

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1012

PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa dei Deputati PENNACCHINI, MISASI, SIMONACCI,
AGOSTA, SINESIO, MIGLIORI**

Presentata il 4 aprile 1959

Estensione agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza e al personale dipendente dall'Amministrazione della pubblica sicurezza delle norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La proposta di legge che ci onoriamo sottoporre alla vostra benevola attenzione mira a porre un rimedio, sia pure parziale, a uno stato di profondo disagio e di amara delusione che è venuto a determinarsi nella classe degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate dello Stato e di alcuni Corpi militari o militarizzati in seguito alla esclusione, per essi stabilita dal quarto comma della legge 21 marzo 1958, n. 447, e conseguenzialmente ribadita dall'articolo 2 del testo allegato al decreto presidenziale 17 gennaio 1959, n. 2, dalla concessione a riscatto degli alloggi I. N. C. I. S. da essi occupati.

Non occorre, crediamo, che qui sia messo ulteriormente in risalto, perché già prospettato in occasione delle discussioni parlamentari che portarono all'approvazione della legge su richiamata, come in particolare la categoria degli appartenenti alle Forze armate si sia venuta in tal modo a trovare in una netta condizione di inferiorità rispetto alla certamente più agevolata categoria degli impiegati civili. Quello su cui invece riteniamo di dover richiamare l'attenzione è il fatto che, nell'orientamento politico-sociale di assicurare ad ogni impiegato o pensionato un conveniente alloggio a riscatto — orientamento che ha ispirato la, per altro verso, provvida legge delega del 21 marzo 1958 —

sarebbe stato invece giusto e doveroso accordare un trattamento addirittura preferenziale agli ufficiali e sottufficiali la cui quasi totalità, causa i continui trasferimenti di sede, non ha mai potuto fruire delle altre agevolazioni concesse a larghissimi strati della cittadinanza per mezzo delle cooperative edilizie sovvenzionate dallo Stato. In altre parole, si sarebbe dovuto tener presente che questa era forse l'unica effettiva occasione per i militari di divenire proprietari, a condizioni ragionevoli e accessibili, di un immobile per le loro necessità familiari.

Se la realtà è risultata diametralmente opposta, ciò è dovuto a un duplice ordine di motivi: da una parte il poco tempo disponibile per l'esame e la discussione del progetto della legge delega prima, e per la stesura delle norme delegate poi; dall'altra la consapevolezza delle effettive esigenze che avevano indotto il Governo a proporre l'esclusione di cui trattasi.

Sotto il primo profilo, si rammenta come nessuno dei parlamentari che avevano rilevato l'inopportunità di un trattamento differenziato a sfavore di una sola categoria, abbia ritenuto in origine di potersi assumere la responsabilità, a brevissima scadenza dalle elezioni, dell'insabbiamento di una legge verso la quale convergevano le aspettative di larghi strati della popolazione. Infatti, qualora la

stesura definitiva avesse dovuto subire ulteriori ritardi, o, peggio ancora come nel caso del Senato, qualora il testo avesse dovuto ritornare all'altro ramo del Parlamento, le probabilità di un'approvazione definitiva prima della fine della legislatura sarebbero state pressoché nulle. Ne venne di conseguenza il ritiro, o la mancata presentazione, di tutti gli emendamenti relativi, col risultato del sacrificio di una classe di persone relativamente esigua per non pregiudicare gli interessi della maggioranza.

È bensì vero che a tale conclusione si pervenne previa raccomandazioni al Governo di tener conto, nell'emanazione delle norme delegate, delle « legittime aspettative degli ufficiali e sottufficiali » non escludendoli dal riscatto, e previa assicurazioni da parte dell'onorevole Ministro dei lavori pubblici che « nella formulazione della legge delegata » si sarebbe tenuto conto « delle osservazioni fatte in Senato in favore di una categoria così benemerita come quella in questione »; ma è altrettanto vero che le une e le altre non avevano in partenza alcuna possibilità di pratica attuazione. Ne è una riprova tangibile il risultato, ormai sancito dal decreto presidenziale del 17 gennaio 1959 a proposito del quale, qualora si volesse fare della facile ironia, potrebbe dirsi che, se « delle legittime aspettative della benemerita categoria » si è tenuto effettivamente conto, lo si è fatto soltanto per eluderle accuratamente.

Nella consapevolezza dell'inevitabilità di tale risultato — al quale il Governo era ormai vincolato a meno di esorbitare dai poteri concessigli con la delega — non sono mancati tentativi di un temperamento della situazione mediante proposte di legge che attenuassero la crudeltà del provvedimento contenuto nella legge del 21 marzo 1958 (19 luglio 1958, n. 124, Degli Occhi ed altri; 29 ottobre 1958, n. 472, Pennacchini ed altri). Nonostante le richieste d'urgenza, la necessità di non intralciare la stesura delle norme delegate entro i limiti fissati dalla delega ha fatto sì che dette proposte non venissero poste in discussione in tempo utile; ancora una volta pertanto gli interessi della maggioranza, in correlazione al fattore tempo, hanno fatto passare in secondo luogo quelli del tutto peculiari della più ristretta categoria degli ufficiali e sottufficiali.

Di portata ben più vincolante appare il secondo motivo che ha condotto a suo tempo all'esclusione, e cioè le esigenze che si sono imposte, e si impongono, al Governo, e in particolare al Ministero della difesa che si è fatto promotore dell'esclusione stessa. Non

può infatti ignorarsi che la possibilità dell'assegnazione in fitto ad ufficiali, sottufficiali o personale dipendente dall'Amministrazione della pubblica sicurezza di alloggi I. N. C. I. S. costruiti in virtù del decreto-legislativo 7 maggio 1948, n. 1152, e delle leggi 28 luglio 1950, n. 737, e 27 dicembre 1953, n. 980, ha costituito per i Dicasteri interessati la soluzione di un problema di importanza veramente capitale ai fini dell'efficienza dei relativi servizi, quello cioè di poter disporre i trasferimenti di sede senza assoggettare gli interessati a oneri assolutamente insostenibili in relazione alle non certo cospicue retribuzioni percepite. Non v'è dubbio che, qualora fosse venuta a mancare una possibilità di rotazione in seguito all'eventuale assegnazione definitiva degli alloggi agli attuali occupanti, il problema sarebbe tornato di colpo al punto di partenza.

In definitiva la situazione attuale del personale militare, militarizzato o dipendente dall'Amministrazione della pubblica sicurezza si presenta al nostro esame non certamente incoraggiante: esclusa la possibilità del riscatto degli alloggi per essi appositamente costruiti, unica che potesse avere una portata tangibile data l'aleatorietà di disponibilità future, non resta loro che la magra consolazione di poter concorrere, come assicurato dall'onorevole Ministro dei lavori pubblici in sede di discussione parlamentare, all'assegnazione dei *normali* appartamenti I. N. C. I. S. o dell'Istituto case popolari, *al pari di tutti gli altri cittadini*. A parte il fatto che tale parità era il minimo che si potesse consentire senza ledere fondamentali principi di equità e di diritto, basta un sommario esame del testo allegato al decreto presidenziale 17 gennaio 1959 per rilevare a che si riduca questa facoltà: andando infatti a ricercare che cosa debba intendersi per *normali* appartamenti, si deduce che essi saranno quelli assegnati al personale di cui trattasi direttamente dall'I. N. C. I. S. (senza cioè la procedura di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1152, che affida ai Comandi Superiori periferici la concessione e la revoca degli alloggi ai militari), quelli rifiutati dalle altre categorie e quelli di nuova costruzione. Ora, i continui trasferimenti dei militari hanno fatto sì che il numero dei primi sia talmente insignificante da essere considerato del tutto trascurabile; ogni commento è superfluo per i secondi mentre i terzi invece, per le ragioni già accennate, esulano dall'argomento in esame che, è bene ribadirlo, ha un valore reale soltanto se riferito agli alloggi da ciascuno attualmente occupati.

Abbiamo accennato prima a uno stato di profondo disagio e di amara delusione nelle categorie interessate; non crediamo di esagerare facendoci interpreti di un senso di vera e propria demoralizzazione, in quanto il provvedimento che le ha colpite ha suonato come un'ulteriore riprova della diffusa scarsa consapevolezza dei sacrifici che loro si richiedono e ai quali esse normalmente si sottopongono senza alcuna contropartita, sia morale che materiale.

Data dunque l'esistenza di imprescindibili esigenze della Amministrazione da una parte, e dell'innegabile diritto degli interessati dall'altra a quella parità di trattamento, sempre più conclamata ma sempre meno effettiva, con gli altri impiegati dello Stato, si cerchi un punto di incontro, una soluzione di compromesso, che senza ledere le une e senza misconoscere l'altro, serva a conciliare le opposte tendenze. Riteniamo che la soluzione da noi proposta, pur senza rappresentare l'*optimum* in senso assoluto, possa servire allo scopo. Rimandare infatti l'assegnazione a riscatto degli alloggi in questione a dopo assicurate le esigenze del servizio, dovrebbe incontrare il gradimento dei Ministeri interessati e in particolare di quello della Difesa (per il quale non deve essere stato certamente un compito gradito quello di sacrificare i propri dipendenti) e, sia pure in minor misura, quello degli ufficiali, sottufficiali e dipendenti della pubblica sicurezza, se non altro per la massima che *quod differtur non aufertur*.

Circa la formulazione della proposta si potrebbe obiettare che più semplice sarebbe stato disporre l'assegnazione a riscatto dei nuovi alloggi, costruiti in regime di priorità. Ma quello che qui occorre salvare è il principio che la legge deve essere uguale per tutti, e in questo caso la parte della legge che ci interessa è quella che tratta degli alloggi attuali e non di quelli futuri, anche tenuto conto che soltanto sui primi si può concedere *subito* qualche cosa, sia pure se limitata per ora a una semplice impegnativa di futura cessione. Né si deve ignorare d'altra parte che i nuovi alloggi saranno, nella più grande maggioranza dei casi, di minore valore commerciale in quanto necessariamente ubicati in zone maggiormente periferiche.

In questo ordine di idee l'allegata proposta è stata stilata cercando di lasciare il massimo campo possibile di applicazione alle norme di cui al testo allegato al decreto presidenziale 17 gennaio 1959. Le deroghe contemplate, in verità in numero assai limitato, sono state suggerite, o da esigenze tecniche, o dall'opportunità di offrire una specie

di compensazione alle condizioni degli interessati che, pur in caso di traduzione in legge della proposta stessa, rimarrebbero sempre meno favorevoli di quelle degli altri beneficiari del provvedimento di riscatto.

Questo giustifica la priorità assoluta accordata alle nuove costruzioni per i militari nell'utilizzazione dei fondi reperiti da tutte le altre cessioni in proprietà e all'utilizzazione allo stesso scopo di tutte le altre costruzioni rese comunque disponibili. È evidente infatti che, costituendo la sostituzione degli alloggi attuali con quelli futuri condizione sospensiva per l'applicabilità delle provvidenze contemplate dalla emananda legge, ogni possibilità di posposizione ad altre esigenze di qualsiasi natura rischierebbe di procrastinare ulteriormente la situazione attuale privando la legge stessa del suo più efficace contenuto. Nello stesso intento di accelerare al massimo la traduzione in realtà delle cessioni preventivate, è stata prevista la dispensa da una esatta correlazione numerica nella sostituzione degli alloggi là dove le esigenze del servizio siano divenute inferiori a quelle originarie, come potrebbe darsi nel caso del definitivo spostamento della guarnigione da una determinata località.

Circa l'esonero dalla costituzione di una quota di riserva, esclusa dalla cessione, a carico degli alloggi già esistenti, si pone in rilievo che essa è più che controbilanciata dall'esclusione totale prevista per gli alloggi di nuova costruzione fino a concorrenza di quelli da sostituire. In tal modo infatti la quota di riserva effettiva raggiungerà la percentuale del 50 per cento, in luogo di quella del 30 per cento prevista per tutti gli altri alloggi I. N. C. I. S. dalle norme allegato al decreto presidenziale 17 gennaio 1959. Disposizione del tutto conseguenziale è quella che contempla una percentuale del solo 20 per cento per gli alloggi di ulteriore nuova costruzione, perché soltanto in tal modo si renderà possibile un graduale ritorno alla normalità, senza precludere d'altra parte alle amministrazioni interessate l'acquisizione di nuove disponibilità rese necessarie da aumentate esigenze.

Per quanto concerne l'innovazione, rispetto alle norme del decreto presidenziale 17 gennaio 1959, di ammettere a riscatto anche gli alloggi la cui concessione sia condizionata alla prestazione di un determinato servizio o che siano ubicati negli immobili sede di uffici, comandi, ecc., è da ritenere che nessuna obiezione possa essere validamente mossa. Premesso infatti che, trattandosi di

alloggi I. N. C. I. S. ad uso abitazione, la seconda eventualità dovrebbe limitarsi in pratica ad alcuni casi sporadici di importanza assolutamente trascurabile, il trasferimento dei relativi vincoli a carico di alloggi di nuova costruzione lascerebbe del tutto impregiudicate le esigenze del servizio mentre servirebbe ad evitare inopportuni condomini tra amministrazione dell'I. N. C. I. S. e privati, che verrebbero invece a sorgere qualora la facoltà del riscatto fosse soltanto parziale. Ma, a parte ciò, si sottolinea che tale indirizzo è stato suggerito dalla constatazione che, anche qualora non fosse esistito l'esplicito riferimento al testo unico delle leggi sull'edilizia popolare ed economica per escludere i soli militari ed assimilati da un trattamento paritetico con gli altri impiegati dello Stato, la legge delega e le norme delegate avrebbero offerto ugualmente uno spunto per giungere, sia pure in forma mediata, alla stessa esclusione. Infatti la prima delle due eventualità (alloggi la cui concessione sia subordinata alla prestazione di un determinato servizio) si presta egregiamente per pervenire allo stesso risultato. È ben vero che in sede di discussione parlamentare l'onorevole Ministro dei lavori pubblici, pur riconoscendo che la dizione poteva dare adito a dubbi, ha dichiarato di ritenere che essa si riferisse soltanto agli appartamenti di servizio che esistono nelle stazioni, in certi edifici postali, nei caselli ferroviari ed in quelli dell'A. N. A. S., ma è altrettanto vero che già nell'assegnazione in fitto degli alloggi I. N. C. I. S. ai militari si è fatto un ricorso quasi esclusivo alle « esigenze di servizio ». Pertanto, qualora la questione non venisse definita in maniera integrale ed inequivocabile, rimarrebbe sempre possibile un ulteriore ricorso alla causa di servizio per precludere al personale di cui ci stiamo occupando ogni aspirazione al riscatto degli alloggi in questione.

Qualche parola di commento merita il trattamento preferenziale contenuto nell'articolo 4 della proposta. A parte l'aliquota dei quattro decimi degli occupanti, prevista nelle richieste quale condizione di riscattabilità dell'edificio (contemplata d'altronde, sia pure in rapporto a « particolari esigenze » anche dall'articolo 11 delle norme allegate al decreto presidenziale più volte citato), l'aver riservato ai soli appartenenti alle categorie per le quali gli alloggi furono originariamente costruiti, la facoltà di concorrere alla prima redistribuzione degli appartamenti non richiesti dagli attuali locatari, è stato ispirato a un principio di giustizia in rapporto ai criteri

già seguiti nelle assegnazioni in fitto. È intuitivo infatti che in tali assegnazioni non fu a suo tempo possibile esaudire tutte le richieste degli aspiranti; ma, mentre per gli impiegati dello Stato in genere la concessione rispose a una graduazione dei bisogni — a mente di quanto disposto nel decreto istitutivo dell'I. N. C. I. S., dove è prescritta la preferenza per gli impiegati di grado più modesto — per il personale di cui trattasi il criterio informatore fu prevalentemente, come già detto, quello delle « esigenze di servizio ». Dato che tali esigenze prescindono dalle condizioni di bisogno degli interessati, anzi si verificano in maggior misura in rapporto a funzioni per le quali sono richiesti gradi più elevati, il concetto adottato tende a compensare per quanto possibile coloro che furono esclusi dalla competizione soltanto per essersi trovati, indipendentemente dai loro requisiti personali, in una condizione meno favorevole degli attuali privilegiati. Pur avanzando molte riserve su quelle che potranno essere le effettive possibilità di traduzione in pratica di tale indirizzo, subordinate alla consistenza numerica degli alloggi che non saranno richiesti in proprietà dagli attuali assegnatari, è ovvio come tali possibilità sarebbero pressoché annullate qualora i sacrificati di allora venissero messi adesso in concorrenza con tutti gli altri impiegati dello Stato.

Due innovazioni di un certo rilievo sono contenute nel successivo articolo 5. Di esse la prima, che contempla la conservazione del diritto di chiedere il riscatto dell'alloggio anche in caso di rilascio per cambio di destinazione, è stata suggerita dall'intento di evitare resistenze ai trasferimenti da parte degli interessati e perplessità per le amministrazioni, entrambe facilmente comprensibili dato il danno patrimoniale che altrimenti ne deriverebbe. La seconda, che prevede la continuazione del godimento dell'alloggio anche in caso di decesso o collocamento in pensione del titolare, è ispirata a un principio di umanità che consenta agli interessati di affrontare serenamente il momento del maggiore bisogno.

Onorevoli colleghi! Quello che proponiamo è un atto di umanità e di giustizia a vantaggio di una categoria alla quale un radicato e sentito spirito di autodisciplina impedisce di far sentire sovente la sua voce nella nostra aula. Confidiamo che la vostra equanimità e il vostro vigile interessamento a tutti i problemi nazionali, chiunque ne siano i destinatari, vi facciano compiere un atteso atto riparatore, concedendo la vostra approvazione alla presente proposta.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'obbligo della cessione in proprietà, a richiesta, degli alloggi di tipo popolare ed economico costruiti o da costruire a totale carico dello Stato, ovvero con il suo concorso o contributo, è esteso agli alloggi costruiti o da costruire ai sensi dell'articolo 343, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 maggio 1948, n. 1152, e delle leggi 28 luglio 1950, n. 737; 27 dicembre 1953, n. 980, e 15 maggio 1954, n. 336, e successive integrazioni.

Per la cessione in proprietà degli alloggi di cui al comma precedente si osservano le norme di cui al testo allegato al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, per la parte non espressamente regolata dalla presente legge o comunque con questa non incompatibile o in contrasto.

ART. 2.

La cessione è subordinata in ogni singola località alla preventiva costruzione, da parte dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, di nuovi alloggi corrispondenti per numero e consistenza a quelli già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, costruiti ai sensi dei provvedimenti legislativi richiamati al primo comma dell'articolo 1. Possono essere utilizzati a tale scopo anche alloggi di nuova costruzione disposta originariamente in base a specifiche esigenze di altra natura, di carattere straordinario e temporaneo, una volta che queste siano venute a cessare. Il numero di cui sopra può essere ridotto in base ad attuali minori necessità.

La costruzione dei nuovi alloggi di cui al comma precedente deve essere inclusa nel programma di cui alla lettera c) del terzo comma dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, con carattere di precedenza assoluta. L'ordine di precedenza relativa è determinato con decreto del Ministro per i lavori pubblici da emanarsi di concerto col Ministro per l'interno, col Ministro della difesa e col Ministro delle finanze.

Gli alloggi medesimi sono assimilati, a tutti gli effetti, a quelli contemplati dal secondo comma dell'articolo 343 del testo unico approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni. Si osservano al riguardo, ove applicabili, le norme di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 maggio 1948, n. 1152, e successive modificazioni.

ART. 3.

Fermo restando il disposto del secondo comma dell'articolo 3 del testo allegato al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, gli alloggi di cui all'articolo 2 della presente legge devono costituire una quota di riserva esclusa dalla cessione in proprietà agli eventuali assegnatari. Per la loro concessione in affitto si osservano le norme dell'articolo 7 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1152, dell'ultimo comma dell'articolo 6 della legge 28 luglio 1950, n. 737, e dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1953, n. 980.

Nessuna quota di esclusione deve essere costituita a carico degli alloggi già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, costruiti ai sensi dei provvedimenti legislativi richiamati al primo comma dell'articolo 1. Qualora la concessione di alcuni di essi sia stata in precedenza essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni, il relativo vincolo viene trasferito a un corrispondente numero degli alloggi di nuova costruzione indicati al comma precedente. Analogamente devono essere trasferiti in questi ultimi gli uffici, i comandi, i reparti e i servizi delle amministrazioni predette che eventualmente abbiano adibito a loro sede parte degli alloggi ammessi a riscatto in base alla presente legge.

Dovrà essere esclusa dalla cessione in proprietà una quota del 20 per cento degli alloggi che, in eccedenza alla quota di riserva stabilita al primo comma del presente articolo, saranno ulteriormente costruiti ai sensi dell'articolo 343, secondo comma, del testo unico approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni.

ART. 4.

L'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato rende noti di volta in volta i singoli stabili che possono essere ceduti in proprietà, indicando il numero, la consistenza e il valore venale degli alloggi in essi

compresi. Il bando deve essere pubblicato contemporaneamente sui fogli d'ordini delle tre Forze armate, della Guardia di finanza e della pubblica sicurezza, e di esso deve essere data notizia, per mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno, agli assegnatari di ogni singolo stabile.

L'alienazione degli alloggi è effettuata per edifici interi e può aver luogo solo quando sia richiesta almeno dai quattro decimi degli occupanti l'edificio. Nel caso di raggiungimento di tale aliquota, coloro i quali non hanno chiesto la cessione in proprietà hanno l'obbligo di trasferirsi in altro alloggio, tra quelli esclusi dalla cessione a mente dell'articolo 3, analogo a quello precedentemente occupato.

Gli alloggi risultanti liberi sono assegnati agli altri richiedenti, anche se non affittuari dell'Istituto, accordando la preferenza agli appartenenti alla stessa Forza Armata, Corpo o Amministrazione dell'ultimo occupante. Alla cessione in proprietà degli eventuali alloggi ulteriormente disponibili sono ammessi tutti gli impiegati dello Stato secondo la procedura di cui al primo comma dell'articolo 10 del testo allegato al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2.

ART. 5.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge dovrà essere pubblicato il bando che renderà noti gli stabili già esistenti che potranno essere ceduti in proprietà all'avvenuto verificarsi della condizione prevista al primo comma dell'articolo 2.

In caso di rilascio dell'alloggio per cambio di destinazione, coloro che ne erano in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge conservano il titolo a richiederne la cessione in proprietà, con diritto di precedenza sugli assegnatari successivi.

Sono sospese, fino alla pubblicazione del bando di cui al primo comma del presente articolo, le revoche della concessione dell'alloggio nel caso di decesso o di collocamento in pensione del titolare. Successivamente alla pubblicazione del bando la facoltà di revoca potrà essere esercitata soltanto nei confronti di coloro che non si siano avvalsi, nel termine prescritto, del diritto di chiedere la cessione in proprietà dell'alloggio da essi occupato.