

VII.

SEDUTA DI MARTEDI' 28 GIUGNO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE ACCAME

Segue:

INDAGINE CONOSCITIVA DELLA
VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

VII LEGISLATURA

N. 5 — PROBLEMA DEGLI ALLOGGI
PER I MILITARI

La seduta comincia alle 18,25.

PRESIDENTE. L'onorevole Gargano ha facoltà di svolgere la relazione per informare la Commissione sui lavori svolti dal Comitato nominato per l'indagine conoscitiva sul problema degli alloggi per i militari.

GARGANO, Relatore. Onorevoli colleghi, nel riferirvi sul risultato dell'indagine conoscitiva condotta sul problema della casa ai militari, promisi una più ampia relazione secondo quanto convenuto dall'Ufficio di Presidenza dell'apposito Comitato costituitosi per l'espletamento dei lavori. Assolvendo all'invito ritengo conveniente ed opportuno sottolineare alla vostra attenzione gli aspetti essenziali del problema che per una sua parte si ricollega naturalmente anche ai recenti sfratti minacciati dall'Amministrazione militare che hanno dato occasione e spunto politico all'indagine stessa. Ed infatti, a fronte della considerazione dei casi umani e pietosi verificatisi, per i quali si è ancora una volta constatato come l'azione dell'Amministrazione della difesa volta al recupero delle case ex INCIS indebitamente occupate venga a scontrarsi con la dura realtà della condizione economica delle famiglie dei militari pensionati (o anche deceduti) in un contesto nel quale anche il semplice trasferimento dell'alloggio, al di fuori di qualsiasi prospettiva di una sua acquisizione in proprietà, si presenta come estremamente problematico, è indubbio che si attestano, per converso, le inderogabili esigenze dell'amministrazione militare di assicurare la necessaria mobilità di tutto il personale in servizio - ed in specie di quello con famiglia - apprestando all'uopo nelle sedi di servizio alloggi in numero sufficiente e di struttura decorosa ed idonea.

Perciò mi sembra necessario ed opportuno riferirvi, in modo coordinato ed in un unico contesto, sul problema in considerazione, il quale trova d'altronde sua precisa collocazione a livello legislativo quando lo si inserisca in quell'opera di normazione sulla « condizione » (oltre che sulla discipli-

na) militare, che trova in questi tempi una sua specifica attenzione ed un meritevole accoglimento in sede di programmazione parlamentare dei lavori da parte di tutte le forze politiche.

Ed in questo senso, se è dato rilevare con immediatezza e con efficacia qualche dato significativo dalle indagini testé compiute, questo attiene in modo particolare all'elevato tasso di mobilità del personale militare, per il quale si registra una media elevatissima di trasferimenti dalla sede di servizio, concernenti in particolare gli ufficiali e in misura logicamente ridotta anche i sottufficiali, ma comunque senza possibilità alcuna di raffronto con il personale civile della pubblica amministrazione di pari grado. Di qui le immediate conseguenze che si rilevano sotto il profilo abitativo, e che possono riassumersi efficacemente, da un lato, nell'impossibilità di trarre un equo beneficio dai provvedimenti previsti dalla vigente legislazione sull'edilizia economica - alla cui concreta realizzazione tutto il personale militare ha peraltro finanziariamente contribuito, si pensi alle trattenute INA e GESCAL operate per anni nei suoi confronti senza che nella stragrande maggioranza dei casi i militari riuscissero a raggiungere quel numero continuativo di anni di servizio in una stessa sede che si poneva e si pone tutt'ora il più delle volte quale precisa condizione di ammissibilità delle domande, volte a trarre beneficio dai provvedimenti in oggetto) - e dall'altro lato, nella necessità di dover affrontare ogni volta, in occasione dei cambiamenti di sede, oneri di locazione crescenti a prezzi di libero mercato, riuscendo, in definitiva, priva la categoria dei militari della generale tutela del blocco dei fitti.

Tutto ciò costituisce naturalmente una remora alla pur necessaria mobilità del personale, mentre giustifica obiettivamente la preoccupazione dell'Amministrazione della difesa di predisporre un numero di alloggi demaniali dislocati nelle principali sedi operative e di comando, ed in linea per quanto possibile con il suo fabbisogno globale,

così come ci è stato esposto nelle tabelle forniteci (tabelle che riproduco in allegato al testo scritto di questa mia relazione).

Si tratta, com'è noto, di un fabbisogno ascrivibile a più di cinquemila alloggi e a soddisfare il quale, tuttavia, ben poco gioverebbe a mio giudizio il semplice proseguimento delle azioni di sfratto più volte e « ciclicamente » — direi — intraprese nei confronti degli occupanti *sine titulo* degli alloggi ex INCIS esistenti; sfratti ed alloggi a proposito dei quali mi permetto qui di seguito, ancora per una volta, di riepilogare la travagliata e difficile storia.

Il Parlamento, con la legge 21 marzo 1958, n. 447, delegò il Governo ad emanare norme per la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico e, durante la discussione di questo provvedimento, da varie parti politiche, specie al Senato, furono fatte notevoli pressioni per poter inserire nel testo una specifica disposizione che garantisse anche ai militari la facoltà di riscattare gli alloggi.

Ma la imminente chiusura della seconda legislatura, indusse i senatori a non modificare il disegno di legge dato che il conseguente rinvio alla Camera del provvedimento ne avrebbe determinato la sicura decadenza. I senatori si astennero dall'emendare il testo anche a seguito dei specifici affidamenti forniti dall'allora ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, il quale, come risulta dal resoconto sommario del Senato (n. 649 del 12 marzo 1958), ebbe a dichiarare a nome del Governo: « che si sarebbe tenuto conto delle osservazioni fatte a favore di una categoria benemerita e che tutti gli alloggi comuni, costruiti con fondi o concorso dello Stato, sarebbero stati ceduti a riscatto ai dipendenti statali militari ».

Così, la legge di delega venne approvata senza che in essa vi fosse alcuna norma per garantire la concessione di alloggi a riscatto ai militari. Però, considerando le impegnative dichiarazioni del rappresentante del Governo, si poteva confidare che almeno il decreto delegato, in qualche modo, avrebbe risolto il caso secondo gli affidamenti dati dal ministro dei lavori pubblici e secondo le aspettative dei militari.

Ma, quando venne emanato il decreto delegato (decreto del Presidente della Repubblica del 17 gennaio 1959, n. 2) si ebbe un'amara sorpresa constatando che la impe-

gnativa dichiarazione del Governo non solo non era stata tenuta in alcun conto ma che le categorie dei militari erano state esplicitamente escluse dalle provvidenze. Infatti, l'articolo 2 precisava che:

« Sono esclusi dalla cessione in proprietà:

a) gli 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 », modificato dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 152, il quale disponeva che « l'Istituto delle case popolari fosse autorizzato altresì a fornire alloggi agli ufficiali e sottufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica in servizio permanente effettivo ».

In tal modo, per il combinato disposto di queste due norme i sottufficiali e gli ufficiali vennero privati di ogni titolo per ottenere la casa in proprietà.

La gravità della discriminazione effettuata da questo decreto delegato nei confronti dei militari ebbe pesanti conseguenze a causa di un'altra norma contenuta nella lettera d) del secondo comma dell'articolo 386 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, cioè del testo unico delle disposizioni sulla edilizia popolare ed economica, dove era previsto che: « Il collocamento a riposo, la cessazione comunque dal servizio attivo del personale militare, per gli alloggi di cui agli articoli 343, comma secondo e 345 lettera b), e la morte del locatario » erano motivo di risoluzione del contratto di locazione stipulato dai militari con l'INCIS.

Così, agli inizi del 1960, mentre il personale militare in servizio veniva escluso dalla assegnazione a riscatto degli alloggi che occupava, per coloro che venivano collocati in quiescenza, o che lo erano già, e per le vedove di quanti sarebbero o erano già deceduti in servizio o in pensione si prospettava lo sfratto.

Nel 1961 le amministrazioni delle ferrovie dello Stato, delle poste e telecomunicazioni, della Azienda autonoma di Stato per i servizi telefonici, nell'intento di dare una positiva risposta alle istanze dei propri amministrati che, per varie ragioni (quote di riserva), non erano stati ammessi all'esercizio del riscatto in base

alla legislazione allora vigente, solleccitarono al Governo la emanazione di un apposito provvedimento che, presentato alle Camere, divenne la legge 27 aprile 1961, n. 231.

Questa legge, fra l'altro, con l'articolo 7, che modificava l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, disponeva che:

«Coloro che non esercitano la facoltà di riscatto conservano il godimento dell'alloggio in locazione semplice.

Ove si tratti di alloggi di Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato, dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, nonché dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, il diritto di cui al comma precedente è esteso agli assegnatari collocati in pensione o, in caso di morte dell'assegnatario, al coniuge superstite, ai discendenti entro il terzo grado e agli ascendenti, purché conviventi con l'assegnatario all'atto della morte e fino a tanto che non godano dell'autonomia economica prevista alla lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2 ».

Così nel 1962, mentre altri dipendenti civili dello Stato vedevano riconosciuto il loro diritto alla casa che, in caso di morte dell'assegnatario, si perpetuava sino ai discendenti di terzo grado, i militari, furono ancora una volta dimenticati. Essi potevano aspirare soltanto ad un alloggio con canone d'affitto agevolato finché si trovavano in attività di servizio, ma niente riscatto, niente diritto alla prosecuzione nella locazione dopo il collocamento a riposo, mentre restava sempre attuale la incombenza dello sfratto per i pensionati e per le vedove.

Di questa ingiustificata e difficile situazione si interessò l'allora ministro della difesa, onorevole Andreotti, il quale, in data 1° dicembre 1961, provvide a far diramare, dagli uffici del Segretariato generale della difesa, la circolare n. 213526/II dove era detto:

« Il signor Ministro ha disposto che il termine per la sospensione degli sfratti dagli alloggi INCIS-Militari e demaniali, precedentemente fissato al 31 gennaio 1962, venga ulteriormente dilazionato sino a nuova data che verrà a suo tempo comunicata. Tale sospensione non è applicabile al personale che ha perduto titolo alla conces-

sione a seguito trasferimento ad altra sede, nonché nei confronti degli utenti abusivi intendendo come tali coloro che pur non avendo avuto mai rapporti di impiego con l'amministrazione militare, sono stati immessi nel godimento degli alloggi militari senza che vi sia stata una regolare concessione da parte dell'autorità militare.

Per quest'ultima categoria di utenti, sarà comunque opportuno che i comandi in indirizzo, prima di procedere allo sfratto ne facciano preventiva segnalazione a questo C.U. date le reazioni che i provvedimenti di sgombero spesso provocano negli sfrattandi e nell'ambiente sindacale e politico ».

È interessante sottolineare come il ministro mentre specificatamente si preoccupava delle reazioni degli abusivi, non spendesse alcuna parola per i militari che, posti in congedo, senza alcuna salvaguardia legislativa, non avevano titolo al godimento dell'alloggio per sé e per la famiglia.

In ogni modo, in un clima più disteso, ebbe inizio una intensa attività a livello parlamentare e furono presentate svariate proposte di legge in materia le quali, però, non ebbero seguito.

La quiete durò per cinque anni, fino a che il ministro della difesa, ufficio del segretario generale, non diramò la seguente circolare 7620/AV del 14 marzo 1967, con la quale veniva riproposto esecutivamente il problema degli sfratti:

« Data la necessità di poter disporre degli alloggi in oggetto occupati da utenti che ne hanno perduto il titolo ed in considerazione sia del miglioramento della situazione alloggi disponibili sul libero mercato e sia del miglioramento delle pensioni in seguito al conglobamento degli assegni si dispone:

1) gli utenti degli alloggi demaniali e INCIS-militari dovranno rilasciare gli appartamenti non appena vengono a perdere il titolo in considerazione del quale ottennero l'assegnazione. In casi degni di particolare considerazione e sempre che le esigenze militari lo consentano, potrà essere concessa una proroga non superiore a mesi tre;

2) quando il titolare dell'alloggio venga a decedere, ai familiari coabitanti all'atto del decesso potrà, sempre che le esigenze militari lo consentano, essere concessa una proroga non superiore a 2 anni;

3) nella prima applicazione delle presenti disposizioni il rilascio degli alloggi

da parte degli utenti, che alla data odierna hanno perduto il titolo, sarà effettuato... » e seguivano i vari termini per il rilascio con la possibilità di concedere delle proroghe.

A questa iniziativa del Ministero della difesa risposero le molteplici, immediate, angosciate reazioni degli interessati.

Vennero inviate petizioni al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro della difesa e ad altri uomini di Governo. Nel giugno del 1968 lo stesso segretario generale dell'INCIS ed il presidente dell'Associazione nazionale inquilini-INCIS diressero all'onorevole Giovanni Leone, allora Presidente del Consiglio dei ministri, una calorosa lettera in favore della categoria degli ufficiali e dei sottufficiali.

Il segretario particolare del Presidente del Consiglio dei ministri, il 15 giugno 1968, assicurò che presso il Ministero della difesa era in corso uno specifico interessamento nel senso desiderato dalla categoria, però solo l'anno dopo, nel luglio del 1969, venne sospesa ogni azione di sfratto.

La situazione sembrava nuovamente volgere per il meglio perché il 21 maggio del 1970 il ministro della difesa, allora l'onorevole Tanassi, faceva diramare la seguente circolare n. 15288/AV:

« Al fine di consentire identità di trattamento tra personale civile e personale militare, con particolare riguardo agli ufficiali e sottufficiali assegnatari di alloggi INCIS-militari che cessano dal servizio attivo, ho disposto il riesame della situazione degli alloggi costruiti dall'INCIS per le Forze armate ai sensi dell'articolo 343 del testo unico approvato dal regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, quale risulta modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 1948, n. 1152, con l'intendimento di addivenire alla loro concessione in proprietà a modifica dell'articolo 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2.

Nel frattempo il contenuto della circolare pari oggetto (405208/D del 21 febbraio 1970) cui si fa seguito, va chiarito nel senso che si dovranno sospendere gli sfratti degli utenti che hanno perduto il titolo alla concessione ai sensi dell'articolo 386, lettera d), del citato testo unico, ad eccezione di coloro i quali siano proprietari di altro alloggio idoneo ».

È evidente che questa circolare sembrava porre definitivamente fine alla tanto tormentata questione e, sopprimendo la discriminazione che da anni pesava sui militari, rendeva loro il dovuto riconoscimento.

Però non erano trascorsi dodici mesi che lo stato maggiore dell'esercito emanava un'altra circolare, la 628/0333-A, del 7 ottobre 1971, il cui contenuto contrastava nettamente con quello che era stato l'orientamento manifestato dal ministro della difesa neppure un anno prima.

Motivando la decisione con la carenza di alloggi demaniali ed INCIS-militari in rapporto all'elevato numero degli aventi diritto « imponeva » che chi, essendo già beneficiario della concessione, veniva a perdere il relativo titolo doveva sentire « l'obbligo morale e materiale » di rendere liberi nel più breve tempo possibile gli alloggi e invitava i comandi e gli enti militari ad intervenire perché lo sfratto — la circolare dice più diplomaticamente « il recupero degli alloggi » — avvenisse con la massima sollecitudine « nella rigorosa applicazione delle disposizioni vigenti in materia ».

A parte altre considerazioni, anche per quel richiamo « all'obbligo morale e materiale » rivolto a dei vecchi soldati, la circolare non ebbe alcuna pratica applicazione.

Nel 1973 il ministro della difesa presentò alla Camera un apposito disegno di legge (n. 1006) che, se anche non affrontava direttamente la questione del riscatto degli alloggi e quella degli sfratti, pur tuttavia dimostrava che il Governo era sensibile al problema della carenza di abitazioni per i militari. Il provvedimento prevedeva che dal 1° gennaio 1973 al 1° gennaio 1978 il Ministero della difesa potesse disporre di un apposito finanziamento annuo di lire un miliardo e duecentocinquanta milioni per acquistare o costruire fabbricati di tipo economico da destinare in uso esclusivo dei propri dipendenti.

Il disegno di legge divenne la legge 16 aprile 1974, n. 173, e si poteva presumere che con le nuove costruzioni di alloggi i problemi dello sfratto dei pensionati militari, delle loro vedove, sarebbero stati superati con la progressiva disponibilità di nuove abitazioni.

Tuttavia, in data 19 dicembre 1975, la direzione generale dei lavori, del demanio e del materiale del genio, XIII divisione, sezione 3^a, del Ministero della

difesa, ignorando completamente la pur fondamentale circolare del ministro Tanassi che sospendeva ogni sfratto, dispose il recupero di tutti gli alloggi INCIS occupati « indebitamente » dai militari in quiescenza e agli interessati inviò apposita comunicazione con cui annunciava che il recupero sarebbe stato effettuato « secondo opportuni criteri di gradualità » a partire dal 1976.

Però, dopo neanche sei mesi, in data 15 maggio 1976, il Ministero della difesa emanava nuove direttive che le autorità periferiche immediatamente comunicarono ai militari interessati. Il comando del presidio militare di Milano, in data 10 giugno 1976, ad esempio, così scriveva: « Il Ministero della difesa - direzione generale lavori, demanio e materiale del genio, con sua circolare n. 414506, in data 17 maggio 1976 ha dato comunicazione che il signor ministro ha nominato apposita commissione con il compito di fissare i criteri per addvenire al graduale recupero di tutti gli alloggi ex INCIS-militari occupati da utenti che hanno perduto il titolo alla concessione.

Nell'attesa di tale definizione, il predetto ministero ha precisato che il recupero debba comunque proseguire per gli utenti di alloggi ex INCIS che:

a) non abbiano mai posseduto il titolo alla concessione dell'alloggio;

b) che si trovino compresi nei casi a), b), c) dell'articolo 386 del testo unico sull'edilizia popolare economica e precisamente:

- 1) trasferimento di sede;
- 2) uso irregolare dell'alloggio;
- 3) destituzione o dimissioni dall'impiego;

c) siano proprietari di altro alloggio privato idoneo ovvero largamente dotati di mezzi e che quindi possano provvedersi di altra autonoma sistemazione.

Per quanto precede, in attesa di ulteriori direttive e accertamenti, il provvedimento di recupero al servizio dell'alloggio occupato dalla S.V. viene temporaneamente sospeso ».

Dunque nuova sospensione di ogni sfratto!

Devo a questo punto trarre alcune considerazioni circa la situazione quale si è venuta configurando da una valutazione

complessiva delle numerose e proficue audizioni di dirigenti, esperti ed interessati tenute dal Comitato nominato dalla Commissione per condurre la fase istruttoria di questa indagine conoscitiva.

Tali audizioni hanno dimostrato, tra le altre cose, la perfettibilità del sistema di gestione del patrimonio abitativo in uso alle Forze armate; ciò anche in conseguenza del fatto che le case a disposizione del Ministero della difesa sono quantitativamente superiori alle necessità di alloggi di servizio previsti dalla normativa vigente, ma in termini non sufficienti da dare soddisfazione alla domanda di abitazioni a basso costo da parte di quanti non hanno titolo per fruire dell'alloggio di servizio. Al riguardo, appare pertinente l'osservazione del generale Poli, circa l'opportunità di stabilire criteri più moderni di finanziamento del diritto all'alloggio di servizio.

È stata, in sostanza, attribuita in questi anni alle Forze armate la gestione di un numero di case quantitativamente superiore alle finalità previste dalla vigente legislazione, senza che per questa quota eccedente sia stata emanata una disciplina legislativa da cui trarre i criteri per una graduatoria di titoli, da cui trarre, cioè, criteri di equità e di certezza del diritto.

L'assenza di siffatta disciplina ha determinato spesso l'adozione di criteri e meccanismi imprecisi e non sempre equi nell'assegnazione delle abitazioni, creando pur involontarie sperequazioni tra personale di pari condizioni. La più evidente è quella della soggezione alla giungla del libero mercato per il militare che subisca un trasferimento di sede, mentre l'entità dei canoni in uso presso il Ministero della difesa è la seguente:

a) alloggio gratuito di servizio: 10 per cento dell'indennità militare;

b) alloggio non di servizio: 20 per cento dell'indennità medesima;

c) infine, alloggi a pagamento: 40 per cento del canone stabilito dall'ufficio tecnico erariale. Inoltre, a seguito dell'insussistenza della indennità militare, sono stati di fatto sospesi i pagamenti dei canoni *sub a) e b)*.

Per quanto attiene alle modalità di assegnazione degli alloggi non di servizio, è risultato dalle audizioni che gli elementi di valutazione sono l'impiego in servizio unitamente alle condizioni economiche. Gli interpellati hanno oscillato, taluni privilegian-

do l'uno, taluni l'altro dei due aspetti. Se ne deduce una soggettività, se non una possibile discrezionalità, spesso non voluta, nelle decisioni. Il fatto stesso che, discutendo sulle intimazioni di sfratto nei confronti degli occupanti, si trattasse di personale civile o militare, di case INCIS o demaniali, il generale Cavalera, segretario generale della difesa, abbia denunciato come giustificato lo sfratto intimato a persone fruienti di alte pensioni o in possesso di ingenti proprietà, fa concludere circa distorsioni avvenute nelle assegnazioni rispetto a quei criteri stessi oggi sostenuti dalle forze armate.

Giustizia vuole, pertanto, che almeno oggi si ristabilisca un criterio equanime, per cui non tutti gli sfratti sono illegittimi, taluni apparendo anzi addirittura tardivi, a differenza di altri che, non fosse altro che per ragioni di umanità, non devono essere intimati né tantomeno portati a fine.

Mi sembra utile riproporre in questa sede la lettura del significativo ordine del giorno accettato dal Governo nella seduta del 21 marzo 1958, quando fu posta in votazione la legge delega più volte ricordata: ordine del giorno così formulato:

« Il Senato invita il Governo a tener conto, nell'emanazione delle norme per la cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico di cui al disegno di legge 1498 (poi citata legge 21 marzo 1958, n. 447), delle legittime aspettative degli ufficiali e sottufficiali dello Stato affinché siano messi in condizioni di parità con gli altri impiegati dello Stato ».

Ognuno vede quanto risulti infelice, nel complesso, la collocazione giuridico-normativa del problema delle case INCIS-militari e come risulti in certa misura anche artificiosa, in definitiva, l'attribuzione all'uso esclusivo demaniale degli alloggi suddetti da parte dell'Amministrazione della difesa, a fronte della diversa loro collocazione al di fuori del contesto militare specifico, e della possibilità per tutto il personale civile che ne usufruisce di esercitare il diritto di riscatto.

Mentre, per converso, può comprendersi l'atteggiamento dell'Amministrazione militare, da un lato preoccupata in via di principio della conservazione del patrimonio immobiliare che essa gestisce e quindi anche degli alloggi INCIS, in quanto assimilati sul piano dell'uso al regime normativo ed amministrativo degli alloggi di servizio; dall'altro comprensiva, naturalmente, delle

legittime aspirazioni degli interessati all'acquisizione della proprietà della casa, od almeno al diritto di occupazione e di uso a favore del coniuge e dei diretti discendenti, in specie se nullatenenti o comunque in difficili condizioni economiche: così da alternare cicliche circolari, « applicative » in senso proprio delle norme vigenti (come quella emanata dal ministro in carica nel dicembre scorso), con provvedimenti di sospensione degli sfratti sul tipo di quello che risulta essere stato di recente adottato, come si ricava da una nota alla tabella riportata alla pagina 212 del libro bianco sulla Difesa (con sospensione disposta fino al 31 dicembre 1978) (cfr. allegato 1).

La situazione così esposta rende evidente a questo punto la necessità di un intervento organico del legislatore a disciplina dell'intera materia.

Da una parte si propongono infatti le esigenze insopprimibili della Difesa alla conservazione ed all'incremento del demanio-alloggi destinato all'uso di servizio del personale, ed in particolare di quello con famiglia; dall'altra si propongono invece le legittime aspirazioni degli interessati ad un trattamento sul piano normativo - e soprattutto in linea di fatto - non sperequato nei confronti dei colleghi civili, e per questo doverosamente attento alla « condizione » specifica di lavoro, di trattamento e di impiego del personale stesso.

Sotto questo profilo, un primo passo sembra essersi compiuto con il decreto-legge n. 366 del 1975 convertito nella legge n. 492 di quell'anno. Con tale provvedimento si determinò infatti un'apposita riserva di 3 miliardi a favore del personale militare sullo stanziamento in conto interessi sui mutui accesi dai dipendenti dello Stato fruienti di reddito lordo annuo inferiore ai 6 milioni con gli istituti finanziatori, per la costituzione di cooperative edilizie sotto la vigilanza del Ministero dei lavori pubblici; e se si tiene presente l'effetto moltiplicatore ottenutosi con la promozione di numerose cooperative edilizie fra il personale militare delle tre Forze armate per un valore di 24 miliardi-lavoro, e di altri 49 miliardi-lavoro tra i componenti dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, per un totale di 73 miliardi-lavoro, a fronte dei soli tre miliardi stanziati ed effettivamente posti a carico del bilancio dello Stato, ben si può vedere come, solo che lo si voglia, non difettino strumenti legislativi, nemmeno eccessiva-

mente onerosi, per agevolare l'accesso alla proprietà della casa anche al personale militare.

Nel merito di questo provvedimento deve osservarsi, tuttavia, che potrebbe essere di remora ad un suo eventuale rifinanziamento la scarsa efficacia che lo stesso sortirebbe nei confronti di quelle categorie di militari le quali per aver superato, nel grado di maresciallo e di capitano anziani, il limite del reddito lordo di 6 milioni, si troverebbero così nell'impossibilità pratica - e per i sottufficiali, proprio alla fine della loro carriera, quando, prospettandosi la cessazione dal servizio e conseguentemente dall'uso dell'alloggio demaniale occupato, più impellente si rivela l'esigenza di risolvere nel nucleo familiare il problema della casa! - di associarsi in cooperative edilizie beneficiando dei contributi della legge. Oltretutto, si è constatata da più parti l'inopportunità, sul piano sociale, di incrementare lo accasermamento in forma cooperativa del personale militare, in specie di quello cessato dal servizio; e per contro va rilevata la stessa difficoltà pratica della costituzione di dette cooperative esclusivamente tra militari, in specie nelle sedi di comandi e nuclei operativi di minore importanza, e quindi meno dotati di personale.

Da ultimo, va ricordata la natura indivisa della proprietà obbligatoriamente imposta ai soci delle cooperative, anche dopo che con la costruzione dell'edificio sia venuta meno sostanzialmente la causa del vincolo associativo contratto.

È certo che questa materia sarà oggetto di nuove considerazioni in sede politica, nella valutazione dei provvedimenti sull'edilizia economica e popolare che si dice siano stati già sostanzialmente approvati dal Governo, e pronti per essere trasmessi al Parlamento; così pare sia previsto negli stessi una rivalutazione del limite di reddito esistente per i soci operatori con una sua eventuale indicizzazione al costo della vita, come pare abrogato il vincolo di residenza nella stessa sede per un numero consecutivo di anni, particolarmente gravoso - si è visto - per le categorie militari e sostituito con un parametro collegato direttamente all'anzianità di servizio del personale nella pubblica amministrazione.

Il quadro dei problemi così delineato, come mi è sembrato emergere dall'indagine svolta, mi induce a questo punto ad indicare una possibile linea di legislazione nuo-

va ed organica nel settore, secondo due direttrici ben delimitate.

La prima è quella di facilitare il soddisfacimento del fabbisogno di alloggi demaniali da parte dell'amministrazione militare, contemporaneamente riconoscendo loro la natura di infrastrutture militari e comunque attribuendone le competenze - quanto alla progettazione ed alla legittimazione a contrarre gli appalti per la costruzione - alla direzione generale del genio di quel Ministero. Ciò verrà a risolvere in modo razionale le remore di natura amministrativa che derivano dalla competenza primaria nella materia, tuttora trattata dal Ministero dei lavori pubblici per il combinato disposto degli articoli 1 del regio decreto n. 960 del 1929, e 1 del successivo regio decreto n. 544 del 1931; con conseguente necessità di risolvere in modo concertato problemi che dovrebbero riconoscersi come tipici ed esclusivi, invece, dell'amministrazione della difesa, e con il pericolo di restare soggetti a palleggiamenti di competenza sul tipo di quello verificatosi quando si è trattato di dare concreta attuazione alla legge n. 173 del 1974 (per la quale l'autorizzazione a costruire alloggi demaniali entro un limite di spesa di 1250 milioni annui per cinque esercizi finanziari consecutivi a partire dal 1973, solo formalmente rilasciata nel titolo della legge alla Difesa ma in realtà interamente « mediata » - come si legge subito nell'articolo 1 - dal Ministero dei lavori pubblici, si è in realtà risolta nel diniego di operare da parte di questa amministrazione che indicava al riguardo la competenza dell'Istituto autonomo case popolari - competenza da questo naturalmente protestata - e nell'obbligato ricorso, alla fine, da parte della Difesa, alla procedura « eccezionale » disciplinata dalla legge, per l'acquisto diretto sul mercato degli alloggi tramite il Ministero delle finanze, con il naturale aggravio di spese per la pubblica amministrazione derivatone, a causa della mancata possibilità di effettuare in proprio la progettazione degli edifici e di sfruttare per essi le aree demaniali esistenti!).

L'onere finanziario della legge verrà facilitato altresì dalla previsione di un canone per l'occupazione dell'alloggio da parte di tutto il personale in servizio ad eccezione di casi giustificabili e limitatissimi (il guardiano del faro, o il custode del deposito di munizioni); casi tutti, comunque, legislativamente previsti ed indicati. Tale

canone faciliterà infatti sia la costruzione di nuovi alloggi, sia un'opera efficace di manutenzione di quelli già costruiti ed esistenti; mentre la commisurazione di essi al duplice parametro del numero dei vani degli alloggi assegnati, o del grado e quindi della posizione retributiva del dipendente, garantirà una sostanziale neutralità dello stesso rispetto alla destinazione di servizio del personale: neutralità che per ovvie ragioni verrebbe meno, qualora tale canone dovesse essere indicizzato al valore locativo locale (come si era ventilato, invece, da parte dell'Amministrazione erariale). È inammissibile, mi sembra, che un sergente maggiore debba pagare, per fare un esempio, un canone locativo di cinquantamila lire per due vani assegnatigli in alloggio all'aeroporto di Ghedi, e quando si trovi trasferito a Napoli o a Roma per servizio con tutta la famiglia nel nuovo alloggio dello stesso numero di vani assegnatogli, si trovi costretto a soddisfare un canone doppio, perché influenzato dal maggior valore locativo dell'area. E oltretutto si vede facilmente quali remore e complicazioni ne deriverebbero per la mobilità e l'impiego razionale del personale!

La seconda linea di politica legislativa alla quale mi riferivo, è senz'altro quella che concerne il problema della casa e della sua acquisizione in proprietà anche da parte del personale militare.

Credo fermamente che un tale problema possa e debba risolversi al di fuori di qualsiasi ottica corporativa, assimilando per questo la posizione del personale militare sotto il profilo soggettivo, e a tutela delle sue legittime aspettative, con quella di tutto il personale civile dello Stato e delle categorie tradizionalmente beneficiarie dei provvedimenti sull'edilizia economica e popolare.

Ma proprio per questo mi sembra giusto che una tale assimilazione venga ad operarsi sul piano sostanziale, e non semplicemente su quello formale, colmando gli squilibri oggi determinatisi per effetto delle particolari condizioni di impiego e di servizio del personale militare (abbiamo visto: trasferimenti continui e quindi elevato tasso di mobilità; di qui l'impossibilità, ad esempio, di maturare in una stessa sede, gli anni di servizio necessari ad essere ammessi ai benefici previsti dalla vigente legislazione sulla casa), dando, sotto questo profilo, adeguato riconoscimento, di conseguenza, alle anomalie che de-

rivano dalle condizioni medesime, e formulando i rimedi idonei ed opportuni, nel pieno rispetto del « principio » di uguaglianza sostanziale dell'articolo 3 della Costituzione.

In questa prospettiva di esame e di valutazione politica della situazione, che mi auguro possa positivamente essere condivisa nella sostanza da voi tutti, suggerirei una linea di normazione così concepita.

Prevedere, in primo luogo, nell'ambito dei provvedimenti concernenti l'edilizia economica e popolare di prossima presentazione da parte del Governo, per tutte le categorie di lavoratori dipendenti (pubblici e privati) forniti della necessaria anzianità ed aventi titolo a godere dei benefici della legge, la possibilità di riscuotere anticipatamente rispetto alla cessazione del servizio la quota dell'indennità di liquidazione maturata, al fine vincolato di investirla nell'acquisto in forma cooperativa di una proprietà edilizia.

Naturalmente vanno valutati attentamente gli effetti economici sotto il profilo della circolazione monetaria e delle possibili conseguenze inflattive, in particolare del valore degli immobili; ma quando si abbia la cautela di circoscrivere attentamente le fasce di applicazione della legge, e di incanalarle verso forme di investimento edilizio preordinato ed opportunamente programmato (anche sotto il profilo del territorio), con un onere finanziario minimo per la pubblica amministrazione e i datori di lavoro privati, nell'ambito della più generale revisione dell'istituto dell'indennità di buonuscita, si riuscirebbe a promuovere un rilancio dell'edilizia popolare convenzionata sicuramente benefico per l'economia del paese.

In secondo luogo, prevedere subito, per quanto riguarda invece il personale militare provvisto della necessaria anzianità di servizio (ed a soddisfare le esigenze di mobilità del personale verrebbe in considerazione quale criterio ottimale il limite dei quindici-venti anni), in attesa del varo dei provvedimenti sopra menzionati, la possibilità di beneficiare dalle rispettive casse militari, di contributi in conto interessi sull'accensione di mutui stipulati dagli interessati con gli istituti di credito allo scopo predetto.

A tali casse si dovrebbe imputare quindi la gestione di un fondo casa, alimentato dai contributi di tutto il personale militare, mensilmente trattenuti sulle competen-

ze; mentre l'erogazione dei contributi sui mutui accesi dovrebbe essere fatta in concorso con le domande degli aventi diritto, in relazione a parametri che coinvolgerebbero il grado, la composizione del nucleo familiare e le eventuali fonti complementari e alternative di reddito degli iscritti.

Tutto ciò non verrebbe a costare all'erario che la corresponsione di un contributo iniziale immediato a detti enti per permettere loro di fronteggiare le prime richieste degli aventi diritto: contributo rispetto al quale potrebbe anche parzialmente prevedersi una qualche forma di restituzione anche parziale, da parte delle case militari, dilazionata nel corso di più esercizi finanziari; mentre verrebbe a qualificarsi lo stesso quale unico criterio previdenziale discriminante nel trattamento delle categorie civili e militari a riconoscimento (credo, non inopportuno) delle anomale condizioni operative e di impiego di queste ultime.

Se si ritiene di poter condividere in linea di massima i criteri di riforma organica della legislazione del settore che, quale relatore, mi sono fatto carico di dedurre dalla documentazione raccolta nel corso di svolgimento dell'indagine, mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione, onorevoli colleghi, anche una ragionevole proposta di soluzione del problema iniziale, che, come già osservammo, ha dato occasione ed impulso politico allo svolgimento dell'indagine: il problema delle azioni di sfratto perseguite nei confronti degli occupanti degli alloggi INCIS-militari decaduti dal titolo di occupazione (per effetto della loro cessazione dal servizio permanente effettivo); problema che perde, mi sembra, le connotazioni drammatiche con le quali ci si è presentato, nella misura in cui con l'acquisizione programmata di nuovi alloggi demaniali da parte dell'Amministrazione della difesa (acquisizione che in via eccezionale potrà essere autorizzata mediante acquisto diretto sul mercato, soprattutto nelle sedi più bisognose per uso di servizio) si renda possibile defunzionizzarne l'interesse del perseguimento in via amministrativa del recupero di quelli ex INCIS occupati abusivamente (e nei confronti dei quali si è decisa nuovamente una sospensione generalizzata degli sfratti fino al 31 dicembre 1978, come abbiamo visto). Mentre al legislatore si renderà possibile, dunque, senza alcun pregiudizio per gli stessi o la funzionalità dell'operare dell'Ammini-

strazione militare, attuare finalmente *ex se* quell'impegno politico che pareva aver trovato recepimento nell'ordine del giorno fatto proprio in sede di approvazione della legge del 1958 dal Governo, e che, pur deluso in sede di emanazione del decreto delegato, venne più volte riaffermato con loro dichiarazioni di indubbio rilievo politico dai ministri via via succedutisi al dicastero della difesa.

Naturalmente, tale situazione va bonificata con criteri legislativi non sperequati, che rimandiamo, per il diritto al riscatto degli alloggi da parte degli attuali occupanti decaduti da quello d'uso, ai canoni socio-economici (per quanto riguarda i limiti di reddito o la proprietà di seconde case anche fuori del comune di residenza) già fissati in modo omogeneo dalla normativa vigente per il personale civile. Così potranno essere eliminati quei fenomeni di mini-speculazione, con la conclusione, ad esempio, perfino di contratti di sublocazione, che, seppure sporadici, si sono tuttavia verificati, garantendosi al contempo alla difesa il recupero delle unità abitative così abusivamente (in senso proprio) occupate, e la loro concessione piuttosto a personale tuttora in servizio, che potrà trovarsi a suo tempo nella condizione idonea ad esercitarne il riscatto.

Sottopongo dunque alla vostra attenzione ed alla vostra valutazione una prima bozza di articolato normativo, sulla quale confido che possa verificarsi un'ampia convergenza di vedute dopo un idoneo ed approfondito dibattito, e dopo tutti gli adeguati e necessari interventi emendativi. La sua suddivisione in titoli rispecchia i settori, sui quali unitariamente potremmo operare come legislatori, rispettivamente degli alloggi demaniali di servizio (disciplinato nel titolo I) delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà della casa dei militari (disciplinato nel titolo II), e delle norme transitorie e finali, con particolare riguardo alla soluzione del problema delle case ex INCIS (disciplinato nel titolo III).

Per quanto riguarda la disciplina degli alloggi demaniali ritengo si debba prevedere essenzialmente l'autorizzazione al Ministero della difesa a costruire, avvalendosi di propri organi tecnici, entro determinati limiti di tempo e di spesa, alloggi da assegnare in concessione ai propri dipendenti e la nuova disciplina della concessione di alloggi ai predetti dipendenti.

Giova ricordare, in proposito, come l'assegnazione degli alloggi alle singole Forze armate per le esigenze loro proprie costituisca una ripartizione a mero rilievo interno del Ministero rispetto allo stanziamento varato globalmente alla Difesa dal legislatore: così che nessun problema si determina nell'ipotesi di dismissione degli edifici alloggiati da personale militare prevalentemente dell'una o dell'altra forza armata, conseguente al trasferimento della sede di interi reparti, quando siano presenti nella medesima sede contingenti delle altre forze armate per le quali si prospetti la necessità di recuperare un numero sufficiente di alloggi per il proprio personale.

Mentre, anche nell'ipotesi in cui si rivelasse inutile da parte delle altre Forze armate l'uso degli alloggi militari dismessi a causa del necessario trasferimento di sede di interi reparti dell'una, certamente non viene perduto allo stato il valore degli immobili, che conseguentemente alla loro dismissione dall'uso militare, potranno essere riassegnati al demanio civile, e con appositi provvedimenti ai sensi delle norme sulla contabilità generale dello Stato, essere trasferiti al patrimonio anche disponibile dello Stato, per la successiva, eventuale vendita a prezzi di mercato (con quale introito per il bilancio, soprattutto in ipotesi di lievitazione dei prezzi rispetto al momento della costruzione, è facile prevedere).

Elemento qualificante del provvedimento deve naturalmente essere la eliminazione pressoché totale delle concessioni a titolo gratuito. Le sole eccezioni previste si riferiscono a mansioni che non possono essere svolte senza la continua presenza sul posto dell'incaricato. È questo il caso dei fattorini semaforici (guardiani dei fari) dei custodi di edifici ed impianti e dei consegnatori di depositi isolati.

Le stesse alte autorità militari verrebbero a rinunciare al diritto all'alloggio gratuito, legalmente riconosciuto.

La generalizzazione del criterio della concessione a titolo oneroso, unitamente alla entità dei canoni fissati nella misura più alla compatibile con le retribuzioni degli assegnatari, assicura all'erario una notevole entrata.

In relazione a ciò, vista in un ragionevole numero di anni, la legge può considerarsi autofinanziata.

La disciplina proposta risponde inoltre alla esigenza di regolamentare uniformemente

per le tre forze armate (ormai da due lustri unificate amministrativamente) le norme per la concessione degli alloggi.

L'Esercito, la Marina e l'Aeronautica, infatti, regolano attualmente la materia, avvalendosi di differenti disposizioni legislative e regolamentari che trovano la loro base nella seguente normativa:

per l'Esercito: norme sul servizio di presidio approvate con regio decreto 11 maggio 1936; regolamento sul servizio sanitario approvato con regio decreto 17 novembre 1932; testo unico delle disposizioni concernenti gli stipendi ed assegni fissi per il regio esercito, approvato con regio decreto 31 dicembre 1928, n. 3455;

per la Marina: regio decreto-legge 12 ottobre 1912, n. 2043; regio decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2434; regio decreto-legge 27 febbraio 1921, n. 285, e successive varianti concernenti i conferimenti di alloggi erariali in consegna all'amministrazione della Marina militare;

per l'Aeronautica: pubblicazione OD1 emanata in virtù dei poteri di autorganizzazione attribuiti alla Forza armata dal regio decreto 22 febbraio 1937, n. 220; regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1302.

Segue quindi l'illustrazione di questo settore del possibile schema di riforma legislativa, così concepito. È anzitutto opportuno varare il programma di costruzione di fabbricati da parte del Ministero della difesa nel decennio 1977-1986, stabilendosi al riguardo la normale utilizzazione delle aree demaniali disponibili e concedendosi altresì la possibilità al Ministero, in via di urgenza, di acquistare direttamente immobili già costruiti, limitatamente tuttavia al primo triennio dall'entrata in vigore della legge. Va quindi valutato l'onere finanziario della legge, diversificato per gli esercizi 1977 e 1978 e portato ad un livello massimo di spesa solamente a partire dal 1979, con una erogazione di 30 miliardi di lire annui.

Viene precisato che i fabbricati costruiti od acquistati ai sensi della legge, sono considerati a tutti gli effetti infrastrutture militari.

È quindi stabilito, salvo limitatissimi e ben individuati casi, il titolo oneroso sia delle concessioni degli alloggi effettuate in relazione alle esigenze del servizio sia di quelle effettuate in relazione alle particolari condizioni di difficoltà economica e di disagio familiare degli interessati; e sono

poste inoltre a carico dei concessionari, oltre al canone ed alle spese di carattere generale, anche le spese di stipulazione e di registrazione degli atti di concessione.

Una norma apposita dovrà stabilire il modo di determinazione dei canoni per vano, come percentuale della misura iniziale della indennità di impiego operativo. La percentuale è crescente in relazione al grado e, passando dal grado più basso al più alto, si triplica.

Tale regolamentazione intende dare alla materia un giusto e corretto aggiornamento tenendo presenti i provvedimenti legislativi riguardanti la dirigenza militare e la concessione di un assegno perequativo al restante personale militare, i quali hanno soppresso l'indennità militare trasferendo i rischi e tutti gli altri oneri connessi con lo *status* militare nell'indennità operativa, che per tale motivo è stata mantenuta.

È sembrato, quindi, giusto trasferire la ritenuta - che precedentemente veniva operata sull'indennità militare agli utenti di alloggi di servizio - sull'indennità operativa.

Lo stesso articolo stabilisce per il computo dei vani modalità conformi a quelle stabilite dal Ministero dei lavori pubblici con la circolare n. 425 del 20 gennaio 1967.

Con l'ultimo comma dell'articolo vengono esclusi dal computo per la determinazione dei canoni, i locali eventualmente annessi agli alloggi concessi ai titolari di incarichi di comando e di direzione, necessari per gli obblighi di rappresentanza inerenti alle funzioni svolte dai concessionari.

A tal proposito va rilevato che trattasi di cariche per le corrispondenti delle quali, in campo civile, è prevista la concessione a titolo gratuito di un intero alloggio di rappresentanza.

Si deve precisare che sono a carico di ciascun assegnatario, oltre al canone, le piccole riparazioni previste dall'articolo 1609 del codice civile, il consumo di acqua, luce e riscaldamento dell'alloggio nonché la quota di spettanza relativa alle spese di gestione e di funzionamento degli ascensori e montacarichi e della pulizia e della illuminazione delle parti comuni.

Stabilite le modalità per il versamento all'erario dei proventi relativi ai canoni e per la destinazione alle spese di manutenzione dei fabbricati, del venti per cento dei canoni stessi, con successive norme si precisa che per tutto quanto non previsto specificamente l'assegnazione degli alloggi è

assoggettata al regime delle concessioni amministrative, si definiscono gli alloggi collettivi, quelli per il personale militare - esclusa la truppa, i sergenti ed i gradi corrispondenti - in locali in comune e comunque forniti normalmente di servizi igienici in comune e si stabilisce l'entità della ritenuta mensile sulle competenze uguale a quella prevista, in relazione al grado rivestito, secondo i criteri prima enunciati.

Si passa poi a regolamentare l'uso dei locali destinati, per motivi di servizio, ad alloggiamento del personale militare e civile di passaggio.

La retta giornaliera che viene pagata dal personale che fruisce di tale tipo di alloggiamento è commisurata ad un quarto della diaria di missione.

La metà di tale retta è destinata a reintegrare, attraverso la procedura della riassegnazione, le spese di gestione sostenute dall'amministrazione della difesa.

I locali adibiti alla sistemazione logistica a terra del personale imbarcato su unità di base o in transito nella sede ove sono ubicate le sistemazioni logistiche stesse, non sono assoggettati alla disciplina di cui sopra. Detti locali, infatti, destinati al personale della Marina militare, in genere imbarcato per lunghi periodi di tempo, consentono al personale stesso di farsi raggiungere dalle proprie famiglie durante le soste delle unità navali nei porti, evitando nei limiti del possibile e compatibilmente con le esigenze militari in tempo di pace, la continua separazione dei nuclei familiari.

È da rilevare, inoltre, che il personale imbarcato, sostiene rilevanti oneri per il fitto di un appartamento nella località di residenza delle famiglie e per le spese di viaggio dei familiari quando ad essi è possibile raggiungere - compatibilmente con le esigenze private o scolastiche dei figli - il capo famiglia nella località in cui l'unità navale sulla quale egli è imbarcato sosta per qualche tempo. Se non esistessero dette sistemazioni logistiche, infatti, il personale imbarcato sarebbe costretto a rinunciare alla possibilità di riabbracciare i propri cari, dovendo provvedere oltre alle spese per ristoranti - che comunque deve sostenere - anche a quelle per alloggiamento in albergo.

Gli scopi etico-sociali, cui detti locali sono destinati, giustificano, quindi, la identificazione della loro utilizzazione con i fini istituzionali della Marina militare.

La retta giornaliera di pagamento sarà, in questi casi, commisurata al solo costo del servizio.

È opportuno altresì definire in modo inequivocabile le poche mansioni (custodi di edifici e impianti e consegnatari di depositi e magazzini isolati con alloggio sul posto) che danno diritto all'alloggio gratuito. L'articolo precisa anche che la concessione decade con la cessazione dell'incarico dal quale trae titolo.

Nel titolo II dello schema della possibile proposta di legge si disciplina invece il problema dell'accesso alla proprietà della casa del personale militare, giusta le linee di politica legislativa sopra anticipate.

Può essere utile ricordare ancora una volta, al riguardo, che allo stato della vigente legislazione, gli ufficiali ed i sottufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica sono esclusi per legge dalla cessione a riscatto degli alloggi INCIS-militari e di fatto, nella maggior parte dei casi, dall'assegnazione in locazione semplice ed in proprietà degli alloggi costruiti dall'ex INCIS, dagli Istituti autonomi per le case popolari o da altri istituti similari, nonché dagli alloggi di cooperative e di quelli costruiti od acquistati mediante le agevolazioni previste dalla legge 14 febbraio 1963, n. 60 (GESCAL), ovvero da altre disposizioni legislative; ciò, nonostante l'obbligo fatto ai militari di contribuire, come tutti gli altri dipendenti statali, alla alimentazione di dette iniziative.

In tutti i casi i motivi dell'esclusione dai benefici anzidetti debbono ricercarsi nelle particolari esigenze di impiego di queste categorie di personale militare, esigenze che richiedono frequenti trasferimenti di sede.

Infatti l'esclusione dalla cessione in proprietà degli alloggi ex INCIS-militari (e cioè di quegli alloggi costruiti a cura dell'INCIS e con il concorso finanziario delle stesse forze armate, ai sensi dell'articolo 343, secondo comma, del testo unico sull'edilizia popolare ed economica) fu stabilita sia dalla legge 21 marzo 1958, n. 447, sia dalle relative norme di attuazione (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2), in quanto fu riscontrata la necessità di non sottrarre alla disponibilità dell'Amministrazione militare un complesso di alloggi indispensabili per fronteggiare le esigenze logi-

stiche derivanti dai frequenti trasferimenti degli ufficiali e dei sottufficiali.

L'esclusione di fatto dall'assegnazione in locazione ed in proprietà della generalità degli alloggi INCIS o di altri istituti similari, nonché degli alloggi di cooperative e di quelli costruiti od acquistati mediante le agevolazioni di cui alla legge 14 febbraio 1963, n. 60, deriva egualmente, nella maggior parte dei casi, dalla frequenza degli spostamenti di sede, che non consente agli ufficiali ed ai sottufficiali di possedere il requisito della residenza nella località ove vengono banditi concorsi per la prenotazione e l'assegnazione di case popolari, di alloggi di cooperative, ovvero per la concessione di prestiti individuali per la costruzione o l'acquisto di case di tipo popolare ed economico.

In questo modo una stessa causa, non derivante dalla volontà o dalle condizioni soggettive degli interessati, ma soltanto dalle inderogabili esigenze dello Stato, agisce con gli stessi effetti negativi in due settori diversi; da un lato impedisce agli ufficiali ed ai sottufficiali di beneficiare della cessione a riscatto degli alloggi costruiti proprio per andare incontro alle esigenze del personale militare, e dall'altro non consente agli stessi ufficiali e sottufficiali di usufruire delle provvidenze che, in base all'articolo 47 della Costituzione, lo Stato concede alla totalità dei cittadini.

A seguito di tale stato di cose, gli ufficiali e sottufficiali, non soltanto non hanno adeguatamente potuto approfittare dei contributi ordinari e straordinari stanziati dallo Stato per l'edilizia popolare ed economica, ma neanche hanno avuto la possibilità di attingere, proporzionatamente alla loro contribuzione, ai fondi costituiti, prima, mediante le ritenute INA-casa e, dopo, mediante le ritenute GESCAL.

La situazione che ne consegue comporta di fatto che il personale militare è costretto, a causa dei frequenti trasferimenti, a pagare canoni di affitto al massimo livello di mercato, i quali incidono in maniera assolutamente insostenibile sugli stipendi percepiti. Volendo esemplificare, un capitano o un maresciallo con la massima anzianità, trasferiti in una sede come Roma, Genova, Milano, Torino, Cagliari, percependo mediamente trecentomila lire al mese si vedono decurtati i propri emolumenti di circa il cinquanta per cento per effetto del canone di affitto e devono fronteggiare le esigenze di vita - magari di una famiglia

numerosa - con le residue centocinquanta-mila lire. Ciò non è assolutamente tollerabile perché in tali condizioni non solo non è consentito al militare di vivere secondo un livello sociale corrispondente ai sacrifici sostenuti, ma non gli si dà proprio la possibilità di vivere.

La soluzione del problema, ormai, non è più differibile e deve tener conto sia delle legittime aspettative degli ufficiali e dei sottufficiali, sia delle esigenze dell'Amministrazione.

Le aspettative degli ufficiali e dei sottufficiali sono di duplice natura come abbiamo visto, e cioè poter contare su un alloggio durante lo svolgimento della carriera ed al momento del collocamento a riposo dopo una lunga serie di trasferimenti di sede.

Anche le esigenze dell'Amministrazione militare sono di duplice natura e precisamente quella di poter continuare a fare assegnamento sulla disponibilità di un congruo numero di alloggi di qualsiasi tipo (demanziali, ex INCIS ed altri) che sia corrispondente alle necessità logistiche di ciascuna Forza armata e consenta di dare in locazione al personale militare una casa, specialmente nelle zone in cui è particolarmente difficile reperirla a condizioni corrispondenti alle limitate possibilità economiche del personale stesso e quella di poter risolvere il problema senza creare eccessivi oneri per lo Stato.

In questo quadro gli obiettivi da raggiungere possono individuarsi come segue:

in primo luogo offrire agli ufficiali e sottufficiali, nelle prescritte condizioni, le stesse concrete agevolazioni finanziarie concesse dallo Stato ai dipendenti civili ai fini della costruzione o dell'acquisto di un alloggio in una località del territorio nazionale, a scelta degli interessati, in corrispondenza alle loro necessità durante lo svolgimento della carriera, ovvero al momento della cessazione dal servizio;

in secondo luogo offrire agli ufficiali e sottufficiali, nelle prescritte condizioni, concrete possibilità di ottenere, in qualsiasi località del territorio nazionale, l'assegnazione in locazione semplice od in proprietà di un alloggio dell'ex INCIS o degli Istituti autonomi per le case popolari;

in terzo luogo consentire la possibilità della cessione in proprietà degli alloggi ex INCIS-militari (costruiti o da costruire) agli

ufficiali e sottufficiali che ne sono o ne saranno assegnatari.

In questa parte del possibile schema di legge, che verrebbe a disciplinare, per l'appunto il primo e più importante obiettivo, riguardante le concrete agevolazioni finanziarie ai fini della perequazione del trattamento degli ufficiali e dei sottufficiali con quello di cui possono fruire i dipendenti civili dello Stato, non può non considerarsi la diversità di stato giuridico e di impiego delle due categorie di personale.

I dipendenti civili dello Stato, agli effetti della soluzione del problema dell'alloggio, possono contare su due elementi concreti: un limite di età per il collocamento a riposo molto più elevato di quello del personale militare ed una maggiore stabilità nella sede di servizio per lo più in grandi agglomerati urbani (nel caso degli impiegati delle amministrazioni centrali la stabilità è permanente). Ne deriva che i dipendenti civili dello Stato, nel corso della loro permanenza in servizio, hanno avuto ed hanno la possibilità di trovarsi nelle condizioni per usufruire delle suindicate agevolazioni finanziarie (GESCAL-cooperative, ecc.) per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, e ciò sia per la durata della carriera, sia per il periodo della quiescenza in favore dei loro eredi.

Per gli ufficiali ed i sottufficiali, invece, la più breve permanenza in servizio ed i frequenti spostamenti di sede, che già costituiscono di per se stessi un gravoso motivo di disagio condizioni economiche e di vita familiare, hanno impedito agli interessati, non soltanto in proporzione alla loro consistenza numerica, ma addirittura nella maggior parte dei casi, di trovarsi in tempo utile nelle condizioni per fruire delle agevolazioni finanziarie offerte dallo Stato nel settore dell'edilizia popolare ed economica.

A ciò aggiungasi che molti ufficiali e sottufficiali prestano servizio isolatamente od in gruppi di esigua consistenza presso sedi estremamente decentrate, ove non esistono alloggi INCIS o degli Istituti autonomi per le case popolari, ovvero dove non è materialmente possibile costruire cooperative per la realizzazione di grandi edifici con il contributo dello Stato.

Di qui l'opportunità di disciplinare in forma autonoma le agevolazioni finanziarie al personale militare, ad esso erogate per l'acquisto o la costruzione di un immobile dalle rispettive Casse militari, oltretutto

alimentate per questo dai contribuenti degli stessi interessati giusta le linee anticipate in precedenza. Ed eccovi l'illustrazione di come dovrebbe articolarsi questo secondo titolo.

Si prevede la corresponsione di contributi in conto interesse da parte delle Casse militari ai dipendenti con venti anni di anzianità effettiva di servizio (e di relativi contributi) che abbiano stipulato mutui per l'acquisto o la costruzione di una casa economico-popolare con gli istituti di credito autorizzati (Casse di risparmio, Istituti di credito, di diritto e banche dichiarate di pubblico interesse).

Si regola quindi la gestione e la contribuzione di « fondo casa » da parte di tutti gli iscritti alle Casse militari che vi aderiscano; si propone anche la sua alimentazione con un contributo annuo dello Stato (salva la verifica in sede di esame della normativa da parte dell'organo legislativo delle effettive necessità - anche sotto il profilo temporale - dell'erogazione del contributo predetto).

Si prevedono inoltre norme di procedura nell'erogazione dei contributi in oggetto da parte delle Casse militari, prescrivendo loro di avvalersi della collaborazione di funzionari del Ministero dei lavori pubblici e del genio civile per gli atti di delibera e per i necessari accertamenti tecnici; si prescrivono condizioni cautelative e criteri di riferimento; questi ultimi da ricercarsi nella normativa in materia di edilizia economica e popolare, per meglio circoscrivere sul piano soggettivo e su quello oggettivo la titolarità al beneficio ed all'uso dei contributi suddetti.

È doveroso ricordare, peraltro, che tali agevolazioni sui mutui, così disciplinate, dovrebbero trovare loro logico complemento in una revisione dell'istituto dell'indennità di buonuscita nei confronti di tutti i lavoratori pubblici, civili e militari: revisione intesa a permettere loro di fruirne di una utile anticipazione dopo un prescritto periodo minimo di anzianità, relativa naturalmente alla quota già maturata, e vincolata unicamente all'investimento immobiliare da parte del dipendente che non sia già proprietario di una casa (giusto i limiti e le modalità che regolano la materia nell'ambito della legislazione sull'edilizia economica e popolare).

Per questo allego alle presenti proposte un articolo, a disciplina della materia in oggetto, che propongo possa trovare utile

collocazione all'interno dei lavori di riforma della legislazione suddetta, in coincidenza con la presentazione del relativo disegno di legge da parte del Governo (vedi allegato 2).

Vengono quindi in considerazione le norme di un terzo titolo, attraverso le quali si vorrebbe da una parte bonificare l'attuale situazione degli alloggi ex INCIS, dall'altra rendere effettivo il diritto del personale militare a concorrere ai benefici previsti dalle vigenti disposizioni sull'edilizia economica e popolare.

È stato ricordato nella premessa che il Governo prese a suo tempo formale impegno affinché gli ufficiali e sottufficiali potessero concorrere con criteri di preferenza all'assegnazione di alloggi INCIS, degli Istituti autonomi per le case popolari e di altri enti.

È stato constatato che i criteri preferenziali, anche se introdotti, non potrebbero trovare materiale attuazione dato che, nella maggior parte dei casi, gli ufficiali ed i sottufficiali che richiedono alloggi dei suddetti Istituti sono trasferiti di sede prima che sia formata la relativa graduatoria di assegnazione.

In queste condizioni i criteri preferenziali possono concretarsi esclusivamente mediante la riserva di una quota di alloggi degli Istituti autonomi per le case popolari da assegnare in locazione semplice od in proprietà agli ufficiali e sottufficiali, secondo le disposizioni vigenti (legge 865 del 22 ottobre 1971).

Una nuova disciplina legislativa della materia deve tendere a questo scopo e, nel soddisfare il secondo degli obiettivi che si intendono raggiungere, prevedere che la quota riservata venga stabilita di volta in volta, per territorio, dal Comitato per la edilizia residenziale - di cui all'articolo 2 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 che, a questo fine, è integrato da un rappresentante di ciascuna Forza armata - in rapporto alla disponibilità degli alloggi ed alle richieste del personale militare e civile in ciascuna sede.

Lo stesso terzo titolo prevede anche la possibilità che il Ministero della difesa e gli Istituti autonomi per le case popolari possano concordare un piano di permuta di alloggi ex INCIS-militari, non più necessari in determinate sedi all'Amministrazione militare a seguito di soppressione di comandi o uffici militari, con altri alloggi di detti Istituti per le case popolari,

già esistenti o da costruire nelle località indicate dallo stesso Ministero della difesa, sulla base quindi di fondati principi di equità e di motivi di economia (permuta) certamente utili anche agli Istituti autonomi per le case popolari.

Per quanto riguarda, invece, la conclusione della vicenda degli sfratti relativi agli assegnatari (o loro aventi causa) degli alloggi INCIS-militari, devo rifarmi alle osservazioni espostevi in precedenza ed alle stesse censure di incostituzionalità ipotizzate al riguardo.

Le disposizioni della legge 21 marzo 1958, n. 447 e del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, hanno precluso la possibilità di cessione in proprietà degli alloggi INCIS-militari e cioè di quelli costruiti o da costruire a norma dell'articolo 343 - secondo comma - del testo unico sull'edilizia popolare ed economica, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni e integrazioni. Ciò nell'intento di non sottrarre all'Amministrazione militare un complesso di alloggi necessari a fronteggiare le esigenze degli ufficiali e dei sottufficiali trasferiti di sede. È stato constatato invece che, di fatto, lo scopo della suddetta preclusione non è pienamente raggiungibile. Infatti da decenni molti assegnatari degli alloggi INCIS-militari, ancorché abbiano perduto il titolo, ovvero i loro familiari, in caso di decesso del titolare, non lasciano liberi gli alloggi stessi. In alcuni casi addirittura questi sono occupati da inquilini i quali non hanno mai appartenuto alle Forze armate e che non intendono in alcun modo sgomberarli. L'esecuzione degli sfratti si è dimostrata impossibile, assumendo il problema un aspetto sociale difficilmente risolvibile.

In questa situazione, fra non molto, il patrimonio immobiliare degli alloggi ex INCIS-militari non sarà più utilizzabile per le esigenze per le quali fu costituito ed andrà sempre più deteriorandosi poiché da una parte l'INCIS, ovvero gli istituti per le case popolari, e dall'altra gli occupanti, per una ragione o per l'altra, non eseguono i necessari lavori di manutenzione e di conservazione.

Partendo da quest'ultimo problema, per la natura transitoria insita nello stesso, la risoluzione del quale non dovrebbe pregiudicare peraltro il patrimonio immobiliare a disposizione delle Forze armate per

le esigenze di servizio (nella misura in cui l'acquisto della proprietà mediante lo esercizio del diritto di riscatto da parte degli assegnatari si rende possibile solamente nel rispetto dei presupposti e dei limiti - anche di reddito - indicati nel decreto del Presidente della Repubblica del 1959 citato, mentre la stessa Amministrazione militare può provvedere nel frattempo all'acquisto urgente di nuovi stabili da destinare ad alloggi di servizio per il personale, avvalendosi delle norme di cui al titolo I), si prevedono le sostituzioni ed integrazioni opportune della normativa vigente, con riferimento rispettivamente alla lettera d) dell'articolo 386 del regio decreto n. 1165 del 1938 e dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 2 del 1959, di quest'ultimo abrogandosi di conseguenza il dispositivo di esclusione dei militari dall'esercizio del diritto di riscatto dell'alloggio locato contenuto nella lettera a) dell'articolo 2. Si precisano tuttavia, in proposito, due vincoli precisi per l'esercizio del diritto di riscatto da parte del personale interessato: la data di costruzione dell'alloggio, non inferiore ai venti anni, giusta i criteri generali della vigente normativa al riguardo, e un pari numero di anni di servizio per gli assegnatari, che nel periodo precedente si trovano più soggetti a mutamenti nella sede di servizio, ed all'uso preferenziale quindi degli alloggi demaniali.

Appare altresì giusto prevedere il reintegro sul piano contributivo di un patrimonio immobiliare perso alla Difesa per le esigenze di servizio tipiche sue, devolvendo in ultima analisi le somme ricavate dalla cessione degli alloggi predetti, pur nel rispetto del principio dell'unità del bilancio, alle Casse militari, in proporzione alla percentuale di alloggi acquisiti in proprietà dal rispettivo personale militare iscritto.

Risulta di utile completamento, sopra questo problema, la conservazione del diritto di priorità agli assegnatari impediti nell'esercizio del riscatto dalla costituzione della quota di riserva di cui all'articolo 3, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica del 1959 più volte citato. Con successive disposizioni si potrà colmare la sperequazione di fatto esistente nei confronti del personale militare concorrente all'assegnazione degli alloggi degli IACP.

Seguono alcune norme di coordinamento, finali e transitorie, così specificate: una,

che trae origine dalla opportunità di riferire le norme della legge a tutti gli alloggi di proprietà dello Stato, in uso alla Amministrazione della difesa; una successiva, che convalida, fino alla data di entrata in vigore della legge, le disposizioni legislative e regolamentari delle quali le singole Forze armate si avvalgono per la concessione degli alloggi e la determinazione dei canoni; una terza, infine, che abroga tutte le norme legislative e regolamentari concernenti assegnazione a qualsiasi titolo di alloggi al personale dipendente dall'Amministrazione della difesa.

Onorevoli colleghi, queste prime indicazioni di una possibile soluzione legislativa dello schema di provvedimento legislativo che, quale relatore, vi ho approntato non pretendono certamente di essere esaustive, e sono aperte anzi al dibattito ed al contributo di tutti nell'ambito di questo Comitato e tra i nostri colleghi della Commissione difesa. Nel concludere questa mia relazione, vorrei tuttavia sottolineare, se mi è concesso, l'utilità dello strumento conoscitivo a disposizione degli organi parlamentari per acquisire informazioni, in particolare dalla pubblica amministrazione, circa problemi che non risultano alla fine circoscritti al mero ambito amministrativo, ma assumono una loro rilevanza politica indubitabile. Abbiamo potuto renderci conto, infatti, nel corso dello svolgimento della indagine, di come precisi aspetti della vita economica e sociale del paese, quale essa si riflette sui suoi pubblici dipendenti, ed in particolare sulla categoria dei militari, pur presentandosi in apparenza in modo paradossale, trovino poi loro efficace spiegazione nell'ambito del pubblico amministratore, e necessitino tuttavia di una loro coerente ed organica soluzione a livello legislativo.

Per questa soluzione ho operato, infatti, con il concorso ed il contributo non solamente delle parti parlamentari interessate, bensì anche degli stessi organi della Difesa e degli stati maggiori, che ci hanno fornito il necessario materiale di supporto all'indagine da noi compiuta, oggetto quindi di conseguente disamina e valutazione da parte del relatore.

Con l'augurio quindi di non vedere vanificato il risultato dei nostri lavori, rimetto alla Commissione la relazione della quale sono stato incaricato, per il suo esame e la sua valutazione. Prima di concludere vorrei però sottolineare come, in base agli

spunti di fondo che ho enunciato e che potranno diventare materia per altrettanti articoli, noi, tenendo conto delle varie proposte di legge che sono state presentate sull'argomento, potremo risolvere il problema delle case ex INCIS consentendo il riscatto a chi le abita, secondo quanto previsto per gli impiegati civili dello Stato.

Per quanto riguarda infine il problema delle aree demaniali, penso che, attraverso un'apposita e scrupolosa certificazione dei casi illegittimi, l'Amministrazione sarà in grado di recuperare non meno di tre-quatromila alloggi i quali non sarebbero certamente recuperabili attraverso lo sfratto. In tal modo, sarà possibile anche creare condizioni di certezza circa la percentuale, stabilita secondo lo stipendio, da pagare con il canone e quella che, nell'ambito della stessa somma, dovrà essere utilizzata per la costruzione di nuovi alloggi e per la gestione condominiale. Potendo usufruire anche di queste entrate, l'Amministrazione sarà in grado di costruire tutta una serie di alloggi con celerità ed eventualmente anche con il concorso di altri istituti.

Sarà finalmente possibile per il militare, che è prima di tutto un cittadino, comprare una casa in cooperativa o anche isolatamente. La Commissione potrebbe orientarsi nel modo seguente: avendo ottenuto dal ministro promessa formale di « armistizio » per gli sfratti, dovrebbe essere in grado, nel frattempo, di predisporre un testo legislativo ed eventualmente, facendo salve le competenze di merito, chiederne la discussione in sede legislativa.

Se tutti i gruppi sono d'accordo, io credo che in brevissimo tempo si potrà portare a termine tale programma, senza ricorrere a leggi corporative che non risolvono certamente questo complesso problema.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari.* Non voglio entrare nel merito della relazione se non per sottolinearne l'efficacia. In essa, nelle linee generali è già formulata una proposta di legge che è il frutto del lavoro ampio ed approfondito che abbiamo svolto sulla situazione delle case, sulla situazione delle case ex INCIS per i militari, sulla utilizzazione dei finanziamenti previsti in bilancio, sull'utilizzazione delle case degli ufficiali e sottufficiali, sulle facilitazioni a fa-

vore dei militari per partecipare all'assegnazione delle case ed, infine, sui limiti e le difficoltà esistenti alla soluzione del problema.

È mia opinione che tutti gli argomenti sopra elencati meritino maggiore precisazione e desidererei, quindi, che su di essi si svolga un ampio dibattito. Ritengo infatti che potremo entrare nel concreto delle proposte avanzate solo dopo aver ascoltato le posizioni dei vari partiti e, soprattutto, quella del Governo del quale dobbiamo lamentare anche l'assenza fisica nonostante sia stato più volte invitato a partecipare alla discussione e ai lavori dell'Indagine conoscitiva. Una sua posizione è estremamente necessaria in merito al problema degli sfratti: vogliamo sperare che l'atteggiamento del Governo, al riguardo, sia sensibile ed intelligente perché, in caso contrario, sarebbe inutile proseguire i nostri lavori. Tuttavia, sull'atteggiamento del Governo nutro non poche perplessità e ne è una prova il telegramma che il ministro Lattanzio ha inviato all'onorevole Accame, presidente della nostra Commissione, e che suona del seguente tenore: « Riferimento tuo del 21 corrente informati che azione recupero alloggi pensionati civili Marina militare in corso La Maddalena riguarda personale che est cessato servizio da tempo et che habet già fruito numerose proroghe. Essa viene attuata con carattere di gradualità d'intesa con commissione al-

loggi senza che sinora siasi avuta opposizione da parte interessati. Degli alloggi che si rendano disponibili beneficiranno dipendenti civili marina militare in lista di attesa - in numero di 84 - in gran parte non maddalenini e pertanto in condizioni particolarmente precarie. In tale situazione non vedo alcuna possibilità risolvere problema su piano generale. Sono comunque disponibile a considerare su specifica richiesta interessati casi meritevoli particolare attenzione ».

Non credo sussistano dubbi sul fatto che il testo di questo telegramma sia in stridente contrasto con i lavori del Comitato d'indagine.

In considerazione del fatto che i colleghi ed il Governo desidereranno leggere attentamente la relazione dell'onorevole Gargano desidererei chiedere la fissazione di una seduta della Commissione nella quale poter svolgere, sull'intero argomento, un ampio dibattito.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che la discussione sullo schema di relazione è rinviata alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,45.