

**EL NUEVO PLAN DE ROMA Y LAS ALTERNATIVAS DEL  
URBANISMO ITALIANO**  
**THE NEW PLAN FOR ROME AND THE CHOICES OF  
ITALIAN URBANISM**

Giuseppe Campos Venuti\*

**RESUMEN**

La historia del urbanismo reciente en Italia presenta un acentuado panorama de desigualdad en el plan, agravado por los errores de la desregulación y el escaso éxito reformista, carente de un marco legal adecuado. El texto recoge las tres posibilidades del actual urbanismo italiano; el plan tradicional y el modelo milanés ya fracasaron en el pasado. El autor sostiene que la única alternativa viable es la del reformismo serio del plan, cuya adecuación a la realidad de la ciudad reside en su cualidad de plan-proceso: anticipación y experimentación pragmática de algunas decisiones del plan. Es el caso del nuevo Plan de Roma, que a pesar de enfrentarse a un difícil período para el urbanismo italiano, supera las contradicciones del marco legal existente y anticipa su modificación.

**Palabras clave:** urbanismo italiano, desregulación, reformismo, plan-proceso, legislación italiana.

**ABSTRACT**

The recent urban planning scene in Italy shows lack of balance in planning, aggravated by the unregulation failures and the sparse reforming policy success, devoid of an adequate legal context. This text makes reference to the three possible ways for the italian urban future; the traditional plan and the Milan model failed already in the past. The author maintains that the only feasible choice is the serious reforming policy of the plan, which suitability lies on the attribute of "planning by doing": performance of certain decisions in advance of the plan. This is the case of the new Plan for Rome which, despite the difficult circumstances of the italian urbanistic period, overcomes the contradictions of the existing legal context and advances its revision.

**Key words:** italian urbanisme, disregulation, reforming policy, planning-by-doing, italian legislation.

En este momento comparar las experiencias urbanísticas españolas e italianas, puede ser más útil para los italianos que para los españoles. Porque,

---

\* Giuseppe Campos Venuti es arquitecto, Profesor Ordinario del Politécnico de Milán y consultor del Plan de Roma.

después de las esperanzas de los años noventa para el urbanismo italiano, el nuevo siglo nace con las peores expectativas; y no sólo para el urbanismo. De cualquier modo, los casos de Roma y de Milán son, sin duda, representativos del urbanismo italiano actual, porque expresan bien sus alternativas emblemáticas; y por lo tanto, es válido usarlos para describir la situación nacional.

El nuevo plan redactado para Roma en los últimos años, ha representado durante todo su desarrollo, y aún más lo hará en un futuro, un elemento relevante para todo el urbanismo italiano; como así ha ocurrido con todos los planes romanos del pasado. Es justo entonces comparar las vicisitudes de este plan, con todo lo que ha pasado con los demás planes italianos; más aun, es necesario encuadrarlo en la situación general del urbanismo en Italia. Porque además el urbanismo en Italia atraviesa una fase de profunda transformación y, en consecuencia, estrategias generales y modelos operativos tienen que repensarse y redefinirse.

### **Como ha cambiado el urbanismo en Italia**

Partimos de la premisa de que las perspectivas actuales de la planificación urbanística son generadas a la luz de sus vicisitudes y profundos cambios; comenzando por recordar la reforma legislativa general abordada hace casi cuarenta años, a cuyo fracaso se reaccionó con una reforma parcial bastante más modesta. Operación que permitió avanzar algún paso, pero que terminó, a la larga, por aumentar las contradicciones que la reforma general fallida no había resuelto: es decir, la paridad de tratamiento entre todas las áreas –y las propiedades inmobiliarias relativas- invertidas en la transformación planificada. Porque las leyes de reforma parciales proponían para el plan objetivos de calidad social y ambiental, pero la ley urbanística general vigente desde 1942 no resolvía la desigualdad entre uso público y uso privado del plan, haciendo cada vez más difícil la realización de esos objetivos.

En los años ochenta esta desigualdad hizo explotar la respuesta irracional que se llamó “desregulación urbanística”, proponiendo también en Italia, contra el plan, la falsa alternativa del proyecto. Enfrentar arquitectura y urbanismo, ha sido un error contra natura, como enfrentar a madre e hija. Yo soy un urbanista que reivindica su origen como arquitecto, no soy un planificador que viene del campo de la geografía o de la economía del espacio. Soy urbanista sin olvidar que estoy licenciado en arquitectura. Y he visto por desgracia en los años ochenta marginar al urbanismo, sin que este sacrificio hiciese florecer en mi país las maravillosas arquitecturas que nos habían prometido, tras la liberación de las ataduras del plan. En los últimos diez años un nuevo impulso del plan en clave reformista había reabierto las perspectivas del urbanismo. En los años noventa hemos aprobado en Italia importantes leyes regionales innovadoras y con estas se han aprobado diversos planes reformistas. En ambos casos el objetivo era de nuevo superar la desigualdad que el plan produce en las transformaciones urbanas, dar al plan la máxima flexibilidad compatible con algunas reglas esenciales, permitir al plan guiar un proceso ambientalmente sostenible. Todos estos importantes éxitos reformistas no han recibido, sin embargo, la aprobación final de una ley marco nacional, destinada a garantizar jurídicamente las innovaciones de las leyes

regionales y a definir el nuevo modelo de planificación municipal, provincial y regional.

### **Tres vías para el urbanismo**

Estos son, en resumen, los cambios del urbanismo italiano durante los últimos cuarenta años; que nos han llevado en la actualidad a una difícil situación en la que es necesario examinar las posibles vías de salida. Intentando ser esquemáticos, pero concretos, me parece que para el urbanismo italiano solamente se tienen tres caminos a seguir. El primero es el más viejo y conocido, el seguido hasta ahora y que hoy, sin embargo, parece no tener salida. Es el camino elegido por los guardianes de las reglas del pasado, según las cuales el único plan posible es uno rígido que prevé todo hasta el mínimo detalle, que aspira todavía a una expropiación general de las áreas de transformación intentada sin éxito en 1963; que así cree afrontar la renta urbana y que en sustancia rechaza enfrentarse con cuanto sucedió en el pasado y con la realidad actual, especialmente con el cambio radical del régimen inmobiliario. Este es el camino de un plan que no es un plan, sino una abstracción ideológica, totalmente imposible de usar para gobernar el territorio urbano y extra-urbano.

La segunda vía es, en el fondo, igual y contraria a la anterior; es la solución del total rechazo ideológico de las reglas. Si la primera vía es la que maximiza las reglas y las transforma en una prisión paralizante, la segunda es la que –en ausencia de una ley justa y operativa– decide suprimir la existencia misma de las reglas, porque no encontrándolas no aspira ni siquiera a dárselas; y que no se interesa en absoluto del régimen inmobiliario. Con esta base ideológica, el lugar del plan es ocupado por un programa político; no como origen necesario del plan subsiguiente, sino en lugar de este. Así, rechazando todo cuadro urbanístico preventivo se piensa en seleccionar los proyectos que surgen “espontáneamente” sobre el territorio, sin ninguna regla común, pero con juicios de valor que serán dados de vez en cuando, juicios emitidos por una especie de príncipe urbanista que, según lo que se le propone, acepta y rechaza, recorta o añade, con el fin de hacer una “ciudad mejor”. A pesar de todas las premisas culturales con las que ha sido presentada, esta me parece a fin de cuentas una propuesta de “urbanismo salvaje” tout court. Y esta es la solución que, sin caso, se está llevando a cabo en Milán, la ciudad que en los años ochenta fue la capital de la desregulación urbanística; y es la alternativa explícita del modelo urbanístico que, al contrario, ha sido propuesto para Roma.

La tercera vía de salida para el urbanismo italiano, está, sin embargo, caracterizada por la valiente seriedad del reformismo: y es la elegida para el plan de Roma. El plan que se ha redactado en Roma anticipa la ley reformista, que no ha sido todavía aprobada, pero contribuye a demostrar su validez y necesidad: También se ha tenido que respetar la vieja ley, que todavía está vigente. Es un plan desarrollado en un cuadro de referencia urbanística general no inmediatamente vinculante –lo que en Italia las leyes regionales innovativas definen “plan estructural”–; al que se ha dado actuación antes de la redacción definitiva, pero que después se ha tenido que definir completamente como plan tradicional para respetar la ley vigente de 1942. Un plan que, aún usando todavía

la ley de 1942, consigue superar sus contradicciones sin resolver: la falta de equidad entre las distintas áreas a transformar y las inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional ha establecido para los vínculos públicos colocados en los planes por tiempo indefinido; afrontando las nuevas rentas urbanas concretamente, con los instrumentos técnico-jurídicos disponibles. Es en suma el más avanzado compromiso con la ley vigente y la más realista anticipación de la futura ley.

### **La anticipación del “planning by doing”**

Un plan, por tanto, el de Roma que, trabajando en él, ya anticipa una parte considerable: por ejemplo consiguiendo obtener gratuitamente en los últimos cinco años, la mitad de las zonas verdes que hoy existen en la capital. Por desgracia estos éxitos del plan no son bastante conocidos por los ciudadanos; y esta falta de comunicación ha sido sin duda un grave error por parte del Ayuntamiento. Si la comunicación hubiese funcionado, la opinión pública habría ciertamente apreciado el significado poco claro del eslogan “planning by doing” y habría rechazado fácilmente las objeciones avanzadas por los maximalistas; a quienes, sin embargo –por poner un ejemplo- le parecía más oportuno aplazar hasta después de la adopción del plan, la adquisición y la apertura de decenas de parques públicos. Yo, por lo demás, recuerdo haber hecho lo mismo hace bastantes años, cuando era concejal de urbanismo en Bolonia; adquiriendo y abriendo al público en los años sesenta numerosos parques públicos; que solo años después fueron sancionados por el Plan General de 1970.

El llamado “planning by doing” no es una blasfemia urbanística como sostienen los maximalistas, ni siquiera una invención revolucionaria, según la opinión de algunos burócratas: es una operación pragmática con la cual el Ayuntamiento de Roma ha rechazado parar por años la máquina de las intervenciones, se ha dado un preciso diseño de referencia urbanística que prefigura las grandes decisiones del plan y ha gestionado durante cinco años las transformaciones públicas y privadas de la ciudad, anticipando y experimentando algunas decisiones en espera de que el plan fuese completamente definido y aprobado; logrando a menudo medirse positivamente con la renta urbana. Es esto lo que yo he definido como la “valiente seriedad” de la opción reformista; que, como en Roma, ha sido adoptada también en Turín, en Reggio Emilia, en Parma, en Piacenza, y en varios ayuntamientos menores. Esta es la parte más avanzada del urbanismo italiano, que adopta este modelo pragmático, original y reformista.

El plan elaborado para Roma puede tener, por tanto, una validez ejemplar: no solo porque es el último en el tiempo, o porque el Ayuntamiento de Roma es el que en Italia tiene la mayor superficie, sino porque también es la síntesis de todas las experimentaciones disciplinares más innovadoras. Hay quien ha escrito que la elección del “planning by doing” ha representado el momentáneo aplazamiento de la idea de plan en los primeros años de la administración Rutelli. Yo, en cambio, recuerdo las palabras que pronuncié presentando en el Palacio de Exposiciones de Roma, a principios de 1995, el nuevo modelo de plan; junto a los administradores romanos y a algunos urbanistas europeos: Mangada, con el que había trabajado en el plan de Madrid; Starkmann, autor del plan de París; y

Bohigas, protagonista de la operación de Barcelona. Dije: *“Este plan no será un diseño, sino una máquina”*; y con este urbanismo de movimiento, teníamos ya en mente eliminar 39 millones de metros cúbicos edificables herencia del anterior plan y vincular al parque 18.000 hectáreas de territorio. Finalmente se ha hecho mucho más, pero construyendo gradualmente el plan sobre la base un esquema general explicitado desde los primeros tiempos y actuando progresivamente. Y entonces añadí también: *“Estoy dispuesto a aceptar que las reglas urbanísticas reformistas, las elecciones nos obliguen a verlas sustituidas por nuevas reglas conservadoras; pero no estoy dispuesto a vivir en un Estado que rechaza las reglas”*.

Así se ha avanzado con el “planning by doing”; desde el plan estructural inicial –el llamado “poster plan”- a la sucesiva variante que salvaguardaba todo el Agro Romano, desde los programas complejos, instrumentos de actuación que en numerosas intervenciones urbanísticas han anticipado el plan definitivo, al proyecto y a la actuación de los ferrocarriles metropolitanos, una total novedad para Italia. El plan-proceso, el plan flexible ha representado en Roma tanto la alternativa a los viejos planes rígidos, hiperdefinidos e imposibles de realizar, como la alternativa al prototipo milanés que constituye de hecho el rechazo del plan. En Roma la tan esperada ley marco nacional se ha anticipado: está el plan estructural –las decisiones urbanísticas generales de implantación- y está el plan operativo, que aquí es constituido de la suma de los programas complejos, de los acuerdos de programa, y de las intervenciones urbanísticas que anticipan las reglas del futuro plan municipal. También en Milán se aprovechan las leyes que promueven los llamados programas complejos de intervención, pero en este caso sin ningún marco urbanístico de referencia, rechazando adoptar las reglas comunes de comportamiento y aplicando decisiones tomadas de vez en cuando con soluciones metodológicamente diversas.

### **Un enfrentamiento sobre las decisiones del plan**

Intentemos hacer una comparación sobre las principales decisiones de la planificación. Si comenzamos por el sistema medioambiental, vemos como en Roma se parte del marco de los parques regionales propuesto y sostenido por la Administración municipal, y desde el cual el plan general se transforma en el instrumento de actuación local. Pero por el momento la actuación procesal del plan estructural ha garantizado la cesión gratuita de 2.400 hectáreas de zonas verdes y dotaciones, lo que en Roma –y, en esta medida, en Italia- no ha pasado nunca. Mientras, el proyecto general del plan garantiza en total más de 10.000 hectáreas, de las que más de 5.000 serán obtenidas en cesión gratuita compensativa de la edificabilidad prevista. En Milán para el sistema medioambiental se ha rechazado cualquier marco de referencia: incluso han rechazado el plan territorial provincial de las precedentes administraciones de centro-izquierda. En cuanto al plan de los fieles seguidores del pasado, para ellos el medio ambiente es casi siempre una decisión añadida, un vínculo impuesto en terminas ideológicos, casi nunca orgánico y estructurante de las transformaciones generales previstas sobre el territorio.

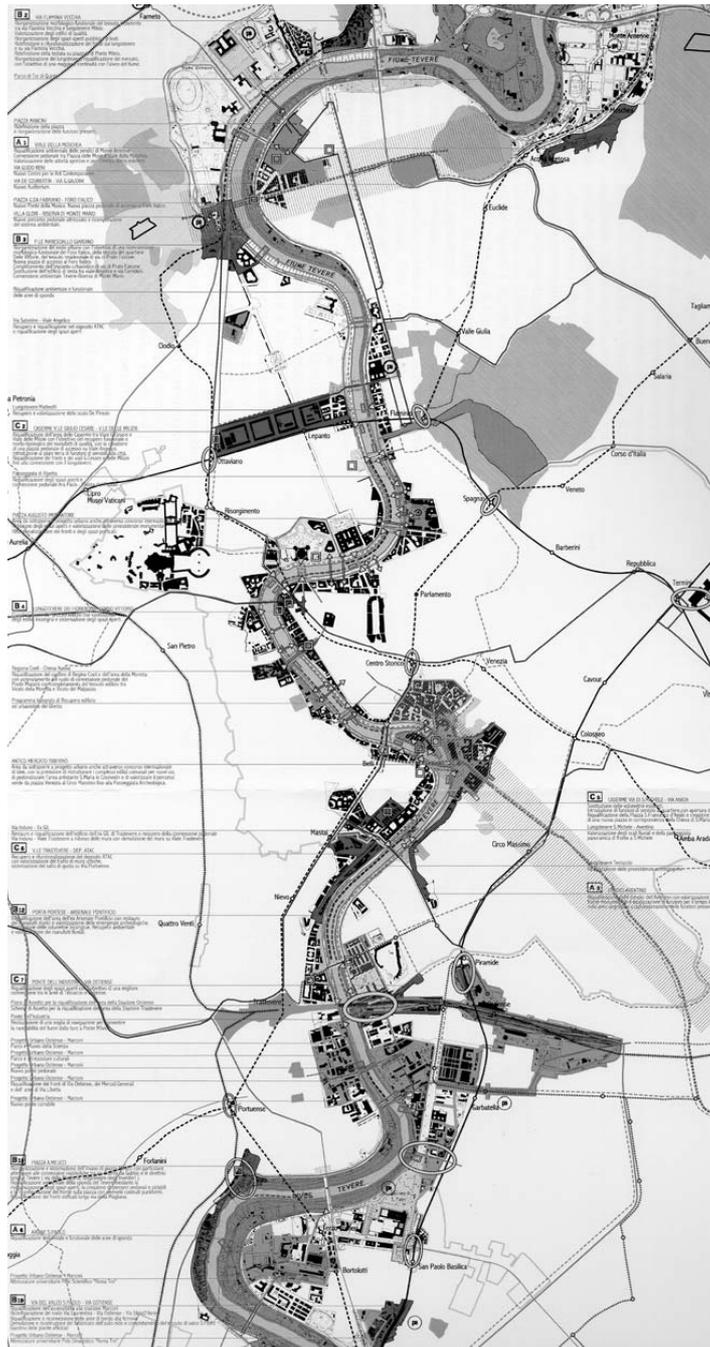
Si se examina el sistema de movilidad y el aspecto estratégico del transporte colectivo, se ve como el plan de Roma ha partido del eslogan innovador de la “cura del ferro” (la cura del hierro). Este es el verdadero motor del plan, la decisión que afronta por primera vez en Italia la “anomalía genética” de las ciudades italianas, que han crecido con retraso respecto a las ciudades europeas y por esto no han tenido el soporte de las redes de ferrocarril y metro; y que, en cambio, después de la motorización en masa, han esperado resolver la movilidad con las autopistas urbanas. Recuerdo que, finalizando 1983, el plan general de Madrid dejaba la ciudad con una buena red de metro, que hoy ha crecido considerablemente; pero la primera línea de metro de Madrid fue inaugurada en 1919, mientras que la primera de Roma es de 1976. De joven estudié el “plan de los cinco dedos” para Copenhague, aprobado en 1947, para sostener con cinco líneas de metro las directrices de expansión de la ciudad. Nosotros en Roma, quince años después, hicimos un plan cuya movilidad estaba basada en el eje de autopistas. También había en el plan un anexo con un esquema del metro, pero ninguno pensaba entonces que este representara la base de la futura movilidad romana: esta es todavía hoy la vieja forma de relacionar urbanismo y transporte de masas. Ni siquiera hoy en Milán las decisiones urbanísticas se apoyan en la estrategia del ferrocarril: todo cuanto se está haciendo persigue solamente las viejas carencias de transporte, mientras las novedades propuestas por los Ferrocarriles Estatales no están ligadas explícitamente con las decisiones urbanísticas de la ciudad.

En cuanto a la concesión general del plan en lo que se refiere a equidad y factibilidad, la vía romana es claramente alternativa a las otras dos. El enorme sobredimensionamiento del plan de Roma de 1962 (tres millones de nuevas habitaciones para construir), nos ha dejado hoy en herencia un residuo de áreas edificables privadas para un millón de habitaciones no construidas y un residuo de áreas para zonas verdes y dotaciones por expropiar, para casi 7.000 hectáreas de vínculos por desgracia jurídicamente prescritos. La aplicación al nuevo plan de los vínculos ambientales para los parques regionales nos ha consentido eliminar 59 millones de metros cúbicos edificables, a la luz de las sentencias positivas del Tribunal Constitucional. El volumen que no ha sido posible eliminar, ha sido en gran medida enlazado a las líneas ferroviarias existentes o planificadas, ha sido repartido con gran flexibilidad para usos residenciales y terciarios; y en particular ha sido programado de modo que todas las áreas transformables produzcan una cuota de edificabilidad privada, a cambio de la cual ceden gratuitamente al Ayuntamiento las áreas para zonas verdes y dotaciones que sirven a toda la ciudad y que no será necesario expropiar. Se trata de 5.400 hectáreas a conseguir en compensación gratuita, cuando las intervenciones urbanísticas se realicen; quedando por expropiar para zonas verdes y dotaciones solo 250 hectáreas en la Ciudad Histórica. Un ahorro valorado entre los 4 y los 6 billones de liras (entre 2.000 y 3.000 millones de Euros), conseguido rechazando la concesión del viejo urbanismo, capaz solamente de vincular una zona verde destinada a quedar en el plano; por el contrario en este caso, si la ciudad se transforma las zonas verdes se llevan a cabo seguramente con ésta y en una medida desconocida en el pasado. Mientras, en Milán, para obtener gratuitamente unos cientos de hectáreas de zona verde han ofrecido a cambio un gran conjunto de rascacielos. La cuestión

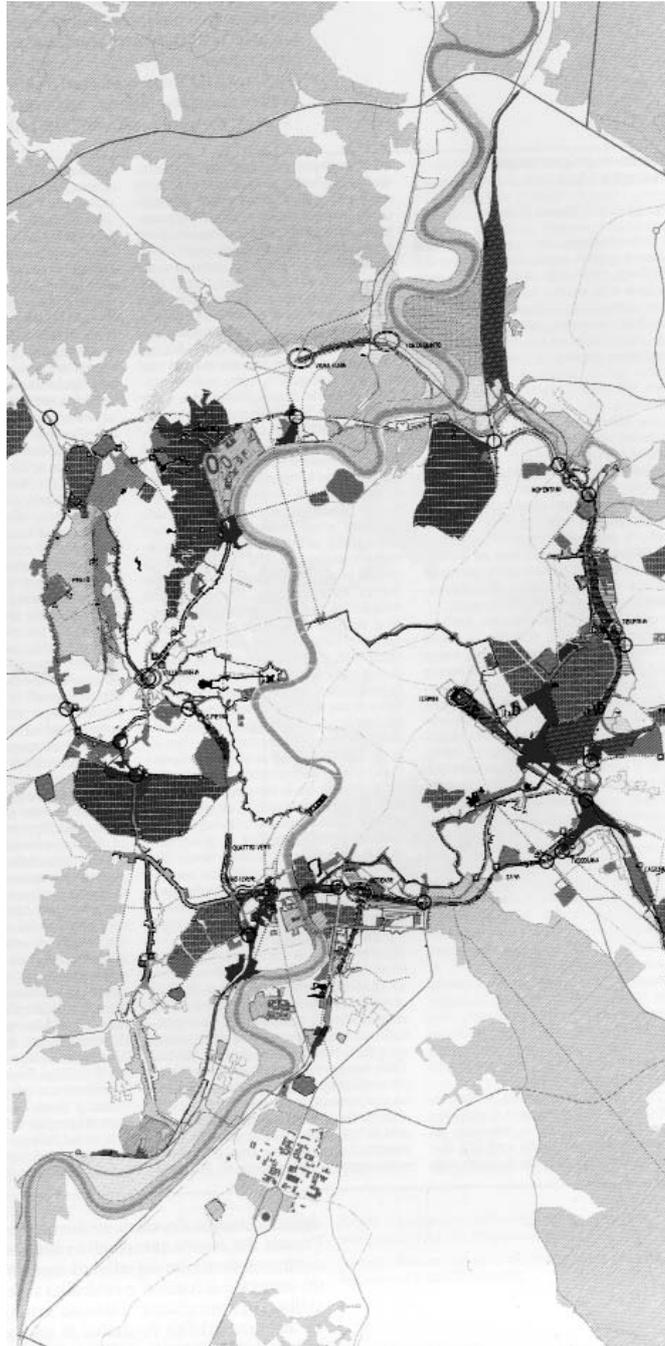
inmobiliaria, ignorada en Milán, ha sido en Roma afrontada específicamente; y la renuncia a imposibles expropiaciones generales ha sido sustituida por mecanismos de actuación que atribuyen a la propiedad inmobiliaria la carga completa de los usos de zonas verdes y de dotaciones públicas.

Me gustaría finalmente recordar la gran innovación disciplinar introducida con el plan de Roma, que pasa de la conservación de los Centros Históricos –limitada a cuanto se ha construido antes de la revolución industrial, en Roma menos de 1.000 hectáreas-, a la nueva conservación articulada de la Ciudad Histórica; cerca de 7.000 hectáreas, que incluyen los barrios de los siglos XIX y XX, hasta los más recientes, considerando también alguno de estos, de modo distinto, dignos de valores históricos. Así es como recuerdo el acercamiento innovador de la descentralización direccional, teniendo superada la concesión del Sistema Direccional Oriental, puesto por el viejo plan en áreas entonces centrales, aislado de la ciudad circundante que habría tenido que regenerar. En el lugar del monumental SDO, del cual solo se ha recuperado una parte con la estrategia de la transformación urbana, han sido programadas en lo profundo de las más lejanas periferias, las nuevas centralidades urbanas y metropolitanas; que tal vez podrán ser el soporte de los nuevos municipios en los que se quiere disgregar el gigantesco Ayuntamiento de Roma, pero que en cualquier caso, podrán ofrecer oportunidades de transformación del tejido de la extrema periferia urbana.

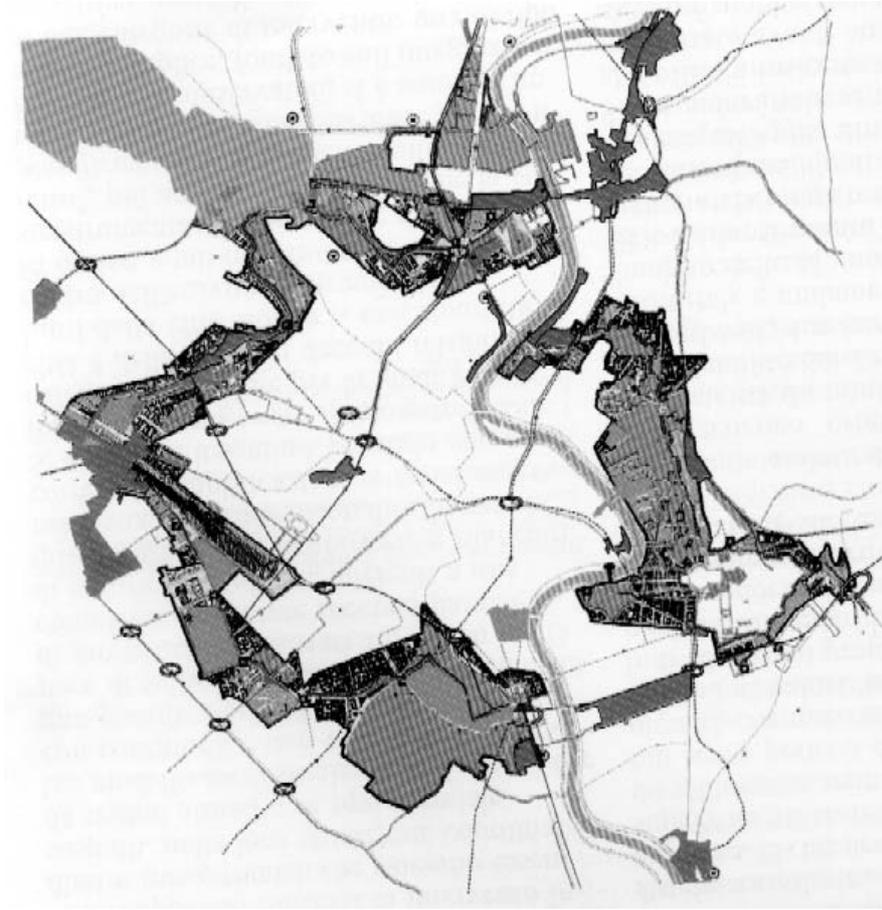
El nuevo plan propuesto para Roma está limitado, sin embargo, a medirse con el difícil período que el urbanismo italiano deberá afrontar; porque las leyes regionales innovadoras y los planes municipales y provinciales innovadores no han obtenido la necesaria conclusión en la ley marco nacional. Por esto creo que la aprobación de un plan para Roma de fuerte contenido reformista, represente una contribución significativa a la alternativa urbanística nacional. La adopción de este plan que debería entrar en acción en el 2002, será un acontecimiento importante para la ciudad y el país; un estímulo positivo a la aprobación de la ley marco urbanística, además de la ocasión histórica para retomar el destino urbanístico de la capital italiana. La adopción del nuevo plan para Roma y la aprobación de la ley marco, son por tanto los dos principales objetivos para el futuro del urbanismo reformista en Italia; así, una vez más, las decisiones urbanísticas romanas, vuelven a estar estrechamente ligadas a las más generales del país. Y en este sentido puede ser interesante conocerlo también en España.



El nuevo Plan de Roma. Ámbito de programación estratégica "Tiber"- Objetivos sector central.  
Original a escala 1:10.000.



El nuevo Plan de Roma. Ámbito de programación estratégica "Cinturón ferroviario"- Objetivos.  
Original a escala 1:10.000, reelaborado.



El nuevo Plan de Roma. Ámbito de programación estratégica de las Murallas – Objetivos. Original a escala 1:10.000, reelaborado.