

ITALIA

Federico OLIVA

Politécnico de Milano

El terremoto de L'Aquila de 2009 y la reconstrucción de la ciudad

El terremoto que ha sacudido L'Aquila, el 6 de abril de 2009, capital de la Región de los Abruzos en el centro de Italia, junto a 56 municipios de la zona, ha sido uno de los más desastrosos de la reciente historia sísmica italiana; el temblor con una intensidad de 5,9 en la escala de Richter y que duró 32 segundos, ha matado a 309 personas, destruido gran parte de la ciudad y, en particular, el centro histórico, los centros de las numerosas pedanías y los de los otros municipios. Reflexionar hoy sobre las decisiones tomadas para la reconstrucción, las inmediatamente puestas en marcha con la presión de la emergencia, y las vigentes más meditadas, consiente poner a punto una metodología de las cosas por hacer y de las que no se deben hacer, no solo en Italia, sino también en otras situaciones europeas parecidas como, por ejemplo, la de Lorca en Murcia, dañada gravemente por el terremoto de 2011.

Los daños ocasionados por el terremoto de L'Aquila han sido dramáticos y desastrosos. L'Aquila es una ciudad de 73.000 habitantes (al menos estos eran los residentes el día del terremoto), mientras que los otros municipios de la zona afectada tenían aproximadamente la misma población. Es una ciudad de fundación medieval angevina, una guarnición fundamental para el control del centro de Italia por parte de la corte napolitana. Y precisamente el amplio centro histórico, elemento identificativo principal de la ciudad, pero también sede de todos los servicios públicos y privados de la capital y de la zona, ha sido el más afectado y hoy está todavía completamente cerrado con barreras y no se puede acceder a él, salvo en partes muy limitadas. Más de 33.000 habitan-

tes han tenido que abandonar precipitadamente su propia casa y solo una minoría de ellos ha podido volver a ellas; aún hoy, tres años después del terremoto los que residen fuera de su alojamiento, en diferentes situaciones, son 26.400, igual al 36%, un número que aumenta en 6.500 si se consideran también los otros municipios dañados, pero que además hace comprender como los daños mayores se han producido precisamente en L'Aquila y, en particular, en su centro histórico. L'Aquila posee asimismo una gran Universidad, con más de 19.000 estudiantes matriculados, de los que 6.000 son residentes; las sedes del centro histórico están completamente destruidas, incluida la residencia universitaria, bajo cuyos escombros han muerto más de 30 jóvenes, mientras que las sedes externas, más frecuentadas (ingeniería, medicina), han sufrido solamente daños reparables y nunca han dejado de funcionar, excepto los primeros días del desastre.

La emergencia ha representado la fase más crítica de las actuaciones de reconstrucción. No tanto por la falta de recursos que, por el contrario, han sido bastante relevantes, tanto desde el punto de vista financiero (10,6 millardos de € asignados, de los que se han gastado menos del 40%), como del de la solidaridad por parte de otras administraciones, asociaciones y voluntarios, que ha sido verdaderamente excepcional; mientras que la Protección Civil italiana se ha movido con la habitual eficacia. Sin embargo una decisión ha pesado negativamente más que ninguna otra, impuesta explícitamente por el entonces jefe del Gobierno Berlusconi que, contradiciendo las experiencias positivas de intervención en los últimos e igualmente desastrosos [terremotos] italianos (Friuli 1976, Campania – Nápoles 1980 y Umbria – Marcas 1997), ha querido construir rápidamente alrededor de 5.000 nuevas viviendas

completamente amuebladas para 15.000 habitantes, muy costosas (1 millardo de €) proyectadas con particulares tecnologías antisísmicas, distribuidas en 19 emplazamientos, a menudo lejos de la ciudad, sin servicios y sin las más indispensables obras de urbanización. El motivo de esta decisión era solamente de naturaleza política: la voluntad de poner a disposición de los sin techo casas definitivas en poco tiempo (6-8 meses) para demostrar eficacia y capacidad de intervención diferentes de quien había gestionado los precedentes terremotos, junto con la posibilidad de comparecer repetidamente en los *medios de comunicación* en las frecuentes ceremonias de entrega de las casas, con besos, abrazos, botellas de vino en las neveras de las nuevas cocinas, etc. Desmintiendo absolutamente, por tanto, lo realizado en las situaciones precedentes en el Friuli y en la Umbría-Marcas en particular, dos situaciones parecidas a la abruzzesa, donde la decisión había sido la de emprender enseguida la reconstrucción de los centros históricos, recuperando el patrimonio edificatorio histórico, albergando a la población desalojada en alojamientos provisionales pero confortables, generalmente estructuras en madera reutilizables también en el futuro, tras una breve permanencia en condiciones de primera emergencia (tiendas, barracas y alojamientos en hoteles); una solución que en los Abruzos la han utilizado solo 2.800 habitantes de L'Aquila y 4.400 de los otros municipios. Esta decisión —además de retrasar la reconstrucción de la ciudad que habría tenido que empezar antes que nada por el propio centro histórico, volviendo a poner en pie los servicios y actividades, es muy gravosa (las nuevas casas antisísmicas han costado 3.200 €/m², sin contar con el área excluida)— presenta también el problema de cómo reutilizar en el futuro estos nuevos asentamientos, una vez reconstruida la ciudad. Solo una parte de ellos podrían ser reutilizados para otros usos, como la residencia universitaria al estar cerca de las sedes externas de la Universidad, mientras solo una minoría puede completar partes de la ciudad existente porque está adyacente a ella; en cambio, casi la mitad está demasiado poco comunicada (sea por contigüidad física, que relacional) con la ciudad para poder llegar a ser parte integrante de esta.

Pero hay también otros motivos que han frenado la reconstrucción, ligados a una mala *governance* de la misma: una vez cesados los poderes extraordinarios de la Protección Civil, la responsabilidad de la reconstrucción ha pasado al Presidente de la Región en calidad de comisario delegado del Gobierno, asistido por

una Estructura de Misión Técnica, comunicación del Ministerio de Transportes e Infraestructuras¹ (que en Italia tiene asimismo como competencia la responsabilidad de las obras públicas y del gobierno del territorio); una solución que podía ir bien para los municipios de la zona, a menudo de pequeña dimensión y sin estructuras técnicas internas, pero no para la capital que repetidamente ha reivindicado el control de la responsabilidad directa de la reconstrucción. Se ha creado de este modo un conflicto de competencias entre el comisario delegado y el alcalde de la ciudad, que no ha favorecido precisamente el proceso de reconstrucción, ralentizado por otros dos elementos:

- a) El primero relativo al examen de los proyectos de recuperación de los edificios menos dañados, reparables con actuaciones directas (justamente para «conglomerados» y no para unidades inmobiliarias) ha sido completamente externalizado a tres sujetos diferentes que debían verificar la documentación, la congruencia técnica y la económica; además del alto coste de la operación (18 millones de €/año), la falta de coordinación entre los tres sujetos encargados no ha facilitado la instrucción que se debería concluir antes de finales del 2012.
- b) El segundo relativo al conflicto mediado entre el comisario y el alcalde sobre qué instrumentos de planificación utilizar para la reconstrucción, dada la escasa consistencia de los existentes y las divergentes interpretaciones sobre la naturaleza jurídica del instrumento indicado por el decreto ley y por los otros actos administrativos favorables desde el 2009, el «plan de reconstrucción de los centros históricos». Se trata de un instrumento que no existe en la ordenación urbanística italiana ni en la de la Región de los Abruzos, dispuesto solamente por L'Aquila y por otros poquísimos municipios y que el comisario ha interpretado como un verdadero instrumento urbanístico prescriptivo y vinculante, mientras que el alcalde lo ha considerado, con razón, como un instrumento programático, útil para construir los presupuestos plurianuales financieros necesarios y actuables directamente solo para las partes coincidentes con las disposiciones del Plan Regulador General (PRG) vigente, mientras que para las otras actuaciones serían necesarias variantes puntuales, que deberían agilizarse con una norma, que sin embargo la Región, competente en la materia, no ha dispuesto nunca.

¹ El Ministerio de Fomento español (Nota de la t.).

Agotada la experiencia del gobierno Berlusconi (noviembre de 2011), el nuevo «gobierno técnico» guiado por Monti y apoyado por una amplia mayoría parlamentaria *bipartisan* ha decidido asumir la responsabilidad de la reconstrucción, que hoy vuelve a partir sobre bases completamente diferentes, ya sea en lo referente a la *governance* de la reconstrucción, ya sea en lo que atañe al mérito de la misma, confiada a una nueva estrategia urbanística. Aunque se hayan perdido casi tres años.

Por lo que se refiere a la *governance* de la reconstrucción parece indispensable su traslado a las instituciones territoriales democráticamente elegidas; reformando, antes que nada, la actual «cadena» de evaluación de los proyectos que, como se ha recordado, ha presentado distintas críticas. Esto se realizará retomando el análisis de los proyectos en cabeza de los entes antepuestos ordinariamente: Ayuntamiento —Ingenieros Civiles— Direcciones Generales reforzando sus estructuras con encargos a plazo fijo, pero reorganizando asimismo por completo la estructura de gestión con la constitución de una Comisión Dictaminadora (así se ha llamado a la estructura de gestión positivamente experimentada en las actuaciones de reconstrucción tras el terremoto de Nápoles de 1980) en la que participan diferentes sujetos competentes en la instrucción y validación del proyecto, con una lógica interdisciplinaria y una organización operativa decisoria en la que el responsable del procedimiento dirige el proceso, los proyectistas pueden interactuar en tiempo real con los sujetos competentes y los representantes de tales sujetos poseen una autorización decisoria efectiva. Si un mecanismo de gestión de este tipo parece adecuado para L'Aquila, lo mismo no se puede suponer para los otros municipios afectados por el seísmo, que no disponen de significativas estructuras técnicas; en este caso parece oportuno transferir la *governance* de la reconstrucción a la única institución democráticamente elegida que puede garantizar tal tarea, es decir la Provincia de L'Aquila, al menos hasta que no cesen sus actuales funciones en la primavera de 2015, como ha sido dispuesto por una reforma promovida recientemente por el gobierno de Monti que prevé la modificación del papel y del número de las Provincias, en el marco de la reducción del gasto público. Una solución como la presentada, comporta, sin embargo, la presencia también de la figura del *city manager*² que sea capaz de guiar con autoridad, en colaboración con el alcalde (y con el presidente de la Pro-

vincia para los otros municipios), todo el proceso de reconstrucción, desde la definición de una nueva estrategia urbanística, hasta la definición de los proyectos y su aplicación. Una figura que deberá ser seleccionada a través de un concurso de carácter internacional y que se desdoblará, para las necesidades de L'Aquila y para las de los otros municipios golpeados por el seísmo.

En lo relativo al provecho de la reconstrucción, el gobierno italiano está convencido que la misma se deba realizar sobre la base de una estrategia urbanística cuyo fin no solo sea reparar los daños sufridos por el patrimonio edificatorio y el infraestructural, sino para sostener una sustancial perspectiva de renovación del papel que la ciudad y los otros municipios desarrollan en el territorio, pero también de una nueva dimensión de su economía y de los respectivos escenarios de desarrollo.

En particular para L'Aquila, además de los desequilibrios sociales determinados por el terremoto y a los, igualmente graves, infringidos a la economía local, permanecen los precedentes, es decir valen los desequilibrios estructurales de una ciudad desde hace tiempo en estancamiento económico, con un elevado grado de envejecimiento de la población asociado a una renta de pensiones media-base y con una estructura de empleo prevalentemente referida al sector público. Es por tanto necesario delinear una nueva estrategia urbanística, innovadora ya sea en lo referente al modelo del plan que se debe utilizar, ya sea en lo referente al modelo físico-ambiental de la ciudad.

El imprevisto abandono de los habitantes y de las actividades y la prohibición física de entrar en el centro histórico, solo desde hace poco parcialmente reducida, está produciendo no solo un deterioro material progresivo del patrimonio arquitectónico ya muy afectado, pero asimismo un prolongado alejamiento de los usos tradicionales y por lo tanto, en perspectiva, un debilitamiento del significado y de los valores que arriesgan el disminuir de manera profunda los desequilibrios estratificados de la ciudad, con efectos de larga duración de difícil contraste.

El primer punto de la nueva estrategia urbanística debe pues contemplar un compromiso relevante y prioritario para la recuperación del centro histórico, evitando que se continúen privilegiando decisiones alternativas, es decir, siguiendo los pasos de las líneas aplicadas en los estados de emergencia, para dar respuesta

² *City manager*: administrador de la ciudad (Nota de la t.).

a la demanda habitacional de viejos y nuevos habitantes y para restablecer y calificar las grandes funciones públicas. En el centro histórico, el tema de la *civitas*, la «ciudad de los habitantes» con sus connotaciones pasadas pero sobre todo futuras, es importante al menos en cuanto al de la *urbs*, de la «ciudad física» con sus tejidos edificatorios, sus espacios y su materialidad: sin una *civitas* fuerte y regenerada en su composición, motivada y soportada por acciones e incentivos eficaces, proyectada hacia una clara y practicable idea de ciudad, es difícil imaginar que la reconstrucción se haga sin reducirse, en el mejor de los casos, a un parcial, episódico y precario «como y donde estaba» de incierta perspectiva. El futuro del centro histórico es parte integrante de una idea de futuro de toda la ciudad, de la identidad y del papel que se reconoce a todas sus partes y a sus recíprocas relaciones e interdependencias. Sin este horizonte de significado y de acción incluso la reconstrucción del centro histórico arriesga no desplegar totalmente sus potencialidades de regeneración e incluso frustrarse encerrándose en el lecho de un culto testigo dentro de un territorio que lo ignora y asume otras direcciones de desarrollo.

Al mismo tiempo ha tomado forma la idea de L'Aquila como *Smart City*, es decir una ciudad capaz de delinear un marco inteligente e integrado y desarrollar una proyección y una gestión sistémica, precisamente *smart*, para una multiplicidad de acciones que son tradicionalmente concebidas y practicadas separadamente. Esto significa que es necesaria una mirada a la ciudad como conjunto inteligente e integrado de redes materiales e inmateriales, capaces de producir una interacción activa y una estrategia adaptadora entre la ciudad y las necesidades de sus habitantes y beneficiarios, con una idea de sostenibilidad fuertemente centrada por tanto en la calidad de la vida. En suma, una ciudad habitada de nuevo que funciona mejor que antes y, al mismo tiempo, capaz de confirmar los propios valores consolidados produciendo también nuevos.

Incluso en su debilidad estructural, la actual ordenación funcional y social no ha impedido que el centro histórico fuera y sea todavía reconocido como el espacio urbano de valor primario para la comunidad de L'Aquila y para la misma comunidad de beneficiarios temporales representados por la numerosa población estudiantil. Una ordenación que ha sido discutida firmemente por el conjunto de actuaciones posteriores al terremoto y que por tanto impone una decisión sobre su futuro: si hacer referencia al difícil intento de proponer de nuevo

un «como y donde estaba» también de la *mixité* preexistente; o si introducir ulteriores elementos de revitalización que obviamente no nieguen el regreso rápido, necesario y más extendido posible de la función habitacional preexistente, pero que se conjuguen con este a través de la introducción de componentes sociales y funcionales innovadoras, compatibles con el palimpsesto material legible en el centro histórico. La salvaguardia de los tejidos antiguos de la ciudad de trama antigua que expresan la memoria más profunda de la historia urbana no se puede dispersar incluso en presencia de relevantes daños y también si estos tejidos se deben adecuar a las nuevas exigencias de las prestaciones. Se trata pues de declinar la perspectiva de la *Smart City* dentro de una dimensión cultural y procesal creíble e interactuando estrechamente con el proceso de reconstrucción en curso, estimulando una revitalización social y económica y robusteciendo así el citado proceso; para hacer esto no basta una acupuntura inteligente y orientada a la prefiguración de nuevos modelos habitacionales en los tejidos históricos, sino que también es indispensable la reorganización de las redes infraestructurales que constituyen la traza más importante del centro histórico motor de la *Smart City*.

La coexistencia racional de los servicios subterráneos en el subsuelo de las calles del centro histórico debe contemplar ciertamente mejorar el impacto que su gestión separada y fragmentaria produce en el espacio urbano, experimentando galerías unificadas en que alojarlos limitando así la presencia en superficie y la reconstrucción continua de las calles caso por caso, red por red; mientras que para cada complejo edificado, se prevé la dotación de conexiones a la red televisiva, evitando antenas y parábolas individuales. Esta acción debe asimismo prever una inversión en el cableado con banda ancha o anchísima a través de fibras ópticas para garantizar adecuadas velocidades de conexión que, como es sabido, es un requisito irrenunciable para la difusión de algunos servicios informáticos avanzados y constituye ya un factor atractivo indispensable para la localización y la generación de actividades en el sector servicios avanzado. La presencia de una infraestructura digital urbana puede en cambio garantizar algunos servicios inteligentes en el campo de la iluminación pública, pero puede consentir igualmente un uso difuso en el abastecimiento de servicios al habitante, al turista y como quiera que sea al beneficiario del centro histórico, capaz de ofrecer conocimientos puestos al día sobre una serie de actividades y fenómenos de la ciudad, garantizar

una interfaz y la provisión de servicios de la administración pública, desarrollar una social network urbana y actividades de comunicación entre los ciudadanos.

Al mismo tiempo, una inversión en la red avanzada de servicios subterráneos permitiría el alojamiento de una red de distribución de la energía generada por una central de combustión de biomásas (ya programada por la Región de los Abruzos), mientras que el control del sistema de las aguas se puede dirigir a la reducción de los consumos hídricos a través del reciclaje de las aguas de lluvia para usos colectivos o domésticos, como el mantenimiento de las zonas verdes públicas y privadas. También el ciclo de los residuos podría formar parte de esta estrategia a través de la adopción de un sistema de eliminación neumática asociado a sistemas de control remoto.

En cuanto al provecho de la nueva estrategia urbanística, deberá afrontar, sobre todo, el proceso de acentuada expansión urbana en acto, debida, pero no solo, a la histórica presencia de las numerosas pedanías y que las actuaciones realizadas en el periodo de emergencia post terremoto han acentuado negativamente. Sin embargo el objetivo no debe ser el de compactar esta ordenación dispersa, sino, por el contrario, el de mantener su carácter policéntrico, reforzando algunas polaridades ya presentes en la ordenación urbana, junto a las necesarias actuaciones de recomposición, consolidación y terminación de las partes de la ciudad más desarticuladas, para garantizar una mayor dotación de los servicios y una mejor calidad urbana gracias a nuevas y calificadas dotaciones de espacio público y asegurando las condiciones para mejorar prestaciones energéticas en los tejidos urbanos. Una ordenación que se apoyará en las dos redes principales que representan la armadura fundamental, la red de las infraestructuras (y de la movilidad en particular) y la red ecológica: la primera para garantizar la mejor accesibilidad posible a la ciudad y a su territorio haciendo así posibles por tanto nuevas opciones de desarrollo y una nueva eficiencia global de la ciudad; la segunda para garantizar la sostenibilidad ambiental de la ordenación actual y la del futuro.

De todos modos, será decisivo para el futuro el nuevo *sistema de infraestructuras de la movilidad* con el potenciamiento de la red vial, la reutilización de la ferroviaria incluso para el transporte urbano con un servicio cuya cadencia sea de 30' y 10 estaciones de las cuales 6 de nueva creación, la potenciación del trans-

porte público local con la realización de una red de *metrobús* (los BHLS³ europeos), la peatonalización del centro histórico apoyada por dos líneas de microbuses «ecocompatibles» (eléctricos). En este primer sistema la nueva estrategia urbanística flanqueará el *sistema ambiental*, organizado en forma de «red ecológica» que integra las áreas de más alto valor natural (los parques urbanos existentes y los de nueva creación) en las zonas verdes internas de los tejidos urbanos (zonas verdes de vecindad, áreas deportivas, parques de barrio). Se recurre para ello a distintas tipologías de vínculos ambientales como las zonas verdes lineales, los tramos de viabilidad con arbolado y los parterres verdes. Mientras tanto, por lo que se refiere al sistema urbanístico, además de la reconstrucción innovadora del centro histórico, el objetivo, ya recordado, es el de reforzar la ordenación policéntrica de la ciudad, recuperando la mayor parte de las actuaciones realizadas en los tres últimos años.

Por último en lo concerniente al plan que se utilizará, debe superarse la dificultad debida al hecho de que la Región de los Abruzos no está entre las que han reformado su propia ley urbanística desdoblado el plan urbanístico en una componente *estructural*, general y programática y una *operativa*, prescriptiva y conformadora de los derechos edificatorios, pero aún utiliza un instrumento exclusivamente regulador, completamente prescriptivo y conformador (el PRG), ineficiente y ya superado, mientras que el modelo reformado garantiza la máxima flexibilidad ejecutiva, bastante adecuada a las actuaciones de transformación urbana o de reconstrucción innovadora como las necesarias a L'Aquila. En el periodo, probablemente no breve, que la Región de los Abruzos utilizará para aprobar la propia reforma, con el apremio del gobierno, deberá asumirse por la Región una medida urgente que defina un modelo de plan transitorio basado en un *masterplan* programático relativo a todos los tejidos urbanos y cada uno de los edificios dañados, que consienta la reconstrucción directa cuando haya coincidencia con los instrumentos urbanísticos vigentes, o como variante con un procedimiento acelerado cuando esto no se verifique; garantizando, al mismo tiempo, también la construcción del necesario presupuesto plurianual financiero.

01.04.2012

Traducción del italiano Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO
Revisión Graziella TROVATO

³ *Buses with a high level of service*: autobuses con un alto nivel de servicio (Nota de la t.).