

IX.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 13 LUGLIO 1977

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ANGELINI

INDI

DEL PRESIDENTE ACCAME

Segue:

INDAGINE CONOSCITIVA DELLA
VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

VII LEGISLATURA

N. 5 — PROBLEMA DEGLI ALLOGGI
PER I MILITARI

La seduta comincia alle 9,45.

PRESIDENTE. Come i colleghi ricordano, nella seduta precedente era stata iniziata la discussione sul documento predisposto dal collega Gargano a nome del Comitato nominato per lo svolgimento della Indagine conoscitiva.

CARUSO IGNAZIO. Il documento predisposto dal collega Gargano, che è al nostro esame, è senz'altro il frutto di un lavoro serio ed approfondito, ma, a mio avviso, risulta limitato in quanto, sulla base delle sue conclusioni, il discorso della casa non viene esteso anche nei confronti dell'Arma dei carabinieri e dei Corpi della guardia di finanza e della pubblica sicurezza.

Così rischiamo di creare notevoli disparità di trattamento tra i militari dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica e gli appartenenti all'Arma dei carabinieri ed alle forze di polizia: e questo, oltre a non avere una logica giustificazione, contrasta con l'articolo 3 della Costituzione al quale anche l'onorevole Gargano fa riferimento, a proposito della necessità di concedere ai militari trattamenti uguali a quelli dei dipendenti civili dello Stato. Pertanto, al fine di eliminare discriminazioni ed inesattezze interpretative, si rende necessario che nel testo della proposta di legge che auspico possa essere elaborato sulla base delle risultanze dell'Indagine, si faccia esplicito riferimento al personale di tutte le Forze armate ed a quello delle forze di polizia.

Qualora la Commissione dimostrasse di recepire la validità della mia richiesta, potrei indicare le pagine dello schema di relazione Gargano alle quali è necessario apportare modificazioni ed integrazioni; in ogni caso, ho già consegnato all'onorevole Gargano una copia della bozza della relazione debitamente corretta, affinché ne tenga conto nel corso della stesura definitiva della stessa.

PRESIDENTE. Desidero far notare all'onorevole Caruso che gli appartenenti alle Forze di polizia non potevano essere oggetto della nostra indagine in quanto essa è riferita, esclusivamente, alla posizione del personale delle Forze armate; la soluzione del problema, nella globalità intesa dall'onorevole Caruso, potrà attuarsi, ed è auspicabile, solo in sede di elaborazione di una apposita iniziativa legislativa alla quale, del resto, lo stesso onorevole Caruso ha fatto riferimento.

TASSONE. Debbo dare atto al comitato nominato per l'indagine conoscitiva sul problema degli alloggi per i militari, di aver svolto un lavoro molto utile ed approfondito che ci ha messo in condizione di avere una visione globale e completa di un argomento che tutti riconosciamo estremamente delicato e che riguarda non soltanto i militari, ma la complessità dei cittadini del nostro paese.

Mi associo al collega, onorevole Caruso, nel complimentarmi con l'estensore dello schema di relazione, onorevole Gargano, per averci messo a disposizione un documento serio e complesso e che offre, al tempo stesso, valide ipotesi risolutive coerenti al principio di dare priorità e rilevanza al problema umano nella soluzione dei problemi delle forze armate; principio, questo, che abbiamo sempre tenuto presente e al quale ci siamo richiamati anche in occasione di provvedimenti legislativi e delle leggi promozionali che al di là dei numeri, che potevano sembrare avulsi da un contesto umano, hanno sempre espresso la chiara volontà di esaltare l'uomo e di mettere il militare nella condizione di muoversi in un ambiente consono al suo ruolo. Questo sulla scia di un discorso che ci dovrà portare ancora lontano per quanto riguarda l'impegno sul piano politico, se vogliamo realmente varare dei provvedimenti in favore di quanti operano all'interno dell'esercito.

Passando all'argomento delle case per i militari, al di là delle divergenze che

possono essere emerse, credo che sostanzialmente e lo schema di relazione dell'onorevole Gargano non sia stato contestato, ma che anzi si sia verificata una certa convergenza, si sia manifestata una sorta di solidarietà da parte di tutti i gruppi politici che hanno ravvisato nel lavoro del relatore e del Comitato nominato per l'indagine un impegno nuovo, essendo stato l'argomento affrontato in una maniera diversa e certamente più completa di quanto non sia successo in passato.

Le responsabilità per le insufficienze esistenti in materia e che qualcuno nelle passate sedute avrebbe voluto individuare, credo possano essere considerate diffuse e generalizzate, dal momento che nessuno in passato si è stracciato le vesti perché il problema della casa ai militari non era ancora stato risolto.

È vero che oggi dobbiamo correggere degli errori e colmare dei vuoti rispetto alla problematica che interessa un settore dello Stato, però non dobbiamo perdere di vista la situazione in genere, ed è proprio in questo senso che ritengo possa essere utile il lavoro portato avanti dalla Commissione difesa. È infatti evidente che il personale militare deve essere messo in condizione di poter usufruire dei benefici previsti dalla legge sulla edilizia economica e popolare. È stato sottolineato in questa sede come i militari si siano trovati *handicappati*, rispetto agli impiegati civili dello Stato, nel concorrere all'assegnazione di un alloggio popolare; ciò per via della loro mobilità, dei loro continui trasferimenti, e quindi del mancato compimento degli anni di servizio in una stessa sede. Da ciò nasce l'obbligo di trovare degli accorgimenti per evitare una disparità di trattamento tra dipendenti civili e militari dello Stato.

Senz'altro deve essere approfondito questo argomento, che il relatore ha individuato e puntualizzato con tanta chiarezza.

Si dovrà anche decidere con maggiore precisione cosa si intende per «alloggio di servizio», cosa di cui fino ad oggi abbiamo avuto un'idea piuttosto indefinita, tanto è vero che molti alloggi di servizio sono stati assegnati ad ufficiali superiori che non ne avrebbero avuto alcun diritto. Mi trova pertanto pienamente d'accordo il suggerimento dell'onorevole Gargano di assegnare da qui in avanti l'alloggio gratuito soltanto a quei militari che svolgono un servizio particolare e per un tempo de-

terminato. Si eviteranno in tal modo gli squilibri e le discriminazioni che si sono verificati sino ad oggi.

È doveroso porre i militari in condizione di acquisire la casa in proprietà; la legge attuale vieta ai militari di pagare a riscatto le case ex INCIS, mentre tale diritto è riconosciuto agli impiegati civili dello Stato, dal che deriva una discriminazione evidente.

Per quanto riguarda la questione degli alloggi demaniali, concordo con l'onorevole Angelini: dobbiamo mettere la Difesa in condizione di recuperare alloggi anche attraverso la compravendita, perché il Ministero deve poter fare in qualche modo fronte alle sue diverse esigenze.

Un altro argomento da approfondire sul piano della acquisizione degli alloggi da parte dei militari è quello relativo alle disponibilità finanziarie, ovvero alla possibilità del militare di concorrere all'assegnazione della casa anche sul piano della accensione dei mutui: mi riferisco alla anticipazione della liquidazione dopo la maturazione di un certo numero di anni di servizio, anticipazione finalizzata proprio in questo senso.

Il problema della casa ai militari è venuto drammaticamente alla ribalta quando sono iniziati gli sfratti; è molto difficile recuperare gli alloggi ex INCIS, è difficilissimo, lo abbiamo visto. Anch'io sono dell'avviso che si dovrebbe effettuare un cambiamento di rotta, dando ai militari la possibilità di riscattare gli alloggi e consentendo in tal modo all'Amministrazione della difesa di acquistare altre case per i suoi dipendenti militari. Tutto ciò, naturalmente, dovrà avvenire nei luoghi idonei, nei quali le esigenze di servizio siano più rilevanti; ad esempio, a proposito del demanio militare, si dovrebbe consentire al Ministero della difesa di utilizzare determinate risorse per investimenti rendendo, da indisponibili, disponibili taluni beni demaniali, poiché fino ad oggi vi è stato un ristagno sia legislativo sia amministrativo in tale materia.

A conclusione di questo mio intervento, desidero affermare che la Commissione difesa può pervenire ad un punto di convergenza sostanziale delle istanze di tutte le forze che la compongono, elaborando da parte dei suoi appartenenti, nelle forme e nei modi dovuti, una proposta di legge che sia l'espressione finale del lavoro svolto prima in sede di Comitato per l'indagine co-

noscitiva, poi in sede di Commissione plenaria. In tale direzione ritengo, concordando con quanto diceva l'onorevole Angelini, che si possa procedere a colpo sicuro, con l'ausilio degli elementi forniti dal documento predisposto dal collega Gargano, per dare vita ad un dibattito serio ed approfondito, dal quale possa derivare finalmente la soluzione del problema della casa ai militari. Nessuno di noi si illude che tale problema sia di facile risoluzione; tuttavia è possibile, fin da ora, mettere ordine in una materia che, a tutt'oggi, si presenta molto intricata.

ZOPPI. Il documento del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari rappresenta - come hanno fatto osservare i colleghi finora intervenuti nel dibattito - una base per tentare di giungere ad una soluzione globale della questione, non senza tenere presenti anche quei militari i quali, pur non dipendendo esclusivamente dal Ministero della difesa, tuttavia hanno gli stessi diritti degli altri dipendenti da quel Ministero.

Il presidente Angelini ha fatto osservare a sua volta - e giustamente - che il Comitato d'indagine doveva occuparsi del problema della casa riferito ai dipendenti del Ministero della difesa; ma io credo che nel testo della proposta di legge che potrà essere elaborata al termine dei nostri lavori si terrà conto anche di questo aspetto particolare del problema, se non si vorranno mantenere ancora le disparità del passato.

Desidero svolgere, a questo punto, alcune brevi considerazioni.

Mi sia consentito, innanzitutto, di fare rilevare come la mancata soluzione del problema della casa ai militari venga attribuita interamente allo Stato. Ma la mia pluriennale esperienza di amministratore mi induce ad affermare che se certamente lo Stato ha delle responsabilità precise, però anche gli enti locali non possono non assumersene. Vorrei ricordare, ad esempio, che circa un anno e mezzo fa fu emanata una legge che dava la possibilità, agli ufficiali ed ai sottufficiali, di costituire cooperative. Il Ministero dei lavori pubblici concesse i contributi - o, per lo meno, una parte di essi - per svariati miliardi di lire; ma tali contributi attualmente sono bloccati perché la Cassa depositi e prestiti non concede il mutuo corrispondente. Questo episodio è grave poiché, ai sensi della legisla-

zione vigente in materia di cooperative, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere i mutui corrispondenti a tutti i cittadini, mentre, a quanto pare, i militari non ne avrebbero diritto. Essi, del resto, non possono fare ricorso al normale mercato degli alloggi, stanti gli elevati tassi d'interesse sui mutui fondiari.

Il Ministero della difesa, pertanto, deve intervenire per mettere in movimento i miliardi stanziati con la legge sulle cooperative tra militari, i quali possono rappresentare un primo passo verso la soluzione del problema. Lo stesso presidente Accame potrebbe convenire con me sulla necessità di effettuare tale investimento in una città come La Spezia, che presenta tutta una serie di problemi in materia di alloggi per i militari.

Su questo aspetto del problema degli alloggi per i militari mi propongo di presentare, in futuro, una proposta di legge; è incocepibile, infatti, che il Ministero dei lavori pubblici dia un contributo del cinque per cento sull'importo presunto per la costruzione di un certo numero di alloggi, e che poi si vada a contrarre, con l'Istituto di credito specializzato un mutuo al tasso d'interesse del 20 per cento.

Altro aspetto grave del problema è quello costituito dal fatto che i comuni non predispongono le aree necessarie per gli insediamenti. Non si può tollerare che i comuni ai quali si rivolgono circa un centinaio di cooperative non abbiano concesso la disponibilità delle aree: bisogna allora armonizzare tra loro tutte le leggi emanate per tale settore. Io parlo per esperienza personale, da amministratore locale nella mia Liguria; ma ritengo che anche nelle altre regioni italiane la situazione non sia diversa.

Un altro punto sul quale è necessario soffermarci è quello relativo alle aree demaniali e al modo in cui vengono vendute; non dovrebbero verificarsi casi di richieste di prezzi di vera e propria speculazione da parte della Difesa, ma neanche il contrario da parte dei comuni che spesso, addirittura, non intenderebbero pagare nulla per le aree nonostante la manifesta esigenza delle Forze armate di incamerare fondi per cercare di risolvere i non facili problemi che le affliggono.

PRESIDENTE. Per consentire all'onorevole Bandiera, momentaneamente assente,

di intervenire nel dibattito proporrei di sospendere brevemente la seduta.

Se non vi sono obiezioni può rimanere così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta, sospesa alle 10,20, è ripresa alle 10,45.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ACCAME

BANDIERA. Signor Presidente, personalmente, sono dell'avviso che si possa concludere questa nostra indagine conoscitiva con l'approvazione dello schema di relazione preparata dall'onorevole Gargano; tuttavia, desidererei che una particolare raccomandazione venisse rivolta al Governo, ed io me ne faccio portavoce, affinché vengano rispettate le deliberazioni già prese per quanto riguarda gli sfratti ai militari ed ex militari titolari di case ex-INCIS.

Dagli incontri che abbiamo avuto con i responsabili del Ministero della difesa e con vari rappresentanti delle Forze armate appare evidente una grossa disinformazione sulla reale portata del problema della casa in Italia; inoltre, molto spesso, le informazioni date sono viziate dal fatto che non si riesce a vedere questo problema nel contesto della normativa generale per l'edilizia economica e popolare del nostro paese e di quello delle leggi vigenti o già in fase di approvazione da parte del Parlamento.

Dovremmo cominciare a chiederci come dotare il Ministero della difesa di quelle che sono dette infrastrutture militari: viene suggerita l'ipotesi di utilizzare le strutture tecniche del Ministero della difesa ed appositi stanziamenti, alcuni già esistenti ed altri previsti nell'ordine di circa trenta miliardi, per l'acquisizione di edifici da destinare alle suddette infrastrutture; dobbiamo cercare di capire quali sono i motivi che hanno impedito il funzionamento delle vecchie leggi e che sono stati causa del conflitto fra Ministero della difesa e Ministero dei lavori pubblici, per cui si sono nullificati i vecchi stanziamenti e si è parzialmente risolta la questione degli alloggi, facendo ricorso all'acquisto di edifici già costruiti con l'intervento del Ministero delle finanze secondo le norme in vigore per

l'acquisto di beni per il demanio dello Stato.

È mio convincimento che un momento di meditazione sia necessario, assieme ad una attenta analisi dei costi relativamente alla possibilità di un intervento diretto del Ministero della difesa con le sue infrastrutture tecniche o alla opportunità di ricorrere alla acquisizione di edifici già costruiti. Personalmente, sono dell'avviso che sia opportuno utilizzare le strutture del Ministero della difesa per un programma di costruzioni poste direttamente a carico del proprio bilancio.

Un secondo aspetto da esaminare è quello relativo alla sperequazione esistente fra la condizione del cittadino militare e di quello che non sia tale. Finora i militari non hanno potuto beneficiare delle numerose leggi per l'edilizia popolare che da oltre venti anni sono state varate nel nostro paese. L'aspetto che mi pare macroscopico è il divieto di riscatto per le case ex-INCIS. Ritengo che le possibilità di superarlo, assicurando la casa ai militari, siano due, di cui la più semplice e sicura è quella di riservare nell'apposita legge dei fondi per le cooperative militari. In effetti la legge già prevedeva una riserva di fondi ammontante a 3 miliardi per le cooperative militari, però c'era un trabocchetto, in quanto in base alla legge del 1952, quando i militari si sono presentati agli istituti di credito per ottenere il mutuo, si sono accorti di dover pagare il 12,50 per cento di interesse, laddove per le cooperative ordinarie si pagava il 4 per cento, mentre tutto il resto degli interessi sono pagati dallo Stato.

Questa sperequazione ha impedito ai militari di avvalersi degli stanziamenti già previsti, pertanto ci dobbiamo prima di tutto preoccupare del recupero delle somme non utilizzate, o attraverso una norma transitoria, o mediante una nuova legge.

La nuova legge sull'edilizia economica e popolare, che è in corso di esame da parte del Parlamento, incoraggia l'edilizia convenzionale che si attua secondo due direttive: la prima è quella delle imprese ordinarie che costruiscono alloggi da rivendere poi ad un prezzo stabilito, mentre la seconda è rappresentata dalle case costruite dall'Istituto autonomo delle case popolari che successivamente vengono affittate.

Noi potremmo operare all'interno della nuova legge chiedendo che il Ministero della difesa possa intervenire acquisendo degli edifici da destinare in proprietà ai militari

che ne facciano richiesta. La cosa che mi appare più strana è che si pensi di poter ripristinare, con una legge destinata all'edilizia per i militari, norme che sono già state disattese; mi sembra quindi strano tentare di ricostruire la GESCAL mentre sarebbe più opportuno cercare di far rientrare nel nuovo testo legislativo il concetto del «buona casa», nonché una normativa specifica per i militari.

Non possiamo inoltre prevedere - sarebbe un grossolano errore - un intervento del Ministero della difesa nel senso di trasformare le Casse militari in Istituti di credito fondiario, perché il credito fondiario lo esercitano soltanto gli Istituti preposti a tale attività in base alla legge bancaria, e non altri; quello che invece potremmo fare è ottenere che i mutui concessi da qualsiasi Istituto ordinario di credito fondiario vengano garantiti dalla Cassa militare, attraverso la concessione di un prestito *una tantum* da restituire in un certo numero di anni a tasso agevolato. In questo modo la Cassa militare potrebbe contribuire alla eliminazione, o almeno alla diminuzione, del divario tra l'entità del mutuo concesso dall'Istituto di credito ed il costo reale dell'abitazione.

Dobbiamo quindi darci da fare per introdurre nella legge per l'edilizia popolare che sarà varata tutte quelle agevolazioni che sentiamo di dover prevedere per i militari. Se ciò non fosse possibile, dovremmo preparare un provvedimento *ad hoc*. Già trovando il modo di colmare il divario tra l'entità del mutuo concesso e quella del costo dell'abitazione daremmo una buona spinta alla soluzione del problema. Comunque il problema da risolvere immediatamente è quello di consentire all'Amministrazione della difesa di disporre del demanio edilizio militare, con un provvedimento che stabilisca lo stanziamento di somme che il Ministero della difesa è disposto a concedere e che il Ministero del tesoro è disposto ad autorizzare. Si tratta di uno stanziamento di circa trenta miliardi di lire per il completamento delle infrastrutture.

In secondo luogo, dopo aver compiuta un'accurata analisi dei costi, il Ministero della difesa potrà concorrere all'acquisto degli edifici già costruiti, in base alle norme sull'edilizia convenzionata.

In terzo luogo, è necessario risolvere il problema degli alloggi ex-INCIS e degli alloggi demaniali equiparati a quelli INCIS,

sia per quanto riguarda la sospensione degli sfratti, sia per quanto riguarda la revisione dei titoli di occupazione. Si è già detto, infatti, che il titolo richiesto per la occupazione di un alloggio ex-INCIS o di un alloggio demaniale è lo stesso che viene richiesto per l'occupazione di una casa popolare.

Inoltre, bisogna rendere possibile il riscatto dell'alloggio stesso. Si tratta, del resto, di case fatiscenti, per le quali l'amministrazione non ha provveduto a far compiere lavori di manutenzione, cosicché gli inquilini stessi hanno dovuto spendere somme notevoli. Né, d'altro canto, si deve temere che l'alienazione di tali alloggi possa impedire al Ministero della difesa di disporre di alloggi di servizio.

Ricapitolando, dunque, i punti essenziali del mio intervento, desidero sottolineare la necessità di approvare la relazione presentata dal Comitato nominato per l'indagine, con una raccomandazione particolare al Governo per quanto riguarda la sospensione degli sfratti. Si deve poi sollecitare l'elaborazione di un provvedimento con il quale si autorizzino gli stanziamenti necessari all'acquisto di quelle che il relatore Gargano ha chiamate «infrastrutture edilizie militari». Occorre, infine, operare nell'ambito della nuova legge per l'edilizia economica e popolare per risolvere il problema degli alloggi ai militari, senza trasformare le Casse militari in Istituti di credito fondiario, ma solo per colmare il divario tra i mutui fondiari concessi ed i costi effettivi delle case, dando inoltre agli interessati la possibilità di riscattare gli alloggi, magari concedendo un anticipo sulla liquidazione per far fronte ai lavori di miglioria delle case più fatiscenti.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Nella relazione del Comitato nominato per l'indagine si fa cenno allo stanziamento di trenta miliardi di lire. Inoltre vi si richiama la necessità di eliminare le differenze di trattamento esistenti, in relazione al problema della casa, tra il personale militare ed il personale civile dell'Amministrazione dello Stato.

PRESIDENTE. Vi è anche il problema delle aree demaniali.

BANDIERA. È un problema assai importante; però, purtroppo, non sono possi-

bili in materia destinazioni d'uso, cosicché non è possibile creare un rapporto diretto tra bene demaniale e costruzione di alloggi. D'altra parte, è noto come molte aree demaniali siano indisponibili dal punto di vista dell'edificazione dei suoli.

In realtà, la Commissione difesa deve elaborare un provvedimento per snellire le procedure di alienazione e di successiva utilizzazione dei beni del demanio militare; lo stesso può fare per quanto concerne le eventuali permute.

PRESIDENTE. In realtà, si tratta di un patrimonio immenso, che non può rimanere ancora inutilizzato.

GARGANO, Relatore. Innanzitutto desidero ringraziare tutti i colleghi intervenuti nel dibattito. Mi dispiace soltanto di non aver potuto ascoltare la nota critica - e perciò più interessante - dell'intervento svolto dall'onorevole Bandiera.

Ho l'impressione, però, che vi sia stato qualche equivoco di fondo, che deve essere chiarito prima ancora che io entri nel merito del dibattito.

La Commissione ha preso le mosse dalla situazione creatasi a causa degli sfratti dagli alloggi ex-INCIS ed ha nominato un Comitato per condurre l'indagine sul problema più generale della casa ai militari. Ora, quando si fa osservare come sia necessario rifarci alla nota legge per l'edilizia economica e popolare, evidentemente si dimostra di non aver capito perché la Commissione difesa abbia ritenuto di qualificarsi in materia procedendo ad una indagine conoscitiva.

In realtà, i militari non hanno goduto di un trattamento di tipo corporativistico - come da alcuni è stato detto - in materia di godimento della casa, ma, al contrario, hanno dovuto subire pesanti negatività rispetto al trattamento riservato agli impiegati civili dello Stato.

BANDIERA. Nella situazione attuale, non esiste più il problema dei dipendenti dello Stato rispetto al fattore casa, perché tutti costoro devono essere considerati normali cittadini.

GARGANO, Relatore. È appunto quello che sto dicendo: che, cioè, dobbiamo trattare i militari alla stessa stregua di tutti gli altri cittadini. A tale proposito, il Co-

mitato nominato per l'indagine ha tenuto a precisare come le cooperative non debbano sorgere necessariamente tra militari e come costoro non siano tenuti ad abitare per forza con altri militari; tuttavia, inconvenienti e disparità continuano ad esistere nei confronti del cittadino militare; ad esempio, i dipendenti civili hanno potuto riscattare le case ex-INCIS.

Il nostro tentativo, relativamente al problema delle aree e delle permute, è stato quello di indicare una soluzione globale, ma qualora essa non dovesse incontrare l'appoggio di tutti i gruppi potremmo considerare di risolvere il problema delle case ex-INCIS separatamente da quello delle case demaniali, che dovrà essere, comunque, opportunamente valutato.

BANDIERA. L'utilizzazione delle aree demaniali deve, necessariamente, essere regolamentata in una apposita legge.

GARGANO, Relatore. Questa, onorevole Bandiera, è una sua rispettabilissima, ma opinabile opinione, perché un testo unico in materia eliminerebbe molte incoerenze e pertanto la pregherei di prendere in seria considerazione l'opportunità di un esame più approfondito di questa proposta globale.

BANDIERA. Se vogliamo fare una proposta di legge che intenda risolvere anche il problema delle aree demaniali, sicuramente, fra venticinque anni saremo ancora a discuterne. Dobbiamo risolvere subito il problema delle case ex-INCIS, delle case demaniali equiparate a quelle ex-INCIS e dello stanziamento di 30 miliardi per le infrastrutture militari, cercando di inquadrare il tutto nell'ambito dell'attuale normativa per l'edilizia economica e popolare.

ANGELINI, Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari. Sono dell'avviso che la dismissione dei suoli demaniali non darebbe i risultati che noi ci attendiamo perché, sicuramente, non darebbe luogo ad un incremento economico a favore del bilancio delle Forze armate. Infatti le aree che esse hanno in uso sono state classificate, dai vari comuni, come aree ad uso verde o con altra denominazione; a questo punto, si renderebbe necessario un accordo tra le Forze armate ed i comuni, le province e le regioni, affinché si stabilisca una diversa classificazione di questi beni.

Così stando le cose non è possibile pensare ad una utilizzazione di questi suoli per la costruzione di infrastrutture, perché questo urterebbe con i piani regolatori generali dei singoli comuni, con conseguente contrasto nella gestione e nella sistemazione del territorio.

A mio giudizio sarebbe opportuna una indagine per vedere quali sono le aree che possono essere dismesse dalle Forze armate e quali sono gli accordi che si possono raggiungere con gli enti locali per la loro utilizzazione.

Nel momento in cui togliamo le case ai dipendenti delle Forze armate è evidente che essi hanno bisogno di nuovi alloggi e l'onorevole Bandiera afferma che il problema può essere risolto con lo stanziamento di 30 miliardi annui, per dieci anni, dando la possibilità alle Forze armate di costruirsele da sole.

BANDIERA. In passato abbiamo sbagliato a voler prevedere la competenza del Ministero dei lavori pubblici.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. In una eventuale nuova normativa è chiaro che andrebbe rivisto tutto il problema della competenza dei vari ministeri in materia.

Per quanto riguarda la terza parte, cioè l'eliminazione delle differenze tra militari e civili per entrare in possesso di una casa economica e popolare, condivido l'opinione dell'onorevole Bandiera: è necessario modificare tutto ciò che è ostativo ad una piena equiparazione. Nella legge attualmente in discussione al Parlamento, gli elementi causa di sperequazione - come il non poter partecipare all'assegnazione della casa per insufficienza del numero di anni trascorsi in una stessa sede - vengono trattati nel modo da noi voluto.

BANDIERA. Per la legge attualmente in discussione la nostra Commissione dovrebbe essere investita del parere, e dovremmo fare il possibile per far inserire in essa tutte quelle norme che riteniamo necessarie per risolvere i problemi dei militari.

GARGANO, *Relatore*. Poiché sappiamo che sino ad oggi è stato impossibile ai militari concorrere all'assegnazione delle case popolari a causa dei continui spostamenti che non consentono loro di passare in una stessa sede il numero di anni necessario

per ottenere la casa, possiamo chiedere una deroga a tale norma per i militari, e quindi che si cumulino ai fini della concessione della casa gli anni di servizio prestato, anche se non nello stesso luogo.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. In sede di discussione del disegno di legge sull'edilizia economica e popolare possiamo chiedere che per i militari non abbia valore il certificato di residenza.

GARGANO, *Relatore*. Comunque condivido l'opinione dell'onorevole Bandiera: tra le Commissioni investite del parere deve assolutamente esserci anche la Difesa, e noi potremmo subordinare il parere favorevole all'introduzione di una serie di emendamenti.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. In linea di massima sono d'accordo, però preferirei attuare anche un intervento preventivo, nel senso di inviare alla Commissione di merito un documento che metta in risalto le attuali differenze di trattamento tra personale civile e militare, in modo che di ciò si possa già tener conto nella discussione.

PRESIDENTE. Anche nella proposta n. 1000-ter ci sono cose di notevole interesse per noi.

GARGANO, *Relatore*. Anche su quel provvedimento la nostra Commissione dovrebbe essere richiesta di esprimere il parere. Faremo quindi presente l'inderogabile necessità che la proposta n. 1000-ter acquisisca tra gli altri pareri anche quello della Commissione difesa.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Il Governo non ha l'abitudine di pronunciarsi sui risultati delle Indagini conoscitive condotte in seno alle varie Commissioni parlamentari; pertanto, come rappresentante di esso, potrei astenermi dall'esprimermi sui lavori svolti dal Comitato. Ma ritengo di poter affermare che la indagine compiuta sia stata estremamente utile, poiché ha consentito, quanto meno, di individuare alcuni criteri di carattere generale, sulla base dei quali è possibile oggi procedere - al di là di alcune divergenze, riscontrate specialmente nell'ul-

tima fase del dibattito - all'elaborazione di una proposta di legge organica per risolvere definitivamente il problema della casa ai militari.

La relazione dell'onorevole Gargano mi sembra pregevole, soprattutto perché ha individuato un punto di conciliabilità tra la esigenza dell'Amministrazione della difesa di disporre di un certo numero di alloggi demaniali per assicurare l'efficienza operativa delle Forze armate e quella di tener conto del tasso elevato di mobilità del personale militare, alla luce anche delle legittime aspirazioni di quest'ultimo ad accedere alla proprietà di alloggi.

A mio avviso, l'aver contrapposto polemicamente nel passato le due esigenze che ho sopra ricordate, è stato un errore che ha determinato poi una falsa rappresentazione della realtà. La relazione elaborata dal Comitato d'indagine ha il merito di aver posto tali esigenze su di un piano di parità, facendosi carico di una proposta che soddisfa entrambe.

Giustamente l'onorevole Angelini, che ha così competentemente presieduto il Comitato, ha fatto osservare come la Commissione difesa non possa limitarsi a prendere atto, di volta in volta, delle varie fasi di una guerra tra poveri. In realtà, se da una parte si deve tenere presente la necessità di mantenere nel possesso degli alloggi coloro i quali hanno raggiunto il limite di età e, per questo, rischiano di perdere tale titolo, dall'altra non si deve dimenticare che vi è una lunga lista di attesa di ufficiali e sottufficiali, i quali hanno urgente necessità di ottenere quegli alloggi.

Pertanto, ritengo che per soddisfare la prima esigenza bisognerebbe procedere necessariamente all'elaborazione di un programma pluriennale di investimenti, che fosse preordinato alla costruzione di alcuni alloggi di tipo economico, i quali dovrebbero essere considerati strutture militari e ceduti a titolo oneroso al personale militare. L'onerosità di tali alloggi dovrebbe eliminare le attuali ingiustizie e sperequazioni in quanto si baserebbe su di un criterio valido per tutti e non sui criteri diversificati dei quali l'indagine ha accertato l'esistenza. Nello stesso tempo si assicurerebbero dei proventi utilizzabili come investimenti per la costruzione di nuovi alloggi!

Quanto al fabbisogno attuale, la relazione parla di ventimila alloggi solo per l'esercito, i quali, calcolando per ciascuno di es-

si un costo di trenta milioni, verrebbero a costare complessivamente seicento miliardi di lire. Se poi consideriamo il fabbisogno per tutte e tre le Forze armate, la cifra sale a circa millecinquecento miliardi e diventa assai difficilmente disponibile. Se si pensa, allora, ai trenta miliardi di lire, i quali dovrebbero essere stanziati con un provvedimento governativo o con una proposta di legge di iniziativa parlamentare, si comprende facilmente quanto grande sia il divario tra le esigenze e le disponibilità.

BANDIERA. In qualche cassetto del Ministero della difesa deve giacere un piano finanziario che consegnai, a suo tempo, al ministro Forlani.

È evidente che, se volessimo costruire tali alloggi pagandoli in una volta sola, non li faremmo mai. Perciò anche il Ministero della difesa deve poter emettere qualcosa di simile a delle obbligazioni rimborsabili, poniamo, in vent'anni, utilizzando lo stanziamento per il pagamento degli interessi.

CAROLI, Sottosegretario di Stato per la difesa. Tuttavia non so se la cifra di ventimila alloggi si riferisca alle esigenze demaniali od a quelle personali dei militari.

GARGANO, Relatore. Sono due casi ben diversi. Da un lato vi sono le infrastrutture...

CAROLI, Sottosegretario di Stato per la difesa. Per quanto riguarda le infrastrutture, siamo all'incirca su quelle cifre. Allora non si può pensare di corrispondere a tale fabbisogno utilizzando soltanto i mezzi ordinari del bilancio della Difesa, ma ci si dovrebbe avvalere di un apporto finanziario esterno attraverso un Istituto di credito che ne abbia la disponibilità. In un primo tempo si era pensato alla Cassa depositi e prestiti, la quale, però, non ha oggi neppure la disponibilità finanziaria per poter corrispondere alla domanda di prestiti da parte dei comuni.

BANDIERA. Bisogna pensare che la capacità di spesa, di fronte all'entità dell'esigenza, è sempre limitata. Se riuscissimo a stanziare ed a spendere duecento miliardi l'anno avremmo compiuto già un notevole passo avanti. Ora, collocare duecento miliardi in obbligazioni non mi sembra assolutamente un'impresa difficile.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Se si vuole elaborare un programma pluriennale è necessario ricorrere ad un Istituto di credito.

Il presidente Accame ha sottolineato giustamente la necessità di utilizzare, emanando un apposito provvedimento legislativo, le aree demaniali. L'onorevole Angelini sostiene che su tali aree è bene non fare affidamento poiché sono solo in uso all'Amministrazione militare, ma appartengono al demanio pubblico. Ora, è noto che queste aree possono essere concesse a titolo gratuito ad un altro ramo dell'amministrazione dello Stato perché ne usi per l'edificazione di alloggi. Alle osservazioni dell'onorevole Angelini si può obiettare che è discutibile che i comuni possano, attraverso i piani regolatori, dare una destinazione diversa ad un bene demaniale che, in quanto tale, ha già una sua precisa destinazione, poiché deve corrispondere ad una determinata esigenza.

BANDIERA. Su questo problema le regioni sparano a zero. Se, in un'area demaniale, viene smantellata una caserma, il comune vi può porre un vincolo ed allora non si può costruire nient'altro.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Un bene demaniale che non sia più in uso all'Amministrazione militare può essere smantellato dal comune oppure incluso nel piano regolatore. Infatti il bene non ha alcun valore se non è inserito nel piano regolatore, e non potrà avvenire alcuna vendita da parte delle Forze armate se non vi è stata precedentemente la destinazione a suolo edificabile.

D'altra parte ancora oggi la legge stabilisce che occorre l'autorizzazione del comune prima della realizzazione dell'opera.

GARGANO, *Relatore*. Ecco perché avevamo parlato di nuove infrastrutture militari: perché l'Amministrazione della difesa per quanto attiene ad esse ha facoltà diverse da quelle consentite dalla legge in genere.

BANDIERA. In un centro abitato una casa crea dei volumi che modificano l'assetto urbanistico.

Da dodici anni il Ministero della difesa ha predisposto uno schema di disegno di legge tendente a spostare dal Ministero dei lavori pubblici (che attualmente le detiene) a quello della Difesa stesso le attribuzioni

in materia di costruzione di infrastrutture militari. Non si riesce a portarne avanti la discussione per il fatto che in questo campo i militari ritengono di poter essere svincolati dalle disposizioni dei vari piani regolatori.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Attualmente presso i TAR sono pendenti molte controversie relative a beni demaniali che hanno avuto una destinazione specifica da parte del piano regolatore comunale, mentre l'Amministrazione statale aveva previsto una diversa utilizzazione. Il potere comunale, nel dare una destinazione ad un territorio che non appartenga al territorio disponibile bensì a quello demaniale, non può non tener conto di quanto disposto dall'amministrazione dello Stato.

BANDIERA. Se una caserma cessa di essere tale e la si vuole trasformare in alloggi, il comune può giustamente impedirlo in quanto ciò verrebbe a modificare i rapporti tra volumi previsti dal piano regolatore.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Si potrebbe utilizzare la stessa volumetria cubica.

BANDIERA. Se una strada è stata fatta per provvedere al traffico di cinquecento abitanti non se ne possono aggiungere altri mille.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Questa è una giusta osservazione.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Il problema è questo: noi comunisti non potremo mai accettare che la gestione del territorio sia divisa tra il comune e le Forze armate. La gestione del territorio deve rimanere nelle mani del comune, salvo poi verificare e stabilire, attraverso una apposita indagine, che i comuni mettano a disposizione il 10 per cento del territorio dismesso dal demanio militare come territorio edificabile, modificando i piani regolatori delle loro città. A questo proposito è, comunque, necessario un incontro tra Forze armate e comuni.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Ritornando al problema delle infrastrutture, ritengo che il problema potrebbe essere soddisfatto soprattutto con l'appronta-

mento di un programma pluriennale di investimenti. Anche il Ministero della difesa ha proceduto alla elaborazione di uno schema di disegno di legge, che però non è stato sottoposto ancora all'esame del Consiglio dei ministri a causa di resistenze da parte del Ministero del tesoro. A me pare, anche da quanto è emerso dagli interventi di questa mattina, che su tale punto non ci siano divergenze.

Divergenze esistono, invece, a proposito dell'esigenza di creare le condizioni atte a consentire al personale militare di avvalersi di tutte le disposizioni per accedere alla proprietà dell'alloggio. Mi pare che la posizione dell'onorevole Angelini, e quindi quella del gruppo comunista, coincida con quella dell'onorevole Gargano, e cioè del gruppo democristiano, mentre si distacca dall'atteggiamento dell'onorevole Bandiera.

Ci dobbiamo mettere d'accordo su alcuni punti. C'è il principio secondo cui ai militari devono essere concesse agevolazioni creditizie per poter procedere all'acquisto o alla costruzione di alloggi, in cooperative o isolatamente, in qualunque parte d'Italia e secondo una libera scelta: su questo mi pare che siano tutti concordi, compreso il collega Bandiera.

L'accordo manca, invece, sulla proposta di dare alle Casse militari la possibilità di gestire alcuni mutui che dovrebbero essere acquisiti da Istituti di credito appositamente autorizzati.

BANDIERA. Non appena le Casse militari concedessero dei mutui, la guardia di finanza, sulla base delle norme vigenti, procederebbe all'arresto dei responsabili!

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Sulla base delle leggi attuali è così, ma nella normativa che il Parlamento dovrà approvare potremmo inserire delle nuove disposizioni in materia che consentano una più ampia attività delle Casse militari.

Voglio dire che dobbiamo essere d'accordo sul principio di dare alle Casse militari la facoltà di gestire alcuni mutui che possono essere accesi presso Istituti di credito appositamente autorizzati. In secondo luogo, le Casse militari dovrebbero concedere esse stesse dei prestiti per importi più limitati, appunto per dare quella differenza del 25 per cento sulla quale si accennava in precedenza.

BANDIERA. Sono d'accordo su tutti e due i punti, quello che dico è che non si possono trasformare le Casse militari in Istituti di credito fondiario.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Si parla delle Casse militari come enti gestori, non erogatori, di mutui, accendendo i mutui stessi presso appositi Istituti di credito fondiario.

BANDIERA. Il problema di fondo non è quello dell'accensione del credito, ma quello dell'abbattimento degli interessi. L'abbattimento degli interessi è di tale entità che nel giro di dieci anni il capitale risulta raddoppiato: ne consegue che variazioni in materia possono avvenire soltanto entro l'ambito della legge. L'abbattimento degli interessi è un contributo che lo Stato dà al sistema bancario e il sistema bancario lo gestisce. E non consente che lo gestisca nessun altro.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Per quanto riguarda l'accesso del personale militare alla proprietà della casa, dobbiamo individuare tre criteri.

Il primo può essere costituito dalle agevolazioni finanziarie per la costruzione o lo acquisto della casa, ed in proposito ritengo valido il principio della costituzione del fondo casa, alimentato dai contributi volontari, dai contributi dello Stato e dagli interessi per vari depositi che le Casse militari devono fare, una volta ottenuta la disponibilità dei mutui, nonché dal ricavo della vendita degli appartamenti ex-Incis.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Che differenza c'è se le Forze armate costituiscono cooperative su tutto il territorio nelle quali far confluire tutti i fondi della Cassa militare? Del resto la Marina ha già creato una cooperativa ottenendo i finanziamenti a tasso agevolato.

Se non sbaglio il collega Bandiera ha detto che il fondo esistente nelle Casse militari lo usiamo a integrazione del mutuo concesso.

BANDIERA. La legge per la casa ha sciolto gli enti speciali ed ha passato tutte le competenze al Ministero delle finanze. Non possiamo creare un nuovo ente.

Soltanto se la nuova legge prevederà il «buono casa» i militari potranno fare co-

me gli altri cittadini, altrimenti la legge non consente la raccolta di risparmio e la Commissione difesa non può intervenire nella materia.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Associandomi ad una cooperativa faccio un versamento mensile per arrivare al fondo necessario o per l'acquisto del suolo o per integrare il mutuo.

Se nelle cooperative costituite nell'ambito delle Forze armate confluisce, come integrazione, il fondo esistente nelle Casse ufficiali e sottufficiali, si tratta di una struttura già esistente, non di una nuova struttura.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Dobbiamo raggiungere un accordo sul criterio da adottare, poiché le varie possibilità di attuazione devono essere considerate come scelte in alternativa fatte dall'interessato il quale, se riesce ad ottenere un prestito tramite la Cassa militare, può decidere di utilizzarlo entrando in una cooperativa con altri civili.

BANDIERA. Non può essere consentito perché la cooperativa deve essere una entità unica; dobbiamo rimanere nell'ambito del sistema vigente nel nostro paese.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. In primo luogo dobbiamo mettere il personale militare in condizione di avvalersi di agevolazioni creditizie per costruirsi o acquistare una casa in qualunque parte d'Italia, anche in un edificio in cui non vi sia nessun altro militare.

Una prima soluzione è di concedere l'agevolazione creditizia lasciando libero l'interessato di entrare in una cooperativa, di acquistare direttamente un alloggio, di costruirlo su un fondo di proprietà; in tal caso le Casse militari gestirebbero i mutui accesi presso l'Istituto di credito appositamente autorizzato.

Altra soluzione, validissima, è che le Casse militari agiscano pagando la differenza, attraverso il fondo cassa, tra l'interesse del 4 per cento, che è quello sostenibile, e l'interesse che bisogna corrispondere all'Istituto di credito che ha concesso il prestito.

BANDIERA. Sui finanziamenti previsti dalla legge generale dovremmo stabilire una quota da destinare alle case ai militari,

oppure si dovrebbe stabilire un punteggio speciale per i militari ai fini della graduatoria. La prima soluzione si presenta più difficile poiché l'abbattimento degli interessi è di una entità tale che non riusciremo mai a soddisfare le richieste.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Uno degli argomenti su cui comunque tutti ci siamo trovati d'accordo è stato quello di evitare che vengano a costituirsi delle case-carceri, dei ghetti, cioè delle cooperative nelle quali vadano ad abitare solo militari; ora, mi sembra evidente, che per evitare che ciò accada, dobbiamo dare la possibilità, ai singoli interessati, di associarsi liberamente ad altre persone.

CAROLI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Sui criteri di carattere generale siamo d'accordo: dobbiamo esserlo, adesso, sul principio dell'anticipazione della liquidazione dell'indennità di buona uscita per coloro che hanno maturato venti anni di servizio. Potremmo stabilire la norma, salvo vedere se è possibile ottenere diverso trattamento per il personale militare, in considerazione della peculiarità delle sue funzioni rispetto a quella che è la posizione dei dipendenti civili.

Vorrei concludere avanzando qualche proposta concreta. Se siamo convinti che l'indagine svolta è stata seria ed approfondita, potremmo utilizzare gli elementi che ne sono emersi - e che sono ottimamente raccolti nella relazione predisposta dal deputato Gargano - quale base per la stesura di un organico progetto di legge della cui redazione dovrebbero essere incaricati, in via del tutto informale, coloro che hanno partecipato ai lavori del comitato. Un'altra proposta potrebbe essere quella di invitare il Governo ad integrare il disegno di legge che ha già preparato con i nuovi elementi di giudizio che sono emersi dalla indagine: sul nuovo disegno di legge, organicamente presentato, i singoli gruppi saranno invitati a pronunciarsi.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ritengo che arrivati a questo punto, al fine di dare una conclusione ai lavori della nostra Indagine conoscitiva, sarebbe senz'altro opportuno procedere alla votazione della relazione predisposta dall'onorevole

Gargano, che, alla luce dell'andamento del dibattito, possiamo assumere quale documento finale conclusivo dell'Indagine conoscitiva così proficuamente svolta, con le modifiche apportate per tener conto della discussione svoltasi in Commissione.

ANGELINI, *Presidente del Comitato per l'indagine conoscitiva sul problema della casa ai militari*. Signor Presidente, sono anche io del suo avviso e non credo vi sia alcuna difficoltà a giungere ad una votazione unanime perché tutti i gruppi, sostanzialmente, hanno dimostrato di accettare il contenuto del documento predisposto dal collega Gargano al termine dei lavori del Comitato che ho avuto l'onore di presiedere.

PRESIDENTE. Dò lettura del documento finale conclusivo dell'indagine conoscitiva predisposto dal relatore Gargano:

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROBLEMA DELLA CASA AI MILITARI

A conclusione dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione difesa sul problema della casa ai militari, si ritiene opportuno sottolineare gli aspetti essenziali di tale 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 - a fronte di tutto questo 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.

Per ciò sembra necessario ed opportuno riferire 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 disciplina) 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 pari grado della pubblica amministrazione. Di qui le immediate conseguenze che si rilevano sotto il profilo abitativo, e che possono riassumersi efficacemente nell'impossibilità, da un lato, 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 tuttora, il più delle volte - quale precisa condizione di ammissibilità delle domande dirette 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 militare 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 è stato esposto nella tabella fornita (tabella che si riproduce in allegato al testo).

Si tratta, com'è noto, di un fabbisogno ascrivibile a più di cinquantamila alloggi e a soddisfare il quale, tuttavia, ben poco gioverebbe il semplice proseguimento delle azioni di sfratto più volte e quasi « ciclicamente » intraprese nei confronti degli occupanti *sine titolo* degli alloggi ex-INCIS esistenti; sfrattati ed alloggi a proposito dei quali, qui di seguito, si riepiloga 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 degli 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 una ben amara sorpresa constatando che la impegnativa 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 alla lettera a) che sono esclusi dalla cessione in proprietà « 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, 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 modificazioni ». Ora, tenendo conto che il richiamato decreto legislativo del 1948 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 » emerge chiaramente che per il combinato disposto di queste 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 380 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, sollecitarono al Governo l'emanazione di un apposito provvedi-

mento 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 e, in caso di morte dell'assegnatario, tale diritto veniva riconosciuto trasferibile sino ai discendenti di terzo grado, i militari, invece, 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 segretario 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 concessione a seguito di 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 sfrattati e nell'ambiente sindacale e politico ».

È interessante sottolineare come il ministro, mentre specificatamente si preoccupava delle reazioni degli abusivi, non abbia speso 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 che, 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 *pro tempore*, 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 quanto era stato l'orientamento manifestato dal ministro della difesa, neppure una 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 si invitavano 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 quello 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 ministro della difesa potesse disporre di un apposito finanziamento annuo di lire un miliardo e 250 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 e 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, 3ª sezione, 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

venne inviata apposita comunicazione, con cui si 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!

Occorre 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 al-

le 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 la 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, 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 privilegiando 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 occupati, si trattasse di personale civile o militare, di case ex INCIS o demaniali, il generale Cavallera, 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.

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 2498 (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 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, e delle Amministrazioni da cui dipendono le forze di polizia a fronte della diversa stessa loro collocazione al di fuori del contesto militare specifico, e delle 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 ex INCIS, in quanto assimilati sul piano dell'uso al regime normativo ed amministrativo degli alloggi di servizio; e 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 di recente adottato, come si ricava da una nota alla tabella riportata alla pag. 212 del libro bianco sulla difesa (con sospensione disposta fino al 31 dicembre 1978) (cfr. all. 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 delle Amministrazioni militari 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 13 agosto 1975 convertito con la legge n. 492 del 16 ottobre 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 finanziari, 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 eccessivamente 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 superare già nel grado di maresciallo e di capitano anziani il limite del reddito lordo di 6 milioni, si troverebbero così nell'impossibilità pratica - ed 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 constatato da più parti l'inopportunità sul piano sociale di incrementare l'accasermamento in forma cooperativa del personale militare, in specie di quello cessato dal servizio; e per contro va rilevata la stessa difficoltà pratica alla 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 predisposti dal Governo; così, pare previsto negli stessi una rivalutazione del limite di reddito esistente per i soci operatori con una sua eventuale indicizzazione al costo della vita, come risulterebbe 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, e come è sembrato emergere dall'indagine svolta, induce a questo punto ad indicare una possibile linea di legislazione nuova ed organica nel settore, secondo due direttrici ben delimitate.

Innanzitutto occorre facilitare il soddisfacimento del fabbisogno di alloggi dema-

niali 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 attratta dal Ministero dei lavori pubblici per il combinato disposto dagli articoli 1 del regio decreto n. 960 del 1929, ed 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 16 aprile 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 derivato dalla mancata possibilità di effettuare in proprio la progettazione degli edifici e di sfruttare per essi le aree demaniali esistenti!

Il finanziamento della futura legge in materia 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, e/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, 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 Ghidi, 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 fronteggiare 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 si faceva riferimento, è senz'altro quella che concerne il problema della casa e della sua acquisizione in proprietà anche da parte del personale militare.

Crediamo 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 - 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 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 gli anni di servizio in una stessa sede, necessari ad essere ammessi ai benefici previsti dalla vigente legislazione sulla casa); dando sotto questo profilo adeguato riconoscimento, di conseguenza, alle anomalie che derivano 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 si può suggerire una linea di normazione così concepita. Innanzitutto, 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, occorrerà prevedere 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 incanalare 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.

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), si dovrà prevedere, inoltre, e subito, 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, e mensilmente trattenuti sulle competenze; 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 familia-

re, le eventuali fonti complementari e alternative di reddito degli iscritti, ecc.

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 prevedersi una qualche forma di restituzione, sia pure parziale, da parte delle Casse 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 questa riforma organica della legislazione del settore appena delineata, che è emersa dallo studio della documentazione raccolta nel corso di svolgimento dell'Indagine, non si può non considerare anche una proposta di soluzione del problema iniziale, che ha dato occasione ed impulso politico allo svolgimento dell'indagine condotta dalla Commissione difesa: il problema delle azioni di sfratto perseguite nei confronti degli occupanti degli alloggi ex INCIS-militari decaduti dal titolo di occupazione (per effetto della loro cessazione dal servizio permanente effettivo). Problema che perde le connotazioni drammatiche con le quali si è presentato, nella misura in cui con l'acquisizione programmata di nuovi alloggi demaniali da parte delle amministrazioni militari (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 defunzionizzare l'interesse del perseguimento, in via amministrativa, del recupero di quelli ex INCIS occupati abusivamente (e nei confronti dei quali si è deciso nuovamente una sospensione generalizzata degli sfratti fino al 31 dicembre 1978). Mentre al legislatore si renderà possibile, dunque, senza alcun pregiudizio per gli attuali occupanti degli alloggi o per la funzionalità dell'operare dell'amministrazione militare, attuare finalmente *ex se* quell'impegno politico che pure aveva trovato recepimento nell'ordine del giorno fatto proprio, in sede di ap-

provazione della legge di delegazione n. 447 del 21 marzo 1958, dal Governo, e che pur deluso in sede di emanazione del successivo 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 ecc.) 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 amministrazione militare 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.

Si sottopone dunque alla valutazione del Parlamento una serie di indicazioni per un futuro testo legislativo, sul quale si confida che possa verificarsi un'ampia convergenza di vedute dopo un idoneo ed approfondito dibattito, suddividendo i diversi settori di intervento: rispettivamente, quello degli alloggi demaniali di servizio, quello delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà della casa dei militari, e quello delle norme transitorie e finali, con particolare riguardo alla soluzione del problema delle case ex INCIS-militari.

Per quanto riguarda la disciplina degli alloggi demaniali, si ritiene si debba prevedere essenzialmente l'autorizzazione ai Ministeri della difesa, delle finanze e dell'interno a costruire - avvalendosi di propri organi tecnici - entro determinati limiti di tempo e di spesa, alloggi da assegnare in concessione ai propri dipendenti secondo la nuova disciplina della concessione di alloggi ai predetti dipendenti.

Giova ricordare in proposito, per quanto attiene all'Amministrazione della difesa, come l'assegnazione degli alloggi alle singole Forze armate da essa dipendenti, per le esigenze loro proprie, costituisca una ripartizione a mero rilievo interno del Mini-

stero rispetto allo stanziamento varato dal legislatore: così che nessun problema si determina nell'ipotesi di dismissione degli edifici occupati 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 consegnatari 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 alta 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) e per la Forza di polizia le norme per la concessione degli alloggi.

L'Esercito, la Marina e l'Aeronautica, infatti, regolano attualmente la materia av-

valendosi 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, numero 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 alla Amministrazione M. M. 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.

Passiamo ora all'illustrazione di questo settore del possibile schema di riforma legislativa. È anzitutto opportuno varare il programma di costruzione di fabbricati da parte dei Ministeri della difesa, delle finanze e dell'interno, nel decennio 1977-1986, stabilendosi al riguardo la normale utilizzazione delle aree demaniali disponibili, e concedendosi altresì la possibilità agli stessi Ministeri - 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 va-

no, come percentuale della misura iniziale della indennità di impiego operativo o di istituto.

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 presente i provvedimenti legislativi riguardanti la dirigenza militare e la concessione di un assegno perequativo al restante personale militare, che hanno soppresso l'indennità militare trasferendo i rischi, e tutti gli altri oneri connessi con lo *status* militare, nell'indennità operativa o nell'indennità d'istituto, che per tale motivo è stata, quindi, mantenuta.

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

È sembrato altresì opportuno sia stabilire per il computo dei vani modalità conformi a quelle stabilite dal Ministero dei lavori pubblici con la circolare n. 425 del 20 gennaio 1967, sia con l'ultimo comma dell'articolo escludere 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 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 accessori 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 20 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 col-

lettivi, quelli per il personale militare - esclusa la truppa, i sergenti ed i gradi corrispondenti - in locali in comune o 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 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 dalle amministrazioni militari interessate.

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 il vitto - 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. Inoltre va precisato anche che la concessione decade con la cessazione dell'incarico dal quale trae titolo.

Apposite norme dovrebbero poi disciplinare il problema dell'accesso alla proprietà della casa del personale militare, giusta le linee di politica legislativa sopra anticipata.

Può essere utile ricordare ancora una volta, al riguardo, che allo stato della vigente legislazione, gli ufficiali ed i sottufficiali delle Forze armate 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 degli 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 logistiche derivanti dai frequenti trasferimenti degli ufficiali e dei sottufficiali.

L'esclusione di fatto dall'assegnazione in locazione ed in proprietà delle 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 feb-

braio 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, che 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, ecc. - percependo mediamente 300.000 lire al mese - vedono decurtati i propri emolumenti di circa il 50 per cento per effetto del canone di affitto, e devono fronteggiare le esigenze di vita - magari di una famiglia numerosa - con le residue 150.000 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 della difesa.

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: poter continuare a fare assegnamento sulla disponibilità di un congruo numero di alloggi di qualsiasi tipo (demanziali, ex INCIS, ecc.) che sia corrispondente alle necessità logistiche di ciascuna Forza armata o di polizia, e che 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; poter risolvere il problema senza creare eccessivi oneri per lo Stato.

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

1) 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;

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

3) 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.

Nel quadro generale di una normativa volta a risolvere il problema dell'accesso del personale militare alla proprietà della casa, particolare rilievo dovrebbero assumere la disciplina del fondamentale 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, in ordine al quale 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, eccetera) per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, e ciò sia per la durata della carriera, sia per il periodo della quiescenza e successivamente 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 sé stessi un gravoso motivo di disagiate 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, loro erogate per l'acquisto o la costruzione di un immobile dalle rispettive Casse militari, oltretutto alimentate per questo dai contributi degli stessi interessati, giusta le linee antiche in precedenza. Tale disciplina po-

trebbe articolarsi prevedendo innanzitutto 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 dovrebbe quindi regolare la gestione e la contribuzione al « fondo casa » da parte di tutti gli iscritti alle Casse militari che vi aderiscano, proponendo 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 dovrebbero prevedere, 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 delle indennità di buonuscita nei confronti di tutti i lavoratori pubblici, civili e militari: revisione intesa a permettere loro di fruire di un'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 ciò si è ritenuto di allegare a questo documento anche un progetto di norma volta a disciplinare la materia in oggetto. Tale norma si ritiene possa trovare utile collocazione all'interno dei lavori di riforma della legislazione suddetta, in coincidenza con la presentazione del relativo dise-

gno di legge da parte del Governo (vedi allegato 2).

Viene quindi in considerazione un terzo gruppo di norme 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, alla assegnazione di alloggi INCIS, nonché di alloggi 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 22 ottobre 1971, n. 865).

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 l'edilizia residenziale - di cui all'articolo 2 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, che, a questo fine, va 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.

In questo gruppo di norme si deve prevedere 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 alla 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 (permutate) 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, occorre rifarsi alle osservazioni esposte 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 in 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 essi sono occupati da inquilini che 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, e per il fatto che la sua risoluzione non dovrebbe pregiudicare per altro il patrimonio immobiliare a disposizione delle Forze armate per le esigenze di servizio (nella misura in cui l'acquisto della proprietà mediante l'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), 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, ed 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, giusto 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 dalla Difesa per le esigenze di servizio sue tipiche, 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 Istituti autonomi per le case popolari.

Saranno infine necessarie alcune norme di coordinamento, finali e transitorie: l'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

convalidi, 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 abroghi tutte le norme legislative e regolamentari concernenti assegnazione a qualsiasi titolo di alloggi al personale dipendente dall'Amministrazione della difesa.

In conclusione, queste prime indicazioni di una possibile soluzione legislativa non pretendono certamente di essere esaustive, e su di esse è opportuno un dibattito con il contributo di tutte le forze politiche. È comunque da sottolineare l'utilità dello strumento conoscitivo cui ha fatto ricorso la Commissione difesa 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 cor-

so 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 amministrare, e necessitino tuttavia di una loro coerente ed organica soluzione a livello legislativo.

Per questa soluzione ha operato, infatti, il comitato apposito nominato dalla Commissione e la stessa Commissione nel suo *plenum*, con il concorso ed il contributo non solamente delle forze parlamentari interessate, bensì anche degli stessi organi della Difesa e degli stati maggiori, che hanno fornito il necessario materiale di supporto all'indagine compiuta, i cui risultati, affidati in questo documento conclusivo all'Assemblea, si auspica possano costituire il punto di partenza per una positiva soluzione legislativa di un problema così delicato e complesso come quello della casa ai militari.

ALLOGGI DEMANIALI ED EX INCIS RAFFRONTO TRA ESIGENZE E DISPONIBILITÀ

(dal « Libro bianco della Difesa » pagina 212)

FORZE ARMATE	Personale con famiglia (ufficiali e sottufficiali) a	Alloggi demaniali ed ex INCIS esistenti b	Fabbisogno teorico (c=a-b) c	Alloggi non lasciati liberi dagli occupanti dopo la scadenza del titolo (c) d	Fabbisogno effettivo (e=c+d) e
Esercito	30.524	(a) 11.666	18.858	1.289	20.147
Marina	10.198	2.923	7.275	683	7.958
Aeronautica	26.407	2.945	23.462	770	24.232
TOTALE	67.129	17.534	49.595	(b) 2.742	52.337

(a) Non sono compresi gli alloggi assegnati a dipendenti civili dell'Amministrazione militare e gli alloggi distrutti in Friuli dai recenti terremoti.

(b) È stata disposta la sospensione degli sfratti fino al 31 dicembre 1978.

(c) Si tratta di personale che, non trovando alloggio nella nuova sede di servizio, lascia la famiglia nella precedente sede o, in maggior numero, di personale collocato in quiescenza.

ALLEGATO 2

ANTICIPAZIONI SULLA INDENNITÀ DI BUONUSCITA PER LA COSTRUZIONE
O L'ACQUISTO DI ALLOGGI

Tutti i pubblici dipendenti iscritti al fondo di previdenza e credito per i dipendenti civili e militari dello Stato e per i loro superstiti, che abbiano compiuto almeno venti anni di servizio utile ai fini dell'indennità di buonuscita prevista dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, possono ottenere, a domanda, per una sola volta durante tutta la prestazione del servizio, un'anticipazione sulla liquidazione della predetta indennità in misura non superiore alla quota maturata all'atto della presentazione della domanda, per destinare la somma alla costruzione o al-

l'acquisto di una casa di abitazione di tipo economico.

Dall'importo dell'anticipazione sono detratte le somme eventualmente dovute dall'interessato a qualsiasi titolo al suddetto fondo e all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali.

Pongo in votazione il documento conclusivo dell'indagine di cui ho dato ora lettura.

(È approvato).

La seduta termina alle 12,15.