

Enfoque estratégico de las actuaciones de sostenibilidad urbana en la planificación regional en Italia: la conurbación de Cosenza-Rende (Calabria)

Mauro FRANCINI (1) & Annunziata PALERMO (2)
& Maria Francesca VIAPIANA (2)

(1) Arquitecto. (2) Ingeniero Civil Ph.D.
Profesores Titulares de Universidad. Departamento de Ingeniería Civil. Universidad de Calabria. Italia.

RESUMEN: El desarrollo sostenible aplicado a la planificación es complejo y sistematizado. La integración entre las necesidades de desarrollo territorial y de protección del medio ambiente no ha conseguido configurarse como «sistema»; muy pocas veces se han valorado, de forma real y sustantiva, los aspectos medioambientales en la definición y ejecución de las actuaciones. En Italia, la relación entre los distintos niveles de planificación, medioambiental y urbanística, está a menudo fragmentada, tanto en las competencias, como en los centros decisorios. Hace falta una transición hacia unas políticas integradas, bien definidas, y que produzcan objetivos estratégicos coordinados entre las distintas competencias y complementarios a los distintos niveles del Plan, y actuaciones que se lleven a cabo en los plazos establecidos y cuyos resultados sean verificables. El artículo presenta los resultados de un estudio científico dirigido a la identificación de un modelo de coordinación eficaz en el sistema complejo de los diferentes niveles de gobierno en Italia, que asegure unidad de métodos, criterios y enfoques en el proceso de planificación. Basándose en el supuesto de que los Planes urbanísticos ordinarios necesitan abrirse cada vez más a un enfoque estratégico, aun manteniendo sus funciones, el estudio identifica el nivel regional como el más adecuado para desempeñar funciones de dirección y coordinación en los aspectos medioambientales en el marco de la ordenación territorial, al conectar las características del Plan Regional con algunos aspectos de la planificación medioambiental estratégica. El estudio, asimismo, identifica en las redes de ciudades el nivel de actuación más adecuado para la definición y puesta en práctica de los objetivos estratégicos para la sostenibilidad urbanística y la compatibilidad con el medio natural. A este respecto, muestra los resultados de un estudio realizado en una red de ciudades de tamaño medio y de elevada densidad situada en el norte de Calabria (Italia).

DESCRIPTORES: Sostenibilidad urbana. Planificación regional. Redes de ciudades. Área urbana de Cosenza-Rende. Italia

Recibido: 05.04.2016; Revisado: 23.06.2016.
Correo electrónico: francini@unical.it
Este estudio ha sido realizado en el ámbito de un proyecto de investigación llevado a cabo en el Laboratorio de Planificación del Departamento de Ingeniería Civil, Universidad

de Calabria. Todos los autores han desarrollado el proyecto de investigación y han escrito en igual medida este artículo. Todos los autores han leído y aprobado el texto final. Los autores agradecen a los revisores anónimos sus valiosos comentarios.

1. La sostenibilidad urbana en los planes del gobierno del territorio

El escenario en torno al concepto de desarrollo sostenible aplicado a la planificación es muy complejo y sistematizado, ya que los problemas que afectan al espacio y a la sociedad se reflejan no sólo en la identificación de las matrices culturales, sino también en la definición de los modelos de desarrollo, en las herramientas de análisis, evaluación y gestión y en las decisiones de transformación.

Durante las últimas décadas, los análisis teóricos de la planificación y el urbanismo sostenibles han sido muchos y reconocidos (*Aalborg Charter*, 1994; BREHENEY, 1994; CAMAGNI, 1996; GIRARDET, 1992; HAUGHTON, 1997). Yendo más atrás en el tiempo, el problema fue abordado por estudiosos como Geddes o McHarg; éste último, por ejemplo, creó su modelo de planificación basado precisamente en el concepto de compatibilidad entre intervención antrópica y equilibrios ecológicos, considerando que son las características del paisaje y del medio ambiente las que determinan las condiciones para la intervención antrópica y para elaborar (*con* la naturaleza y *no contra* ella) una planificación técnico-económica.

Sin embargo, las filosofías sobre la planificación fueron acogidas sólo idealmente, y el debate académico y político nunca fue seguido por unas prácticas concretas de desarrollo operativo lógico. La política de integración entre las necesidades de desarrollo territorial y de protección del medio ambiente no ha sido capaz de configurarse como «sistema», y muy pocas veces se han destacado, de forma real y sustantiva, los aspectos medioambientales en la definición e implementación de las actuaciones.

La necesidad de desarrollo, expresado a través de categorías predominantemente económicas, ha marginado los valores no monetizables del territorio y la realización de políticas urbanísticas desvinculadas de las cuestiones medioambientales.

Las propuestas de intervención planteadas para favorecer un desarrollo óptimo de la relación entre medio urbano y medio natural parecen ser todavía débiles y parciales, y sobre todo, poco valoradas en casi todos los Planes urbanísticos (GAINES & JAEGER, 2009). Por un lado, se declara la necesidad de incorporar plenamente el valor ecológico y

natural en la disciplina y, por otro, este valor se tiene en cuenta de manera básicamente sectorial y limitada en la elaboración de los Planes (FONTI & *al.*, 2011). En otras palabras, el *medio ambiente* ha terminado por ser una entidad distinta y separada del *territorio*, o se ha convertido, en el mejor de los casos, en un tema sectorial dentro de la planificación. Al mismo tiempo, las cuestiones económicas y sociales han quedado desvinculadas de las ecológicas.

En la actualidad, la planificación y la protección del medio ambiente se basan en una serie de instrumentos legislativos, analíticos, de programación y de planificación elaborados a todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local) y que se llevan a la práctica en el marco de las competencias institucionales y de las distintas materias medioambientales y territoriales.

En Italia, en particular, el estado de la legislación medioambiental y urbanística, y de su relativa planificación, muestra que la relación entre los distintos niveles de planificación está a menudo fragmentada, tanto en las competencias, como en los centros decisorios. Los Planes y las medidas, de hecho, se solapan entre sí, determinando complejos problemas de gestión¹. El nivel territorial (regional) no logra imponer su función de coordinación y el nivel intermedio (provincial), tras un periodo de máxima referencia y autonomía, ha ido perdiendo legitimidad como consecuencia de varias reformas legislativas; como último recurso, la competencia en la materia resulta estar a cargo de un nivel municipal inadecuado.

La falta evidente de un marco de ordenación general a gran escala, dificulta enormemente la construcción de escenarios coherentes y compartidos de protección y desarrollo del territorio. En esta perspectiva, es necesaria una profunda revisión de la actual actividad de planificación y control de las transformaciones físicas del territorio que genere políticas de defensa global del patrimonio medioambiental a escala local. Dichas políticas deberían considerar el territorio como recurso —no solamente espacial, sino natural, social, cultural y económico, que actúe como potencial matriz de organización de desarrollo local— y tener como objetivo el de compaginar la integridad ecológica, la igualdad social y la eficiencia económica.

¹ Planes territoriales de coordinación (regionales y provinciales), Planes paisajísticos, Planes de cuenca hidrográfica, Planes para las zonas naturales protegidas, etc.

En definitiva, es necesario aplicar de forma cada vez más extendida un planteamiento ecológicamente compatible y su integración dentro del proceso de Plan. Sobre todo, será necesario revisar los métodos y procesos de planificación. La cuestión medioambiental, que ha llevado al concepto de desarrollo sostenible, debe desembocar en la puesta en marcha de un proceso de reevaluación de los medios y objetivos de política urbanística en una perspectiva ecológica a escala local, imprimiendo así una renovada credibilidad y legitimidad al Plan, en general, y al Plan territorial, en particular.

Es necesaria una transición de las innumerables medidas generales y sectoriales a unas cuantas y bien definidas políticas integradas de ordenación territorial a escala regional, que produzcan acciones que puedan llevarse a cabo dentro de los plazos establecidos, con recursos definidos, y cuyos resultados sean verificables. Dichas acciones deberían basarse en el supuesto de que la protección del medio natural, de la integridad física del territorio y de su identidad cultural constituyan el punto de partida para cada transformación territorial y urbanística, incorporando esta exigencia en las herramientas de planificación.

Se habla, en este sentido, de una planificación integrada, basada en el principio de sostenibilidad, que tenga como objetivo la activación de procesos compatibles con los recursos naturales y con la identidad cultural local, y que requiera por tanto un enfoque transdisciplinar y basado en proyectos.

Esta planificación integrada debe estar destinada a la identificación de un conjunto de objetivos estratégicos, coordinados entre las distintas competencias y complementarios en los distintos niveles de Plan, centrados en el fin común del desarrollo territorial, superando así la dicotomía con el paradigma de la sostenibilidad. Se trataría de una planificación flexible, por tanto, capaz de coordinar la definición de los objetivos estratégicos, así como la gestión de las fases de implementación, a través de la definición de actuaciones coherentes del proyecto; una estrategia medioambiental específica que, actuando de forma integrada y sinérgica, implique a todos los sectores y niveles de la administración a favor del objetivo

primordial de garantizar la calidad medioambiental del territorio, después de que se hayan evidenciado todos los aspectos relacionados con la biodiversidad, la capacidad de carga, etc... Ésta es también la orientación de la Unión Europea, al introducir las estrategias para el desarrollo urbano sostenible integrado entre los puntos principales de sus políticas de cohesión en el periodo 2014-2020 (UNIÓN EUROPEA, 2013). Esta estrategia integrada debe relacionarse con el sistema articulado de los niveles de gobierno legítimos que comparten el territorio como bien comunitario. Todo ello plantea el problema de la coordinación y de la simplificación de los procedimientos. Es necesario cambiar la referencia cultural, superando el ámbito disciplinario tradicional del urbanismo y ampliando el horizonte de actuación a todo el sistema de «gobierno del territorio»² para identificar una dirección clara y unas tareas bien definidas. En el gobierno del territorio, de hecho, existen dos ámbitos distintos: un ámbito «político», con funciones de orientación y control político-administrativo, y un ámbito «de aplicación», con funciones de gestión y administración puntual. Orientación política y gestión ejecutiva no deben actuar de forma antitética, sino que tienen que coexistir sinérgicamente, aun sin limitar las respectivas autonomías.

1.1. Identificación del nivel institucional

En lo que concierne al ámbito político, se debería centrar la atención en la coordinación entre los niveles de gobierno y los niveles de Plan, asegurando así unidad en los métodos, criterios y enfoques en todo el proceso de planificación.

Existen muchas Entidades —quizás demasiadas— que gobiernan el territorio³ y las visiones son a veces sectoriales: en muchos casos no hay concertación, y algunas veces hay manifiesta contradicción o conflictividad en las actuaciones y los ordenamientos producidos. Las dudas frecuentes sobre cuál es la disposición a aplicar conducen en dirección contraria a la del gobierno eficaz del territorio.

En cambio, es fundamental la cooperación entre las distintas Entidades en un marco claro

² Se trata de una necesidad ya planteada que la legislación italiana reconoció en la reforma del Título V de la Constitución italiana (Ley constitucional Núm. 3, de 18 de octubre de 2001, «Modificaciones al Título V de la Parte Segunda de la Constitución»), donde el término «urbanismo»

ha sido sustituido por la definición más amplia de «gobierno del territorio».

³ Regiones, Provincias, Municipalidades, Autoridades responsables de cuencas hidrográficas, Entidades gestoras de parques, Superintendencias, etc.

de funciones y elementos territoriales de competencia de cada nivel de gobierno. De dicho marco dependerá, por un lado, la posibilidad de definir de forma convincente los contenidos de los Planes, a cada nivel, relacionados con la sostenibilidad medioambiental y, por otro lado, el poder que cada uno de los niveles de gobierno ejerce sobre la propia sostenibilidad medioambiental, y por lo tanto, los procedimientos (SALZANO, 2008).

El proceso de transformación del territorio es continuo y acelerado. Por el contrario, las herramientas y los procedimientos no están enmarcados en una visión dinámica y constantemente actualizable tanto del conocimiento de lo existente, como de las hipótesis de transformación. Por eso, dichas herramientas resultan a menudo totalmente inadecuadas (SALZANO, 2008).

Por lo tanto, se debería establecer el nivel institucional responsable de las funciones de dirección y coordinación de las distintas herramientas generales y sectoriales existentes. Este nivel institucional tiene que posibilitar la comprensión, desde una perspectiva amplia, de los fenómenos medioambientales, paisajísticos, urbanos y naturales, aun asumiendo connotaciones diversas y específicamente articuladas en relación a cada lugar. Las motivaciones radican en una acción más eficaz y concienciada en un marco de visión estratégica del territorio, y en una racionalización de las prácticas de uso de los recursos, incluso los económicos⁴.

En términos de procedimiento, el gobierno del territorio, al supervisar las interrelaciones entre funciones urbanas y funciones económicas, además de la conformación del espacio, tiene que garantizar también un sistema de regulación de las relaciones entre los distintos niveles administrativos. Este sistema debe ser capaz de implementar las decisiones estratégicas, a través de formas de concertación adecuadas, incluso manteniéndose firme en algunas decisiones fijas y no negociables (MASCARUCCI, 2010).

Los objetivos de sostenibilidad urbanística se pueden perseguir sólo actuando dentro de un marco interinstitucional, transescalar y participativo. A este respecto, es necesario detectar el instrumento de gobierno del territorio que tenga mayor capacidad para garantizar un auténtico diálogo coherente entre las distintas

realidades urbanas, y conseguir una planificación y una gestión del territorio más eficaces y, sobre todo, más sostenibles. Por todo lo expuesto anteriormente, debería tratarse de una herramienta integrada y compleja, activa y proactiva, cuyo carácter de innovación radique en la capacidad de gobernar los procesos de desarrollo sostenible en un marco de integración e interacción entre una dimensión territorial más extensa y la dimensión municipal. La escala territorial regional es la que mejor puede desempeñar el papel de dirección e implementar las estrategias, no solo porque abarca el contexto territorial, completo y puede aprovechar todas las posibles interconexiones locales que puedan resultar operativas al desarrollo del contexto urbano individual, sino también porque cuenta con el conocimiento integrado de todas las políticas supramunicipales relacionadas con el desarrollo urbano sostenible. Por estas características, en la perspectiva de una evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex-post*, la herramienta regional cuenta con las capacidades para garantizar coherencia y compatibilidad con lo previsto por las disposiciones sectoriales de referencia sobre los asuntos medioambientales interesados, y con lo establecido en los instrumentos transversales al propio Plan, aplicados en el territorio local.

En Italia, el actual Plan Regional, tal como está concebido por las diferentes leyes urbanísticas de las regiones, ya desempeña el papel fundamental de regular el consumo responsable de los recursos naturales y medioambientales del territorio de referencia, asegurando tanto su uso prudente como su reconstrucción eventual, para garantizar su disponibilidad y durabilidad (LIA, 2011). En este sentido, el Plan Regional actual tiene un carácter estructural prevalente con referencia a los sistemas medioambiental, infraestructural y urbano, y tiene funciones de dirección y coordinación para la planificación urbanística de Provincias y Municipalidades. Sin embargo, esta función se lleva a cabo de manera poco eficaz, limitándose a recomendaciones genéricas y a pocas medidas restrictivas. Además, el Plan no se preocupa de verificar los efectos de las disposiciones de los niveles subordinados con acciones de seguimiento *ex post*. Debería también cumplir mejor con su función de enlace de las políticas territoriales de competencia de este nivel para conseguir la integración de las distintas planificaciones sectoriales que, con formas diversas, contribuyen a orientar la ordenación del territorio.

⁴ Piénsese, por ejemplo, en los recursos proporcionados por la UE, destinados a varios tipos de financiación, que

en casi todos los casos llegan a las Entidades locales a través de una dirección estatal o regional.

Básicamente, el Plan Regional debería aprovechar mejor su relevancia estratégica, ya que, refiriéndose a un territorio más extenso, puede optimizar el uso de sistemas de gestión y valoración de todos los recursos medioambientales que necesitan protección, dirigiendo a dicha optimización toda la actuación planificadora de los niveles subordinados.

1.2. Identificación de los niveles de implementación

En relación a lo anteriormente expuesto, es importante destacar que una de las etapas fundamentales en cualquier proceso de planificación integrada consiste en la identificación del nivel de implementación más adecuado.

En este sentido, el Plan Regional debe encargarse de identificar los niveles territoriales más apropiados para la implementación de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado. Es decir, debe identificar los ámbitos territoriales óptimos en los cuales se pueda intervenir con mayor eficacia para asegurar la sostenibilidad urbanística y su compatibilidad con el medio natural. Resultaría obvio afirmar que estos ámbitos deben corresponder con el nivel municipal, o sea que la visión estratégica del Plan Regional, desde el punto de vista de la sostenibilidad, debe dirigirse principalmente a la ciudad. De hecho, es precisamente a nivel urbano donde son más evidentes los efectos de políticas urbanísticas poco eficaces en cuestión medioambiental, llevadas a cabo durante las últimas décadas. La configuración espacial y la organización urbanística funcional afectan de forma determinante las condiciones del entorno y, en definitiva, la calidad de vida de los residentes urbanos. La ciudad contemporánea está caracterizada por la heterogeneidad, la entremezcla de los espacios y el solapamiento de las funciones; se ha convertido en una entidad que se extiende en el territorio, así como la organización social de la comunidad local se dispersa en lo global (MASCARUCCI, 2010).

Sin embargo, la relación de interdependencia recíproca entre medio urbano y medio natural va más allá de las fronteras administrativas. Las decisiones de planificación, aunque sean realizadas a nivel local, producen impactos (positivos y negativos) en los sistemas territoriales medioambientales, urbanos e infraestructurales de nivel y extensión supramunicipal. Por lo tanto, limitar la perspectiva a las fronteras municipales hace imposible identificar las dimensiones reales y las co-

nexiones entre recursos medioambientales y paisajísticos, y comprender el funcionamiento de los ciclos naturales; además, dificulta la comprensión de las conexiones entre éstos y las dinámicas socioeconómicas, urbanas y de movilidad.

En términos de gobierno del territorio, la solución de estos problemas necesita una amplitud de la perspectiva y una actuación que vaya más allá de los límites de la ciudad. El nivel de aplicación al que debe referirse el Plan Regional tiene que coincidir con un ámbito territorial supramunicipal nuevo, cuya delimitación no esté definida, sino que derive de las características específicas de los diferentes sistemas urbanos presentes en el territorio.

En Italia, en particular, la estructura urbanística típica está caracterizada por sistemas urbanos policéntricos, cuya conformación ha estado determinada históricamente por factores medioambientales, morfológicos y económicos. Estos sistemas, frecuentemente de dimensiones intermedias, presentan una estructura avanzada de la base económica y una intensidad de conexión con la infraestructura de nivel superior relativamente elevada. Ya desde hace algunos años, la imagen de estos sistemas coincide precisamente con la de la red: la metáfora de mayor éxito en varios sectores interesados en el estudio de sistemas urbanos y territoriales policéntricos, tanto en términos de definición de los análisis sociales y medioambientales, como de los procesos teóricos y prácticos asociadas (BURGER & *al.*, 2014; PALERMO, 2011).

Desde la óptica de la planificación integrada descrita en el presente trabajo, las redes de ciudades pueden representar un ámbito de intervención privilegiado, porque las decisiones de planificación y de gobierno del territorio pueden estar determinadas por una visión estratégica unitaria.

Dentro de dichas redes de ciudades, de hecho, se pueden buscar políticas y enfoques metodológicos comunes que tengan reglas y rasgos generales compartidos y formalizados, aun reconociendo la necesidad de desarrollar las capacidades locales de valorar sus propios recursos específicos. Tanto las actuaciones de mejora y regeneración de lo existente, como el diseño y la organización de nuevas zonas de la ciudad pueden reflejar las especificidades de las características medioambientales y de las tradiciones culturales y tecnológicas de cada lugar, así como de las diferentes políticas económicas y sociales; de

tal manera, pueden permitir la activación de un proceso de cooperación competitiva entre los territorios y las redes de ciudades, tanto entre sí, como en relación con un ámbito más amplio.

Desde una perspectiva de transformación en sentido ecológico del espacio urbano, para responder a la necesidad de reducir los niveles de presión de las actividades urbanas, la planificación integrada con dirección regional debe promover la formación de redes de ciudades para facilitar la aplicación de pautas metodológicas dirigidas a una planificación ecológicamente sostenible.

El Plan Regional, en virtud de su amplia visión territorial, se encargará de identificar y delimitar un número determinado de redes de ciudades en las que encaminar una planificación integrada sostenible. Su definición debe depender seguramente de criterios geográficos (proximidad física, etc.), pero, sobre todo, de criterios relacionales (afinidades culturales, económicas, sociales, etc.). A este respecto, es fundamental que las administraciones municipales involucradas compartan plenamente las decisiones regionales.

En las redes de ciudades así identificadas, el Plan Regional debe estudiar el impacto que las decisiones de planificación y desarrollo seguidas han tenido sobre el territorio, su crecimiento y la población que allí vive, estudia y trabaja (TURCU, 2013). Debe, en definitiva, reconocer las dificultades y los factores críticos que han obstaculizado la sostenibilidad del territorio para determinar las respuestas más eficaces a cada problema y los enfoques de intervención prioritarios (objetivos estratégicos).

A partir de los objetivos estratégicos identificados, el Plan Regional debe desempeñar un papel eficaz de dirección de la coplanificación entre ciudades, orientando las previsiones urbanísticas que producen efectos relevantes fuera de las fronteras administrativas de cada Entidad. Estas directrices deberán obligatoriamente incorporarse en los Planes urbanísticos de los Municipios, cada una en lo que le compete, para dar respuesta a las necesidades del ecosistema urbano y a las complejas interacciones entre los procesos humanos y naturales, facilitando las necesidades emergentes de resiliencia.

Asimismo, para cada red de ciudades, el Plan Regional debe coordinar la consecución, a escala local, de los objetivos estratégicos defini-

dos, desempeñando funciones de evaluación, verificación y seguimiento de todas las actuaciones establecidas por los Municipios.

El papel fundamental del Plan Regional es, por lo tanto, el de garantizar que dichas actuaciones sean acordes con los objetivos fijados, que se incorporen en las herramientas de planificación municipal y que se implementen en los plazos establecidos a través de los Planes operativos y/o de aplicación.

Esto puede permitir la construcción de un itinerario estratégico para el desarrollo sostenible a través de la realización coordinada y conjunta, a nivel local, pero con dirección territorial, de una pluralidad de actuaciones coherentes, que tengan en cuenta la influencia de eventos futuros, de posibles evoluciones y cambios, y estén preparados para revisar (en su caso) los objetivos elegidos o las actuaciones inicialmente establecidas para su cumplimiento (MASCARUCCI, 2010).

Para que el Plan Regional sea más eficaz en esta función, es fundamental que el nivel regional prevea ulteriores instrumentos de supervisión y seguimiento de afianzamiento del Plan. Algunas leyes regionales italianas ya van en este sentido. En Calabria, por ejemplo, la administración regional ha previsto poner en valor su función de coordinación e interacción con las planificaciones subordinadas, a través de un Observatorio sobre las transformaciones territoriales. Esta herramienta, aún pendiente de activación, podría contribuir al seguimiento de la coherencia de las actuaciones de los Planes Municipales con los objetivos estratégicos perseguidos, al permitir la compaginación de todos los elementos del complejo diseño regional.

1.3. Identificación de los objetivos estratégicos

En el proceso descrito hasta aquí, una de las fases fundamentales es la identificación de los problemas que ponen en riesgo la sostenibilidad de las redes de ciudades; a partir de esta fase, el Plan Regional puede, por consiguiente, identificar los objetivos estratégicos de desarrollo sostenible.

La perspectiva que el Plan Regional debe utilizar, a este fin, debe ser de tipo sistémico: es cada vez más evidente que enfoques sectoriales, desconectados de una consideración global e integrada del «espacio» afectado, pueden llevar a unas retroactividades de origen sistémico

muy graves; una serie de intervenciones por partes o subsistemas podría admitirse siempre, que se enmarquen en una visión de conjunto del territorio sujeto a transformación.

Desde este punto de vista, las ciudades de la red deben considerarse como un «ecosistema complejo, dinámico y heterótrofo» (NICOLETTI & CARDARELLI, 1978) compuesto por subsistemas integrados; hay que definir la formación y las interrelaciones entre estos sistemas, sobre la base de indicadores de sostenibilidad medioambiental que hacen referencia a todos los componentes específicos. Es útil destacar que no se puede hablar de sostenibilidad sin tener en cuenta los contextos, y no se pueden definir parámetros aplicables a cualquier sistema urbano. Por esta razón, el Plan Regional debe identificar unos procedimientos «específicos», a partir de las características únicas de cada territorio, que permitan identificar unos objetivos específicos (HARTMUTH & *al.*, 2008; HIGUERAS, 2006; MARTINOTTI, 1998).

En la segunda parte se presentan los resultados de un estudio llevado a cabo sobre una red de ciudades del sur de Italia, de tamaño medio y elevada densidad; este estudio ha detectado, a través de un enfoque sistémico, los problemas que han comprometido la sostenibilidad y, por lo tanto, los objetivos estratégicos útiles para construir un sistema urbano que tenga como puntos fuertes y excelencia la calidad de vida, del medio ambiente y de la oferta de servicios (FOXON & *al.*, 1999).

3. Objetivos y estrategias de desarrollo sostenible para una red de ciudades: el caso del área urbana de Cosenza

El sistema urbano objeto de estudio está ubicado en la zona norte de Calabria: una región del sur de Italia (ver FIG. 1) cuya estructura urbana se presenta dispersa y fragmentada, sin aglomeraciones urbanas de gran tamaño.

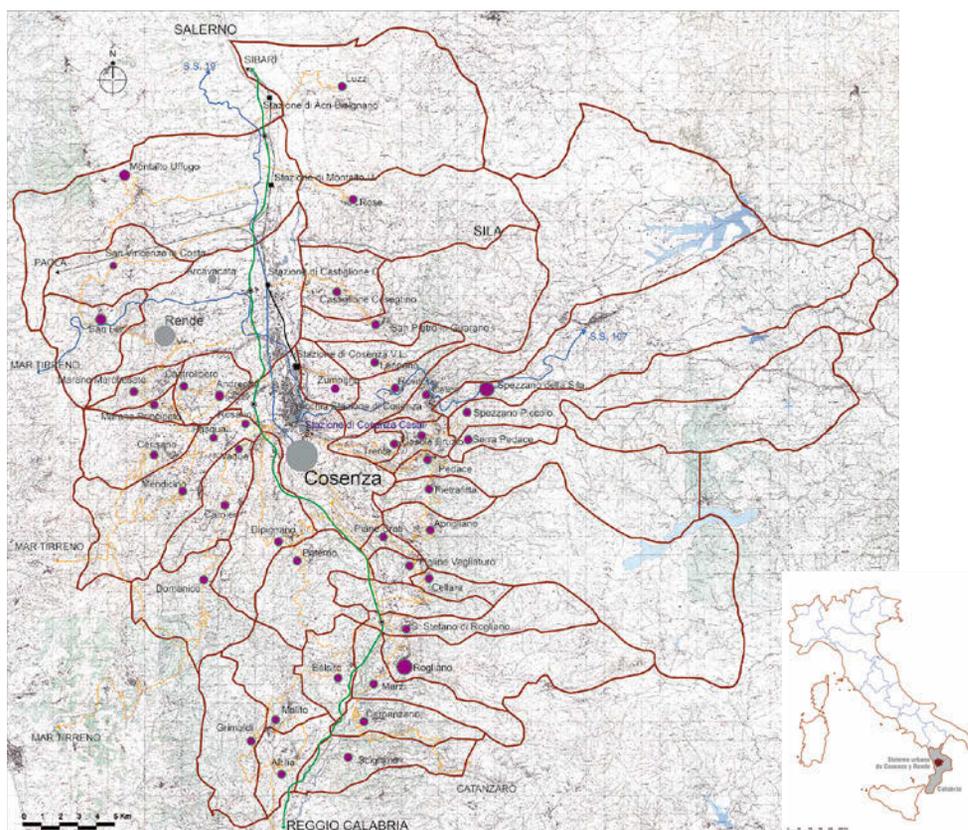


Fig. 1/ Área urbana de Cosenza

Fuente: elaboración propia 2016.

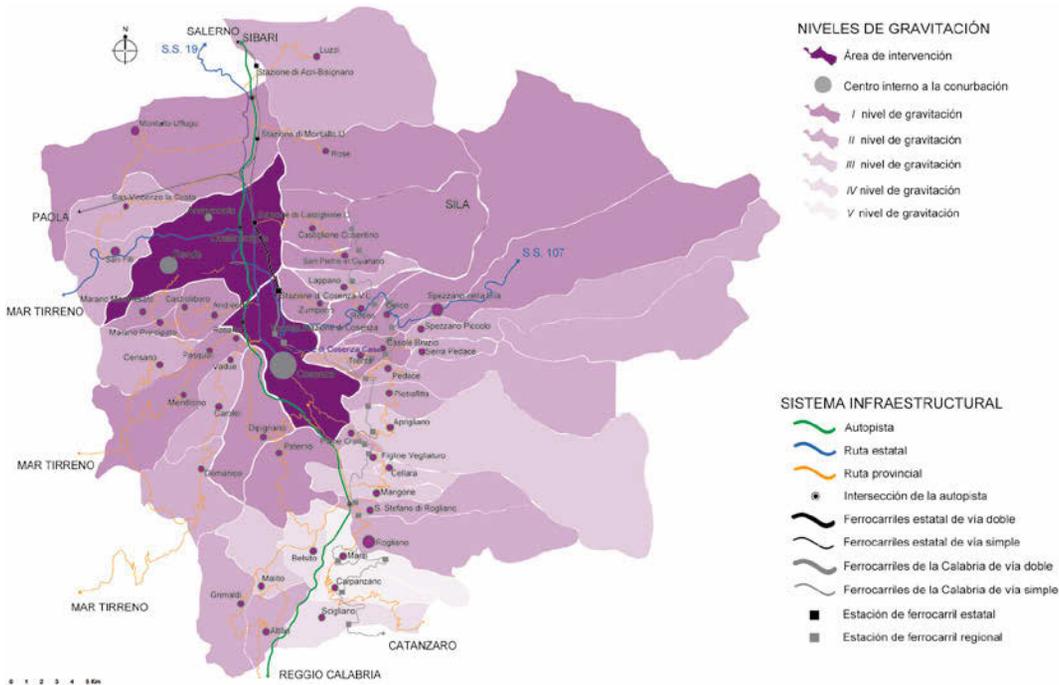


Fig. 2/ Niveles de gravitación de los municipios del sistema urbano hacia la capital

Fuente: FESTA & al., 2010.

En Calabria, las ciudades (de tamaño medio-pequeño) representan partes importantes y «estratégicas» de la identidad cultural regional. Son nudos de conexión a las redes globales y espacios de toma de decisiones complejas; por esta razón, desempeñan un papel de guía en la identificación de las estrategias de desarrollo local y en la construcción de las políticas públicas. En este marco, el sistema de pequeñas ciudades que gravita alrededor de las grandes ciudades adquiere el carácter de una red de nudos de desarrollo económico regional. Esta red constituye, potencialmente, el único sistema capaz de dirigir el proceso de reorganización y reequilibrio del territorio regional.

3.1. El sistema urbano de Cosenza

Entre los pocos sistemas urbanos presentes en Calabria, el sistema urbano de Cosenza es reconocido como el más avanzado y equilibrado, presentando una estructura compleja, formada por las poblaciones más extensas de Cosenza y Rende que se funden en una única

aglomeración urbana. Cosenza y Rende constituyen el núcleo central del sistema urbano en torno al cual se encuentran poblaciones más pequeñas (estos también sin solución de continuidad entre sí o con la conurbación principal) ubicados en las colinas alrededor del Valle del Crati (COLUCCI & al., 2009). Para estas poblaciones, la capital siempre ha ejercido papel de atracción, debido a la fuerza de su estructura económica de tipo terciario; este poder de atracción ha determinado, a lo largo de los años, un elevado nivel de gravitación de los diversos ayuntamientos hacia la capital⁵ (ver FIG. 2).

En la actualidad, sin embargo, el crecimiento urbano se concentra en una conurbación lineal que se está extendiendo hacia el norte, con un crecimiento edificatorio, especialmente elevado, en el Municipio de Rende y una edificación intensa también en el territorio aledaño de Montalto Uffugo.

Todo esto ha ocurrido gracias a una política que ha combinado memoria histórica y tradi-

⁵ Los resultados se han obtenido de un estudio sobre la demanda de movilidad y oferta de transporte en el sistema urbano. En particular, se hace referencia al indicador de accesibilidad de los municipios hacia la capital, determina

do con el método clásico de las matrices origen-destino y basado en el número de conexiones de los servicios de transporte público (FESTA & al., 2010).

ciones culturales de las comunidades con la modernidad y la necesidad de procesos sociales y económicos altamente innovadores. En particular, en los últimos treinta años, y con creciente velocidad, se han producido dinámicas de integración en las funciones, en el diseño urbano y de infraestructuras, en los aspectos socioeconómicos y las prácticas, y usos de los residentes (CITY OF COSENZA, 2009). Los polos urbanos se han acercado, densificado, integrado y unificado; se han configurado progresivamente como un sistema social territorial dotado de una identidad autónoma muy evidente en el contexto regional, aun manteniendo la dualidad desde el punto de vista administrativo. Las principales señales de identidad de esta conurbación están representados como contenedores de funciones superiores y valiosas (el centro de Cosenza y, en particular, su casco antiguo) y motores de innovación y desarrollo (el sistema de investigación científica y tecnológica de la Universidad y, en medida más modesta, aunque significativa para esta escala, la zona industrial de Rende).

En lo específico, el entorno urbano, dentro de la conurbación, presentan rasgos interesantes. Las dos ciudades centrales tienen sus cascos antiguos en colinas y la nueva urbanización ha ido expandiéndose en las zonas que bajan hacia los ríos. Los núcleos históricos tienen un gran valor, aunque presentan características distintas. El de la capital está caracterizado por su valor histórico-cultural, debido a la presencia de muchos edificios monumentales, resultado de una cultura aristocrática que desde siempre ha caracterizado la historia de Cosenza. El casco antiguo de Rende, en cambio, tiene un valor rural, resultado de una economía ligada a la cultura campesina.

Descendiendo desde los dos cascos antiguos, las zonas de expansión urbana se han ensamblado entre sí. En la actualidad, estas zonas presentan una forma lineal, densa y homogénea con algunos elementos diferenciadores (tipologías de edificaciones, funcionalidades socioeconómicas, etc.). Cosenza se presenta como una ciudad aún incompleta, con un desarrollo urbanístico y edificatorio gradual que va de la implantación decimonónica a las ampliaciones relativamente limitadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx. Mientras que, la edificación de las zonas nuevas de Rende se remonta a los últimos treinta años y ha ocurrido con una dinámica muy acelerada, debido al crecimiento de la Universidad de Calabria.

La presencia de la Universidad, de hecho, ha revolucionado todo el sistema social, económi-

co y medioambiental del área y ha determinado transformaciones profundas en el territorio y en su organización. Se trata de una transformación dinámica que tiene una incidencia cada vez mayor en la calidad de vida y en la dimensión habitacional y relacional del área urbana, en el sistema de relaciones urbanísticas y en el funcionamiento de las complejas relaciones que afectan a los asuntos sociales, económicos, logísticos y medioambientales.

Este crecimiento urbanístico, sin embargo, tiene como contrapeso una disminución en términos absolutos de la población total de la conurbación en el período 1981-2015. La cifra negativa total se debe básicamente a la disminución de la población de Cosenza, que registró una pérdida neta de aproximadamente 40.000 habitantes en el período de referencia, mientras que en el mismo período Rende tuvo un crecimiento constante de la población, con un incremento de más del doble.

Esta tendencia del centro de gravedad de la conurbación a desplazarse hacia el norte se ve compensada, por otro lado, por el reciente lanzamiento de la nueva imagen y el nuevo papel de Cosenza y, sobre todo, por el empuje hacia una mayor densificación propiciada por el desarrollo urbano a lo largo del eje conocido como *Viale Parco*.

Todo ello parece configurar una evolución de la conurbación hacia una forma de ciudad más compacta. La conurbación parece asumir una formación alargada y desflecada, pero al mismo tiempo adquiere mayor densidad y peso en su cuerpo central.

Durante las últimas décadas, a pesar de una sensible disminución de vecinos en la capital, la conurbación ha crecido, pero lo hizo de manera poco sostenible, agrediendo el territorio alrededor, el campo y el típico paisaje de colinas del Valle del Crati. Ha devorado hectáreas de suelo y de hecho ha anulado aquella discontinuidad que hace no más de treinta años dividía los entramados urbanos compactos de la ciudad de los centros rurales que gravitaban a su alrededor.

Los problemas del sistema urbano de Cosenza-Rende pueden derivarse de este desarrollo urbano incontrolado y vertiginoso, además de en varias cuestiones no resueltas que se debaten ya desde hace muchas décadas. Entre éstas, es predominante la cuestión de la planificación municipal, realizada de manera autónoma por parte de cada administración, sin prever ninguna forma de concertación.

2.2. Descripción de la metodología de la investigación

El estudio, llevado a cabo en el contexto estudiado, y con un enfoque sistémico, ha evaluado el nivel de calidad de vida del sistema urbano y sus factores críticos, recurriendo a grupos de indicadores organizados en dos familias, en relación a la satisfacción: de las necesidades primarias (actividades y servicios, accesibilidad y movilidad, vivienda) y de las necesidades psicológicas (sentido de pertenencia e identidad, oportunidades de acceso a la naturaleza). Los grupos de indicadores son tratados transversalmente, con referencia a los elementos físicos del territorio en el que interactúan el sistema natural, el sistema social y

el sistema económico, o sea el entorno natural, el espacio urbano y las redes (ver FIG.3).

Este enfoque ha permitido definir, para cada uno de estos elementos físicos, los objetivos estratégicos de sostenibilidad urbana.

Entorno natural

El indicador que ha permitido definir los factores críticos y los problemas relacionados con el entorno natural se refiere a «paisaje y territorio» (ver FIG.4), para medir la huella urbana sobre el paisaje periurbano, es decir, para evaluar el estado de conservación de los

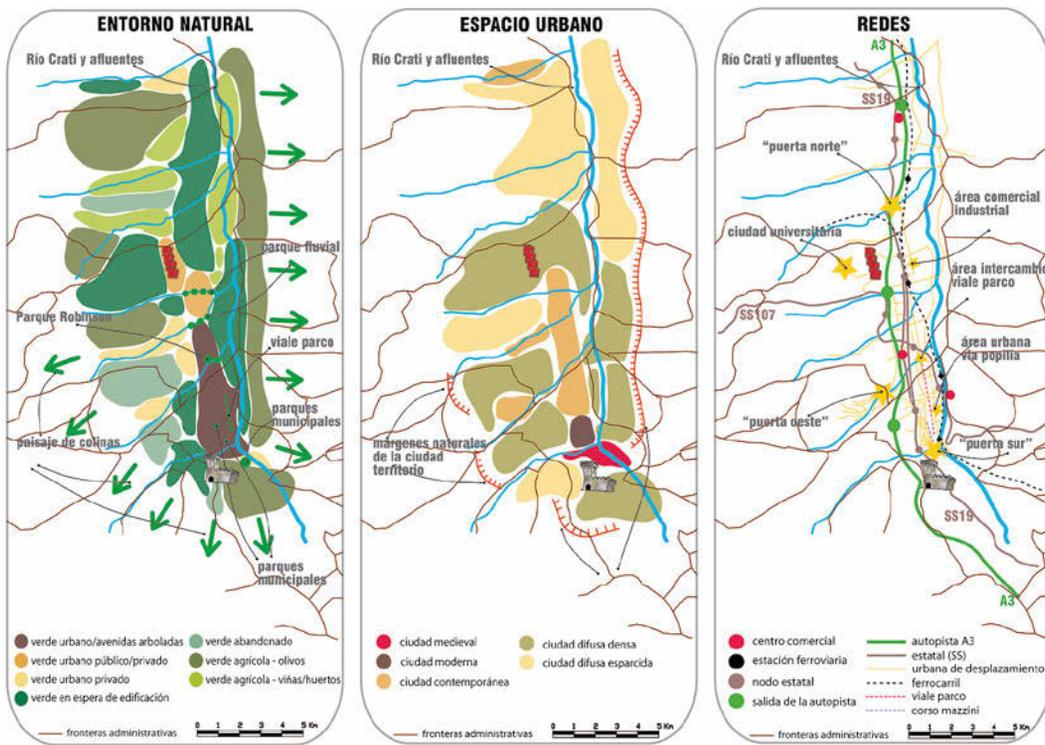


FIG. 3/ Elementos de análisis de la conurbación

Fuente: IMBESI & al., 2009

FIG. 4/ Grupo de indicadores para el Entorno Natural

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Paisaje y territorio	Consumo de suelo	Superficie edificada/superficie de poblados total (%)	7,3	16,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

elementos naturales en oposición a la presión antrópica ejercida por los centros urbanos. A este respecto, se evidencia que el área de Cosenza presenta una elevada antropización que ha eliminado, en muchos casos, numerosos aspectos rurales y naturales típicos del Valle del Crati; además, siguen existiendo procesos de dispersión urbanística (*urban sprawl*) comunes a muchas otras áreas urbanas del País, reforzados por la presencia de los municipios aledaños que ejercen una presión urbana sobre el paisaje natural proporcional a su proximidad al centro de la conurbación. Este fenómeno afecta el área de Rende, en particular, que en los últimos años ha visto muchos distritos y aldeas rurales de su territorio desartrollarse de forma exponencial.

A partir del análisis de estos indicadores, es fundamental que el área urbana aproveche de forma óptima las características orográficas y paisajísticas del territorio para crear un sistema medioambiental único, basado en la integración entre el sistema de parques urbanos, nuevos o existentes, y el sistema de ríos y torrentes que surcan el tejido urbano. Este amplio sistema verde, que se extendería a lo largo y ancho del territorio y tejido urbano, debe ser la clave de lectura del territorio (CHIESURA, 2004).

En este marco, por lo que se refiere a los aspectos naturales y paisajísticos, se debe intervenir para crear un sistema urbano ecológico-medioambiental orgánico con acciones de valorización y protección dirigidas a la salvaguarda y regeneración del medio natural, y también a la restauración, conservación y protección de la biodiversidad en la conurbación. A este respecto, debe dedicarse una atención especial a la valorización de los ríos, a través de la reconstrucción de la red fluvial medioambiental y de la biodiversidad que la degradación y el abandono han contribuido a arriesgar. Asimismo, deben identificarse medidas para contrarrestar el fenómeno de la dispersión urbana y la urbanización incontrolada que están mermando el medio natural y el paisaje típico del Valle del Crati; dichas medidas deberán dirigirse a recompartar el tejido urbano y aprovechar los vacíos en su interior para reducir el excesivo consumo de suelo y desarrollar aquellas áreas limítrofes que constituyen las últimas intrusiones de la urbanización en el medio rural. Serían oportunas, además, acciones dirigidas a la protección y valorización del espacio agrícola y de las muchas producciones típicas locales, sobre todo en una perspectiva de desarrollo económico de matriz agropecuaria.

Espacio Urbano

El espacio urbano representa seguramente el elemento más importante para comprender el nivel de calidad de vida de los habitantes. A través de las características del espacio urbano es posible comprender si el entorno en el cual se vive posee las características y los atributos mínimos de calidad de vida necesarios para que una ciudad pueda definirse sostenible.

En el caso de estudio, el análisis se ha llevado a cabo teniendo en cuenta los siguientes grupos de indicadores (ver FIG.5):

- a) «*verde urbano*», para evaluar la cantidad y calidad de los espacios verdes en relación a una serie de requisitos (centralidad respecto a la vida y a las necesidades concretas de los ciudadanos, funcionalidad, calidad estética, seguridad, dotación, presión urbanística y mantenimiento). En el área urbana, el análisis de calidad se ha aplicado a aquellos espacios verdes que, por sus características y especificidades, constituyen parques públicos de rango urbano o superior. Del análisis resulta que, en general, los parques del área urbana son suficientes y presentan una condición medianamente aceptable, alcanzando niveles excelentes en algunos casos;
- b) «*actividades y servicios*», para verificar si la cantidad y tipología de las actividades terciarias y de los servicios urbanos y de barrio responden correctamente a las necesidades de la población y si su distribución en el territorio es homogénea y racional. Con respecto a las actividades, el análisis revela que el área urbana cuenta con una economía basada predominantemente en el sector terciario. Este sector, sin embargo, atraviesa en la actualidad un período de gran dificultad, debido tanto a la crisis global, como a las políticas locales de los últimos años. Éstas han favorecido el desarrollo del sector de la gran distribución y de los grandes centros comerciales, en detrimento de las pequeñas empresas familiares. En lo que atañe a los servicios, el análisis evidencia que la ubicación de algunos de ellos en el área urbana constituye un problema en términos de accesibilidad. Los servicios primarios básicos (hospital, fuerzas del orden, etc.), por ejemplo, se encuentran en ejes viarios de tráfico intenso y en algunos casos descentralizados con respecto al eje longitudinal del área urbana, con lo que no siempre resultan ubicados de manera eficaz para las necesidades fundamentales de

- los dos municipios y de los circundantes;
- c) «*periferias*», que desde siempre constituyen un punto crítico de las ciudades, con respecto a la accesibilidad y la dotación de servicios. La conurbación presenta numerosas áreas periféricas bien reconocibles. Éstas se caracterizan, desde un punto de vista morfológico, por un diseño urbano no homogéneo y, desde un punto de vista funcional, por la escasez de servicios, de zonas verdes públicas y de conexiones eficaces con los centros urbanos;
- d) «*identidad*», para cuantificar el nivel de valoración de los factores histórico-culturales considerados importantes a efectos de la identidad y para evaluar en qué medida la transformación de los espacios urbanos influye en la identidad propia de los territorios. En el área urbana se evidencia una escasa valorización de las emergencias histórico-culturales y el estado de abandono de los cascos históricos. La situación es especialmente delicada en el casco histórico de Cosenza, uno de los más grandes del sur de Italia. Si por un lado se encuentra en estado de abandono, por otro lado precisamente este estado de abandono ha permitido su preservación de transformaciones que en otros cascos históricos han causado daños irreversibles;
- e) «*patrimonio inmobiliario*», para evaluar el *stock* de viviendas con referencia a su consistencia y calidad de alojamiento. Esto es importante tanto desde el punto de vista de las técnicas de construcción, como del ahorro energético, elementos fundamentales para establecer el nivel de calidad de vida. Con respecto a la consistencia, el análisis revela que toda el área urbana presenta una cantidad considerable de viviendas en desuso, ubicadas principalmente en el municipio de Rende; se trata de un fenómeno determinado por la especulación inmobiliaria masiva de las últimas décadas. En términos cualitativos, se evidencia una situación diferente entre los dos municipios: en Cosenza, la mayoría de los edificios presenta valores cualitativos muy bajos, mientras que el municipio de Rende cuenta con un alto porcentaje de edificios de nivel medio y medio-alto.

En lo que respecta al urbanismo, un objetivo fundamental para una conurbación sostenible radica en la protección y valoración de su patrimonio identitario: tradiciones, características únicas, peculiaridades y memoria histórica. El redescubrimiento y la valoración de la identidad local de Cosenza y Rende debe pasar prioritariamente por la rehabilitación de los dos

FIG. 5/ Grupo de indicadores para el Espacio Urbano

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Verde urbano	Dotación media*	Superficie de verde público/total habitantes (m ² /habitantes)	11,2	15,8
Actividades terciarias	Dotación media*	Superficies para actividades terciarias/total habitantes (m ² /habitantes)	14,4	12,7
Servicios urbanos	Dotación media*	Superficie para servicios/total habitantes (m ² /habitantes)	9,9	14,1
Periferias	Dotación media*	Superficie para servicios/total habitantes en barrios periféricos (m ² /habitantes)	2,3	6,4
Identidad	Consistencia viviendas históricas ocupadas	Viviendas históricas ocupadas/total viviendas ocupadas (%)	8,3	7,7
	Tamaño medio viviendas ocupadas	Total superficie viviendas ocupadas/total habitantes (m ² /habitantes)	43,3	47,7
Patrimonio inmobiliario	Potencialidad de uso	Viviendas inocupadas/total viviendas (%)	17,2	13,8
	Edad media del patrimonio inmobiliario	(años)	33,0	23,9
	Incidencia de edificios de calidad	Edificios en bueno y excelente estado/total edificios (%)	58,3	85,0

* Elaboración de datos recopilados directamente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

cascos antiguos, que ahora están descentralizados con respecto al corazón de la conurbación; además, se debería prestar especial atención a la recuperación del patrimonio histórico-arquitectónico que contienen y a la preservación y conservación de las antiguas tradiciones socioculturales e histórico-antrópicas.

Se debe prestar, también, una atención particular a la rehabilitación y regeneración de los barrios periféricos o degradados, para eliminar su aislamiento del resto de la conurbación y permitir su desarrollo en una posición próxima a los principales ejes de conexión y en plena armonía con el medio natural, haciendo que estos barrios sean perfectamente incorporados en el amplio sistema de áreas verdes y cauces fluviales que caracterizan el territorio y todo el entramado urbano.

Se debería conceder análoga importancia a la reorganización de las funciones y de los servicios en el territorio, con el fin de iniciar un proceso de relanzamiento de las actividades terciarias en el centro urbano, incluso reconsiderando las políticas sobre la gran distribución. Sería conveniente, asimismo, crear nuevas polaridades urbanas temáticas —en los espacios vacíos y en las áreas abandonadas localizadas dentro del tejido urbanizado— donde instalar servicios y funciones todavía no presentes en el territorio y capaces de hacer el sistema socioeconómico del área urbana aún más completo y eficiente.

Es estratégico, además, reconsiderar el papel de la Universidad dentro del área urbana (FERNANDEZ-ESQUINAS & PINTO, 2014). Esto es necesario para poner en marcha acciones dirigidas hacia una mayor integración con el territorio, apuntando sobre todo a las infinitas

posibilidades brindadas por la investigación aplicada (*spin off*, recaídas en el sector industrial, etc.).

Un objetivo ulterior está relacionado con la inclusión y regeneración; es importante que toda el área urbana sea un organismo compacto y unitario conectado en red, no solamente desde el punto de vista físico, sino también social (GLASSON & WOOD, 2009). Es necesario, por eso, actuar tanto en los barrios más periféricos, marginados y aislados, para rehabilitarlos e integrarlos en el tejido urbano central, para las necesidades de los colectivos afectados más desfavorecidos y más vulnerables. A este respecto, es conveniente lanzar políticas sociales a través de las cuales se puedan mantener los precios de los alquileres asequibles para permitir el acceso al amplio patrimonio de viviendas en desuso para aquellas clases sociales con pocos medios, aunque no tanto como para poder ser incluidas entre los beneficiarios de viviendas económicas y sociales (familias con una única fuente de ingresos, parejas jóvenes, etc.). A medio y largo plazo, estas políticas permitirían, además, hacer la conurbación más atractiva e invertir la tendencia actual, cada vez más marcada, a la despoblación.

Redes

En lo que respecta a las redes, el estudio hace referencia a dos grupos de indicadores fundamentales (ver FIG.6):

- la «*accesibilidad*», para evaluar la localización y dimensión de la red de infraestructuras y, por consiguiente, para medir el nivel de accesibilidad y disponibilidad de los si-

FIG. 6/ Grupo de indicadores para las Redes

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Accesibilidad	Dimensionamiento de la infraestructura lineal	Superficie infraestructura lineal/total superficie municipal (%)	1,52	0,76
	Dimensionamiento de la infraestructura puntual	Superficie infraestructura puntual/total superficie municipal (%)	0,55	0,37
Movilidad	Uso transporte privado	Habitantes que utilizan transporte privado/total habitantes que se desplazan (%)	60,0	78,1
	Uso transporte público	Habitantes que utilizan transporte público/total habitantes que se desplazan (%)	12,5	9,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

tios y servicios. El análisis se ha efectuado en términos de la facilidad con la cual los individuos pueden alcanzar las diferentes funciones urbanas (productivas, comerciales, sociales) distribuidas en el territorio. El territorio del área urbana está caracterizado por una red viaria obsoleta y a menudo congestionada, predominantemente longitudinal y con un entramado transversal poco desarrollado. El resultado es que muchas áreas de la conurbación resultan poco accesibles o hasta poco conectadas entre sí. Los mismos polos principales del área urbana, el centro histórico de Cosenza y la Universidad, que se encuentran en los extremos opuestos de la conurbación, de hecho no están conectados entre sí; resultando, por tanto, periféricos con respecto al centro de la ciudad. Esto ha determinado, de hecho, una escasa integración del polo universitario con el territorio y la imposibilidad de distribuir de forma más extendida la residencialidad de estudiantes;

- b) la «movilidad», que constituye el conjunto de los indicadores relativos a la calidad medioambiental de las calles urbanas y a la calidad de la movilidad interna de la conurbación. El área urbana de Cosenza-Rende presenta niveles de difusión de tráfico de vehículos muy elevados. Esto ocurre, sobre todo, en la proximidad de las vías de tráfico mixto que cruzan longitudinalmente el centro urbano. En particular en Cosenza, las calles presentan niveles de congestión del tráfico muy elevados, debido también a la presencia en el centro urbano de las funciones y servicios básicos propios de un municipio capital; esto determina que estas actividades se perciban como elementos perturbadores de la calidad de vida diaria de los barrios en los que se encuentran.

La relación que existe entre los aspectos relacionales y los objetivos de sostenibilidad es muy estrecha; en particular, la mejora de la accesibilidad y de la movilidad en el área urbana es fundamental para una ciudad que pretende considerarse sostenible (VAN NUNEN, 2011; UN-HABITAT, 2013). Este objetivo debe alcanzarse a través de un fuerte potenciamiento de los sistemas de transporte público que incentive a los ciudadanos a renunciar al vehículo privado y utilizar el transporte público y, que al mismo tiempo permita conectar de forma rápida y eficaz los dos cascos históricos y la Universidad con toda el área

urbana, favoreciendo de tal manera los procesos de integración.

Desde el punto de vista de la infraestructura, todo esto se puede conseguir mediante la realización de un sistema único de transporte público para toda el área urbana, constituido por un transporte rápido rodado que contribuya a descongestionar el tráfico urbano y a conectar mejor la conurbación con los municipios limítrofes. Este sistema debe ir acompañado por una red de pequeñas estaciones intermodales equipadas para el intercambio de transporte de urbano a extraurbano, ubicadas en puntos periféricos, pero estratégicos, en el área urbana (entradas de la autopista, estación ferroviaria, Universidad, etc.). Un nuevo sistema de accesibilidad de este tipo impediría el acceso de autobuses extraurbanos en el centro de la ciudad y, al mismo tiempo, permitiría una movilidad interna sostenible a través de un sistema de transporte rápido rodado acompañado de un servicio de *bike sharing* y *car sharing*⁶, con bicicletas de pedaleo asistido y automóviles eléctricos municipales.

3. Conclusiones

Los resultados de la investigación permiten elaborar algunas conclusiones: muchos de los problemas evidenciados en el área urbana de Cosenza (el consistente patrimonio inmobiliario en desuso asociado a un aumento injustificado de nuevas construcciones, la ubicación inconexa de las áreas naturales, la escasa valoración de los recursos (fluviales) son el resultado de decisiones tomadas sin tener una visión estratégica capaz de integrar los procesos de desarrollo con las necesidades de recursos naturales e identitarios; el medio ambiente se ha considerado como una variable subordinada, y no como un elemento que se regula y verifica en cada fase del proceso de planificación.

Por otro lado, problemas como el diseño urbano no homogéneo, la distribución dispersa de los servicios primarios, la falta de un sistema de transporte público único, la escasa integración de la Universidad con el resto del territorio derivan de decisiones de planificación tomadas por varias administraciones de manera totalmente autónoma. Estas decisiones tienen un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos, y efectos que van más allá

⁶ Se trata de servicios que permiten usar una bicicleta (*bike sharing*) o un coche (*car sharing*) previa reserva, recogien-

do y devolviendo dichos medios de transporte en un punto establecido, y pagando una tarifa en función de su uso.

de las fronteras municipales y requieren formas eficaces de concertación entre los territorios interesados.

La situación descrita, respecto al caso del área urbana de Cosenza, no representa un caso aislado en Italia; muchos otros sistemas urbanos presentan los mismos problemas descritos en el presente trabajo, determinados por causas análogas. Las responsabilidades, sin embargo, no pueden recaer únicamente en las administraciones locales.

La organización de la planificación contemporánea (implementada por territorios y por sectores), la escasa coordinación entre las tipologías de Planes y el solapamiento entre Planes relativos a los mismos temas generan una elevada complejidad en el marco de referencia. Las relaciones entre las acciones de transformación y el sistema medioambiental afectado por éstas no están bien definidas, o bien se reconstruyen a través de un elevado número de instrumentos de planificación.

La coexistencia de muchos instrumentos y la poca linealidad de las conexiones entre éstas, por lo tanto, han alterado totalmente el proceso en la fase de selección de las prioridades, los criterios y los objetivos generales de las transformaciones.

La mejora de los instrumentos de planificación urbanística requiere que la evaluación de impacto de las acciones de transformación tenga que ser integrada con los Planes territoriales que ya desde su formación tendrían que incorporar los criterios necesarios para la sostenibilidad medioambiental.

El marco legislativo debe evolucionar en el sentido de identificar ámbitos de coordinación de carácter eminentemente operativo, reconstruyendo un contexto global jerárquico de los diferentes instrumentos y definiendo una lógica de intervención que conecte criterios, prioridades y objetivos.

Los Planes urbanísticos ordinarios deben abrirse cada vez más a un enfoque estratégico, aun manteniendo sus funciones que incluso tendrían que mejorar en términos de orientación e integración. Las características del Plan urbanístico ordinario de carácter territorial regional, por tanto, deben ser conectadas con algunos de los aspectos, exportables dentro del propio Plan, derivados de la planificación medioambiental estratégica (FERNÁNDEZ GÜELL, 2006; PALERMO, 2011).

Esta orientación requiere un enfoque integrado, interactivo e intersectorial que garantice algunas condiciones de método fundamentales para la realización de una urbanística sostenible:

1. la incorporación en los instrumentos de programación y planificación territorial de objetivos de calidad medioambiental y los métodos concretos para su consecución;
2. la ampliación del marco de programación a una escala supramunicipal;
3. la formulación de convenios entre niveles institucionales sobre contenidos indispensables de la visión estratégica;
4. la intervención con acciones locales, diseñadas coherentemente con las decisiones adoptadas en los niveles superiores;
5. la participación pública en el proceso de consulta.

La primera condición se refiere a la interpretación del concepto de sostenibilidad: de poco sirve centrar los Planes en principios innovadores si a ellos no corresponden instrumentos y recursos adecuados para su implementación.

La segunda condición requiere una aproximación estratégica de la planificación de amplia escala, para incorporar a la visión estratégica los contenidos de sostenibilidad establecidos. A este enfoque se han mostrado sensibles algunas leyes en materia de gobierno del territorio de las regiones italianas.

Por el contrario, existe un gran retraso en lo que atañe a una cultura de coordinación entre instituciones capaz de garantizar la tercera condición. El compromiso de cumplir con determinadas decisiones en materia de política urbanística o medioambiental está considerado demasiado limitativo de la voluntad de autonomía de decisión de las Entidades locales. Sería necesario superar los temores de interferencia en las decisiones legítimas de las autonomías locales, especificando bien los ámbitos dentro de los cuales deben actuar las diferentes instituciones. A este respecto, podría resultar conveniente concertar las reglas y fijar sus contenidos inderogables mediante instrumentos convencionales (por ejemplo, «convenios territoriales»), considerando la posibilidad de formas de incentivación económico-financiera.

Sobre la cuarta condición de método, aún quedan dos cuestiones abiertas. La primera se refiere a la elección de las acciones de intervención a nivel local, la segunda se refiere a las

verificaciones de coherencia de estas acciones con los objetivos irrenunciables en los que se basa el convenio.

Las actuaciones de intervención local, capaces de ofrecer una contribución determinante en términos de mejora de la sostenibilidad del sistema urbano, deben considerarse como las herramientas de aplicación de los contenidos propuestos por la visión estratégica. Por ello, deben ser capaces de aplicar concretamente las estrategias compartidas, mediante un diálogo continuo con el ámbito de implementación ejecutiva (viabilidad técnica, conveniencia económica, practicabilidad social). La certificación de su capacidad de contribuir efectivamente a la consecución de los resultados esperados, sin embargo, debe ir más allá del mero control de conformidad de las acciones con las disposiciones urbanísticas de nivel superior. Es necesario, por lo tanto, pasar de una lógica de verificación de la conformidad a una lógica de verificación del rendimiento que las acciones pueden proporcionar en relación al estado general del sistema urbano. Es evidente que la eficacia aplicativa, con respecto a los objetivos estratégicos de sostenibilidad, no depende solo de la capacidad de las acciones de transformación para proponer destinos funcionales u organizar los espacios. Está estrechamente relacionada con su capacidad de crear sinergias con su contexto, insertándose operativamente en las sinergias de sistema (MASCARUCCI, 2010). Para ello, podría la eva-

luación medioambiental estratégica desempeñar un papel fundamental si a su función de calificación del proceso de Plan en términos de verificación se acompañara también una calificación en términos de definición de acciones de transformación *ex ante*.

La última condición se refiere a la estructura del gobierno del territorio. Un patrón de gobernanza territorial orientada al paradigma de la sostenibilidad requiere la previa consecución de un equilibrio, dinámico, entre las decisiones de los gobiernos, de las comunidades y de los grupos (HARDY & ZDAN, 1997). Este equilibrio sólo es posible a través de modelos decisivos caracterizados por una mayor coordinación entre los niveles de gobierno, por la participación masiva de la colectividad y por una atenta evaluación de todas las dimensiones de la sostenibilidad (GAMBINO, 2005).

Las mencionadas condiciones de método seguramente no son exhaustivas para abordar cumplidamente el tema de la sostenibilidad urbana en el gobierno del territorio. Sin embargo, la perspectiva descrita en el presente trabajo podría finalmente permitir la transición de una fase programática a una fase pragmática y estratégica; de una dimensión de calidad teórica a una dimensión de sostenibilidad concreta en la que los estudios realizados hasta ahora puedan expresar su potencial mejorando finalmente los contextos para los cuales se han concebido.

5. Bibliografía

- Aalborg Charter (1994): *Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*. Approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May.
- BREHENEY, M. (1994): «Defining Sustainable Local Development». En *Proceedings of the International Conference: Towards a Sustainable Future. Promoting Sustainable Development*, Manchester.
- BURGER, M. J. & B. VAN DER KNAAP & R. S. WALL, (2014): «Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks». *European Planning Studies*, 22 (4): 816-840.
- CAMAGNI, R. (1996): *Economia e Pianificazione della città sostenibile* (Economics and Planning Sustainable Cities): Il Mulino, Bologna.
- CHIESURA, A. (2004): «The role of urban parks for the sustainable city». *Landscape and Urban Planning*, 68, 129-138.
- CITY OF COSENZA (2009): *COsenza.REnde: un progetto di Città*. City of Cosenza. Extraído de http://www.regione.calabria.it/calabriaeuropa/allegati/programmazione_negozziata/psu/psucosenzarende/strategia_e_obiettivi_psu_cosenzarende.pdf.
- COLUCCI, M. & A. PALERMO & M. F. VIAPIANA (2009): «L'area urbana Cosenza-Rende: dalla lettura degli elementi caratterizzanti il territorio all'indagine di alcuni spunti di riflessione». En: M. Francini (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni*: 17-26, Franco Angeli, Milano.
- FERNANDEZ-ESQUINAS, M. & H. PINTO (2014): «The Role of Universities in Urban Regeneration: Reframing the Analytical Approach». *European Planning Studies*, 22 (7): 1462-1483.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.
- FESTA, D. C. & al. (2010): Un progetto di sistema di trasporto per l'accessibilità dell'area urbana cosentina. En: M. FRANCINI (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole e medie dimensioni*: 267-280, Franco Angeli, Milano.
- FONTI, L. & G. GRECO & M. SCACCHI (2011): «La pianificazione urbana sostenibile: dalla progettazione

- del territorio a scala vasta alle trasformazioni degli insediamenti local». *Proceedings of the XXXII Italian Conference of Regional Science*, Torino.
- FOXON, T. J. & al. (1999): «Useful indicators of urban sustainability: some methodological issues». *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 4 (2): 137-149.
- GAINES, J. & S. JAEGER (2009): *Albert Speer & Partners: A Manifesto for Sustainable Cities*. Prestel, Munich.
- GAMBINO, R. (2005): «Prefazione». En F. MINUCCI (ed.): *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente*, UTET Libreria, Torino.
- GEDDES P. (1970): *Città in evoluzione*. Il Saggiatore, Milano.
- GIRARDET, H. (1992): *Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*. Gaia Books, Londres.
- GLASSON, J. & G. WOOD (2009): «Urban regeneration and impact assessment for social sustainability». *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (4): 283-290.
- HARDY, P. & T. ZDAN (1997): «Assessing Sustainable Development. Principles in Practice. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.
- HARTMUTH, G. & K. HUBER & D. RINK (2008): «Operationalization and contextualization of sustainability at the local level». *Sustainable Development*, 16: 261-270.
- HAUGHTON, G. (1997): «Developing sustainable urban development models». *Cities*, 14 (4): 189-195.
- HIGUERAS, E. (2006): *Urbanismo bioclimático*. Editorial Gili, Barcelona.
- IMBESI, G. & M. F. VIAPIANA & A. PALERMO & al. (2009): «La città dei fiumi». En: M. Francini (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni*: 289-300, Franco Angeli, Milán.
- LIA, F. (2011): «Pianificazione e progettazione urbana sostenibile: individuazione di strumenti informativi e applicativi». Ispra, Roma.
- MARTINOTTI, G. (1998): «Introduzione». En G. NUVOLATI, *La qualità della vita delle città. Metodi e risultati delle ricerche comparative*. Franco Angeli, Milán.
- MASCARUCCI, R. (2010): «Sostenibilità in urbanistica». En: M. C. FORLANI (ed.): *Proceedings of the design workshop of Italian Society of Architectural Technology*. Alinea Editrice, Florenzia.
- MCHARG, I. (1969): *Design with nature*. *Natural History Press*. Traducido en it. ID (1989): *Progettare con la natura*. Muzzio, Padova.
- NICOLETTI, M. & U. CARDARELLI (1978): *L'ecosistema urbano*. Dedalo libri, Bari.
- VAN NUNEN, J. & P. HUIJBREGTS & P. RIETVELD (eds.) (2011): *Transitions Towards Sustainable Mobility. New Solutions and Approaches for Sustainable Transport Systems*. Springer, Dordrecht.
- PALERMO, A. (2011): *Il territorio tra «strutture» e «strategie»*. Franco Angeli, Milán.
- SALZANO, E. (2008): «Livelli di pianificazione e livelli di governo». En *Proceedings del Convegno Luoghi e Logos*.
- TURCU, C. (2013): «Re-thinking sustainability indicators: local perspectives of urban sustainability». *Journal of Environmental Planning and Management*, 56 (5): 695-719.
- UN-HABITAT (2013): *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility. Global report on human settlements 2013*. United Nations Human Settlements Programme. Routledge, Abingdon.
- UNIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 17 de diciembre de 2013.