

Experiencias de programación compleja en las periferias de Palermo

Introducción

Las experiencias de los programas complejos ha generado una fase de revisión crítica de las modalidades de intervención sobre la ciudad contemporánea. El éxito más evidente de tales cambios ha de buscarse en las innovaciones aportadas a los tradicionales modelos de intervención pública y en la ampliación de las categorías y tipologías de intervención definidas en la Ley 457/78, que se ocupaba exclusivamente de los edificios. Una clase específica de estos programas se concentró en particular en los denominados "barrios en crisis", debido a la voluntad de superar un enfoque puramente cuantitativo. A través de la movilización de recursos público-privados de financiación se ha configurado la posibilidad de intervenir al mismo tiempo sobre la complejidad de la problemática física y sobre las dinámicas sociales mediante políticas integradas y la participación de los sujetos locales interesados por el proceso de transformación.

Las medidas legislativas de los años '90, promovidas por el Ministerio de Obras Públicas, han modificado sustancialmente: '

- las modalidades de concertación para la modificación del Plan General ya aprobado
- los criterios de evaluación económica de las intervenciones con referencia al balance público - privado;
- el papel del actor privado en las intervenciones para la realización no solamente de tradicionales obras públicas sino también equipamientos y servicios públicos.

La programación compleja, en sus fundamentos teóricos, por tanto, predispone nuevos procedimientos e instrumentos procedimentales entre el sujeto público y el privado, sobrepasando el *empasse* de la confrontación entre intereses divergentes y configurándose como un instrumento inmediatamente operativo.

A los quince años de las primeras aplicaciones, comprobamos como el límite principal reside en el haber vehiculado formas de intervención por partes, favoreciendo procesos de desreglamentación que anulan la visión orgánica y sistémico del plan.

No obstante debe destacarse que las políticas para las periferias encontraron, en estos instrumentos, una nueva estrategia de acción atendiendo a los aspectos sociales, económicos y los relativos a los modelos de planificación urbanística. En el marco así resumido, las periferias italianas y en particular las meridionales han sido objeto de formas y procesos de intervención relativas tanto a la nueva edificación, como a la rehabilitación del existente. En particular la declinación siciliana de estas experiencias se enfrentó por una parte con el contexto de degradación física y social de las periferias consolidadas de las ciudades, y por otro con el "singular" informe instaurado entre acción pública y sector privado (informe vinculado a la escasez de los recursos económico - financieros y a la presencia endémica de intereses más o menos legales).

Las experiencias en las periferias consolidadas de Palermo

A partir de los años '90 la periferia de la ciudad de Palermo fue objeto de intervenciones promovidas en el ámbito de la programación compleja, con la intención de superar los límites de un plan regulador *in itinere* incapaz de dar respuestas, en un breve período, a las solicitudes de recalificación de aquellas áreas que presentaban rasgos de marginalidad, degradación social y física, y al mismo tiempo se pretendía superar la falta de recursos financieros a través de la sinergia con los operadores privados.

El contexto territorial, en el cual estos instrumentos se han insertado, se ve integrado por una periferia que ha experimentado un crecimiento a partir de la posguerra con unas dinámicas diversificadas según unos ejes de desarrollo que no generaron ni "espacios urbanos de calidad" ni ensanches coherentes con la ciudad .

Se trata de partes de la ciudad proyectadas a partir de los años Cincuenta para la realización de nuevas áreas de viviendas protegidas, y que se configuraron o como "barrios satélite" (Borgo Nuovo realizado para iniciativa del IACP. en 1956 y Z.E.N. surgido en los años ' 80) o como "periferia para adición" (Sperone): barrios caracterizados, hoy, por la degradación edil y el malestar social.

Una periferia heterogénea marcada por déficit estructurales de servicios y equipamientos, sobre los cuales la Administración Municipal actuó de diversas formas incluyendo también la programación compleja.

Estas prácticas han encontrado una específica declinación siciliana en los siguientes medios:

| Instrumento | Area de intervención | Referencia normativa |
|--|----------------------------------|--|
| Programa Integrado de Intervención | Barrio San Filippo Neri (ex ZEN) | art. 16 L.179/92 |
| Programa de Recupero Urbano | Barrio Borgo Nuovo | art. 11 L.493/93 |
| Programa de Recupero Urbano | Barrio Sperone | art. 11 L.493/93 |
| Contracto de Barrio I | Barrio Bandita | art.2 comma 63 lett. b) L. 21.12.96 n° 662 (Legge Finanziaria) |
| Contracto de Barrio II (no financiado) | Barrio Falsomiele-Bonagia | art 4 comma 1 L. 8/02/2001 n°21 |

Un caso aparte está constituido por el **Programa de Recalificación Urbana y Desarrollo Sostenible del Territorio (PRUSST)** denominado "Palermo, sociedad, trabajo y ambiente para el desarrollo de las redes urbanas".

Este programa que tiene prevista una macrointervención para el barrio de Bonagia denominada "el nuevo sistema urbano de la circunvallazione" y se prevé la realización de una plataforma de servicios de rango urbano y de barrio, de las obras de urbanización primaria de la instalación PIP, así como la localización en el barrio de los mercados generales. En muchas de las intervenciones contempladas en los instrumentos de programación compleja examinados se encontró una fuente de financiación dentro del marco del PRUSST referido supra, que se configura, para modalidades sumariales y para mecanismos de financiación, como el instrumento por cual el Ayuntamiento de Palermo confía la coordinación de las intervenciones previstas en los otros programas.

La reciente reactivación de los Programas

Luego de la Deliberación de la Comisión Regional Siciliana n. 176/2000, la nueva financiación del Programa Integrado de Intervención (ex artículo 16 L. n.179/92) del barrio San Filippo Neri (ex Z.E.N.) y los dos Programas de Recuperación Urbana (ex artículo 11 L. n. 493/93) de los barrios de Borgo Nuovo y Sperone, se concreta a través de la atribución de una suma total de Euro 47.460.798,34, procedente de fondos ex Gescal (relativos a la financiación para la construcción de viviendas protegidas por el bianuales los 92/93 y 94/95). Con estos programas el Ayuntamiento de Palermo se propone promover la terminación de la dotación de servicios de los antedichos barrios y al mismo tiempo empezar proceso de recalificación y recuperación socio – económica que permitan salir desde las condiciones de degradación actuales.

Ahora bien, a pesar de las modalidades de activación de las estrategias generales de intervención y de los contenido relativos a las previsiones del Plan General, el conjunto de las acciones previstas constituyen un "sistema orgánico de intervenciones" solamente por el hecho de que son parte del mismo procedimiento administrativo (Acuerdo de Programa) a través del cual el Ayuntamiento de Palermo propuso, y la Generalidad Siciliana aprobó, la

iniciativa. Las modalidades procedimentales son de sobra conocidas: una sucesión de Conferencias de Servicios con sus relativos Acuerdos de Programa que si por un lado permiten la flexibilidad de los pasos técnico - administrativos, por el otro, muy a menudo encubren evidentes operaciones de desreglamentación urbanística que siguen a las demagógicas iniciativas, externas a cualquier enraizamiento social y local de las intervenciones propuestas.

Con todo, la Deliberación de la Comisión regional sigue cronológicamente al Acuerdo de Programa relativo a las tres iniciativas, suscrito en fecha 13 de diciembre de 2005 por el Presidente de la Región Siciliana y por el alcalde del Ayuntamiento de Palermo, ratificado por el Consejo Comunal con Deliberación n. 8 del 11 de enero de 2006, y finalmente, aprobado por el Decreto del Presidente de la Región Siciliana.

en síntesis, alrededor de noventa intervenciones definidas de "recalificación", agrupados en treinta proyectos, con una cobertura financiera igual a 76 millones de euros, 47.4 cuyos millones públicos y 28.3 millones privados.

| Barrios | Intervenciones públicas | Euros |
|--|--------------------------------|----------------------|
| San Filippo Neri | 22 | 24,7 millones |
| Sperone | 27 | 16,6 millones |
| Borgo Nuovo | 33 | 6,1 millones |
| Total | 82 | 47,4 millones |
| Barrios | Intervenciones privadas | Euros |
| San Filippo Neri e Borgo Nuovo | 7 | 28,3 millones |
| Total intervenciones publicas y privada | | 75,7 millones |

Esquema de las financiaciones del PII y del PRU

Los objetivos específicos a conseguir deben encontrarse en la voluntad de promover la recalificación de los tres barrios así como expresado en las estrategias del Ayuntamiento: intervenciones finalizadas a la superación del mono - carácter propio de estas periferias, caracterizadas principalmente por la presencia de viviendas protegidas e escasez de servicios básicos.

En relación al contenido específico de los tres programas que generalmente prevén intervenciones de redefinición y mejoría del sistema infraestructural, las previsiones relativas al barrio San Filippo Neri definen un marco global especialmente complejo debido a la presencia de superficies libres (clasificadas por el PRG como verde agrícola o verde histórico), "potencialmente" urbanizable (dada la práctica consolidada de modificar las previsiones del PRG) que constituyen un estímulo para los intereses económicos privados en apoyo y/o promoción de las elecciones de la Administración municipal. En los otros dos barrios (Borgo Nuovo y Sperone) los programas intervienen sobre la instalación preexistente como cambios de uso menos radicales con relación a lo prescrito por el PRG.

En particular, dentro del **Programa Integrado de Intervención del barrio S. Filippo Neri**, es posible encontrar condiciones de confrontación con referencia a:

- **la intervención E2** que se refiere a la realización de un "polo verde equipado para el deporte" en una área clasificada por el P.R.G. como "verde histórico" (verde de pertinencia de los chalets del siglo XVIII en la Piana dei Colli) y que por el contrario el Programa ha clasificado erróneamente como zona E1- verde agrícola. El PII modifica las previsiones de PRG, sean ellas de verde histórico que de verde agrícola;
- **la intervención SV2** que se refiere a la instalación de la existente plaza Zappa que diferentemente da cuánto previsto por P.R.G., se destinará a verde público equipado, mientras que los servicios previstos por el Plan en esta superficie (IC2- edificios para el tiempo ibero e IC4- centros culturales), se realizarán dentro del ámbito interesado

por la intervención E4 donde está previsto un centro polifuncional en la cual se concentran las intervenciones privadas. Incluso en este caso el Programa modifica las previsiones del PRG que preveía una zona IC5- Centro sociales y sanitarios.

Con respecto a las intervenciones privadas, todas las previsiones del PRG son modificadas:

- el centro médico deportivo se realizará en zona V3- Espacios públicos a Verde;
- centro servicios para viejos se realizará en zona IC1- Iglesias y Centros religiosos;
- la instalación turística hotelera se realizará en zona V2- Estructura para el deporte;
- la actividad comercial se realizará en zona E1- zona agrícola;
- el complejo deportivo se realizará en zona F1- Institutos de enseñanza secundaria superior, en zona IC3- Edificios para la pública administración y en zona de Verde histórico
- el programa de sector de la construcción sanitaria y residencial se realizará en zona S2- Escuelas.

También todas las antedichas intervenciones, excepto el centro médico deportivo, vuelven a caer en una superficie sobre la cual PRG prevé la realización de un parque urbano para el cual se impone un vínculo de tipo ambiental, mientras las intervenciones E2 (públicas) y 4., 6, 5., 7 (privados) vuelven a caer en una superficie supeditado a vínculo del paisaje (D.L. 490/99, artículo 139 - ex ley 1497/39)9.

Dentro del **Programa de Recuperación Urbana del barrio Borgo Nuovo** las intervenciones son todo públicas, excepto una única intervención privada. La única intervención privada, llegada a la fase concluyente, se refiere en efecto a la realización de un centro deportivo polivalente, propuesto por la Polisportiva ARIES, previsto en zona V3- Espacios públicos a Verde. El resto de las intervenciones prevé la reestructuración de la organización viaria existente con la presencia de una criticidad relativa a la intervención SN13, que prevé la realización de una intersección de carreteras a lo largo de la calle Michelangelo y que vuelve a caer en una superficie clasificada como "area de riesgo inundación muy elevado". No obstante la Administración Municipal considera tal intervención un obra de primaria importancia puesto que, en relación al sistema de movilidad existente en el barrio, en caso de calamidad, esta nueva carretera constituiría la única vía de fuga desde el mismo.

Dentro del **Programa de Recuperación Urbana del barrio Sperone** las intervenciones previstas son todo públicas. El Programa tiene como objetivo el de la recuperación funcional del barrio, a través obras de reestructuración del tejido urbano existente y por el medio de las acciones de recuperación de su identidad histórica. Además de la rimodulación del sistema infraestructural, el Programa prevé el proyecto de una plaza (espacio de asociación) (V1-E5), delimitada en parte de los nuevos cuerpos del edificio, que debe destinarse a actividades sociales y comerciales. Resulta evidente en este *modus operandi*, la voluntad de concentrar en las nuevas construcciones - realizadas sobre sede de carreteras - estos servicios que el P.R.G. había localizado en la área objeto de la intervención V2, ahora destinada completamente a verde público equipado.

Conclusiones

En relación a las dinámicas y con particular referencia al contenido del Decreto de aprobación del Acuerdo de Programa, es posible observar las siguientes criticidades:

- la posibilidad de aprobación automática de las "variaciones al instrumento urbanístico general en vigor en el municipio de Palermo" (artículo 2) previstas por los tres programas activados;
- la necesidad de empezar los trabajos relativos a las intervenciones "antes del término de 13 meses desde la publicación en la Gaceta Oficial de la Región Siciliana" del Decreto (artículo 3) (pues antes de Marzo de 2008);
- la condición "de declaración de pública utilidad, urgente para todas las intervenciones públicas y (privadas) previstas (artículo 5)

Las modificaciones del instrumento urbanístico, procedimientos abreviados y rapidez en la realización de las intervenciones son los componentes que a partir desde los años 80 han caracterizado el procedimiento de desreglamentación de los instrumentos urbanísticos en las ciudades italianas. A frente de la considerable reducción de la capacidad de gasto de los Municipios, cada realidad territorial se encuentra a proseguir financiaciones exteriores corriendo el riesgo de perder de vista la calidad de las intervenciones que, en el contexto de las periferias meridionales debería constituir el principal objetivo que debe perseguirse.

Por otro lado a la lógica de la intervención extraordinaria de la Caja del Mezzogiorno, con los programas complejos se substituyeron a menudo las modalidades de enfoque desde abajo que tienden a declinarse en intervenciones extrañas a las verdaderas exigencias de la comunidad local que vive en estos barrios. Con respecto a las formas de participación y división de las iniciativas con los ciudadanos, la aplicación de estos medios no previeron nada. En extrema síntesis, se observa dentro de la programación compleja: la falta de enfoque sistémico en la coordinación de las iniciativas individuales, empleo retórico y demagógico de los pleitos participados así como una debilidad estructural en las intervenciones relativas al componente social. En resumen desde un punto de vista disciplinario urbanístico las modalidades a través de las cuales se activan estas intervenciones niegan los principios y los principios de sostenibilidad social, urbanística y territorial que realmente debería ser el fundamento cultural de tales intervenciones.

Bibliografia

- Ames, S. C. (1996), "Community Visioning. Pianificare il futuro delle comunità locali", in AA.VV., *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze: Alinea.
- Amin, A., Thrift, N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Bologna: Il Mulino.
- Borri D. (2000), "Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa comunicativa", *Urbanistica Informazioni*, n°170.
- Castells, M. (1997), *The Power of Identity*, Massachusetts-Oxford Blackwell: Publishers.
- Crosta, P.L. (1996), "Istituzionalizzare l'interazione professionale in pratiche professionali", *Urbanistica* n. 106.
- Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press.
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton: Princeton University Press.
- Gibelli, M.C. (2003), "Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale", in Pugliese, T., Spaziante, A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano: Franco Angeli.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London: MacMillan Press.
- Jacobs, A. B. (1978), *Making City Planning Work*, American Society of Planning Officials, Chicago.
- Khakee, A. (1999), "Scenari partecipativi per lo sviluppo sostenibile: temi metodologici", *Urbanistica* n. 112.
- Lindblom, C.E. e Cohen, D. (1979), *Usable Knowledge*, NewHaven: Yale University Press.
- Magnaghi, A. (2001), *Il progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Moor, C.M., Longo, G., Palmer, P. (1999), "Visioning", in Susskind L. et al.(eds), *Consensus Building Handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Milano: Il Sole 24 Ore.
- Piroddi, E., (2000), "Prefazione", in F. Fratini, *Idee di città, Riflettendo sul futuro*, Milano: Franco Angeli.

*La ponencia nace de reflexiones comunes de los autores. Para la redacción los apartados 1 y 2 son de A.Giampino, los apartados 3 y 4 son de V. Todaro.