

# Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia

Federico Oliva

Federico Oliva (1945) es arquitecto y profesor titular de Planeamiento urbanístico en la Facultad de Arquitectura del Politécnico de Milán. Trabajó en la elaboración de numerosos planes reguladores, entre los que cabe citar: Ancona (1988), Piacenza (1998), Reggio Emilia (1999) y Roma (en curso). Es autor de numerosas publicaciones, entre las que se encuentran *Cincuenta años de urbanismo en Italia 1942-1992*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994; *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola, Milán, 1996.

*Italy's urban planning is based on the general town planning scheme (GTPS), a rigid, prescriptive instrument founded on an expropriatory technique which is impossible to apply, the result of the still-extant Act of 1942. This plan, which has been classed as "a comprehensive, itemised plan", proved efficacious when the principal aim was urban expansion but now needs reforming in order to tackle today's objective of urban reclassification, the complexity and speed of the processes of urban change, the multiplicity of agents, the onslaught of new demands and the crisis of public resources. Over the last few years partial instruments have appeared within the context of deregulation, defined as complex programmes, with the participation of real agents and the effective integration of public and private resources: for example, the Integrated Intervention Programmes, the Urban Reclassification Programmes or the Urban Recovery Programmes. The experiment is becoming standardised through its being put into practice by many city councils and through the National Institute of Urban Planning including it in its proposal for new legislation currently under debate in Parliament, to be passed in the year 2000. The proposed reform of the GTPS is based mainly on its being split into two instruments: the structural Plan, which defines the aspects not liable to change in the long term, and the operative Plan, which is valid for 5 years and refers to the parts of the city that are eligible for transformation projects, linking the transforming interventions to the public resources available. To conclude, the article gives examples of the experiments in progress with several cities, which it groups together into three main models: structure plan model, urban form model and renewed tradition model.*

El urbanismo italiano se basa en el plan regulador general, PRG, un instrumento rígido y prescriptivo, cimentado en una técnica expropiatoria de imposible aplicación, producto de la ley aún vigente de 1942. En los últimos años, han aparecido instrumentos parciales en el contexto de la desregularización, definidos como programas complejos, con la participación de actores reales y una integración efectiva de recursos públicos y privados. Esta experiencia está siendo sistematizada por la práctica de muchos ayuntamientos y por el Instituto Nacional de Urbanística en su propuesta de nueva legislación, actualmente en discusión en el Parlamento. La propuesta de reforma del PRG se basa, fundamentalmente, en su desdoblamiento en dos instrumentos: el Plan estructural, que define las invariantes a largo plazo, y el Plan operativo, que se refiere a las partes de la ciudad a las que corresponden proyectos de transformación, ligando las intervenciones transformativas a los recursos públicos disponibles. Para terminar el artículo, ejemplifica los experimentos en curso con los casos de varias ciudades a las que agrupa en tres modelos principales.

## L La anomalía italiana

La planificación de los 8.102 municipios italianos se ha confiado al Plan Regulador General (PRG), instrumento que presenta características totalmente diferentes de las que se encuentran en Europa. El actual PRG regula de forma preceptiva, mediante la calificación por zonas, el uso del suelo en todo el territorio municipal; reglamenta rígidamente alturas, densidad, tipologías y edificios que deben conservarse y define con precisión la localización de los servicios y las infraestructuras. Tiende a configurarse más como un "plan global detallado" que como un plan general (el *masterplan* de origen racionalista o el "plan estructural" adoptado en muchos países europeos)<sup>1</sup>. En resumen, se trata de un instrumento rígido, que pinta una "ciudad del futuro" que ha de realizarse exactamente como está previsto, si bien después, precisamente por su rigidez preceptiva, es objeto de un continuo proceso de variación que, además de alargar los plazos de cada intervención (las variantes siguen el mismo procedimiento de aprobación que el plan), tiende inevitablemente a desnaturalizar el planteamiento original y muchos de sus contenidos específicos.

Si un instrumento de este tipo podía ser de indudable eficacia en el período de expansión urbana (a principios del decenio de 1950 y finales del de 1970), cuando el contenido predominante de los planes era la urbanización de nuevos suelos ganados a las tierras agrícolas y gestionados mediante grandes sectores y planes detallados, hoy parece un instrumento eficaz sólo para la ciudad existente, donde sus "normas ordenadoras" garantizan derechos y valores, pero no para la transformación urbana, que es la problemática dominante en esta fase del desarrollo territorial italiano y, en cuyo marco, las "normas de transformación" sólo pueden

1. Smets, Marcel: "Reinventare il piano regolatore", en *Urbanistica*, n.º III, 1998.

determinar "certidumbres hipotéticas": la complejidad y rapidez del proceso de transformación urbana, la participación en el mismo de múltiples agentes, la aparición de nuevas exigencias y nuevas necesidades y la crisis de los recursos públicos son, todos ellos, elementos que concurren a buscar un instrumento distinto para la planificación urbana, a reformar el PRG.

Por otro lado, el actual PRG es un producto anacrónico y dirigista de la antigua ley urbanística (nº 1.150 de 1942), aún en vigor, basada en un modelo de ejecución de tipo expropiador —que nunca se aplicó seriamente— para la adquisición previa de los suelos que iban a urbanizarse y su posterior cesión a los operadores; un modelo que hoy no cuenta ya con una expropiación practicable desde que, en 1980, el Tribunal Constitucional decretó la inconstitucionalidad de las indemnizaciones por expropiación no proporcionales al valor de mercado, y desde que una reciente sentencia de 1999 estableció que los vínculos urbanísticos (es decir, las afectaciones públicas preordenadas a la expropiación), que para la legislación italiana pierden toda eficacia transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del plan, sólo pueden ser reiterados por otros cinco años, si al propietario se le abona una nueva indemnización específica. Si, además, consideramos la disminución cada vez mayor de los recursos locales, la "crisis de la expropiación" adquiere en Italia un carácter irreversible y nadie puede pensar seriamente en utilizar este instrumento para la ejecución urbanística, por mucho que siga siendo indispensable para aquellas adquisiciones públicas (carreteras, áreas de servicios) que no puedan realizarse mediante los mecanismos de compensación.

La inaplicación del modelo de tipo expropiador, que caracterizaba el enfoque original del PRG, ha generado una situación de grave iniquidad hacia los propietarios afectados por las previsiones de un plan, el denominado "doble régimen de los suelos". Las propiedades con previsiones públicas resultan penalizadas por estar gravadas con vínculos de expropiación que reducen su valor y que los municipios no están en condiciones de ejecutar por falta de disponibilidad financiera, mientras que las propiedades incluidas en las demás previsiones del plan se ven favorecidas porque, por lo general, pueden explotar fácilmente la renta correspondiente.

En esta situación de grave iniquidad, se fundan las reiteradas intervenciones del Tribunal Constitucional que, de hecho, han puesto en crisis el actual modelo de ejecución: primero, en 1968, cuando sancionó la necesidad de indemnizar los vínculos urbanísticos, lo que llevó a su limitación en el tiempo (cinco años); después, en 1980, con la modificación de la ley de expropiación, que preveía indemnizaciones no proporcionales al valor de mercado y, por último, en 1999, cuando impuso la obligación de indemnizar los vínculos a partir de los cinco primeros años de vigencia del plan. Es ésta una orientación constante de la jurisprudencia constitucional (y administrativa) que no parece que pueda modificarse.

## **2. La transformación urbana**

El proceso de transformación urbana en Italia se caracteriza por dos elementos de fondo: el progresivo descenso de la tendencia demográfica positiva, que caracterizó

2. Mazza, Luigi: "Certezze e flessibilità: due modelli di piani urbanistici", en *Urbanistica*, nº III, 1998. Este ensayo representa el enfoque teórico del programa urbanístico de la administración de centro-derecha de Milán, opuesta a las propuestas de reforma del INU,

al país desde el inicio de la industrialización y sufrió una aceleración radical en la segunda mitad del siglo XX; y la radical evolución del sistema productivo, con el desarrollo del sector terciario y la fuerte disminución ocupacional y productiva de los sectores más tradicionales.

Desde finales del decenio de 1980, Italia es un país de "crecimiento cero". En la última década del siglo, hemos asistido a una situación demográfica esencialmente estable, con cerca de 57 millones de habitantes y 20 millones de familias, una acentuada disminución demográfica y un fuerte proceso de envejecimiento en las áreas industriales "maduras" de las regiones septentrionales, sólo parcialmente compensados por un ligero crecimiento en las meridionales y, más recientemente, por los primeros efectos de la inmigración extracomunitaria legal. La estabilidad demográfica de las grandes áreas urbanas viene determinada por la gran disminución de las ciudades centrales y el correspondiente aumento de la periferia metropolitana. Las ciudades de más antigua industrialización son las que sufren las pérdidas de habitantes más elevadas. Después de registrar su máximo desarrollo demográfico a finales de 1970, Milán ha perdido 400.000 habitantes en los últimos 25 años, Bolonia y Florencia 100.000, Turín 150.000 y Génova 200.000.

Las transformaciones productivas en un país industrialmente avanzado como Italia tienen una serie de consecuencias sobre la ciudad y el territorio que modifican los contenidos y los agentes del plan y que, como ya se ha indicado, ponen inevitablemente en crisis la tradicional instrumentación urbanística prevista para la expansión urbana.

El nuevo escenario de la economía se caracteriza por la transición desde una ordenación marcada por el predominio del sector productivo industrial secundario a otra, en la que predomina el sector terciario, el de los servicios (a las empresas, a las personas), las actividades financieras, la investigación, las actividades de alto contenido tecnológico. El censo de 1991 pone de manifiesto que en el Centro-Norte (las áreas de más antigua industrialización) esta transición se ha completado ya, con un 35% de la población activa perteneciente al sector secundario y un 60% al terciario. En Milán, la ciudad que desde la segunda mitad del siglo XIX y durante buena parte del XX fue la más industrializada del país (y por ello considerada "capital moral"), los trabajadores del sector secundario pasaron de un 35% a un 20% de 1971 a 1991.

Las consecuencias territoriales de esta transformación económico-estructural son las áreas industriales en desuso que, por su extensión y localización central (casi siempre se trata de áreas de la primera industrialización), se convierten –junto con las áreas ferroviarias en desuso o infrautilizadas, con los servicios públicos más obsoletos y con las áreas libres internas, en general afectadas por destinos públicos no ejecutados o por previsiones "residuales" de los viejos planes reguladores– en el objeto principal de la planificación local, que se orienta, así, predominantemente hacia la estrategia de la recualificación urbana'. Una investigación reciente estima en más de 10.000 ha las áreas industriales en desuso de las ciudades italianas, dos terceras partes de ellas en las áreas metropolitanas del Centro-Norte (casi siempre en situaciones estratégicas). Por poner el ejemplo del área italiana de más antigua industrialización, el "triángulo industrial" del Norte-Oeste, las áreas industriales en

3. Sobre el proceso de transformación en curso en las ciudades italianas y las nuevas características de la renta urbana, véase, Campos Venuti, Giuseppe: "Cincuenta años: tres generaciones urbanísticas", en *Campos Venuti, Giuseppe., Oliva, Federico: Cincuenta años de urbanismo en Italia 1942-1992*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1994. Federico, O.: "L'uso del suolo, scarsità indotta o rendita", en Fabrizio Barca (Dir. Ed.), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma, 1997.

... al no estar preparada la instrumentación urbanística para afrontar la "recualificación urbana", esta última se confió, en general, a instrumentos parciales, ajenos al PRG, incluso creados inicialmente "en contra" de éste, a comienzos del decenio de 1990: uno de los resultados de la desregulación urbanística desarrollada en el decenio anterior."

desuso de Milán ascienden a 700 ha y las del área metropolitana a más de 500 ha, mientras que en Turín se cuentan 500 ha y en Génova 600 ha'.

El estancamiento de la tendencia demográfica, que caracteriza ya a todas las ciudades italianas, y el proceso de transformación productiva en curso permiten considerar cerrada la fase de expansión urbana iniciada con la industrialización, aunque las ciudades todavía acusen la inercia del proceso de crecimiento que, junto con el aumento de los niveles residenciales derivados de la creciente riqueza del país, han generado un enorme parque constructivo, igual a 26 millones de viviendas con 107 millones de estancias, el 78 % de propiedad particular. Un dato que hace entrever que, en el futuro, se producirá una fuerte reducción de la producción de edificios de nueva construcción y un aumento de las intervenciones de recuperación y sustitución del patrimonio constructivo existente.

En los últimos años, al no estar preparada la instrumentación urbanística para afrontar la "recualificación urbana", ésta última se confió, en general, a instrumentos parciales, ajenos al PRG, incluso creados inicialmente "en contra" de éste, a comienzos del decenio de 1990: uno de los resultados de la desregulación urbanística desarrollada en el decenio anterior.

Se trata de instrumentos parciales, asimilables en cuanto a su contenido urbanístico al plan detallado, definidos en general como "programas complejos", porque comprenden la elaboración de un auténtico plan urbano, la participación de sujetos reales y una integración efectiva entre recursos públicos y privados.

El primero de estos instrumentos fue el Programa integrado de intervención, establecido por la Ley 179 de 1992 y posteriormente definido en virtud de leyes regionales individuales: el objetivo de este instrumento, que puede introducir siempre excepciones al PRG, es garantizar, en toda transformación, un *mix* funcional adecuado y una integración concreta entre operadores públicos y privados, también en la realización de los servicios.

Más interesante, en este ámbito de la definición de los nuevos instrumentos de planificación, es la experiencia de los Programas de recualificación urbana, creados también por la Ley 179 de 1992 (artículo 2) y relativos a las partes más degradadas de la ciudad (entre ellas, las áreas industriales en desuso) y los Programas de recuperación urbana, establecidos por la ley 493 de 1993 y relativos a zonas urbanas de emplazamiento de edificios públicos pendientes de recalificar. Estos dos instrumentos han sido empleados en el marco de un procedimiento de concurso, promovido por el Ministerio de Obras Públicas (que en Italia asume las competencias urbanísticas) que garantizaba a los mejores proyectos una cuota de financiación pública para la realización de servicios e infraestructuras de alcance general. Y, mientras entre los primeros se distinguieron las intervenciones de recuperación de áreas industriales en desuso, con la realización de las primeras intervenciones de saneamiento de suelos contaminados efectuadas en Italia, entre los segundos el tema dominante fue la recualificación de periferias urbanas. En cualquier caso, ambos tipos de programas favorecieron la integración funcional, la participación de los particulares en la satisfacción de necesidades tradicionalmente confiadas a la intervención pública y la calidad de la transformación, con especial atención a la

4. Oliva, F.: "Milano, Turin, Genova: aree dismesse e piano".  
en *Urbanistica*, nº93, 1988.

"Se trata de instrumentos parciales, asimilables en cuanto a su contenido urbanístico al plan detallado, definidos en general como "programas complejos" porque comprenden la elaboración de un auténtico plan urbano, la participación de sujetos reales y una integración efectiva entre recursos públicos y privados."

arquitectura. En resumen, gracias a la buena gestión del Ministerio, que incluyó en las convocatorias de candidaturas el requisito de conformidad al PRG, condición que podía cumplirse también mediante "Acuerdos de programa" (un procedimiento de variante al PRG introducido en la legislación italiana por la reforma de las autonomías locales —Ley 142 de 1990—), estos dos programas dejaron de ser instrumentos de desregulación para convertirse en experimentación de un nuevo modelo de plan de recualificación urbana. Pronto, la planificación municipal más innovadora trató de "metabolizarlo", dentro del proceso de planificación más general, para aprovechar todas sus potencialidades positivas, que pueden concretarse, en extrema síntesis, en la construcción de proyectos por parte de individuos reales que utilizan recursos concretos y que, a menudo, se definen utilizando las técnicas de evaluación (económica y financiera, y en términos de carácter sostenible desde los puntos de vista social y ambiental), más que sobre la base de las metodologías tradicionales de planeamiento urbanístico.

Aún más innovadora parece la última generación de instrumentos promovidos por el Ministerio de Obras Públicas, también en forma de concurso, para acceder a la financiación pública: se trata de los Programas de recualificación urbana y desarrollo sostenible del territorio, creados por el DM 08/10/1998 y que amplían el ámbito de la intervención, ya que no contemplan sólo partes de ciudades, sino que se exige una dimensión territorial de la intervención, en cuyo marco adquieren un peso determinante las problemáticas de la movilidad. También, para estos programas, se solicita, en las condiciones generales de las convocatorias, intervenciones que garanticen un adecuado *mix* funcional y la integración entre inversión pública y privada (que debe cubrir al menos el 30% de la inversión total y ser garantizada con fianzas), pero se impulsa, además, la asociación entre los entes públicos promotores (no sólo los municipios, sino también las provincias y las regiones); todo ello, por último, en el marco de una conformidad con el PRG garantizada, en su caso, mediante un "Acuerdo de programa". Los resultados de las más de 300 propuestas de programa presentadas, que requieren una inversión de varios cientos de billones de liras, no se conocerán hasta la primavera del 2000: por tanto, sólo se podrá realizar una evaluación más completa de esta experiencia en los próximos meses.<sup>1</sup>

### 3. La reforma del plan

Ya se ha destacado, en varias ocasiones, la inadecuación del actual PRG para regular los procesos de transformación urbana y, más en general, su ineficacia para garantizar unos resultados satisfactorios y lo más cercano posible a las previsiones: la primera condición se refleja, sobre todo, en las previsiones privadas ligadas a la transformación urbana, mientras que la segunda —consecuencia directa de las contradicciones del régimen inmobiliario italiano y de la ausencia de una reforma moderna del mismo— afecta, sobre todo, a las previsiones públicas, a la parte pública del plan.

Por lo que respecta a la ejecución privada, las previsiones de transformación son sólo "certidumbres hipotéticas", debido a las modalidades de construcción, a la rigidez del PRG y a los plazos demasiado largos transcurridos entre la definición del plan y su aplicación. En cambio, en lo que concierne a la ejecución pública, la

5. AA VA: "Riqualificazione urbana e programmi complessi en *Urbanistica Informazioni*, n° 159, 1998. Contardi, Lucio; Moscato, Mara; Ricci, Manuela (Dir. Ed.), *Programmi di riqualificazione urbana: azioni integrate nelle città*, Dicoter-Ministero LLPP, INU Edizioni, Roma, 1999.

imposibilidad de practicar las expropiaciones, ni siquiera para ejecutar la simple política de estándares urbanísticos (dotaciones mínimas de áreas de servicios públicos), la caducidad quinquenal de los vínculos públicos y la sujeción de su reiteración al pago de una indemnización "por el vínculo", son condiciones que dejan totalmente fuera de juego al actual modelo de ejecución del plan, basado en una perspectiva de tipo expropiador.

Éstas son las premisas que, en 1995, llevaron al Instituto Nacional de Urbanismo a formular una hipótesis de reforma que, después, fue retomada por distintas fuerzas políticas y que, desde finales de 1999, se debate en el Parlamento, debiendo tener lugar su aprobación en el 2000.'

Los elementos esenciales de la reforma consisten, básicamente, en la previsión de dos únicos niveles de planificación: por un lado, las provincias o ciudades metropolitanas para la planificación de áreas amplias y paisajística y, por otro, los municipios para el planeamiento urbanístico; mientras que a las regiones compete un papel, no tanto de planificación, como de programación y conexión entre las políticas del estado (en materia de infraestructuras y medio ambiente) y las decisiones locales.

Bastante radical parece la propuesta de reforma del PRG, que queda desdoblado en dos instrumentos: el Plan estructural y el Plan operativo, lo que obedece, obviamente, al objetivo de separar las estrategias de las normas del Plan. El Plan estructural, para el que se prevé un período medio de validez de 10 a 15 años, define las "invariantes" a largo plazo (sistema de infraestructuras y medioambiental), normalmente ligadas a la planificación de áreas amplias, provinciales, regionales y a la planificación paisajista. Contempla, además, las normas "ordenadoras" para las intervenciones sobre la ciudad existente, que garantizan derechos y confieren valores. No adquiere ningún valor vinculante, excepto para los vínculos de carácter medioambiental ("vínculos de reconocimiento") que, como destaca la jurisprudencia constitucional consolidada, son atemporales y no indemnizables, de modo que no determinan ningún efecto jurídico sobre los suelos que van a transformarse para asentamientos, servicios e infraestructuras. Además, proporciona indicaciones sólo programáticas, es decir, no prescriptivas, para las transformaciones futuras, garantizando, así, la necesaria flexibilidad de diseño al Plan operativo, que reduce al máximo las "incertidumbres" de la transformación. Por último, compromete en la "coplanificación" a los distintos niveles electos (regiones, provincias y municipios) y funcionales (empresas y sociedades prestadoras y gestoras de servicios) de la administración pública competentes en materia de planificación y gestión del territorio.

El Plan operativo tiene, en cambio, una validez de cinco años, igual a la duración de una administración municipal (por ello se le llama el "Plan del Alcalde"). Afecta sólo a las partes de la ciudad contempladas en proyectos de transformación, indicados, en principio, en el Plan estructural sin ningún valor preceptivo, definiendo, para tales partes, el régimen jurídico de los inmuebles sobre los cuales se interviene (público, privado) y las expropiaciones con valor de mercado que deben efectuarse dentro de la vigencia del plan, que se corresponde con la vigencia actual de los vínculos de expropiación. Por último, el Plan operativo relaciona las

intervenciones de transformación con los recursos públicos disponibles, es decir, el presupuesto municipal y el correspondiente al programa de obras públicas. En cuanto a la forma que podrían adoptar los instrumentos de transformación, no son pocos los urbanistas italianos (entre los que se encuentra quien escribe) que consideran aprovechable la reciente experiencia de los "programas complejos", por los motivos anteriormente expuestos.

El modelo de ejecución del Plan operativo no es ya de tipo expropiador, sino compensatorio, aun cuando el instrumento de la expropiación (a valor de mercado, para garantizar también, en este caso, un trato equitativo de los propietarios) no desaparece, sino que se mantiene como una posibilidad excepcional de intervención a la que siempre puede recurrir la administración municipal. Compensación siempre que sea posible, expropiación cuando sea necesario: ésta es la esencia del nuevo modelo de ejecución.

La compensación urbanística consiste en la asignación de valores de edificación a toda el área "transformable", incluyendo en este término las áreas para servicios e infraestructuras. Los valores de edificación se indican en el Plan estructural y se asignan en el Plan operativo, sobre la base de normas que tienen en cuenta el "estado de hecho" y el "estado de derecho" de cada área transformable. Por ejemplo, las áreas ya edificadas tendrán un valor de edificación mayor que las áreas libres periurbanas, destinadas a nueva edificación. De la misma manera, se diferenciará el valor de edificación de estas últimas, teniendo en cuenta la edificabilidad concedida en el pasado, es decir, dependiendo de que el plan precedente previera o no su transformación.

La adopción de normas seguras para determinar los valores de edificación permite dar el mismo trato a todos los propietarios, públicos o privados, que intervienen en las transformaciones del plan: se garantiza, así, la condición <sup>fun-</sup>damental de equidad, superando la actual desigualdad provocada por el "doble régimen de los suelos", anteriormente mencionado. Esta condición fundamental de equidad (pero también de transparencia en las modalidades de asignación de los valores) significa que, incluso, las cesiones compensatorias obligatorias, indispensables para satisfacer necesidades públicas de áreas de servicios, infraestructuras y obra social, serán proporcionales a los valores asignados. Se tratará de cesiones, obviamente, más amplias que las hoy requeridas para garantizar la dotación urbanística mínima.

La solución compensatoria, contrariamente a lo que afirman algunos de sus críticos, tendrá también un efecto positivo sobre el mercado inmobiliario (que se ha hecho patológico en los últimos años, entre otras cosas, por la obstinación en practicar precios administrados para las expropiaciones que, en la práctica, casi desaparecían o, peor aún, generaban la obligación de pagar muchos años después enormes ajustes por las indemnizaciones consideradas ilegítimas por la jurisprudencia), ya que contribuirá a la redistribución de la cuota de renta diferencial (hoy determinante), siempre que los índices de transformación sean más bajos que los utilizados tradicionalmente y en áreas de extensión bastante más reducida, excluyendo así la mayoría de las propiedades afectadas por la transformación urbana de la condición compensatoria; condición (la de los índices bajos) necesaria, también,

"En cambio, en lo que concierne a la ejecución pública, la imposibilidad de practicar las expropiaciones, ni siquiera para ejecutar la simple política de estándares urbanísticos... la caducidad quinquenal de los vínculos públicos y la sujeción de su reiteración al pago de una indemnización "por el vínculo", son las condiciones que dejan totalmente fuera de juego al actual modelo de ejecución del plan, basado en una perspectiva de tipo expropiador."

para garantizar el carácter sostenible de las transformaciones desde el punto de vista medioambiental.

#### **4. La "tensión reformista"**

Como ya se ha anticipado, en los últimos meses se ha reanudado el debate en el Parlamento sobre el texto de reforma, debate que debería concluir antes de finales de año. Queda, con todo, un margen de incertidumbre sobre los plazos de aprobación de la reforma, pero ello no constituye un motivo válido para abandonar la tensión reformista, utilizando los instrumentos y espacios disponibles, es decir, la experimentación concreta de un plan que anticipa, si bien parcialmente, la reforma, poniendo de manifiesto sus razones y haciendo madurar su necesidad. Una anticipación que sólo puede ser parcial, porque, si bien la actualización de los contenidos disciplinarios depende totalmente de un Plan regulador, la nueva forma del Plan sólo puede ser sancionada por una reforma, aun cuando sólo sea regional. Y, si bien el mecanismo de compensación es compatible con el ordenamiento actual, para ser plenamente eficiente requiere modificaciones de la normativa vigente, ya sea en cuestiones fiscales (imposición de los derechos volumétricos en vez de las propiedades inmobiliarias), ya sea en cuestiones más directamente ligadas al régimen inmobiliario (transferencia "a distancia" de los derechos volumétricos). Esta es, justamente, la "tensión reformista" que surge de los muchos casos de planificación local en que se aplican ya los principios de la reforma, de acuerdo con una praxis común al urbanismo italiano, en la que las prácticas innovadoras siempre se han anticipado a su sanción legislativa.

Algunas experiencias se han visto favorecidas por leyes regionales inspiradas en la propuesta del 1NU (Toscana, Umbria, Liguria, Basilicata, Emilia Romagna), aunque todavía están condicionadas por el viejo ordenamiento, sobre todo en lo que respecta al Plan operativo, demasiado a menudo similar al viejo PRG. Más en general, las muchas experiencias innovadoras, en curso en esta fase de transición, recurren a la compensación como modalidad de ejecución predominante y, de forma compatible con el ordenamiento vigente, a la nueva forma estructural del plan y se distinguen por algunos contenidos disciplinarios innovadores que se recogen, también, en la propuesta de reforma: el "carácter sostenible del urbanismo", la movilidad colectiva, una estrategia dominante dirigida a la recualificación urbana.

La nueva forma estructural del plan determina también su carácter fuertemente procesal, invirtiendo, también así, la relación entre plan y gestión urbanística; se trata de un planteamiento metodológico que caracteriza muchas experiencias en curso que están permitiendo la maduración en el mundo del urbanismo de contenidos y objetivos de la reforma. Una cuestión que no puede reducirse a una mera elección dictada por las circunstancias, dada la urgencia de adoptar, a corto plazo, nuevas decisiones urbanísticas, al mismo tiempo que se pone en marcha la nueva planificación, sino que configura un enfoque totalmente innovador de la planificación local.

El carácter procesal del plan representa la solución a la crisis del rígido modelo tradicional de planificación, pero exige un marco de referencia "estructural" que



"La solución compensatoria, contrariamente a lo que afirman algunos de sus críticos, tendrá también un efecto positivo sobre el mercado inmobiliario ... contribuirá a la redistribución de la cuota de renta diferencial, siempre que los índices de transformación sean más bajos que los utilizados tradicionalmente y en áreas de extensión bastante más reducida..."

garantice la coherencia de las elecciones que se adopten progresivamente en el tiempo. Definido el marco estructural (el Plan estructural de la reforma), el municipio podrá planificar sus propias elecciones, anticipando algunas y modificando, durante su ejecución, las previsiones residuales de planes anteriores, hasta configurar un nuevo plan, cuya elaboración no ha hecho necesario parar la ciudad. Una especie de *planning by doing* que caracteriza a muchas de las experiencias innovadoras en curso.

Es una solución que requiere un desarrollo decisivo de la gestión urbanística, es decir, de la capacidad de pasar de la elección urbanística a un proyecto concreto de ejecución y a su realización. Una capacidad de gestión que pasa, también, por el reforzamiento y la cualificación del aparato técnico público, superando la crónica condición de retraso que caracteriza a la administración pública italiana.

El primer contenido disciplinario innovador se refiere al "carácter sostenible del urbanismo", perseguido operativamente mediante la integración entre urbanística y ecología; una integración que se basa en nuevas competencias disciplinarias y nuevos conocimientos para una estrategia unitaria de la ciudad, el territorio y el medio ambiente, en la reconsideración de la evaluación de impacto ambiental (el instrumento operativo de la ecología) y su inserción en el proceso de planificación y, por último, en la introducción de otros elementos de evaluación, no sólo medioambientales sino también sociales y económicos.

La integración entre urbanismo y ecología afecta, además, a dos aspectos esenciales del Plan: ninguna transformación es en sí misma negativa desde el punto de vista medioambiental, sino que puede mejorar la calidad del entorno urbano: depende de las condiciones de la transformación, medibles a partir de la calidad de los tres recursos ambientales fundamentales, aire, agua y suelo; el plan debe garantizar la compatibilidad medioambiental del sistema de infraestructuras (movilidad, redes tecnológicas, sistema de recogida de los residuos) con una evaluación hacia arriba de los impactos previsibles y, en su caso, la adopción de decisiones operativas para su mitigación. Muchos de los nuevos planes abordan el tema del "carácter sostenible del urbanismo", es decir, la relación entre transformación de la ciudad y la conservación (o regeneración) de los recursos medioambientales, subrayando la necesidad de que el desarrollo no "erosione" tales recursos.

Si tomamos de los planes los ingredientes del "carácter sostenible del urbanismo" se obtiene un cuadro bastante articulado que comprende: la exclusión de nuevas formas de expansión urbana, favoreciendo la recuperación / reutilización de las áreas ya edificadas y la replanificación de las no edificadas pero ya planificadas; la estrategia de la "regeneración medioambiental" basada, esencialmente, en el aumento de la permeabilidad del suelo urbano; la compatibilidad del sistema de infraestructuras, con la planificación integrada de las nuevas redes; la evaluación previa de la eficiencia y la compatibilidad de las redes existentes; las intervenciones de mitigación y reducción de los impactos debidos a las transformaciones y las obras de infraestructuras; un nuevo sistema de movilidad basado en la potenciación del transporte público en ferrocarril (con medios no "energívoros" y no contaminantes) y en una reducción razonable del transporte privado; el aumento de las zonas peatonales y la ampliación de las redes para bicicletas; la realización de

"El carácter procesal del plan representa la solución a la crisis del rígido modelo tradicional de planificación, pero exige un marco de referencia "estructural" que garantice la coherencia de las elecciones que se adopten progresivamente en el tiempo ... Una especie de *planning by doing* que caracteriza a muchas de las experiencias innovadoras en curso."

un nuevo sistema de espacios verdes urbanos, organizado en una "red ecológica" que maximice los efectos de la biomasa (parques urbanos, rincones verdes, redes de enlaces verdes, corredores ecológicos, espacio verde privado); el saneamiento de los suelos contaminados; nuevos estándares urbanísticos / ecológicos, como la carga urbanística, la carga medioambiental, el espacio verde privado con valor ecológico, los niveles de permeabilidad, las zonas de ambientación para la movilidad y las áreas de compensación medioambiental. El vuelco de la elección histórica del urbanismo italiano de la red viaria como sostén fundamental del desarrollo urbano, en favor del transporte colectivo, en particular el ferrocarril (menos "energívoro" y no contaminante), es el segundo contenido innovador de la planificación local más reciente.

El nuevo modelo integrado de la movilidad es un elemento indispensable para la recualificación generalizada de toda la ciudad y para dotarla de una nueva eficiencia, superando la "anomalía genética" de todas las ciudades italianas, que han crecido y se han transformado de forma subalterna a la infraestructura viaria. Obviamente, se trata de un modelo especialmente aplicable en ciudades de ciertas dimensiones, pero también, las ciudades más pequeñas presentan propuestas que tienden a reducir la importancia del tráfico de automóviles particulares, introduciendo nuevos sistemas de transporte colectivo (utilización de ferrocarriles existentes, metros ligeros), compatibles con los recursos financieros y el sistema medioambiental y capaces de sostener adecuadamente el proceso de transformación urbana. El tercer contenido recurrente de la innovación disciplinaria se refiere a la estrategia de recualificación urbana, proclamada en todos los planes municipales elaborados en los últimos años, pero, como ya se ha indicado, confiada a instrumentos ajenos al plan, al menos en las intervenciones más significativas. Una situación que induce a una experimentación que algunos planes municipales ya han emprendido: la utilización, dentro del proceso de planificación, de los instrumentos introducidos en los últimos años por la legislación nacional, anteriormente mencionados, aprovechando todas sus potencialidades positivas.

Hay que destacar, por último, que se trata de instrumentos cuyas características, en materia de planificación, exigen una nueva atención a los aspectos morfológicos de la transformación urbana y que, también desde este punto de vista, pueden representar un momento importante de experimentación. Después de quince años de enfoques "diseñados", se está perfilando una solución distinta de los "proyectos en el Plan" para volver a encontrar una relación con la arquitectura que no haga inútilmente rígido el Plan urbanístico y no exija un proceso ulterior de variación puntual, como la experiencia más reciente ha demostrado. La metodología del "proyecto urbano" –con la identificación de las características dotacionales y morfológicas de las transformaciones y la definición de las invariantes esenciales a que deberán atenerse la planificación ejecutiva y el proyecto arquitectónico– parece constituir un terreno fértil de experimentación.

## 5. Tres modelos de plan

Para ejemplificar la experimentación en curso con algunos casos significativos, distinguiremos entre tres modelos principales:

8. Campos Venuti, G.: "Il trasporto su ferro per trasformare le città: Roma a confronto con le metropoli europee", en *Urbanistica*, n° 112, 1999.

- el "modelo del plan de estructura", que se distingue por un planteamiento reformista, por la experimentación de la compensación de forma generalizada y por una especial atención a los problemas de ejecución y, por tanto, de viabilidad de las previsiones: se presentan los casos de Turín y Reggio Emilia;
- el "modelo de la forma urbana", que recoge los aspectos reformistas y compensatorios del primero, pero favorece, ante todo, la forma y la calidad de las transformaciones; se tratan los casos de Pesaro y Parma;
- el "modelo de la tradición renovada", más distante de las innovaciones de la reforma, aún ligado al papel predominante de la intervención pública y basado en una fuerte estrategia urbanística; se presentan los casos de Nápoles y Venecia.

Naturalmente, al tratarse de una esquematización para destacar los aspectos más sobresalientes de los modelos, muchos de los enfoques y contenidos que caracterizan hoy las experimentaciones innovadoras se encuentran presentes en todos los planes, aunque con distinto peso específico.

El PRG de Turín' de 1993, además del valor de las decisiones urbanísticas, tiene también un importante valor simbólico: es el primer plan de una gran ciudad (excluida Bolonia) en el cual se afronta, orgánicamente, el extraordinario proceso de transformación en curso, después del impulso desregulador del decenio de 1980, cuando las razones y la propia utilidad del Plan se pusieron seriamente en duda. La elaboración del Plan fue dirigida por Augusto Cagnardi de *Gregotti e Associati* (uno de los estudios de arquitectura y urbanismo más importantes de Italia), que coordinó un equipo bastante numeroso de consultores especializados y dirigió la oficina del Plan municipal, donde se redactó materialmente éste.

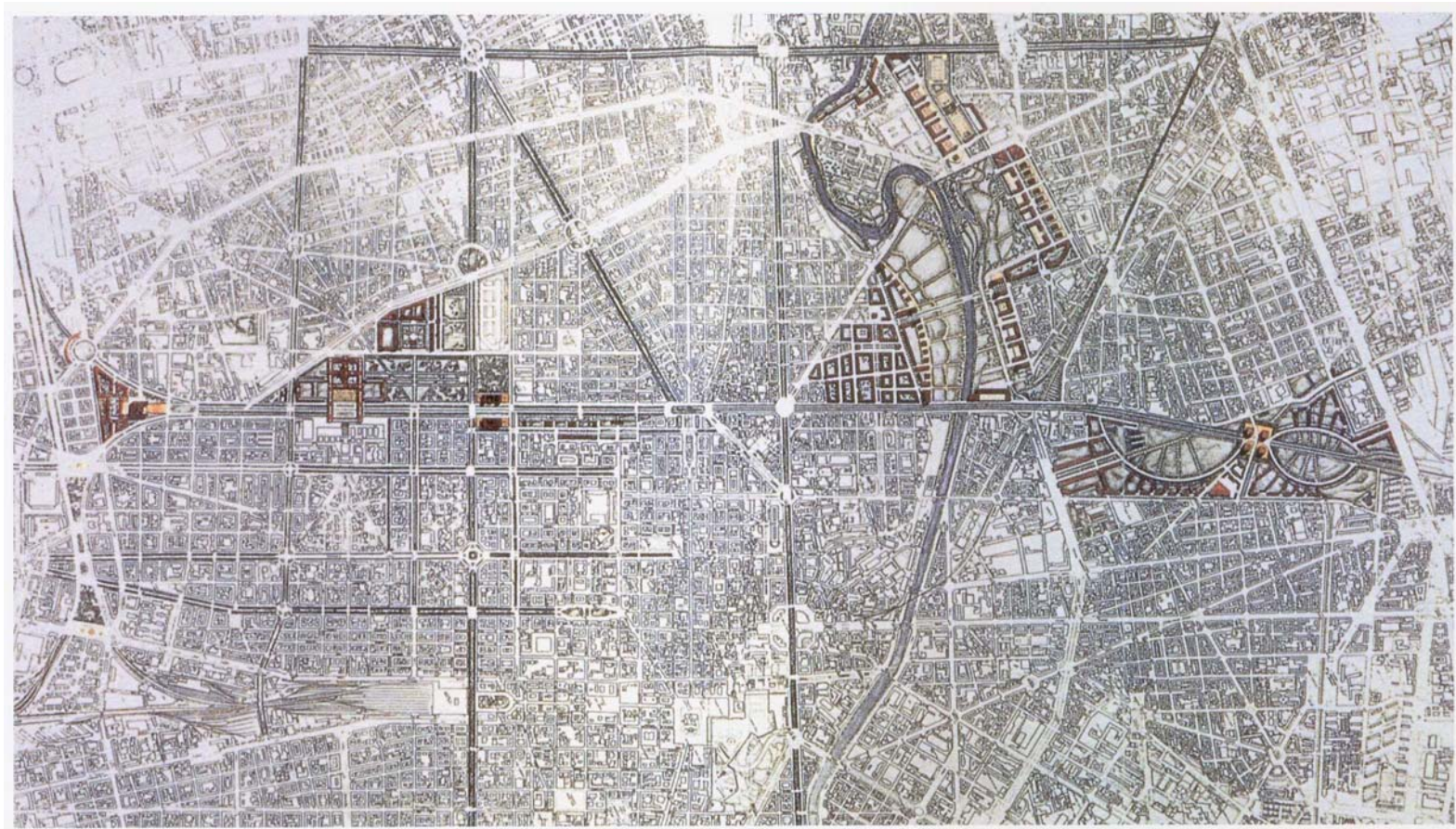
Las decisiones fundamentales del Plan tienen por objeto 11 áreas de transformación consideradas "estratégicas" y, en especial, la "espina central" que, por sí sola, ocupa una superficie igual a todas las demás áreas de transformación. Se trata de un complejo de áreas industriales y ferroviarias en desuso de más de 300 ha a lo largo del ferrocarril que atraviesa la ciudad de sur a norte, cuya transformación en "corredor ferroviario" dedicado también al transporte urbano, aporta una máxima accesibilidad a las áreas colindantes, mientras que la solución de bajar el plano del ferrocarril permite reunir ambas partes de la ciudad, históricamente separadas.

El carácter estratégico de este complejo de áreas reside, sobre todo, en sus funciones, orientadas todas hacia el desarrollo económico futuro y, por tanto, hacia el terciario, con una cuota residencial mínima para garantizar la necesaria vitalidad a los nuevos asentamientos. En efecto, la cuestión de la vivienda no parece central en el Plan (la oferta es inferior a la necesidad estimada) y a ella se dedican áreas de transformación menores, contando con que se desarrolle esta función en el cinturón metropolitano. de acuerdo con una hipótesis de descentralización ya definida a principios del decenio de 1980.

En la "espina central" se localizan las funciones urbanas más importantes para el futuro de la ciudad: la ampliación del Politécnico, la nueva ciudadela judicial, una nueva estación ferroviaria pero, sobre todo, espacios para el desarrollo del terciario, siempre integrados con la residencia. En el plan, se concede especial atención a esta "espina central", desarrollando el proyecto de la misma también durante la fase

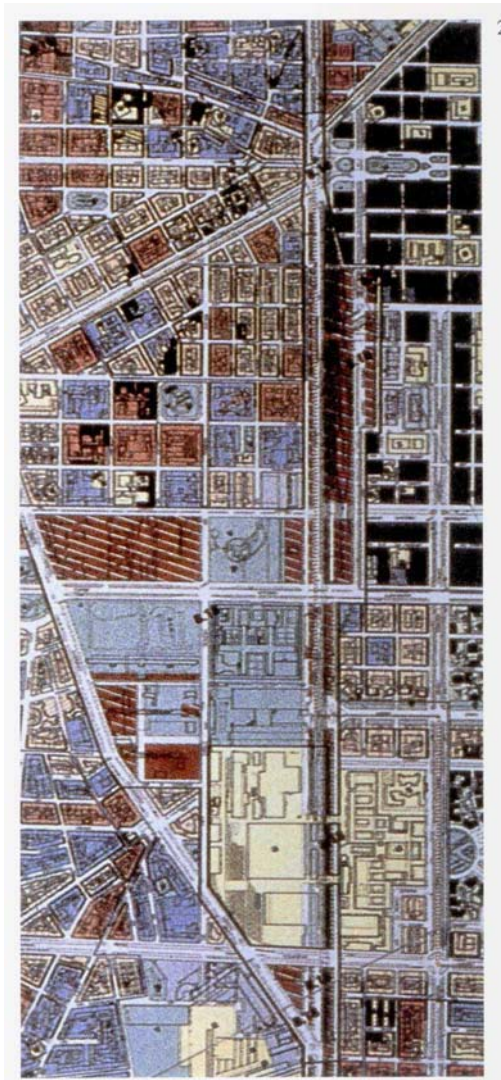
Turin, PRG 1993. Calificación por zonas.  
*Teja*: grandes áreas de transformación a lo  
largo del corredor ferroviario central.  
*Verde*: parque de la colina.

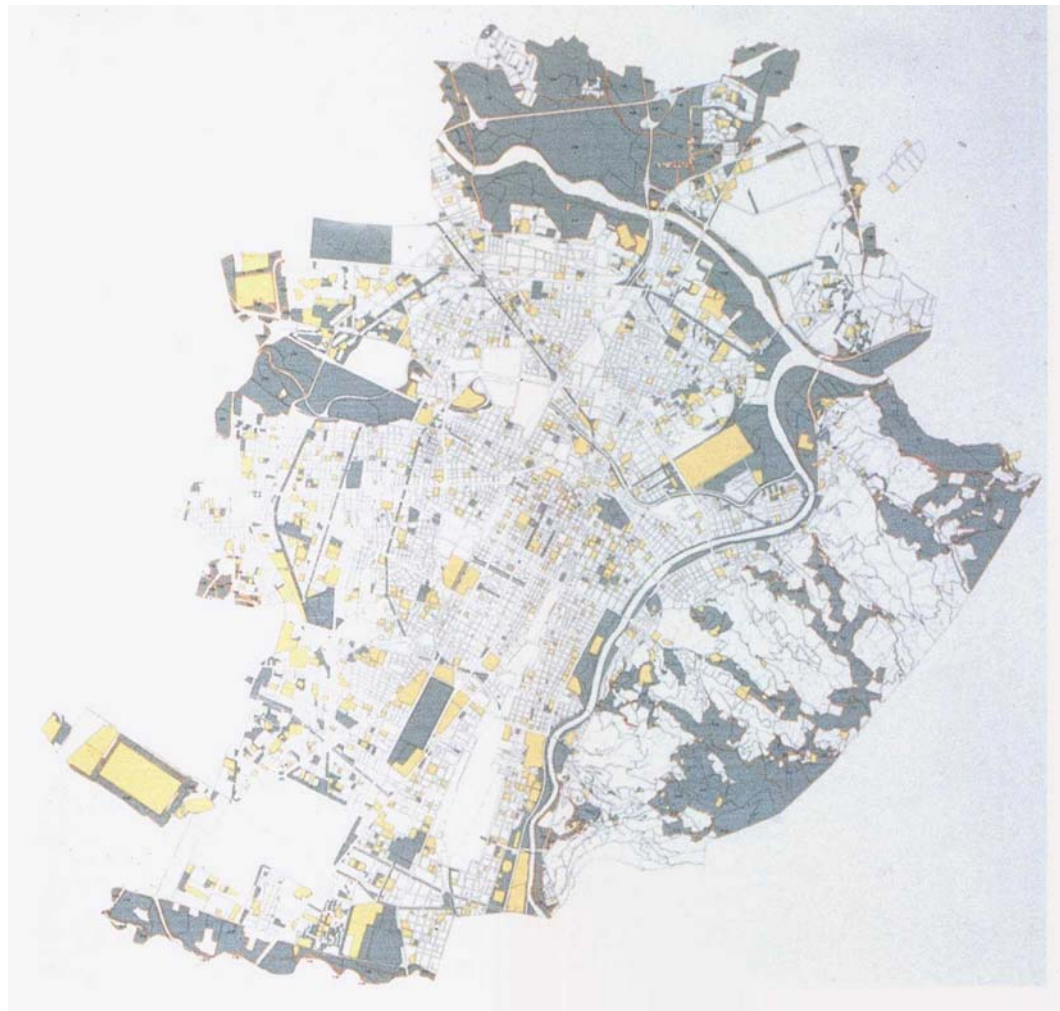




1. Turín, PRG 1993.  
Espina, planimetría general. Estudio unitario de los cuatro ámbitos. Conjunto de proyectos previstos en el corredor ferroviario.

2 y 3. Turín, PRG 1999.  
Espina, detalle de los ámbitos 1 y 2. Previsiones residencia, terciario, servicios y grandes equipos urbanos. Ampliación del Politécnico, nuevo Tribunal y nueva estación de tren.





4

4. Turín: PRG 1993.

Ámbitos de compensación de los servicios (parques y medio ambiente).

*Amarillo*: áreas para los servicios construidos.

*Verde*: áreas verdes.

5. Turin, PRG 1993.

Ámbitos de compensación urbana.

*Teja*: áreas industriales en desuso destinadas a funciones integradas.

*Salmón*: antiguos servicios destinados a residencia.

*Amarillo*: previsiones anteriores de PRG.

*Gris*: áreas de transformación integradas de baja densidad.

*Violeta/verde*: áreas de transformación con distintas cantidades de espacio verde.



5

de elaboración y presentándolo como una anticipación, que no hay que tardar en aplicar, de las elecciones futuras.

Desde el punto de vista de la planificación, el elevado índice territorial elegido para la transformación -0,7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en todas las áreas— y la necesidad de recuperar espacios verdes para realizar tres nuevos parques urbanos centrales lleva al desarrollo en altura de las nuevas arquitecturas y a una edificación casi total del suelo (y del subsuelo para los aparcamientos) no dedicado a los parques.

La ciudad consolidada, para la cual se prevé una transformación gradual y extensiva, se divide en zonas de tejido homogéneo (zonas normativas), a las que corresponden varias fichas normativas que regulan las transformaciones difusas (recuperación, demolición y reconstrucción, ampliación y cambios de afectación), con especial atención a las prescripciones morfológicas.

Muy interesante parece la solución adoptada para la adquisición de las áreas públicas (servicios, espacios verdes urbanos, parques), que anticipa la solución compensatoria desarrollada por el urbanismo reformista en los años siguientes: a estas áreas, como alternativa a la expropiación —siempre posible—, se asigna una edificabilidad relativamente baja (de 0,1 a 0,2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) y se da la posibilidad de realizar, *in loco*, intervenciones predominantemente residenciales o bien de transferir la edificabilidad a las áreas de transformación. Esto es aplicable también al gran parque de la colina y al parque que costea el Po, cuyos derechos volumétricos se transfieren "a distancia" a las áreas estratégicas. Una solución brillante que, sin embargo, tropieza con una dificultad jurídica en el ordenamiento actual relativa a la propia transferencia "a distancia" de los derechos de edificación (los valores inmobiliarios cambian dependiendo del lugar al que se transfieren), una dificultad que sólo podría superarse disponiendo de derechos volumétricos de propiedad pública para cambiar por los privados.

El PRG de 1999 para Reggio Emilia —una ciudad de Emilia-Romagna de cerca de 150.000 habitantes— constituye el desarrollo del *Proyecto preliminar* de 1994, ya bastante definido en cuanto a elecciones urbanísticas, abordando, sobre todo, las cuestiones relativas al carácter sostenible del urbanismo, la recualificación urbana y la compensación como modelo de ejecución generalizado.")

En el nuevo plan, se han incorporado todos los requisitos asociados al carácter sostenible del urbanismo: la exclusión de nuevos consumos de suelo mediante la replanificación global de las muchas previsiones del PRG de 1984, aún no ejecutadas; el aumento de la permeabilidad de los suelos urbanos, cuyo valor medio pasa del 35% actual al 50%; la ambientación de todas las nuevas infraestructuras para la movilidad, a fin de minimizar su impacto sobre la ciudad; la previsión de un nuevo sistema de movilidad urbana, que utiliza para un metro de superficie (con 14 paradas) los trazados urbanos de dos líneas ferroviarias menores.

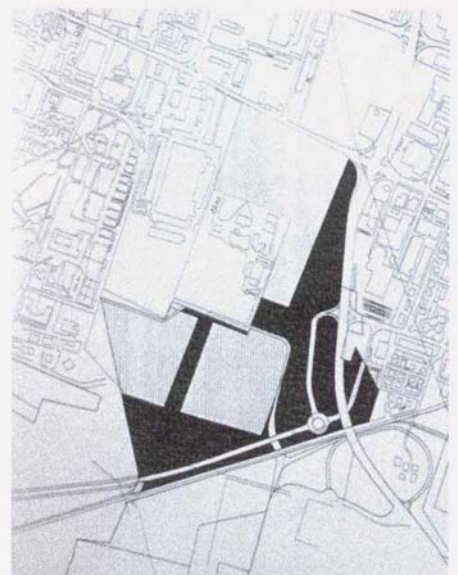
La recualificación urbana se confía, además de a un Plan bastante tradicional para el centro histórico, a una nueva normativa para las transformaciones difusas en la ciudad consolidada, que se organiza en ocho tejidos residenciales y tres productivos. Los tejidos son la respuesta actualizada a la vieja calificación

10. Campos Venuti, G.; Galuzzi, P.; Oliva, F.; Vitillo, P.: "Comune di Reggio Emilia, it Progetto Preliminare di PRG", en *Urbanistica Quaderni*, n° 1, INU Edizioni, Roma 1995.



1. Reggio Emilia, PRG 1999.  
 Calificación por zonas (general)  
*Marrón*: centro histórico.  
*Amarillo*: ciudad consolidada.  
*Rojo/verde*: áreas de transformación.  
*Violeta*: áreas productivas.  
*Azul*: grandes servicios urbanos.  
*Verde*: sistema medioambiental.

2 y 3. Reggio Emilia, PRG 1999.  
 Fichas del área de transformación y normas  
 y prescripciones del proyecto  
*Gris claro*: áreas de concentración de la  
 edificación (30%) y del espacio verde  
 privado (30%).  
*Gris*: áreas de cesión compensatoria (40%).







1. Reggio Emilia, PRG 1999.

Propuesta para el sistema medioambiental.

Acciones para la regeneración medioambiental.

Intervenciones para el saneamiento de las aguas de superficie.

Sistema de espacios verdes.

Áreas de mayor sensibilidad paisajística.

2. Reggio Emilia, PRG 1999.

Detalle de la Calificación por zonas.

*Rojo*: tejido de instalación de la primera expansión.

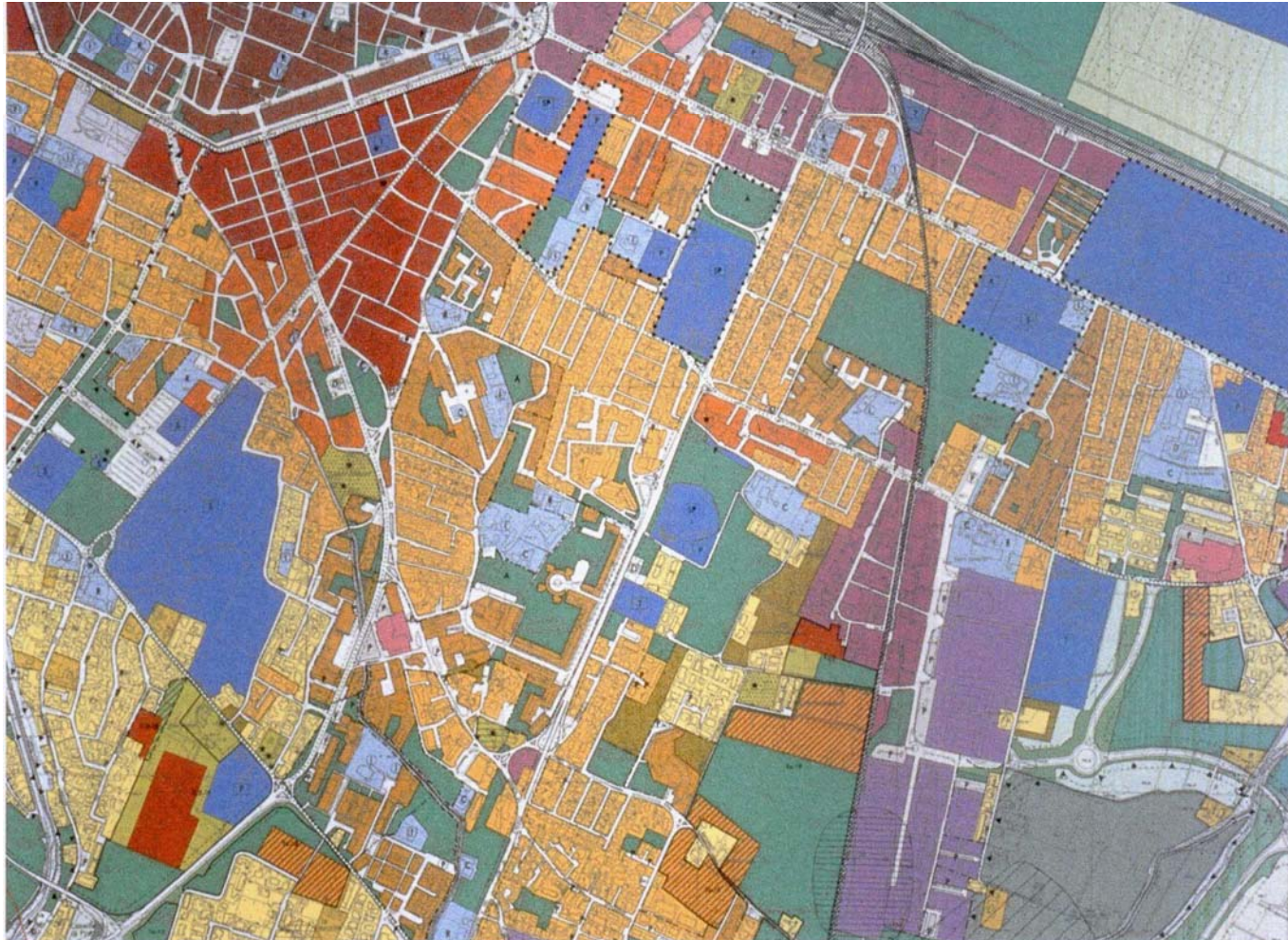
*Naranja*: tejido de alineaciones viarias con edificios en línea.

*Amarillo*: tejido de baja densidad con alineaciones viarias.

*Amarillo claro*: tejidos extensivos recientes organizado por parcelas.

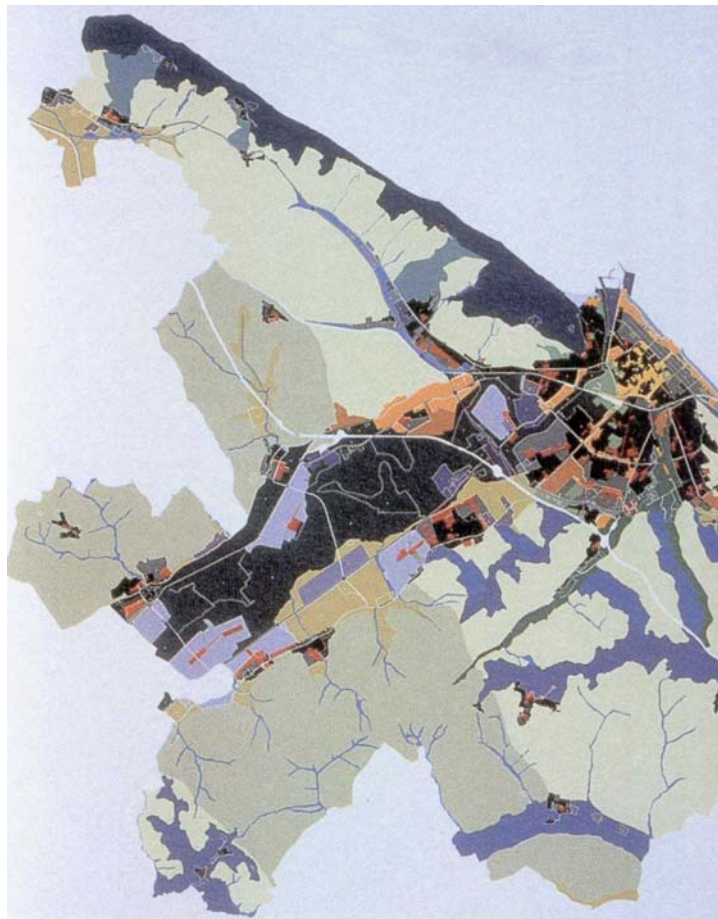
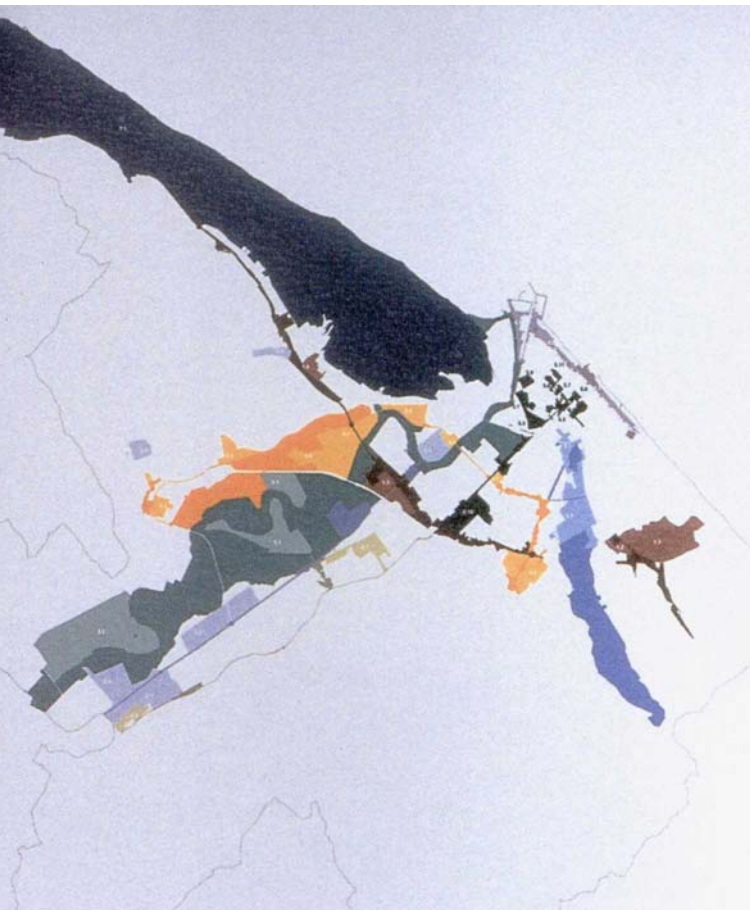
*Ocre*: tejidos de instalación unitaria libre.

*Rojo/verde claro/verde*: áreas de transformación.



funcional por zonas y se basan en el reconocimiento de las normas que han presidido la construcción de esa parte de ciudad y que se confirman o modifican en función de los objetivos indicados. Además, se han identificado seis ámbitos de recualificación urbana en la primera periferia —barrios populares obsoletos, grandes espacios urbanos que deben redefinirse, grandes edificios que han de reutilizarse junto con su entorno urbano—, en los que se emplearán, en el marco del proceso de Plan, los nuevos instrumentos de recualificación urbana.

Las nuevas transformaciones se confían plenamente al mecanismo de la compensación. Se trata de 140 áreas (alrededor de 740 ha) que comprenden zonas industriales en desuso para reutilizar, zonas ya transformables pero no ejecutadas, zonas destinadas a servicios públicos pero nunca expropiadas y algunas zonas periurbanas destinadas a constituir los nuevos "bordes verdes" de la ciudad. Sobre la base del estado de derecho y del estado de hecho en que se encuentran dichas zonas, el plan establece las nuevas normas de transformación (edificabilidad, permeabilidad, *mix* funcional, cesiones compensatorias, etc.), que permiten recuperar, sin gastos para el municipio, más de 300 ha para espacios verdes públicos, reduciendo la previsión de expropiación a menos de 70 ha relativas a áreas no vinculables a ninguna transformación. "El espacio verde aumenta si la ciudad crece y se transforma" es el lema que caracteriza la política del nuevo plan de Reggío Emilia.



1. Pesaro, PRG 1998.

Esquemas directores y proyectos norma.

*Carmesí*: "tangencial", con los proyectos de plataforma logística y el hospital.

*Verde*: parque fluvial y espacio verde.

*Lila*: frente marítimo.

*Negro*: "decumano" con los grandes equipamientos urbanos.

*Amarillo*: feria y parque deportivo.

*Azul*: parque del "rincón verde".

2. Pesaro, PRG 1998.

Calificación sintética por zonas.

*Negro/gris*: núcleos antiguos y ciudad añadida.

*Violeta/lila*: ciudad productiva.

*Amarillo*: lugares centrales del centro antiguo.

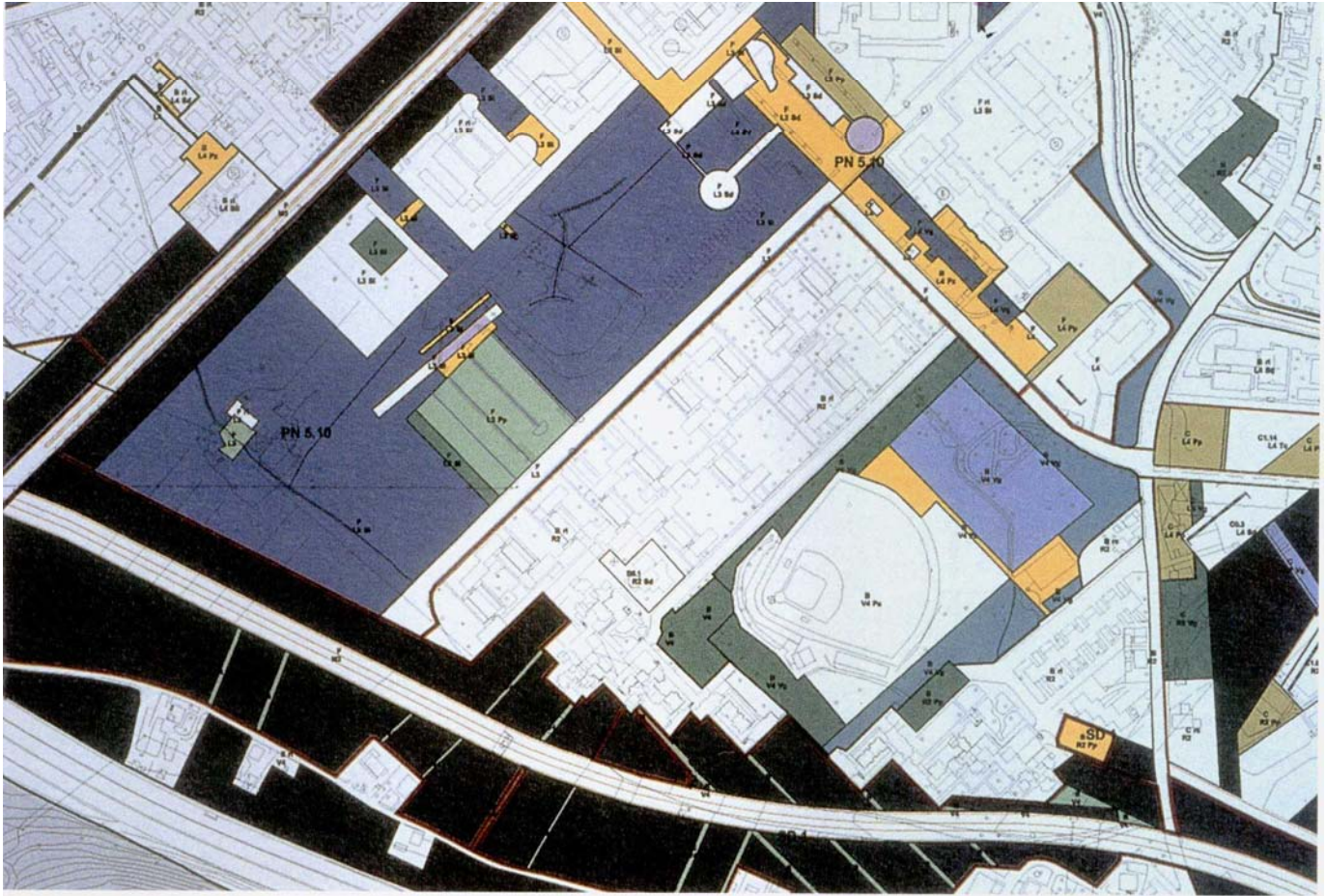
*Rojo*: lugares centrales de residencia y producción.

*Verde*: sistema de espacios verdes.

*Azul*: sistemas de alta naturalidad.

El PRG de 1998 para Pesaro (una ciudad de unos 100.000 habitantes en la región de las Marcas, asomada al Adriático), redactado con el asesoramiento de Bernardo Secchi y Paola Viganb (*Studio* 1998), representa un punto de madurez en la elaboración de Secchi sobre el plan urbanístico, que se articula en múltiples formas de proyecto, para cada una de las cuales utiliza técnicas y modos de representación diferentes, pero que están contenidas en gran parte en la tabla fundamental del plan (*Usi del suolo e modalità d'intervento*)."

Esta atención tan marcada por el proyecto, no sólo de la gran arquitectura urbana sino también de los "sistemas" que componen la ciudad y su territorio, no impide que el Plan se funde en una sólida base de calificación urbanística por zonas y en modelos de ejecución que remiten al enfoque compensatorio, aunque no de un modo declarado. También en el tratamiento del uso del suelo, aunque bastante detallado normativamente, prevalece la componente de proyecto, la calidad de la intervención, utilizando la metodología del "Proyecto de suelo" que ha acompañado a Secchi en toda su experiencia de urbanista. Bastante convincente es, por ejemplo, la reflexión sobre el espacio público, sobre las áreas estándar, a menudo mal proyectadas y marginadas en la práctica urbanística italiana, a las que Secchi concede, en cambio, una importancia fundamental para "interpretar correctamente las prácticas sociales y la cultura visual de nuestro tiempo".



3. Pesaro, PRG 1998.

Calificación por zonas:  
detalle del uso del suelo

*Perímetros rojos*: áreas de transformación.

*Verde oscuro*: masa boscosa.

*Verde*: áreas permeables.

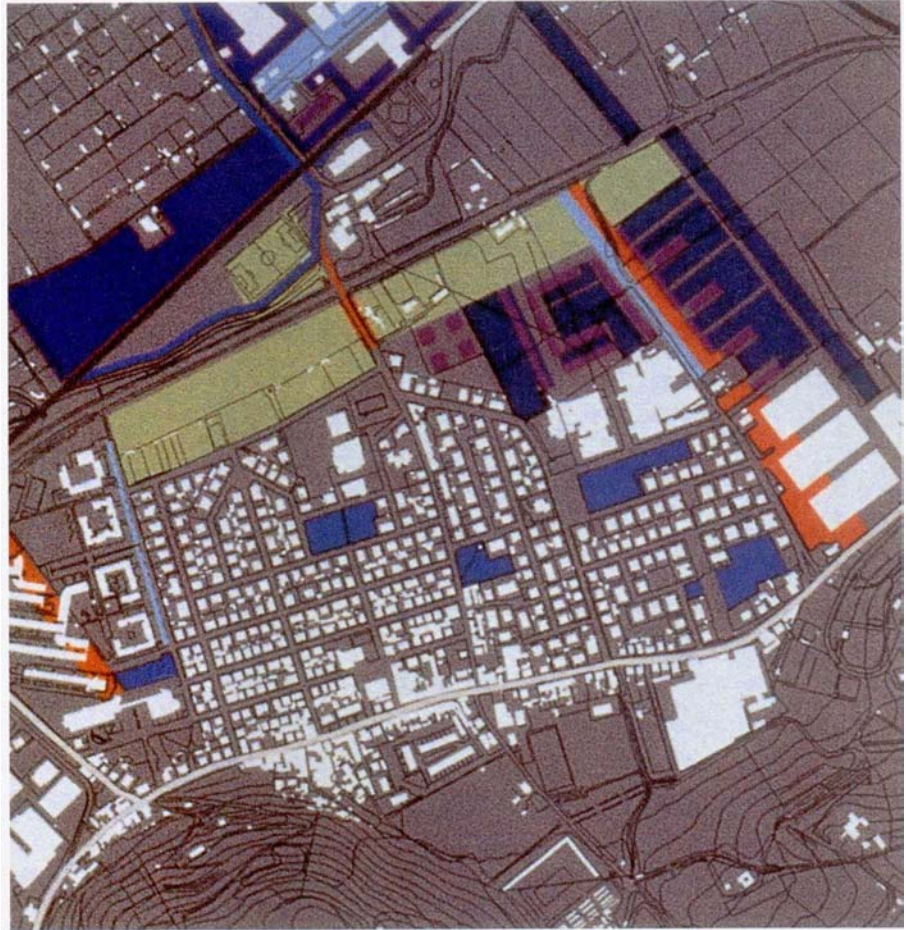
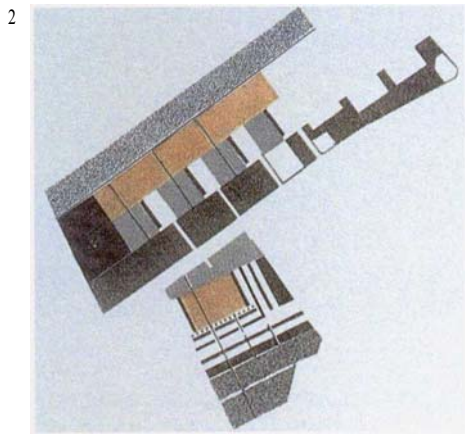
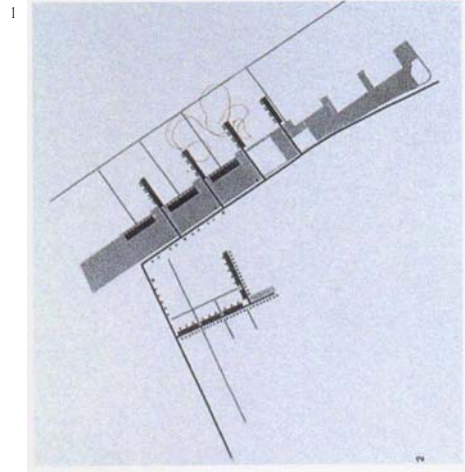
*Azul oscuro*: pradera arbolada.

*Azul*: pradera.

*Amarillo*: áreas pavimentadas.

El "proyecto de suelo" y las intervenciones de transformación urbanística están guiadas por fichas, ábacos y soluciones específicas para calles, espacios colectivos, zonas verdes y zonas equipadas para la práctica del deporte. Todas ellas, soluciones recurrentes en los planes de Secchi que, no obstante, encuentran serias dificultades en la fase ejecutiva por la rigidez que comporta un modelo tan proyectado y por la incapacidad crónica de la administración pública italiana para aportar en la gestión (es decir, en el paso del Plan al proyecto) una auténtica contribución de calidad.

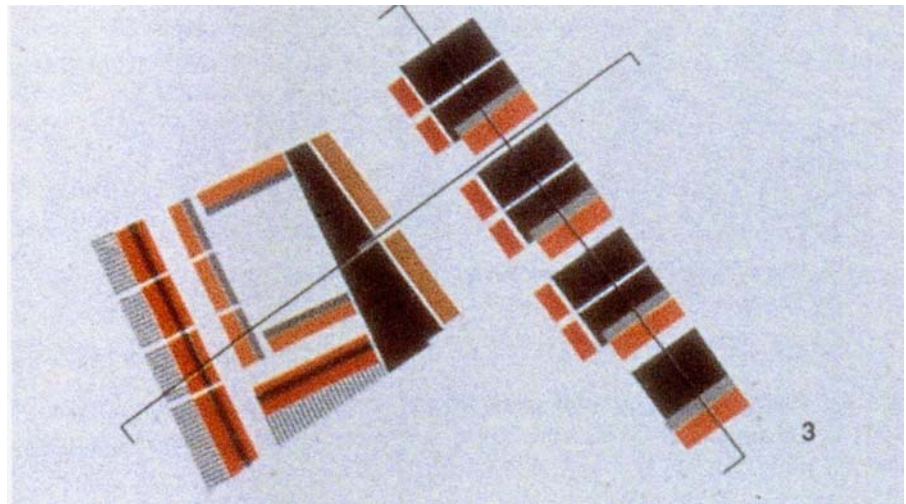
Pero el interés predominante del Plan se centra en la gran arquitectura urbana, en los proyectos estratégicos inscritos en esquemas directores que, de algún modo, retoman la temática del Plan estructural de la reforma urbanística. Por lo demás, la atención de Secchi hacia las auténticas innovaciones disciplinarias es siempre viva y su desarrollo siempre original y nunca homologable. Entre los grandes proyectos urbanos —con relación a las dimensiones de Pesaro, que es una ciudad de unos 100.000 habitantes— destacan los inscritos en los esquemas directores: la conclusión del centro de negocios Benelli (una recuperación de un área industrial en desuso proyectada por Carlo Aymonino en el decenio de 1970) en el esquema director del "frente marítimo"; los proyectos de la plataforma logística y del nuevo hospital en el esquema director de la "tangencial"; el proyecto de nuevas áreas de edificios públicos y productivos en el esquema director de la "novísima Montellabatese" (la carretera que va hacia el interior, en dirección a Urbino); y los equipos urbanos más importantes en el "nuevo decumano".



1 y 2. Pesaro, PRG 1998.  
 Proyecto Norma nuevo Peep  
 de Villa Fastigi  
 (proyecto del uso del suelo).  
*Ocre:* pradera.  
*Gris:* ordenación del espacio verde.  
*Negro:* recorridos.

3. Pesaro, PRG 1998.  
 Proyecto Norma nuevo Peep  
 de Villa Fastigi.

4. Pesaro, PRG 1998.  
 Proyecto Norma nuevo Peep  
 de Villa Fastigi.  
*Rojo:* tipologías constructivas.  
*Marrón:* ordenación del espacio verde.



5. Pesaro, PRG 1998.  
 Proyecto Norma nuevo Peep  
 de Villa Fastigi.  
 Proyecto Norma: conclusión  
 del centro Benelli.  
*Rojo:* ampliación del edificio existente.



También el PRG de Parma (170.000 habitantes en Emilia-Romagna, vecina, como Reggio, de la antigua consular romana "Emilia"), proyectado por Bruno Gabrielli con Roberto Spagnolo y Paolo Fuser (véase "Piani di Bruno Gabrielli" en *Urbanistica*, n° 105, 1995), en el marco de una oficina municipal del plan, desarrolla diversos componentes de la innovación disciplinaria (la compensación, la ecología de la ciudad) pero, sobre todo, una especial atención a las cuestiones de la forma de la ciudad y la calidad de las transformaciones.

Parma, PRG 1998.

Calificación por zonas del sector central.

*Marrón*: ciudad consolidada.

*Rosa*: áreas de saturación.

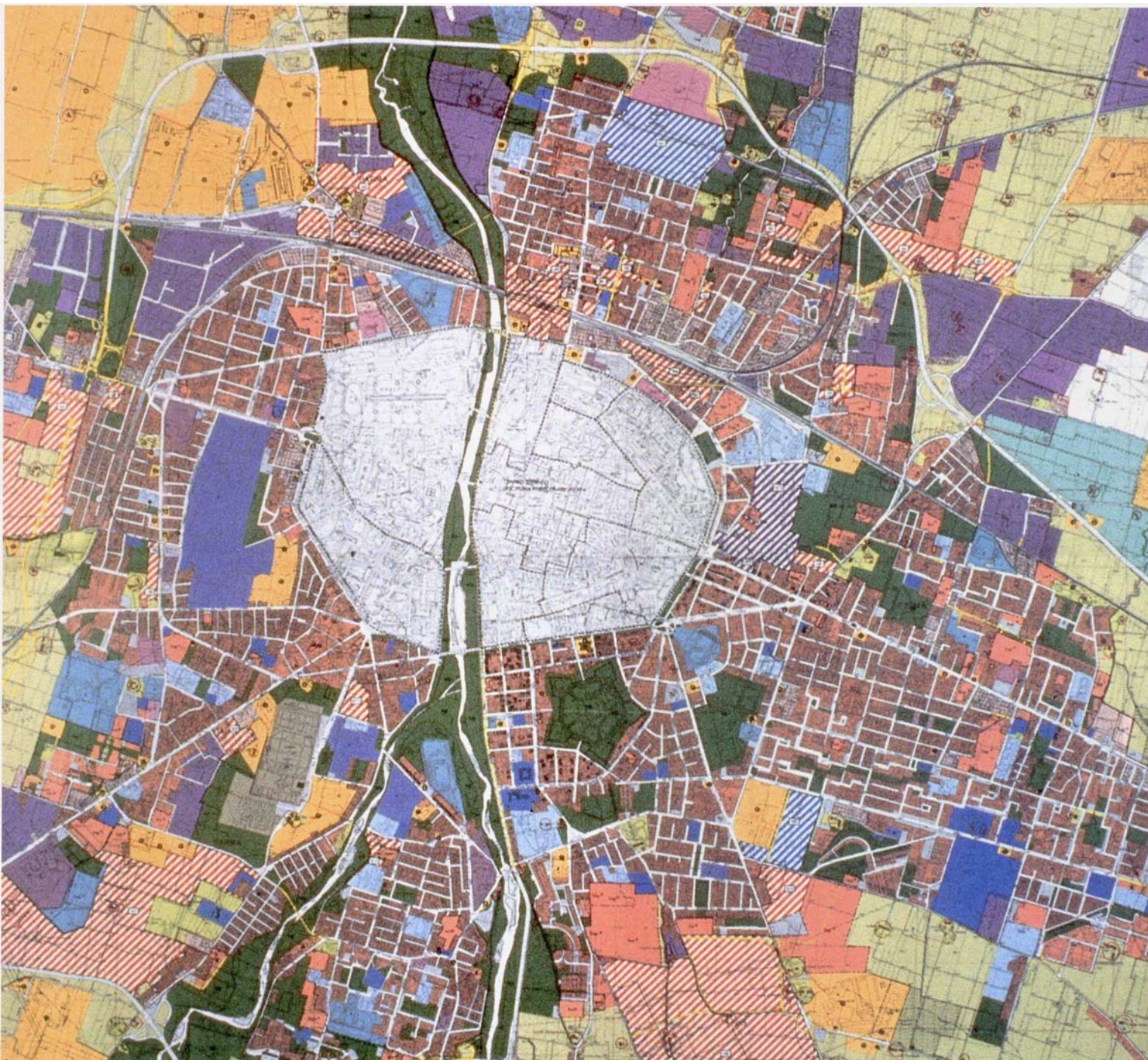
*Rojo rayado*: áreas de transformación.

*Violeta*: actividades productivas.

*Violeta rayado*: nuevas actividades productivas.

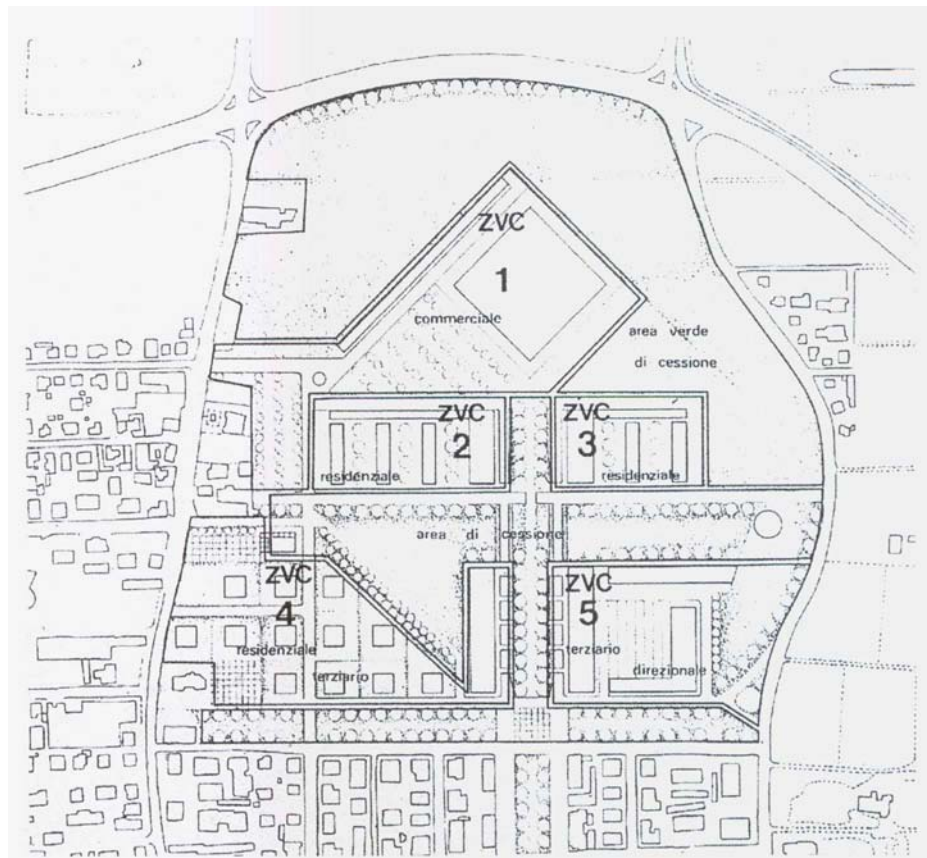
*Verde*: sistema de espacios verdes.

Con respecto a la primera cuestión, se realizó, paralelamente a la elaboración del Plan, un estudio específico para reconocer la forma de la ciudad, su espesor, sus continuidades y discontinuidades. En particular, este estudio morfológico, en el que la investigación sobre las tipologías de asentamiento se completó con la relativa a las tipologías de espacio abierto, puso de manifiesto la necesidad de sistematizar las tres matrices de asentamiento: la ciudad densa con sus relaciones espaciales codificadas; la ciudad del margen, caracterizada por las infraestructuras viarias y la fragmentación de los modos de construir; y los grandes espacios semiagrícolas, que interfieren con la ciudad y proceden de un campo aún rico y productivo. De ahí,



surgió una fase de diseño arquitectónico (con una finalidad esencialmente cognitiva) de todos los espacios de posible transformación, lo que condujo a la elaboración de una carta de la *Estrategia de transformación morfológica* relativa a todo el contexto urbano. En ella se recogen, con adecuadas simbologías, las soluciones de proyecto que deben adoptarse para cada espacio que va a transformarse: consolidación de alineaciones viarias, bordes que deben reforzarse, nuevas alineaciones, espacios organizables como plazas porticadas, diseño de telones de fondo arquitectónicos relacionados con ejes o plazas, plazas con telones arquitectónicos, ámbitos arquitectónicos (construidos o verdes) de delimitación de la expansión; ordenaciones arquitectónicas del suelo, alineaciones plantadas de árboles, "puertas" de la ciudad.

La calidad de la transformación se garantiza mediante la introducción en el plan de "fichas-normas" para cada área de transformación, que contienen, además de los parámetros cuantitativos y funcionales normales, objetivos, prescripciones e indicaciones de proyecto. Los "objetivos" definen la función del área de transformación en el contexto urbano; las "prescripciones" se refieren a los componentes de proyecto irrenunciables, que adquieren así un valor preceptivo; por "indicaciones" de proyecto se entienden, en cambio, las soluciones contenidas en el PRG, que pueden modificarse durante la ejecución, pero han de tenerse en cuenta. Las fichas contienen, pues, prescripciones e indicaciones relativas a los principios de asentamiento (por ejemplo, vialidad, parámetros de las zonas de concentración, alineaciones obligatorias, recorridos peatonales, áreas de cesión) pero, también, un proyecto planovolumétrico ejemplificador, modificable durante la ejecución. Como sucede en el caso de Pesaro, la inevitable rigidez que imprime un modelo tan proyectado ha generado toda una serie de dificultades que salen a la luz en la fase de ejecución.



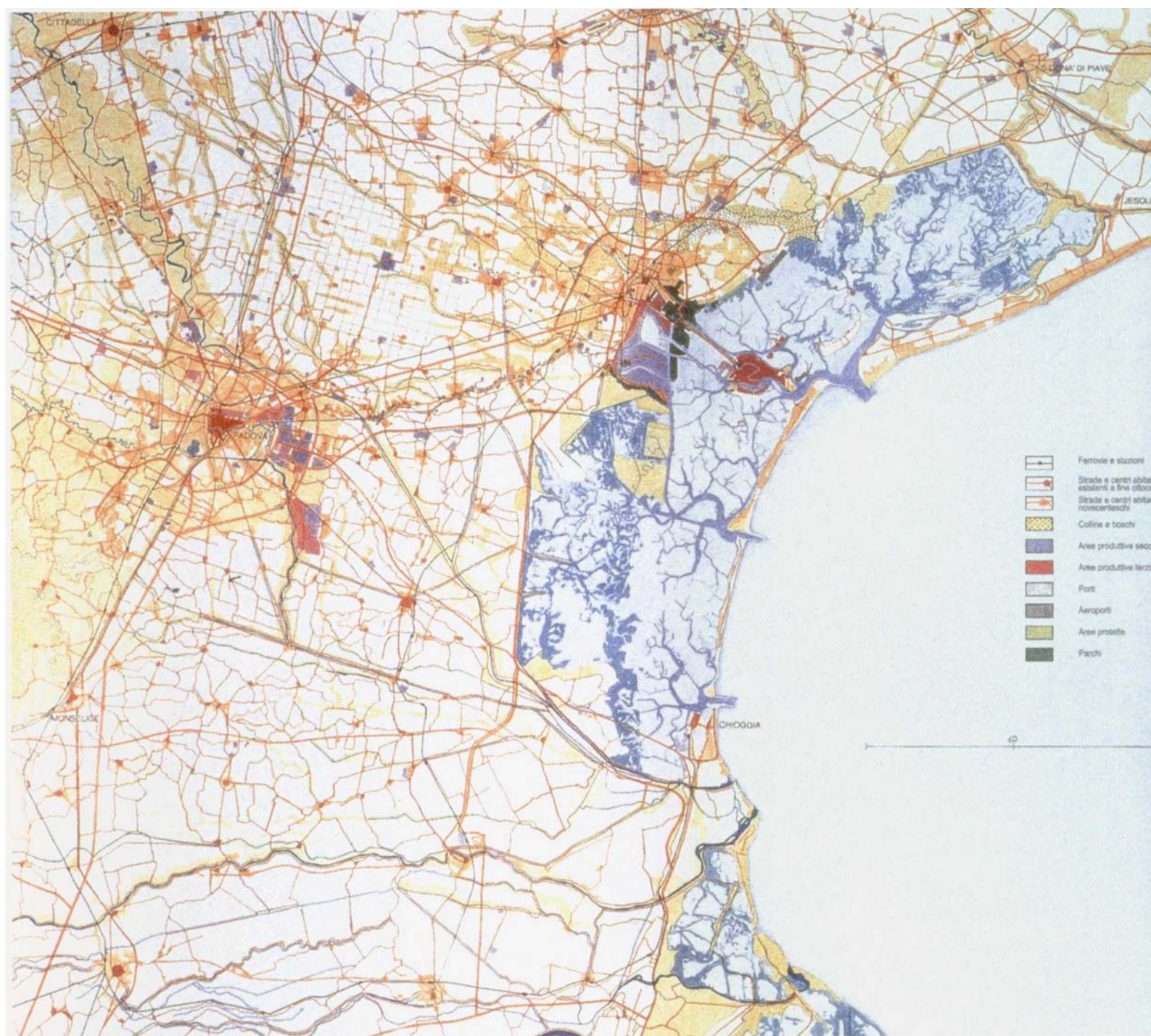
1. Ficha normativa ZVC.
  - 1 emplazamientos comerciales
  - 2, 3 y 4 emplazamientos residenciales
  - 5 emplazamientos terciarios
2. Parma, PRG 1998.  
Cuadro global de ejemplos de proyecto.





El nuevo PRG de Venecia de 1998, cuyo *Proyecto preliminar* elaboró Leonardo Benevolo —véase Benevolo L. (Ed.): *Venecia, il nuovo piano urbanistico*, Editori Laterze, 1996— y que fue, posteriormente, desarrollado por las oficinas municipales, no presenta ninguna innovación respecto de las cuestiones tratadas por la reforma, a excepción de una metodología explícitamente procesal, que del *Proyecto preliminar* de 1996 llevó a un Plan urbanístico orgánico, a través de una serie de variantes temáticas que confieren forma urbanística a proyectos específicos. La estrategia urbanística está completa en el *Proyecto preliminar*: el papel de la ciudad histórica, la relación con tierra firme y el territorio y las nuevas infraestructuras de acceso y de sostén de la zona productiva. La variante para la ciudad histórica contempla un vasto proyecto de recuperación y revitalización del centro histórico y las islas lagunares, con la introducción de nuevas funciones residenciales, terciarias, productivas, culturales y nuevos servicios, resolviendo así algunas

Venecia, PRG 1998.  
Encuadramiento territorial.





Venecia, PRG 1998.  
Centro histórico.  
Tipologías constructivas y espacios abiertos

patologías crónicas de la ciudad y reequilibrando su uso. La variante para Mestre tiene por objeto recalificar los barrios periféricos, interviniendo en el sector de la vivienda, los servicios y el medio ambiente. La variante de Porto Marghera configura una nueva ordenación de toda la zona industrial veneciana, en cuyo interior se localiza también el Parque científico y tecnológico; la disciplina urbanística va acompañada de la creación de agencias de desarrollo y gestión de las áreas productivas y de la realización de las infraestructuras necesarias para inducir, operativamente, la inversión del proceso de desindustrialización, que desde hace algunos años sufre la ciudad. Por último, el nuevo plan contiene la mayor operación de infraestructuración del territorio, proyectada en los últimos decenios: las estaciones terminales de Fusina, Tessera y Punta Sabbioni, el nuevo sistema de estaciones terminales urbanas en las dos cabezas del puente translagunar, el nuevo sistema viario del sector Norte-Oeste, la nueva vialidad urbana e industrial de Marhera y el sistema de aparcamientos de cambio. Todas ellas obras que, con la realización de la nueva tangencial y del nuevo sistema ferroviario metropolitano (más lejana en el tiempo), van a modificar, radicalmente, el sistema de circulación y de accesibilidad, tanto en tierra firme como en la ciudad lagunar y, en consecuencia, las modalidades de uso turístico de Venecia.

1. Venecia, PRG 1998.

La ciudad bipolar.

*Violeta*: núcleos históricos.

*Amarillo/marrón*: instalaciones de tierra firme (Mestre).

*Rojo*: nuevas instalaciones.

2. Nápoles, PRG 1998. Calificación general por zonas.

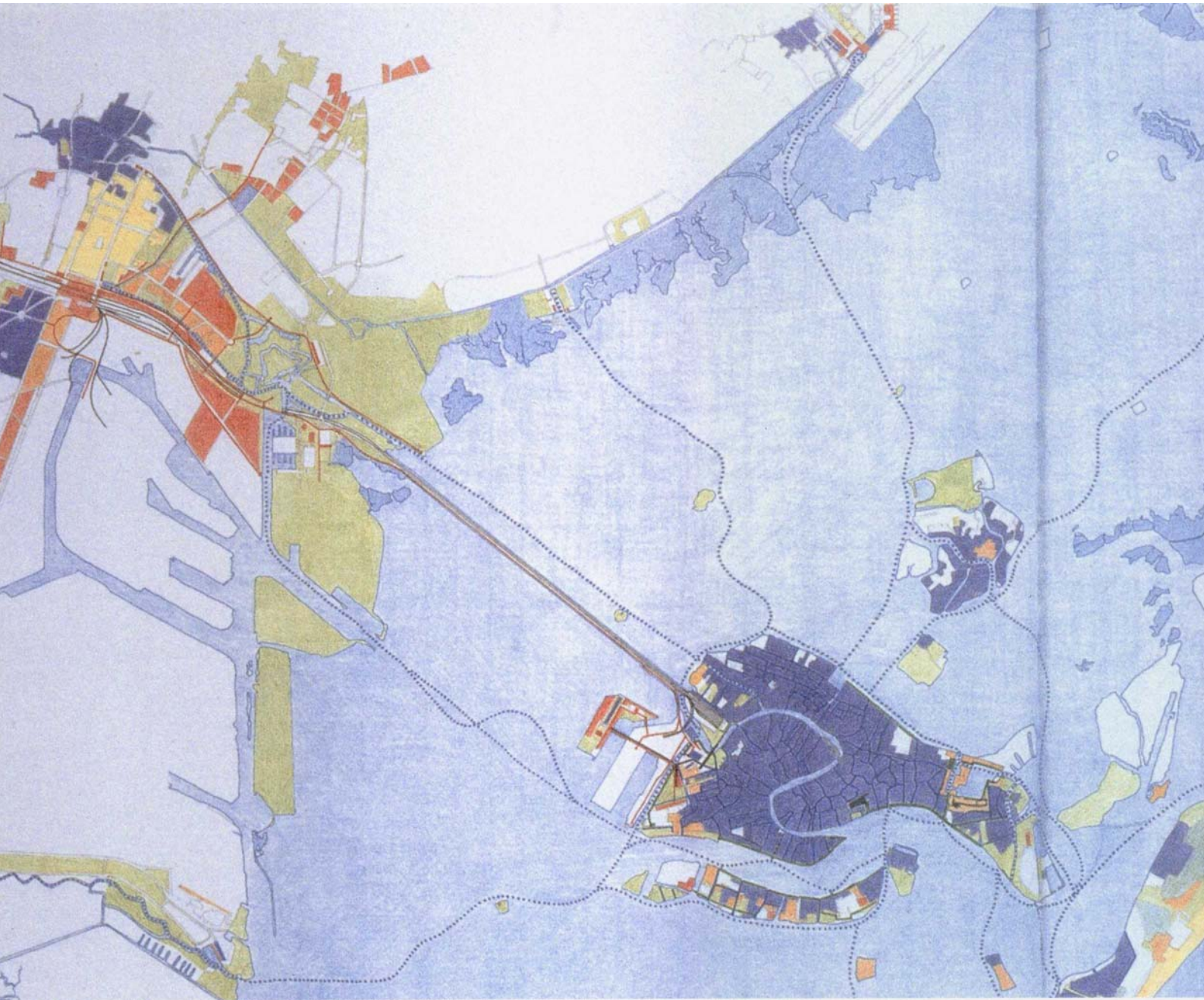
*Rojo/marrón*: aglomerados históricos.

*Amarillo/ocre*: aglomerados de reciente formación.

*Amarillo oscuro*: emplazamientos urbanos integrados.

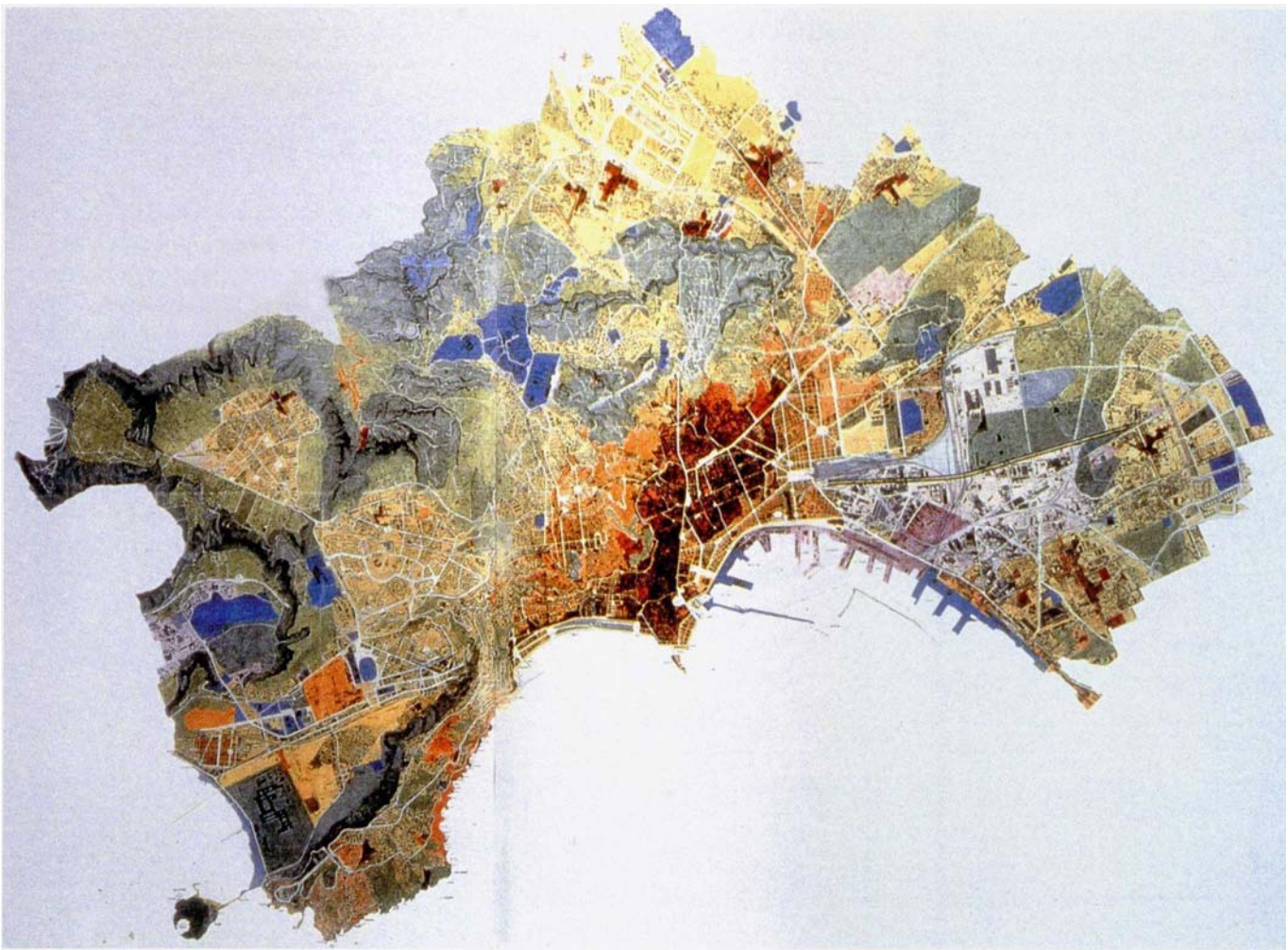
*Verde*: sistema de espacios verdes.

*Azul*: equipamientos.



El nuevo PRG de Nápoles (concluido en 1998 pero no aprobado, todavía, en los primeros meses del 2000) fue proyectado por las oficinas municipales bajo la dirección de Vezio De Lucia (en la doble vertiente de asesor y urbanista) y Roberto Gianni, y constituye una de las muchas señales de renacimiento manifestadas por esta gran ciudad en los últimos años"; en efecto, hace casi veinte años (desde 1983, en plena reconstrucción posterior al terremoto de 1980) que se interrumpió toda actividad no sólo de planificación, sino también de gestión urbanística.

El plan puede considerarse una solución intermedia entre el viejo modelo, de tipo expropiador inaplicable, y el nuevo, propuesto por la reforma. Entre los elementos innovadores, se reconocen, sin lugar a dudas, el "carácter procesal" del plan y las modalidades de adquisición de las áreas para servicios públicos. El plan se ha elaborado, de hecho, a través de variantes sucesivas, pero sobre la base de un documento de *Orientaciones de planeamiento urbanístico*, que representa, si bien de forma embrionaria, un elemento de estructura. A las áreas para servicios públicos se asignó una edificabilidad mínima, cuya utilización conduce a su cesión





1. Nápoles, PRG 1998 Bagnoli.  
Vista aérea del área de transformación, con los trabajos de saneamiento en curso.

2. Nápoles, PRG 1998 Bagnoli.  
Estado de hecho.

3. Nápoles, PRG 1998 Bagnoli.  
Calificación por zonas.

compensatoria mayoritaria como alternativa a la expropiación (en la práctica, el mismo mecanismo definido en el PRG de Turín). Los elementos tradicionales son las modalidades de ejecución de las áreas de transformación, que no contemplan la compensación urbanística y, por tanto, recurren a la instrumentación ejecutiva normal en vigor, que es de tipo público (es decir, expropiador) o íntegramente privado. Las variantes en serie que contribuyeron a la formación del plan son: la "variante para la salvaguardia", que afecta a la nueva delimitación del centro histórico, una nueva disciplina de las áreas marginales aún sin edificar para garantizar su protección y una nueva disciplina de las áreas edificadas a fin de desvincular su ejecución del recurso obligatorio (y por tanto paralizante) al plan detallado; la "variante para la zona occidental" relativa, en particular, a la gran transformación estratégica del área industrial en desuso de Bagnoli; la "variante para la zona oriental", que contempla una zona atravesada por grandes sistemas de infraestructuras y caracterizada por una fuerte mezcla entre instalaciones productivas industriales y viviendas populares, pero que aún presenta trazas de la antigua calidad de asentamiento (villas, huertos, jardines). El objetivo es alejar las grandes instalaciones petrolíferas (refinerías y depósitos), que son una fuente de peligro para la seguridad de la ciudad así como un elemento evidente de inhabitabilidad y sustituir parte del área correspondiente (170 ha) por un parque, unido a una nueva avenida urbana recorrida por un tranvía rápido a la estación ferroviaria central y, por tanto, a los ferrocarriles metropolitanos; por último, la "variante para el área noroccidental" anticipa la normativa del nuevo plan, abordando cuestiones generales como el dimensionamiento del plan y de los servicios.

La intervención más significativa del nuevo plan de Nápoles es, con todo, la recuperación de la acería en desuso de Bagnoli, una área de 330 ha localizada en un contexto medioambiental excepcional, bajo la colina de Posillipo, frente al cabo Miseno y a la isla Procida. El plan prevé la renaturalización global del área, el mantenimiento de un centro existente de investigación de tecnologías avanzadas para la industria, la realización de dotaciones para alojamiento y tiempo libre, la recuperación de un área residencial, hoy degradada, la creación de un gran parque de 120 ha y la reconstitución de la playa equipada para actividades balnearias. El resultado final será la recuperación o la nueva construcción de instalaciones en unos 2 millones de m<sup>2</sup>, frente los 6 millones actuales, y la recuperación de espacios verdes, públicos y privados, en unas 280 ha. La incertidumbre sobre la modalidad de ejecución que va a utilizarse (expropiación o compensación) no ha permitido, al menos hasta hoy, el despegue anticipado de la intervención.

