

Artículo de investigación

REHABILITACIÓN DE ZONAS PERIFÉRICAS MEDIANTE UNA REGENERACIÓN INNOVADORA EN EL CONTEXTO MEDIOAMBIENTAL ACTUAL EN ITALIA¹

Martina Sinisi
Universidad Roma Tre
msinisi@uniroma3.it
ORCID: 0000-0002-6339-9

Resumen

Este trabajo se refiere a un proyecto financiado por la Unión Europea, titulado “*Rehabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration*”, y se limita a presentar los resultados parciales de la investigación en curso. La investigación evalúa y orienta acciones para la regeneración del territorio en Italia en su conjunto, no solo de áreas urbanas y periurbanas. Aunque no existe una normativa nacional al respecto, el tema es de gran interés, respaldado por proyectos de ley en el Parlamento y propuestas a lo largo de los años. El punto de partida para orientar las políticas públicas es definir claramente las competencias del Estado, las Regiones, los Municipios y las Ciudades Metropolitanas. Es igualmente importante fortalecer el papel activo de la ciudadanía en los procesos regenerativos, diferenciando entre macro-regeneración (de arriba hacia abajo) y micro-regeneración (de abajo hacia arriba). Además, la regeneración debe adaptarse a las necesidades actuales, considerando aspectos como la transición ecológica, la sostenibilidad ambiental y social, y evaluando también las repercusiones (sociales) económicas y culturales que las decisiones en el ámbito regenerativo puedan tener en un determinado contexto territorial. Esta reflexión incluye los derechos constitucionales y los nuevos derechos e intereses emergentes.

Palabras clave: rehabilitación, zona periférica, regeneración, medioambiente.

1 Este trabajo es el resultado de un estudio realizado en el marco de PRIN REPAIR- REhailitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration (Código del proyecto: 2022FLXBBL; CUP: F53D23003430006).

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2024
Fecha de arbitraje: 25 de noviembre de 2024

Fecha de aceptación: 03 de diciembre de 2024
Fecha de publicación: 20 de diciembre de 2024

REHABILITATION OF PERIPHERAL AREAS THROUGH INNOVATIVE REGENERATION, IN THE ITALIAN ENVIRONMENTAL CONTEXT

Abstract

This paper is part of a project funded by the European Union titled "Rehabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration" and is limited to presenting the partial results of the research in progress. The research evaluates and orients actions for the regeneration of the territory in Italy as a whole, not only urban and peri-urban areas. Although there is no national legislation on the subject, the topic is of great interest, supported by bills in Parliament and by proposals over the years. The starting point for guiding public policies is to clearly define the competencies of the State, the Regions, the Municipalities, and the Metropolitan Cities. It is also important to strengthen the active role of citizens in regenerative processes, differentiating between macro-regeneration (top-down) and micro-regeneration (bottom-up). In addition, regeneration must be adapted to current needs, considering aspects such as ecological transition, environmental and social sustainability, and also evaluating the economic and cultural (social) repercussions that regenerative decisions may have in a given territorial context. This consideration includes constitutional rights and new emerging rights and interests.

Keywords: Rehabilitation, peripheral area, regeneration, environment.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se inspiró en la investigación realizada en el marco del proyecto europeo de investigación en curso titulado “*REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration*”. El tema abordado no solo es de interés europeo, sino global, ya que está vinculado al concepto más amplio del “derecho a la ciudad”. Se aborda el derecho a la ciudad para indicar el:

derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, a ocupar, usar y crear ciudades ‘justas’, inclusivas y sostenibles, consideradas un bien común esencial para la calidad de vida y recuerda la responsabilidad de los gobiernos y las personas en la reivindicación, defensa y promoción de este derecho. (Gardini, 2020)

La ciudad adecuada sería la ciudad ideal, la que no discrimina, la que tenga fácil acceso a los servicios y que cuente con asentamientos humanos seguros y justos, cuya organización sea capaz de promover la buena calidad de vida de todos los miembros de la comunidad. Este derecho incluye varios aspectos: el derecho a la seguridad urbana, el derecho al territorio, entendido como el derecho al uso del espacio y de sus servicios por parte de toda la comunidad; el derecho a una ciudad inclusiva, en la que se reduzcan al máximo las desigualdades entre las zonas centrales y periféricas; el derecho a la habitabilidad de cada área dentro del territorio de referencia; el derecho a la inclusión de todos los grupos sociales.

En las últimas décadas, se ha producido un cambio en los modelos de urbanización y una reevaluación del papel de los suburbios en Italia. Esto es especialmente cierto en las grandes ciudades, donde el concepto de suburbio es difícil de unificar, debido a la heterogeneidad de las llamadas periferias, que se distinguen no solo en términos de tamaño, sino también por una discontinuidad y fragmentación tanto espacial como social. Cada vez más, se eligen las zonas periféricas para generar nuevas oportunidades económicas, sociales e innovadoras, con el objetivo de devolver estas áreas al centro del territorio (y de la comunidad territorial) del que forman parte. Por lo tanto, es crucial mejorar los suburbios, donde la regeneración urbana se ha convertido en sinónimo de recuperación del tejido social.

La valorización de los suburbios y los recursos locales reconoce la posibilidad de intervenir a nivel urbano, arquitectónico y, en términos generales, a nivel de planificación territorial, otorgando también un valor social, ya que mejora el sentido de pertenencia de la comunidad al territorio y aumenta la sostenibilidad urbana de las zonas periféricas. La urbanística moderna ha marcado la transición de una fase de expansión a una de recuperación y reutilización. Esto se debe a la excesiva expansión de los conglomerados urbanos, a las presiones hacia una mayor sostenibilidad ambiental y, en general, a la mejora de la calidad de vida.

Como se verá, el desarrollo ordenado del territorio se enmarca dentro de la protección de los intereses primarios del Estado. Las políticas correspondientes,

dirigidas a la consecución de los intereses públicos, deben estar orientadas a su garantía y al principio constitucional general establecido en el artículo 3 de la Constitución Italiana (1948), según este principio:

es tarea de la República eliminar los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País.

Este principio no tiene una relevancia directa y específica para el campo de la planificación, se conecta de manera amplia con la planificación del territorio y con los derechos identificados. Desde esta perspectiva, la planificación adquiere un papel central, ya que puede contribuir a eliminar los "obstáculos de orden económico y social" que limitan "la libertad y la igualdad de los ciudadanos", impidiendo "el pleno desarrollo de la persona humana".

Así, la planificación territorial, al vincularse con esta disposición, va más allá de su función más limitada de definir el potencial edificatorio de un territorio específico. Se extiende a un conjunto de intervenciones sobre el territorio destinadas a su desarrollo integral (Abbamonte, 1998). Este desarrollo se refiere también al territorio entendido como la comunidad que lo habita. Pensemos, por ejemplo, en las obras de urbanización secundaria –o "social"–, que incluyen todas las infraestructuras locales necesarias para que el asentamiento sea funcional para sus habitantes, garantizando su vida social.

El aspecto social está estrechamente relacionado con el económico y el cultural. En este sentido, se ha hablado de regeneración "basada en la cultura" con el fin de enfatizar no solo la conexión entre el desarrollo cultural y el desarrollo urbano, sino especialmente para resaltar el fortalecimiento de las estrategias de gobernanza del territorio urbano que colocan en el centro la promoción de políticas relacionadas con el patrimonio y las actividades culturales. Además, la interacción entre la cultura y la regeneración urbana varía según el objetivo que se persiga, pudiendo orientar las estrategias hacia los productos culturales, los lugares o las personas (Piperata, 2024).

En Italia el PNRR (Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia) contempla expresamente la asignación de fondos para inversiones en regeneración urbana y vivienda social. Esto plantea una reflexión también sobre las implicaciones sociales y los derechos individuales que las medidas de regeneración pueden tener. En este contexto, la valorización del "derecho a la ciudad" exige considerar la ciudad pública como una expresión de intereses colectivos y como un territorio con una fuerte vocación identitaria.

Se pueden identificar al menos dos enfoques de análisis: el de la regeneración como un conjunto de acciones dirigidas a la valorización del tejido social de un territorio determinado (y, en un sentido más amplio, socioeconómico), y el de

la regeneración en el ámbito de la gobernanza pública como un conjunto de acciones coordinadas, relacionadas con intervenciones urbanísticas y edilicias en determinadas áreas del territorio urbanizado, destinadas a incrementar el reutilizo, la rehabilitación y la sustitución de lo construido.

La rehabilitación se refiere a intervenciones edilicias en edificaciones individuales o a programas de recuperación de determinadas áreas urbanas, mientras que la regeneración se inserta en una política pública más amplia de gestión territorial y se apoya en una acción orgánica y compleja de combate contra la degradación urbana desde una perspectiva urbanística-edilicia, socioeconómica, cultural, infraestructural, ocupacional y ambiental. El principio de la sostenibilidad ambiental, además, ha sido recientemente objeto de una interpretación orientada por parte del Tribunal Constitucional (n. 105/2024), que lo ha reconstruido en una 'perspectiva intergeneracional.

En la perspectiva de la regeneración y de operar en ámbitos territoriales definidos, es importante realizar una distinción. Por un lado, se subraya la relación entre el Estado, las regiones, los municipios y las ciudades metropolitanas, en conexión con el principio de subsidiariedad. Por otro lado, destaca la participación de los privados a nivel territorial en virtud de los pactos de colaboración establecidos con la administración pública.

En relación con el primer aspecto mencionado, es fundamental referirse a la normativa sobre la distribución de competencias entre el Estado y las regiones, establecida en el artículo 117 de la Constitución Italiana (1948). Tras la reforma del Título V, el Estado tiene legislación exclusiva, según el inciso 1, letra s), en materia de protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales, así como en otras áreas que, en sentido amplio, podrían vincularse a los aspectos sociales involucrados en la gestión de los territorios. Esto incluye, por ejemplo, el orden público y la seguridad (excluyendo la policía administrativa local), la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relacionadas con los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional, las normas generales sobre educación y la seguridad social.

Por otro lado, entre las materias de legislación concurrente se incluye el "gobierno del territorio", junto con infraestructuras como puertos y aeropuertos civiles, grandes redes de transporte y navegación, así como la producción, transporte y distribución nacional de energía. También abarca la valorización de los bienes culturales y ambientales, y la promoción y organización de actividades culturales. En cuanto a las políticas de regeneración, la relación entre las competencias es más compleja. Se puede afirmar que la responsabilidad central en la gestión y administración del patrimonio edilicio público, incluso el no utilizado, recae en la entidad local.

La ley delega a los municipios la potestad decisoria sobre los bienes que forman parte de su patrimonio, incluyendo la reutilización del patrimonio urbanístico existente. Por lo tanto, el municipio tiene la responsabilidad de facilitar la realización

de los proyectos de recuperación urbana, reestructuración o reutilización de inmuebles desocupados. Los proyectos de recuperación regulados por el legislador son herramientas urbanísticas cuyo objetivo es regular las intervenciones previstas en los inmuebles individuales, desde la identificación de las unidades mínimas de espacio hasta los recursos públicos disponibles para la ejecución del plan de recuperación. Sin embargo, este es solo uno de los aspectos de la regeneración.

Para evitar que un único decisor público se haga cargo de la planificación y regulación de las diversas actividades, el legislador ha ideado una serie de instrumentos para permitir la participación de los individuos en las decisiones públicas (por ejemplo, convenios urbanísticos que preceden los planes ejecutivos, acuerdos entre administraciones y actores privados para definir las decisiones urbanísticas). Sin embargo, estos instrumentos no siempre han sido adecuadamente valorados y no parecen serlo ni siquiera en el proyecto de ley unificado sobre la regeneración administrativa que actualmente está en discusión en el Senado. Además, el recurso al partenariado público-privado es un medio a través del cual la entidad local puede, en caso de falta de recursos financieros, llevar a cabo los objetivos públicos.

Un ejemplo de ello es el caso de los bienes comunes. La administración pública puede invitar a los ciudadanos a presentar proyectos para el cuidado y la gestión de los bienes comunes urbanos, así como los propios privados pueden proponerse a través de un mecanismo de iniciativa directa. En el caso de los bienes comunes, también se destaca la relación entre estos bienes y los derechos fundamentales de sus propietarios: la autonomía privada, los derechos sociales y los derechos de uso y acceso a los bienes. Cuando un bien está destinado a un disfrute colectivo, el título de propiedad pierde relevancia, ya que lo que importa es que, al involucrar a múltiples sujetos, el aspecto dominical cede paso a la consecución y realización de los derechos fundamentales necesarios para el pleno desarrollo de la persona humana. Los bienes comunes representan un ejemplo de uso responsable, orientado por el respeto a los principios constitucionales de solidaridad e igualdad.

De aquí surge la expansión de las regulaciones municipales sobre los bienes comunes y sobre el instrumento que facilita la colaboración público-privada en estos casos: el pacto de colaboración. Otro ejemplo es la normativa sobre el uso temporal de los bienes públicos en estado de deterioro, abandono o subutilización, para la realización de iniciativas de interés público relevante. Dicho uso debe ser de duración limitada y tiene efectos desde el punto de vista regenerativo. El municipio también tiene la facultad de permitir el uso temporal de un bien público para actividades o fines distintos a los establecidos en el plan urbanístico vigente, mediante la firma de un convenio que define su duración y condiciones.

La decisión de conceder el uso temporal de un bien o área urbana puede desempeñar un papel central para la entidad local en el proceso de valorización, recuperación y reutilización del patrimonio existente. Sin embargo, la relación entre el uso temporal de un bien o espacio urbano y el cumplimiento o la modificación de

la actividad en relación con el destino establecido por el plan urbanístico no siempre es clara y puede generar críticas. Este debate implica, en esencia, la posibilidad de introducir destinos de uso mixto dentro de los instrumentos urbanísticos.

A partir de las premisas anteriormente expuestas, la investigación tiene como objetivo el estudio integral del tema de la regeneración urbana desde una perspectiva innovadora, teniendo en cuenta las incertidumbres que la caracterizan y la ausencia de un marco normativo unitario y coherente.

METODOLOGÍA

El objetivo es, proporcionar un enfoque respecto al estado del arte, después de haber reconstruido la normativa de los modelos de gestión de la ciudad y el espacio urbano, elaborando desde una perspectiva evolutiva la función de regeneración urbana como posibles herramientas para implementar una territorialidad más integrada. Es evidente la necesidad de un cambio de rumbo, también considerando el desajuste entre los objetivos declarados hasta la fecha y los resultados concretos alcanzados.

La reflexión también considera el hecho de que el éxito de las políticas de regeneración está vinculado a determinadas condiciones y circunstancias que varían según el territorio. Solo en algunos casos, de hecho, las inversiones en reconstrucción y redefinición de las funciones de las áreas edificadas generan una alta rentabilidad capaz de compensar los altos costos económicos asociados a las acciones regenerativas.

Por ejemplo, en los territorios denominados “en contracción” (pueblos y tierras altas, valles, campos despoblados, etc.), la regeneración basada en la oferta privada ha resultado ineficaz porque no cubre los costos de mediano y largo plazo de las demoliciones y reconstrucciones. Es necesario, por lo tanto, revisar las acciones a implementar en función de la experiencia concreta basada en las políticas anteriores y el estado actual de las intervenciones realizadas y de aquellas no llevadas a cabo.

Es bien conocida la escasez de los procesos de regeneración en el territorio italiano y el creciente acumulado del patrimonio edificado que ha quedado inutilizado o abandonado. La demolición de obras abandonadas o incompletas plantea un problema también en términos de costos a asumir, lo que con frecuencia es la causa de la inercia administrativa. Al mismo tiempo, sin embargo, el mantenimiento de tales obras genera “costos ambientales” que deben ser asumidos.

Por lo tanto, es necesario encontrar posibles soluciones orientadas a la racionalización y funcionalización de las medidas, que deben ser más adaptativas y, por ende, más flexibles (por ejemplo, se ha hablado del uso temporal de los bienes públicos). Esto con el fin de avanzar propuestas fácilmente implementables que agilicen los procedimientos regenerativos, incentivando así su implementación, incluso mediante un enfoque comparado. Para alcanzar estos objetivos, la

investigación tiene como primer propósito identificar con precisión el objeto de la regeneración urbana, actualizándolo en el contexto y marco histórico de referencia, teniendo en cuenta las necesidades específicas que el actual orden del territorio impone.

Una vez identificado el objeto, sobre el mismo deben ser “medidas” las posibles acciones regeneradoras. La identificación de tales acciones, a su vez, requiere un diagnóstico de los problemas y de cómo han sido tratados anteriormente, con el fin de evidenciar posibles fallos de acciones pasadas y “corregir el rumbo”. En segundo lugar, es necesario hacer emerger con conciencia las potencialidades y los límites de una determinada área, calibrando así las acciones según las especificidades de los territorios individuales para garantizar su viabilidad y buenos resultados. En tercer lugar, es necesario considerar los recursos financieros y su distribución a nivel local.

Con respecto a este último punto, surgen cuestiones como: (a) las competencias del Estado, las regiones, los municipios y las ciudades metropolitanas, y la operatividad del principio de subsidiariedad; (b) los posibles instrumentos de cofinanciación y, por lo tanto, las perspectivas y los límites de la utilización de la asociación público-privada. Dentro de este marco, la investigación se centra en las necesidades de las áreas periféricas y, por lo tanto, debe tener en cuenta los impulsos provenientes de la población misma (micro-regeneración), con el fin de proporcionar respuestas a necesidades específicas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La investigación tiene en cuenta el marco normativo en constante evolución. En septiembre pasado, la Comisión de Medio Ambiente en el Senado (2024) presentó un texto unificado de los proyectos de ley pendientes sobre regeneración urbana. Actualmente, el texto, que no es definitivo, está siendo examinado en el Senado. El examen de este texto unificado ha sido objeto de varios seminarios de estudios organizados por el grupo de investigación y ya se han destacado sus críticas con la esperanza de una intervención modificativa antes de la aprobación definitiva del texto.

Sin embargo, también es importante destacar los objetivos que el texto identifica. En este sentido, se lee que:

es importante que las normas permitan a los diferentes niveles institucionales intervenir eficazmente en los territorios para iniciar procesos regenerativos de las ciudades tanto en su componente física, contribuyendo a reducir el consumo de suelo y los consumos energéticos, como en su componente socioeconómica para el desarrollo de comunidades sólidas y prósperas. (Comisión de Medio Ambiente en el Senado, 2024, p. 2)

También se afirma que:

la regeneración urbana debería ser una política que, superando la simple transformación ‘físico-espacial’ de los lugares, actúe para mejorar la relación entre espacio y sociedad en beneficio de las personas, las actividades económicas y el medio ambiente mediante medidas materiales e inmateriales, siguiendo un modelo multidimensional de desarrollo. (Comisión de Medio Ambiente en el Senado, 2024, p. 2)

Se especifica expresamente que:

es importante que el texto de ley que se apruebe favorezca la innovación de los tejidos urbanos, promoviendo una mayor multifuncionalidad, pero también apunte a una relación más estrecha entre las actividades económicas y las acciones de regeneración en el marco de la visión de la ‘ciudad de la proximidad’. (Comisión de Medio Ambiente en el Senado, 2024, p. 2)

Así, se pone énfasis en el carácter de “proceso multidimensional e integrado” que se refiere a la regeneración urbana. Esto, en la perspectiva de la realización de la ciudad como “bien común”, dentro de la cual los ciudadanos puedan tener un pleno desarrollo. Asimismo, muchas leyes regionales subrayan el aspecto socio-cultural de la función regenerativa. Se configura un panorama caracterizado por derechos e intereses constitucionales, tanto públicos como privados, que afectan a un territorio determinado y que deben ser conciliados en los principios aplicables al gobierno del territorio. No se entrará en el análisis de los méritos de los intereses que sustentan la planificación y programación territorial, ya que el tema es evidentemente demasiado extenso. Se limitará a recordar la disposición, también contenida en la Constitución, relativa a la funcionalización de la propiedad privada con fines sociales porque también es relevante a fines regenerativos.

El artículo 41 de la Constitución italiana (1948) establece que “la iniciativa económica privada es libre” (párrafo 1), pero añade que “no puede realizarse en contra de la utilidad social ni de tal forma que cause daño a la salud, al medio ambiente, a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana” (párrafo 2). Además, el artículo 41 precisa que “la ley determina los programas y controles adecuados para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada con fines sociales y ambientales” (Constitución italiana, 1948).

El artículo 42 de la Constitución, relativo a la propiedad privada, encomienda a los poderes públicos la facultad de regular los bienes inmuebles, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 de este mismo artículo. Este párrafo establece que “la propiedad privada está reconocida y garantizada por la ley, que determina los modos de adquisición, goce y límites para asegurar su función social y hacerla accesible a todos”. El párrafo 3, a su vez, dispone que “la propiedad privada podrá ser, en los casos previstos por la ley, y sujeto a indemnización, expropiada por razones de interés general” (Constitución italiana, 1948).

La Constitución italiana contiene disposiciones sobre planificación, controles y los sacrificios que pueden imponerse a los ciudadanos (así como normas relativas a las empresas, conforme al artículo 43, y sobre la propiedad de la tierra, que deben vincularse al uso racional del suelo, conforme al artículo 44) (Constitución italiana, 1948). En consecuencia, la planificación económica y territorial debe tener en cuenta no solo los derechos de las personas, tal como se indican en la constitución, sino también los derechos de la comunidad que en ocasiones requieren el sacrificio de los derechos e intereses individuales.

Como se señala en la doctrina, aunque nuestro ordenamiento jurídico no considere el derecho de propiedad como un derecho fundamental inviolable conforme al artículo 2 de la Constitución italiana (1948), sí le atribuye un papel esencial en la satisfacción de las necesidades primarias del ser humano. Al mismo tiempo, no se trata de un derecho absoluto, sino que, como se ha señalado, puede orientarse hacia la búsqueda de funciones sociales, trascendiendo así la esfera individual: "el modelo ya no es bilateral (individuo-bien), sino trilateral (individuo-bien-sociedad)" (Calabró, 2015).

El urbanismo tiene la tarea de organizar el territorio de la manera más racional y funcional para el pleno desarrollo de la persona como miembro de una comunidad. A nivel constitucional la reflexión debe centrarse en la búsqueda de un equilibrio entre el Estado de Derecho y el Estado Social (*Welfare State*), entre los intereses de la comunidad y los derechos y libertades del individuo, así como sus propios intereses, que algunos consideran "intereses legítimos fundamentales". El ámbito de reflexión es extremadamente amplio e incluye cuestiones de filosofía del derecho y de derechos fundamentales. A este respecto, se limitará a recordar que los derechos fundamentales, según la enseñanza de L. Ferrajoli, son aquellos derechos subjetivos que pertenecen universalmente a "todos" los seres humanos en la medida en que están dotados de la condición de personas, o ciudadanos, o personas capaces de obrar (Ferrajoli, 2007).

Dado que la amplitud del tema no permite un análisis exhaustivo, resulta interesante considerar si el catálogo de los derechos fundamentales puede ampliarse con derechos emergentes y cómo se relacionan estos derechos fundamentales, los derechos sociales y los intereses legítimos con el derecho a la ciudad. Esto exige adoptar un enfoque significativamente diferente al tradicional.

Los derechos también orientan las acciones de regeneración: el derecho a la vivienda, el derecho a la atención sanitaria, el derecho a la inclusión, el derecho de acceso a los servicios. Esos derechos se reflejan en el estatuto de la propiedad, en las políticas habitacionales, en la movilidad a través del acceso a los servicios de transporte, que es una parte integral de las políticas urbanas, etc. El nudo principal de los aspectos relacionados con el tejido social, económico y cultural, es la recuperación de las periferias degradadas. Las áreas periféricas deben convertirse en una parte integral y significativa de las regiones, para que estas sean sostenibles, inclusivas y atractivas. Las periferias son consideradas las áreas más vulnerables, y es precisamente en este contexto donde se requiere un verdadero renacimiento, no solo a nivel urbanístico.

El centro, la periferia y la semi-periferia tienen, por lo tanto, una relevancia constitucional directamente vinculada a la (des)igualdad. Además, la denominada etapa de la urbanística de expansión ha llevado a la ampliación de las zonas periféricas. Desde una perspectiva de derecho constitucional surge la necesidad de interrogarse sobre las repercusiones que las desigualdades dentro de las ciudades y entre ciudades tienen en términos de disfrute efectivo de los derechos constitucionales. Al mismo tiempo, debe subrayarse que incluso una equiparación indiferenciada puede ser motivo de desigualdades, si no tiene en cuenta las diferentes condiciones socioeconómicas, geográficas y estructurales del espacio urbano.

La búsqueda de la igual dignidad social y la igualdad sustantiva y la superación de las desigualdades que el espacio urbano alimenta impone un impulso transformador (Olivito, 2020). El otro aspecto a tener en cuenta, más específicamente desde el punto de vista de la planificación, es el desarrollo ordenado del territorio como interés primordial del Estado. El artículo 44 de la Constitución italiana (1948) hace referencia expresa al “uso racional del suelo”. En referencia a este aspecto, es necesario hacer una breve mención de la función planificadora para luego abordar el aporte de las políticas regenerativas.

Esquemáticamente, las funciones de la urbanística pueden resumirse de la siguiente manera: i) la función imperativa, que se expresa en los planes reguladores, los cuales tienen un valor central al determinar la estructura del territorio; ii) la función de gestión, que se extiende también a la parte del territorio que no constituye objeto directo de intervención planificadora y comprende la función de salvaguardia; iii) la función de control, y, iv) la función sancionadora.

La función principal consiste en la regulación urbanística y en la conformación de los suelos mediante la asignación de una normativa de uso a la porción de territorio considerada. A esta función se le suman las funciones “ordinales”, que tienen carácter autónomo, pero son instrumentales al ejercicio de la función principal (función de salvaguardia; función de control; función sancionadora; función de gestión) (Stella, 2016; Civitarese y Urbani, 2023).

En virtud de esta última, por ejemplo, la ley exige la demolición de las obras ilegales. En el marco de la planificación urbanística y la programación territorial, la administración evalúa la idoneidad de cada área para satisfacer intereses públicos específicos (urbanísticos). De hecho, entra en la discrecionalidad de la administración pública la decisión de cómo organizar el territorio en su interior, dónde localizar obras públicas, dónde prever áreas verdes, etc., siempre dentro de las prescripciones de los estándares urbanísticos y edicios.

En este contexto, se insertan los procesos regenerativos, que pueden estar orientados al rescate del desarrollo ordenado del territorio, a menudo amenazado por fenómenos que potencialmente incrementan también el deterioro urbano, como la creciente cantidad de edificios abandonados y la desertificación comercial. Sobre todo, el ‘desarrollo’ urbanístico del territorio – pero también, como se ha visto,

del tejido social – está directamente relacionado con las acciones regeneradoras. Se incluyen las medidas que hacen más costosa la construcción sobre suelo libre en comparación con las que afectan al suelo edificado, así como otras medidas incentivadoras y de simplificación.

Tales son las potencialidades de la regeneración, sobre las cuales se debate si las intervenciones regenerativas en las ciudades son una manifestación de una nueva función de gobierno local o si son más bien una forma diferente de operar sobre los espacios urbanos, siempre reconducible a las tradicionales funciones urbanísticas y de planificación. Es necesario considerar los elementos más característicos de la regeneración.

El más evidente es, sin duda, la dirección hacia la cual se orientan las acciones regenerativas: estas no están orientadas al uso, sino al reaprovechamiento del patrimonio edilicio existente. A través de la regeneración, se reasigna al patrimonio existente una nueva función y un nuevo ciclo de vida urbanística. Desde esta perspectiva, la regeneración urbana no es una acción que pueda reducirse a la eliminación de lo preexistente y su sustitución, sino que más bien implica una refuncionalización del bien mismo. Es necesario comprender, en primer lugar, cuál es el objeto de la regeneración, en relación con el desarrollo ordenado del territorio, de acuerdo con el contexto actual.

Se ha afirmado que una de las prioridades es frenar y remediar la creciente cantidad de edificios abandonados y no terminados (el problema del llamado 'no terminado arquitectónico', que afecta tanto a los inmuebles públicos como privados), los cuales, además de generar un 'coste' en términos de suelo consumido y de medidas restauradoras (demolición), pueden ser fuente de degradación. Otro problema importante es el papel del patrimonio cultural en los proyectos regenerativos. La continuidad territorial y la función urbanística de salvaguardia exigen tener en cuenta, en los proyectos regenerativos a desarrollar, también el patrimonio contiguo.

Este problema es especialmente relevante en ciudades de carácter histórico-cultural marcado. Las estrategias de regeneración siempre implican intervenciones transformadoras en lugares, espacios y bienes, mientras que el patrimonio cultural exige principalmente acciones orientadas a su conservación y valorización. En este sentido, se ha planteado si el patrimonio cultural debe ser considerado como un factor regenerador o como un objeto a regenerar (Piperata, 2024).

Se puede afirmar que el vínculo entre regeneración y patrimonio cultural, presente actualmente en los procesos de transformación de las ciudades, se basa en la indeterminación propia de la noción de regeneración, cuyo perímetro se ha ampliado tanto que incluye acciones dirigidas a objetivos diversos, entre los cuales pueden incluirse los de protección y valorización del patrimonio cultural (también se habla de "regeneración cultural del patrimonio urbano").

En relación con la conexión entre el desarrollo ordenado del territorio y las políticas regenerativas, uno de los problemas planteados es el de los usos temporales, que ya se ha mencionado. De manera más específica, la problemática se refiere al instrumento del cambio de uso, que, aunque está previsto por la ley, presenta márgenes de incertidumbre en su aplicación. Por un lado, es necesario tener en cuenta los usos permitidos y prohibidos por el plan regulador general. Por otro lado, los problemas interpretativos relacionados con las condiciones que legitiman el cambio de uso y sus límites aplicativos han reducido, de hecho, el recurso a este instrumento.

Esto también debido al riesgo de incurrir en responsabilidades relacionadas, dado el marco normativo aún no esclarecido. No debe olvidarse que existen estándares edilicios y urbanísticos que deben cumplirse y que pueden verse alterados por los fenómenos antes descritos, a los cuales, evidentemente, debe dárseles solución. Deben observarse, en la redacción de los instrumentos urbanísticos generales y ejecutivos, así como en la revisión de los existentes, límites específicos de densidad, altura y distancia entre los edificios, así como las cantidades mínimas de espacios y equipamientos públicos y de uso colectivo en relación con los asentamientos residenciales y productivos.

Los llamados “estándares edilicios” se refieren a la densidad edificatoria, la altura y la distancia entre los edificios según las zonas territoriales homogéneas; mientras que los “estándares urbanísticos” se refieren a las relaciones máximas entre los espacios edificables y los espacios destinados a actividades colectivas, zonas verdes, aparcamientos, así como a la relación entre la población de un determinado territorio y los equipamientos (sanitarios, universitarios, parques urbanos, etc.).

Con los procesos regenerativos, las iniciativas públicas para las ciudades y la vivienda deben ser guiadas por la realización de proyectos a largo plazo. El logro del objetivo de desarrollo ordenado del territorio, especialmente en áreas caracterizadas por intereses diferenciados y la creciente relevancia de los intereses que afectan el uso y transformación del territorio, ha requerido el desarrollo de técnicas de regulación cada vez más complejas y diversificadas (Chirulli, 2015).

El objetivo se refleja también en la elaboración de planes de coordinación territorial, en los cuales se concilian los distintos intereses, así como en la creación de planes sectoriales específicos, además de los planes normativos generales. También en este caso es necesaria una premisa de carácter general que se refiere al límite del interés ambiental en la planificación territorial para luego analizar de manera más específica la relación entre las políticas regenerativas y el principio de sostenibilidad ambiental.

Tanto la legislación nacional como la europea resalta la importancia del territorio como un “bien común” (Benvenuti, 1987) y destaca la necesidad de gestionarlo adecuadamente, no solo para satisfacer las necesidades de los individuos, sino también considerando que es un recurso limitado. El texto enmendado del artículo 9 Constitución italiana (1948) establece en su párrafo 2 que “la República protege el

paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. Protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras". Es decir, la alineación de las políticas nacionales con los objetivos europeos pone de relieve la protección del suelo como un aspecto fundamental (Renna, 2009).

Uno de los puntos clave relacionados con la regeneración urbana es el consumo de suelo y su posible reducción mediante la reutilización del patrimonio existente. Este es sin duda uno de los "costes ambientales" más evidentes que pueden reducirse en una perspectiva regenerativa correctamente implementada. Las distintas acepciones del término "suelo" se vinculan a la noción de territorio como espacio de soberanía estatal, de planificación urbana y con un enfoque ambiental (Carpentieri, 2020). Uno de los problemas relacionados con el territorio en la perspectiva regenerativa es el suelo agrícola. Durante muchos años, desde la revolución industrial hasta el auge de la construcción, se vivió una fase de expansión de los núcleos urbanos con el consiguiente despoblamiento de las zonas rurales.

El cambio de dirección posterior, que se impone aún más hoy debido al objetivo mencionado de eliminación del consumo de suelo, plantea también un problema de recuperación de las áreas agrícolas. De hecho, ahora se habla más propiamente de "regeneración del territorio" (todo) para indicar un concepto más amplio que la regeneración de los núcleos urbanos. En términos de protección del territorio, un ejemplo nacional está constituido por la inclusión de los "muros de piedra seca" en la Lista del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad (UNESCO), debido a su rol en la lucha contra la erosión y la desertificación del suelo, además de su función como hábitat para la fauna. Es un "corredor ecológico" que permite el transporte de la microfauna.

Un problema italiano relacionado con el suelo y una mala planificación es el de las construcciones cerca de las costas y el notable aumento del riesgo hidrogeológico debido a los materiales utilizados que han modificado la permeabilidad del territorio. Es necesario planificar las intervenciones territoriales considerando sus posibles impactos, adoptando los principios de prevención y precaución. Las acciones de regeneración, si están correctamente planteadas, podrían reducir los costos ambientales y promover ese principio de sostenibilidad que debería representar el límite a las intervenciones de planificación.

El texto profundiza en la regeneración urbana como un proceso integral que no solo busca la rehabilitación de edificios, sino también la mejora de la cohesión territorial y social. Son evidentes las dificultades para llevar a cabo acciones regenerativas en un contexto en el que la misma función de planificación debe ser repensada, considerando que la ley fundamental sobre la planificación urbana en Italia data de 1942 y no responde a las necesidades contemporáneas. Se ha dicho que el aspecto más destacado en la investigación es el de la recuperación de las periferias.

En Italia, el debate sobre las ciudades se ha desarrollado en términos de reforma de las autonomías locales: la reforma constitucional realizada con la ley

n. 3/2001 introdujo las ciudades metropolitanas y su clasificación como entidades territoriales de área amplia, con el objetivo de adecuar el ordenamiento local a los principios constitucionales de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. El propósito es favorecer el nivel de gobierno del territorio más cercano a los ciudadanos para captar sus necesidades y satisfacer sus demandas. Por lo tanto, se hace hincapié en la llamada “regeneración social” (y cultural). Este modelo de ciudad también busca garantizar el derecho a la vivienda y la creación de un sentido de pertenencia en las comunidades, especialmente en los suburbios.

La regeneración urbana debe ir más allá de la rehabilitación de edificios y abarcar una intervención más amplia en las áreas periféricas, que a menudo sufren de escasos recursos, infraestructura deficiente y problemas de aislamiento social. Se menciona que las inversiones generalmente se concentran en las zonas centrales debido a su atractivo turístico, lo que crea una disparidad con las zonas periféricas. Para contrarrestar esto, se propone un reequilibrio de las políticas urbanas que favorezca a las áreas más desfavorecidas, fomentando la regeneración en forma de “microrregeneración” en lugares específicos con baja calidad de vida.

Las escasas oportunidades, el contexto social, los escasos recursos económicos, juegan un papel decisivo entre los factores que dificultan la recuperación de las zonas periféricas. Las mayores inversiones generalmente se asignan a las áreas centrales porque son una fuente de turismo. Por lo tanto, es necesario reequilibrar el mecanismo de intervención. Esto responde al principio democrático y al desarrollo pleno de la persona humana. Intervenir en la recuperación de edificios para alcanzar el objetivo solidario es uno de los objetivos de las políticas de regeneración urbana y recuperación suburbana. Algunos ejemplos son la remodelación de antiguas zonas industriales y antiguas centrales eléctricas, a las que se les da un nuevo valor; pasan a formar parte del contexto urbano y también se vuelven atractivas para los turistas.

La participación de los residentes en los procesos de regeneración es crucial para identificar las necesidades y establecer prioridades, garantizando que las soluciones sean efectivas y adaptadas al contexto local. Se aborda a la micro-regeneración en oposición a la macro-regeneración para señalar la aportación de los ciudadanos. Una regeneración que comienza, por lo tanto, “desde abajo”, de forma que, solo el diálogo constructivo con los residentes de las zonas consideradas puede sacar a la luz las necesidades preeminentes y contribuir a definir los objetivos de la reurbanización en función del grado de necesidad (Simonati, 2019).

Las políticas de intervención en las periferias en Italia han experimentado en los últimos veinte años un profundo cambio. Una etapa de gran innovación fue la de los años noventa, en la que surgió la idea de un enfoque integrado y una nueva manera de entender la acción sobre los “barrios en crisis” a nivel nacional. Esto dio lugar a una nueva forma de actuar en las áreas más problemáticas del tejido urbano y marcó el inicio de la fase de los llamados “Programas Complejos”.

CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación, aunque parciales, destacaron la insuficiencia y la escasez de las acciones de regeneración llevadas a cabo en Italia: limitadas y no siempre orientadas a un fin específico. También se destacó el contraste entre la necesidad, desde hace algunos años, de implementar medidas de regeneración adecuadas, concretas y puntuales, y la fragmentación del marco normativo de referencia, así como la ausencia de una ley única al respecto.

Desde el punto de vista normativo, se debe tener en cuenta la incongruencia relacionada con la presentación de numerosos proyectos de ley, ninguno de los cuales ha sido completado hasta el momento con el fin de una legislación unitaria. Solo en septiembre pasado se propuso en el Senado un borrador de texto que unificó los distintos proyectos de ley pendientes, que actualmente siguen en discusión y sobre los cuales se prevén (y en parte se esperan) algunas modificaciones.

Los resultados también han resaltado, desde un punto de vista práctico, los siguientes aspectos. En primer lugar, la necesidad de identificar con precisión el objeto de las acciones regeneradoras, basándose en las necesidades actuales; en segundo lugar, la necesidad de comprender los fracasos de medidas anteriores para poder orientarlas de manera diferente; en tercer lugar, reconocer las especificidades de cada territorio y medir sobre estas especificidades la posibilidad de éxito de las medidas regeneradoras; en cuarto lugar, la necesidad de intervenir en los procedimientos en dos direcciones: aclarando las relaciones entre el Estado, las regiones y los municipios, y recurriendo a la llamada micro-regeneración, es decir, la participación de los ciudadanos (Carpentieri, 2020; Gardini, 2020).

Desde este último punto de vista, en lo que respecta a los posibles instrumentos a utilizar y su impacto, se ha hablado de una "planificación estratégica", de una planificación urbana "reticulada" y de nuevas formas de administración, basadas en la participación activa de la ciudadanía (Simonati, 2015). Es necesario evaluar la viabilidad de estas medidas en el contexto actual. Otro aspecto que entra en juego en la definición de las medidas de regeneración para que tengan un impacto significativo en la ciudad pública es la posibilidad, precisamente a través de las acciones regeneradoras, de dar una aplicación más concreta al principio de sostenibilidad ambiental, como corrección de la planificación preexistente (se ha hecho una referencia específica a la cuestión de la reducción del consumo de suelo gracias a las acciones regeneradoras).

Ciertamente, no es posible sacar conclusiones definitivas sobre una cuestión tan amplia que implica tantos aspectos y así lo demuestran los numerosos estudios sobre el tema (Calabrò 2015; Carpentieri, 2020; Chirulli, Iaione, 2018; Piperata, 2024). Sin embargo, ciertamente es posible trazar algunas directrices sobre lo que sería deseable hacer. A partir de los diversos parámetros de investigación y los resultados obtenidos, se pretende ofrecer orientación al decisor público respecto al tipo de intervenciones a realizar, eventualmente considerando la posibilidad de trazar directrices sobre la base de la comparación con otros países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbamonte, G. (1998). *Programmazione economica e pianificazione territoriale*. Enc. Dir., Agg. II.
- Albanese, R., Micheletto, E., y Quarta, A. (2020). *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*. Giappichelli.
- Auby, J. (2019). La città, nuova frontiera del diritto amministrativo? *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 14-28. <https://biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=scheda&codice=11388118>
- Benvenuti, F. (1987). *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*. Vita e pensiero.
- Benvenuti, F. (2007). Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia. En P. Bofante, *Scritti giuridici* (pp. 1848-1869). Vitaepensiero.
- Boscolo, E. (2014). Oltre il territorio: Il suolo quale matrice ambientale e bene comune. *Urbanistica e appalti*, 2, 129-146. <https://biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=autori&codice=11009940>
- Calabrò, M. (2015). Decadenza del permesso di costruire e “non finito architettonico”. La rilevanza della coordinata temporale nelle trasformazioni edilizie. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 5, 229-245. <https://iris.unicampania.it/handle/11591/348557>
- Cammelli, M. (2022). Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche. *Quaderni regionali*, 2, 453-482. <https://biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=scheda&codice=11198010>
- Carpentieri, P. (2020). Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”. *Federalismi.it*, (1). <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40843>
- Chirulli, P. (2015). Urbanistica e interessi differenziati: Dalle tutele parallele alla pianificazione integrata. *Diritto Amministrativo*, 1, 50-68. <https://iris.uniroma1.it/handle/11573/839848>
- Chirulli, P. y Iaione, C. (2018). *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*. Jovene.
- Chiti, E. (2017). La rigenerazione di spazi e beni pubblici: Una nuova funzione amministrativa? En F. Di Lascio y F. Giglioni (Eds.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città* (pp. 31-47). Il Mulino.
- Civitarese, S. y Urbani, P. (2023). *Diritto urbanistico* (pp. 60-75). Giappichelli.
- Comisión de Medio Ambiente en el Senado (2024). https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/430/975/Memoria_Confcommercio.pdf
- Costituzione Italiana. Promulgada en 1947, en vigor desde 1948, posteriormente modificada. Senato della Repubblica 2023, https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_INGLESE.pdf

- D'Orsogna, M. (2006). Voce Pianificazione e programmazione. En S. Cassese (Ed.), *Dizionario di diritto pubblico* (pp. 1-24). Giuffrè.
- Ferrajoli, L. (2001). Diritti fondamentali. En E. Vitale (Ed.), *Un dibattito teorico* (pp. 5-25). Roma-Bari.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Roma-Bari.
- Gardini, G. (2020). Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana. *Federalismi.it*, (24). https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44014&content=&content_author=
- Giannini, M. (1983). Voce Pianificazione. En *Enciclopedia del diritto* (pp. 1- 24). Giuffrè.
- Giannini, M. (2005). "Ambiente": Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. En *Scritti* (pp. 1-24). Giuffrè.
- Gigliani, F. (2017). La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio. En F. Di Lascio & F. Gigliani (Eds.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città* (pp. 50-65). Il Mulino.
- Olivito, E. (2020). (Dis)eguaglianza, ciudad y periferias sociales: La perspectiva constitucional. *Rivista Aic*, (1), 4-23. <https://doi.org/Piperata>, G. (2019). La città oltre il Comune: Nuovi scenari per l'autonomia locale. *Istituto del federalismo*, 40, 135-147. <https://air.iuav.it/handle/11578/283722?mode=complete>
- Piperata, G. (2024). *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*. *Aedon*, (1), 1127-1345. <https://aedon.mulino.it/archivio/2024/1/piperata.htm>
- Renna, M. (2009). Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, (3), 649-664. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3571905>
- Scoca, F., Stella, P., y Urbani, P. (2018). *Trattato di diritto del territorio*. Giappichelli.
- Simonati, A. (2015). Strategic spatial planning in Italy: A new model for two-way trust in administrative action. *Il Foro amministrativo*, 2(9), 2403-2414. <https://biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=scheda&codice=2358569>
- Simonati, A. (2019). Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: Quale ruolo per la cittadinanza? *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, (1), 31-45. <https://sbnlo2.infoteca.it/?ids=52524>
- Stella, P. (2016). *Profili funzionali dell'urbanistica*. Editoriale Scientifica.
- Tribunal Constitucional n. 105/2024, decisión del 07/05/2024, depósito del 16/06/2024.