

ROMA-JUBILEO 2000.
LA REHABILITACIÓN DE LA CIUDAD
Y LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO
 ROME-JUBILEO 2000. THE CITY REHABILITATION
 AND THE STATE INTERVENTIONS

Stefano Garano*

RESUMEN

Roma, se encuentra en el punto límite entre dos mundos dentro del mismo país: por un lado están las grandes áreas metropolitanas del norte, por otro, las grandes aglomeraciones del sur. En el presente trabajo se analiza esta ciudad defendiendo su alto potencial cultural y turístico cifrado en un patrimonio cultural singularístico y valorando su sistema de infraestructuras considerado insuficiente tanto física como materialmente. Siendo conscientes de esta situación, la próxima celebración del Jubileo 2000 se presenta para la ciudad como una oportunidad de obtener recursos extraordinarios de rehabilitación urbana o de infraestructuras. Frente a ello se pone de relieve que se está elaborando el nuevo Plan General de Urbanismo de Roma y se exige ampliar la mirada hacia una perspectiva más amplia, más allá del Jubileo, y reflexionar acerca del futuro de la ciudad en el plazo medio-largo que permite el planeamiento.

ABSTRACT

Rome, a city placed in the limit between two different worlds in the same country; in one side, the big metropolitan areas of the North; and in the other, the mass of people, traffic and buildings of the South. In the present article this city is analysed showing it as a city with a high cultural and touristic power because of its cultural heritage, but at the same time with the problem of an important fisical and material insuficiencia of infrastructures. In that way, the next meeting of the Jubileo 2000, is a great chance for the city to get the extraordinary resources of the urban rehabilitation or infrastructures. It is emphasized that in this moment the new Urban Plan of Rome is being done and it must be enfocated towards a future perspective, a future that goes further than the Jubileo 2000. It must be reflected on the city future in the time that is permitted by the planing.

Roma y Europa

La ciudad de Roma está situada fuera del gran sistema geográfico europeo, formado por las áreas de fuerte desarrollo económico, que la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) había representado con la metá-

* Profesor de la Universidad de Roma "La Sapienza".

fora de “plátano azul”¹. En efecto, la última ramificación meridional de dicho sistema de ciudades estaba representada, en nuestro país, por la ciudad de Milán.

Por otra parte, cabe recordar que Italia es un país donde la mayor parte del producto bruto se concentra en el norte, mientras que el sur, pese a los intentos realizados a partir de 1950, también mediante estructuras especiales como la “Cassa per il Mezzogiorno” (ahora abolida), ha seguido alejándose cada vez más. De manera que se trata de un país dividido en dos partes, desde el punto de vista económico, mientras que Roma está ubicada en la frontera entre estas dos realidades, y las representa ambas.

En efecto, en la ciudad de Roma podemos reconocer tanto los fenómenos típicos de las grandes áreas metropolitanas de Italia del norte como los fenómenos característicos de las grandes aglomeraciones urbanas del sur del país.

El primer fenómeno se concreta en las grandes transformaciones de tipo terciario (que sin embargo no han modificado las estructuras de los edificios) de las zonas centrales, donde se encuentran las sedes del poder económico y político, amén de las organizaciones internacionales. El segundo fenómeno lo encontramos en las áreas periféricas construidas a partir de 1950, con un elevado porcentaje de edificios realizados haciendo caso omiso de lo previsto por los planes de urbanización y, por lo demás, sin plan alguno de realización (unos 800.000 ambientes, que equivalen aproximadamente al 25% del total de las construcciones residenciales).

Además de la gran diferencia de características entre las zonas centrales y la periferia, cabe notar que las diversas partes de esta última están constituidas por núcleos urbanos no integrados entre ellos. De manera que podemos afirmar que la periferia de Roma está constituida por un conjunto de ciudades, cada una con caracteres socio-económicos y físico-espaciales distintos².

Asimismo, merece destacar que Roma es la ciudad más grande de Italia, con 2.700.000 habitantes (según datos de 1991), y que su territorio municipal es el más vasto del país, comprendiendo 130.000 hectáreas (9 veces mayor que el territorio de Milán, y 11 veces mayor que el de Nápoles). Entre 1950 y 1970 el promedio de incremento demográfico fue de aproximadamente 60.000 habitantes por año, con puntas de 70.000. En 1951, la ciudad contaba con 1.651.754 habitantes, y menos del 10% del territorio municipal estaba urbanizado, mientras que, actualmente, la zona urbanizada supera el 30%.

En 1961, la ciudad contaba con 2.188.447 habitantes, en 1971 tenía 2.781.993, en 1981, 2.840.259, y en 1991 tenía 2.693.383.

La dilatación del territorio municipal y el bajo porcentaje de zonas edificadas a principios de los ‘50 (cuando se verificó el primer gran incremento demográfi-

¹ DATAR-Reclus: *Les Villes européennes - La documentation Française*, Paris, 1989. (Al respecto, cfr. también: Estudios Económicos Pirelli: “Las Regiones Europeas en proyecto”, 1990; Comisiones de las Comunidades Europeas, Dirección General de Políticas Regionales: “Europa 2000, perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario”, Luxemburgo 1992; Asociación de los Intereses Metropolitanos: “Proyecto Milán”, 1992).

² Cfr. A. Clementi - F. Perego: “La Metròpoli Espontánea: el caso de Roma”, Dedalo, Bari 1983.

co) favorecieron los fenómenos de transformación en las afueras de la ciudad –pero siempre dentro del territorio municipal–, sin una política de planificación adecuada.

Según la mayoría de los baremos de naturaleza social, económica y cultural, Roma representa una bisagra entre las dos partes del país, pero su papel de capital jamás le ha permitido obtener condiciones particulares por parte del gobierno nacional, ni mucho menos recibir mayores ayudas financieras para realizar proyectos vinculados con este papel, aparte de las normales asignaciones de recursos.

Además, en la jerarquía de las grandes ciudades cabe notar que la infraestructuración todavía insuficiente, desde el punto de vista tanto físico (sobre todo en lo que atañe al sistema de transportes férreos y por neumáticos) como inmaterial (económico, financiero, telemático, etc.), la coloca en una posición bastante baja, mientras que su patrimonio cultural la lleva a figurar entre las posiciones más elevadas en lo que atañe a la red de intercambios internacionales y los circuitos turísticos de alto nivel.

Esta contradicción se destacaba ya a principios de los años '70, también en las investigaciones internacionales: entre ellas, cabe recordar una encuesta Delphi encargada por la Región parisina a algunas universidades norteamericanas³, sobre la tendencia de las empresas multinacionales a situar sus estructuras directivas en treinta ciudades europeas.

En consecuencia, las políticas de saneamiento y rehabilitación urbana, a partir de los años ochenta, han debido tomar en cuenta la exigencia de modernizar la ciudad aun sin afectar su especificidad cultural –como en cambio sucedió en otros lugares de Europa–, que le confiere todavía una fuerte caracterización.

En efecto, muchos autores y comentaristas⁴ sostienen que la ciudad posee ya de por sí todas las potencialidades (demasiadas quizá), de manera que el problema de fondo es valorizar lo que existe de forma coherente con su historia, sin recurrir a grandes estructuras arquitectónicas nuevas, como se ha hecho en otras capitales europeas.

De esta forma, cuando se diseñan hipótesis de ordenación de la ciudad y su territorio no se puede prescindir de las potencialidades del patrimonio que la caracteriza y que se integra, en su parte exterior, con situaciones que todavía conservan características de elevado valor natural y de paisaje.

Al respecto, debe considerarse también que, en Europa, los gobiernos de las grandes ciudades, empeñados desde hace aproximadamente veinte años en obras de

³ Se trata de una encuesta que envolvió a unos mil directivos de empresas multinacionales. Los parámetros de juicio que constituían las bases para las respuestas a los interrogantes de la encuesta se referían, principalmente, a: la presencia de servicios financieros adecuados; la facilidad de intercambios económicos; la facilidad de comunicación sea en cuanto a conocimiento de las lenguas como en cuanto a presencia de infraestructuras inmateriales; la presencia de infraestructuras físicas para la movilidad, con referencia, en particular, a los transportes públicos y a la solución, por ende, de los problemas de tráfico; la presencia de servicios culturales; la calidad del medio urbano entendido sea como espacio físico arquitectónico, sea como sistema ecológico, y, por lo tanto, los problemas conexos de contaminación.

⁴ Entre ellos, P. Marragal, quien defendió esta tesis durante una conferencia pronunciada en la escuela de Especialización para la Planificación Urbana de la Universidad de Roma - La Sapienza - en abril de 1998.

transformación, refuncionalización y recalificación, recientemente han empezado a revisar las políticas aplicadas hasta la fecha, en función de la valorización de sus propias identidades culturales.

En consecuencia, se conviene en general que el papel de Roma en el panorama internacional debe plantearse con mayor determinación en base a la utilización de su patrimonio cultural, entendido no sólo como elemento estructural de la organización urbana, sino también como oportunidad para nuevas iniciativas de carácter internacional.

En este papel, destacan algunos sectores de actividad como los relacionados con congresos y exposiciones, con las industrias creativas (como la moda, el cine, la televisión), con las tecnologías de punta, etc. En este marco, el sector de los servicios superiores y raros adquiere un rol fundamental, sobre todo el campo de la enseñanza superior (universitaria y post-universitaria) y de la investigación.

Sin embargo, es necesario considerar que, mientras muchas capitales europeas representan para su colectividad nacional la imagen misma del país entero, como Londres para el Reino Unido, París para Francia, Viena para Austria, y ahora Berlín para Alemania, en nuestro país Roma no goza de dicha prerrogativa, y, por ende, no puede servirse de ella a fin de obtener recursos.

En efecto, las operaciones realizadas en estos últimos años en Europa –a partir de la Défense y los grandes proyectos parisinos hasta los Docklands londinenses, desde la reestructuración de Barcelona a las recientes obras en Bilbao, hasta la Cuenca del Ruhr, con el IBA Emscer Park, y las obras en Berlín– demuestran que las grandes transformaciones precisan ingentes financiaciones públicas, grandes capacidades directivas y una fuerte movilización cultural. De lo contrario, la creación de nuevas estructuras aumentará y reforzará las contradicciones de la metrópoli contemporánea.

Al observar con mayor atención estas operaciones, sin embargo, surgen algunos interrogantes sobre temas de carácter general, aparte de considerar la contingencia de los eventos y la misma especificidad de los sitios de las intervenciones: *“Pero los símbolos ¿pueden crearse acaso en los laboratorios mediáticos de la comunicación virtual o no son, en cambio, el fruto de una sedimentación a lo largo del tiempo de formas y valores reconocidos por la comunidad como tales? Y el carisma de la arquitectura más sensacional, ¿puede acaso constituir el único motor capaz de hacer arrancar una máquina herrumbrada?”*⁵.

En el caso de Roma, ha madurado la conciencia de que el salto de calidad que le permitiría integrarse en el circuito de la competencia internacional no podía darse sólo por mérito de las estratificaciones de su patrimonio histórico, sino que era necesario que la valorización de lo existente marchara parejas con un alto nivel de calidad de la vida urbana y de funcionalidad general de la ciudad, sobre la base de lo ocurrido ya en otras ciudades.

⁵ Fulvio Irace: “Milán en busca de ideas”, publicado por Il Sole - 24 Ore, el 12 de septiembre de 1999.

Las políticas urbanas en Italia y el “proyecto urbano”

Las políticas de rehabilitación de las ciudades europeas comienzan a delinearse claramente en los años setenta⁶, cuando la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas registró un estancamiento demográfico mientras, al mismo tiempo, comenzaba la competencia para atraer las localizaciones de actividades valiosas, a fin de ascender, o volver a ascender, en la jerarquía del armazón urbana europea. Se comienzan a concebir los primeros programas de intervenciones de transformación complejas dirigidas a modernizar y, mediante sabias operaciones de marketing, construir una imagen fuertemente atractiva de la ciudad.

En nuestro país, dichos planes o programas adquieren denominaciones distintas, como “planes de área”, “proyectos de área”, “programas”, “proyectos operativos”, etc., según la relación que se quiere establecer entre los instrumentos innovadores y los formales, en función de su eficacia conjeturable. Pero la definición que adquiere significado emblemático en cuanto a las relaciones con el contexto es, sin lugar a dudas, “proyecto urbano”⁷. En consecuencia, en tiempos recientes se ha comenzado a incluir en esta expresión toda la amplia gama de programas y proyectos que derivan de las políticas de recalificación urbana.

En Italia, las políticas urbanas se articularon a lo largo de dos líneas que se desarrollaron en paralelo: la primera apuntaba a la rehabilitación de los centros históricos (sancionada sucesivamente por la Ley 457/78); la segunda, a la rehabilitación de las periferias. Entonces, el objeto de las preocupaciones de las administraciones de las grandes ciudades resultaron ser las situaciones extremas: por una parte, el sector histórico, que representa el ámbito más calificado desde el punto de vista espacial, pero que, a menudo, resulta degradado por un uso incorrecto o por el abandono; por otra, la periferia reciente, que representa el ámbito menos calificado, aún conteniendo, en ciertos casos, importantes valores económicos.

A fines de los setenta, tras un período de experimentación en el campo de la rehabilitación de los cascos históricos, la atención de la cultura urbanista y de los operadores se vuelve a la parte intermedia de la ciudad que, también en nuestro país, contiene en su interior muchas áreas transformables y bloques edificados baldíos, que presentan altas potencialidades para la recalificación global de la ciudad o de importantes partes de ésta.

El “proyecto urbano”, al faltar una revisión de la legislación y en base a las experiencias que se estaban realizando en el exterior, trató de suplir a las carencias del instrumental urbanista, proponiendo soluciones definidas e identificando las herra-

⁶ Cfr. Garano S. (coordinado por): “La recalificación de las periferias en la ciudad europea”, Ediciones Kappa, Roma 1990. - En cuanto a los problemas de la planificación de las áreas industriales baldías, ver también: varios Autores: “Friches Industrielles - Lieux Culturels”, París 1995.

⁷ Cfr. Macchi Cassia, Cesare: “El gran proyecto urbano. La forma de la ciudad y los deseos de los ciudadanos”. La Nuova Italia Scientifica, Roma 1991; Balbo, Pier Paolo: “El proyecto urbano”, Editor Cangemi, Roma 1992.

mientas formales más adecuadas para recorrer lo más rápidamente posible el largo camino que lleva desde el plan al proyecto de construcción.

Además, el proyecto urbano, precisamente por su carácter operativo, parecía asegurar el rápido empleo de los recursos disponibles: por lo tanto, y en relación con este aspecto no secundario, se impusieron dos actitudes distintas.

La primera se basaba en el empleo de abundantes recursos privados en intervenciones orientadas a un nuevo uso remunerativo de los espacios baldíos. Se trataba de opciones convenidas entre operadores particulares y administradores de la ciudad. Pero a menudo los intereses de aquéllos condicionaban las decisiones de éstos, con resultados no excepcionales, como en ciertas ZAC parisinas.

La segunda se basaba en el uso de importantes recursos públicos asignados en ocasión de eventos excepcionales, como los campeonatos mundiales de fútbol del '90 en Italia, las Olimpiadas de Barcelona de 1992, la Exposición de Sevilla, las Colombiadas de Génova y, en el caso de Roma, el Jubileo del 2000. Merece recordar que lo excepcional del evento, asumido como oportunidad de rehabilitación urbana o de infraestructuración, se aprovecha no sólo para salvar las rigideces de los planes sino también, a veces, para realizar "grandes obras", no siempre ni todas necesarias para los eventos, ni mucho menos para la ciudad⁸.

El "proyecto urbano", en el marco de la aplicación de las leyes innovadoras mencionadas arriba, se entiende como instrumento de coordinación y de organización coherente de acciones e intervenciones o de proyectos arquitectónicos, de control de la actualidad de las previsiones del plan y de su factibilidad técnico-económica, de identificación de los operadores y de los sujetos realizadores, de evaluación del impacto en el entorno urbano y de previsión de los resultados.

Estas características del instrumento fueron también objeto de una deliberación del Consejo Municipal de Roma, que, preocupado por la poca coordinación de una serie de obras previstas por el programa de Roma Capital, y, más tarde, para el Jubileo, intentó dar una definición de los "proyectos de área" (nombre que definía entonces al "proyecto urbano")⁹.

Los ensayos de realización de los "programas integrados", así como de los "programas de recalificación urbana" y de los "programas de rehabilitación urbana", determinaron otra evolución del significado del proyecto urbano que, de instrumento de control de la coherencia y de la factibilidad técnico-económica pasaba a ser un ins-

⁸ En lo que atañe a las experiencias francesas, que resultan ser las más extensas y avanzadas en el campo de la contratación público-privado, se pueden consultar las numerosas publicaciones de la ADEF (Association des Études foncières). Cfr. en particular "L'aménagement en question" de varios autores, París 1996. Los primeros ensayos de los acuerdos de programa contemplados por las leyes 142/90 y 396/90 para Roma Capital, así como de los "programas integrados" y de los "programas de recalificación urbana", previstos en los artículos 16 y 2 de la ley 179/92 y de los "programas de recuperación urbana" contemplados por el artículo 11 de la ley 493/93, han contribuido a demostrarnos que los instrumentos derivantes de la ley de 1942 son cada vez menos actuales respecto de los términos económicos que requieren los nuevos instrumentos.

⁹ La Deliberación del Consejo Municipal N 2 del 11 de enero de 1993, que define el significado y los contenidos de los "planes de área" en aplicación de la ley 396/90 para Roma Capital.

trumento de procedimiento, que identifica y recorre un procedimiento nuevo para conseguir los objetivos, o sea, un instrumento capaz de controlar, mediante un seguimiento continuo, los caminos adoptados para alcanzar los objetivos, y, en caso necesario, capaz también de modificarlos.

Este nuevo carácter del proyecto urbano permite efectuar una correlación constante entre las transformaciones locales y la organización general de la ciudad: es decir, que la innovación introducida por el instrumento no se refiere sólo a la operatividad de las opciones y a su coordinación, sino sobre todo al proceso de realización de las intervenciones y de las acciones, y sus respectivas interconexiones con el plan general¹⁰.

La operación es aún más compleja, dada la exigencia de conectar entre sí elementos muy distintos, y no todos ellos favorables a la operación. En efecto, si los términos se prolongan, las condiciones externas cambian, lo que provoca que las reglas del juego y sus respectivos baremos sean superados por la evolución de las situaciones. Así, llega a determinarse una condición de incertidumbre debida a la distancia creciente entre hipótesis municipales y propuestas de los particulares.

En el marco de las acciones y procedimientos vinculados con la realización de las transformaciones propuestas por el "proyecto urbano", uno de los problemas fundamentales es el de su aceptación por parte de las comunidades locales y la consiguiente reducción de su impacto social. Es necesario trabajar, también mediante herramientas de participación como los laboratorios de barrio, para hacer comprender cuáles serán los resultados de cada operación y para evaluar sus costes y beneficios, sin impulsos emocionales. En efecto, si es posible realizar controles acerca de los varios tipos de factibilidad técnica y económica, el problema fundamental del impacto social de la transformación urbana no se puede resolver sino con un esmerado trabajo "en el terreno".

Roma, en particular, es una ciudad que acoge con recelo cualquier tipo de transformación, acaso porque fueron pocas y esas pocas no resolvieron los problemas de la ciudad. Para superar este muy justificado recelo, es necesario determinar las invariantes estructurales del plan, en un encuentro de colaboración con los ciudadanos que viven en una zona determinada. Con ese fin, se hace necesario identificar los valores compartidos de la sociedad que resultará afectada por el proyecto urbano y asumirlos como referencia del proyecto mismo.

En cuanto a los procedimientos, cabe recordar que se trata de una aproximación al objetivo, lenta pero continua en el tiempo, un recorrido sin solución de continuidad, pero variable en cuanto a la estrategia.

Uno de los aspectos operativos más interesantes del proyecto urbano es, sin lugar a dudas, la identificación de los operadores capaces de realizar intervenciones

¹⁰ El objetivo fundamental de la investigación confiada por el Ayuntamiento al Departamento de Planificación Territorial y Urbanismo es precisamente comprobar la coherencia entre objetivos generales del plan, objetivos específicos locales y conjunto de las intervenciones previstas por cada uno de los programas de rehabilitación, conforme al art. 11 de la ley 493/93.

complejas. Pero los operadores podrían abandonar el campo a mitad de la obra, cuando se presentaran factores de escasa conveniencia, lo que, en el caso específico de Roma, podría ser debido, por ejemplo, al riesgo arqueológico. Por lo tanto, el recorrido hacia el objetivo puede variar en función de la necesidad de salvar obstáculos imprevistos o de la introducción en la operación de interlocutores nuevos, capaces de ofrecer garantías suficientes de empresarialidad¹¹.

En base a todas las anteriores consideraciones, las características que califican al proyecto urbano pueden articularse, sintéticamente, en varios puntos: el primero, sin lugar a dudas, concierne el objetivo de solicitar e involucrar recursos públicos (estado, región, ayuntamiento) y privados en un sistema de intervenciones definidas. El segundo se refiere a la coordinación de distintos sujetos realizadores y la determinación de las responsabilidades de cada uno, salvando así el problema de la estaticidad de los instrumentos de urbanismo tradicionales. El tercer punto concierne el control de la actualidad de las previsiones del instrumento general y la propuesta de eventuales variantes para adecuarlo a los nuevos problemas de la ciudad.

Los demás puntos atañen a los controles técnicos, económicos y de impacto medioambiental, eso es, la determinación de los efectos de cada intervención y la especificación de sus respectivos costos y beneficios, amén de las medidas adecuadas para indemnizar a las comunidades locales, reduciendo así los impactos sociales.

Las condiciones del éxito están en relación recíproca con distintos tipos de conveniencias.

En primer lugar, es preciso aclarar la conveniencia social, por medio de la definición de los objetivos específicos para cada zona; sucesivamente, es necesario tomar en consideración la conveniencia de los operadores, mediante la definición de los parámetros económicos, en un encuentro preliminar con los gremios interesados.

La tercera condición es que las intervenciones deben ser coherentes con el contexto, donde las referencias principales las representan los elementos estructurales del sector de territorio involucrado. Después, habrá que establecer preliminarmente los umbrales máximos de las transformaciones posibles en términos de cantidad y de tipo de función.

En este contexto, el grado de integración sea con el entorno como con las hipótesis de estructuración general no es de importancia secundaria.

A fin de comprender el sentido de las obras asignadas al Ayuntamiento de Roma por la ley para Roma Capital y por la ley para el Jubileo, es preciso ampliar la mirada hacia una perspectiva más amplia, un horizonte que se extienda más allá del Jubileo, y reflexionar acerca del futuro de la ciudad. Porque es en este periodo que se está diseñando su nuevo Plan General de Urbanización.

¹¹ El Departamento de Planificación Territorial y Urbanismo de La Sapienza está realizando una investigación por cuenta del Ayuntamiento de Roma precisamente acerca de este aspecto específico, por lo que, el 21 de febrero de 1997, se organizó un encuentro con los arquitectos y urbanistas que se han ocupado de estos problemas en sedes distintas, tanto a nivel universitario como a nivel profesional.

La construcción del nuevo Plan y los nuevos instrumentos

Tras dos décadas de debates acerca de la exigencia de dar a la ciudad un nuevo Plan de Urbanización (considerándose ya inadecuado el Plan de 1962), la administración municipal de Roma emprendió el difícil camino de redactar el Plan en dos etapas, articulando el territorio en tres grandes ámbitos territoriales, que constituyen las referencias para las acciones tanto de transformación como de protección del territorio. El primer ámbito abarca la ciudad consolidada, constituida por el casco histórico y las construcciones realizadas sobre la base de los planes sucesivos a la Unidad de Italia, con exclusión del Plan de 1962: cubre 6.700 hectáreas, que corresponden al 5% del territorio municipal. El segundo ámbito comprende el sistema de áreas agrícolas protegidas y las zonas verdes en sus diversas articulaciones (a partir de los parques regionales, hasta los parques públicos urbanos), que constituye sin lugar a dudas el elemento más significativo, por sus conexiones con el área metropolitana: en efecto, se trata de 82.000 hectáreas, o sea el 64% de todo el territorio municipal de Roma. El tercer ámbito, finalmente, corresponde a la ciudad en transformación, a completar y reestructurar: abarca 40.000 hectáreas, que equivalen al 31% del territorio municipal. En este ámbito, todavía se aplican las normas del Plan vigente, con todas sus variantes.

En cuanto al ámbito externo, que corresponde a territorios considerados poco transformables o a proteger, el Plan precisa los contenidos y las modalidades de intervención en las áreas agrícolas (zonas H)¹². Tras la definición de los parques regionales, y en virtud de las propuestas normativas contenidas en la variante, éstas resultan articuladas en dos categorías. La primera comprende las áreas no transformables, o poco transformables, o sea el conjunto de parques (tanto los parques regionales, conforme a la ley 394/91, como los que define el Plan de urbanización vigente) y el agro romano protegido (zonas H2 y H3). La segunda categoría comprende las zonas agrícolas (zonas H1) para las que se permiten, si bien con procedimientos particulares, ciertas actividades no agrícolas.

En lo que toca a la ciudad consolidada, los objetivos conciernen: la localización de las áreas necesarias para satisfacer los estándares¹³, en base a una reflexión crítica acerca de su significado actual en el caso específico de Roma; la definición de los contenidos y métodos de intervención en el casco histórico (zona A) y en las partes realizadas en base a los Planes de urbanización anteriores al de 1962 (zonas B y D); además, la revisión de las normas vigentes, con vistas a obrar prevalentemente mediante intervenciones directas, siempre respetando los límites cuantitativos establecidos por las normas nacionales (Decreto Ministerial 1444/68).

¹² El Plan General de Urbanismo de Roma de 1962 contemplaba 12 zonas, articuladas en sub-zonas, y clasificadas a partir de A (Casco histórico: restauración y saneamiento); B (conservación de volúmenes y superficies); C (reestructuración vial); D (compleción en base al Plan de 1931); E (expansión con obras unitarias); F (reestructuración de la periferia espontánea); G (verde privado); H (agro romano); I (centros directivos); L (zonas industriales); M (servicios públicos de nivel urbano y de barrio); N (verde público).

¹³ Conforme al Decreto Ministerial 1444/68 sobre los estándares urbanos, todo Plan debe contemplar como mínimo, por cada habitante residente o residenciable, 9 metros cuadrados de verde y 9 metros cuadrados de servicios de barrio.

Entre los dos ámbitos que acabamos de mencionar cabe el tercer ámbito, que corresponde al objetivo de evidenciar la parte de territorio que podríamos definir como “aquellas áreas donde la ciudad aún no se ha consolidado y en las que puede contemplarse la transformación urbana”, o sea aquellas áreas de la periferia que presentan una estructuración urbana insuficiente o totalmente ausente, incluso las zonas edificadas al interior de las parcelaciones privadas (zonas E y F2) y de los planes para la construcción de vivienda económica y social (Peep), las zonas de reestructuración urbana (F1), las zonas de construcción ilegal condonadas por la variante de 1978 (zonas O), y las zonas todavía edificables de acuerdo con el Plan de Urbanización vigente (zonas C, E, F, G, I, L, M, O), consideradas compatibles con los criterios de protección de los valores históricos y medioambientales del territorio.

Este ámbito corresponde al territorio donde los programas de rehabilitación urbana (art. 2 de la ley n. 179/92)¹⁴, de recuperación urbana (art. 11 de la ley n. 493/93)¹⁵, y en general las nuevas herramientas de la intervención concertada público-privado, definidas por medio de “proyectos urbanos” idóneos, constituirán el método principal para la realización de la calidad urbana y para la construcción de los nuevos núcleos centrales, alrededor de la nueva estructura de movilidad.

De esta forma, el “plan de las certezas”, como primera fase de la construcción del nuevo Plan general, clasifica las diversas partes del territorio de acuerdo con las categorías fundamentales que acabamos de describir, sea respecto a los caracteres de morfotipología de los tejidos constructivos y a los histórico-medioambientales de las áreas extraurbanas, que derivan del proceso de formación y de transformación, así como de las funciones que han acogido tradicionalmente, sea respecto a los modos de intervenir y sus respectivas herramientas de realización.

La segunda fase, actualmente en obras, deberá ante todo reconocer las diferenciaciones en el interior de las zonas que constituyen la que se ha dado en llamar ciudad consolidada, volviendo a definir los perímetros de las sub-zonas en base a baremos de tipo morfotipológico e identificando las compatibilidades en los varios niveles de transformación física y funcional.

El mismo casco histórico (que, conforme al Plan vigente, está comprendido en general en una zona homogénea única de tipo A) está formado por añadiduras y sustituciones realizadas en base a planes y reglamentos sucesivos a la Unidad de Italia, de modo que sus tejidos no son homogéneos ni mucho menos.

En consecuencia, será necesario revisar con atención los tejidos y las tipologías, en particular en lo que atañe a los marginales, a fin de definir las características del contexto urbano y los tipos de intervención posibles.

¹⁴ El art. 2 de la ley 179/92 instituye “programas de rehabilitación urbana” que contemplan la participación de particulares, del Ayuntamiento y del Estado en la financiación de acciones definidas por el mismo Ayuntamiento.

¹⁵ El art. 11 de la ley 493/93 instituye “programas de recuperación urbana” semejantes a los anteriores, pero dirigidos a zonas donde existan barrios de vivienda económica y social.

En segundo lugar, habrá que definir la articulación de la ciudad en transformación y en vías de compleción, en base a los objetivos específicos de las políticas de recalificación de las áreas periféricas y a las posibles localizaciones o relocalizaciones de las funciones urbanas y metropolitanas.

Esto significa que la definición de los destinos de uso, y, por ende, de las normas que regulan las posibles transformaciones de las áreas de propiedad privada y pública, no puede asumirse *a priori*, en base a un patrón construido sin ningún estudio de factibilidad, sino que debe nacer tras operaciones negociadas y concentradas, en las que los destinos de uso sean establecidos en base a los objetivos y los procedimientos para lograrlos.

La clasificación de las áreas adoptadas en cada uno de los tres ámbitos territoriales permite establecer las invariantes de naturaleza interpretativa y de evaluación, normativa, por ende, tanto para la ciudad consolidada como para el territorio extraurbano, confiriéndole al plan un claro valor estructural. Dichas invariantes representan las referencias para medidas sucesivas concernientes a las áreas transformables, mientras, al mismo tiempo, constituyen una apertura para las hipótesis de organización metropolitana, como se ha mencionado anteriormente.

En efecto, las invariantes determinan una solución de continuidad de lo urbanizado, entre la ciudad en transformación y los municipios limítrofes, definiendo un cinturón verde de conexión con los parques y áreas libres externas, de manera tal que no constituyan perjuicio alguno para las futuras decisiones de un plan del área metropolitana.

Dicho cinturón verde representa la base a partir de la cual se desarrollan los prismas verdes que alcanzan el casco histórico arrancando desde la frontera municipal, así como los recorridos y pasillos ecológicos que penetran en el tejido de la ciudad consolidada o en vías de consolidación.

Por lo tanto, cabe decir que la estrategia de urbanización asume el horizonte metropolitano del nuevo plan de la ciudad como punto de referencia fundamental para todas las sucesivas decisiones de localización, normas o transformación que formarán parte de la segunda etapa de elaboración.

Entre otras cosas, se propone el objetivo de superar los procedimientos "en cascada" que llevaron al fracaso de muchas políticas y de las herramientas de urbanismo dirigidas a facilitar, en tiempos aceptables, respuestas a las exigencias de las poblaciones urbanas que han surgido en los últimos treinta años.

Al mismo tiempo, se define el objetivo de crear los supuestos, ya durante la primera fase de la construcción del nuevo plan para Roma, para plantear un plan estructural del área metropolitana. Se podría pensar en procedimientos paralelos que, sin perjuicio de las autonomías de los municipios de la futura ciudad metropolitana, que ha contemplado la ley 142/90¹⁶, puedan poner rápidamente en marcha la realización del sistema medioambiental y de movilidad del área.

¹⁶ Se trata de la ley que instituye las "áreas metropolitanas" y atribuye a las provincias y a los ayuntamientos nuevos poderes en el sector del urbanismo: en particular, establece el principio de coplanificación entre Región, Provincia y Ayuntamientos.

El soporte estructural de la variante definida "Plan de las Certezas" lo constituyen las líneas ferroviarias y del metropolitano, que representan también los elementos fundamentales del sistema de movilidad, con la condición de que se logren rápidamente frecuencias aceptables para un uso metropolitano.

Roma, en efecto, posee en su área metropolitana 340 Km de vías férreas y 80 estaciones ferroviarias, que resultan subutilizadas, ya que muchas líneas no están equipadas de forma suficiente. El programa de urbanismo, por lo tanto, y como ya lo mencionamos, está basado en las principales líneas ferroviarias, algunas de las cuales deberán ser reestructuradas: cuatro líneas ferroviarias metropolitanas (FM1, FM2, FM3 y FM4) que cruzan el área urbanizada; un anillo ferroviario que rodea la parte central de la ciudad y pone en comunicación todas las líneas ferroviarias radiales, y tres líneas metropolitanas, dos de las cuales ya existen (Línea A y Línea B).

Las medidas adoptadas por el Estado para Roma Capital

a) La ley para Roma Capital

En los años ochenta se emprenden las primeras iniciativas concretas del Ayuntamiento para lograr el reconocimiento, por parte del Parlamento, de la carga que grava sobre la ciudad en virtud de su papel de capital y las ventajas que supondría para el país entero la existencia de una capital capaz de responder, en términos de alta funcionalidad, a los problemas que el país plantea. Al mismo tiempo, el Ayuntamiento apunta a poner en marcha un proceso complejo de valorización de su patrimonio histórico y arqueológico.

Al comienzo de la misma década, el Estado financia con más de 100.000 millones de liras las obras de rehabilitación y valorización del área arqueológica central, eso es los Foros Imperiales, que se extienden desde el Coliseo hasta el Capitolio.

El 16 de febrero de 1984, el concejo municipal de Roma había aprobado por unanimidad una orden del día solicitando del Gobierno y el Parlamento una considerable asignación de recursos para la realización de algunos proyectos dirigidos a la transformación funcional de la ciudad. Tras aproximadamente un año, el Parlamento, con la resolución del 6 de febrero de 1985, comprometió al Gobierno "*a emprender todas las iniciativas necesarias de colaboración con la Región, el Ayuntamiento y la Provincia, juntamente con los órganos centrales del Estado, a fin de definir los proyectos necesarios para hacer de la ciudad una capital moderna*".

Durante la tercera conferencia de urbanismo, celebrada el 11, 12 y 13 de diciembre de 1986, el concejal responsable de las políticas territoriales, A. Pala, destacaba que: "*Pese a las numerosas iniciativas extraordinarias adoptadas por el Gobierno en favor de Roma, a partir de 1870 y hasta la fecha, el legislador nunca afrontó de manera global y definitiva los problemas comunes conexos con la situación peculiar de la Capital*".

Tras estas iniciativas, el Parlamento comenzó a estudiar una ley orgánica para afrontar, de forma global y definitiva, y con medidas a adoptar a plazos anuales, los problemas vinculados con el papel de Capital.

Mientras la proposición de ley seguía su camino en las dos Cámaras, el 29 de octubre de 1987 se aprobaba una ley de transición para financiar obras urgentes para Roma Capital (la financiación era de sólo 30 mil millones de liras, equivalentes a 200 millones de euros). En 1990, al fin, se aprueba una ley orgánica, la n. 396, para financiar un programa complejo de intervenciones en Roma y su área metropolitana, identificando ciertas prioridades de realización de obras estructurales, contempladas en el Plan de 1962 y jamás realizadas, como, por ejemplo, el Sistema Direccional Oriental (SDO)¹⁷ y otros importantes ejes viales de conexión entre partes de la ciudad que habían crecido de manera no orgánica, con elevadas tasas de construcción abusiva, sobre todo durante los sesenta y los setenta.

En Italia, el año 1990 es también el año del campeonato mundial de fútbol, para el que se destinan 6 millones de millones de liras para obras en los estadios y en las infraestructuras de conexión.

Naturalmente, el Ayuntamiento de Roma, como otros municipios italianos, aprovechó de la oportunidad para recalificar y potenciar en lo posible todo el sistema de infraestructuras, no sólo el más estrictamente vinculado con los eventos deportivos.

Desgraciadamente, lo excepcional del evento y la necesidad de realizar cuanto más rápidamente las obras, por medio de procedimientos extraordinarios, conllevó también episodios administrativos poco transparentes, que, en ciertos casos, requirieron la intervención de la magistratura.

En Roma, se gastó más de un millón de millones de liras, y más de trescientos mil millones de dicha suma sólo para el estadio Olímpico. Los demás gastos se distribuyeron a manta en una serie de obras menores, más que nada en el sector de la vialidad y transportes, como por ejemplo la realización de una línea tranviaria protegida, de 2 kilómetros, entre el centro y la zona del estadio, la creación del doble carril de la Vía Olímpica en las proximidades del estadio, amén de la rehabilitación de algunos tramos del Lungotévere.

b) El Jubileo

A diez años del mundial, con el Jubileo del 2000, se presenta a la ciudad otra oportunidad que aprovechar para obtener recursos extraordinarios.

Bien es sabido que el Jubileo, ya desde su primera celebración, organizada por el Papa Bonifacio VIII en 1300, siempre ha sido una gran oportunidad de reorganización urbana, que permitió la apertura de nuevas calles y la construcción de puentes nuevos sobre el Tíber, y también de embellecimiento, con la colocación de esculturas monumentales, fuentes, obeliscos, en las plazas, en los cruces y en los puntos

¹⁷ El Sistema Direccional Oriental es un conjunto de Centros Directivos distribuidos a lo largo de un eje servido de unos 10 Km de largo, constituido por una calle y una línea metropolitana que corren de norte a sur, externamente a la ciudad consolidada de 1962, donde se había previsto trasladar muchas de las funciones directivas político-administrativas que ahogaban (y todavía ahogan) el casco histórico. En principio, se habían previsto aproximadamente 45 millones de metros cúbicos, con unos 15 millones de metros cuadrados para oficinas y una pequeña parte residencial, pero sucesivamente la previsión se redujo a menos de 10 millones de metros cúbicos.

más importantes de la ciudad. Dichas operaciones alcanzaron su punto álgido (por el significado que adquirieron en la historia de la ciudad y por sus connotaciones estéticas y escenográficas) bajo el corto, pero intenso desde el punto de vista del urbanismo, pontificado de Sixto V (1585-1590).

“El momento de celebración religiosa, cuando la ciudad debía estar preparada para acoger a miles de peregrinos, se tornaba en pretexto y oportunidad para la decisión de programas, o sólo de proyectos de urbanismo, arquitectónicos y artísticos. A los programas del Papa-Rey respondían con tesón los cardenales de la Curia (o también las familias nobles y las órdenes religiosas), que encargaban espléndidas intervenciones y obras de arte para las iglesias de la ciudad. Si en la mayoría de los casos podemos observar un proyecto propiamente dicho de la ciudad o partes de ella, en muchos otros casos las obras se realizaron como consecuencia de las nuevas posibilidades económicas adquiridas con los ingresos jubilares o como resultado de un estímulo aplazado por impasibilidad; o bien, se creaba un jubileo artificialmente (baste pensar en los jubileos extraordinarios celebrados por tantos pontífices-constructores de la ciudad, como Sixto V y Alejandro VII)”¹⁸.

El “Plan de obras” para el Jubileo (contemplado por la ley 651/96), destina a las administraciones centrales y locales de Roma y del Lazio 3.500 mil millones de liras (equivalentes a 3 mil 147 millones de euro, o 290 mil millones de pesetas) para obras y servicios a realizarse con vistas a la celebración del evento.

El “Plan de obras” contempla un total de más de 700 intervenciones, que incluyen obras públicas, restauraciones, mantenimiento, compra de instrumentos y equipos en los sectores del medio ambiente, bienes culturales, seguridad, protección civil, salud, transportes, higiene urbana, información, comunicación, formación, hospitalidad y asistencia social (*ver tabla 1*).

Las financiaciones fueron distribuidas entre varias entidades, mientras las de competencia de la ciudad de Roma se atribuyeron al Ayuntamiento, que presentó un programa modificado varias veces a causa de los retrasos debidos a conflictos de competencia, la complejidad de las diversas autorizaciones, y, en particular, la poca cohesión de intenciones entre el Ayuntamiento de Roma y la Dirección General Arqueológica, que tiene por ley poderes prácticamente absolutos en su campo específico.

Como es fácil deducir de la lectura de las tablas relativas a las financiaciones, el programa del Ayuntamiento está claramente orientado al mantenimiento urbano en el sector de las infraestructuras viales y la valorización de los monumentos y edificios históricos.

La valorización del medio urbano toma en cuenta algunos recorridos estudiados en relación con los lugares de culto (se han denominado, en efecto, “recorridos jubilares”) y como conexión entre monumentos, iglesias y basílicas.

Con vistas a organizar la acogida, la ley n. 539 del 20 de diciembre de 1995 ha instituido una Agencia para el Jubileo, que preparó un Plan específico (*tabla 2*),

¹⁸ M.L. Madonna, en N. Fagiolo y M.L. Madonna: “Roma 1300-1875: la ciudad de los Años Santos” - Arnoldo Mondadori Editori, Milán, 1985.

Tabla 1 – “Plan de obras para el Jubileo” ex lege 651/96
Lista general de financiaciones

Área temática	Recursos financieros
Medio ambiente (35 obras)	117.310.716.939 (60.594.379 euros)
Bienes culturales (381 obras)	623.574.116.050 (322.094.068 euros)
Formación (5 obras)	26.591.500.000 (13.735.279 euros)
Gestión del Plan (3 obras)	15.300.000.000 (7.907.897 euros)
Higiene urbana (38 obras)	110.453.971.149 (57.052.671 euros)
Alumbrado público (4 obras)	10.677.263.000 (5.515.115 euros)
Iniciativas sociales y de acogida (89 obras)	300.468.259.392 (155.200.547 euros)
Mantenimiento urbano (50 obras)	333.599.717.602 (177.313.904 euros)
Organización de la acogida e información (11 obras)	165.059.442.550 (85.257.977 euros)
Salud (25 obras)	167.550.553.806 (86.511.708 euros)
Seguridad y protección civil (46 obras)	215.305.187.367 (111.211.357 euros)
Transportes (23 obras)	795.990.267.577 (411.151.998 euros)
Vialidad y aparcamientos(46 obras)	592.241.947.805 (305.910.097 euros)
TOTAL GENERAL (756 Obras)	3.474.122.943.236 (1.794.000.000 euros)

Tabla 2 – Financiaciones asignadas a la Agencia en el ámbito del “Plan de Obras” ex lege 651/96 (hasta febrero de 1999)

Título del proyecto	Recursos financieros
Realización y gestión de un centro de información para ciudadanos, visitantes y opinión pública (en el museo del Risorgimento)	5.675.712.000 <i>(2.931.669 euros)</i>
Realización y gestión de un centro de información para ciudadanos, visitantes y opinión pública, en Vía della Conciliazione (Roma)	7.275.712.000 <i>(3.758.116 euros)</i>
Centro Servicios de Prensa (Roma)	6.500.000.000 <i>(3.357.438 euros)</i>
Información al peregrino y al turista en escala metropolitana, provincial y regional (Roma, Lazio). Proyecto general de fomento de la información	614.000.000 <i>(317.149 euros)</i>
TOTAL	20.065.424.000 <i>(10.364.372 euros)</i>
Contribución para el desempeño de las tareas indicadas en los apartados 4 y 8 del Decreto Ley n. 349 del 3 de julio de 1996: voluntarios; Centro Gestión Acogida; Banco Datos Central. Sistema Informativo Territorial; Agenda 2000; Potenciación servicios de acogida; Red Informativa Territorial y campañas informativas; antiguas Caballerizas Papales	95.151.496.800 <i>(40.148.500 euros)</i>
Sistema de previsión de flujos turísticos	8.613.240.000 <i>(4.448.988 euros)</i>
Sistema de seguimiento y gestión de la movilidad	5.000.000.000 <i>(2.582.645 euros)</i>
Sistema unitario reservas	7.612.000.000 <i>(3.931.818 euros)</i>
Sistema informativo y de comunicaciones	17.993.440.000 <i>(9.294.132 euros)</i>
Modelo de soporte para las decisiones relativas a la preparación y gestión del Jubileo	8.152.080.000 <i>(4.210.785 euros)</i>
Total	47.370.760.000 <i>(24.468.368 euros)</i>
Programa de exposición de arte a realizarse en las antiguas Caballerizas Papales en Roma	5.000.000.000 <i>(2.582.645 euros)</i>
Congreso Internacional	2.000.000.000 <i>(1.033.058 euros)</i>
Concursos destinados al enriquecimiento del patrimonio cultural del Ayuntamiento, la Provincia y la Región	5.000.000.000 <i>(2.582.645 euros)</i>
Total	12.000.000.000 <i>(6.198.347 euros)</i>
Organización de las manifestaciones en el área de grandes eventos	1.174.000.000 <i>(606.405 euros)</i>
TOTAL GENERAL	175.761.680.800 <i>(90.785.992 euro)</i>

Tabla 3 – Obras previstas con las contribuciones para el Jubileo

Depuración de las aguas de la cuenca del Tíber y sus afluentes	54.814.548.200 (28.313.300 euros)
Recalificación de las calles del Casco Histórico y restauración del Puente Sixto	2.689.522.000 (1.389.216 euros)
Vialidad externa y para el centro agroalimentario	36.900.000.000 (19.059.917 euros)
Aparcamientos para autobuses Puente Mammolo	929.000.000 (479.855 euros)
Vía Appia Antigua	860.205.318 (444.321 euros)
Vialidad externa al Casco Histórico	1.255.014.339 (648.251 euros)
Aparcamientos autobuses	11.300.000.000 (5.836.000 euros)
TOTAL	108.748.000.000 (56.171.000 euros)

por una cuantía de 175 mil millones de liras, que contempla una serie de actividades vinculadas con las manifestaciones jubilares.

En el ámbito del “Plan de obras”, se han destinado a la Agencia para el Jubileo tanto “financiaciones directas”, para la realización de intervenciones específicas en el campo de la información, informática, cultura y planificación de los servicios para los grandes eventos, como una “contribución para desempeñar tareas derivantes de la colaboración con la región Lazio, la Provincia de Roma y otros municipios interesados”.

El “Plan de acogida” preparado por la Agencia ha hecho suyas las indicaciones derivadas de sus relaciones con las instituciones más importantes y de las decisiones tomadas acerca de cuestiones vinculadas con la preparación y gestión del Jubileo en las sedes institucionales competentes (Comisión mixta Italia-Santa Sede, Comité Central del Gran Jubileo del año 2000, Comisión para Roma Capital, Comisario Extraordinario del Gobierno, Ayuntamiento de Roma, Provincia de Roma, Región Lazio, etc.).

Los retrasos e incoherencias mencionados anteriormente, según la Agencia, “*son imputables no sólo a la naturaleza e inevitable indeterminación del campo de actividades y de los objetivos generales de la preparación del Jubileo, sino también a las numerosas variables que han condicionado hasta la fecha la preparación de la acogida, y, en consecuencia, el desarrollo del “Plan”, amén de su naturaleza extremadamente compleja*”¹⁹.

Como vemos en la tabla 1, aproximadamente un millón de millones de liras (660 millones de euros) se han destinado a iniciativas sociales y a la acogida, organi-

¹⁹ Agencia romana para la preparación del Jubileo: “El plan de acogida para el Jubileo”, Roma, abril de 1999.

zación e información, seguridad y protección civil; otros 40 mil millones se han destinado a la gestión del Plan y a la formación: es decir, que aproximadamente 1/3 de las financiaciones está vinculado con gastos jubilares que no tienen una influencia directa sobre la funcionalidad urbana.

En cuanto a las infraestructuras, como ya lo recordamos, las obras están orientadas principalmente a mejorar la situación actual, más que a realizar elementos nuevos. En efecto, la red de vialidad y de transportes férreos de la ciudad, sobre todo en lo que atañe a la parte externa a la porción consolidada, resulta insuficiente, a veces no conectada e interrumpida a causa de una programación no siempre esmerada de los escasos recursos disponibles.

En el ámbito de las políticas y acciones destinadas a reducir la contaminación de la ciudad y de sus ríos (Roma está atravesada por dos ríos, el Tíber y el Aniene, amén de numerosos riachuelos de importancia menor), un valor especial lo tienen las financiaciones para el medio ambiente, con un presupuesto de más de 117 mil millones de liras (60 millones de euros), distribuidas en 35 intervenciones distintas.

En cuanto a la valorización del patrimonio arqueológico, son significativas las financiaciones para la rehabilitación de la Vía Appia Antigua, cuyo trazado ha sido reunificado, no hace mucho, gracias a la construcción de una galería subterránea por la que pasa, desde principios de septiembre de 1999, el *Grande Raccordo Anulare* (la Circunvalación), que anteriormente interrumpía el recorrido de la antigua Vía Appia.

De esta forma, se ha reintegrado el paisaje de la campiña romana, en un sitio particularmente rico de arqueología e historia.

De todas maneras, esta operación no se realizó con las financiaciones del Jubileo, sino gracias a un proyecto de ANAS (el organismo responsable de la gestión de los caminos estatales), financiado en el ámbito del programa para Roma Capital.

Las demás intervenciones con los fondos administrados por el Ayuntamiento de Roma comprenden: obras para la valorización de las áreas arqueológicas del gran Capitolio (38 mil 826 millones de liras, equivalentes a 20 millones de euros, ó 3 mil 235 millones de pesetas); edificios públicos y villas históricas (32.878 mil millones de liras, 16.982 millones de euros); valorización de los espacios públicos en el casco histórico (recorridos y plazas peatonales); aparcamientos y áreas de intercambio; centros de acogida; vialidad externa al casco histórico; depuración de las aguas del Aniene y del Tíber.

Para resumir, las obras de mantenimiento más consistentes están divididas por áreas basilicales y por recorridos. Las intervenciones en las áreas basilicales son: SS. Cuatro Coronados, S. Croce in Gerusalemme, S. María la Mayor, S. Juan de Letrán, S. Pablo Extramuros y S. Pedro. Como es lógico, la más importante y compleja es la del área de San Pedro: allí se ha construido un paso subterráneo, se ha duplicado una galería para vehículos y se ha construido un gran aparcamiento para autobuses debajo de la colina del Janículo.

Los recorridos más significativos son tres (B, C y E): el primero (B) abarca las calles alrededor de los Museos Vaticanos; el segundo (C) comprende las calles que unen el barrio de Trastévere a la colina de Monte Verde y al Janículo; el tercero (E) incluye muchas calles del Casco Histórico alrededor del Capitolio y hasta el Aventino, Vía Nazionale, donde se encuentra el Palacio de Exposiciones, y Villa Borghese.

Otras obras apuntan al mantenimiento de unas 20 plazas, 4 puertas (del Popolo, Tiburtina, S. Juan y Maggiore), más de 40 calles no contempladas en los

recorridos y áreas basilicales, 9 puentes, algunas partes de los muros vaticanos y un largo trecho de la Vía Appia Antigua.

Exteriormente a la ciudad consolidada, se están reestructurando dos líneas ferroviarias, la Roma-La Storta, en el norte, y la Roma-Guidonia al este, que comprenden tramos importantes de los ferrocarriles metropolitanos.

En cuanto al *Grande Raccordo Anulare* (con financiaciones no jubilaires), se enterró un tramo por debajo de la Vía Appia Antigua, como ya mencionamos, y se realizaron ampliaciones y ramales de conexión con los caminos consulares. Finalmente, se construyó el tercer carril de la autopista para el aeropuerto de Fiumicino, en ambas direcciones.

Esta lista de obras confirma el carácter prevalente de mantenimiento de las obras jubilaires.

Desafortunadamente, las dificultades ya mencionadas no han permitido invertir todos los fondos a disposición, algunas obras han sido desfinanciadas y parece que poco menos de una tercera parte de los fondos no será gastada. Por lo tanto, ya que un tercio de la financiación fue asignada a la agencia para el Jubileo, que lo destinó a las manifestaciones vinculadas con el evento y a la acogida, sólo un tercio, o poco más, se invertirá en las obras de reestructuración de la vialidad y de mantenimiento urbano.

El problema de la conexión de las varias intervenciones dentro del marco de un Plan coherente y unitario ha sido objeto de un intenso debate en la ciudad, debate que se concentró sobre algunos proyectos (como, por ejemplo, el paso subterráneo rodado del Lungotévere frente a Castel Sant'Angelo), llegando a tonos particularmente fuertes, con los defensores de la "transformación" opuestos a los de la "conservación". Entre éstos, podemos citar a muchas asociaciones ecologistas y grupos organizados de ciudadanos.

Evidentemente, un conjunto de obras tan numerosas a realizar en tiempos muy cortos provocó notables molestias a la población. En muchos casos, por lo tanto, la oposición a ciertas obras provocó la preocupación y cierta falta de confianza por parte del operador público. Así que se ha vuelto a presentar prepotentemente el problema del consenso y de la participación en el proyecto, ya que dicha posibilidad a menudo no se pudo dar precisamente a causa del poco tiempo a disposición.

Conclusiones

Las dos líneas de financiación mencionadas en el párrafo anterior (la financiación del programa para Roma Capital y la extraordinaria para el Jubileo) se han añadido a las financiaciones del Ministerio de Obras Públicas en el marco de los instrumentos para la recalificación de la ciudad existente ("programas integrados", "programas de recalificación urbana", "programas de recuperación urbana", y, más recientemente, los Prusst, "programas de recalificación y desarrollo sostenible del territorio"), que derivan de opciones políticas nacionales a favor de la ciudad.

Es difícil colocar dentro de un marco de coherencia este conjunto de recursos, a causa del distinto carácter de las varias líneas de financiación (ordinaria y extraordinaria), aparte, como es obvio, el desfase temporal.

De todas formas, como lo evidencia la lista de obras y la estrategia de refuncionalización, repetidamente ilustrada por los administradores y traducida en los

objetivos del plan de urbanismo, el problema central de la política urbana es el de la movilidad. Por esta razón, el Ayuntamiento ha emprendido una operación de colaboración con los Ferrocarriles del Estado, que permitió que, hace dos años, Giuseppe Campos Venutti expresara su satisfacción: *“Es indudablemente revolucionario el acuerdo con los Ferrocarriles del Estado, que no representa un instrumento de urbanismo pero que sienta las bases para una verdadera transformación de la ciudad. Y este acuerdo ha sido seguido por el Programa de Ordenación General de las áreas ferroviarias, que planifica un sistema orgánico con efectos a nivel de urbanismo gracias a las innovaciones de la red de transporte férreo”*.

También fue criticado, ese acuerdo, por aquellos que temían una operación fundamentalmente inmobiliaria por parte de la Sociedad de Ferrocarriles del Estado. Al respecto, Campos recordaba *“la anomalía genética por la que las ciudades italianas crecían sin el soporte determinante de los transportes férreos, y vinculadas, en cambio, a la red vial y a la motorización masiva, que, juntos, determinaron el factor más negativo para la calidad de vida”*²⁰.

Por consiguiente, la modernización, y sobre todo la elevación de los niveles de calidad de vida, se basan en un sistema de movilidad en el que los ferrocarriles constituyen el elemento central.

Dicha opción supone, además de un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Sociedad de Ferrocarriles, un notable esfuerzo en tema de recursos, que en parte puede ser satisfecho mediante un uso oportuno de las mismas áreas ferroviarias abandonadas y de las estaciones poco utilizables.

Podemos afirmar, por lo tanto, que las redes ferroviaria y medioambiental constituyen la estructura en la que se basa el desarrollo sostenible de toda el área Metropolitana de Roma.

El nuevo Plan que se está redactando, en su segunda fase, está fundado en este principio.

Al tratarse de Roma, no cabe descuidar el varias veces mencionado patrimonio cultural, constituido por un dilatado y poderoso sistema de museos, bibliotecas y estructuras en vías de realización: para la música (el nuevo Auditorium en el barrio Flaminio, al norte), exposiciones (la restauración de la Galería Nacional de Arte Moderna en Villa Borghese, el Palacio de Exposiciones en Vía Nazionale, la nueva Galería Municipal en el barrio Nomentano, en los edificios de la antigua cervecería Peroni, el nuevo Museo de Arte Contemporánea en el Flaminio) y congresos (un nuevo edificio en el EUR, para el que ya se está desarrollando la 2.ª fase del Concurso internacional). También las obras para el Jubileo deben ser valoradas en esta óptica, so pena de caer en una visión parcial de los eventos que atañen a la ciudad. El Jubileo es visto como una gran operación de mantenimiento extraordinario de la ciudad. Lo que está realizando el Ayuntamiento de Roma es una operación que se desarrolla en dos niveles vinculados entre sí.

²⁰ Giuseppe Campos Venutti: “Roma Laboratorio para la reforma urbana” - Ayuntamiento de Roma - Departamento Políticas del Territorio - abril de 1997.

El primero se refiere a la construcción del nuevo Plan, y apunta a un futuro no inmediato, con la exigencia de abrirse hacia el área metropolitana (que, en Italia, en virtud de la ley 142/90, se denomina ciudad metropolitana).

El segundo se refiere a la acción cotidiana de gestión de lo existente y obras de recalificación de la ciudad, que, con expresión inglesa, los administradores han dado en llamar "planning by doing".

Esta expresión indica la exigencia de no descuidar lo que hay que hacer, y responder a los problemas inmediatos introduciéndolos en la perspectiva del Plan.

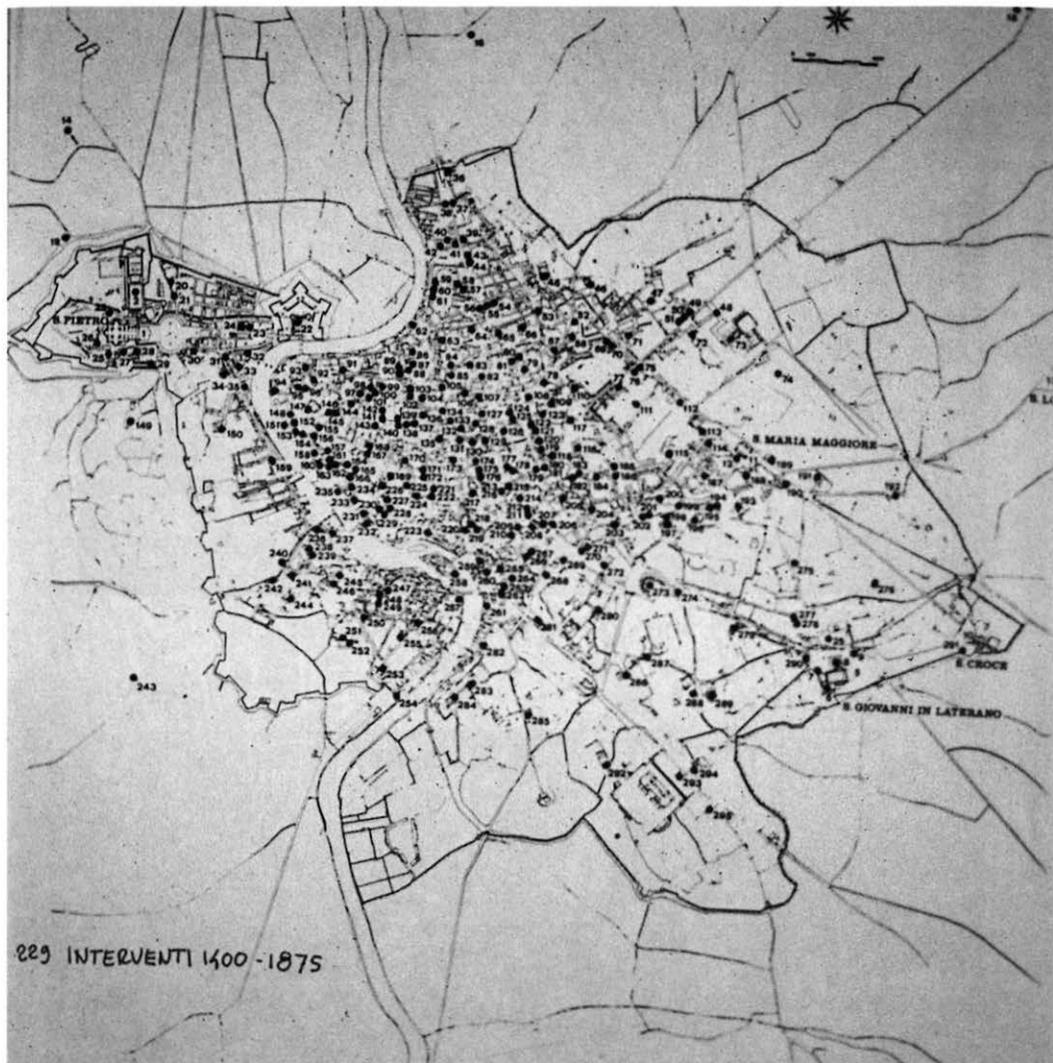
Es pronto aún para sacar un balance serio, ya que nos encontramos a medio camino, con las obras todavía en realización, en ambos niveles.

Será necesario, por lo tanto, esperar algunos años, sin dejarnos envolver en polémicas entre distintas escuelas e instrumentalizaciones políticas. Sólo podemos reflexionar, por el momento, acerca de los planteamientos, enfoques y criterios asumidos por los dos tipos de trabajo —elaboración conceptual y actividades de realización—, y no acerca de la eficacia de las medidas adoptadas y sus resultados.

No cabe duda que el evento jubilar ha determinado una notable perturbación en el desarrollo lineal de las obras del Plan y de las intervenciones programadas para modernizar la ciudad, tanto acelerando ciertas decisiones como determinando el aplazamiento de otras (por ejemplo, aquellas obras que hubieran podido trabar el desempeño de las manifestaciones jubilares): y nada más podemos añadir, ya que el evento jubilar aún no ha tenido lugar.



GLI INTERVENTI NEL CENTRO STORICO PER IL GIUBILEO 2000.

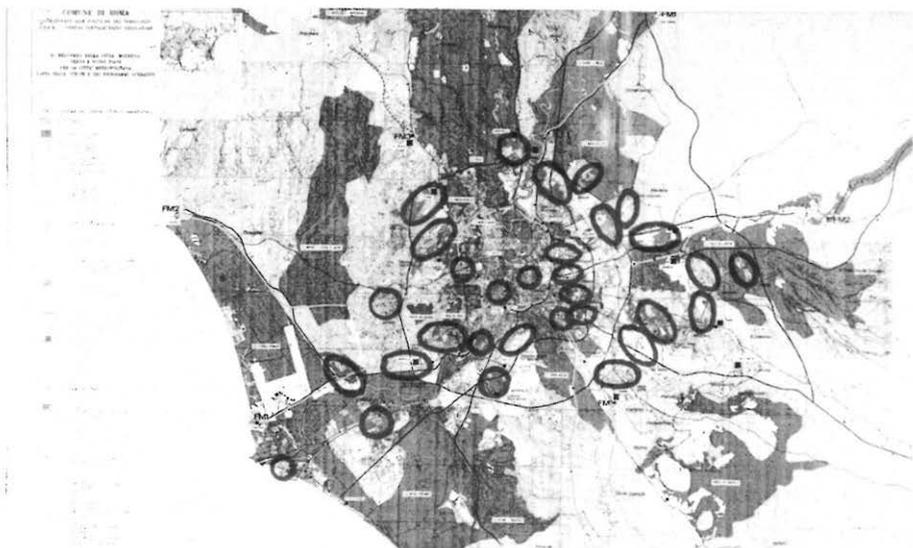


GLI INTERVENTI EFFETTUATI DAL GIUBILEO DEL 1400 A QUELLO DEL 1875

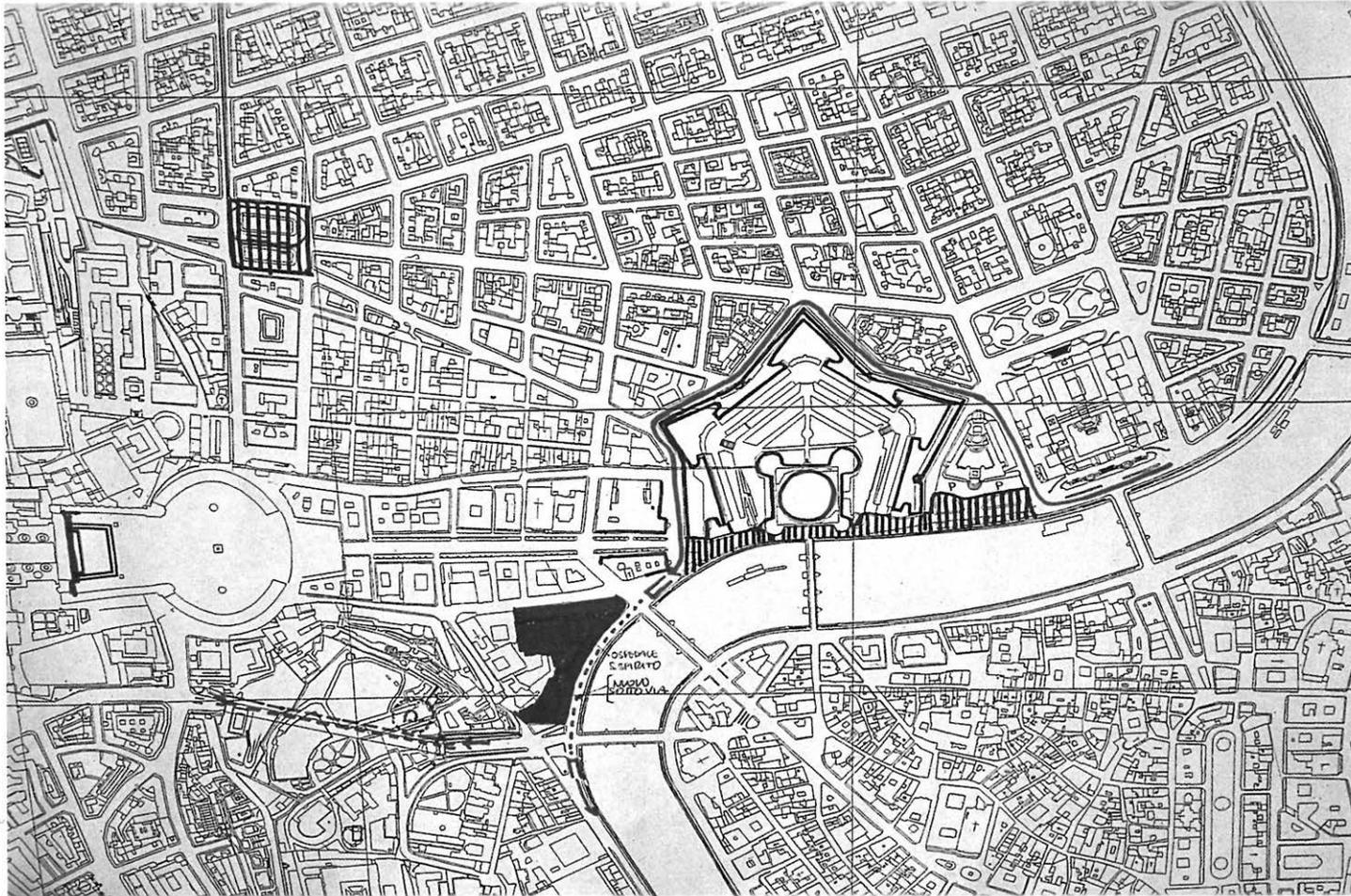
Tratto da M. Fagiolo e L. Madonna "La città degli anni santi", Roma, 1998



PIAZZA DEL POPOLO RESTAURATA E SENZA VETTURE



LA SISTEMAZIONE DELL'AREA DI CASTEL S. ANGELO



IL POSTER PLAN

– Sono rappresentati i tre sistemi fondamentali: ambientale; mobilità, con particolare riferimento al ferro; insediativo con i programmi di riqualificazione e di recupero urbano

