

las ingenierías que intervienen sobre la concepción para evaluar la práctica del proyecto. La Dirección de la Arquitectura y del Patrimonio y los equipos de investigación de las Escuelas de Arquitectura son los terceros contratantes para cuestiones de arquitectura; el conjunto de la red científica y técnica lo es por los dominios de la construcción y de la vivienda. La especificidad de este programa es ir al encuentro de los otros polos, trabajando sobre el proyecto de edificio en su relación con la ciudad y con lo urbano.

Concebir: tratar de relacionar las lógicas de la construcción con las políticas de la ciudad.

Prácticas y oficios: identificar las ingenierías que intervienen en la producción del conjunto edificado.

Realizar: dos acciones, obras y reducción del tiempo de trabajo, edificar con la industria.

Habitar: envejecimiento, hábitat y servicios; el habitante como tercer contratante y ciudadano.

PUBLICACIONES DE REFERENCIA

Revistas

«Premier Plan», periódico de información sobre las actividades y publicaciones del Plan Urbanisme Construction Architecture (nº 1, junio 1999).

«Les Annales de la Recherche Urbaine»,

revista de investigación urbana: acaban de editarse los números 80-81 «Gouvernances» y 82 «Echelles de la ville» (las escalas como modo de pensar de los arquitectos y como problema del ordenamiento). En preparación el nº 83 «La sécurité dans les espaces publics».

Libros e informes de investigación

1. *Sociedades urbanas, hábitat y territorios*: «Alojar las personas defavorecidas», «Hábitat y relaciones familiares», «Vivienda y hábitat: estado del saber».
2. *Dinámicas espaciales y ordenamiento*: «El planificador enfrentado a la crisis urbana», «Espacios modernos, situación y proposiciones», «La ciudad emergente», «Al margen de la ciudad, en el corazón de la ciudad, estos barrios que dan que hablar».
3. *Concebir, edificar, habitar*: «La elaboración de los proyectos arquitectónicos y urbanos en Europa» (Vol. 2), «Evolución de los modos de vida y arquitecturas de la vivienda», «Espacio de vida, espacios de arquitectura», «edificar la ciudad sobre la ciudad, transformación de los sitios urbanos contemporáneos».

Revisado: J.G.B.

Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

LA RECALIFICACIÓN URBANA EN ITALIA

En estos últimos años la reforma urbanística general (la reforma de los instrumentos de planificación y del régimen inmobiliario) no ha dado pasos significativos en el Parlamento; sin embargo, han sido aprobadas diferentes disposiciones legislativas destinadas a la recalificación urbana, con la introducción de nuevos mecanismos de intervención ajenos al plan regulador, es más, al menos en una primera fase, explícitamente contra el plan general. Tanto que muchos observadores han evidenciado cómo el efectivo proceso de planificación y, sobre todo, la ejecución de las intervenciones

pertenecen más a estos instrumentos que al propio plan general.

Todo nace con la ley 179/92, una ley aprobada en pleno clima de desregulación, cuando el plan general estaba bajo sospecha tanto por parte del mundo de la política como del disciplinar; así mismo la magistratura apenas había comenzado a desvelar el sistema de persistente y generalizada corrupción que acompañaba a las obras públicas e incluso al urbanismo («tangentopoli»), con una iniciativa que, poco después, revolucionaría al sistema político italiano.

La ley 179/92, además de ocuparse de las formas de financiación y procedimientos para la edificación residencial pública, introduce los Programmi integrati di intervento [Programas

integrados de intervención] (PII), instrumentos que tienen la finalidad de recuperar y recalificar las zonas degradadas de las ciudades y, sobre todo, de derogar los planes reguladores; en los que el adjetivo «integrado» indica una coparticipación obligatoria de los agentes públicos con los privados y una obligatoria polifuncionalidad de las intervenciones, con una cuota significativa de los servicios públicos incorporados a las instalaciones residenciales y productivas; individualizando evidentemente en el mix funcional una condición necesaria de la recalificación urbana. Tras pocos meses de su entrada en vigor, el Tribunal Constitucional declaraba sin embargo inadmisibles esta parte de la ley porque se trataba de competencias atribuidas a las Regiones (a las que, desde 1972, habían sido transferidas las competencias urbanísticas y las funciones legislativas correspondientes), respecto de las que, por tanto, el Estado Central no podía legislar. Correspondía a las Regiones definir el PII y así ha sido: Emilia Romagna en 1995, Lazio en 1997, Lombardia en 1999, por citar algunos de los casos más representativos.

A los PII siguieron los Programmi di Riquilificazione Urbana [Programas de Recalificación Urbana] (PRU), definidos por el art. 2 de la misma ley 179/92, que eran utilizados por el Ministerio de Obras Públicas para promover actuaciones ejemplares, con financiación pública asignada a través de un mecanismo de adjudicación (la presentación y elaboración de los programas y proyectos correspondientes en base de unos requisitos precisos). Los PRU, aunque no hayan garantizado una clara reducción de los tiempos de tramitación urbanístico-administrativa, una de las motivaciones que habían justificado su introducción y, en general, la desregulación urbanística (la Orden es de 1995 y las primeras intervenciones han empezado durante 1999), de todos modos han cobrado un notable interés, incluso en el mundo disciplinar, por un lado, por los caracteres operativos propios de tales instrumentos, en los que se exalta la dimensión proyectual y, por otro lado, por la calidad urbanística de casi todos los proyectos presentados, calidad en buena parte fundada precisamente en la integración funcional.

A los Programmi di Riquilificazione Urbana les siguen otros PRU (Programmi di Recupero Urbano) [Programas de Recuperación Urbana], introducidos por la ley 493/1993, correspondientes siempre a partes degradadas de la ciudad, donde el objeto principal de intervención es el patrimonio residencial público para la recalificación de los viejos barrios populares degradados y de su entorno urbanístico, más que las áreas industriales desusadas, las zonas ferroviarias abandonadas y los «vacíos urbanos»

que eran los objetos principales de los primeros PRU. Estos instrumentos son igualmente utilizados con adjudicaciones promovidas por el Ministerio de Obras Públicas, con el fin de formar una relación con base en la que serán distribuidas las (pocas) aportaciones financieras disponibles.

La operación de los PRU ha resultado de hecho más interesante desde el punto de vista disciplinar que desde el de los efectos prácticos, porque ha estudiado un número limitado de intervenciones, muy significativas y, sobre todo, porque ha individualizado un «instrumento complejo» de intervención para la recalificación urbana, bastante más adecuado que el viejo plan pormenorizado ejecutivo del plan regulador previsto por la ya obsoleta ley urbanística. Donde por «instrumento complejo» se entiende, sobre todo, un procedimiento de ejecución de un proyecto con técnicas reales y no imaginadas por un plan, una mesa de negociación entre diversos actores y defensores incluso de intereses diferentes, un instrumento con contenidos urbanísticos bastante densos y articulados, que invierten tanto en los aspectos funcionales como en los de infraestructura y, por último, en los ambientales.

El interés hacia los nuevos Programas que se ha manifestado en las adjudicaciones promovidas por el Ministerio ha sido tal, que éstos, aunque nacidos como instrumentos de la *desregulación* urbanística, hoy se consideran por muchos (entre ellos el INU, *Istituto Nazionale di Urbanistica* [Instituto Nacional de Urbanismo]) como los prototipos del instrumento de intervención más adecuado para dirigir la transformación urbana (es decir, la fase que las ciudades italianas están viviendo hoy), como una componente fundamental del *piano operativo* imaginado por la reforma urbanística, coherente con un nuevo modelo del *piano regolatore strutturale*; un modelo este último que, abandonando la solución totalmente establecida del viejo plan y estando constituido por algunas variantes seleccionadas (el sistema de infraestructuras, el sistema ambiental y las reglas de *sostenibilidad*) y por muchas indicaciones programáticas (el sistema dispositivo), consiente y requiere nuevos márgenes de flexibilidad y de adaptación para su ejecución.

A este cambio de juicio que ha implicado a diferentes urbanistas (entre ellos a quien escribe), que a su tiempo habían expresado valoraciones bastante críticas sobre los nuevos mecanismos, no es ciertamente extraño el nuevo contexto político en que hoy se desarrolla el proceso urbanístico: si a principios de los años noventa la *desregulación* era un mecanismo en manos de la política para imponer el sistema de cuotas, hoy, aunque si bien aquel fenómeno no ha desaparecido, las decisiones urbanísticas de las Administraciones municipales son mucho más transparentes,

independientemente de las tendencias políticas. Es cierto que existen todavía diferencias significativas entre las Administraciones que hacen uso de los nuevos instrumentos sin preocuparse por definir un marco general (como Milán) y las que los utilizan más correctamente dentro de un proceso de planificación renovado (como Roma).

A finales de 1998, con el Decreto Ministerial de 8 de octubre, se introducen los *Programmi di Sviluppo Sostenibile del Territorio* (PRUSST) [Programas de Desarrollo Sostenible del Territorio], segunda generación de los instrumentos de la recalificación urbana, también en este caso promovidos a través de órdenes. Respecto a los instrumentos precedentes la «complejidad» está todavía más acentuada, no sólo porque se introduce el tema de la «sostenibilidad» de las transformaciones urbanas, sino por el elemento clave que se evidencia en la Orden y que presumiblemente guiará al Ministerio para seleccionar las diferentes propuestas para las que se admita la financiación y la movilidad en la ciudad y en el territorio. Un tema fundamental para el urbanismo italiano de hoy, pero que necesariamente amplía el ámbito de intervención, pasando por partes circunscritas de ciudades por recalificar, que en el fondo eran los objetos de los primeros y segundos PRU, de ámbitos territoriales más amplios. Debido a la formación de estas propuestas (cuyo plazo de presentación está fijado para finales de agosto de 1999) no se han movido tanto los Municipios en solitario, como las asociaciones voluntarias de Municipios, y también las Provincias junto a grupos representativos de Municipios (por ejemplo la capital y el cinturón metropolitano) y asimismo algunas Regiones para llevar a cabo sus políticas de infraestructuras (e incluso está en proceso de formación un PRUSST interregional, es decir, propuesto por dos Regiones limítrofes).

Los PRUSST interregionales significan los caracteres de complejidad y de integración de sus predecesores. Al menos el 30% de las inversiones totales debe ser a cargo de los operadores privados; mientras que los objetivos de los Programas regulan: la realización de equipamientos a nivel urbano y territorial con el fin de promover el desarrollo sostenible, tutelando el ambiente y valorizando el patrimonio histórico; la ampliación o la nueva disposición de actividades productivas, comerciales y turísticas; la recalificación de zonas centrales o periféricas degradadas, etc. Al tiempo que los ámbitos materiales a los que se deben dirigir los PRUSST son: los sistemas metropolitanos con déficits de infraestructura y de interconexiones entre sistemas de transporte; los distritos establecidos que requieran mejores interconexiones y sinergias entre los diferentes centros; los sistemas de los equipamientos de

redes y puntuales de nivel territorial y urbano.

La financiación que el Estado garantizará a los PRUSST que sean seleccionados tiene como finalidad esencial la proyección ejecutiva de las infraestructuras y de las obras públicas, el concurso para la realización de las mismas, la constitución de incentivos para la recuperación del patrimonio de construcción residencial. También los PRUSST pueden ser variantes de los instrumentos urbanísticos vigentes, pero se deberá de todos modos garantizar su conformidad con la ordenación urbanística; prácticamente Regiones y Provincias deben asegurar la aprobación preventiva de las necesarias modificaciones del planeamiento urbanístico, utilizando procedimientos acelerados (acuerdos entre los Entes).

En el momento de escribir estas notas no han finalizado aún los plazos para la presentación de los PRUSST y, por tanto, el Ministerio no ha comenzado todavía la valoración para la admisión de su financiación. No obstante, se puede afirmar que han provocado un interés aún mayor que el suscitado por los anteriores PRU, tanto en la Administración pública como en el mundo intelectual del urbanismo, hasta el punto que durante el primer semestre de 1999 ha habido numerosos seminarios de formación y de profundización, con la participación del INU, de las Universidades y del mismo Ministerio, que ha garantizado asimismo una información constante a los Municipios, Provincias y Regiones. El primer resultado será que el número de programas que se presenten será bastante elevado, muy superior a las expectativas e iniciativas de la actual planificación tradicional.

La experiencia de los PRU o la que está en curso de los PRUSST se debe considerar, de todas formas, excepcional, aunque controla muchas iniciativas, al menos a nivel de proyección. Las correspondientes leyes institucionales no prevén de hecho ni la repetición de las adjudicaciones ni la institucionalización de los diversos programas en la ordenación legislativa. Una experiencia que debe servir sustancialmente para definir los instrumentos «ordinarios» de la recalificación urbana, aquéllos que hay que poner a disposición de cada Administración pública con competencias para su intervención.

Mientras que el Estado dormita (hemos recordado ya el retraso de la reforma urbanística) alguna Región, como *Emilia-Romagna*, ha institucionalizado los *Programmi di Riqualificazione Urbana* con la Ley regional 19/97, integrando por tanto en este sentido la legislación urbanística; y distintos Municipios los han utilizado ya dentro del propio proceso de planificación. El problema principal es, de todos modos, precisamente éste: cómo introducir estos instrumentos nuevos dentro de un proceso de

planificación orgánico, porque es justamente la forma actual del plan, prescriptible y modificable en su totalidad sólo a través de modificaciones que tienen el mismo *iter* de tramitación que el plan, rechazando la innovación que ellos determinan.

Una vez más la reforma del plan y de la total instrumentación urbanística pasa, pues, a través de la concreta experimentación innovadora, de nuevos planes reguladores que experimentan la forma estructural (compatible con los nuevos «instrumentos complejos») y el nuevo modelo de actuación equitativo, rechazando el de expropiación ya impracticable. La esperanza es

que la sanción jurídica de estas experimentaciones, la reforma urbanística, no tarde demasiado, porque la experimentación abre el camino, pero serán después la normativa ordinaria, la transparencia de las reglas y la certeza de los procedimientos, las que posibilitarán al urbanismo volver a encontrar la eficacia necesaria en la transformación y en la recalificación urbana.

Traducción del italiano
Sagrario del Río Zamudio
Revisión: R.S.D.