

# Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos

## Historic city and urban regeneration. Towards a new centrality of Italian historic centers

Irene Poli<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Planificación, Design y Tecnología de Arquitectura, Sapienza Università di Roma, irene.poli@uniroma1.it

Giulia Bevilacqua<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Departamento de Planificación, Design y Tecnología de Arquitectura, Sapienza Università di Roma, giulia.bevilacqua@uniroma1.it

**Palabras clave:** centros históricos, regeneración urbana, ciudad pública, cultural-led development

### *Resumen:*

El proceso actual de metropolización tiende a la homologación y trivialización de los paisajes culturales e identitarios que caracterizan la ciudad contemporánea, dispersando un patrimonio común de valores y significados. Este proceso está asociado con fenómenos de marginación que afectan las partes de planta más antigua, para lo cual, como demuestran las investigaciones más recientes, en comparación con los años en que las reformas urbanas sancionaron la obligación de conservación preservándolos en manera emblemática, la situación ha cambiado profundamente. Hoy los centros históricos están amenazados por problemas nuevos y antiguos, de manera generalizada pero divergente (turistificación/despoblación, musealización/construcciones ilegales, gentrificación/abandono), que adquieren características específicas de acuerdo con los contextos físicos y socioeconómicos de referencia (metrópolis, áreas internas, etc.) y que, por lo tanto, requieren habilidades cognitivas, de planificación y financiamiento nuevas y más actuales. En este contexto, surge la necesidad de asignar una posición prioritaria a la ciudad histórica dentro de las estrategias de regeneración urbana, reinterpretando el patrimonio cultural como un bien común, integrando conservación e innovación, revitalización socioeconómica y valorización sociocultural, a través del refuerzo de la armadura de la ciudad pública para restaurar la calidad urbana y lograr nuevas formas de bienestar e inclusión social. El texto trata una reflexión sobre los instrumentos destinados a contrastar procesos de marginación social y económica que tienen lugar en estos contextos, apoyando la reflexión con la ilustración de experiencias nacionales (Taranto y Palermo) que encuentran convergencia en la experimentación de enfoques integrados y métodos de proyecto multinivel y multiactoriales.

**Keywords:** historic center, urban regeneration, public city, cultural-led development

### *Abstract:*

The current metropolization process tends towards the homologation and trivialization of the cultural and identity landscapes that characterize the contemporary city, dispersing a common heritage of values and meanings. This process is associated with the marginalization phenomena that also affect the parts of the oldest plant, for which, as evidenced by the most recent research and experimentations, compared to the years in which effective urban reforms sanctioned the obligation of conservation - preserving them in a way emblematic on the international scene - the situation has profoundly changed. The historic city and, in particular, the historic centers, in fact, are today threatened by new and old issues - in a generalized but often divergent way (tourism/depopulation, abusiveness/museumization, gentrification/abandonment) - which acquire specific characteristics according to the physical and socio-economic contexts of reference (metropolis, internal areas, territories of diffusion, etc.) and which therefore require new and more current cognitive, planning and financing skills. In this context, emerges the need to assign a priority position to the historic city within urban regeneration strategies, reinterpreting cultural heritage as a common good, integrating conservation and innovation, socio-economic revitalization and socio-cultural enhancement, through the reinforcement of the armature of the public city to restore urban quality and achieve new forms of well-being and social inclusion. The contribution addresses a reflection on the tools aimed at contrasting the processes of social, economic and spatial marginalization taking place in these contexts, supporting the reflection with the illustration of national experiences (including Taranto and Palermo) that find convergence in the experimentation of integrated approaches and multilevel and multiactorial methods of planning.

## 1. Ciudad histórica y regeneración urbana. Viejos derechos y nuevas instancias

En el contexto de la crisis económica mundial, los profundos cambios en las formas urbanas, el aumento progresivo del uso del suelo, la congestión de la infraestructura y la exposición a los riesgos inducidos por el cambio climático, han determinado una *nueva forma* de ciudades y territorios contemporáneos. La tendencia generalizada hacia la *metropolización* (Indovina, 2005; Oliva, 2010), de hecho, condujo a una homologación y trivialización de las estratificaciones y de los paisajes culturales que caracterizan las ciudades italianas, el testimonio y la memoria, material e inmaterial, de contextos históricos e identitarios únicos y complejos, dispersando a menudo un patrimonio común de valores y significados.

La *nueva forma* de la ciudad y del territorio contemporáneo, de hecho, ha subvertido los principios de organización espacial propios de la estructura urbana histórica y moderna, concebida en partes y para funciones separadas, caracterizada por la presencia de un núcleo histórico que centraliza las funciones urbanas, de una periferia residencial y de un área suburbana principalmente agrícola (Marcelloni, 2005). En la ciudad contemporánea, las funciones urbanas se distribuyen en todo el territorio, también gracias al desarrollo de redes infraestructurales y tecnológicas, al cambio en los sistemas de producción y a la rapidez del movimiento, haciendo que los contrastes tradicionales del centro histórico/suburbios, ciudad/campo, urbano/suburbano pierdan significado (Ricci, 2005).

Un proceso asociado con fenómenos de marginación «socio-económica, urbana y cultural, no atribuible unívocamente a la oposición tradicional centro-periferia», que de hecho también afectan a las partes de la planta más antigua (Commissione Parlamentare d'inchiesta periferie, 2017; Ricci, 2018), junto con fenómenos de abandono o musealización de centros históricos y la formación de áreas abandonadas y degradadas dentro de los tejidos de la ciudad histórica (Poli & Bevilacqua, 2019). Una condición que determina la aparición de nuevas necesidades y una demanda generalizada de calidad por parte de las comunidades locales.

La agresión de este patrimonio común de valores, tanto tangibles como intangibles, provoca una pérdida generalizada de “memoria territorial compartida” (Gambino, 2007) que caracteriza las recientes transformaciones territoriales, colocando en el centro del debate disciplinario la necesidad de responder a las nuevas necesidades expresadas por comunidades locales cada vez más culturalmente heterogéneas (Secchi, 2013), también a través de una reflexión más general sobre el papel que los valores de identidad y las raíces de las culturas locales, el «sentido de los lugares, concebido como una relación viva con los hombres, de memoria y uso» (Gasparrini, 2001), pueden y deben asumir en las estrategias de regeneración de la ciudad y de los territorios contemporáneos.

Los análisis llevados a cabo recientemente en la ciudad histórica, en particular en los centros históricos italianos realizados en 2017 por la Asociación Nacional de Centros Históricos y Artísticos (Ancsa) en colaboración con el Centro de Investigación Económica, Sociológica y de Mercado (Cresme) (Ancsa-Cresme, 2017), destacan un marco sociodemográfico complejo y problemas heterogéneos para los diferentes contextos analizados (Fior, Poli, Bevilacqua, 2019).

En las principales ciudades contemporáneas, se pueden destacar dos escenarios prevalentes y concomitantes. En algunos contextos, la ciudad histórica ha asumido las características tradicionales de la “*periferia*”, pasando de un lugar primitivo de agregación, concentración de valores y fundamento de la comunidad, a un lugar caracterizado por fenómenos de «marginalidad económica y social, degradación y deficiencia de edificios y falta de servicios» (Commissione Parlamentare d'inchiesta periferie, 2017).

Marginalidad social porque existen fenómenos de polarización social y guetización, con problemas de integración, recepción y seguridad urbana.

Marginación económica, debida a la falta de oferta de empleo, con la excepción, como se verá más adelante, del sector turístico, en comparación con las áreas urbanas más infraestructuradas, debido a una disminución

lenta y progresiva en el número de empresas y negocios locales, lo que, en consecuencia, determina un sistema económico débil y fragmentado, causa adicional de la pérdida de competitividad territorial.

Estas “desigualdades sociales” y económicas también corresponden a “nuevas formas de injusticia espacial” (Oliva, 2013), relacionadas principalmente con la obsolescencia físico-funcional de los componentes del asentamiento, en la que grandes porciones de tejidos se encuentran en un estado predominante de abandono y decadencia profunda, debido a la obsolescencia del patrimonio edificatorio existente, tanto desde un punto de vista energético y de rendimiento, como con referencia a los tipos de edificios y viviendas individuales, no adecuados a los tipos actuales de familias, en términos de tamaño y equipamiento (por ejemplo, debido a la falta de garajes o estacionamientos propios). Pero los centros históricos a menudo también se ven afectados negativamente por la degradación de los equipos y los espacios públicos, debido a la antigüedad del equipo, así como a la ausencia de mantenimiento y supervisión por parte de la comunidad local establecida, así como, en algunos casos, como en la *Città Vecchia* (Ciudad Vieja) de Taranto, ilustrada a continuación, por la segregación espacial debido al aislamiento de la ciudad. Una degradación, relacionada con la pérdida de reconocibilidad, del valor epistemológico, testimonial y de identidad, que puede, en algunos casos, incluso comprometer, o en cualquier caso descalificar, los componentes relevantes del patrimonio cultural, tanto tangibles como intangibles, que enriquecen, en Italia más que en cualquier otra parte del mundo, las ciudades históricas de nuestro país, como en el caso de Palermo que se describe a continuación.

Sin embargo, al mismo tiempo, en las partes de ciudades históricas caracterizadas por mayores méritos histórico-artísticos y mejores condiciones físicas y socioeconómicas, hay un aumento generalizado del valor inmobiliario, lo que las confirma, por lo tanto, como contextos privilegiados para la calidad de vida. Este aumento es la causa de una expulsión progresiva e inexorable de la población históricamente residente, a través de la implementación de fenómenos de gentrificación y el consiguiente vaciamiento de las funciones originales, principalmente a favor de actividades comerciales, turísticas y de alojamiento. El turismo, aunque constituido como un recurso estratégico y esencial con un papel clave en la valorización del patrimonio cultural y sector impulsor de la economía de nuestro país, ha asumido, en muchos contextos históricos, una dimensión que influye fuertemente en su desarrollo, debiendo adaptar sus espacios y funciones a nuevas demandas y nuevas necesidades. Además, los flujos económicos estimulados por el sector turístico, de hecho, aunque grandes, no siempre tienen como objetivo influir en la valorización del tejido físico y social preexistente.

Estos fenómenos, junto con la fase actual de la crisis económica mundial, que ha llevado a una contracción generalizada de los recursos públicos y privados y, por lo tanto, a un fuerte freno al bienestar urbano (*welfare urbano*) (Talia, 2019), requieren el desarrollo de una estrategia de gobierno público basado en la regeneración urbana que, colocando la construcción de la ciudad pública como una elección estructurante (Ricci, 2018), intervenga en los aspectos físicos de la marginalidad, reconfigurando morfológicamente el espacio público a partir de las nuevas necesidades expresadas por la población local, conexas con el multiculturalismo y los nuevos estilos de vida de la sociedad contemporánea, como por ejemplo el medio ambiente, en términos de salud y eficiencia ecológica, y la infraestructura tecnológica; promoviendo un desarrollo económico *cultural-led* que, sin embargo, declina en diferentes contextos, en coherencia con el “alma de los lugares” (Hillman, 2004), con la identidad, con los valores histórico-artísticos y arquitectónicos de los contextos específicos, previendo funciones altamente compatibles con estos relacionados; y finalmente asegurando la inclusión social a través de formas innovadoras y creativas de utilizar los espacios públicos en contextos históricos que sepan responder a las necesidades de calidad, mejora, cohesión, inclusión y accesibilidad.

La estrategia de regeneración urbana orientada, por lo tanto, al reequilibrio territorial, debe apoyarse en referencias legislativas innovadoras, en nuevas formas de *governance* del patrimonio histórico-cultural (EU, 2018), así como en instrumentos y métodos de financiación nuevos y más eficientes.

## 2. Nuevos instrumentos estratégicos para la regeneración de la ciudad histórica: el *Contratto Istituzionale di Sviluppo*

En el contexto mencionado anteriormente, la ciudad histórica, y en particular los centros históricos y su patrimonio, «están amenazados por dificultades de un tipo antiguo y nuevo, frente a las cuales la normativa existente demuestra debilidad e incapacidad para ofrecer soluciones adecuadas» (Ancsa-Cresme, 2017). Amenazas que, como se mencionó, los afectan de forma generalizada pero que a menudo son divergentes, adoptando características específicas dependiendo de los contextos físicos y socioeconómicos de referencia (grandes metrópolis, áreas internas, territorios de difusión, áreas protegidas), como el turismo o la despoblación, las construcciones ilegales o la musealización, la gentrificación o la degradación, que requieren habilidades cognitivas, de planificación y financiamiento nuevas y más actuales (Fior, Poli, Bevilacqua, 2019).

En este contexto, el debate y la experimentación disciplinarios dirigen la reflexión hacia la definición de estrategias de regeneración urbana que consideren los componentes de la ciudad histórica como un motor para el crecimiento sostenible del territorio, como un factor de producción y competitividad y como un medio para introducir soluciones urbanas flexibles e innovadoras.

La regeneración urbana es, de hecho, una estrategia que reúne una pluralidad de “dimensiones” (Vitillo, 2013), a través de la integración y la sinergia de todas las políticas relacionadas con el gobierno del territorio, desde la planificación urbana (la sustitución de partes degradadas de las ciudades; la transformación tipológica de tejidos inadecuados; la provisión de áreas públicas y equipos) a aquellas relacionadas con el paisaje (intervenciones dirigidas a la reorganización y definición del espacio público y la consolidación de las características morfológicas de los tejidos); relacionadas con el patrimonio cultural (acciones destinadas a construir una identidad renovada con intervenciones para mejorar las emergencias histórico-documentales, la coherencia de las intervenciones para la conservación de los pilares arquitectónicos, destinadas a identificar la combinación funcional más adecuada, caracterizada por requisitos altamente sociales y culturales) y social (inclusión, reducción de conflictos, vivienda social) (Ricci, 2018).

En este sentido, la reflexión inherente a las estrategias de regeneración dirigidas a los contextos más caracterizados por la marginalidad de la ciudad histórica, orientada a responder a las necesidades cada vez más diferenciadas y complejas expresadas por la población, como se ilustra en el párrafo anterior, encuentra un punto de convergencia en la experimentación de enfoques integrados dirigidos a la construcción de la ciudad pública y la búsqueda de un nuevo estado de bienestar. Enfoques que consideran la provisión de espacios y servicios públicos, no solo cuantitativamente, sino también en términos cualitativos y de rendimiento, proporcionando una articulación tipológica cada vez más diferenciada y compleja, en línea con las transformaciones culturales, sociales y económicas actuales (envejecimiento de la población, reducción del número de familias, nuevos flujos turísticos y nuevos tipos de usuarios de la ciudad, multiculturalismo, etc.) (Giaino, 2019).

Los frentes más avanzados de la experimentación reinterpretan el patrimonio cultural como un “bien común”, prefigurando estrategias e implementando instrumentos y proyectos que, al integrar la conservación y la innovación, la revitalización socioeconómica y la valoración sociocultural, tienen como objetivo fortalecer la *armadura* de la ciudad pública, con el fin de restaurar la calidad urbana y lograr nuevas formas de bienestar e inclusión social, a través de la construcción de una red de espacios y equipos públicos, que garantice procesos de regeneración y auto-regeneración.

La estrategia de regeneración dirigida a la ciudad histórica, por lo tanto, se basa necesariamente en la identificación de un marco de lugares, interactivos e interconectados, también a través de la reconversión y refuncionalización de edificios en desuso y espacios abandonados, a través de la experimentación de una mezcla funcional que incluye actividades y servicios públicos innovadores, *cultural-led* (Florida, 2012) y altamente inclusivos, capaces de configurar nuevas estructuras urbanas y revitalizar los tejidos y los

sistemas de asentamiento históricos, además de ser un recurso crucial para prefigurar los procesos de reapropiación de los espacios por comunidades locales, para volver a atribuir identidad y significado a los lugares y para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, esta estrategia, respetando los valores del patrimonio cultural, debe poder referirse a instrumentos innovadores y actualizados desde un punto de vista de *procedimiento*, garantizando una mayor efectividad y participación en la *governance* de las transformaciones, *físico-morfológicas*, verificando primero el potencial de transformación de cada contexto o edificio, *funcional*, identificando la combinación de los usos permitidos, *económico-financieros*, proporcionando el uso de fuentes de financiamiento y mecanismos de implementación basados en el modelo de igualdad que permitan una implementación real de los pronósticos.

En este contexto, se inscribe la reciente inserción en el ordenamiento jurídico nacional (Decreto Legislativo n. 88/2011) del *Contratto di Sviluppo Istituzionale* (CIS, Contrato de Desarrollo Institucional), un instrumento innovador, estratégico y programático destinado a promover el desarrollo económico, la cohesión social y territorial y a reducir los desequilibrios económicos, sociales, morfológicos, institucionales y administrativos en los territorios más caracterizados por marginalidad, favoreciendo el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Este instrumento está dirigido a coordinar e iniciar la implementación de proyectos estratégicos de importancia nacional, interregional y regional, funcionalmente relacionados entre sí, principalmente destinados a intervenir en la provisión de infraestructuras y en los métodos y formas de desarrollo urbano, mediante la estipulación de acuerdos entre los Organismos interesadas - Ministerios, Regiones y organismos de ejecución - financiados con recursos nacionales, de la Unión Europea y del Fondo para el Desarrollo y la Cohesión (FSC).

Desde el punto de vista procesal, a fin de acelerar y simplificar la implementación de los proyectos, el Presidente del Consejo de Ministros, o el Ministro delegado para la cohesión territorial y el *Mezzogiorno* (el sur de Italia), es responsable de definir la prioridad del CIS para el cual proceder suscripción, a solicitud de las administraciones interesadas (artículo 7 del Decreto Legislativo n. 91/2017). Por lo tanto, el procedimiento requiere que Invitalia (Agencia Nacional para el Desarrollo del Ministerio de Economía), identificada como la entidad ejecutora, y una Tabla Institucional, creada ad hoc y presidida por el Presidente del Consejo de Ministros, coordinen y armonicen las propuestas formuladas por las partes interesadas locales, públicas y privadas (<http://www.governo.it/it/approfondimento/la-normativa-che-regola-i-contratti-istituzionali-di-sviluppo/12996>).

Entre los proyectos a los que se les ha dado prioridad en la implementación, se encuentran, en particular, los más arraigados en el territorio y orientados a la regeneración de las zonas urbanas más antiguas, que faltan en términos de desarrollo económico, productivo, turístico y cultural.

Dentro del CIS, las experiencias de la *Città Vecchia* de Taranto (CIS "Taranto-Centro Storico") y del Centro Histórico de Palermo (CIS "Palermo-Centro Storico") son emblemáticas. Estos dos CIS representan las mejores prácticas para la activación de estrategias de regeneración orientadas a la recuperación de la calidad urbana y a el logro de nuevas formas de bienestar e inclusión social en contextos caracterizados por la presencia de permanencias del patrimonio cultural de excepcional interés.

Ambos proyectos, cada uno financiado con 90 millones de euros, forman parte del *Plan operativo* denominado "*Cultura y Turismo*" (basado en el FSC 2014-2020). Una línea estratégica dirigida a consolidar y promover el sistema local de oferta cultural y turística, desarrollando relaciones sinérgicas y virtuosas entre el territorio y las ciudades, y entre la ciudad y el centro histórico, en particular en el sur de Italia, a través de proyectos integrados que pusieron en el centro de la acción pública la valorización cultural como el motor del desarrollo, de cohesión social y territorial y de competitividad (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).

## 2.1 El CIS de Taranto. La reconfiguración de los espacios públicos para la regeneración de la *Città Vecchia*

Taranto es la capital de la provincia homónima en la región de Puglia, ubicada en el extremo suroeste del País. La ciudad, de origen griego, está estratégicamente situada en el centro del Mediterráneo, una posición que le ha permitido asumir y mantener, a lo largo de los siglos, un papel importante desde el punto de vista comercial y militar, pero también cultural y artístico.

La forma peculiar del territorio ha determinado, desde su origen, el desarrollo urbano en correspondencia con la isla que divide el *Mar Piccolo* (el golfo natural) del *Mar Grande* (el Mar Jónico). De hecho, en el casco antiguo, cuya forma actual se debe a la construcción del foso del *Castillo Aragonés* en el siglo XIX, albergó a toda la población urbana hasta hace poco más de un siglo.

La forma recogida y limitada de la isla ha determinado una serie de limitaciones al desarrollo urbano natural. La *Città Vecchia*, de hecho, se ha renovado constantemente a lo largo de los siglos, lo que ha llevado a una profunda estratificación, morfológica y funcional, pero también a un profundo fortalecimiento de la identidad de la comunidad local establecida.

El cambio de la estructura económica de las actividades marítimas hacia las del territorio y de la industria que tuvo lugar a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, con la consiguiente expansión urbana, transformó radicalmente la realidad socioeconómica de la ciudad y determinó el abandono progresivo de la isla. Hoy, de hecho, hay una disminución progresiva de la población residente en la *Città Vecchia*, estimada en 2.400 habitantes en 2017, en comparación con más de 15.000 de hace 40 años, en comparación con el “*Borgo*” del siglo XIX (25.000 habitantes) que representa, de hecho, el centro de la ciudad y el principal centro comercial y de negocios de Taranto (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).



Fig. 01 Vista aérea de la *Città Vecchia* de Taranto. Fuente: Elaboración de los autores a partir de Google Earth.

La *Città Vecchia*, de hecho, aunque representa un lugar con características morfológicas, ambientales y arquitectónicas únicas y de alto valor, presenta condiciones críticas de aislamiento y falta de bienes y espacios colectivos, que se han estratificado y agravado con el tiempo. Los elementos más valiosos encontrados en la isla se refieren a la presencia de la universidad y a los importantes sitios públicos y museos, a las numerosas y considerables emergencias arquitectónicas y monumentales, al eje central, *Via Duomo*, que inerva y organiza el tejido histórico denso y compacto, al extenso patrimonio edificatorio, en la

mayoría de propiedad pública (más del 50% de las propiedades pertenecen al Municipio de Taranto). Sin embargo, a esto se une la presencia de áreas de extrema degradación y decadencia, la falta estructural de espacios públicos e infraestructuras, junto con la obsolescencia del patrimonio de asentamientos, incluso lo de mayor valor, resultado de un proceso de “periferización” del centro de planta más antigua, así como la presencia de un barrio de construcción económico y popular, construido en los años Setenta, densamente poblado y socialmente articulado. En particular, estas características se reflejan en la alta presencia de edificios completamente no utilizados, abandonados y en decadencia (247 de 888, equivalentes al 27,8%), y también se pueden ver en el precio medio de las viviendas (256 €/m<sup>2</sup>) que destaca la mayor diferencia negativa entre los precios en el centro histórico y el medio urbano en comparación con todas las capitales de provincia de Italia (Ancsa-Cresme, 2017). La solicitud de proceder con un proceso urgente de regeneración de la *Città Vecchia* de Taranto ha sido recientemente colocada en el centro de la agenda urbana nacional, también siguiendo algunos proyectos, solo parcialmente implementados y con resultados divergentes, llevados a cabo durante el curso de los noventa y dos mil, entre estos en particular:

- el Plan de recuperación de *Città Vecchia* confiado por el municipio al arquitecto español Oriol Bohigas en 2003, pero nunca adoptado;
- el *Programa europeo Urban II*, destinado a estimular la revitalización económica y social del casco antiguo y de los suburbios en crisis, a fin de promover el desarrollo urbano sostenible, mediante la asignación, para los años 2001-2006, de un apoyo financiero comunitario de importe de 15,13 millones de euros (Fers) ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto)). Sin embargo, los resultados en el área de la *Città Vecchia* se han limitado a la renovación de algunos edificios históricos que actualmente albergan oficinas públicas;
- los proyectos del *Por Fesr 2014-2020*, que ubicaron el desarrollo urbano y territorial entre sus objetivos temáticos. En particular, proporcionó intervenciones para la valorización y el uso de los lugares de identidad de Puglia, entre los cuales se identifica la *Città Vecchia* de Taranto. Sin embargo, hasta hoy, los únicos fondos asignados se refieren a la restauración y consolidación del Santuario Madonna della Salute, completado en diciembre de 2018.



Fig. 02 El frente de la *Città Vecchia* de Taranto desde el Mar Piccolo. Fuente: flickr.com/photos/michelepalombi

Como parte de la estrategia general del CIS llevada a cabo por el Gobierno, se propuso, como se mencionó anteriormente, la suscripción del CIS “Taranto-Centro Storico”, dentro del cual el 30 de diciembre de 2015 se preparó un *Plan de Intervención específico para el recuperación, reurbanización y valorización de la Città Vecchia*,

integrando el *Piano nazionale delle città* (Plan Nacional de las ciudades, Ley n. 20/2015), cuyas intervenciones están actualmente en curso en el *barrio Tamburi*.

El conjunto de características específicas y únicas de la *Città Vecchia* de Taranto se colocó en el centro de un Concurso internacional de ideas promovido por Invitalia en 2016 (<http://cistaranto.coesionemezzogiorno.it/home-page/attivita/concorso-internazionale-per-far-rivivere-la-citta-vecchia/>), con el objetivo de definir las líneas estratégicas para iniciar el proceso de regeneración, físico-morfológico, económico, funcional, social.



Fig. 03 La morfología de las calles de la *Città Vecchia* de Taranto. Fuente: flickr.com/photos/michelepalombi

Con este fin, los objetivos prioritarios establecidos en el CIS están dirigidos principalmente a mejorar la accesibilidad urbana y la usabilidad de los espacios públicos y de los componentes recreativos, históricos y culturales existentes, tanto para los turistas como, sobre todo, para los residentes.

En particular, estos objetivos se refieren a:

- el fortalecimiento del carácter de la centralidad lineal, morfológica y funcional del eje de *Via Duomo*, para facilitar su accesibilidad y mejorar el uso de los servicios y actividades existentes y la introducción, en particular en edificios públicos en desuso, de nuevas funciones urbanas atractivas, servicios públicos, viviendas sociales, así como usos temporales y compatibles;
- la recuperación y valorización de los bienes del patrimonio cultural, de conformidad con el tejido urbano original y las emergencias de identidad histórica, a través de intervenciones materiales de naturaleza estructural e intervenciones intangibles, a través de la activación de iniciativas culturales y científicas de conformidad con la universidad, presente en el centro histórico, y con centros específicos de estudio e investigación. Específicamente, las principales intervenciones se refieren a la recuperación de *Palazzo Carducci* y *Palazzo Troilo*, cuyas fachadas están configuradas como quintas urbanas para el eje de *Via Duomo*;
- la reconfiguración de la entrada desde *Porta Napoli*, en correspondencia con el puente hacia el este, potenciando su función nodal como puerta de entrada a la *Città Vecchia*, a través de la reconfiguración de la accesibilidad de la isla, con el fin de promover una nueva relación entre movilidad y tejidos histórico, asegurando su accesibilidad y, al mismo tiempo, respetando el valor de las formas y sistemas urbanos, así como los artefactos arquitectónicos y artísticos individuales,



que se mejorarán mediante la restauración y la refuncionalización y mediante la introducción de nuevas funciones compatibles;

- la redefinición de los espacios públicos y sus métodos de uso, a través de elementos capaces de reforzar su identidad, mejorar el reconocimiento de los itinerarios con respecto a los tejidos históricos existentes e identificar soluciones eficaces para reducir el tráfico de vehículos en favor de los espacios peatonales, facilitando así el desarrollo de mayores interacciones sociales. Específicamente, las principales intervenciones se planifican en correspondencia con el área que, a partir del *Ponte Girevole*, en correspondencia con el *Castello Aragonés*, llega hasta *Piazza Castello* y *Piazza Municipio*, en el corazón de la *Città Vecchia*.

El *Plan de Intervención* previsto por el CIS también se definió a través de un Concurso Internacional, identificado por el *Tavolo Istituzionale Permanente* (Tabla Institucional Permanente) que lo coordina, precisamente como el instrumento más adecuado para el desarrollo de ideas innovadoras para la *Città Vecchia*. El *Plan de Intervención*, por lo tanto, superando las anteriores operaciones urbanas, episódicas y sectoriales, subraya la importancia de contrastar las condiciones de despoblación, marginalidad y degradación en lo que concierne la *Città Vecchia*, a través de la introducción de un programa coordinado de intervenciones, con una dirección pública, que pone en coherencia las diferentes acciones urbanas en una visión coherente y unitaria, también con el objetivo de optimizar la financiación nacional y europea obtenida a través del CIS.

## **2.2 El CIS de Palermo. La valorización del patrimonio cultural para la regeneración del Centro Histórico**

Palermo, en la ciudad metropolitana del mismo nombre, es el principal centro urbano de Sicilia, así como de Italia insular. Su posición, extendida en el Mar Tirreno, le ha permitido asumir un papel importante en la historia del Mediterráneo, cuna de civilizaciones y culturas que han dejado, desde el siglo VII a. C., profundas marcas en el palimpsesto de su territorio, conformando su Centro Histórico, rico en evidencia de usos, funciones tradicionales y permanencias de valor arquitectónico y artístico. El largo proceso de estratificación se puede leer, de hecho, en la complejidad y riqueza de los sistemas y tejidos urbanos, el resultado de un crecimiento continuo de la ciudad sobre sí misma, en el que todavía hoy podemos releer testimonios de múltiples épocas (Cannarozzo, 2006).

Sin embargo, ya desde el siglo XIX, el Centro Histórico comenzó a sufrir un fenómeno progresivo de degradación y declive, con niveles peligrosos de hacinamiento y con el declive del patrimonio inmobiliario. Después de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el Centro Histórico de Palermo, como muchos centros históricos sicilianos, se vio profundamente afectado por los bombardeos, comenzó un éxodo real de los habitantes: el éxodo forzado de las clases menos ricas hacia a los barrios populares y el de la clase media hacia nuevas áreas de expansión. Un éxodo que ha causado la rarefacción progresiva de las actividades productivas y la despoblación de las zonas urbanas de la planta más antigua, y que ya no se recuperará, a pesar de la creciente presencia de comunidades inmigrantes.

Por lo tanto, se encuentran dos condiciones opuestas en el Centro Histórico de Palermo. Si, por un lado, se ha convertido en un lugar de profunda marginación social, de generalizada degradación y micro delincuencia, como lo demuestra la alta incidencia de edificios vacíos (430 edificios del total de 4.227, equivalentes a 10,2%) y sin intervenciones de mantenimiento (equivalentes 51.5%) (Ancsa-Cresme, 2017), por otro lado, el valor histórico-identitario-cultural del tejido urbano permanece inalterado, enriquecido por la presencia de un patrimonio artístico y arquitectónico único y heterogéneo, que va desde los testimonios de la era púnica, a las presencias monumentales de la dominación árabe, hasta la multitud de iglesias y villas barrocas y los teatros neoclásicos. Un patrimonio que, en su totalidad, representa casi un tercio del patrimonio cultural de Sicilia (26%) (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).

La relevancia de este patrimonio se colocó en el centro de la reflexión sobre la regeneración del Centro Histórico, destacando el papel central que pueden asumir los recursos culturales, históricos y artísticos, tanto de propiedad pública como privada, destinados a ser utilizados por la comunidad y por el turismo.



Fig. 04 Vista aérea del Centro Histórico de Palermo con los cuatros "mandamenti". Fuente: Elaboración de los autores a partir de Google Earth.

El proceso de recuperación del Centro Histórico comenzó en la década de los Noventa con el *Piano Particolareggiato Esecutivo* (Plan ejecutivo detallado, PPE) de 1993, diseñado para dar respuestas a la profunda degradación física, social y económica, en la que se encontraba el núcleo antiguo en ese momento. El tejido dentro del perímetro de la ciudad amurallada se presentaba como un organismo compacto, aunque marcado en muchos puntos por la negligencia y el abandono, así como por la persistencia de los vacíos de destrucción bélica. El PPE ha definido diferentes estrategias de intervención para ser implementadas en los diferentes tejidos en los que se divide la ciudad histórica, identificadas a partir de un análisis histórico-documental-espacial que describe tres "categorías morfológicas": el complejo original de la ciudad histórica preindustrial; la ciudad del "nuevo régimen" formada entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que, aunque se opone a la ciudad histórica, todavía vive con ella de manera aceptable (Benevolo, 2015); la ciudad moderna dentro de los tejidos de la ciudad histórica, que se puede colocar aproximadamente al comienzo del segundo período de posguerra, cuyos tejidos estaban en claro contraste con el tejido antiguo. El modo de intervención del PPE, diferenciado en las tres "categorías morfológicas", fue, en general, representado por la recuperación, entendida como una acción en la cual las intervenciones conservadoras e innovadoras coexisten juntas, con el objetivo de mejorar la funcionalidad y usabilidad de los edificios, pero también de espacios públicos, con el fin de salvaguardar y mejorar la imagen sobreviviente de la ciudad preindustrial, pensada como un punto de equilibrio de las transformaciones que ocurrieron en las fases anteriores (Benevolo, 2015). Las intervenciones planificadas para el Centro Histórico de Palermo, basadas en este modelo innovador de zonificación morfológica y en el tema de la recuperación, no lograron afectar los problemas relacionados con la degradación económica y social.

En continuidad y coherencia con este proceso de recuperación, en 2018 el Gobierno firmó el CIS "Palermo-Centro Storico" para calificar el Centro Histórico de la ciudad, dirigiendo las intervenciones en una clave cultural, a través de la definición de planes, programas e intervenciones capaces de mejorar sus recursos y potencial. Con este fin, los objetivos prioritarios establecidos en el CIS están dirigidos principalmente a la

recuperación y valorización del patrimonio cultural artístico y arquitectónico, y a la creación de un sistema de rutas de accesibilidad y uso.

El patrimonio cultural artístico y arquitectónico de Palermo, de hecho, se distribuye en todo el territorio urbano, pero está más concentrado en el Centro Histórico de la ciudad, que se divide en cuatro distritos históricos llamados “*mandamenti*”: *Kalsa*, *Albergheria*, *Seralcadio* y *La Loggia*. Las principales emergencias histórico-culturales se extendieron en los “*mandamenti*”, como el *Teatro Massimo*, el *Palazzo dei Normanni* y la Catedral, junto con el sistema museístico (en el que se destacan la *Galería Cívica de Arte Moderno*, los *Sitios culturales Zisa* con la Escuela del Cine, el *Taller de las Artes*), al de las bibliotecas y archivos de los oratorios (incluidos los *Tesoros de La Loggia* y los *Itinerarios Serpottiani*), de los parques y jardines históricos, constituyen un recurso indudable para todo el contexto urbano, en términos de desarrollo, aunque todavía están agobiados por problemas relacionados con la dificultad de accesibilidad (sistema de infraestructura inadecuado y falta de estacionamiento y transporte público) y la presencia de marginalidad social y degradación urbana, además en ausencia de una interacción real y de una conexión a red. Elementos que dificultan el desarrollo del emprendimiento cultural en función del potencial del territorio (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).



Fig. 05 La morfología de las calles del Centro Histórico de Palermo. Fuente: flickr.com/photos/miziodel/

Por lo tanto, el CIS lleva a cabo la necesidad de una intervención específica con una adecuada planificación y proporcionados recursos económicos para calificar la ciudad desde un punto de vista cultural a través de tres objetivos principales:

- la realización de un sistema de rutas turístico-culturales, interconectadas al eje principal del tejido urbano del Centro Histórico, entre *Via Maqueda* y *Corso Vittorio Emanuele*, ya hoy dentro del circuito turístico y elemento de conexión con la mayoría de los destinos del itinerario clásico de fruición de la ciudad, desde *Monreale* hasta *Palazzo Chiaramonte Steri*;
- la creación de un sistema de polaridades atractivas interconectadas y sinérgicas que, en general, puede contar la historia y la evolución social y artística de la ciudad y de la isla en general. Lugares simbólicos que testimonian la cultura local y, al mismo tiempo, permiten la contextualización de los artefactos artísticos sicilianos y los colocan en un panorama más amplio. Entre estos lugares simbólicos, el CIS incluye: el *Museo Archeologico Regionale Antonio Salinas*, que ilustra las fases de la civilización del oeste de Sicilia desde la prehistoria hasta la época romana tardía; la *Galleria*

*Regionale della Sicilia di Palazzo Abatellis* con el adyacente *Oratorio dei Bianchi*, que documenta la evolución de la cultura figurativa en Palermo y en la parte occidental de la isla desde el siglo XII hasta el siglo XVIII; finalmente, la *Galería de Arte Moderno "Empedocle Restivo"* (GAM), que presenta una colección de arte escultórico y pictórico del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX como evidencia de la cultura local, en comparación con algunos ejemplos contemporáneos italianos;

- la recuperación y reurbanización del tejido urbano histórico a través de intervenciones destinadas a resolver los problemas relacionados con la accesibilidad y la usabilidad, en particular en relación con la congestión de infraestructura causada por la falta de espacios de estacionamiento y la insuficiencia del transporte público; con la cohesión social, en particular en relación con el declive físico, morfológico, higiénico y económico de los mercados históricos de *Vucciria* y *Ballarò*; con la legalidad, en particular mediante la inversión de la percepción actual de inseguridad y delincuencia generalizada, a través de actividades culturales que califican la condiciones de contexto, restituyendo el decoro a los lugares, y que activan una nueva economía basada en el eje turístico-cultural, garantizando así nuevos tipos de trabajo incluso para los grupos sociales más débiles.



Fig. 06 El espacio público en el Centro Histórico de Palermo: el mercado histórico de *Ballarò*. Fuente: flickr.com/photos/melqart/

El *Plan de Intervención* contemplado por el CIS destaca la necesidad de potenciar las emergencias del patrimonio cultural del Centro Histórico de Palermo, mediante la promoción de las actividades existentes y la conversión de una parte significativa del patrimonio público subutilizado o abandonado, insertando, de manera coordinada y coherente con un diseño unitario, nuevas funciones urbanas atractivas de carácter artístico-cultural, que también incluyen actividades turísticas, de alojamiento y recreativas que respeten la excelencia del patrimonio histórico y morfológico del Centro Histórico, haciendo el mejor uso posible de la financiación regional y europea, obtenida a través del CIS, para intervenciones públicas de regeneración.

### **3. Conclusiones. Hacia una regeneración *cultural-led* de la ciudad histórica**

Las experiencias descritas anteriormente destacan cómo los frentes más avanzados de debate y experimentación nacional, en línea con las adquisiciones disciplinarias consolidadas a nivel europeo, dirigen, para la regeneración de la ciudad histórica, hacia estrategias integradas que, además de la conservación y protección de los tejidos y edificios, también incluyen acciones e intervenciones destinadas

a promover la capacidad de recepción y respuesta a las demandas planteadas por diferentes categorías sociales, para fortalecer, en términos cuantitativos y cualitativos, la disponibilidad de espacios, equipos y servicios públicos, para verificar la posibilidad de mejora turística y articulación de oferta, para proporcionar servicios y funciones económicas, comerciales, ejecutivas y artesanales, persiguiendo el objetivo general de elevar la calidad de vida de la comunidad local.

En este contexto, la identificación de nuevos instrumentos estratégicos, como el CIS, tiene como objetivo establecer marcos de referencia para la programación de intervenciones complejas y, al mismo tiempo, estimular nuevas formas de financiación y formas de asociación. Instrumentos, como hemos visto, que persiguen principalmente la recalificación de los espacios públicos, como lugares de innovación social y cultural, la mejora de la accesibilidad, como condición para la revitalización y modernización de los contextos, la resignificación y la valorización sostenible de lo diferente y múltiples componentes de identidad de la ciudad histórica.

En particular, de hecho, el CIS se dirigió a las partes urbanas de la planta más antigua, como las ilustradas en los párrafos anteriores, aunque todavía es temprano para poder evaluar concretamente sus resultados, consolidar y promover el papel estratégico y central que la ciudad histórica puede y debe asumir como polo nodal en los procesos de regeneración urbana y territorial *cultural-led*, contrastando activamente la dinámica de marginación físico-morfológicas, sociales, culturales y económicos que la connota.

Las experiencias ilustradas, iniciadas a través del procedimiento a que se refiere el artículo 7 de la Ley no. 123/2017 "*Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno*" y financiadas en 2018 a través del "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" (Ley 205 del 27 de diciembre de 2017), que prevé el aumento de los recursos del Fondo de Desarrollo y Cohesión 2014-2020, ha activado el *Tavolo Istituzionale Permanente* pero aún no ha comenzado la implementación de las intervenciones planificadas, por lo tanto es temprano para poder evaluar los resultados, sin embargo, es posible identificar el potencial y las oportunidades que ofrece su naturaleza estratégica y programática.

Esta característica permite combinar proyectos de diferente naturaleza, funcionalmente integrados, para lograr la regeneración urbana de la ciudad histórica, a través de la mejora y el uso sostenible y del patrimonio cultural (material e inmaterial), al que están conectados acciones destinadas al apoyo de la industria cultural y creativa, a la mejora de la accesibilidad y de la movilidad sostenible, a la reconfiguración de los espacios abiertos, al control y a la adaptación de la oferta de servicios de alojamiento, a la seguridad y a la lucha contra la delincuencia menor, al servicios de bienestar y al turismo.

El CIS, superando una visión sectorial y puntual de la intervención en la ciudad histórica, también garantiza la construcción de una gobernanza multinivel para la implementación y gestión de intervenciones coordinadas. Este sistema de gobernanza tiene la función de coordinar las intervenciones y verificar su sostenibilidad ambiental y social y su viabilidad económica, asegurando que los recursos públicos, asignados para cada CIS, tengan un efecto multiplicador con respecto a la participación del capital privado en la implementación, y asegurando así el logro de los resultados esperados a mediano y largo plazo.

## Bibliografía

- Ancsa-Cresme. 2017. *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.
- Benevolo, L. 2015. Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo. En B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*. Catanzaro: Rubbettino Editore.
- Cannarozzo, T. 2006. Sicilia: centri storici come periferie. *Urbanistica Informazioni*, n. 208., 23-24.
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. 2017. *Relazione*.
- EU. 2018. *Agenda Europea per la Cultura 2019*.
- Fior, M., Poli, I, Bevilacqua, G. 2019. Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory. En *XIII International Conference Virtual City and Territory*, n. 13. Barcelona: CPSV-UPC.
- Florida, R. 2012. *Rise of the Creation Class*. New York: Basic Books.
- Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. 2018. *Piano Operativo "Cultura e Turismo"*.
- Gambino, R. 2007. Patrimonio storico e paesaggio. En S. Carullo (ed.), *Spazi aperti nei contesti storici*. Bergamo: Ancsa.
- Gasparini, C. 2001. Strategie, regole e progetti per la città storica. *Urbanistica*, n. 116, 93-105.
- Gaiimo, C. (ed.). 2019. *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*. Roma: Inu edizioni.
- Hillman, J. 2004. *L'anima dei luoghi*. Milano: Rizzoli.
- Indovina, F., Fregolent, L., Savino, M. (ed.). 2005. *L'esplosione della città*. Bologna: Editrice Compositori.
- Oliva, F. (ed.). 2010. *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Roma-Bari: Laterza.
- Oliva, F. 2013. L'urbanistica italiana e la città europea. *Urbanistica*, n. 152, 5-9.
- Marcelloni, M. 2005. *Questioni della città contemporanea*. Milano: FrancoAngeli.
- Poli, I., Bevilacqua, G. 2019. Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai. *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, 74.
- Ricci, L. 2005. *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*. Roma: Carocci.
- Ricci, L. 2018. Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea. En L. Ricci et al. (ed.), *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online*, n. 15. Roma: Inu Edizioni.
- Secchi, B. 2013. *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Talia, M. 2019. Una nuova cornice di senso per le dotazioni urbanistiche e le aree di interesse collettivo. En C. Gaiimo (ed.), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*. Roma: Inu edizioni.
- Vitillo, P. 2013. Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana. Nodi, temi, criticità. *Urbanistica Informazioni*, n. 251, 22-23.

## Fuentes electrónicas

<http://www.governo.it/it/approfondimento/la-normativa-che-regola-i-contratti-istituzionali-di-sviluppo/12996> (Consulta: 18/04/2020).

<http://cistaranto.coesionemezzogiorno.it/home-page/attivita/concorso-internazionale-per-far-rivivere-la-citta-vecchia/> (Consulta: 26/04/2020).

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto) (Consulta: 26/04/2020).

\* El párrafo 1 es atribuible a Irene Poli, el párrafo 2 es atribuible a Giulia Bevilacqua, el párrafo 3 es atribuible al trabajo conjunto de los autores.