

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022

Págs. 641-664

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.7>

CC BY-NC-ND



# Regenerar las áreas militares enajenadas desde finales del siglo XX hasta la actualidad: el caso italiano

Federico CAMERIN

Investigador postdoctoral Margarita Salas  
Universidad de Valladolid- Universidad Politécnica de Madrid. Departamento de Urbanística  
y Ordenación del Territorio-Grupo de Investigación en Arquitectura,  
Urbanismo y Sostenibilidad (DUyOT-GIAU+S)

**Resumen:** El objetivo del texto es contextualizar las políticas de enajenación de las propiedades militares en Italia y argumentar las dificultades de la efectiva reutilización de estos bienes inmuebles. A través de específicos análisis de desk research, trabajo de campo y de archivo, se analiza críticamente la normativa proporcionada por los varios Gobiernos italianos en la materia entre finales del siglo XX hasta la actualidad, y, segundo, se examinan unos casos de estudios concretos para detectar la evolución de los mecanismos y de los problemas de actuación de las políticas de abandono-regeneración de los vacíos militares. No obstante, varias tentativas de acelerar el proceso de enajenación, los resultados de las políticas de enajenación han sido escasos en cuanto se han encontrado dificultades a la hora de implementarse en el planeamiento territorial y en la financiación de las obras de reconversión.

**Palabras clave:** Legislación; Políticas públicas; Ministerio de Defensa italiano; Abandono; Región de Véneto

Recibido: 24.03.2021; Revisado: 18.06.2021;  
Correo electrónico: [federico.camerin@uva.es](mailto:federico.camerin@uva.es)  
Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8659-3761>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

Federico Camerin ha realizado este trabajo en el marco del proyecto "La Regeneración Urbana como una nueva versión de los Programas de Renovación Urbana. Logros y fracasos". Este contrato está cofinanciado por el Ministerio de Universidades en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, por la Unión Europea – NextGenerationEU y por la Universidad de Valladolid.

## Regenerating former military sites from the late XX century onwards: the Italian case

**Abstract:** The work aims to understand the disposal policies of military-owned assets in Italy and to argue the difficulties of the effective reuse of these assets. Based on specific desk research, fieldwork and archival work, this study has two main focus. First, it critically analyses the regulations provided by the various Italian governments between the late 20th century and today. Second, it examines some case studies to detect the evolution of the mechanisms and the problems of implementation of the policies of abandonment-regeneration of military sites. Although several attempts to accelerate the disposal process, the results have been poor due to the difficulties encountered in the implementation of territorial planning and in the financing of conversion works.

**Keywords:** Legislation; Public policies; Italian Ministry of Defence ; Abandonment; Veneto Region

### 1. Introducción

En Italia, así como en otros países europeos, desde finales del siglo pasado se promueven iniciativas legislativas en materia de enajenación de las propiedades militares declaradas innecesarias para los fines del Ministerio de Defensa (BICC, 1997; BRANDIS & al., 2005; BAGAEEN & CLARK, 2016; CLARK, MARKS & BERNARD, 2020). A partir de las propuestas de Ley de 1972 y 1989 y de la promulgación del primer programa de enajenación de 1997, las medidas adoptadas se han ido caracterizando por una producción normativa impulsiva, aunque inconsistente. Además, a lo largo del tiempo, las diferentes leyes establecen y modifican mecanismos burocráticos y urbanísticos de los procedimientos de venta y reutilización, así como sus objetivos monetarios, integrando a menudo las tareas de los actores responsables de su gestión.

A través del análisis de las disposiciones normativas emanadas por el Gobierno italiano, de los informes de la “IV Comisión Defensa” de 1999 (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999)<sup>1</sup> y de la Corte dei Conti de 2003 y 2017<sup>2</sup>, y de específicos trabajos de campo y de archivo en seis municipios de la Región de Véneto, se van a poner en relieve las características del largo período dedicado a la enajenación del patrimonio inmobiliario del Ministerio de Defensa<sup>3</sup>. Basándose en un

análisis pormenorizado sobre la normativa (sección 2), se ponen en evidencia las vicisitudes de los casos de estudio (sección 3) con la finalidad de demostrar los aspectos más destacados del proceso de enajenación y reutilización de las propiedades militares en Italia.

### 2. El programa de enajenación de los bienes inmuebles del Ministerio de Defensa

#### 2.1 Las propuestas de Leyes de 1972 y 1989 y la investigación de la “Comisión Cassese” de 1986

En Italia hay dos acontecimientos a partir de los cuales empieza el lento proceso de enajenación de las propiedades militares: los proyectos de Ley n.º 148 de 6 de julio de 1972 y n. 1740 de 4 de mayo de 1989 que, sin embargo, no se convierten en Leyes.

La primera propuesta de Ley se promueve en 1972, bajo el título “Enajenación de propiedades militares y asignación de fondos para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas” (SENATO DELLA REPUBBLICA, 1972) y prevé el posible abandono

<sup>1</sup> La *Commissione IV Difesa* es un órgano de control estatal compuesto por los representantes políticos de los partidos italianos que se ocupa de todas las cuestiones que tienen que ver con el Ministerio de Defensa. El Parlamento encarga a esta Comisión la investigación y la evaluación del programa de enajenación de la Ley de Finanzas para 1997 para individualizar los problemas de actuación y las posibles soluciones. La investigación se lleva a cabo entre el 13 de enero y el 27 de julio de 1997, a través de 12 sesiones en las cuales

se interrogan 22 representantes de instituciones estatales y locales involucradas en este programa.

<sup>2</sup> La *Corte dei Conti* (<http://www.corteconti.it/>) es el órgano constitucional del Estado italiano con funciones de control y de jurisdicción.

<sup>3</sup> En este análisis hay una falta de datos accesibles sobre las características de los inmuebles militares (tamaño, ubicación, superficie construida, espacios abiertos, volúmenes, etc.) debido a cuestiones de secreto militar.

Edificios					Terrenos		
Residencia I	No residencial	Terrenos adyacentes		Total	Equipados	No equipados	Total
		Residencia I	No residencial				
Superficie (metros cuadrados)							
1.249.174*	112.098.645 *	3.293.941	230.703.91 6	347.345.67 6	289.950.82 6	448.236.43 2	738.187.25 8
Valor (Liras/millones)							
1.062.204	6.709.475	/	/	7.771.679	9.891.159	1.097.679	10.988.838

FIG. 1/ **Elaboración de los datos de la Comisión Cassese sobre la consistencia del patrimonio del Ministerio de Defensa**<sup>5</sup>

Fuente: Reelaboración propia a partir de CARRER (1988: 8-9).

y subasta de 351 propiedades (221 del Ejército de Tierra, 85 de la Armada y 45 del Ejército del Aire) debido al estado vetusto de esos bienes, que ya en aquel entonces se clasifican como innecesarios o inadecuados.

Más de una década después, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 1985 instituye la "Comisión de Investigación sobre el Patrimonio Inmobiliario Público", la llamada "Comisión Cassese" con la tarea de llevar a cabo una encuesta sobre los bienes inmuebles públicos (CASSESE, 1986). Dos años de trabajo llevan al primer censo, aunque aproximativo, del patrimonio inmobiliario público italiano (CARRER, 1988)<sup>4</sup>. La Comisión Cassese publica algunos datos sobre el patrimonio perteneciente al Ministerio de la Defensa, es decir, la suma de las superficies en metros cuadrados y su valor monetario, distinguiendo el patrimonio poseído entre edificaciones y terrenos (FIG. 1). Aun así, estos datos resultan inadecuados para entender la verdadera consistencia de las propiedades militares en Italia.

La segunda propuesta de Ley se introduce en el mayo de 1989, titulándose "Modernización y redistribución territorial de cuarteles e infraestructuras militares a través de un plan extraordinario de financiación decenal y subastas de inmuebles que ya son innecesarios para la Defensa". Éste resulta ser un texto más complejo con respecto al precedente, además de haberse planteado a través de un intenso debate (AA.VV., 1979; CHIAPPETTI, 1980; AA.VV., 1981; AA.VV., 1986, AA.VV., 1989). En la introducción a la propuesta (SENATO DELLA REPUBBLICA, 1989: 1-2) se afirma que, en base al nuevo papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad civil en relación con el nuevo contexto geopolítico hacia el 2000, cabe

reconsiderar la estructura del servicio militar y su distribución en el territorio nacional a través de un plan de modernización y redistribución de los asentamientos militares. Si por un lado se prioriza el reequilibrio de la distribución de las Fuerzas Armadas en el territorio, por el otro lado se considera igualmente importante el objetivo de liberar de la presencia militar los centros históricos de las ciudades capitales italianas y sus perímetros. Es decir, se trata de restituir suelos a las ciudades para fomentar nuevos equipamientos y obras para los ciudadanos, operaciones claramente obstaculizadas o impedidas por las limitaciones impuestas por los asentamientos militares.

Estos temas empiezan a tener una gran relevancia cultural y socioeconómica en la década de 1980, en cuanto la restitución de las áreas militares está vinculada al futuro de la programación y planificación urbana y territorial, que también puede incidir en la mejora de la calidad de vidas de millones de ciudadanos. De todos modos, en esta propuesta de Ley (SENATO DELLA REPUBBLICA, 1989: 2) se pone en relieve un potencial riesgo que puede afectar al proceso de restitución de las propiedades militares a los territorios de pertinencia, es decir, la falta de una disciplina general para regular simultáneamente la reutilización de áreas y asentamientos productivos obsoletos distribuidos dentro de las ciudades (sean almacenes, colegios, ferrovías, industrias, militares, etc.) (SECCHI & al., 1984; OLIVA, 1988). De hecho, en este texto, se pone en relieve una conciencia general de que la gestión y el control de los grandes procesos inmobiliarios en áreas urbanas y metropolitanas están regulados a través de la desregulación y que cabe poner freno a la expansión "extensiva" que caracteriza el proceso de transformación del territorio italiano

<sup>4</sup> Los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Cassese se publican en BIAGINI & COMOGLIO & TREBESCHI (1990) y AA.VV. (1992).

<sup>5</sup> Datos obtenidos por parte de la Comisión Cassese directamente del Ministerio de Defensa, cuyo valor remite a una evaluación de 1985.

de finales de 1980 (CAMPOS VENUTI & OLIVA, 1993; DELLA SETA & SALZANO, 1993). Y este es un riesgo que puede ocurrir también con las grandes propiedades militares, que a lo largo del siglo XX se han ido paulatinamente configurando como “lugares estratégicos” para la posible realización de nuevos proyectos urbanos.

La propuesta de Ley de 1989 promueve el abandono y enajenación de más de mil infraestructuras de las Fuerzas Armadas, por un total de unas 35.000 hectáreas<sup>6</sup>, para incentivar su reconversión a uso civil (público o privado) según las previsiones de los instrumentos de planificación urbana de acuerdo con las Regiones, provincias y autoridades locales (artículo 1). Se trata de un programa decenal para el abandono, la permuta y la enajenación de los inmuebles al cual debe corresponder la modernización, relocalización y construcción de nuevos cuarteles (artículo 2). En particular, se prevé la publicación de un listado de propiedades “enajenables” y su comunicación a los municipios, provincias y regiones afectadas. Si estas administraciones territoriales tienen la intención de negociar el nuevo uso público de cada inmueble, tienen un período específico de 90 días dentro del cual enviar sus peticiones para la adquisición (artículo 7) o la permuta (artículo 8). El mismo artículo 8 ordena la concesión de préstamos por parte del banco Cassa depositi e prestiti para financiar los convenios entre los entes, por un total de hasta 1.500 mil millones de liras, correspondientes a 1.545.497.270 euros. Si los entes territoriales no tienen interés en negociar la reutilización de las propiedades inscritas en el plan, se prevé la puesta en el mercado de los inmuebles a actores privados a través de subasta (artículo 9). En cualquier caso, antes de la venta, se debe estipular un acuerdo entre el

Ministerio de Defensa y los organismos públicos territoriales afectados por el abandono militar, cuya finalidad es la de determinar el nuevo uso de la propiedad, que sea conveniente para la Defensa, y al mismo tiempo coherente con las necesidades socio-económicas y urbanas del contexto de ubicación. Y, finalmente, los artículos 15 y 16 organizan la dotación financiera del programa entre 1989 y 1998 (FIG. 2), para un desembolso total de 2.500 mil millones de liras (2.575.828.784,21 euros).

## 2.2 Las Leyes de la década de 1990

La década de 1990 representa un momento clave en el proceso de aceleración de los procesos de privatización de los servicios públicos y la enajenación del patrimonio inmobiliario público del Estado italiano (QUARTA, 2016: 617). En 1990 el documento de programación económica y financiera para el trienio 1991-1993 establece que el reequilibrio total de las cuentas públicas requiere una adaptación a las medidas ya adoptadas en otros países europeos, destinadas a acercar la presión fiscal al nivel de estos (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 1990). Por eso, una de las medidas a adoptar para la consolidación de las finanzas públicas es la enajenación de parte de la inmensa propiedad estatal y una profunda revisión de los procedimientos de gestión del patrimonio activo.

Aun así, no es hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (PARLAMENTO ITALIANO, 1996) que se inicia “oficialmente” la temporada de la enajenación del patrimonio inmobiliario de la Defensa. A partir de entonces, se fija una importante atención en los cuarteles y, en general, en las instalaciones militares construidas durante las décadas de desarrollo urbano de las ciudades de los siglos XIX y XX, consideradas potencialmente de alto valor económico.

Año	Dotación financiera del programa (liras al 1989)	Dotación financiera del programa (euros actualizados)
1989	50.000.000.000	51.516.575,68
1990	200.000.000.000	19.418.779,41
1991	290.000.000.000	264.648.008,80
1992-1998	280.000.000.000 (cada año)	242.362.893,60
Total	2.500.000.000.000	2.575.828.784,21

FIG. 2/ Dotación financiera del programa de enajenación de 1989

Fuente: Reelaboración propia a partir de SENATO DELLA REPUBBLICA (1989: 12).

<sup>6</sup> Si bien la propuesta de Ley de 1972 fue acompañada por un inventario de los bienes a enajenar, la propuesta de Ley

de 1989 no se ha emitido con un inventario público de estas mil infraestructuras a enajenar.

El enfoque de la Ley n.º. 662/1996 no pone en primer lugar la necesidad de enajenar las propiedades militares para reducir la deuda pública, sino de proveer recursos financieros para el proceso de modernización, profesionalización, racionalización y reestructuración del Ministerio de Defensa. Esta normativa encomienda un papel decisivo fundamental sobre la futura utilización del patrimonio militar para abandonar a los actores territoriales (a nivel regional, provincial y local), los cuales, de manera conjunta con las administraciones estatales involucradas, deben propulsar las operaciones de cambio de uso de las grandes propiedades militares, una fase a la cual debería seguir una potencial subasta. Este planteamiento de la cuestión, evidenciado por la CORTE DEI CONTI (2017: 18), impone nuevas responsabilidades a los actores públicos implicados sobre una pluralidad de intereses en relación con la mejor utilización de los bienes, teniendo en cuenta sus características, el contexto de su ubicación y los intereses públicos, privados, sociales y económicos involucrados. Esto requiere decisiones transparentes y participativas para no generar conflictos que ocurren en torno a los procesos de enajenación y de transformación urbana. En ausencia de tales condiciones, la gran parte de los proyectos permanecerán sin actuación, alcanzando objetivos insatisfactorios con respecto a las expectativas.

El artículo 3, párrafo 112 de la Ley n.º. 662/1996 prevé la puesta en marcha de un programa de enajenación de bienes inmuebles para reorganizar y financiar la gestión del patrimonio inmobiliario de las Fuerzas Armadas a través de la identificación de las propiedades enajenables por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM) en base a la propuesta del Ministro de Defensa. En cuanto a los procedimientos, el mismo artículo 3 de la Ley n.º. 622/1996 establece lo siguiente:

- la gestión de los bienes militares (que incluye acciones como la enajenación, la permuta y la “valorización”<sup>7</sup>) se puede llevar a cabo a través de la asignación a empresas con accionariado mayoritariamente público en el sector inmobiliario, simplificando los procedimientos que se remontan a la Ley n.º. 783/1908 y en su reglamento de aplicación n.º. 454/1909 (y modificaciones posteriores);

<sup>7</sup> En italiano “valorizzazione”. Esta operación permite el aumento del atractivo de las propiedades en el mercado inmobiliario a través del cambio de uso, la definición de los volúmenes edificables y de la cuantía de áreas que se pondrán a disposición de las administraciones locales para la realización de equipamientos. Esta operación también significa acelerar los tiempos necesarios para que los posibles compradores obtengan el permiso de construcción, reduciéndose a unos pocos meses.

- llevar a cabo los “acuerdos de programa” para la valorización o la permuta de las propiedades militares según las disposiciones del artículo 27 de la Ley n.º. 142/1990 (párrafo 112, letra b)<sup>8</sup>.

Además, el artículo 3, párrafo 113, de la Ley n.º. 662/1996 otorga a las autoridades territoriales locales la posibilidad de ejercer el llamado “derecho de prioridad” en el caso de que estén interesadas a adquirir las propiedades militares. El párrafo 114 del mismo artículo estipula finalmente que los inmuebles militares ubicados en regiones con estatus especial<sup>9</sup> tienen un procedimiento distinto (FIG. 3).



FIG. 3/ Ejemplo de cuartel abandonado en la Región con estatus especial Friul-Venecia Julia. El cuartel Sbaiz de Visco, provincia de Udine.

Fuente: Fotografía de Federico CAMERIN (2021)

La disciplina planteada en 1996 permanece unificada y coherente hasta 2003, siguiendo conceptualmente el esquema “cambio de destinación de uso-enajenación-venta” de los bienes militares (a través de la asignación de esta tarea a empresas con accionariado mayoritariamente público). Este marco normativo se compone por cuatro leyes: primero, el artículo 3, párrafos 112 y 113 de la Ley n.º. 662/1996; segundo, los artículos 32 y 44 de la Ley n.º. 448/1998; tercero, el artículo 4, párrafo 11 de la Ley n.º. 448/1999; y, finalmente, el artículo 43, párrafos 7, 8, 9 y 10 de la Ley 388/2000:

<sup>8</sup> El acuerdo de programa prevé un mecanismo de incentiva-ción: a las entidades locales se puede reconocer una cuota no superior al 20 por ciento del valor de un inmueble como resultado de la valoración, utilizable como descuento en el precio de adquisición de otros inmuebles incluidos en el acuerdo y/o para obras de manutención y recalificación urbana.

<sup>9</sup> Cerdeña, Friul-Venecia Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y Valle de Aosta.

- el artículo 32 de la Ley nº. 448/1998 establece que los inmuebles de la Defensa deben ser sometidos a la disciplina de los bienes del Dominio del Estado que presentan un interés histórico-artístico para garantizar una propiedad pública (en general en manos de los Ayuntamientos) y un uso público en consonancia con el valor cultural del inmueble. El artículo 44 disciplina la continuación del programa de enajenación en conformidad con las disposiciones del artículo 3, párrafo 112, de la Ley 662/1996, introduciendo algunos cambios respecto al procedimiento de enajenación y redistribución de los recursos derivados de la enajenación. El párrafo 3 del artículo 44 otorga el derecho de prioridad<sup>10</sup> a los Ayuntamientos, Regiones y Provincias en cuyo territorio se encuentran los bienes militares. En seguida, el párrafo 4 define la asignación de los ingresos resultantes de las enajenaciones (por un total de 1.400 mil millones de liras<sup>11</sup>, hoy día unos 986.949.134,16 de euros) para poner en marcha la profesionalización de las Fuerzas Armadas (COMMISSIONE IV DIFESA, 1997);
- la Ley nº. 448/1999 modifica e integra al artículo 44, apartado 3 de la Ley nº. 448/1998 en cuanto se establece que el arco temporal concedido a los entes territoriales para ejercer el derecho de prioridad se acorta de 3 meses a 45 días desde su notificación. Los entes territoriales, en el momento de la adquisición de los bienes de la Defensa, deben garantizar la destinación de uso público para al menos 30 años;
- el artículo 43, párrafos 7-11, 14, 16 y 17, de la Ley nº. 388 de 23 de diciembre de 2000 contiene disposiciones sobre la enajenación de las propiedades de la Defensa. En particular, el párrafo 8 inserta el párrafo 1-bis en el artículo 44 de la Ley nº. 448 de 1998, estableciendo la introducción de un nuevo procedimiento para la identificación de los activos enajenables, que puede utilizarse como alternativa a reglas generales descritas en las dos Leyes antecedentes. De hecho, se establece que la enajenación (y la estimación del valor monetario) se puede realizar a través de un

organismo llamado *conferenza dei servizi* (conferencias de servicios)<sup>12</sup> compuesto por los representantes del Ministerio de Defensa y de las administraciones públicas e territoriales interesadas. En una óptica de simplificación de los procedimientos, el párrafo 9 establece que el Ministerio de Defensa puede enajenar activos que estén incluidos o no en el procedimiento de la Ley nº. 662/1996 a través de una negociación con operadores privados solamente en el caso en que el valor sea inferior a 200.000 euros. Finalmente, el párrafo 14 prevé el derecho del Ministerio de Defensa a contratar una empresa de participación estatal para realizar las actividades de enajenación.

### 2.3 La actuación de las previsiones legislativas

El DPCM de 11 de agosto de 1997 actúa las previsiones de la Ley nº. 662/1996 (MINISTERO DELLA DIFESA, 1999). Este decreto contiene una lista de 302 inmuebles, definidos “potencialmente enajenables”, por un valor presunto de un billón de liras (aproximadamente 720 millones de euros), distribuidos en todo el territorio nacional (excluidas las Regiones con estatus especial). Resulta que, de los 302 bienes, 238 ya no se utilizan en aquella época y, por lo tanto, se consideran inmediatamente enajenables, mientras que los otros 64 inmuebles se caracterizan por dos situaciones. Primero, algunos ya resultan incluidos en anteriores negociaciones con las administraciones locales. Segundo, otras áreas militares se siguen utilizando por parte de las Fuerzas Armadas aunque clasificándose como instalaciones “innecesarias”. En este contexto hay que subrayar la eventual presencia de edificios que puede que presenten vínculos culturales dentro de los recintos militares, así que para esta casuística se debe incluir el Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales. La participación de este organismo estatal tiene lugar a través de un informe enviado al Ministerio de Defensa con un listado de bienes con algún nivel de protección<sup>13</sup>. De los 302 bienes

<sup>10</sup> Para ejercerse dentro de los tres meses posteriores a la notificación de la determinación del valor monetario de la propiedad por parte del Ministerio de Defensa.

<sup>11</sup> Para entregar al Ministerio de Hacienda, que en seguida se va a ocupar de la reasignación al Ministerio de Defensa.

<sup>12</sup> La *conferenza dei servizi* es un mecanismo disciplinado por los artículos 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater y 14 quinquies de la Ley nº. 241 del 1990. Su finalidad es agilizar las decisiones que implican una multiplicidad de intereses y, en consecuencia, una pluralidad de estructuras administrativas (por ejemplo, Ayuntamientos, Regiones, Provincias, Ministerios, Universidades, Fuerzas Armadas, etc.). La conferencia de

servicios es, por tanto, una herramienta útil para promover una toma de decisión mediante la participación simultánea de las distintas administraciones, cada una en su competencia.

<sup>13</sup> Primero, de manera provisional, con el informe A12455 de 19 de mayo de 1999 y, posteriormente, con el definitivo informe 4294 de 9 de agosto de 1999 (CORTE DEI CONTI, 2003: 24). Según el entonces Vicejefe de Defensa Gianfranco Ottogalli (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 14), «por lo que merece a los vínculos, que han sido para nosotros una fuente de preocupación, intentaremos mejorar las relaciones sobre todo para obtener una respuesta rápida por parte del Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales».

inmuebles de la lista del Ministerio de Defensa, se reconoce un nivel de protección a 106 de ellos, en conformidad con la Ley n.º 1089 de 1939. Por lo tanto, antes de ser declarados enajenables, se debe realizar un procedimiento especial para la autorización a la enajenación. De los 106 inmuebles, 34 resultan formalmente protegidos y 72 evaluados de interés histórico-artístico. De todas formas, los restantes 196 no tienen ningún tipo de valor histórico-artístico y resultan inmediatamente enajenables.

Tras una evaluación actualizada de las necesidades estructurales y de infraestructura de las Fuerzas Armadas en base al informe del Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales, se necesitan adoptar dos decretos más:

- el DPCM de 12 de septiembre de 2000 (PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2000) añade a la lista de 1997 otros 20 inmuebles, 11 para la permuta y 9 para la venta;
- el DPCM de 12 de enero de 2002 (PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2002) excluye del programa de enajenación 10 propiedades (FIG. 4), modificándose además el nombre de cuatro propiedades incluidas en el programa.



FIG. 4/ El antiguo hospital militar de Piacenza, uno de los 10 sitios militares excluido del programa de enajenación de 1997 por parte del DPCM de 12 de enero de 2002.

Fuente: Fotografía de Federico CAMERIN (2017)

Otra cuestión más, en relación a las previsiones del artículo 3 de la Ley n.º 622/1996, se refiere a la “empresa con capital predominantemente público, con una cualificación profesional particular y experiencia comercial en el sector inmobiliario, a la cual

corresponde la tarea de administrar el programa de enajenación de bienes inmuebles de la Defensa” (CORTE DEI CONTI, 2003: 17). El 23 de enero de 1998 tiene lugar la licitación para la selección de la empresa, resultando ganadora la sociedad “CONSAP - Distribuidora de Servicios Públicos de Seguros – SpA”. El acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la CONSAP n. 1197 de 6 de marzo de 1998 se prorroga, con modificaciones y adiciones, hasta el 2 de marzo de 2002, incluso con ulterior prórroga hasta el 31 de diciembre de 2003<sup>14</sup>.

## 2.4 Los problemas para la actuación del programa de enajenación

El objetivo principal de la fase normativa 1997-2003 es predominantemente financiero. A lo largo de este período se afirman varias veces que la intención del programa de enajenación es encontrar recursos financieros para 1.400 mil millones de liras debido a los recortes aplicados al presupuesto de la Defensa a partir de 1989 para poner en marcha un nuevo modelo de defensa<sup>15</sup>. Según los debates en sede parlamentaria (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 26, 31, 82 y 84), la previsión de ingresar esta cifra parece demasiado optimista, debido a la dificultad de interacción entre los niveles estatales (Ministerios de Defensa, de las Finanzas, de Hacienda, del Interior, de Bienes y Actividades Culturales) y entre el nivel estatal y territorial (Regiones, Provincias, Ayuntamientos), además de encontrarse en una situación difícil por la recesión del mercado inmobiliario italiano de la década de 1990 (BALDINELLI, GANGERI & LEANDRI, 1998). Éste es el contexto en que se desarrolla el programa, influyendo definitivamente en las decisiones sobre el futuro de partes importantes del territorio italiano. Incluso en este escenario se establecen los precios de venta de los activos militares, cuya evaluación se remite prevalentemente a la lógica del mercado inmobiliario, que pueden subir debido a la concurrencia, o bajar si los compradores no están dispuestos a pagar la cuota prefijada (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 29). En la actuación del programa surgen dos tipos de conflictos, que llevan irremediablemente al retraso de la puesta en marcha de las operaciones para la venta de las propiedades militares. Primero, la relación entre los niveles estatales y niveles estatales-locales en la gestión de los procesos y, segundo, el interés histórico-artístico de los inmuebles.

<sup>14</sup> El resultado de la licitación se recurre por parte de otras sociedades al Tribunal Administrativo Regional de Lacio y el resultado inicial se confirma solamente el 1 de junio de 1998.

<sup>15</sup> En 1999 se supone que el esfuerzo económico total para la revisión y renovación del Ministerio de Defensa se acerca a los 9 billones cada año, frente a los 5,5 billones efectivamente otorgados (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 87).

### 2.4.1 Conflictos entre administraciones y entre Leyes

Por lo que respecta a las relaciones del Ministerio de Defensa con las entidades locales, frente a las previsiones normativas de la Ley de Finanzas de 1996, el año siguiente se aprueba una Ley que complica la cuestión de la asignación de las instalaciones militares a las administraciones locales. Se trata del artículo 17, apartado 65, de la Ley n.º. 127/1997<sup>16</sup> sobre la transferencia a título gratuito a las autoridades locales de edificios militares que han estado sin efectivo uso durante al menos diez años. Si bien se prevé que a este procedimiento se excluyan los bienes ya insertados en el programa de la Ley n.º. 622/1996, algunas entidades locales consideran legítimo adquirir las propiedades militares que se localizan en sus territorios de forma gratuita o, al menos, a un precio muy reducido. Este potencial superposición normativa lleva a un intercambio de correspondencia entre la sociedad CONSAP y las administraciones locales, requiriendo incluso la participación del Ministerio de Defensa e del Colegio de Abogados del Estado.

Otro elemento de inercia remite a una cuestión previa a la introducción de la Ley de Finanzas de 1997: se trata de la concesión en uso de varias propiedades, no siempre mediante actos formales, a las administraciones locales, que hasta 1997 han llevado a cabo acciones de mantenimiento o mejora sobre las instalaciones militares. En estos casos, las administraciones concesionarias consideran tener derecho a comprar el inmueble a precio reducido según los gastos incurridos. Frente a esta situación, los municipios a menudo operan el cambio de destinación de uso de las propiedades militares en los instrumentos urbanísticos (asignándole un uso público, en la forma de equipamientos y espacios verdes<sup>17</sup>), disminuyendo el valor económico y las posibles ganancias esperadas por el programa de enajenación.

La introducción del “derecho de prioridad” a las administraciones locales por parte de la Ley n.º. 448/1998 para simplificar la gestión

administrativa de la enajenación, reducir el número de inmuebles para subastar y el tiempo para firmar el contrato de asignación a las entidades locales implica que las autoridades locales actúen de dos diferentes formas. Primero, puede que se desinteresen de este derecho, limitándose a señalar un interés general en la adquisición, solicitar aclaraciones, proponer reuniones para acordar modalidades particulares o incluso para tratar el precio de venta. Segundo, los ayuntamientos ejercen el derecho de prioridad, aunque señalando que están todavía pendientes de la asignación de financiación pública, sea a través de la concesión de préstamos, sea de contribuciones estatales o regionales. Ambos casos contribuyen a determinar un estado de incertidumbre con respecto a la definición del proceso para aplicar el derecho de prioridad, además de implicar un considerable alargamiento de los tiempos de actuación de la asignación de las instalaciones militares a las autoridades locales. Otros problemas surgen cuando una administración estatal se interesa por el patrimonio militar. Es el caso del Ministerio del Interior que se encuentra en una situación similar de recorte a su posibilidad de gasto para renovar y adquirir inmuebles. Primero, el mismo departamento debería esperar las decisiones de las administraciones locales sobre el futuro de los patrimonios militares y, segundo, pagar una suma de dinero para apropiarse de inmuebles ya de propiedad estatal aptos satisfacer las exigencias del Departamento de Bomberos, fase a la cual debe seguir las obras de reconversión a expensas del mismo organismo estatal<sup>18</sup>.

La posibilidad de convocar conferencias de servicios para establecer el precio de venta de las propiedades del Ministerio de Defensa a cuya adquisición estén interesadas las administraciones públicas (Ley de Finanzas de 2001) crea dos problemas que alargan los tiempos de enajenación. Primero, las administraciones locales, aunque interesadas en la compra, en lugar de ejercer el derecho de prioridad al precio establecido antes de 2001, en seguida proponen reunir una conferencia de servicios para tratar el precio. Segundo, a pesar de haber ejercido su derecho de prioridad antes de 2001, una vez aprobada la Ley de Finanzas de 2001, los entes

<sup>16</sup> Con título “Medidas urgentes para racionalizar la actividad administrativa y los procedimientos de decisión y control”. Se trata de la Ley conocida como “Ley Bassanini”.

<sup>17</sup> Es el caso de la fortificación “Ardeatina” en Roma. Después del abandono por parte de los militares en 1946 y de su desecho en 1961, en 1982 el área se concede al Ayuntamiento. El Plan de Ordenación cambia su uso (50.000 m<sup>2</sup> a destinación a verde público para ceder en propiedad a la autoridad local y 25.000 m<sup>2</sup> para almacenes, oficinas, etc., cuya venta garantizaría un ingreso para el Estado de 20 mil

millones de liras). Sin embargo, no se recaudan los ingresos esperados porque se realiza solamente el parque público a principios de 2000.

<sup>18</sup> El Ministerio del Interior se interesa a 11 inmuebles, obteniendo tres de ellos de forma gratuita, mientras los otros o se ceden a las administraciones locales o el procedimiento se queda en una fase de estanco, debido al conflicto de interés entre los actores interesados a la adquisición (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 101-106).

locales solicitan la rediscusión de los términos de la venta a través de la conferencia de servicios, a pesar de los compromisos anteriormente establecidos. A los Ayuntamientos que solicitan la aplicación de la conferencia de servicios, no obstante ya haber ejercido el derecho de prioridad, se les aclara que las disposiciones de la Ley de Finanzas de 2001 no se aplican a los bienes incluidos en los DPCM ya emitidos, para los cuales ya están definidos los procedimientos preparatorios para la venta. Estas vicisitudes, en suma, contribuyen a extender los tiempos para la venta y la sucesiva reconversión.

### 2.4.2 El interés histórico-artístico de los inmuebles militares

La libre venta de los inmuebles insertados en el programa de enajenación no puede ser llevada a cabo si presentan vínculos culturales de conformidad con la Ley n.º. 1089/1939<sup>19</sup>. El artículo 24 de esta Ley también establece expresamente que el Ministro de Bienes y Actividades Culturales puede autorizar la enajenación de un inmueble siempre que no comprometa su preservación arquitectónica y carácter público. La Ley n.º. 662/1996, artículo 3, párrafo 112, letra a), establece que la enajenación de bienes se puede realizar llevando a cabo una excepción normativa con respecto a la Ley n.º. 783/1908 (NORMATIVA NAZIONALE, 1908), al reglamento emitido con Real Decreto n. 454/1909 (NORMATIVA NAZIONALE, 1909)<sup>20</sup> y al artículo 23 de la Ley n.º. 1089/1939. Sin embargo, el 1 de abril de 1999, el Ministro de Bienes y Actividades Culturales bloquea la venta de muchas de las propiedades incluidas en el DPCM de 11 de agosto de 1997, reconociendo a éstas un interés histórico y artístico. Asimismo, solamente el 19 de mayo de 1999 dicho Ministerio envía oficialmente a los militares de la lista de edificios sujetos a restricciones

(COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 27, 116-128)<sup>21</sup>. El Ministerio de Bienes Culturales vincula, en base a la Ley 1089/39, 104 propiedades, por un valor total de alrededor de 450 mil millones de liras (acercado de 312 millones de euro), por lo que su venta está sujeta a la autorización del Ministerio. Éste último, en lugar de emitir un Reglamento específico antes de diciembre de 1999, lo aprueba solamente a través del Decreto del Presidente de la República Italiana n. 283 de 12 de septiembre de 2000 (PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, 2000). Como señalado por la CORTE DEI CONTI (2003: 27)<sup>22</sup>, la emisión tardía del Reglamento determina un estado de incertidumbre que se difunde cada vez más. Substancialmente eso lleva a la suspensión de la fase de venta hasta que no se introduzcan elementos más confiables sobre los procedimientos. Este retraso lleva también a una serie de elementos negativos en las diversas etapas de la venta:

- solicitudes urgentes y reiteradas de compradores que ya tienen firmado el contrato preliminar de venta a la espera del documento definitivo para proceder a la adquisición de la propiedad;
- la firma de los contratos preliminares está pendiente de la petición por parte de los eventuales compradores, incluso los entes locales, de saber cuándo, y a qué condiciones, el Ministro de Bienes y Actividades Culturales proporcionaría la autorización requerida para los bienes protegidos.

Frente a la aprobación del Reglamento en septiembre de 2000, comienzan, finalmente, los procedimientos para obtener las autorizaciones de venta. Sin embargo, el mismo informe de la CORTE DEI CONTI (2003: 27) nota otros elementos negativos. Primero, las 104 propiedades protegidas parecen no tener todas las características aptas para ser preservadas<sup>23</sup>. Segundo, el procedimiento para obtener la autorización a la

<sup>19</sup> Según el artículo 23 de la Ley 1089/39, los bienes citados por los artículos 1 y 2 (respectivamente que tienen un interés artístico, histórico, arqueológico u etnográfico, y los bienes de relevante historia política, militar, de la literatura, del arte y de la cultura en general), son inalienables en cuanto pertenecen al Estado u otro organismo o institución pública (NORMATIVA NAZIONALE, 1939).

<sup>20</sup> Estas disposiciones de 1908 y 1909 establecen la prohibición de venta de las propiedades públicas a un sujeto privado.

<sup>21</sup> La situación más emblemática objeto de debate es la de *Forte Marghera* en Venecia. Si bien la antigua fortificación está sujeta a un régimen de protección y su precio de venta se evalúa en 23 mil millones de liras, su estado de conservación es muy precario. Debido a su vínculo cultural, el Ayuntamiento no puede acceder a la financiación europea de 8 mil millones otorgada por parte del programa CONVER para su rehabilitación (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 110).

<sup>22</sup> Además, se señala que varias subastas se quedan desiertas en cuanto las propiedades se consideran poco rentables para emprender operaciones de tipo inmobiliario.

<sup>23</sup> Entre éstas se encuentran numerosos campos de tiro, almacenes, edificios sin ningún valor artístico particular, para los cuales la restricción de tipo cultural parece ser asignada debido solamente a su antigüedad. La interpretación extremadamente rigurosa de la normativa conlleva a una "híper-evaluación" de determinados aspectos históricos, arqueológicos o paisajísticos de las instalaciones militares (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 43). Además, existe una preocupación referida al considerable tiempo requerido para el saneamiento de ciertas propiedades destinadas a depósitos de combustibles y municiones, además de la falta de información sobre este aspecto y sobre las características de otras instalaciones (COMMISSIONE IV DIFESA, 1998).

venta parece ser muy complicado, incluso los tiempos requeridos para la concesión de la autorización parecen ser muy extensos. Tercero, algunas entidades locales, después de declarar su interés a la compra, luego no confirman su solicitud debido a las restricciones establecidas para llevar a cabo las operaciones de reconversión de los bienes protegidos. Una posible solución para equilibrar los intereses públicos en juego (enajenación, conservación y transformación urbana y territorial) puede ser la concesión de los derechos de uso a una colaboración público-privada (CORTE DEI CONTI, 2003: 29).

### 2.4.3 Cuestiones abiertas e irresueltas en la gestión del programa de enajenación

Todas estas cuestiones afectan significativamente a la actuación del programa, retrasando la firma de los contratos preliminares y definitivos de venta: el tiempo promedio necesario para firmar un contrato definitivo de compra-venta es de 26 meses (CORTE DEI CONTI, 2003: 40)<sup>24</sup>. Este retraso, además de posponer el logro de ingresos al presupuesto del Ministerio de Defensa, también implica ulteriores cargos por la Administración militar para el mantenimiento y vigilancia de los edificios hasta su entrega a los compradores. La entrega de los activos enajenados, sin embargo, solo puede tener lugar después de que el Tribunal registre los decretos que aprueban la relativa venta y permuta. Para evitar la ocurrencia de las vicisitudes de gestión antes mencionadas, la CORTE DEI CONTI (2003: 40) subraya la necesidad de un esfuerzo de todas las Administraciones involucradas para que se abrevien los tiempos de la fase de suscripción de los contratos.

En el programa de enajenación de 1997 se observa esencialmente una escasa “responsabilización”

por parte de los entes estatales y locales en conciliar los distintos intereses en juego y una insuficiente participación activa de Ayuntamientos, Provincias y Regiones en dicho programa. No cabe duda que en este contexto hay una carencia de visión, consenso y colaboración político interinstitucional a nivel territorial<sup>25</sup> sobre la modalidad de gestión de los procesos de venta y reutilización en conexión con los escenarios de desarrollo urbano y territorial para aprobar/modificar los instrumentos de planificación urbana a través de los acuerdos de programa<sup>26</sup>. Específicamente, por lo que merece a los entes locales, una participación eficaz al programa debería implicar la toma de conciencia sobre las reales necesidades del territorio y, como consecuencia, la definición clara de las nuevas destinaciones de uso de los patrimonios de la Defensa. No obstante, el objetivo prioritario de la normativa es financiar la modernización del Ministerio de Defensa (desplazando, en segundo lugar, las problemáticas de carácter urbanístico y territorial), la cifra a recaudar, 1.400 mil millones de liras<sup>27</sup>, es una cantidad definitivamente distorsionada con respecto al valor monetario de los bienes militares y a aquello que adquiriría una vez explotado en el mercado inmobiliario<sup>28</sup>. Además, los entes territoriales rechazan el pago de un precio comercial, derivado de una estimación de mercado libre y competitivo, de bienes públicos que deberían ser reutilizados para enfrentarse a las necesidades de una comunidad (STANGHELLINI, 2003). Esta inercia se intenta resolver a través del reconocimiento a las autoridades locales del derecho de prioridad y de una cuota no superior al 20 por ciento del valor de propiedad debido a los resultados de la operación de valoración. Otro elemento negativo es el cumplimiento de los plazos de los procedimientos administrativos, como aquello relativo a la inscripción de las superficies militares en el catastro inmobiliario por parte de la misma Administración estatal<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> En cuanto trascurren aproximadamente 4 meses entre la fecha de adjudicación de la propiedad y la fecha de la firma del contrato preliminar de compra, 17 meses entre la fecha de la firma del contrato de venta preliminar y la estipulación del contrato de venta definitivo y 5 meses entre la fecha de estipulación del contrato definitivo y la del decreto de aprobación del mismo.

<sup>25</sup> La COMMISSIONE IV DIFESA (1999: 203-205) sugiere la implicación de Provincias y Regiones en las operaciones de adquisición de los bienes: resulta difícil que los Ayuntamientos de pequeño tamaño puedan adquirir inmuebles de gran tamaño sin la imprescindible ayuda (económica y técnica) por parte de los niveles territoriales superiores.

<sup>26</sup> En la Región de Véneto, a modo de ejemplo, el proceso de aprobación de los documentos de gobierno de territorio

tiene una duración de entre 24 y 36 meses (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 32).

<sup>27</sup> La atribución del valor de venta primero al Ministerio de Hacienda y, en seguida a la Defensa se constituye como elemento conflictual entre los dos Departamentos (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 146).

<sup>28</sup> Debido a la escasa calidad de numerosos inmuebles incluidos en el programa, el valor de venta final es inferior a la cifra establecida: para alcanzar tal suma se necesitaría de un segundo Decreto del PCM que incluya otros inmuebles de la Defensa (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 145).

<sup>29</sup> Debido a la carencia de profesionales aptos para realizar esta tarea, se intenta delegar esta tarea a expertos externos, aunque el órgano de control estatal no lo permite en cuando no se prevé en la normativa (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 80).

Resalta que el mismo Ministerio de Defensa considera su implicación en el programa de enajenación como una actividad institucional nueva y laboriosa y tal vez inadecuada a su labor. Es decir, este Ministerio posee una capacidad inadecuada para gestionar este programa, así que su implementación ha podido valerse, en primer lugar, de nuevas estructuras creadas dentro del Ministerio de Defensa<sup>30</sup> (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 6) y, en segundo lugar, de expertos externos (la CONSAP).

Una cuestión abierta en la gestión de los activos de la Defensa, y del sector público en general, es la propiedad de los bienes, por lo cual a menudo la sede de los organismos estatales está en inmuebles que no son de su propiedad, pagando un alquiler a otros actores públicos o privados. Generalmente, no se actúa el principio según el cual “cada institución debería asentarse en sus propiedades” (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 130) y eso supone un gasto inútil en cuanto existen edificios en estado de abandono y degradación aptos para poner en marcha operaciones de racionalización del sector público.

## 2.5 Los resultados y la herencia del programa de enajenación de 1997

Según la CORTE DEI CONTI (2017: 30), las ganancias derivadas de la venta del patrimonio militar entre 1997 y 2017 es de 205.473.524,23 euros, de los cuales 156.318.818 euros derivados de la Ley n.º. 662/1996<sup>31</sup> (al neto de la retribución a la sociedad CONSAP) y 49.154.706,24 millones de euros de tres inmuebles contenidos en el DPCM de 12 de septiembre de 2000. Sin embargo, en estos datos no se cuentan las operaciones planteadas y realizadas en paralelo al programa de enajenación, como las ventas a actores públicos o privados<sup>32</sup>, protocolos de colaboración interinstitucional y/o acuerdos

de programa de finales de los Noventa y comienzo de 2000<sup>33</sup>.

Para resolver los conflictos de competencias, sobrepasar la burocracia, acelerar los tiempos de puesta en marcha de las operaciones inmobiliarias, así como evitar el despilfarro de gastos de la Defensa, a principios de 2000 se predisponen unas soluciones que miran a la desregulación de los procedimientos administrativos y urbanísticos, intentando poner en marcha de cualquier manera la enajenación. Primero, una solución planteada por la Commissione IV Difesa en julio de 1999, e incluida en la normativa solamente a partir de 2011, es la constitución de “Fondos de inversión inmobiliaria”, “sociedades anónimas de gestión inmobiliarias” y la introducción del mecanismo del “project financing”. Estos instrumentos representan una solución clave para desencadenar la definitiva privatización de los espacios militares, cuya actuación depende de una apropiada estrategia inmobiliaria para la creación de la plusvalía monetaria del patrimonio militar a través de grandes proyectos urbanos (CAMERIN & GASTALDI, 2018). Sin embargo, según la COMMISSIONE IV DIFESA (1999: 140-141), un enfoque similar, dirigido a la cesión de los bienes a los entes locales a la cual seguiría a la venta a sujetos privado, presenta sus riesgos, sobre todo en la modalidad de intervención en la ciudad basada en la gestión de bienes que presentan determinados valores históricos, artísticos e incluso ambientales. En particular, con la atribución de una cuota no superior al 20% de la ganancia derivada de la valorización de los bienes militares, los Ayuntamientos pueden verse incentivados a plantear operaciones especulativas para ingresar más dinero de la venta. Segundo, en 1999 hay una cierta conciencia de que el programa se puede ver afectado por la inminente reforma del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta renovación prevé la introducción de una agencia ad hoc, encargada de la gestión de todo el dominio público estatal, cuya tarea se supone sea similar a la de una sociedad de gestión inmobiliaria, que se ocupa de comprar, vender, valorizar, y recaudar

<sup>30</sup> A nivel central, territorial y periférico. A través del documento n.141/3427/46653 de 27 de octubre de 1997 se constituye una nueva unidad especial central (“Oficina especial enajenación”) para gestión del proceso dentro de la “Dirección general de obras y dominio” de la Defensa (“Geniodife”). A ésta se añaden los organismos territoriales y periféricos que dependen directamente de Geniodife (departamentos de infraestructura del Ejército, director de obras de la Marina, divisiones operativas de las infraestructuras aeronáuticas) y, finalmente, los órganos ejecutivos del Genio militar.

<sup>31</sup> Es decir, de la venta de 167 inmuebles y la permuta de 19.

<sup>32</sup> Como en el caso del cuartel Montello de Roma, cedido al Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales y sucesivamente transformado en el museo MAXXI (PEZZINI, 2016).

<sup>33</sup> Por ejemplo, el protocolo de 4 de enero de 2001 entre Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Roma establece la reconversión a usos civiles de cinco instalaciones militares, solamente una de las cuales está incluida en el programa de 1997, pero las otras cuatro no (<http://www.urbanistica.comune.roma.it/aree-militari/prot-intesa-2001.html>).



FIG. 5/ Edificios en ruina en el cuartel Trieste de Casarsa della Delizia (provincia de Pordenone).

Fuente: Fotografía de Federico CAMERIN (2015)

alquileres<sup>34</sup>. Frente a la posibilidad de entregar la propiedad de los inmuebles militares al Dominio Público del Estado, es decir a la nueva agencia, se reconoce la perseverancia por parte de la Defensa en conservar la propiedad de una cuota relevante de su patrimonio, aunque innecesario para sus fines institucionales, para extraer el máximo valor monetario e invertirlo en la reestructuración del aparato militar (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 141). Debido a su actitud “especulativa”, los militares se mantienen “a la espera” de una decisión por parte de otros Ministerios o de los entes locales, o de una nueva legislación que modifique los procedimientos en el acto, incluso para la posible incorporación del capital inmobiliario financiero. Todo eso no resulta en la preservación y tutela de los inmuebles, sobre todo aquellos con valor histórico-artístico, sino, por el contrario, en su definitiva condena al abandono, degradación y ruina (FIG. 5).

Tal y como se ha pronosticado, la creación de la Agencia del Dominio Público y la puesta en marcha de su efectiva operatividad entre 1999 y 2003 complica ulteriormente la situación en términos de competencias y conflictos interinstitucionales. A través de una nueva legislación se detecta un período de relaciones incierto e inestable con el Ministerio de Defensa, para que la Agencia no puede gestionar el patrimonio militar en desuso con una cierta autonomía respecto a las orientaciones de dicho

Ministerio. A partir de 2003 el armazón en que se desarrolla el proceso de enajenación del patrimonio militar no presenta un cambio radical, sino que persisten los problemas detectados en la etapa antecedente, a menudo agravándose. En la actuación de las políticas de enajenación se detecta la búsqueda constante y perversa de una modalidad de reconversión que sigue las exigencias del capital a través de la simplificación de los procedimientos administrativos y urbanísticos, intentando crear colaboraciones público-privadas. Las disposiciones normativas introducidas se suceden, superponiéndose una a las otras, centrándose sobre todo en el conseguimiento de objetivos financieros (sea para fomentar el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas sea para reducir la Deuda pública) a costa de las reales necesidades de gobierno del territorio local.

Entre 2003 y 2016 intervienen, directa o indirectamente, al menos trece nuevas disposiciones legales, aproximadamente una por año, con las cuales se cambian los objetivos financieros, se introducen nuevos procedimientos, se modifican repetidamente aquellos existentes, insertando siempre más bienes militares, además de desplazar algunos inmuebles de un procedimiento a otro (CORTE DEI CONTI, 2017: 71-98). Los listados de identificación de bienes militares en relación a los varios tipos de procedimientos (que a menudo se superponen uno

<sup>34</sup> Según el entonces Ministro de Finanzas, Vincenzo Visco, la efectiva puesta en marcha de las operaciones de esta nueva sociedad será posible aproximadamente de ahí a una década y solamente cuando se actúe un

cambio de cultura, mentalidad y profesionalidad, en cuanto se trata de una actividad empresarial y no solamente administrativa por parte del Estado (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 142).

a los otros, cancelando, modificando o integrando las disposiciones antecedentes) son los siguientes:

- de bienes “potencialmente enajenables”, redactados por el Ministerio de Defensa de conformidad con la Ley n.º. 662/1996 (DPCM de 11 de agosto de 1997 y de 12 de enero de 2002) y con la Ley n.º. 488/1998 (DPCM de 12 de septiembre de 2000);
- de propiedades entregadas por el Ministerio de Defensa a la Agencia del Dominio Público a través de los siguientes Decretos: D.M. 28 de febrero de 2005, n. 141; D.M. 27 de febrero de 2007, D.M. 25 de julio de 2007, y Decreto de 24 de agosto de 2012 n. 88/2/5/2012;
- de inmuebles para excluir (apartado 3) e incluir (apartado 4)<sup>35</sup> en el programa “federalismo demanial” según las disposiciones del artículo 5 del D. Lgs. n. 85/2010, a la cual seguirá el listado de la segunda fase del programa (artículo 56 bis del D.L. n. 69/2013)<sup>36</sup>;
- de bienes involucrados en los programas “Federal Building” del D.L. 66/2014, “Desbloquea Italia” del art. 26 de D.L. 133/2014<sup>37</sup> y “Cuarteles Verdes” de 2019<sup>38</sup>;
- decretos del Ministerio de Defensa para la transferencia de la propiedad desde el dominio militar al patrimonio del Estado, en <http://www.gazzettaufficiale.biz/emittenti/elencoEmittente22.htm>

Los frecuentes cambios en la normativa, además de implicar una adecuación organizativa y de gestión (a menudo conflictiva) por parte de los actores involucrados, no favorecen el logro de los resultados presupuestados, sobre todo en un sector tan problemático como aquel de la enajenación del patrimonio militar, que requiere necesariamente colaboración e interacción virtuosas. Además de la falta de sinergia entre los diversos actores institucionales, en cuanto portadores de conocimientos

específicos y habilidades profesionales y técnicas, se detecta una elevada dificultad por parte de las autoridades locales, tanto técnica como política, en finalizar en tiempos correctos los procedimientos necesarios para el efectivo cambio de destinación de uso de los inmuebles militares en los instrumentos de planificación urbana. Un cambio que, efectivamente, no siempre es posible lograr debido a intereses conflictivos, la falta de una capacidad de planificación urbana y territorial, y los constantes recortes que sufren los entes territoriales debido a las políticas fiscales para corregir déficits presupuestarios excesivos o una elevada carga de deuda pública.

### 3. Casos de reconversión y dificultades de actuación

Este apartado sintetiza los procesos de abandono-regeneración de algunas instalaciones militares, a partir del programa de enajenación de 1997 en conexión con la normativa estatal, con el objetivo de entender de qué manera se plantea la reconversión en el ámbito de los procesos de desarrollo urbano y territorial. Para lograr este objetivo, se toman en cuenta unos casos de estudio correspondientes a diferentes tipos de asentamientos militares y localización territorial dentro de la Región de Véneto, uno de los territorios italianos con más presencia militar<sup>39</sup>: Se trata de antiguos sitios militares ubicados en municipios con población inferior a 20.000 habitantes (San Vendemiano y Susegana), aquellos con población entre 20.000 y 50.000 (Oderzo y San Donà di Piave) y capitales de provincia (más de 50.000 residentes, Belluno y Verona) (Fig. 6). A través de trabajos de desk research (incluso de reseña de prensa local y nacional), de campo y de archivo en cada municipio, se detectan los documentos institucionales y de planificación urbana que afectan a las áreas militares objeto de estudio y se enfoca la atención al planteamiento de los nuevos usos, teniendo en cuenta que el factor

<sup>35</sup> El Ministerio de Defensa entrega un listado provisorio y nunca definitivo dentro del término del 26 de junio de 2011.

<sup>36</sup> La Agencia del Dominio Público publica cada mes el estado de avance del procedimiento por Región desde noviembre de 2015 hasta enero de 2016.

<sup>37</sup> Decretos de la Agencia del Dominio Público de 24 de diciembre de 2014, de 20 de julio de 2015 y de 21 de diciembre de 2015.

<sup>38</sup> [http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Documents/2019/3/FASCICOLO\\_Caserme\\_Verdi\\_web.pdf](http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Documents/2019/3/FASCICOLO_Caserme_Verdi_web.pdf)

<sup>39</sup> Es la cuarta Región italiana por presencia de suelo perteneciente al dominio militar (37,54 km<sup>2</sup>) y la quinta en términos de superficie regional (0,206%), dato que incluye las servidumbres militares. El Véneto es un territorio de frontera históricamente importante en el cuadro de los conflictos bélicos. A modo de ejemplo, durante las cuatro

décadas de Guerra Fría se realizan 94 instalaciones contra una posible invasión de la Unión Soviética (GASTALDI & CAMERIN, 2018: 66). A partir de finales de los Ochenta empieza una paulatina infrautilización de muchas instalaciones militares, que lleva al definitivo abandono y a la degradación de los espacios interiores a los antiguos recintos. Los instrumentos de ordenación urbana local son el Plan Estructural, el *Piano di Assetto del Territorio* (PAT), y el Plan Operativo, el *Piano degli Interventi* (PI). En Véneto se suelen utilizar los llamados “Programas de Recalificación Urbana” (*Programmi Complessi*), en actuación a la Ley 179/1992. Se trata de un conjunto de instrumentos orientados a actuar las previsiones del Plan para la reutilización de áreas abandonadas y fomentar las negociaciones público-privadas y en cada caso de estudio se persigue la reconversión a través de los *Programmi Complessi* (FORGIONE, 2008).

Área	Superficie parcela (superficie construida) (m <sup>2</sup> ) / número edificios / volumen (m <sup>3</sup> )	Época de construcción / infrautilización-abandono / enajenación / reconversión	Ubicación	Listados y procedimientos	Nuevo uso	Estado actual	Dificultades de reconversión							
							1	2	3	4	5	6	7	8
Polvorín de San Vendemiano	27.800 - / 2 / -	1960 / 1997 / 1997 / -	Periférico	DPCM 11/08/1997	Mix de usos	Abandonado	x		x			x	x	x
Polígono de tiro de Susegana	58.460,5 - / 8 / -	1960 / 1993 / - / -	Rural	D.M. 28/02/2005 y 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Nuevos usos colectivos (sin especificar)	Infrautilizado	x	x	x		x	x	x	x
Cuartel Francesco Zanusso	100.000 (12.108) / 24 / 73.291	1960 / 1996 / 2007 / -	Periférico	D.M. 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Nuevos usos colectivos (sin especificar)	Reutilizo parcial en centro de acogida temporal inmigrantes	x		x		x	x	x	x
Cuartel Tombolan Fava	80.684 - / 16 / 77.920	1967 / 2001 / 2010 / -	Periférico	D.M. 28/02/2005 y 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Mix de usos (sedes entidades y equipamientos públicos)	Planteamiento del proyecto de reconversión	x		x		x	x	x	x
Cuartel Piave	32.832 - / 18 / 39.706	1950 / 2004 / 2012 / 2013-2020	Periférico	Cesión gratuita al Ayuntamiento	"Ciudadela del Tercer Sector"	Reconvertido	x		x	x	x	x	x	x
Cuartel Ugo Passalacqua	176.823 / 64	1958 / 2001-2007 / 2007 / desde 2011	Centro urbano	Venta al Ayuntamiento	Mix de usos (residencial, comercial, verde)	Obras en curso	x		x	x		x	x	x
Cuartel Santa Marta	27.500 y 16.680 / 127.000	1863-1865 / 1997-2000 / desde 2011		DPCM 12/09/2000	Sede universitaria y equipamientos públicos	Parcialmente reconvertido en universidad	x	x	x	x		x	x	x

Fig. 6/ Datos de los casos de estudio.

Fuente: Elaboración propia (2021)

“localización” juega un papel fundamental en las expectativas inmobiliarias con respecto a la regeneración de los antiguos bienes de la Defensa.

Para cada caso de estudio se señalan sus características principales (superficies, volumen, procedimiento de enajenación) y los factores detectados a partir de los informes de la CORTE DEI CONTI (2003: 27-29 y 2017: 57) que han influenciado negativamente la puesta en marcha de la reconversión: 1. Regularización catastral de los inmuebles, en cuanto el Ministerio de Defensa no es obligado a declarar de forma completa y correcta los datos de sus bienes inmuebles; 2. Limitaciones y restricciones ambientales y de régimen especial de conservación y protección para los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; 3. Dificultad de coordinación entre actores públicos a nivel estatal y entre el nivel estatal y local sobre el nuevo uso; 4. Falta de una adecuada financiación, sea para reubicar las funciones militares ubicadas en el sitio para enajenar, sea para proceder con el proyecto de reconversión; 5. Cuestiones de descontaminación de categorías particulares de áreas como campos de tiro, depósitos de combustible, polvorines, etc.; 6. Tiempo de espera de los Ayuntamientos para ejercer el derecho de prioridad; 7. Cambios en la normativa y en las administraciones políticas locales que han contribuido a bloquear los procesos en curso; 8. Operaciones inmobiliarias relacionadas a la necesidad de recaudar ingresos a partir de la enajenación, sin embargo estancadas debido a la contracción del mercado inmobiliario y de crisis económicas.

### 3.1 San Vendemiano y Susegana

Por lo que merece a los municipios de San Vendemiano y Susegana, a partir de finales de 1950 se realizan algunas zonas en áreas rurales lejos de los centros habitados para el entrenamiento y el ejercicio de los militares provenientes de cuarteles ubicados en otros municipios. Después 1991, las ejercitaciones en las instalaciones se reducen drásticamente, hasta el punto de que el polvorín de San Vendemiano y el polígono de tiro de Susegana se declaran enajenables respectivamente en el 1997 y 2005.

El polvorín de San Vendemiano (Fig. 7) se cede al Ayuntamiento en febrero de 2005 para poco más de 1 millón de euros, de los cuales 258.000 euros proporcionados por parte de la Región de Véneto.

Debido a la posición estratégica de la antigua propiedad militar, alrededor de una salida de la autopista y en una zona recién urbanizada, en principio se plantea la inclusión del polvorín en un más amplio proyecto para dotar el territorio municipal de un centro polideportivo de alcance nacional (piscina, pabellón deportivo y velódromo) y de un centro comercial a través del mecanismo del *project financing*. Sin embargo, esta intención no se concretiza porque ambas funciones se realizan en otros municipios (el velódromo en Spresiano en 2014 y el centro comercial en Conegliano en 2018). El Ayuntamiento de San Vendemiano plantea a mitad de 2017 otro tipo de reconversión para realizar un centro terciario-comercial con piscina local y un hotel de lujo a través



FIG. 7/ Localización del polvorín de San Vendemiano y fotos

Fuente: Elaboración propia (2021)

de una colaboración público-privada. Aunque la venta del polvorín a través del programa de enajenación de patrimonio inmobiliario local para una cifra de 3,4 millones de euros fracasa por la falta de operadores privados interesados, en julio 2020 se aprueba el PI que aprueba esta operación. Hoy en día el área sigue en un estado de degradación elevado, completamente invadido por la vegetación, dificultando incluso el acceso.

El polígono de tiro de Susegana (FIG. 8) se inserta en un ámbito fluvial con riesgo hidrogeológico, y resulta parcialmente incluido en el sitio "SIC I3240029 Ambito Fluviale del Livenza e Corso Inferiore del Monticano", "IT3240030 Grave del

Piave - Fiume Soligo - Fosso di Negrizia" y zona "ZPS IT3240023 Grave del Piave". Su inclusión en el D.M. 28/02/2005 y, sucesivamente, en el D.M. 27/02/2007 no desencadena ningún proyecto de reutilización, ni siquiera una colaboración entre Agencia del Dominio Público, Ministerio de Defensa y Ayuntamiento. Éste último, en 2013, pide la transferencia del área a título gratuito según el mecanismo del *federalismo demaniale*. La instancia, sin embargo, se rechaza en cuanto el ámbito pertenece al dominio marítimo. A partir de 2015, la Prefectura de Treviso evalúa la posibilidad de crear un centro de acogida para migrantes, aunque esta decisión no se concretiza. Hoy en día la zona, que se cualifica en el PAT de 2016 como "ámbito de



FIG. 8/ Localización del polígono de tiro de Susegana y fotos

Fuente: Elaboración propia (2021)

recalificación y reconversión”, es ocupada ocasionalmente por parte de los militares para el entrenamiento de soldados. El área es objeto de despojos, algunos edificios se ocupan ilegalmente y los espacios abiertos se utilizan para la eliminación ilegal de materiales de vario tipo.

### 3.2 Oderzo

El cuartel “Francesco Zanusso” (Fig. 9) se ubica en la franja sureste de la capital del municipio de Oderzo.

La estructura se abandona en 1996, entregándose a la Agencia del Dominio Público para su valorización a través del D.M. 25 de julio de 2007. Seguidamente, la administración local se pone en contacto con el Departamento provincial de Bomberos de Treviso para instalar su nueva sede, garantizando así un notable ahorro de recursos públicos. Sin embargo, el acuerdo preliminar entre las partes involucradas no se concreta debido al declive y caída del gobierno de centro izquierda encabezado por Romano Prodi en enero de 2008. Durante el mismo año se aprueba el nuevo Plan General de Ordenación Urbana local, indicando para el antiguo cuartel un nuevo uso como “área

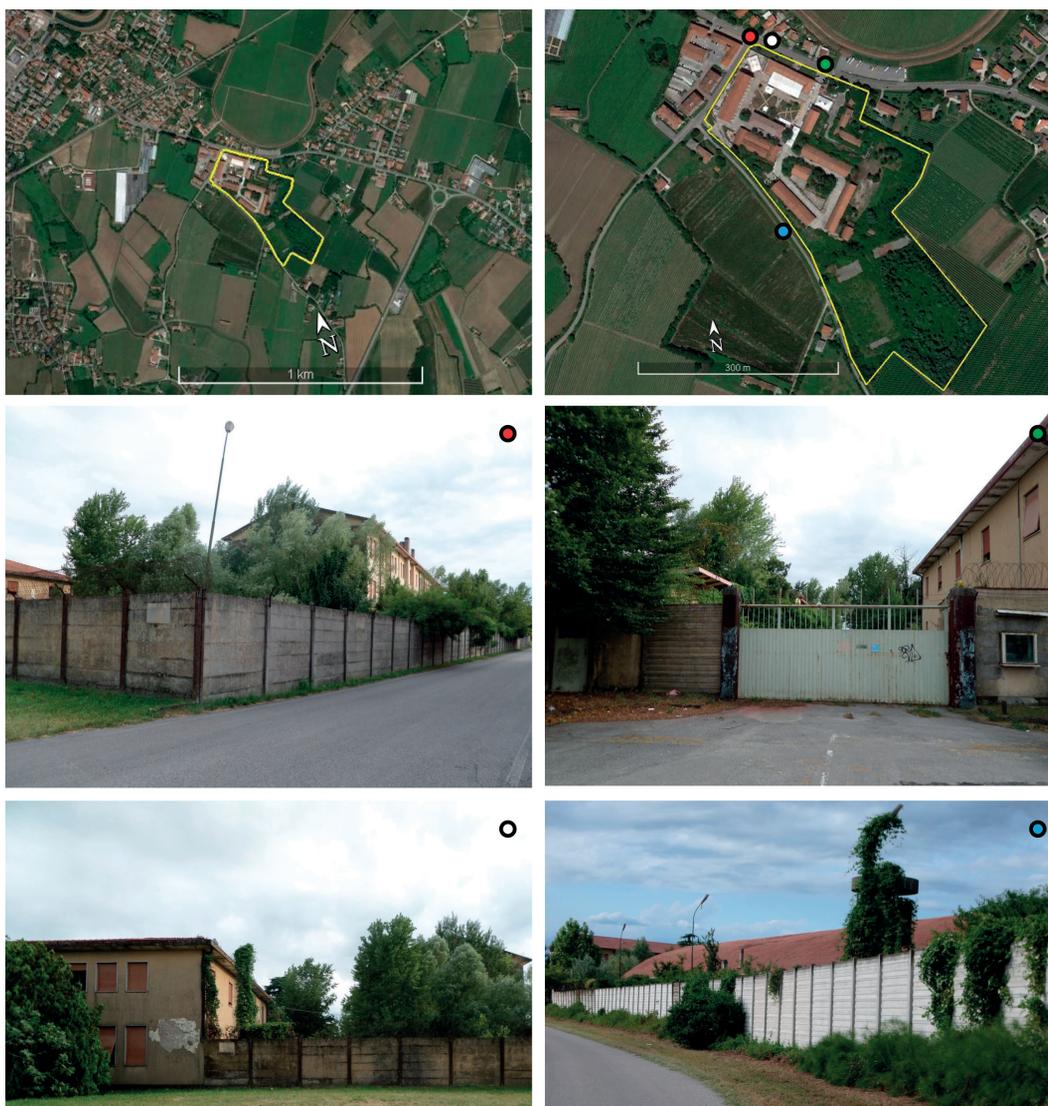


Fig. 9/ Localización del cuartel Francesco Zanusso de Oderzo y fotos

Fuente: Elaboración propia (2021)

para equipamientos urbanos de interés común” con la finalidad de completar la dotación de servicios públicos y privados dentro del territorio municipal. Además, en noviembre de 2008, la administración recibe una financiación de € 250.000,00 euros por parte de la Región de Véneto para la adquisición del área militar abandonada. Aun así, los actores involucrados no llegan a un acuerdo para la cesión del sitio, hasta que con las previsiones del *federalismo demaniale* de 2013 la Agencia del Dominio Público expresa una opinión positiva a la transferencia del cuartel Zanusso con fecha 7 de mayo de 2014, previo el desinterés por parte de cualquier otra Administración del Estado (en este caso

Bomberos, Carabinieri y Servicio Forestal). La situación se complica a finales de 2015, cuando la Prefectura de Treviso impone una orden para tomar en posesión una cuota del antiguo cuartel para la emergencia de los migrantes, realizando un hub que hoy en día todavía sigue con su función de acogida de refugiados (COMUNE DI ODERZO, 2016).

### 3.3 San Donà di Piave

El cuartel “Tombolan-Fava” (FIG. 10) se localiza en la periferia rural a este del centro urbano de San Donà di Piave.



FIG. 10/ Localización del cuartel Tombolan-Fava de San Donà di Piave y fotos

Fuente: Elaboración propia (2021)

Después de su abandono en 2001, el área queda en mano de los militares: en 2005 se incluye en el D.M. 28/02/2005 para entregarse a la Agencia del Dominio Público (SENATO DELLA REPUBBLICA, 2005: 8251), previsión confirmada por el D.M. 27/02/2007. Solamente en 2010 la propiedad se transfiere a la Agencia, valorándose 12 millones de euros. En 2013 la administración local envía formalmente la solicitud para transferir la propiedad a través del artículo 56 bis del D.L. n. 69/2013. No obstante, la Prefectura evalúa la posibilidad de realizar un centro de recepción para migrantes, siendo esta previsión en contra de los planes del Ayuntamiento,

que se opone a este escenario por la necesidad de una notable inversión para poder acoger los migrantes y evitar que el antiguo cuartel se transforme en un gueto. De hecho, en octubre de 2015 se modifica el Plan de Ordenación local destinando el antiguo cuartel militar a un mix de usos para realizar las nuevas sedes del Departamento de Bomberos, Hacienda<sup>40</sup> y Protección Civil, espacios para actividades deportivas, gimnasio, aparcamientos, servicios comerciales y actividades sociales. El Ayuntamiento toma posesión del área a finales de noviembre de 2015 y, gracias al apoyo de la Agencia del Dominio Público, la Administración

<sup>40</sup> Aunque el año siguiente ambos renuncian a la posibilidad de trasladarse en el antiguo cuartel.

local encomienda la elaboración de un estudio de viabilidad del área a la sociedad de ingeniería “Abacus srl”<sup>41</sup>.

Hoy en día los espacios abiertos y los edificios se encuentran en un avanzado estado de degradación, además de haber sufrido varios robos y actos de vandalismo a lo largo del período de abandono. Sin embargo, la actuación de las disposiciones del federalismo demanial es un punto de partida fundamental para ejercer una gobernanza directa y evitar que el antiguo cuartel pudiese ser utilizado en manera diferente respecto a los intereses locales.

### 3.4 Belluno

El cuartel “Piave” (FIG. 11) se localiza en la parte oriental de la ciudad de Belluno, en una zona industrial que, en las últimas décadas del siglo pasado, tiene una importante evolución hacia la implantación de nuevos comercios y centros direccionales.

Después de la concesión por parte del Ayuntamiento de la parcela en uso libre a la Autoridad Militar (acuerdo n. 289 de 5 de octubre de 1905), el cuartel se construye durante la década de 1950, aún



FIG. 11/ Localización del cuartel Piave de Belluno y fotos

Fuente: Elaboración propia y fotos de <https://www.facebook.com/spazioex/photos> (2021)

<sup>41</sup> Presentado con fecha 19 de febrero de 2018. La sociedad se encarga, entre otras cosas, de reconstruir las

planimetrías de los edificios en estado de ruina y proceder al registro de los inmuebles en el catastro (ABACUS SRL, 2018).

con la falta de autorización por parte del propietario del área, es decir el Ayuntamiento. Tras la entrada en vigor del nuevo Código de Derecho sustantivo, con circular n. 361/71, el entonces competente Ministerio de Finanzas considera que la validez del acuerdo de 1905 termina el 28 de octubre de 1971. Sin embargo, el Estado nunca paga a la administración local las tarifas de alquiler para la ocupación del cuartel Piave, obligando a recurrir a acciones legales. Una porción del cuartel<sup>42</sup> se abandona oficialmente en 2004 con comunicación del Ministerio de Defensa n. 419886/251/104/04 del 18/11/2004, trasladando la tarea de la redefinición de las relaciones patrimoniales con la ciudad de Belluno a la Agencia del Dominio Público en el noviembre del mismo año. Este asunto se resuelve el 5 de abril de 2012 con la transacción de la porción abandonada a título gratuito al Ayuntamiento, para su reconversión a área con sistema de tratamiento de residuos urbanos (COMUNE DI BELLUNO, 2012). La nueva administración local cambia de idea, y en 2013 promueve un análisis del antiguo cuartel para desarrollar alguna forma de valorización patrimonial del área en un contexto no favorable para una operación inmobiliaria, es decir caracterizado por la gran estrechez de los recursos económicos públicos locales, las condiciones de degradación del área, y las incertidumbres relacionadas con los procedimientos de reutilización promovidos a nivel estatal. El proyecto de regeneración urbana "Ciudadela del Tercer Sector" (*Cittadella del terzo settore*)<sup>43</sup> se pone en marcha paulatinamente desde 2013 a través del específico rol propulsor desempeñado por parte de varios actores sociales (la "Casa de los Bienes Comunes", "Val Belluna emergencia" y "Grupo Regimiento Alpini Cavarzano Oltrardo"). Para ellos y otras asociaciones, el antiguo cuartel "Piave" es una oportunidad dónde encontrar un espacio adecuado para vislumbrar sus propias iniciativas: espontáneamente se comienza a proponer a la Administración local la inclusión de estas asociaciones en el antiguo recinto militar para la recuperación de algunos edificios, a cambio de una concesión de uso gratuito.

### 3.5 Verona

El área del conjunto de cuarteles Santa Marta-Passalacqua (Fig. 12) se localiza en los márgenes del barrio de Veronetta, entre la parte sureste

del centro histórico y el perímetro de las antiguas murallas de la ciudad. Esta zona se configura históricamente para un uso militar, aunque su actual forma es más reciente (BONINSEGNA, 2010). El proceso de enajenación empieza en 1997, cuando el Ayuntamiento de Verona pone en marcha un acuerdo preliminar que involucra Ministerio de Defensa y Università degli Studi di Verona para adquirir los cuarteles Santa Marta y Passalacqua. El acuerdo tiene como objetivo la creación de una nueva sede universitaria, incentivada gracias a una financiación regional de 1.549.370,70 euros para la compra del cuartel Santa Marta. En 1999 la NATO requiere a la ciudad de Verona la adquisición de ambos cuarteles para la reorganización de las Fuerzas Armadas internacionales después de la guerra en los Balcanes, pero la asociación local "Passalacqua y Santa Marta para Verona" impide el traslado de los militares estadounidenses en la zona. Sucesivamente, el cuartel Santa Marta se incluye en el programa de enajenación de la Ley n.º 662/1996 a través del DPCM de 12 de septiembre de 2000, y la sociedad CONSAP se ocupa de la administración del procedimiento. La Ordenanza de la Junta de Gobierno n. 30 de 30 de julio de 2003 aprueba la adquisición en propiedad del cuartel Santa Marta y, al mismo tiempo, un tratado con la Universidad local para la concesión en uso de algunos edificios del antiguo recinto militar, comprometiéndose así en el mantenimiento de la destinación de uso pública en conformidad con la Ley n.º 488/1999<sup>44</sup>. El Ayuntamiento de Verona ratifica con acta n. 45259 de 21/10/2004 la adquisición en propiedad del cuartel Santa Marta, firmando un acuerdo el 14 de diciembre del mismo año con la Universidad para conceder varios edificios para 99 años renovables.

Por lo que merece el cuartel Passalacqua, el procedimiento para su adquisición es distinto. El 22 de septiembre de 2000 el Ayuntamiento y la Fundación bancaria "Cariverona" de la Caja de Ahorros de Verona, Vicenza Belluno y Ancona suscriben un acuerdo según el cual la entidad bancaria corresponde a la Administración local la suma de 42.349.470,00 euros para la compra del área de la instalación militar. En cambio, la Administración local se compromete en ceder a la Fundación los antiguos Almacenes Generales y una cuota del cuartel Passalacqua (FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI VERONA VICENZA BELLUNO E ANCONA,

<sup>42</sup> La otra parte del área militar, aún necesaria para el Ministerio de Defensa (confirmada con nota n. 3-4269 de 15 de abril de 2011 en el ámbito del *federalismo demaniale*), se compone de un campo de tiro de y unos edificios, por una superficie total 31.998 m<sup>2</sup>.

<sup>43</sup> En <http://excasermapiave.comune.belluno.it/>, <https://www.facebook.com/Spazio-EX-ex-caserma-Piave-1885706678409436/> y CAMERIN (2017).

<sup>44</sup> Derivado del protocolo de colaboración interinstitucional de 27 de abril de 2001 en qué Ayuntamiento y Universidad se comprometen a promover, en una visión unitaria, la recalificación del barrio de Veronetta a través de la adquisición y el uso de los cuarteles Santa Marta-Passalacqua para actividades universitarias y de otros organismos culturales.



FIG. 12/ Localización del conjunto de cuarteles Santa Marta y Passalacqua y fotos.

Fuente: Elaboración propia (2021)

2002: 102-103). El acuerdo de programa entre Ayuntamiento y Ministerio de Defensa se suscribe con fecha 26/10/2001, para lo cual se firma el contrato de venta el 23/05/2002. Cabe esperar seis años más para la definitiva cesión, debido a la resistencia por parte de los militares ubicados en la instalación militar<sup>45</sup>. Finalmente, el contrato de 2002 se integra con el acta n. 45587 de 21/12/2007.

El Ayuntamiento de Verona con Ordenación n. 34 del 13/05/2009 aprueba el proyecto urbano "Plan

urbanístico de ejecución de iniciativa pública para la realización del Programa Complejo ex cuarteles Santa Marta y Passalacqua", cuya implementación prevé tres ámbitos: 1) vivienda social, que comprende el parque de las murallas (118.312 m<sup>2</sup>), el parque del campus universitario (31.136 m<sup>2</sup>) y las viviendas destinadas a alquiler en el marco de un régimen de costes controlados; 2) campus universitario. Se prevé la destinación de uso universitario de amplias partes del antiguo cuartel "Santa Marta",

<sup>45</sup> <http://veronetta.blogspot.de/2011/03/passalacqua-e-santa-marta-articulo.html> .

a lo cual se va a añadir un policlínico, dotaciones para el barrio, un parque deportivo (12.185 m<sup>2</sup>), residencias universitarias y un ámbito direccional, comercial y polifuncional; 3) edificación residencial privada, un ámbito direccional-comercial y un parque urbano (21.328 m<sup>2</sup>). El proyecto se modifica e integra en tres ocasiones (2010, 2013 y 2017), con la previsión de demoler un volumen de 18.480 m<sup>3</sup> y de 218.271 m<sup>3</sup> respectivamente dentro de los antiguos recintos de los cuarteles Santa Marta y Passalacqua<sup>46</sup>, por un total de 236,271 m<sup>3</sup>. Se prevé un nuevo volumen de 152.740 m<sup>3</sup> subdivididos en 93.000 m<sup>3</sup> para edificios residenciales entre 3 y 6 plantas, de los cuales 30.000 m<sup>3</sup> para viviendas públicas; 31.200 m<sup>3</sup> para actividades terciarias entre 4 y 5 plantas; 10.000 m<sup>3</sup> para residencias universitarias; y 18.540 m<sup>3</sup> para espacios para los servicios de vecindad. A esto hay que añadir la realización de 323 aparcamientos (de los cuales 188 enterrados) y de un carril bici de 4 km.

En la actualidad solamente algunos inmuebles del cuartel Santa Marta están reconvertidos en sede universitaria (obras financiadas por la *Università degli Studi di Verona*) y se prevé acabar la reconversión a través de una financiación de 18 millones de euros a través de la actuación del llamado "Programa Periferias" de 2016<sup>47</sup> (aún no asignado por parte del Estado italiano). La remodelación del cuartel Passalacqua está en curso, siendo todos los edificios existentes completamente demolidos y las obras en curso. La financiación, en este caso, remite a dos mecanismos. Primero, se calcula que la venta de las parcelas alcance los 18.480.000 euros, a través de la labor de la empresa local para la gestión de edificios pertenecientes a la administración local, AGECE (*Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona*). Segundo, una financiación por parte de la Región de Véneto de 10 millones de euros a través de la puesta en marcha del "Programa nacional de recalificación urbana para alojamientos sociales" de 2008<sup>48</sup> para aumentar la disponibilidad de viviendas en alquiler en el marco de un régimen de costes controlados y mejorar la dotación de equipamientos en barrios degradados.

### 3.6 Discusión

El análisis demuestra que la enajenación del patrimonio militar se configura como una especie de batalla por la posesión de la ciudad, es decir de las ganancias que pueden derivar de la

puesta en marcha de procesos de regeneración de suelos con actividades obsoletas: es por eso que se crea un conflicto entre el Ministerio de Defensa y los entes territoriales. Sin embargo, este conflicto tiene como resultado la degradación de la herencia histórica recibida, de un patrimonio que efectivamente es público. En todos los casos analizados, la falta de mantenimiento y conservación de los espacios abiertos y construidos de las instalaciones militares a lo largo de varias décadas debido al largo período de desuso y abandono, resulta en la degradación de la obra, como demuestran los signos de infiltración de los edificios con el consiguiente desprendimiento del yeso interno y externo. Los sistemas de calefacción, de electricidad, de gas, etc., dónde están presentes, no responden a los estándares actuales, y sus accesorios se presentan dañados o eliminados. La vegetación invade el pavimento de asfalto de las plazas con daños evidentes y las áreas verdes están en un estado de abandono y presentan vegetación invasora. Inevitablemente estos lugares se convierten en ruinas, objetos de actos de delincuencia, robos, ocupaciones ilegales y en centros de residuos ilegales al aire libre. La degradación y el deterioro pueden ser síntomas de las condiciones básicas para favorecer la eliminación del patrimonio heredado construido para poner en marcha acciones de regeneración. Si bien en algunos casos la negociación positiva entre los actores lleva a la creación de nuevo valor social que fomenta la ciudad como bien colectivo (por ejemplo, los cuarteles Piave de Belluno y Santa Marta de Verona), la enajenación es generalmente la primera fase de un mecanismo para producir una nueva segregación espacial. En este contexto, la planificación urbana es instrumental a los intereses de los promotores inmobiliarios y financieros (y éste es un posible riesgo en el caso de San Doná di Piave). Para algunos activos militares, el mecanismo planteado a partir de 1996 es una verdadera forma de mercantilización del valor intrínseco que estos bienes representan en el contexto de ubicación (San Vendemiano y el cuartel Passalacqua de Verona). A pesar de todo, la misma "ley del mercado" se revuelve contra los planteamientos especulativos de reconversión y el resultado más visible es el perpetuarse del estado de abandono e incertidumbre (San Vendemiano, Susegana y Oderzo) y de la larga duración de las obras de reconversión (cuartel Passalacqua).

<sup>46</sup> Gran parte de los edificios del cuartel Santa Marta resultan vinculados, mientras los 64 edificios del cuartel Passalacqua se derriban en cuanto no presentan "aparentemente" un valor apreciable para ser protegido y tutelado.

<sup>47</sup> La Ley 28/12/2015, n. 208, artículo 1, apartados 974 y

sucesivos, instituye el "Fondo para la implementación del programa de intervención extraordinaria para la regeneración urbana y la seguridad de las periferias".

<sup>48</sup> Programa promovido por parte del Decreto de Ministerio de Infraestructuras de 26/03/2008.

#### 4. Conclusiones

Substancialmente, a través de la Ley nº. 662/1996 se ponen en liquidación los bienes innecesarios en el nuevo contexto geopolítico internacional para recaudar ingresos de acuerdo con los objetivos de modernización del Ministerio de Defensa. Se trata, en primer lugar, de instalaciones ubicadas en los centros urbanos, claramente obsoletas para las finalidades de las Fuerzas Armadas, afirmación más veces repetidas en los proyectos de Ley de 1972 y 1989. Y, en segundo lugar, de los activos de la Defensa ubicados en territorios externos a los centros urbanos. Ambos representan una ocasión única para la recomposición de la estructura formal, social y económica de muchos territorios, una alternativa concreta al desarrollo que los ha desposeído de sus caracteres y valores a lo largo del siglo XX para favorecer los intereses especulativos del capital. No es un caso que las instalaciones militares, sobre todo aquellas localizadas en zonas más centrales y prestigiosas, son estratégicas desde el punto de vista de nuevos proyectos de desarrollo urbano: por eso se reivindican por parte de las autoridades locales para las más diversas acciones de regeneración. Está claro que el Ministerio de Defensa adopta un comportamiento especulativo sobre sus propiedades, no solamente aquellas en suelos urbanos de más prestigio, sino todas, dejándolas, primero, en un estado de infrutilización y, en seguida, de completo abandono. Esta “estrategia”, consecuentemente, lleva a la paulatina, e inexorable, degeneración de los espacios abiertos y construidos dentro los antiguos recintos militares. La degradación no sólo es producto de su obsolescencia funcional y socio-económica, sino, también, es el resultado de una “maniobra militar” para proponer su efectiva puesta en valor. Se trata generalmente de una concepción del valor prevalentemente desde el punto de vista inmobiliario, especulativo, y no su mejora desde el punto de vista del uso para la colectividad. Todo eso, en cuanto la finalidad principal de la normativa estatal siempre pone en primer lugar los aspectos financieros en lugar de aquellos de gobierno del territorio. Y es eso el hilo conductor que aúna todas las normativas en materia de enajenación del patrimonio militar en Italia.

#### 5. Bibliografía

- AA. VV. AUTORES VARIOS (1979): *Servitù militari e riforma del demanio militare : atti del convegno Servitù militari e riforma del demanio militare promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana*, Bologna, Regione Emilia-Romagna
- (1981): *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni*, Roma, Italia, Ministero della Difesa
- (1986): *Conferenza nazionale sulle infrastrutture militari*. Atti, Roma, Italia, Ministero della Difesa
- (1989): *Esercito e città. Dall'Unità agli anni Trenta*, Roma, Italia, Ministero per i beni culturali e ambientali
- ABACUS SRL (2018): *Compendio immobiliare denominato "Ex Caserma Tombolan-Fava" in San Donà di Piave. Progetto di fattibilità*, San Donà di Piave, Italia, Agenzia del Demanio-Città di San Donà di Piave
- BAGAEEN, S. & CLARK, C. (Eds.) (2016): *Sustainable Regeneration of Former Military Sites*. Londres-Nueva York, Reino Unido-Estados Unidos, Routledge
- BALDINELLI, C. & GANGERI M. & LEANDRI F. (1998): *I riflessi sulle banche della crisi del mercato immobiliare*. Bancaria, Vol. 54, n. 9, pp. 2-12
- BIAGINI A. & COMOGLIO G. & TREBESCHI S. (1990): *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni*. Una indagine conoscitiva, Bologna, Il Mulino
- BICC (1997): *Study on the Re-use of Former Military Lands*. Bonn: Bonn International Center for Conversion
- BONINSEGNA, P. (2010): “Verona tra conservazione e importanti piani di sviluppo: l'ex Caserma Passalacqua”. En SARACINO M. (Eds.), *Pianificazione territoriale, urbanistica e archeologia: una sintesi possibile* (pp. 13-29), Verona, Italia, Comune di Verona
- BRANDIS D. & al. (2005) La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Volumen XXXVII, nº 144, 391-415
- CAMERIN F. (2017): La riconversione degli immobili militari in Italia: il caso dell'ex caserma Piave di Belluno trasformata in “Cittadella del terzo settore”. *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 1-14
- & GASTALDI F. (2018): *Italian military real estate assets re-use issues and opportunities in three capital cities*. Land Use Policy, 78, 672-681. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.028>
- CAMPOS VENUTI G. & OLIVA F. (eds., 1993): *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Bari-Roma, Italia, Laterza
- CARRER P. (1988): Commissione d'indagine del patrimonio immobiliare pubblico: risultati, proposte, sviluppi, *Aestimium*, 9: 1-60.
- CASSESE S. (1986): Relazione della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, pp. 1117-1169
- CHIAPPETTI A. (1980): *Stato e regioni a confronto: servitù militari e pianificazione del territorio*, L'Aquila, Italia, Consiglio Regionale dell'Abruzzo
- CLARK, C. & MARKS, M. & BERNARD, D. (2020): *Barracks, Forts and Ramparts. Regeneration Challenges for Portsmouth Harbour's Defence Heritage*. Portsmouth, Reino Unido, Tricorn
- COMMISSIONE IV DIFESA (1997): Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva «Riforma della leva e nuovo strumento militare», [http://legislature.camera.it/dati/leg13/lavori/stencomm/04/indag/riforma\\_della\\_leva/1997/1119/pdf002.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg13/lavori/stencomm/04/indag/riforma_della_leva/1997/1119/pdf002.pdf)
- (1998): *Proposta di indagine conoscitiva sullo stato delle caserme e sulla condizione dei militari*, <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda2018.htm>

- (1999): *La dismissione dei beni immobili della Difesa nell'ambito della ristrutturazione delle Forze Armate*, Roma, Camera dei Deputati
- COMUNE DI BELLUNO (2012): *Schema di atto di transazione con Agenzia del Demanio riguardante gli immobili: ex Caserma Piave, Parco Città di Bologna ed ex Casa del Fascio di Castion*. Approvazione, Belluno, Italia, Comune di Belluno
- COMUNE DI ODERZO (2016): *Ex caserma Zanusso. Pubblicazione della documentazione relativa ai rapporti tra il Comune di Oderzo e gli Organi/Enti dell'Amministrazione statale e della rassegna stampa locale dal mese di agosto 2015*, Oderzo, Italia, Comune di Oderzo
- CORTE DEI CONTI (2003): *Alienazione di beni (art. 43 e 49 Legge Finanziaria n. 388/2000)*, Roma, Italia, Corte dei Conti
- (2017): *Relazione concernente 'La dismissione e la permula di immobili in uso all'amministrazione della Difesa (2003-2016)*. <http://www.camera.it/temiap/allegati/2017/07/20/OCD177-3000.pdf>
- DELLA SETA, P. & SALZANO, E. (1993). *L'Italia a sacco. Come negli incredibili anni '80 nacque e si diffuse Tangentopoli*, Roma, Italia, Editori Riuniti
- FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI VERONA VICENZA BELLUNO E ANCONA (2002): *Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona nel decennale della costituzione 1991-2001*. [http://www.fondazionecariverona.org/wp-content/uploads/2017/10/fondazione\\_volumedecennale.pdf](http://www.fondazionecariverona.org/wp-content/uploads/2017/10/fondazione_volumedecennale.pdf)
- FORGIONE, L. (2008): *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi*, Roma, Italia, Aracne
- GASTALDI F. & CAMERIN F. (2018): *Verso un censimento delle aree militari in Veneto. Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 48(123), 51-75. <https://doi.org/10.3280/ASUR2018-123003>
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (1990): *Documento di Programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di Finanza pubblica per gli anni 1991-1993*. [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/DPEF\\_1991-1993\\_xpubb.1990x.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPEF_1991-1993_xpubb.1990x.pdf)
- MINISTERO DELLA DIFESA (1999): *Passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato di immobili situati nelle regioni a statuto ordinario ed inseriti nel programma di dismissioni approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 agosto 1997*. [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-04-08&atto.codiceRedazionale=099A2645&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-04-08&atto.codiceRedazionale=099A2645&elenco30giorni=false)
- (2006): *Indagine conoscitiva del 25 ottobre*, Roma, Italia, Commissione IV Difesa
- NORMATIVA NAZIONALE (1908): *Legge 24 dicembre 1908, n. 783. Unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato*, [http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/14/zn33\\_01\\_005.html](http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/14/zn33_01_005.html)
- (1909): R. D. 17 giugno 1909, n. 454. *Approvazione del regolamento per la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato*, § 33.1.6 - R.D. 17 giugno 1909, n. 454. [Approvazione del regolamento per la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato](http://www.edizionieuropee.it). (edizionieuropee.it)
- (1939): *Legge 1 giugno 1939, n. 1089 "Tutela delle cose di interesse artistico e storico"*. [http://www.edileasy.it/informazioni/normativa/edilizia%20e%20urbanistica/1939\\_1089.htm](http://www.edileasy.it/informazioni/normativa/edilizia%20e%20urbanistica/1939_1089.htm)
- OLIVA F. (1988): Milano, Torino e Genova: aree dismesse e piano. *Urbanistica*, 93, 104-121
- PEZZINI, I. (2016): "Un nuovo museo per le arti del XXI secolo: il MAXXI". En I. PEZZINI & A. OLIVEIRA (Eds.), *Roma in divenire tra identità e conflitti* (pp. 344-364), Roma, Italia, Nuova Cultura
- PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2000): *Decreto del 12 settembre 2000 "Inserimento di alcuni beni immobili del Ministero della difesa nel programma di dismissione ai sensi dell'art. 44, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448"*. [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-29&atto.codiceRedazionale=00A12571&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-29&atto.codiceRedazionale=00A12571&elenco30giorni=false)
- (2002): *Espunzione dei beni immobili nella disponibilità del Ministero della difesa, inseriti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 agosto 1997"*. [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2002-04-02&atto.codiceRedazionale=02A03581&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2002-04-02&atto.codiceRedazionale=02A03581&elenco30giorni=false)
- PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (2000): *Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283 "Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico"*. [http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000\\_0283.htm](http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0283.htm)
- QUARTA A. (2016): *La riconversione delle caserme dismesse: nuovi paradigmi per la proprietà pubblica. Rivista critica del diritto privato*, 34(4), pp. 609-624
- SECCHI B. & al. (1984): *Un problema urbano: l'occasione dei vuoti/Opportunities in Urban Voids*. *Casabella*, n° 503, 18-31
- SENATO DELLA REPUBBLICA (1972): *Disegno di legge n. 148 del 6 luglio 1972: Dismissione di immobili militari ed assegnazione di fondi per il potenziamento delle Forze Armate*, Roma, Italia, Senato della Repubblica
- (1989): *Disegno di legge n. 1740 del 4 maggio 1989: Ammodernamento e redistribuzione territoriale delle caserme e delle infrastrutture militari mediante un finanziamento decennale straordinario e attraverso permute ed alienazioni di immobili non più necessari alla Difesa*, Roma, Italia, Senato della Repubblica
- (2005): *Risposte scritte ad interrogazioni (pervenute dal 20 al 26 gennaio 2005)*, Roma Italia, Senato della Repubblica
- STANGHELLINI S. (2003): *Valore dei beni e beni di valore: un contributo sulla valutazione dei beni immobili militari*. *Aestimum*, 43, 45-53. <https://doi.org/10.13128/Aestimum-6342>