



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 7 maggio 2009

N. della Sezione: 1605/2009

OGGETTO:

Ministero della difesa.
Schema di regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare, di cui all'articolo 2, comma 629, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 8/18322 del 22 aprile 2009, con la quale il Ministero della Difesa – Ufficio legislativo - chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Sabato Malinconico;

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) all'articolo 2, comma 627, prevede che il Ministero della difesa predisponga un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio, di cui all'articolo 5, primo comma, della legge 18 agosto 1978, n. 497, che concerne i "fabbricati realizzati su

aree ubicate all'interno di basi, impianti, installazioni militari o posti al loro diretto e funzionale servizio" considerati, a tutti gli effetti di legge, infrastrutture militari.

Richiama in particolare il successivo comma 629 del predetto articolo 2, il quale stabilisce che, con decreto del Ministro della Difesa da adottarsi negli otto mesi successivi all'entrata in vigore della legge a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è predisposto il regolamento di attuazione del programma pluriennale di cui al menzionato comma 627.

Lo schema di d.m. indicato in oggetto realizza, pertanto, secondo l'Amministrazione referente, le previsioni di cui al ripetuto art. 2, comma 629, della legge 244 del 2007.

Detto schema si compone di 15 articoli ripartiti in quattro Capi: il Capo I, che comprende gli articoli da 1 a 5, disciplina la realizzazione del programma infrastrutturale pluriennale relativo agli alloggi di servizio in applicazione dell'articolo 2, commi 627 e 628 della legge 244; il Capo II detta le procedure di alienazione degli alloggi di servizio che non rispondono più ai fini istituzionali delle Forze Armate, ai sensi dell'articolo 2, comma 628, lett. b) della legge 244 e comprende gli articoli 6, 7 e 8; il Capo III disciplina la realizzazione di alloggi di servizio mediante concessione di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 153 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (codice degli appalti pubblici) e comprende gli articoli 9 e 10; il Capo IV, infine, (articoli da 11 a 15) reca le procedure per l'assegnazione degli alloggi di servizio a riscatto.

CONSIDERATO:

Prima di procedere all'esame dello schema di regolamento, il Collegio ritiene necessario richiedere una integrazione degli elementi documentali allegati alla richiesta di parere.

In particolare, attesa la connessione tra i menzionati commi 627 e 629 e la cronologia degli adempimenti fissati da dette norme, rileva che elemento essenziale per l'adozione del regolamento in questione è la predisposizione, da parte del Ministero della difesa, di un programma pluriennale per la

costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio, come espressamente stabilito dal citato comma 627, il quale fissa, altresì, anche i relativi criteri (semplificazione, razionalizzazione e contenimento della spesa).

Tale adempimento preliminare sembra essere stato realizzato in data 1° dicembre 2008, stante l'espresso richiamo riportato nel preambolo dello schema di regolamento inviato per il parere, ma il relativo documento non risulta allegato allo schema. La circostanza osta oggettivamente all'esame del regolamento, risultando imprescindibile, ai fini dell'espressione del parere, una preventiva conoscenza e valutazione del menzionato programma pluriennale, alla cui attuazione è espressamente finalizzato il regolamento stesso, a norma dell'articolo 2, comma 629 della legge n. 244 del 2007.

La Sezione osserva altresì che è opportuno che il Ministero della difesa acquisisca sullo schema di d.m. in oggetto il preventivo parere del Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia del demanio - e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, atteso che le disposizioni contenute nel testo richiamano direttamente o indirettamente le attribuzioni di quelle Amministrazioni.

P.Q.M.

sospende la pronuncia del parere in attesa di ricevere dall'Amministrazione referente copia del programma pluriennale predisposto dalle Forze Armate in data 1° dicembre 2008 e dei pareri dei Ministeri indicati in motivazione.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



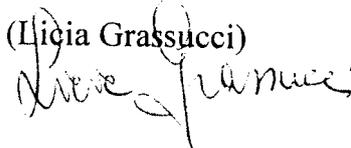
L'Estensore

(Sabato Malinconico)



Il Dirigente

(Licia Grassucci)



Numero 5492/09 e data 31/08/2009



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 27 agosto 2009

NUMERO AFFARE 01605/2009

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Schema dm regolamento concernente la realizzazione degli alloggi di servizio per il personale del Ministero della difesa nonché alienazione di parte del patrimonio alloggiativo legge 244 del 2007 (finanziaria).

LA SEZIONE

Vista la relazione del 22 aprile 2009 con la quale il Ministero difesa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Vista l'ordinanza istruttoria di questo Collegio del 7 maggio 2009 e la nota di risposta dell'Amministrazione del 4 c.m.;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Giovanni de Cesare;

Premesso:

l'Amministrazione aveva riferito che la legge finanziaria 2008

all'articolo 2, comma 627, prevede che il Ministero della difesa predisponga un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio, di cui all'articolo 5, primo comma, della legge 18 agosto 1978 n. 497, che concerne i fabbricati realizzati su aree ubicate all'interno di basi, impianti installazioni militari opposti al loro diretto e funzionale servizio considerati a tutti gli effetti di legge infrastrutture militari, lo schema realizzava pertanto, secondo l'amministrazione, le previsioni di cui all'articolo 2, comma 629, della legge 244 del 2007 (legge finanziaria 2008).

Il Collegio in particolare, attesa la connessione tra i commi 627 e 629 e la cronologia degli adempimenti, rilevava che l'elemento essenziale per l'adozione del regolamento, da parte del Ministero della difesa, era di un programma pluriennale per la costruzione acquisto di alloggi di servizio: tale programma non era stato inviato. La Sezione osservava altresì che il Ministero della difesa acquisisse sullo schema il preventivo parere del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Considerato:

L'Amministrazione ha inviato il decreto ministeriale modificato e integrato con i pareri richiesti nonché il programma pluriennale del Ministero della difesa per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi predisposto dalle Forze armate in data 1° dicembre 2008.

Il Collegio rileva che fra le modifiche introdotte vi è anche quella che

disciplina, generalizzandola, una fattispecie che è stata oggetto di una speciale convenzione per la costruzione con capitali privati di alloggi riscattabili.

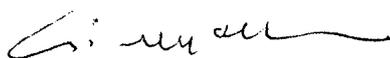
Tale nuova disciplina oltre a presentare alcuni profili di contraddittorietà (non è chiaro come relativi alloggi, per se ceduti, possano “confluire nella piena proprietà” dell’amministrazione) evidenzia il più generale problema della relazione fra alloggi di servizio e possibilità di riscatto, nonché quello della destinazione delle aree al servizio di basi e installazioni militari.

Considerato, pertanto, che tutt’ora persistono alcune perplessità sullo schema predisposto, chiede alla cortesia dell’Amministrazione che il Capo ufficio legislativo del Ministero con l’eventuale supporto dei funzionari di settore, voglia partecipare all’adunanza della Sezione stabilita per il giorno 16 settembre 2009 alle ore 9,30, per fornire gli opportuni chiarimenti.

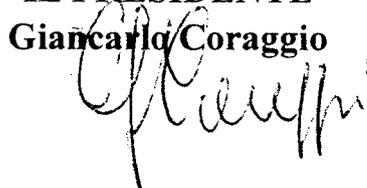
P.Q.M.

La Sezione sospende l’adozione del presente parere in attesa dell’adempimento di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Giovanni de Cesare



IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO
TASSIMO MELI



ll



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 5957/09

Roma, addi 08 OTTOBRE 2009

Risposta a nota del
N.

Div.

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il
parere numero **1605/2009** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**SCHEMA DM REGOLAMENTO
CONCERNENTE LA
REALIZZAZIONE DEGLI ALLOGGI
DI SERVIZIO PER IL PERSONALE
DEL MINISTERO DELLA DIFESA
NONCHÈ ALIENAZIONE DI PARTE
DEL PATRIMONIO
ALLOGGIATIVO. L. 244 DEL 2007
(FINANZIARIA)**

MD-GABINETTO	
	08/10/09
	UFFICIO UL
	COPIA PER
	Classifica 9-9-9 9

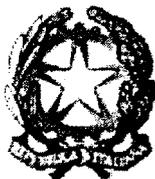
Allegati N.

MINISTERO DIFESA

(.....)

Il Segretario Generale

Diego Geronzi



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 16 settembre 2009

NUMERO AFFARE 01605/2009

OGGETTO:

Ministero difesa;

Schema di regolamento concernente la realizzazione degli alloggi di servizio per il personale del Ministero della difesa nonché alienazione di parte del patrimonio alloggiativo in applicazione dell'articolo 2, comma 629, della legge 24 dicembre 2007, .n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 8/18322 del 22 aprile 2009, con la quale il Ministero della difesa – Ufficio legislativo – chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto;

Visto il parere interlocutorio espresso dalla Sezione consultiva per gli

atti normativi nell'adunanza del 7 maggio 2009;

Vista l'ulteriore relazione dell'amministrazione prot. n. 8/35532 del 4 agosto 2009 ed il successivo parere interlocutorio della Sezione del 27 agosto 2009;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giovanni de Cesare;

Premesso:

Il Ministero della difesa ha elaborato il regolamento, oggetto del parere, per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio sulla base dell'articolo 2, comma 627, della legge n. 244 del 2008.

In particolare, l'Amministrazione riferisce che la legge prevede che il Ministero della difesa predisponga un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio di cui all'articolo 5, primo comma, della legge 18 agosto 1978, n. 497, che concerne i fabbricati realizzati su aree ubicate all'interno di basi, impianti, installazioni militari apposti al loro diretto e funzionale servizio, considerati a tutti gli effetti di legge infrastrutture militari.

Nel regolamento gli alloggi da realizzare sono classificati in tre categorie, in aderenza alla norma citata:

- la prima categoria comprende gli alloggi da assegnare al personale destinato a svolgere particolari incarichi di servizio, come è detto nella relazione, nella considerazione che tali incarichi richiedono la presenza del personale presso la località in cui si trovi di servizio per

il soddisfacimento della funzionalità e della sicurezza del servizio medesimo;

- la seconda categoria ricomprende alloggi da destinare al personale in ragione delle esigenze di mobilità ed abitative;

- la terza categoria è volta alla realizzazione di alloggi da assegnare con possibilità di opzione di acquisto mediante riscatto al fine di contemperare le esigenze di operatività con quelle alloggiative.

Il regolamento è suddiviso in quattro capi ed in quindici articoli. Sullo schema di regolamento l'Amministrazione ha affermato di aver sentito le organizzazioni sindacali del personale civile della difesa e acquisito il preventivo parere del COCER, le cui osservazioni sono state accolte nel testo.

Il Collegio, con parere interlocutorio del 7 maggio 2009, attesa la connessione tra i commi 627 e 629 e la cronologia degli adempimenti, rilevava che l'elemento essenziale per l'adozione del regolamento da parte del Ministero della difesa era la formulazione di un programma pluriennale per la costruzione e l'acquisto di alloggi di servizio; tale programma non era stato inviato. La Sezione chiedeva altresì che il Ministero acquisisse sullo schema il preventivo parere del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In adempimento di tali osservazioni l'Amministrazione ha inviato il decreto ministeriale modificato e integrato con i pareri richiesti nonché il programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la

ristrutturazione di alloggi, predisposto dalle Forze armate in data 1 dicembre 2008

Il Collegio nella successiva adunanza del 27 agosto, rilevava anche che tra le modifiche introdotte vi era quella che disciplinava, generalizzandola, una fattispecie che è stata oggetto di una speciale convenzione per la costruzione con capitali privati di alloggi riscattabili. Tale nuova disciplina, oltre a presentare alcuni profili di contraddittorietà (non è chiaro come i relativi alloggi, per sé ceduti, possano “confluire nella piena proprietà” dell’Amministrazione) evidenziava il più generale problema della relazione tra alloggi di servizio e possibilità di riscatto nonché quello della destinazione dell’area a servizio di basi ed installazioni militari e la successiva alienazione.

Considerato, pertanto, che persistevano alcune perplessità sullo schema predisposto, rinviava l’affare all’adunanza del 16 settembre 2009 e chiedeva alla cortesia dell’Amministrazione che il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero volesse partecipare all’adunanza stessa per fornire opportuni chiarimenti.

Considerato:

Nell’adunanza del 16 settembre u.s. il Capo ufficio legislativo del Ministero della difesa, con l’apporto degli ufficiali di settore, con ampia ed approfondita disamina, sosteneva che la convenzione da cui trae ispirazione la norma in questione aveva dato buona prova di

sé nella regione Puglia e che la sua generalizzazione, del resto suggerita dal Consiglio di Stato nel parere espresso sulla convenzione stessa (Commissione Speciale, prot. n. 1096/09, dell'11 maggio 2009), risponde ad una logica ampiamente recepita nel Codice dei contratti pubblici, quella cioè di chiamare a concorrere il capitale privato per la realizzazione di interessi pubblici.

Aggiungeva che la possibilità di acquisizione in proprietà da parte del personale degli alloggi così costruiti risponde ad una finalità sostanziale di ordine sociale fatta propria dal legislatore nella norma di riferimento.

Al riguardo la Sezione non può non condividere la scelta di fondo operata da codesta Amministrazione, scelta che ha positivamente superato il vaglio del Consiglio di Stato, sia pure con riferimento al caso specifico menzionato.

Tuttavia, nel momento in cui viene accolto l'invito a procedere all'adozione di una disciplina generale, sembra opportuno impostarla nel modo più lineare e semplice, evitando lo scoglio di questioni che impingono in profili di teoria generale, nonché di rilevanza costituzionale.

Difatti, in base alla disciplina proposta nel regolamento, l'Amministrazione diviene proprietaria del suolo per effetto della preventiva cessione, a titolo gratuito, dell'area da parte del soggetto pubblico o privato, il quale conserva il diritto di superficie per 90 anni, decorsi i quali, l'Amministrazione acquisisce anche la proprietà

degli immobili realizzati sull'area stessa e, ai sensi dell' art. 953 c.c., il diritto di superficie si estingue. Orbene, non è chiaro come ciò sia compatibile con la previsione di un diritto di riscatto da parte dell'assegnatario, pure previsto decorsi cinque anni dall'assegnazione: sembra in sostanza che si sia inteso introdurre una fattispecie di "proprietà temporanea".

La Sezione non ritiene in proposito, a parte ogni profilo teorico e di compatibilità costituzionale, che un tale innovativo istituto possa essere previsto da una fonte secondaria.

Peraltro, andando alla sostanza della questione, la fattispecie si caratterizza per il fatto che – come si è visto - l'area diventa subito di proprietà del Ministero ed il privato, che ha costruito le abitazioni e tutte le pertinenze, per 90 anni, ha la disponibilità dei beni con la finalità di darli in utilizzo agli interessati riscuotendo un canone d'affitto regolamentato ad hoc, trattandosi di un alloggio di servizio. Il beneficiario, e cioè il dipendente del Ministero, non ha la possibilità di riscattare l'alloggio nel senso proprio del termine, cioè divenendone proprietario così come accade nelle cooperative perché – appunto - la proprietà al termine dei 90 anni passa alla difesa; ciò che egli può riscattare è dunque il solo diritto di utilizzo costituitosi in suo favore con l'assegnazione.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che le finalità sostanziali che si intendono perseguire si possano tradurre in una disposizione così formulata: "2. Il Ministero della difesa, ai fini di cui al comma 1,

lettera f), può altresì procedere alla stipula di atti negoziali con soggetti pubblici o privati che si impegnano a realizzare, a proprie spese e senza oneri per l'Amministrazione, su aree ad essi appartenenti e contestualmente cedute in proprietà all'amministrazione, alloggi da assegnare in locazione al personale del Ministero della difesa, e da questi individuato, con vincolo di destinazione ad alloggio di servizio, da trascrivere ai sensi dell'articolo 2645-ter del codice civile, per la durata massima di novanta anni. Allo scadere del termine suindicato gli alloggi divengono di proprietà dell'Amministrazione. L'atto negoziale ha il seguente contenuto minimo: criteri per la formazione della graduatoria degli assegnatari; condizioni e modalità della locazione ovvero della cessione in uso novantennale dell'alloggio, previo assenso dell'Amministrazione; criteri di determinazione del prezzo di locazione o di cessione del diritto d'uso; previsione della possibilità di disposizione del diritto stesso dopo che siano decorsi cinque anni e comunque a personale in servizio nell'Amministrazione della difesa. Gli obblighi e i divieti posti a carico dell'assegnatario operano anche nei confronti del coniuge o convivente superstite, dei figli e degli eredi dell'acquirente stesso.”.

2. Con riferimento poi ad altri profili dello schema, la Sezione osserva quanto segue.

All'articolo 7, comma 12, in cui è prevista la vendita in blocco dell'intero stabile o comprensorio abitativo, devono prevedersi

condizioni e requisiti per tale fattispecie.

In particolare non è chiaro se si tratti di una scelta discrezionale dell'Amministrazione, ovvero se si possa procedere a tale soluzione solo se si sia dimostrata impraticabile la strada della vendita singola. In ogni caso la disciplina deve costituire oggetto di una disposizione più articolata ed autonoma.

Infine, all'articolo 8, comma 14, del regolamento, che disciplina l'ipotesi dell'asta pubblica, il Collegio osserva che non può essere previsto un privilegio del dipendente nei termini in cui è attualmente formulato; ciò infatti appare incompatibile con la natura stessa dell'istituto e comunque renderebbe poco appetibile la partecipazione agli estranei. Si potrebbe, al più, prevedere una prelazione a parità di offerte economiche.

Il Collegio, subordinatamente all'accoglimento delle osservazioni formulate, esprime parere favorevole.

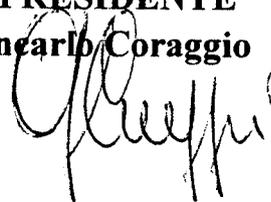
P.Q.M.

Si esprime parere favorevole condizionato.

L'ESTENSORE
Giovanni de Cesare



IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO
(MARIA BARBAGALLO)

