

Roma: una estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano

Laura Ricci

Catedrática de Urbanismo, Sapienza Università di Roma
Consultora general de la Municipalidad de Roma, Ufficio Pianificazione e progettazione generale para el nuevo Piano Regolatore Generale, entre el 1995 y el 2012

RESUMEN: El PRG '08 de Roma es un caso emblemático por la complejidad y dimensión del territorio interesado, y además porque, en ausencia de un cuadro normativo actualizado a nivel nacional y regional, ha sido un lugar de anticipación, confluencia e innovación de los elementos más significativos de la elaboración disciplinar urbanística en Italia de los últimos veinte años. Este Plan presenta una nueva concepción estructural de la planificación basada en el principio de la co-planificación, y experimenta una nueva forma vinculada a la separación entre componentes estructurales y componentes operativos, con nuevos contenidos disciplinarios: la sostenibilidad ambiental, la movilidad colectiva y la recualificación urbana, y con nuevos mecanismos de actuación centrados en el principio de la equidistribución, con el fin de garantizar la justicia de las opciones de planificación y su eficacia. Un nuevo modelo de planificación que se ha ido configurando a través de la experiencia romana, que se ha sido definido un «laboratorio para la reforma urbanística».

DESCRITORES: Metropolización. Planeamiento. Regeneración urbana. Sostenibilidad urbana. Calidad. Roma

Rome: a strategy of urban and metropolitan re-balance

ABSTRACT: The Rome 2008 Masterplan can be regarded as emblematic, due to the complexity and the size of the territory, and, furthermore, because -in spite of the absence of an updated national and regional regulatory framework- it has been a model of anticipation, confluence and innovation of the main disciplinary elements of urban planning of the last twenty years in Italy. This Masterplan is characterized by a new structural conception of planning based on the principle of cooperative planning, and it introduces the separation between structural components and operational components, as well as other new disciplinary contents: environmental sustainability, collective mobility and urban regeneration; with new implementation

mechanisms focused on the principle of equidistribution, in order to guarantee the equity of planning options and their effectiveness. A new planning model that has been shaped within the Roman experience, which has been defined as a “laboratory for the urban planning reform”.

KEYWORDS: Metropolitization. Planning. Urban regeneration. Sustainability. Urban quality. Rome.



1. Introducción. La reforma de los planes de urbanismo para la recalificación de la ciudad existente

La ciudad contemporánea es hoy el resultado de un proceso de metropolización que, en su mayoría de manera espontánea y caótica, cambió profundamente el uso del territorio, así como el sentido de las problemáticas relacionadas con la ciudad y el urbanismo (FONT, 2007; NEL-LO, 2011; VERDAGUER & VELÁZQUEZ, 2012; IUU, 2013; UREÑA, PILLET & MARMOLEJO, 2013). El debate italiano e internacional sobre la innovación en el planeamiento urbanístico (DE MIGUEL & EZQUIAGA, 2012; OLIVA, 2015) se centra desde hace unos 20 años en algunos temas importantes que se encuentran en el Plan de Ordenación Urbana de Roma (Piano Regolatore Generale di Roma) aprobado en 2008 (PRG

'08), un caso emblemático de experimentación: la relación entre intereses públicos y privados en la definición de reglas y mecanismos de actuación conjunta y equidistributiva para la recalificación de la ciudad existente, el nuevo horizonte metropolitano y la nueva forma del plan para el gobierno de la ciudad contemporánea, la actualización de contenidos disciplinares en consonancia con la evolución de las referencias ecológico-ambientales, culturales y sociales (MARCELLONI, 2000¹; CAMPOS VENUTI, 2003).

Sobre estos temas, de hecho, el largo proceso de elaboración y aprobación del PRG '08, que ha transpuesto todos los avances experimentados desde los primeros '90 dentro de una estrategia de regeneración general, es una referencia ineludible para la planificación en Italia, pero también una «buena práctica» (best practice) a nivel internacional (RICCI, 2001 y 2009). En particular por:

Recibido: 20.09.2016; Revisado: 04.01.2017.

Correo electrónico: laura.ricci@uniroma1.it

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

¹ Este artículo de la revista *Urban* describió el Plan de Roma habiendo énfasis en la forma de elaboración del

Plan, mientras el presente artículo hace énfasis en los contenidos y en los instrumentos de actuación y de equidistribución. Además, describe la evolución del Plan en las fases de adopción en 2003 (*adozione*), de contestación de las alegaciones en 2006 (*controdeduzione*), y de aprobación definitiva en 2008 (*approvazione*).

- Un modelo de equidistribución que, basado en principios nuevos y a través de nuevas herramientas y nuevos mecanismos de actuación, supera los problemas relacionados con la diferencia en el tratamiento de los diferentes derechos públicos y privados otorgados, ofreciendo soluciones innovadoras en relación con los planes de ordenación totalmente prescriptivos.
- Una estrategia morfológico-funcional, definida en un horizonte metropolitano, que se realiza a través de opciones estructurantes co-planificadas que hacen referencia al sistema ambiental, al sistema de Centralidades urbanas y metropolitanas y al sistema infraestructural, que constituyen los componentes de una reorganización policéntrica, sostenible y accesible; la puesta a punto de esta estrategia asume de facto, como matriz de referencia, la construcción de la ciudad pública, el conjunto de los componentes públicos y de uso público relativos a los espacios abiertos, a las áreas verdes, a los servicios, a la movilidad y a la vivienda social, encuadrándolos en un proceso global y compensatorio de regeneración urbana.
- Un conjunto de reglas actualizadas y creíbles que se traducen en la lectura y articulación normativa de los tejidos urbanos, así como en los estándares urbanísticos y ecológicos que dan respuesta a las nuevas referencias culturales y a las nuevas instancias socio-económicas y ambientales emergentes; soluciones que surgen específicamente de la experimentación de la práctica urbana sobre las propuestas de reforma y con la finalidad de innovar y superar el modelo racionalista. Con el fin de adaptarse a las condiciones cambiantes de los contextos, estas reglas garantizan transformaciones urbanas y de edificios que están dirigidas a la recualificación y modernización de la ciudad existente, vinculándolos a proyectos operativos de recursos fundamentales de aire, agua y suelo, persiguiendo específicamente, a partir de un enfoque general pero no ideológico e indiscriminado, la reducción radical del consumo de suelo dentro y fuera de la ciudad más densa.

El PRG '08 es, por tanto, un gran *Proyecto colectivo* reformista, en el cual se han comprometido los mejores conocimientos que, de diferentes formas, han contribuido a su construcción, dando vida a lo que se ha llamado la «Maquina

del Plan». Generaciones de técnicos, cientos de arquitectos, ingenieros, juristas, informáticos y personal administrativo, especialistas e investigadores de otras áreas, personal interno y externo a la Administración de la Ciudad que, de acuerdo con las directrices políticas de los Administradores de la Ciudad, definidos en los Programas de Gobierno de los Alcaldes Rutelli (1993/2001) y Veltroni (2001/2008), bajo la dirección de la Oficina del Plan², con la asistencia del grupo de consultores han trabajado intensamente durante muchos años, entrelazando caminos de vida personal con la «vida» del nuevo Plan y de la ciudad.

En particular, han sido Consultores generales, como Laura Ricci, autora del texto, Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano y Federico Oliva.

2. El PRG '08. Un Plan de reglas públicas y compartidas con los actores y la población

El 12 febrero 2008, el Pleno Municipal (*Consiglio comunale*) de Roma, después de 40 años de vigencia del Plan de Ordenación de 1962 (PRG '62) (CAMPOS VENUTI & OLIVA, 1994), aprobó el Nuevo Plan de Ordenación (PRG '08) de la Ciudad, como colofón de un largo proceso de planificación que, comenzando en 1994, ha conseguido concentrarse y poner en práctica progresivamente la estrategia urbanística global de integración y reequilibrio urbano y metropolitano que constituye su fuente de inspiración.

Por primera vez en la historia de la ciudad, el Plan fue objeto de tres votaciones del Pleno Municipal: en 2003, para la adopción (*adozione*), en 2006 para la contestación de las alegaciones (*controdeduzione*) y en 2008 para la aprobación definitiva (*approvazione*).

En el marco de la legislación vigente, el plan tendría que ser aprobado por la Regione Lazio, el ente territorial de mayor nivel. Sin embargo, el artículo 66 bis de la Ley regional n.38 de 1999³ ha identificado, específicamente para Roma, un procedimiento de aprobación distinto, que establece que el Plan sea finalmente aprobado por el Ayuntamiento, conjuntamente con la ratificación del convenio estipulado por

² Durante los mandatos del Alcalde Rutelli, Director de la Oficina del Plan Maurizio Marcelloni; durante el mandato del Alcalde Veltroni Director de la Oficina del Plan Daniel Modigliani.

³ Cfr. Art. 66 bis «Disposizioni transitorie per la formazione ed approvazione dello strumento urbanistico generale del Comune di Roma» de la Ley Regional 38/99 «Norme sul governo del territorio».

el Alcalde y el Presidente de la Región, como consecuencia de la conclusión de un convenio de coplanificación entre las tres instituciones (MARCELLONI, 2000; CAMPOS VENUTI, 2001 y 2003; RICCI, 2001 y 2009).

Con estos tres actos fundamentales la Ciudad de Roma ha establecido/sancionado un sistema de reglas públicas y compartidas, que tienen por finalidad garantizar a todos los ciudadanos paridad en el ejercicio de derechos y en la atribución de obligaciones. Reglas públicas ya que son reglas ciertas, definidas de una vez para todos y no caso por caso, a través de un instrumento general, y compartidas ya que han sido definidas de modo transparente y justo. Este sistema, por tanto, no prevé reglas definidas a nivel privado, de negocios y contractual, sino exclusivamente reglas públicas para las actuaciones privadas.

El proceso de planificación, que se ha desarrollado a lo largo del gobierno de centroizquierda de los Alcaldes Rutelli (1993/2001) y Veltroni (2001/2008), ha sido abundantemente difundido y debatido públicamente en cada una de sus fases, a partir de su concepción y elaboración, a través de numerosos encuentros, debates y seminarios que han utilizado todas las formas, sedes, modalidades, incluidas las publicaciones y la constante actualización de todos los materiales y documentos del PRG '08 en el sitio internet del municipio de Roma desde finales del año 2000.

Como testimonio del carácter abierto del proceso, se presentaron 7.000 alegaciones/observaciones en su periodo de información pública, que fueron utilizadas, salvaguardando los planteamientos generales del Plan, para su mejora y perfeccionamiento general, estableciendo una relación positiva de colaboración con las instituciones, empresas, asociaciones y ciudadanos.

3. Un Plan emblemático

El PRG '08 es un caso emblemático por la complejidad y dimensión del territorio interesado (129.000 hectáreas), y además porque la ausencia de un cuadro normativo actualizado a nivel nacional y regional, lo convirtió en el lugar de anticipación, confluencia e innovación de los elementos más significativos de la elaboración disciplinar en Italia de los últimos veinte años (ver FIG. 1).

El Plan presenta una *nueva concepción estructural* de la planificación basada en el *prin-*

cipio de la Coplanificación, que experimenta una *nueva forma* vinculada a la separación entre componentes estructurales y operativos con *nuevos contenidos disciplinarios*: la sostenibilidad ambiental, la movilidad colectiva y la recualificación urbana, y con *nuevos mecanismos de actuación* centrados en el *principio de la equidistribución*, con el fin de garantizar justicia y eficacia en las opciones de planificación.

Este es el modelo de plan que se ha ido configurando a través de la experiencia romana de los gobiernos de centroizquierda, que en este caso se ha definido como un «laboratorio para la reforma urbanística».

«Il piano elaborato per Roma può avere, dunque, una valenza esemplare: non solo perché è uno dei più recenti, o perché il Comune di Roma è quello che in Italia ha la più ampia dimensione, ma anche perché questo Piano è la sintesi di tutte le più innovative sperimentazioni disciplinari» (CAMPOS VENUTI, 2001, p 44).

4. Un Plan reformista

El PRG '08 es un caso emblemático de plan «reformista», que reafirma con fuerza el compromiso ético y civil del urbanismo, su finalidad social, la relevancia de su misión para el gobierno y la construcción de la ciudad pública, partiendo de la toma de conciencia de que las principales opciones urbanísticas son claramente políticas, desde el momento en que las políticas y los planes urbanísticos se definen en el tiempo en estrecha colaboración entre elementos disciplinares y estrategias políticas. Y la historia de Roma desde 2008 demuestra claramente cuanto pueden dañar la *discontinuidad política y de gobierno* hasta las opciones más innovadoras y útiles para la Ciudad.

Este Plan desea corregir, a través de una *gobernanza* operativa, el régimen inmobiliario vigente, el desarrollo especulativo y la expansión urbana basada solo en la renta urbana.

Un Plan que, con esta finalidad, persigue un desarrollo que sea consecuencia de la gestión urbana, para permitir un paso efectivo de la fase de las opciones urbanísticas a la de las actuaciones y realizaciones concretas, haciendo que instrumentos y mecanismos de actuación diferentes y nuevos, se conviertan en medios eficaces de actuación ordinaria, incluso en ausencia de una ley que los establezca, y confirmando que la innovación

necesita entrelazar la experimentación en los planes con las leyes. Algunos ejemplos que se explican posteriormente en este artículo son: los Programas Integrados como instrumento de actuación del Plan, los Mecanismos de adquisición compensativa para alcanzar los estándares, el Impuesto sobre el aumento del valor inmobiliario por utilidad pública con la *contribución extraordinaria equivalente a 2/3 del aumento del valor inmobiliario*. La validez de todas estas formas de innovación ha sido sancionada por la Sentencia del Consejo de Estado de 2010.

5. Un Plan Proceso

Para conseguir una mayor eficacia del plan, simultaneando programación y gestión, se establece la connotación procesal de PRG '08, su método dialéctico, el llamado «planificar haciendo», de lo general a lo particular y de lo particular a lo general, que es la base de su construcción y que le permitió liderar la gestión de transformaciones urbanas con coherencia y con la necesaria flexibilidad incluso durante su elaboración (CAMPOS VENUTI, 1984; MARCELLONI, 2000).

Poco después del inicio de los trabajos, en 1995, se definió un esquema general de referencia, el *Poster plan*, que sintetizaba el conjunto de intervenciones programáticas y opciones estructurantes para verificar la coherencia de cualquier intervención posterior. El PRG '08 se fue definiendo en fases progresivas, bien a través de variantes del Plan de 1962 útiles para definir el nuevo Plan, como la Variante de Salvaguardia (1993/2002)⁴ y el Plan de las Certezas (1997/2004)⁵, o a través de la promoción de proyectos considerados estratégicos (p.e. el Proyecto urbano Ostiense-Marconi que posteriormente será definido como una de las nuevas Centralidades del PRG '08).

Esta definición progresiva redirige las actuaciones que podían haberse ejecutado de acuerdo con el plan anterior hacia los objetivos del PRG '08, anticipando con actuaciones concretas las opciones que adoptará el PRG '08.

El «planificar haciendo» es por tanto una operación pragmática, que ha permitido a la Admi-

nistración enfrentarse positivamente y cambiar los criterios que favorecían la renta urbana en el Plan anterior.

6. Un Plan para la regeneración: sostenible, accesible y policéntrico

La estrategia urbanística global de integración y reequilibrio urbano y metropolitano del PRG '08 configura una nueva estructura descentralizada, policéntrica, sostenible y accesible, ya verificada a la luz de la viabilidad económica y de las instancias sociales emergentes.

Una estrategia que además se extiende más allá de los límites municipales y que se inserta en un horizonte metropolitano, encaminado a lograr la integración entre ciudad abusiva y ciudad planificada, para garantizar a todas las comunidades locales los derechos fundamentales a la vivienda, pero también a la salud, educación y, en general, a la ciudad, mediante la construcción de la ciudad pública.

La implementación y gestión de esta estrategia, en consonancia con la fase de metropolización de la ciudad, dirige la transformación urbana prioritariamente a la rehabilitación y modernización de la ciudad existente, provocando procesos virtuosos y compensativos de regeneración medioambiental, persiguiendo concretamente la reducción del consumo de suelo y garantizando la sostenibilidad ambiental, en consonancia con las políticas territoriales y sectoriales generales.

El plan entonces se hace portador de una estrategia de regeneración ecológica, basada en los conceptos de compensación ambiental y del potencial ecológico-ambiental, que conecta concretamente, a través de normas específicas, cada transformación urbanística en la mejora cualitativa de los tres principales recursos, aire, agua y suelo, asegurándose de que cada transformación urbana no sólo no erosiona los recursos, sino que presenta un balance ecológico positivo, persiguiendo así de forma concreta y a partir de un enfoque general, pero no ideológico e indiscriminado, la reducción radical del consumo de suelo, dentro y fuera de la ciudad más densa.

⁴ La *Variante de Salvaguardia* fue adoptada por primera vez en 1991 (Del. CC n. 279/1991) e integrada en 1993 (Del. CS n. 411/1993), modificada en 1995 (Del. CC n. 40/1995) y en 1996 (Del. CC n. 20/1996), y finalmente aprobada en 2002 (Del. GR n. 246/2002).

⁵ La Variante general denominada «Piano delle certezze» fue adoptada en 1997 (Del. CC n. 92/1997), modificada en 2000 (Del. CC n. 176/2000) y aprobada en 2004 (Del. GR n. 856/2004).

7. Sistemas y componentes estructurales

Para implementar la estrategia urbanística global, el PRG '08 establece un *doble nivel de reorganización morfológico-funcional, socio-económico y de gestión*, que expresa la necesidad de un enfoque interescalar e integrado (RICCI, 2001 y 2009):

- Una *reorganización a gran escala*, que se basa en los tres componentes estructurales e invariantes a largo plazo: el Sistema ambiental; el Sistema de infraestructuras de movilidad; el Sistema de las 18 Centralidades de nivel urbano y metropolitano. Estos tres componentes son la *columna vertebral de la estrategia urbanística*, unificando el diseño general de la Ciudad y de su territorio, inserto en el *horizonte metropolitano de las opciones provinciales* y representan, respectivamente, *los límites, las condiciones y el modelo de transformación urbana y metropolitana* (ver FIG. 2).
- Una *reorganización a pequeña escala* para la *recualificación difusa de los sistemas locales*, centrada en una *articulación territorial del Sistema de asentamientos por tipos de Ciudades contiguas* (la Ciudad histórica, la Ciudad consolidada, la Ciudad a reestructurar y la Ciudad de la transformación) que a su vez están articuladas en *Tejidos y Ámbitos* (ver FIG. 3).

Esta reorganización reemplaza la tradicional *zonificación territorial monofuncional*, totalmente incompatible con el principio de la integración funcional que es la base del nuevo Plan, y toma forma a través de un sistema de nuevas reglas, nuevos instrumentos, nuevos mecanismos de actuación.

Prioritariamente, esta reorganización requiere un mayor papel de los 15 distritos, en que se dividió la municipalidad de Roma, bajo el enfoque de gestión.

7.1. El Sistema ambiental

El diseño del Sistema histórico ambiental ha representado, no solo en términos de prioridad sino también temporalmente, *la primera de las tres opciones estructurantes* del nuevo Plan.

El Sistema ambiental comprende 87.800 hectáreas (el 68% del territorio municipal) de áreas

⁶ Cfr. Comune di Roma, «Piano delle certezze», Del. di adozione CC n. 92/1997, Nta, co. 21, art. 3.

protegidas y está compuesto por 11 parques territoriales, por áreas agrícolas y por zonas verdes públicas. Este sistema constituye el potencial ecológico que garantiza, en coherencia con el principio de sostenibilidad, la estrategia de regeneración ecológica de la ciudad. Así mismo establece el límite del Sistema de asentamientos, y la referencia ineludible y «cierta» para cualquier acto posterior de planificación.

La definición del Sistema ambiental ha supuesto además, una supresión cercana al 50% del enorme residuo de edificabilidad privada del PRG del '62 (120 millones de metros cúbicos con destino prevalentemente residencial) emblemático de su sobredimensionamiento, ya que fue un Plan pensado para una ciudad de 5 millones de habitantes. Además, se han suspendido 8,3 millones de metros cúbicos de provisiones edificatorias, de zonas no afectadas por restricciones medioambientales pero consideradas indispensables para los fines de protección del territorio. Para este volumen edificatorio el Ayuntamiento ha establecido el derecho a la compensación edificatoria, a través del principio consagrado por el Plan de las Certezas⁶. Compensación que garantiza los derechos edificatorios residuales privados transfiriéndolos, en igualdad de valores inmobiliarios, a áreas que el Plan considera sostenibles e idóneas para ser transformadas en urbanas y que garantiza al mismo tiempo la cesión de los suelos originales de partida.

Los suelos cedidos derivados de esta compensación, que deben ser destinados a zonas verdes públicas o a zona agrícola, permiten realizar un Sistema de zonas verdes públicas y accesibles para la ciudadanía. El resultado de esta compensación, ejecutada ya al 70%, llevará a adquirir gratuitamente para el patrimonio público 1.774 hectáreas de zonas verdes públicas y agrícolas.

Las compensaciones constituyen por tanto un instrumento para una importantísima operación ambiental y de producción de la ciudad pública.

7.2. El Sistema de las infraestructuras para la movilidad

La estrategia de recualificación a que se refiere el Sistema de las infraestructuras para la movilidad, se sintetizó en el *slogan «la cura del ferro»*, que subraya la necesidad de superar la grave carencia de transporte colectivo, de la cual deriva «la anomalía genética» de

las ciudades italianas, con un sistema viario centrado en la movilidad privada.

El nuevo modelo configura una red global de cerca de 350 km, con 4 líneas de metro y 3 pasantes ferroviarias articuladas con el anillo de circunvalación que se plantea completar. Esta red es en parte resultado de un proceso generalizado de recuperación y reutilización de las infraestructuras existentes, y en parte de nuevas intervenciones y previsiones. Con un total de 215 estaciones, la mitad de los ciudadanos romanos podrán acceder a pie a dicha red. Esta red viene además completada con cerca de 200 km de nuevos corredores reservados al transporte público en superficie y de 50 km de las 6 líneas de tranvía.

Esta red se plantea obtener a través de previsiones y modos de intervención, que integran la recalificación más lógica, la transformación del Sistema de asentamientos con la del transporte ferroviario, llevando el ferrocarril hacia la ciudad existente y, recíprocamente, localizando los nuevos ámbitos a transformar en áreas que vayan a contar con dicha conexión.

Por ejemplo, la actuación de las Centralidades urbanas y metropolitanas está obligatoriamente «sujeta a la realización previa o simultánea de las infraestructuras ferroviarias previstas por el PRG»⁷. En general, la actuación de cualquier intervención indirecta deberá prever la realización previa o simultánea de obras públicas o de interés público, con especial atención a las infraestructuras de movilidad, incluyendo el servicio de transporte público en el marco del Plan y de los instrumentos de actuación⁸.

La red así definida constituye, por tanto, la referencia imprescindible para las principales intervenciones de transformación de expansión y de recalificación, que resultan vinculadas obligatoriamente a la previa o simultánea realización de las infraestructuras ferroviarias (ferrocarriles metropolitanos, tranvías o metro ligeros con plataforma reservada, etc.) previstas en el PRG '08.

7.3. El Sistema de las Centralidades urbanas y metropolitanas

Las *Centralidades urbanas y metropolitanas* configuran una estructura urbana policéntrica,

alternativa a la nunca conseguida propuesta tripolar del PRG '62 (Centro histórico, Sistema direccional oriental y EUR). Estas Centralidades se ubican en relación a los nodos de intercambio modal, los puntos de máxima accesibilidad del sistema de la movilidad urbana y metropolitana, y representan los nuevos polos de la reorganización a gran escala de la periferia, la «inyección de funciones fuertes» que alimentan «desde arriba» los procesos de recalificación.

Este modelo, además de perseguir la descongestión de las áreas centrales, a través de una descentralización racional de las principales funciones, y de responder a las demandas de áreas altamente cualificadas para actividades económicas con fuertes contenidos innovadores, constituye el elemento dinamizador de los procesos de modernización y de revitalización de las áreas más periféricas (MARCELLONI, 2006; UREÑA & ROSSI, 2016).

Se trata de 18 lugares, de los cuales 10 son «con planificación ya definida», para los cuales se aprobaron ya – dentro de la lógica de «planificar haciendo» – instrumentos urbanísticos ejecutivos y programas de intervención, y 8 «a planificar», ambos con destino prevalentemente no residencial.

Para las actuaciones de las Centralidades urbanas y metropolitanas como para todas las intervenciones de particular relevancia urbana, es obligatorio el procedimiento del Proyecto urbano (ver apartado 8) para garantizar la calidad urbanístico-ecológica de dichas intervenciones.

El Sistema de las Centralidades se completa con 52 Centralidades locales que representan los lugares más significativos de las identidades locales, los motores de la reorganización a pequeña escala, de la recalificación difusa de los tejidos. La morfología urbana de cada Centralidad local se define a través de un proyecto público unitario de intervención.

7.4. El Sistema de Ciudades contiguas

En relación a la *recalificación difusa de los sistemas locales*, dentro del Sistema de *Ciudades contiguas*, la propuesta para la Ciudad histórica, 5.000 hectáreas (equivalente al 4% del territorio municipal), es el resultado de un nuevo enfoque que va más allá de la noción clásica de ciudad, centrada en la dimensión

⁷ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co. 9, art. 65 «Centralità metropolitane e urbane».

⁸ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co.12, art. 13 «Norme generali per gli interventi indiretti».

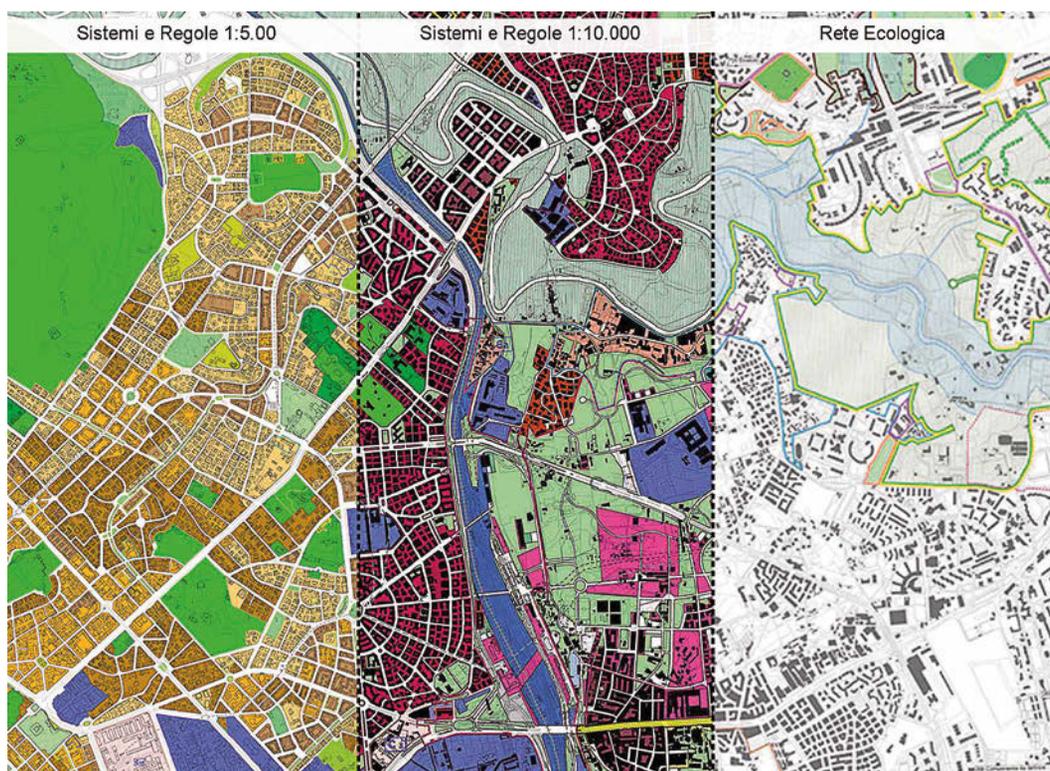


Fig. 4/ Documentos Prescriptivos del PRG '08: Sistemas y Reglas 1:5.000; Sistemas y Reglas 1:10.000; Red Ecológica

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, «Elaborati prescriptivi».

urbana, y de la noción de centro histórico. Esta nueva noción de Ciudad histórica es fruto de una extensión global del principio de conservación como un lugar de innovación, a través de la acreditación de cualquier parte del territorio y cualquier período histórico, hasta el moderno y contemporáneo, y conectado al significado de la memoria colectiva (Carta di Gubbio, ANCSA, 1990). Como consecuencia, la Ciudad Histórica es un territorio mucho más amplio y diverso de lo que se conocía como Centro Histórico.

La Ciudad a reestructurar y la Ciudad de la transformación, 18.000 hectáreas (equivalente al 14% del territorio municipal), representan el principal desafío para la activación de las estrategias de transformación, regeneración y requalificación. Dichas estrategias son activadas por las *nuevas reglas* para la transformación que garantizan la efectividad de la rehabilitación a través de la participación de recursos privados. Los modelos tradicionales de regeneración y requalificación vienen sustituidos por nuevos instrumentos y procedimientos, como los Programas de requalificación (art. 2,

Ley 179/92), los Programas de recuperación urbana (art. 11, Ley 493/93), los Programas integrados (art. 16, Ley 179/92) y los Proyectos urbanos. También los modelos tradicionales vienen actualizados por las nuevas reglas de equidistribución y sostenibilidad ecológica (ver FIG. 4), como sucede con los Planes de reforma interior (Piani particolareggiati) de las zonas ex-abusivas y con los Planes Parciales para vivienda pública (Piano di Zona, Ley 167/62) (ver FIG. 5).

8. Del Plan a la puesta en práctica

La puesta en práctica de la estrategia global, en coherencia con el carácter reformista del PRG '08, se sustancia a través de un sistema de nuevas reglas urbanístico-ecológicas, nuevos instrumentos, nuevos procedimientos y nuevos mecanismos de actuación, que convergen hacia un objetivo generalizado de calidad.

Las *nuevas reglas* tienen la finalidad de asegurar la calidad urbanístico-edificatoria y la sostenibilidad de las intervenciones:

FIG. 5/ PRG '08. Dimensionamento en Superficie útil bruta (Superficie utile lorda - Sul)

Sistema insediativo	Superficie			Pop anagr. 2003			Previsioni del nuovo PRG				
	ha	%	Abitanti	%	SUL residenz.	SUL non residenz.	SUL fless.	Sul Totale	%	% non res. + fless. su tot.	
											ha
Città Storica	4.982	3,86%	633.458	22,54%							
Città Consolidata	11.647	13,27%	1.323.122	47,07%							
Città da Ristrutturare	8.972	6,96%	491.458	17,48%	1.948.169	1.681.452	3.629.621	17,63%			
Tessuti prevalentemente residenziali	4.322	4,92%			301.355	200.903	502.258	2,44%			
Tessuti prev. res. stanze da standard	4.322	4,92%			301.355	533.885	332.982	1,62%			
Tessuti per attività	2.384	2,72%			222.891	222.891	835.240	4,06%			
TOTALE TESSUTI	6.706	7,64%			301.355	756.776	1.058.131	5,14%			
Art. 11 L 493/93	499	0,39%			793.725	762.825	1.556.550	7,56%			
Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare	1.767	2,01%			853.089	161.851	1.014.940	4,93%			
Città della Trasformazione	8.445	6,55%	222.265	7,91%	8.755.918	2.659.774	255.246	11.670.938	56,68%		
Ambiti di trasformazione Ordinaria	209	0,16%			223.133	141.045	255.246	619.424	3,01%		
Ambiti a planif. part. definita	8.083	6,27%			8.370.914	2.250.304	10.621.218	51,59%			
Programmi integrati	153	0,12%			161.871	268.425	430.296	2,09%			
Centralità Urbane e Metropolitane	2.053	1,59%	7.631	0,27%	820.808	3.944.878	229.925	4.995.611	24,26%	83,57%	
CUM a plan. definita	1.619	1,26%			578.484	3.127.206	3.705.690				
CUM da pianificare	434	0,34%			242.324	817.672	229.925	1.289.921			
Totale	36.099	27,98%	2.677.934	95,27%	11.524.895	8.286.103	485.171	20.296.169	98,58%	43,22%	
Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata	79	0,06%			117.290	29.323	146.613	293.225	1,42%	60,00%	
Totale Sistema Insediativo	36.178	28,04%	2.677.934	95,27%	11.642.185	8.315.426	631.783	20.589.394	100,00%	43,46%	
Servizi privati	368	0,29%									
Servizi pubblici di livello urbano, Infrastr. per la mobilità	4.688	3,63%									
Infrastr. tecnologiche											
Totale Sistema dei Servizi	5.056	3,92%									
SISTEMA AMBIENTALE	87.766	68,04%	132.997	4,73%							
Totale (A + B)	129.000	100,00%	2.810.931	100,00%	11.642.185	8.315.426	631.783	20.589.394	100,00%	43,46%	

Fuente: Comune di Roma, PRG '08. CC n. 18/2008. Informe de Coplanificación.

- La cesión gratuita de suelos para las zonas verdes y los servicios públicos en cantidad superior al *standard* mínimo y en porcentaje de la Superficie territorial (St) global del área de intervención (del 30% al 40% de la St).
- La inserción de una *mezcla de funciones* como indicador y asegurador de calidad, con la determinación de *cantidades mínimas, en porcentaje de la Superficie útil bruta (Superficie utile lorda - Sul), de usos residenciales, no residenciales y flexibles* (a ser atribuidos en el momento de la actuación).
- La inserción de *coeficientes e indicadores para el control de la permeabilidad del suelo y de la densidad arbórea y arbustiva*, que, juntamente con la prescripción de áreas destinadas a verde privado con utilidad ecológica, constituyen verdaderos y específicos *estándares ecológico-ambientales*, que se integran con las *referencias morfotipológicas* (altura máxima, ocupación máxima, distancia de los edificios al viario) y con los parámetros urbanísticos.

Entre los *nuevos instrumentos* para la recualificación, el PRG '08 introduce el uso de los *Programas integrados*⁹ como instrumentos ordinarios de actuación, modificando su original connotación de negociación y de excelencia (POLI & RAVAGNAN, 2016). Dichos Programas se establecen como garantía y eficacia desencadenante de procesos de recualificación y de revitalización, gracias a su alto grado de operatividad, a su integración funcional, a su distribución de inversiones entre los operadores públicos y privados y a su flexibilidad de actuación (pueden realizarse por fases o con modificaciones de los perímetros, ligadas a la evaluación preventiva de su factibilidad y al carácter específico de sus intervenciones).

Esta opción se origina en la experiencia madurada en la Administración municipal a partir de 1994, en el ámbito de los procedimientos activados por los Programas de recualificación (art. 2, Ley 179/92) y por los Programas de recuperación urbana (art.11, Ley 493/93), que en la lógica del «planificar haciendo» han constituido una real y específica anticipación del PRG '08 (RICCI, 2001).

Para los Programas integrados, las normas¹⁰ definen las fases para pasar del Plan a las propuestas de los agentes privados: del *Programa*

preliminar elaborado y publicado por la Junta de Distrito competente al *Programa definitivo* aprobado por el Pleno municipal (*Consiglio comunale*).

El procedimiento del Proyecto urbano¹¹ es obligatorio para todas las intervenciones de los particulares de relevancia urbana, como por ejemplo, las Centralidades urbanas y metropolitanas. Ampliamente experimentado a lo largo del proceso de elaboración del nuevo Plan, dicho procedimiento garantiza, como ya se ha dicho, a través de la realización del *Esquema de ordenación preliminar (Schema di assetto preliminare - Sap)*, de iniciativa pública o privada, que inicia el proceso, la verificación preventiva de la sostenibilidad urbanística, ambiental, morfológico-funcional, económica y financiera, social y administrativa de las propuestas de transformación. El Sap se aprueba por el Consejo de gobierno municipal (*Giunta comunale*), previa opinión de la Junta de Distrito y se deposita y publica por un periodo de treinta días; dentro de estos treinta días, cualquier persona puede presentar alegaciones (*contributi partecipativi*) relacionadas con la ordenación urbanística propuesta. El Proyecto urbano, en su forma definitiva, es posteriormente aprobado por el Pleno municipal (*Consiglio comunale*).

Sólo con la aprobación del *Proyecto urbano* se pueden individuar las intervenciones directas, y las actuaciones indirectas. Para estas últimas el *Proyecto urbano* tiene valor de instrumento ejecutivo y puede requerir algunas definiciones volumétricas posteriormente detalladas.

Finalmente, los *nuevos mecanismos de actuación* están ligados al modelo de equidistribución y tienen como finalidad ejecutar la estrategia de regeneración. En particular, el PRG '08 hace referencia a la equidistribución como principio general¹², aplicable a todas las áreas que se plantea transformar (tanto en nuevas expansiones como en espacios ya urbanos), con la finalidad de repartir las previsiones edificatorias entre las áreas y los actores, según principios de equidad y de uniformidad: la normativa urbanística previamente vigente y la edificación legítima existente. También se utiliza como parámetro de equidistribución la capacidad de conseguir objetivos de interés público o general (edificabilidad transferida a la

⁹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 53 «Ambiti per i Programmi integrati».

¹⁰ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 14 «Programma integrato» e art. 53 «Ambiti per i Programmi integrati».

¹¹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 15 «Progetto urbano».

¹² Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 17 «Criteri di perequazione».

administración para servicios o vivienda social principalmente).

En coherencia con este principio general, el PRG '08 establece cinco tipos de equidistribución urbanística y financiera:

- Los *ámbitos de compensación*¹³, o sea todos los ámbitos de actuación indirecta: en éstos la mayoría de la Sul que se desarrolla (con plusvalías) gracias a las nuevas previsiones del PRG '08 se pone a disposición del Ayuntamiento, que la utiliza para fines de interés público (recualificación urbana, protección ambiental, edificios con fines sociales, servicios de nivel urbano).
- El *impuesto extraordinario (contributo straordinario)*¹⁴, una manera real y específica de recolección y redistribución de la renta del suelo que se utiliza gravando una parte del derecho a edificar: gracias a él la mayor parte de la revalorización inmobiliaria generada por las nuevas previsiones urbanísticas está sujeta al pago de una contribución financiera extraordinaria, que el Ayuntamiento debe utilizar obligatoriamente para financiar obras y servicios públicos en ámbitos urbanos degradados, con la finalidad de la recualificación urbana. Las obras y servicios tienen que ser realizados en los mismos ámbitos de recaudación del impuesto. Esta es una carga adicional que establece el PRG '08 igual al 66,6% (2/3) del incremento del valor inmobiliario, que se puede reducir al 60% para estimular la calidad proyectual de las intervenciones. Más recientemente, el art. 17 apartado 4 de la Ley 164/2014, ha introducido este instrumento a nivel nacional, en una proporción no inferior al 50%.
- las *compensaciones urbanísticas*¹⁵, con especial referencia al principio establecido por el Plan de las Certezas de la compensación edificatoria¹⁶ como ya se ha dicho.
- los *incentivos para la mejora (rinnovo) de los edificios*¹⁷ por los cuales *dichas intervenciones de mejora (rinnovo) de los edificios degradados pueden beneficiarse de incentivos urbanísticos* transferibles en los ámbitos de compensación indicados anteriormente.
- La *cesión compensativa*¹⁸ de los suelos para áreas verdes y servicios públicos,

para aplicarse como alternativa a la expropiación, y que consiste en obtener entre el 90 y el 100% del suelo en cesión gratuita por parte de los propietarios de suelo, a cambio de la posibilidad de ejercitar los derechos edificatorios resultantes del índice de adquisición compensativa, en lugares o áreas de concentración especial.

9. Un Plan para la calidad

Los nuevos instrumentos, procedimientos y mecanismos de actuación convergen sobre el objetivo general de la calidad, compaginando la recuperación de la estructura de referencia urbanística con la dimensión arquitectónica y el Proyecto urbano.

Los nuevos instrumentos dejan amplia flexibilidad a la proyección urbana, definiendo solo los requisitos de calidad global del proyecto dentro del contexto de las relaciones urbanas y de la coherencia con las opciones estructurales. Definen también los parámetros cuantitativos esenciales y la factibilidad económico-financiera. Es la fase del proyecto la que determina funciones, relaciones internas, características y fases operativas, con instrumentos específicos de intervención.

Para conseguir esta calidad, el PRG '08 provee, a través de documentos (*elaborati*), de elementos cognoscitivos, de actualización y de sugerencias para el proceso proyectual. Algunos de estos documentos son para la gestión, como el *Plano y la Guía para la calidad (Carta e Guida per la qualità)*, el *Plano de los estándares urbanísticos (Carta degli standard urbanistici)*, y otros son indicativos, como los *Esquemas de referencia (Schemi di riferimento)* para la Ciudad a reestructurar y para las Centralidades locales.

Este es también el sentido del carácter procesual de los instrumentos de actuación, en analogía con el del PRG '08. Cada proyecto, como se ha visto, presenta una fase de inicio a través de un Esquema preliminar de ordenación que define las direcciones y connotaciones de factibilidad morfológico-funcionales, ecológico-ambientales, económicas y financieras y las formas de factibilidad preventiva, garantizando

¹³ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 18 «Ambiti di compensazione».

¹⁴ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 20 «Contributo straordinario di Urbanizzazione».

¹⁵ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 19 «Compensazioni urbanistiche».

¹⁶ Cfr. Comune di Roma, «Piano delle certezze», Del. di adozione CC n. 92/1997, *Nta*, co. 21, art. 3.

¹⁷ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 21 «Incentivi per il rinnovo edilizio».

¹⁸ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 22 «Cessione compensativa».



Fig. 6/ La Estación «Tiburtina» y la Iglesia de Dios Padre Misericordioso.

La Estación «Tiburtina - Camillo Benso Conte di Cavour», inaugurada en 2011, fue proyectada por el grupo ABDR para un concurso internacional lanzado en 2001 sobre la base del Plan de desarrollo, incluida en el PRG '08, que prevé la sustitución de la vieja estación y la recualificación del área circundante. La Estación, que acoge la Alta Velocidad, conecta los barrios de Pietralata y Nomentano, históricamente separados por el ferrocarril.

La Iglesia de Dios Padre Misericordioso fue proyectada para un concurso internacional por Richard Meier e inaugurada en 2003. Fue incluida en el PRG '08 en el Tejido de la Ciudad Histórica, pos su importante valor arquitectónico y simbólico.

Fuente: Imágenes de la autora - Imágenes de Google Maps.

desde el inicio la activación de fases de participación y consulta a la ciudadanía. En esta fase de esquema preliminar, estas direcciones y connotaciones que se añaden a los parámetros tradicionales cuantitativos, sustancian cualitativamente el sistema de reglas públicas y el papel de sujeto activo del Ayuntamiento en los procesos de transformación y de regeneración de su calidad.

Además, las normas hacen referencia explícita tanto en el caso del Proyecto urbano¹⁹, como en la modalidad de intervención en los tejidos delicados de la Ciudad histórica²⁰, a la posibilidad para el Ayuntamiento de recurrir para todas las fases de definición proyectual de las intervenciones directas e indirectas, a los concursos de ideas o de proyectos, a fin de ase-

gurar niveles adecuados de calidad ambiental y arquitectónica (ver FIG. 6).

El PRG '08 establece por tanto las condiciones para un desarrollo de calidad (ver FIG. 7), a partir de las cuales la Administración Pública, los operadores y los proyectistas deben proponer relaciones, procedimientos y modalidades operativas coherentes. Estas condiciones permiten reconocer que la calidad urbana y de los edificios puede tener un interés común, en cuanto constituye uno de los factores del atractivo, de la competitividad y del desarrollo y además de la rentabilidad económica para los operadores privados.

No hay duda de que el tema de la calidad en las estrategias de transformación y de regene-

¹⁹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Nta, co. 13, art. 15 «Progetto urbano».

²⁰ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Nta, co. 16, art. 24 «Norme Generali», Capo 2° «Città storica».

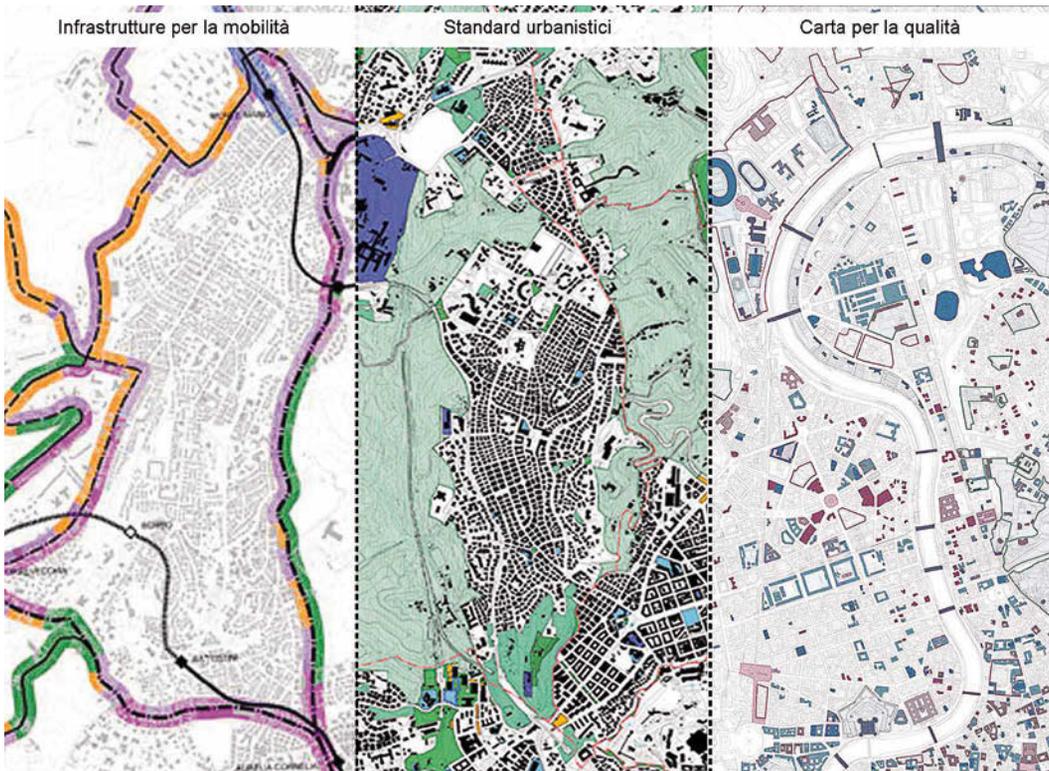


FIG. 7/ Documentos para la Gestión del PRG '08: Documento G3 «Sistema de infraestructuras de la movilidad»; Documento G8 «Estándares urbanísticos»; Documento G1.b «Plano para la calidad»

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Serie G «Elaborati gestionali».

ración urbana es un reto de gran relevancia para la Ciudad y para los diversos actores, que requiere competencias y capacidades de gobierno no banales (ver FIG. 8).

10. Evaluación de la ejecución del Plan. De la experimentación a la negación

El carácter de procesualidad del PRG '08, que encuentra en el «planificar haciendo» el método dialéctico de construcción del Plan, de lo general a lo particular y de lo particular a lo general, ha hecho posible definir en una única solución y ejecutar a través de diferentes fases desde 1994 hasta 2008, el marco de las referencias del nuevo Plan y, al mismo tiempo, la aprobación de instrumentos de actuación, coherentes con ello, que anticipaban su aplicación, antes de la aprobación del Nuevo Plan, experimentando las nuevas reglas y superando la falta de sostenibilidad de las previsiones del Plan de Ordenación de 1962.

Por esta razón, en el momento de la aprobación final del PRG, en 2008, el 77% de sus previsiones estaban en ejecución mostrando, durante los 15 años del gobierno de centro-izquierda, una continuidad de realización del diseño producido por la estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano que constituye su principio rector.

Un diseño que se despliega en la reorganización del territorio municipal como un sistema de ciudades contiguas cruzado por el *Sistema ambiental* y el *Sistema de servicios e infraestructuras*, y articulado en diferentes componentes:

- Para el *Sistema de asentamientos* la Ciudad histórica (alrededor de 4.980 hectáreas de tejidos), la Ciudad consolidada (aproximadamente 11.645 hectáreas), la Ciudad a reestructurar (aproximadamente 8.970 hectáreas), la Ciudad de la transformación (alrededor de 8.445 hectáreas), y además las Centralidades urbanas y metropolitanas (alrededor de 2.050 ha), las Áreas de reserva

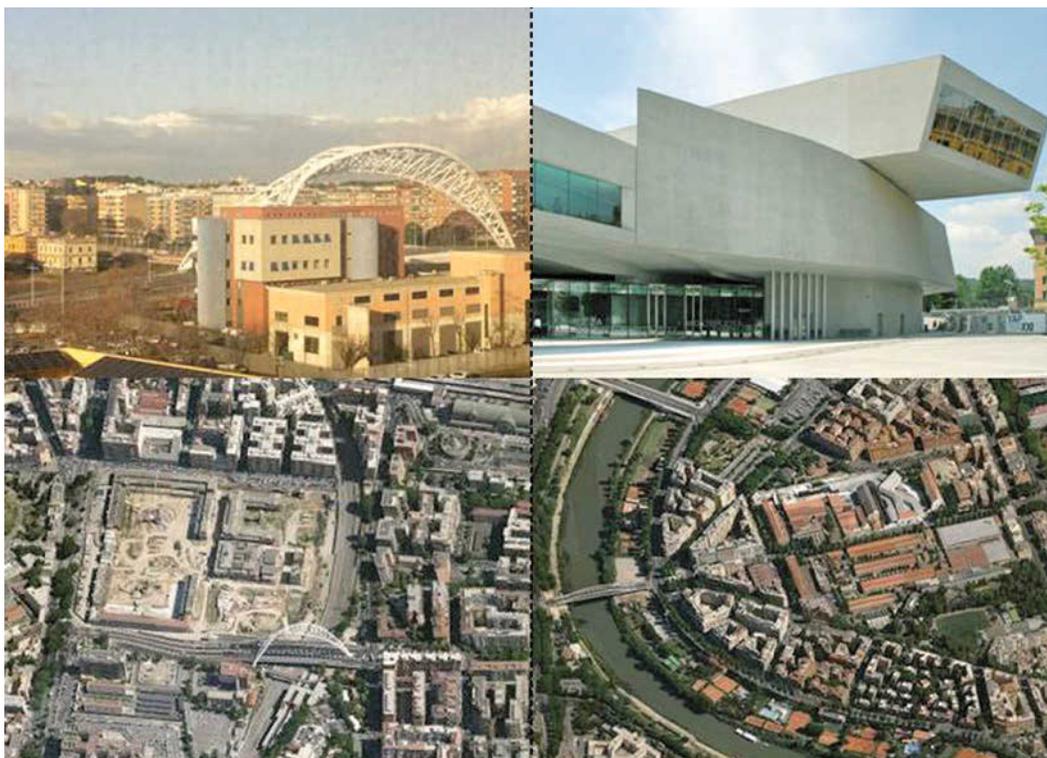


Fig. 8/ Ejemplos de Proyectos Realizados: la conexión sobre el Ferrocarril Ostiense y el MAXXI

La conexión sobre el Ferrocarril en la zona Ostiense, que ya estaba prevista en el PRG de 1962 y en el Proyecto Urbano Ostiense-Marconi, fue confirmada por el Plan de Recualificación urbanística y funcional de la Estación Ostiense (2003) e incluida en el PRG '08. Su realización se completó en 2011.

El Museo Nacional de las Artes del siglo XXI (MAXXI), fue proyectado por Zaha Hadid, para un concurso internacional convocado por el Ministerio de los Bienes culturales en 1998. Está incluido en el Proyecto Urbano Flaminio-Foro Italico, aprobado en 2005. Fue inaugurado en 2010.

Fuente: Imágenes de la autora - Imágenes de Google Maps.

- a la trasformabilidad vinculada (aproximadamente 80 hectáreas).
- Para el *Sistema de servicios e infraestructuras*, los Servicios públicos, las Infraestructuras para la movilidad y las Infraestructuras tecnológicas (alrededor de 4.690 hectáreas), y además los Servicios privados (aproximadamente 370 hectáreas).
- El Sistema Ambiental con 87.800 hectáreas de zonas agrícolas, parques y zonas verdes públicas.

Comparando los datos que representan las superficies de los componentes del Plan aprobado con los datos de la adopción de 2003, se pueden subrayar cambios que ponen de relieve el progreso del proceso de planificación general y de actuación, y que caracterizan el dimensionamiento de todos los componentes del PRG '08. En primer lugar, la expansión de la Ciudad consolidada (de 10.800 a 11.647 hec-

táreas) pone de relieve el paso de las áreas de transformación, desde la fase de ejecución hasta la de construcción, y en segundo lugar, la reducción de las Áreas de reserva con transformación vinculada (200 a 79 hectáreas) relacionada con el progreso de la actuación de las compensaciones, etc.

Desde 2008, con el nuevo Gobierno municipal de centro-derecha de la Ciudad, el Plan, en relación a su carácter emblemático, político y cultural antes que disciplinar, se convierte en el objeto de los ataques cruzados, tanto desde el frente más «conservador» y «maximalista» como desde el frente «liberal».

Este marco incluye las invectivas electorales de Alemanno de 2008, en relación a la destrucción total del PRG, que su Gobierno sin embargo no ha conseguido perpetrar durante los cinco años del mandato del Alcalde. Todavía estos

años fueron caracterizados por muchos intentos de estabilización del Plan, y en particular la puesta a cero del procedimiento del Proyecto urbano.

Pero también en este marco deben incluirse, desde siempre, y en particular a través de la experiencia lanzada en el año 2013 con el Gobierno del Alcalde Marino, concluida en 2015, los ataques del frente maximalista más radical que luchó y, a veces, derrotó el reformismo, y la misma especulación, desarrollando de esta manera la desregulación.

La concepción reformista que constituye la referencia política y cultural del PRG '08 sucumbe, por lo tanto, en una fase de «contrarreforma», caracterizada por la casi completa eliminación de su estructura, de sus principios y de sus reglas, paradójicamente desde su aprobación final, en 2008.

En una continuidad desconcertante a través de los gobiernos de centro-derecha y centro-izquierda de los años más recientes, esta fase corresponde también a una pérdida de la creencia en la necesidad de una estrategia global e integrada, con el predominio de una lógica de la negociación y de variante puntual, impulsada por la renta urbana que los maximalistas han enfrentado solo en la teoría, desarrollándola por otro lado en la práctica de gobierno de la Ciudad.

En Roma se pierde de esta manera la oportunidad de pasar, en 2008, desde la planificación hasta la gestión completa del Plan.

En este contexto, las Centralidades urbanas y metropolitanas y el proceso de Proyecto urbano, necesario para su aplicación, son un caso emblemático.

En 2010, el Gobierno Alemanno, elaboró una *Memoria* que plantó las bases para cambiar la Resolución 227/2005, del Alcalde Veltroni, que había definido las *directrices para el diseño y la implementación de las Centralidades urbanas y metropolitanas a planificar*, subrayando la importancia del cambio en la práctica desde los procedimientos técnicos y administrativos típicos de los instrumentos tradicionales hasta el procedimiento del Proyecto urbano requerido por el Plan general, a partir de la fase de preparación y de investigación de las propuestas.

La Resolución contenía los principios rectores del carácter reformista e innovador del PRG '08, en relación a la Centralidad y al proceso del Proyecto urbano.

La *Memoria* de 2010, a pesar de los términos utilizados que parecen aludir a la observancia de los criterios generales del PRG '08, tiene en realidad los elementos de su negación.

El caso de la Centralidad urbana y metropolitana a planificar *Anagnina Romanina* es emblemático. Es quizás el único caso de Centralidad en el que se lleva a cabo efectivamente, en 2004/2005 el intento de experimentar los elementos de la Resolución 227/2005, pero negándolos en 2011 con una propuesta sin Proyecto urbano, coherente con la *Memoria* de Gobierno municipal de 2010.

Desde 2013, el PRG '08 vive una fase de negación paradójica, que va conjunta con una parálisis de gobierno del territorio y un despliegue de las decisiones que niegan la estrategia del Plan.

En 2014, después de más de un año de gobierno de la ciudad en el que cualquier referencia al PRG '08 es silenciada, el Pleno Municipal del Alcalde Marino lanza las disposiciones para un nuevo estadio en *Tor di Valle*, a través de una ley nacional desastrosa de 2013 que permite crear volúmenes «complementarios» a los estadios para asegurar la conveniencia y la eficacia de la ejecución y de la gestión. El proyecto afecta, como variante del Plan general, a las llanuras de inundación del Tíber, en una zona verde privada: un millón de metros cúbicos, de los cuales sólo 100.000 están relacionados en realidad con el estadio siendo el resto para actividades «complementarias».

Esta localización niega la estrategia general e integral para la Ciudad, dando preferencia a una lógica de negociación y de variación puntual, impulsada por el desarrollo de la renta urbana. Y esto teniendo en cuenta que ocho Centralidades urbanas y metropolitanas del Plan aún no se han planificado y seguramente entre ellas la administración habría podido elegir la ubicación del nuevo estadio sin hacer un verdadero tributo a la renta urbana.

11. La Ciudad Región

Con la aprobación del PRG '08, la Ciudad de Roma ha establecido un sistema de reglas públicas, ciertas y ampliamente compartidas, de instrumentos y de procedimientos específicos e innovadores, con la finalidad de intervenir sobre la ciudad existente dirigiendo las plusvalías de las transformaciones hacia la realización de dotaciones públicas, a través de programas complejos y de partenariado.

Es el momento de reiterar la urgencia y la necesidad para Roma de retomar con fuerza la experiencia del PRG '08 a través de un sistema de intervenciones estratégicas, seleccionadas y verosímelmente alcanzables.

Intervenciones prioritariamente dirigidas a la construcción de la ciudad pública, a nivel urbano y a nivel local, a la realización de pocas y concretas obras de infraestructura, parques, equipamientos, centralidades y edificios sociales (incluso a través de la reutilización de los edificios existentes), y a prever una participación de la sociedad civil en la gestión. Estas intervenciones deben recuperar incluso el objetivo de un adecuado mantenimiento urbano como «uno de los factores que determinan el grado de desarrollo civil y social de un estado», como afirmaba la Comunidad Europea al final de los años ochenta.

Las reglas, los procedimientos, los instrumentos y los mecanismos de actuación del PRG '08 están, como se ha dicho, eficazmente dirigidos a los propósitos indicados anteriormente, proporcionando la oportunidad de actualizarlo teniendo en cuenta los años transcurridos, los cambios en el contexto y las graves condiciones de recesión global.

Estas necesidades de actualización no pueden sino reafirmar el papel relevante que el urbanismo, el plan y el proyecto pueden y deben asumir como referentes imprescindibles para la búsqueda de un nuevo welfare urbano. Es sin duda indispensable y urgente contar con el soporte de un nuevo cuadro normativo, tanto a nivel regional como nacional (RICCI, 2015; OLIVA, 2015), que garantice la certeza del derecho a lo experimentado en el PRG '08, así como a nuevas formas de fiscalidad y de redistribución de la renta del suelo, nuevos mecanismos de actuación, nuevos y más eficaces instrumentos de planificación y de regulación. Estas garantías podrán permitir además repensar una nueva forma de plan.

Por otro lado, la nueva «cuestión romana», la superación de la grave crisis política, administrativa y cultural, requiere realizar una profunda revisión de carácter institucional que atribuya a Roma las competencias y estructura de gobierno que le debían ser propias, con autonomía frente a la Región Lazio, de manera

similar a la mayor parte de las grandes capitales europeas²¹.

Agotada la fuerza propulsiva de la forma de Ciudad metropolitana de la Ley 142/90, que sigue hoy vigente, la *Ciudad región*, como se incluye en la propuesta de iniciativa legislativa liderada por el diputado Morassut²², representa la única forma de gobierno que, atribuyendo poderes legislativos y una cierta autonomía fiscal, puede conseguir afrontar los abundantes retos que Roma deberá afrontar para conjugar desarrollo, modernización y saneamiento económico y financiero.

Se debe llenar de contenido el papel meramente formal de Capital otorgado en 2010 por la Constitución italiana, en el ámbito de los contradictorios intereses sobre el federalismo. Se debe intentar al mismo tiempo «recuperar (*bonificare*)» el sistema político e institucional local.

Para esto es necesario que Roma comience, a partir de una toma de conciencia compartida entre las fuerzas políticas y el gobierno, una fase de transición, en alguna medida «constituyente», que tenga como objetivo esta importante y radical reforma, en ausencia de la cual, no podrá contar con los instrumentos adecuados para superar la por ahora casi decenal «parálisis» que se ha demostrado capaz de oscurecer incluso la iniciativa más innovadora, útil y necesaria para su propia supervivencia.

12. Conclusión

La estrategia unitaria de gobierno público planteada por el PRG '08 constituye el punto de convergencia de las políticas más avanzadas para la ciudad contemporánea y sugiere, en línea con el papel de «*Laboratorio*» para la disciplina atribuido a esta experiencia, una revisión más amplia del *Sistema Italia*. Esta experiencia plantea por lo tanto el lanzamiento de una nueva era de reformas útiles, principalmente para el gobierno del territorio, consciente de cuánto daño ha producido y produce más aún hoy, en la actual recesión mundial, la incapacidad general de comprender la interacción estructural entre las dinámicas productivas y sociales y las transformaciones territoriales, entre economía y urbanismo.

²¹ Las principales ciudades europeas y del mundo tienen un sistema especial de *governance*. El modelo institucional al que se puede hacer referencia para Roma es la «Ciudad Región» de Berlín (MORASSUT, 2014).

²² Cfr. Propuesta de Ley Constitucional, AC 3090, 30 abril 2015, de iniciativa de los Diputados Morassut, Borghi, y

otros, «Modifica degli artt. 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni».

Las numerosas innovaciones introducidas por el PRG '08 deben encontrar, por tanto, confirmación y seguridad jurídica dentro de una reforma orgánica, que debe ser urgente y no retrasarse.

Sus objetivos deberían ser superar el sistema anticuado que se centró en torno a la Ley 1150 de 1942, la definición de las materias y las po-

líticas fundamentales bajo jurisdicción del estado, a las cuales deben hacer referencia los instrumentos y las políticas de los entes locales, la consolidación legal de los aspectos más avanzados presentes en las diferentes formas de experimentación reformista y la eliminación de las numerosas limitaciones y contradicciones legales resultantes de la ausencia de una legislación nacional.

13. Bibliografía

- ASSOCIAZIONE NAZIONALE CENTRI STORICO-ARTISTICI - ANCSA, *Carta di Gubbio*, 1990.
- CAMPOS VENUTI, G. (1984): «Plan o Proyecto: una falsa alternativa». En *Ciudad y Territorio*, 59-60: 55-60.
- (2001): «Il Piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana». En L. Ricci (ed): «Il nuovo Piano di Roma». *Urbanistica*, 116 (número monográfico), gennaio-giugno, pp. 43-46.
- (2003): «El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano». En *Ciudades*, 7.
- & F. Oliva (1994): *Medio siglo de urbanística en Italia*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- DE MIGUEL, R. & J. M. EZQUIAGA (2012): «Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 174: 669-688.
- FONT ARELLANO, A. (2007): *La explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA - IUU, (2013): «¿El centro en otro lugar?» *Centralidades urbanas, polaridades territoriales*, in *Ciudades*, 16.
- MARCELLONI, M. (2000): «La experiencia de Roma», *Urban*, n. 5, p. 26-39. Disponible en: <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/507>>
- (2006): «The centrality of the periphery». En *Urbanística*, 106.
- MORASSUT, R. (2014): *Roma capitale 2.0. La nuova questione romana. Un riformismo civico per la capitale*. Imprimatur Editore.
- NEL-LO, O. (2011): «Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 167: 81-98.
- OLIVA, F. (2015): «Cambio de rumbo para la reforma urbanística». En *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 185, vol. XLVII.
- POLI, I. & C. RAVAGNAN (2016): «Roma. La Ciudad a Restructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma '08». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 189: 517-523.
- RICCI, L. (2001) (ed): «The new master plan for Rome». *Urbanistica*, 116 (número monográfico), gennaio-giugno.
- (2009): «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», en Ricci, L. (ed), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli.
- (2015) (ed): «Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?». En *Urbanistica informazioni*, 261-262.
- UREÑA, J. M. de. & F. PILLET & C. MARMOLEJO (2013): «Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 176: 249-266.
- & ROSSI, F. (2016): «Una propuesta policéntrica y conectada ferroviariamente para recualificar la periferia de Roma». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 189: 509-516.
- VERDAGUER, C. & VELÁZQUEZ, I (2012): «Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 171: 97-112.