



Programa integrado «Pietralata».

Roma. La Ciudad a Reestructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma '08

Irene POLI & Chiara RAVAGNAN

Sapienza. Università di Roma.

irene.poli@uniroma1.it & chiara.ravagnan@uniroma1.it

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Plan de Ordenación (Piano Regolatore Generale) de Roma 2008.
FUNCIÓN:	<i>Programas Integrados</i> para requalificar la periferia urbana.
AUTORES:	Irene Poli y Chiara Ravagnan.
EQUIPO DE PROYECTO:	PRG '08 – Director Oficina Planificación y Proyectación General D. Modigliani; Consultores Generales G. Campos Venuti, S. Garano, F. Oliva, L. Ricci.
FECHA PROYECTO:	Entre 1994, inicio de trabajos, y 2008, aprobación definitiva.
EXTENSIÓN (hectareas):	En la <i>Ciudad a reestructurar</i> (9.400 ha) se han localizado 165 <i>Programas Integrados</i> (7.000 ha).
CLIENTE:	Ayuntamiento de Roma (Comune di Roma).

1. Estrategias

Los Programas Integrados: ámbitos de intervención y objetivos de requalificación

La requalificación de las áreas urbanas degradadas, a pesar de ser un tema largamente debatido en Europa, continúa constituyendo una cuestión abierta y clave de las agendas políticas en todos los niveles institucionales. Las recientes convocatorias públicas naciona-

El artículo ha sido elaborado conjuntamente por las dos autoras, aunque el apartado 1 es atribuible a Chiara Ravagnan y los apartados 2 y 3 a Irene Poli.

les para la recualificación de las periferias urbanas y metropolitanas italianas demuestran que sigue siendo urgente reequilibrar los distintos niveles de calidad urbana y ambiental entre las áreas urbanas más vitales y las áreas periféricas y «marginales», promoviendo la concentración de los recursos públicos e privados sobre intervenciones de interés colectivo.

En este contexto, toman importancia las experiencias de recualificación propuestas por el Plan de Ordenación de Roma, aprobado en 2008 (PRG '08)¹, que aplican herramientas partenariales público-privadas introducidas por las leyes nacionales de los años 90's que definían «programas complejos y extraordinarios» ligados a financiaciones específicas y posibilidades de derogar partes de los Planes de Ordenación municipales.

Estos «programas complejos» inspirados en nuevos principios de sostenibilidad y basados en nuevos procesos consensuados, definidos en reformas administrativas contemporáneas, han significado un punto y aparte con la anterior fase de recuperación de la ciudad existente, basada en mecanismos de expropiación y en delimitaciones rígidas (RICCI, 2001; MARCELLONI, 2003).

El nuevo PRG '08 ha «convertido en normales» las innovaciones introducidas en aquellos «programas complejos», incluyendo los *Programas Integrados (PrInt)* entre los instrumentos ordinarios de actuación del Plan, en coherencia con la estrategia de ordenación municipal (RICCI, 2009).

Para articular los asentamientos del municipio, el PRG '08 adopta para Roma un sistema de «ciudades contiguas»², en el que la *Ciudad a Reestructurar (Città da ristrutturare)* es «aquella parte de la ciudad existente que está solo parcialmente configurada y escasamente definida en su implantación, morfología y tipología de edificios, que necesita intervenciones relevantes para reordenarla, mejorarla y/o completarla y para adecuar e integrar la vialidad y los espacios y servicios públicos»³. La mayor parte de la *Ciudad a reestructurar* está compuesta por *Tejidos prevalentemente residenciales y prevalentemente de actividad económica*, que ocupan cerca de 7.000 hectáreas.

Los *Tejidos prevalentemente residenciales* corresponden principalmente a la primera generación de asentamientos no planificados, proliferados espontáneamente en el territorio romano fuera del área ordenada por el Plan de 1931, y recogidos en las 44 *Zonas F1 de «Reestructuración urbanística»* del Plan de 1962. Para actuar en estas *Zonas F1* dicho Plan requería Planes de detalle (Piani Particolareggiati) de iniciativa pública: sólo unos pocos se aprobaron y sólo se ejecutaron mínimamente, por la dificultad del mecanismo de expropiación.

Los *Tejidos prevalentemente de actividad económica* están constituidos en parte por *Zonas L para «Actividades industriales y artesanales»* del Plan de 1962, sujetas a Planes de detalle (Piani Particolareggiati o Piani di Lottizzazione), y en parte resultado de dinámicas abusivas que han localizado actividades artesanales en áreas no edificables, a lo largo del viario principal (RAVAGNAN, 2014).

Para estos tipos de asentamientos las Normas Técnicas de Actuación (NTA) del PRG '08 definen un doble régimen normativo: la posibilidad de intervenir directamente o con intervenciones indirectas voluntarias a través de los *PrInt*. Para los *Tejidos* que ya resultaban edificables en el Plan de 1962, el PRG '08 asigna un índice de edificabilidad para intervenir directamente y aumenta dicho índice si se interviene indirectamente con el *PrInt*. Como forma de promover que los propietarios prefieran participar en el *PrInt* y no actuar directamente. Para los *Tejidos* que no eran edificables antes del PRG '08, es obligatoria la actuación indirecta.

¹ Il Piano Regolatore Generale (PRG) del Municipio de Roma ha sido aprobado por Del. CC 18/2008.

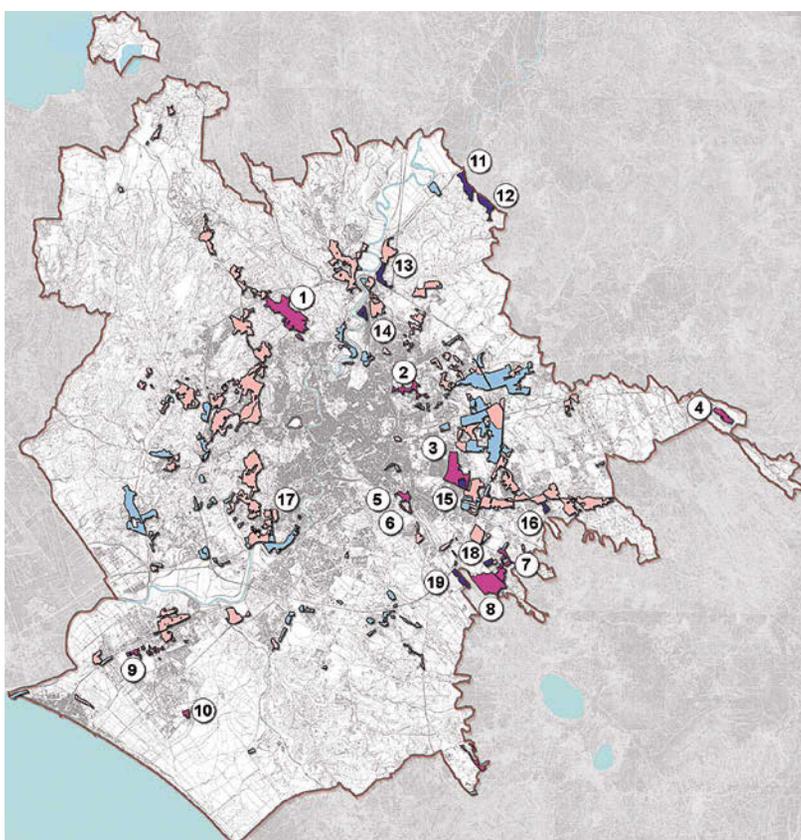
² Las «ciudades contiguas» del PRG '08 son: la *Città storica*, la *Città consolidata*, la *Città da ristrutturare*, la *Città della trasformazione*. La *Città da ristrutturare* podría asimilarse al «suelo urbano no consolidado» en España.

³ Cfr. Comune di Roma, *PRG '08, Norme tecniche di attuazione*, art. 51.

Los *PrInt* tienen por objetivo «mejorar la calidad urbana de los asentamientos, adecuar e integrar la vialidad y los servicios, mediante la participación de recursos privados»⁴. Los *PrInt* persiguen los principios de sostenibilidad mediante el incremento de las dotaciones de servicios e infraestructuras, la mezcla de actividades, la recalificación de los espacios abiertos y la transferencia de volumetrías no coherentes con la exigencia de tutelar y recalificar la *Red ecológica municipal*.

Para conseguir estos objetivos, el PRG '08 aplica en los *PrInt* varios mecanismos de equidistribución urbanística y financiera dirigidos a construir la ciudad pública: el impuesto extraordinario para financiar obras públicas, la cesión compensativa para la adquisición de suelo; los incentivos para la renovación de los edificios; y la atribución de una parte de edificabilidad (Sul) a la Administración para actividades de interés público.

El PRG '08 establece en la *Ciudad a reestructurar* 165 *PrInt*, 85 de ellos en *Tejidos prevalentemente residenciales* y 80 en *Tejidos prevalentemente de actividad económica* (FIGS. 1 y 2).



- Print prevalentemente residenciales. ■ Print prevalentemente residenciales activados.
 ① Tomba di Nerone. ② Pietralata. ③ Alessandrino. ④ San Vittorino. ⑤ Arco di Travertino.
 ⑥ Tor Fiscale. ⑦ Casal Morena. ⑧ Morena. ⑨ Madonnetta. ⑩ Santa Palomba.
■ Print prevalentemente de actividad económica. ■ Print prevalentemente de actividad económica activados.
 ⑪ Santa Colomba. ⑫ Ficarone. ⑬ Settebagni. ⑭ Salario. ⑮ Tor Tre Teste. ⑯ Grotte Celoni.
 ⑰ Magliana-Villa Bonelli. ⑱ Fatme. ⑲ Ciampino.

FIG. 1/ Localización de los Programas Integrados en la Ciudad a Reestructurar del Plan de Ordenación de Roma '08

⁴ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, *Norme tecniche di attuazione*, art. 50.



FIG. 2/ Programas Integrados prevalentemente residencial «Pietralata» y prevalentemente para actividad económica «Tiburtino y S. Eusebio»

2. Metodología

Los PrInt en desarrollo: potencialidades y desafíos

Siete años después de la aprobación del PRG '08, solo 19 PrInt han activado el proceso de aprobación (CAROBBI, 2015).

Dicho proceso, definido en las NTA y actualizado recientemente, comienza con la elaboración de un *Programa preliminar* por parte de la Junta Municipal de Distrito correspondiente (la mayoría de los propietarios, en caso de retraso de la Junta, o el Ayuntamiento); *Programa* en el que los propietarios pueden decidir participar o no y, en caso de participar, pueden solicitar modificaciones como respuesta a una *Convocatoria pública* (FIG. 3). El proceso concluye con la aprobación del *Programa definitivo* por el Pleno del Ayuntamiento (o el Gobierno Municipal).

De los 19 PrInt en desarrollo, 13 han llegado a aprobar sus *Programas preliminares* y, de estos, en 10 se ha publicado la *Convocatoria* (Figura 1). El PrInt prevalentemente residencial «Pietralata», de iniciativa pública, es el que ha alcanzado un nivel de actuación más avanzado: en el 2013, 7 años después de la aprobación de su *Programa preliminar* y de la publicación de la *Convocatoria pública*, el Pleno del Ayuntamiento ha adoptado el *Programa definitivo*, que requiere todavía su aprobación definitiva⁵.

Este bajo número de Programas activados es posible atribuirlo a dos tipos de factores, algunos debidos a causas independientes de los PrInt, como la reducción de recursos públicos y

⁵ En el año 2006 (Del. G.C. 283/2006) han sido aprobados el *Programa preliminar* y la *Convocatoria pública*; en el 2013 (Del. A.C. 18/2013) ha sido adoptado el *Programa definitivo*.

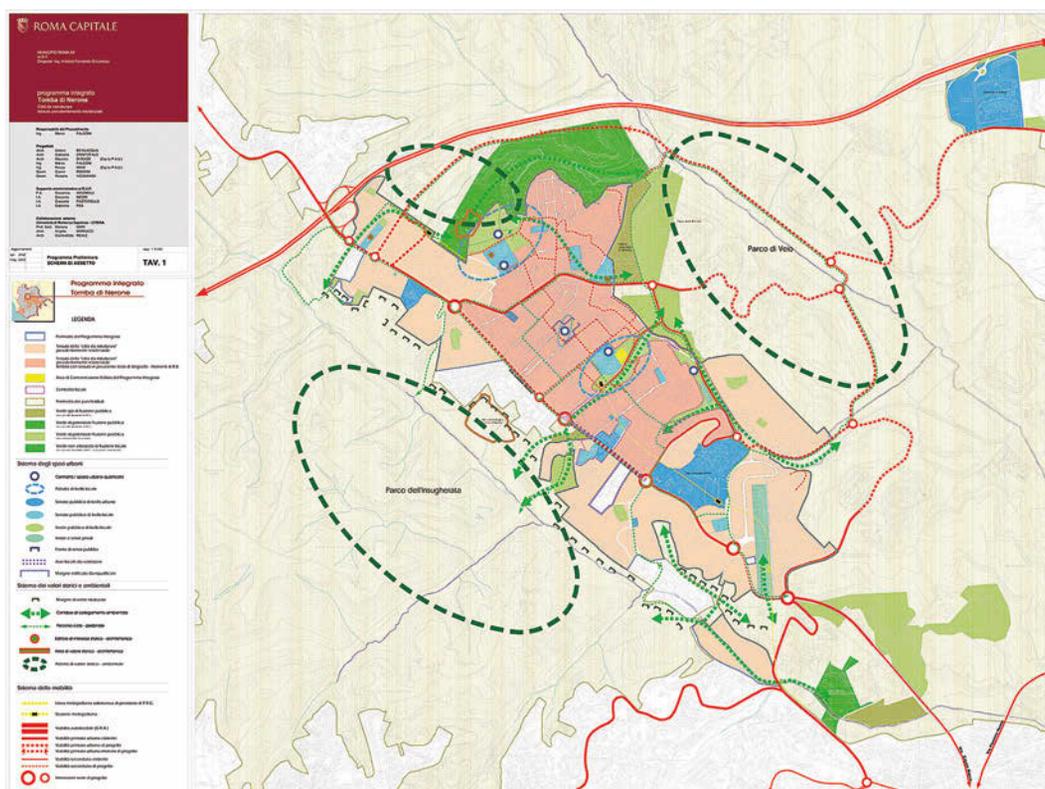


Fig. 3/ Programa Integrado «Tomba di Nerone». Programa preliminar (2013) y Esquema de ordenación

Fuente: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-tombadinerone.html>

privados, agravada por la crisis económica a partir de 2008, y la inercia demostrada en la fase de comienzo del proceso por las distintas Administraciones municipales, que se han sucedido; otros factores están ligados al carácter del propio instrumento, relativos a la dificultad relacionada con la novedad y complejidad de los procedimientos y de los mecanismos de actuación, sea al carácter intrínseco de los ámbitos de intervención, como la elevada fragmentación de las propiedades involucradas, típica del tipo de asentamiento de la *Ciudad a reestructurar*, que complica poder reunir la *masa crítica* necesaria para la sostenibilidad económica de cada *PrInt* (POLI, 2014).

En todo caso, esta carencia de ejecución, que dificulta una evaluación específica de las realizaciones, no impide valorar, en los procedimientos realizados, algunas importantes confirmaciones teórico-disciplinares y metodológicas relativas a los elementos de innovación que contienen los *PrInt*. En particular, a través del examen de los *Programas preliminares* existentes y de las correspondientes *Convocatorias públicas*, es posible indagar la puesta en práctica de las reglas y mecanismos de actuación (en el sentido de las NTA) que definen la posibilidad y facilidad operativa del instrumento.

Primero, en base al principio de equidistribución, las *Convocatorias públicas* definen para las áreas de *Tejidos* una edificabilidad diferencial a partir del destino urbanístico vigente con anterioridad, articulado en una cuota reservada a los propietarios (en parte sujeta al pago del *impuesto extraordinario*) y en una eventual cuota reservada a la Administración pública⁶. De hecho, con el objetivo de redistribuir la plusvalía generada por

⁶ Esta cuota se asigna a la Administración solo para actividades de interés público, o puede ser atribuida a los propietarios, con la aplicación del *impuesto extraordinario*.

las previsiones urbanísticas, el PRG '08 prevé que las propuestas privadas, además de los costos comunes de la urbanización, deben hacer efectivo un impuesto *extraordinario* equivalente a 2/3 del montante de la revalorización inmobiliaria, cuyo montante debe obligatoriamente ser utilizado para la recualificación urbana en el propio ámbito en que se generan⁷.

Para la efectiva adquisición del suelo y realización de las previsiones públicas, objetivo primario de la recualificación de los ámbitos objeto de los *Programas preliminares*, las *Convocatorias públicas* permiten la *cesión compensativa* de suelo. Esta cesión por parte de los propietarios se hace a cambio de la posibilidad de ejercitar en otro lugar los derechos edificatorios definidos por un índice de adquisición compensativa.

Las *Convocatorias públicas*, finalmente, en coherencia con lo establecido en las NTA y con los contenidos proyectuales del *Programa preliminar*, establecen además otros *incentivos urbanísticos*, definidos en términos de incremento de la edificabilidad (entre en 15 y el 35% dependiendo de las tipologías de intervención propuestas) con la finalidad de potenciar operaciones de mejora/renovación de los edificios existentes.

3. Resultados

Entre necesidades consolidadas y oportunidades a aprovechar: relanzamiento del proceso de los Programas Integrados

Del análisis del *Programa definitivo* del *PrInt* «Pietralata» (FIG. 4) es posible inferir algunas primeras conclusiones sobre la eficacia del instrumento para ejecutar la estrategia de recualificación prevista para la *Ciudad a reestructurar*, a pesar de la evidente lentitud del procedimiento de aprobación. Finalmente, un importante número de propietarios decidieron participar en el *PrInt*, por lo que, una vez definitivamente aprobado, permitirá adquirir gratuitamente 17 has de suelo (alrededor del 25% de su superficie) y garantizará la realización de 54 obras públicas⁸ financiadas por los recursos derivados de los impuestos ordinarios y extraordinarios de las intervenciones privadas (57 millones de euros), así como la reconfiguración morfológica y funcional de una amplia parte de tejido abandonado o degradado.

El interés despertado en todos los actores involucrados en el proceso de elaboración del *Programa definitivo*, así como la calidad y cantidad de las obras previstas, tanto públicas como privadas, confirman la necesidad de intervenir de manera urgente en estos ámbitos de recualificación y, al mismo tiempo, individuán el *PrInt* como instrumento útil para las problemáticas y las potencialidades de estos asentamientos.

De otra parte, la excesiva lentitud de los procesos que no han llegado todavía a las realizaciones finales, acarrea la necesidad de seguir alentando el debate sobre las experiencias hasta ahora activadas para estimular los actores privados y clarificar las complejas modalidades de actuación. El debate sirve además para estimular a los actores públicos y confirmar su papel indispensable como guías para los procesos. En particular, las Juntas de Distrito, que representan el nivel más cerca del territorio y de las comunidades locales, tienen que hacerse cargo de la gestión de las herramientas para la recualificación.

⁷ La legitimidad jurídica de este instrumento fundamental del PRG '08, fue confirmada en primera instancia por el Consejo de Estado (2010) y ha sido sancionada por una ley nacional solo recientemente (2014).

⁸ Las obras públicas más importantes son: las remodelación del principal eje vial, la creación de parques a lo largo del Río Aniene y a lo largo del Acueducto Vergine de la época romana, dos puentes peatonales, alguna nueva polaridad de servicios locales.

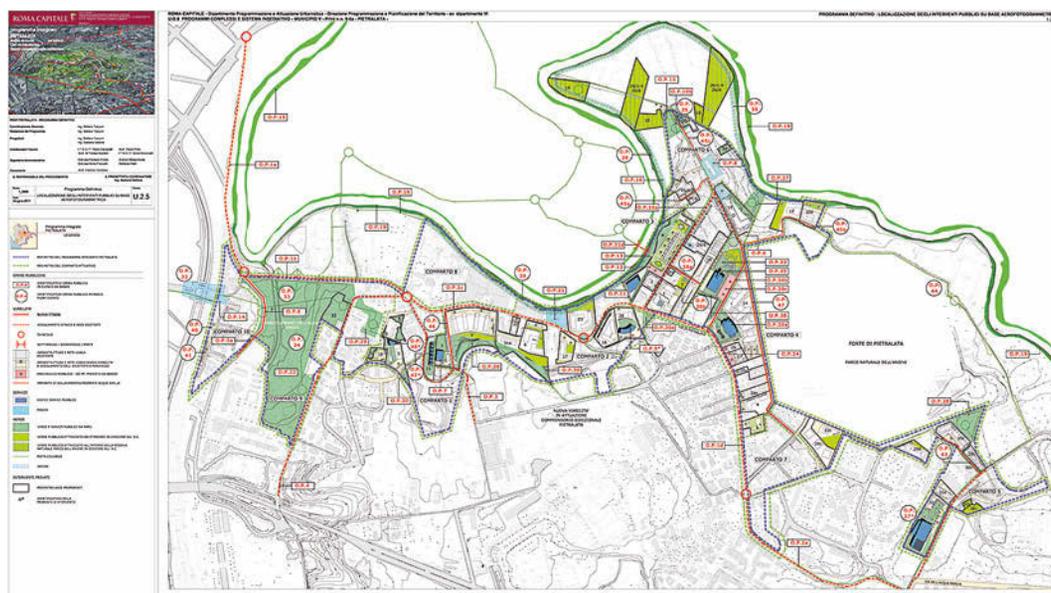


Fig. 3/ Programa Integrado «Pietralata». Programa definitivo (2013). Localización de las intervenciones publicas

Fuente: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

3. Bibliografía

- CAROBBI, P. (2015): «Roma. Il punto sull'esperienza dei Print». En I. POLI & C. RAVAGNAN (eds), *Piani, programmi e progetti per la rigenerazione urbana nel Lazio*, en *Urbanistica Informazioni*, 263 settembre-ottobre.
- MARCELLONI, M. (2003): *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma.
- POLI, I. (2014): «I Programmi integrati nell'esperienza romana. Lo stato di attuazione e l'analisi dei bandi». En D. CECCHINI (ed): *Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa*, en *Urbanistica Informazioni*, 253-254, gennaio-aprile.
- RAVAGNAN, C. (2014): «Dinamiche insediative e istanze di trasformazione». En C. GIANNINO & M. L. D'ANNA (eds), *Aree industriali e politiche di piano*, en *Urbanistica Informazioni*, 253-254 gennaio-aprile.
- RICCI, L. (ed) (2001): «Il nuovo Piano di Roma», en *Urbanistica*, 116.
- (ed) (2009): *Piano locale e Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Roma, Milano.