y para la colectividad. Aquí se eviden-

cian ágilmente las condiciones que actualmente hacen imposible realizar estas intervenciones en Italia: por una parte, la ausencia de una política nacional para las ciudades, que en cambio ha permitido en esas ciudades poder contar con recursos seguros y estrategias sociales y medioambientales en las que colocar las propias elecciones; por otra parte, un sistema normativo y planificador obsoleto, que de hecho hace imposible programar, negociar y realizar intervenciones de este tipo dentro de la ciudad, o sea en áreas incluso ya parcialmente construidas.

Pero en las experiencias europeas hay una segunda condición igualmente importante: la individuación de claros y ambiciosos objetivos de innovación medioambiental. Porque hoy no nos tenemos que contentar con vagas promesas de sostenibilidad y ahorro energético sino que, por el contrario, hay que concentrarse en una regeneración urbana, que se comprometa a ser de balance cero de consumo de suelo, a reducir drásticamente los consumos energéticos a través de un enfoque innovador, a la recalificación del patrimonio inmobiliario y a la gestión de las redes térmicas y eléctricas, a la movilidad, a alcanzar objetivos precisos de calidad y sostenibilidad medioambiental (gestión de los recursos hídricos, de los materiales, de los residuos, etc.). Y precisamente porque se intervendrá en áreas habitadas, serán necesarios procedimientos de información y participación de los ciudadanos, se deberán utilizar en cualquier momento y en cualquier lugar los concursos de proyectos para aumentar la calidad y las licitaciones públicas para la selección de los agentes y, por último, será indispensable una transparencia real de los procedimientos para garantizar el alcance de los objetivos públicos y el consenso de los ciudadanos.

Dirección pública, objetivos ambiciosos, prestaciones comprobadas, son la condición para garantizar la calidad de las intervenciones. Pero para atraer la atención de los empresarios es necesario crear asimismo posteriores condiciones de ventaja económica y garantizar procedimientos efectivamente innovadores; por emplear un término del que se ha abusado en estos últimos años, pero que nunca se ha convertido en una praxis concreta, la simplificación es absolutamente necesaria tanto para las áreas degradadas, las que hay que recalificar, como en la regeneración de millones de comunidades privadas, con problemas estáticos, de construcción y sociales a menudo dramáticos. La innovación normativa más importante es de todos modos la que consen-

tirá a los ayuntamientos individualizar ámbitos de regeneración, donde frente a claros objetivos y ventajas públicas, se podrán determinar ventajas fiscales y edificatorias y verdaderas simplificaciones en la aplicación de las intervenciones. Lo que hoy sirve es poder dirigir a los ámbitos urbanos por regenerar los fondos de programación europea 2014-2020 que se destinarán a la eficiencia energética, a las *smart city* y a la cohesión social; por otro lado, los fondos nacionales para la construcción residencial social se destinarán a la movilidad sostenible.

La regeneración urbana representa también una nueva estrategia que toma nota de los radicales cambios en curso en la ciudad contemporánea italiana: cambian su dimensión, la sociedad que la puebla, la economía y su capacidad competitiva y el entorno que la circunda. Por consiguiente deberán cambiar las políticas urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, con una estrategia de adaptación a las nuevas condiciones en una dimensión total de sostenibilidad medioambiental fundada en la investigación de un equilibrio duradero entre la disponibilidad de los recursos medioambientales fundamentales y su demanda de empleo. No se trata pues de promover nuevas intervenciones de recalificación urbana ampliando lo más posible su difusión, sino de cuestionar cada parte de la ciudad cuyo funcionamiento comporte un *déficit* entre recursos disponibles y recursos necesarios para un crecimiento sostenible.

Una vez bien definidas las recaídas urbanísticas de la nueva estrategia urbanística (la exclusión de cualquier nuevo consumo de suelo, la selección preventiva de las partes de la ciudad que hay que sustituir y de los tejidos que hay que regenerar), se plantea el problema decisivo de los recursos financieros necesarios para perseguirla, no pudiendo contar ya con los márgenes dejados por el mercado inmobiliario en un cuadro de más o menos racional redistribución de la plusvalía urbanística (o renta inmobiliaria). Por lo que se refiere a los recursos públicos, necesarios sobre todo para la seguridad hidrogeológica y sísmica del territorio y la conservación y el potenciamiento de la dotación infraestructural, estarán a cargo de la fiscalidad general del Estado; mientras que para lo que atañe a los privados, los mismos se podrán obtener por beneficios de carácter fiscal y por incentivos crediticios, como ya ha sucedido en el caso de la adecuación energética del patrimonio inmobiliario. De todos modos queda la gran cuestión de cómo convertir todo el sistema productivo privado en modali-

dades de intervención completamente diferentes a las del pasado, indudablemente más costosas porque se complican con problemas de bonificación de los suelos, con costes añadidos de demolición y de transporte de los detritos, con un recurso más acentuado a la manualidad del trabajo, con un escenario tras la crisis no demasiado tranquilo por lo que se refiere al mercado inmobiliario.

Hacer competitiva incluso desde el punto de vista económico la estrategia generalizada de la regeneración urbana, representa la condición indispensable para su afirmación. Esto será posible solo en el cuadro de la nueva política para las ciudades, ya mencionada anteriormente, en una perspectiva que aunque ya está madura por las condiciones antes recordadas, hoy parece todavía lejana en un país como Italia, aún demasiado condicionado por la ilusión de la eficacia de las políticas urbanísticas reguladoras y vinculadoras, indudablemente necesarias pero no suficientes.

En espera de que se deshagan, cuanto antes, los nudos políticos y normativos, es de todos modos posible perseguir políticas de regeneración urbana de «coste cero», es decir, confiadas a recursos privados disponibles y con una contribución del Estado que no vaya más allá de la desgravación fiscal y del incentivo crediticio. Una de estas políticas, se refiere a la regeneración de una cuota relevante del patrimonio inmobiliario existente no histórico, que presenta dos graves condiciones de ineficacia y de despilfarro: prestaciones energéticas absolutamente inadecuadas y dimensiones medias de las viviendas con recortes que no corresponden a las características sociales de la familia italiana.

Según los datos del último censo las viviendas en Italia ascienden a aproximadamente 29.100.000 unidades con más de 115.000.000 habitaciones; se trata de un patrimonio preferentemente realizado después de 1945, una buena parte del cual, el realizado en el treinta 1961-1990 y que asciende a aproximadamente 8.400.000 alojamientos, presenta un recorte medio de los alojamientos con 5 habitaciones (con puntas hasta de 7) y malas condiciones de conservación en un cuadro general de envejecimiento precoz, con prestaciones energéticas de derroche total. Aun no disponiendo de una investigación específica, se puede hacer una hipótesis razonable de que exista una correspondencia entre las dimensiones de las viviendas, la calidad de la construcción original, el mal estado de conservación y las prestaciones energéticas negativas;

una serie de condiciones conexas que han empujado a esta parte del patrimonio de las viviendas fuera del mercado inmobiliario, pero que, al mismo tiempo, configuran una ocasión favorable para elaborar un programa de construcción residencial en alquiler, que se gestionaría con todas las formas del alquiler experimental de la Construcción Residencial Social, es decir el alquiler social, el concordado y el pacto de venta futura.

Con los datos pues del último censo se desprende que el número de familias italianas está constantemente en aumento, mientras que estas mismas se reducen en lo concerniente al número de sus componentes. En particular, respecto al año 1961 el número de familias ha aumentado aproximadamente un 15%, mientras que el número de componentes por núcleo familiar ha descendido por debajo del 2,4 y el número de familias mononucleares, compuestas no solo de jóvenes sino sobre todo de ancianos, alcanza ya casi un tercio del total.

En suma, buena parte del patrimonio de las viviendas italianas no solo no es adecuado a las características sociales de la familia media, sino que también comporta altos costes de gestión por las malas prestaciones energéticas que lo distinguen, exige condiciones de conservación que los propietarios no consiguen realizar por motivos económicos y, más en general, no consigue garantizar respuestas satisfactorias a la demanda de viviendas, hoy fundamentalmente en alquiler gracias también a la difusión cada vez más masiva de la casa en propiedad, desde hace tiempo superior al 80%. Mientras que en general la disponibilidad de viviendas en alquiler tiende a escasear (aunque no con la tendencia a cero como en el periodo caracterizado por un más floreciente mercado inmobiliario preferentemente orientado a la venta) y, en cambio, donde se manifiesta una cierta disponibilidad al alquiler, las tasas exigidas son demasiado altas respecto a los ingresos disponibles.

La regeneración de una parte significativa de esta amplia cuota del patrimonio de las viviendas existentes, que se recuerda que asciende a aproximadamente 8.400.000 viviendas igual al 29% aproximadamente del total, consistirá sustancialmente en dos intervenciones: la primera de tipo constructivo relativa a la subdivisión en dos viviendas de la vivienda originaria, una destinada al uso del propietario según sus exigencias y su disponibilidad económica y la otra a un nuevo inquilino que garantizará un ingreso real al propietario, compatible con los

costes de la rehabilitación; la segunda en la adecuación energética de toda la vivienda, que comportará una sustancial reducción del recibo de la luz. Ambas intervenciones pueden sostenerse directamente por los actuales propietarios con una mínima inversión inicial, financiada en poco tiempo con el alquiler de la nueva vivienda recabada y el ahorro sobre el recibo de la luz, sin necesidad de recurrir a específicas financiaciones públicas, sino solo gracias a formas de desgravación fiscal parecida a la ya experimentada con éxito en el campo de las rehabilitaciones de edificios cuyo fin es el ahorro energético, además de una garantía segura de acceso al crédito.

Antes se ha apuntado al hecho de que esta intervención de regeneración del patrimonio de las viviendas pueda relacionarse con «una parte significativa» y no con todo el *stock* de la construcción que se encuentra en condiciones que hacen posible la misma intervención. Una vez localizado el patrimonio por regenerar en las áreas de más alta demanda de viviendas, será posible definir un programa nacional, articulado también en las diferentes Regiones: si se hiciera una hipótesis de intervención relativa solo al 10% del *stock* total por regenerar, se verían afectadas más de 800.000 viviendas e igualmente serían las nuevas viviendas introducidas en el mercado del alquiler en las distintas tipologías previstas por la construcción residencial social: una dimensión llamativa res-

pecto a la de los actuales programas comenzados con mucha dificultad en sinergia entre público y privado, que la crisis inmobiliaria ha provisto posteriormente redimensionar drásticamente.

Por último no se puede dejar de subrayar la contribución que un programa como el más arriba delineado contribuiría al crecimiento económico general, con la activación de muchas obras diseminadas en los tejidos de la ciudad para ser regeneradas, sustancialmente autofinanciadas y operativas. Obras que por su dimensión se encomendarán preferentemente a pequeñas y medianas empresas, que son una de las componentes principales de la economía de las ciudades y que por tanto pueden garantizar una importante contribución al crecimiento económico más general del que el país tiene una gran necesidad. Podrá así volver a emerger de las ciudades esa capacidad de producción de riqueza, pública y privada, que las mismas poseen, que hoy parece inactiva y que sin embargo puede ser liberada por un cambio radical de la forma de considerar su economía, su planificación y su gestión, poniendo en entredicho gran parte de las certidumbres y de los paradigmas que hemos construido en el pasado, incluso en el más reciente, tanto analíticos como de proyecto.

Italia, 28.03.2014

Traducción del italiano: Sagrario del Río