

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008. Atto n. 137.

Schema di decreto ministeriale recante regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare. Atto n. 138 (*Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 18

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 10 novembre 2009. — Presidenza del vicepresidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Guido Crosetto.

La seduta comincia alle 13.15.

Schema di decreto ministeriale concernente il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008.

Atto n. 137.

Schema di decreto ministeriale recante regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare.

Atto n. 138.

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, avverte che, vertendo i due schemi

di decreto su analoga materia, si procederà all'esame congiunto degli stessi per poi esprimere, a conclusione dell'esame, un parere riferito a ciascun provvedimento.

Marcello DE ANGELIS (PdL), *relatore*, osserva che l'articolo 2, comma 627, della legge finanziaria 2008 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 all'interno di basi, impianti, installazioni militari o posti al loro diretto e funzionale servizio, considerati a tutti gli effetti di legge infrastrutture militari.

Ai fini della realizzazione del predetto programma, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 628, della menzionata legge finanziaria, il Ministro della difesa procede all'individuazione di tre categorie di alloggi di servizio – tra le quali viene compresa la nuova categoria degli alloggi a riscatto – e provvede all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà degli alloggi non più funzionali alle

esigenze istituzionali, in numero non inferiore a tremila, assicurando la permanenza negli alloggi dei conduttori delle unità immobiliari e delle vedove con basso reddito familiare, non superiore a quello determinato annualmente con decreto del Ministro della difesa recante il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, della legge n. 537 del 1993.

Il successivo comma 629 del predetto articolo 2 stabilisce altresì che con decreto del Ministro della difesa, da adottarsi negli otto mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008, è predisposto il regolamento di attuazione del menzionato programma pluriennale. Sullo schema di regolamento è sentito il COCER e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

La Commissione è quindi oggi chiamata ad esaminare due atti tra loro strettamente collegati: da un lato lo schema di decreto di cui al citato articolo 9, comma 7, della legge n. 537 del 1993, recante il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008; dall'altro lo schema di decreto ministeriale che realizza le previsioni del menzionato comma 629 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008.

Per quanto riguarda il primo schema di decreto, ricorda che con esso si provvede ad individuare gli alloggi di servizio non più utili e non più funzionali alle esigenze istituzionali e a fissare le condizioni di deroga ai limiti di durata delle concessioni relative agli alloggi di servizio, stabilendo, tra l'altro, il limite di reddito applicabile al nucleo familiare, che giustifica la permanenza nei medesimi alloggi degli utenti non aventi più titolo alla concessione, ancorché si tratti di personale in quiescenza o di vedove non legalmente separate né divorziate.

Con riferimento all'anno 2008, lo schema di decreto fissa il citato limite di reddito nella somma di euro 39.888,32 incrementata di euro 1.250,83 per ogni familiare a carico oltre il terzo e individua in 3.131 unità abitative gli alloggi non più utili, transitabili in regime di locazione

ovvero alienabili, rispetto al complessivo patrimonio alloggiativo pari a 18.421 unità abitative.

Per quanto riguarda lo schema di decreto che attua il programma pluriennale di cui alla legge finanziaria 2008, osserva che esso è composto da 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 dei commi 627 e 628 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008;

il Capo II, che contiene gli articoli da 6 a 8, detta le procedure per l'alienazione degli alloggi di servizio che non rispondono più ai fini istituzionali delle Forze armate;

il Capo III, che comprende gli articoli 9 e 10, disciplina la realizzazione degli alloggi di servizio mediante concessione di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 153 del codice degli appalti pubblici, recante disposizioni in materia di finanza di progetto;

il Capo IV, che contiene gli articoli da 11 a 15, reca le procedure per l'assegnazione degli alloggi di servizio a riscatto.

Venendo al contenuto dello schema di decreto, nel rinviare alla lettura dell'articolo per gli approfondimenti concernenti le singole disposizioni, si sofferma sui profili di maggiore problematicità dello schema di decreto che attengono sia a questioni di carattere procedurale sia al contenuto delle singole disposizioni.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, ritiene importante segnalare i due punti politicamente qualificanti che hanno indotto il COCER ad esprimere, con la delibera n. 29 del 18 marzo 2009, un giudizio negativo sullo schema di decreto in esame, in base alla considerazione che gli aspetti politico sociali più importanti che da questo dovevano essere disciplinati sono stati sottratti alla trattazione e al giudizio della rappresentanza militare.

Il primo punto riguarda il fatto che lo schema di decreto trasmesso al COCER non era corredato dal programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione degli alloggi di servizio. La mancata trasmissione del citato programma, per altro, è stata lamentata anche dal Consiglio di Stato, nell'adunanza del 7 maggio 2009. In particolare, il Consiglio di Stato, sottolineando come tale circostanza osti oggettivamente all'esame del regolamento – risultando imprescindibile, ai fini dell'espressione del parere, una preventiva conoscenza e valutazione del menzionato programma pluriennale – ha sospeso la pronuncia del parere in attesa di ricevere dall'Amministrazione della difesa copia del programma pluriennale. Tuttavia, considerato che tale copia è stata successivamente trasmessa al Consiglio di Stato ed è stata allegata al presente schema di decreto ai fini dell'esame parlamentare, ma non risulta essere stata inviata al COCER, appare necessario che il Governo fornisca un chiarimento al riguardo, anche in vista di un'eventuale audizione del COCER da parte della Commissione. Con riferimento al programma allegato allo schema di regolamento in esame, segnalo che esso prevede, in aggiunta al patrimonio alloggiativo esistente, la realizzazione nei prossimi 15 anni di 51.642 unità alloggiative, per una spesa complessiva di 5,7 miliardi di euro, e fornisce, dettagliatamente per area geografica, sia la tempistica di esecuzione delle unità abitative, sia la ripartizione temporale dell'onere finanziario.

Il secondo punto evidenziato dal COCER riguarda la scelta operata, all'articolo 6 dello schema di decreto ministeriale, di rinviare ad una successiva separata procedura, che culmina con l'adozione di un apposito decreto della direzione generale dei lavori e del demanio, l'individuazione degli alloggi da alienare, con ciò sottraendo al contributo della rappresentanza militare e delle Commissioni parlamentari le successive decisioni dell'Amministrazione in materia di alienazione da cui dovrebbero derivare le risorse di primo ed immediato utilizzo per il decollo del piano

infrastrutturale abitativo. Riguardo a tale punto, tuttavia, segnala che lo schema di decreto ministeriale concernente il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo in dotazione al Ministero della difesa nel 2008, individuando gli alloggi non più utili nel quadro delle esigenze dell'Amministrazione, almeno in linea teorica, dovrebbe ricomprendere anche quelli da smettere ai fini dello schema di regolamento in esame. Tuttavia quest'ultimo, all'articolo 6, come dianzi precisato, individua un'apposita procedura di dismissione che, diversamente dal citato articolo 9, comma 7, non rinvia in alcun modo ad un decreto del Ministro della difesa, ma bensì ad un apposito decreto, adottato dalla direzione generale dei lavori e del demanio, di trasferimento al patrimonio disponibile di un elenco di alloggi dismessibili, sottoposto alla previa approvazione del Ministro della difesa a conclusione di un'attività istruttoria, coordinata dallo Stato maggiore della Difesa, della quale per altro non vi è traccia negli atti trasmessi al Parlamento.

Per quanto concerne il contenuto delle singole disposizioni, ritiene opportuno segnalare, alcune questioni problematiche che attengono principalmente alla conformità delle disposizioni stesse ai criteri fissati dall'articolo 2, comma 628, lettera b), della legge finanziaria 2008. Tali questioni possono essere sintetizzate nei seguenti termini:

L'articolo 8, comma 1, dello schema di decreto riconosce un diritto di prelazione al personale militare e civile del Ministero della difesa anche nell'ipotesi dell'alienazione di alloggi liberi, mentre in realtà la citata disposizione della legge finanziaria 2008, facendo riferimento esclusivamente alla ipotesi «di mancato esercizio» del diritto da parte del conduttore, sembra riconoscerlo soltanto in relazione agli alloggi occupati;

il citato articolo 8 dello schema di decreto, inoltre, riconoscendo al personale militare e civile del Ministero della difesa, in caso di mancato esercizio del diritto di prelazione da parte del conduttore, gli

stessi diritti spettanti a quest'ultimo, ivi compreso il diritto ad ottenere riduzioni percentuali sul prezzo di vendita, appare presentare profili problematici che riguardano le conseguenze che potrebbero verificarsi sia sul prezzo di aggiudicazione dell'alloggio sia sul diritto di prelazione del conduttore. Per quanto riguarda il primo aspetto, appare infatti opportuno sottolineare che, per effetto dell'applicazione delle citate riduzioni, il prezzo effettivo di aggiudicazione dell'alloggio dipenderà non solo dal prezzo offerto (massimo rialzo rispetto al prezzo base), ma anche dalle condizioni reddituali e familiari dell'offerente – per altro non conosciute al momento della gara dagli altri partecipanti – che attribuiscono il diritto all'applicazione di una riduzione di prezzo. Questo aspetto, sebbene con riferimento alla particolare ipotesi prevista dall'articolo 8, comma 14, dello schema di decreto – che disciplina l'ipotesi di partecipazione alla medesima asta di personale del Ministero della difesa e di soggetti estranei all'Amministrazione – è stata evidenziata in linea di principio dallo stesso Consiglio di Stato che ha osservato che « non può essere previsto un privilegio del dipendente nei termini in cui è attualmente formulato » in quanto « ciò appare incompatibile con la natura stessa dell'istituto », ossia con l'assegnazione dell'alloggio mediante asta. Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, va rilevato che, qualora il conduttore che non ha esercitato il diritto di prelazione si trovi in condizioni reddituali e familiari migliori rispetto a quelle dell'aggiudicatario dell'asta, potrebbe verificarsi l'ipotesi che, nel caso di modesti rialzi d'asta, l'aggiudicazione dell'alloggio, per effetto dell'applicazione delle riduzioni di prezzo, avvenga ad un valore inferiore rispetto a quello che era stato offerto al conduttore, con ciò contraddicendo la natura stessa del diritto di prelazione che presuppone che il bene oggetto di trasferimento sia offerto al titolare del diritto di prelazione alle stesse condizioni del terzo;

l'articolo 7, comma 7, prevede che i conduttori delle unità immobiliari quali-

ificate di particolare pregio dalla direzione generale dei lavori e del demanio possano esercitare il diritto di opzione all'acquisto al prezzo derivante dall'esperimento delle procedure d'asta diminuito nella misura del 10 per cento, ossia in una misura che, a differenza di quanto disposto dall'articolo 2, comma 628, lettera b), della legge finanziaria 2008, non appare determinata in funzione delle condizioni reddituali e familiari del conduttore stesso;

l'articolo 7, comma 21, prevede il divieto di porre in essere atti di disposizione prima del quinto anno dalla data di acquisto esclusivamente in relazione agli alloggi trasferiti con l'applicazione delle riduzioni di prezzo, mentre invece, stando al tenore letterale dell'articolo 2, comma 628, lettera b), della legge finanziaria 2008, tale vincolo sembrerebbe riferito a tutti gli acquirenti degli alloggi;

l'articolo 6, comma 5, prevede l'adozione di un particolare criterio per la determinazione del valore della nuda proprietà da porre a base d'asta, nell'ipotesi in cui il conduttore abbia esercitato il diritto di prelazione sull'usufrutto. Tale criterio, essendo fondato sulla determinazione del valore di mercato della piena proprietà diminuito del valore di trasferimento dell'usufrutto, appare suscettibile di condurre alla determinazione di un valore a base d'asta della nuda proprietà sovrastimato rispetto a quello di mercato. Infatti, considerato che l'usufrutto, a differenza del valore della piena proprietà, viene calcolato non già a prezzi di mercato – ossia in funzione dei canoni di locazione che il conduttore avrebbe dovuto corrispondere all'amministrazione in una situazione di libero mercato – ma in funzione dell'effettivo canone di locazione corrisposto all'Amministrazione, che potrebbe essere inferiore rispetto a quello di mercato, ne consegue che il valore della nuda proprietà, in quanto calcolato scomputando dalla piena proprietà un usufrutto potenzialmente più basso, potrebbe risultare sovrastimato. Il sistema di determinazione del valore della nuda proprietà, per altro, fermi restando i criteri di cal-

colo del valore dell'usufrutto trasferito al conduttore, potrebbe essere opportunamente modificato, prevedendo che il valore di mercato della piena proprietà venga diminuito di un importo pari al valore dell'usufrutto calcolato figurativamente a prezzi di mercato;

l'articolo 2, comma 628, lettera b), della legge finanziaria 2008, nel definire i criteri da utilizzare ai fini della dismissione degli alloggi, stabilisce che deve essere assicurata la permanenza negli alloggi dei conduttori delle unità immobiliari e delle vedove con basso reddito familiare, ovvero con componenti familiari portatori di handicap, dietro corresponsione del canone in vigore all'atto della vendita. Nel dare attuazione alla citata disposizione, l'articolo 7, comma 14, dello schema di decreto prevede l'obbligo per il terzo acquirente dell'immobile di stipulare, con i conduttori che abbiano manifestato la volontà di continuare nella conduzione dell'alloggio, apposito contratto di locazione della durata di nove o cinque anni a seconda del reddito familiare del conduttore stesso. In proposito, fermo restando che lo schema di decreto consente ad alcuni conduttori di acquistare in alternativa alla piena proprietà anche il diritto di usufrutto, dovrebbe essere comunque valutato se la previsione dell'obbligo alla stipula di un contratto di locazione, in caso di mancato esercizio del diritto di opzione, sia idoneo ad assicurare nel tempo la permanenza dei conduttori negli alloggi, come prescritto dalla norma di legge, o se, al contrario, non sia opportuno prevedere altri istituti giuridici che consentano di assicurare tale permanenza per un periodo più ampio. In ogni caso, considerata la particolare rilevanza sociale della disciplina in esame, appare opportuno che il Governo fornisca i dati sulla platea dei conduttori che, alla luce dei nuovi parametri di reddito fissati dallo schema di decreto ministeriale di cui all'articolo 9, comma 7, della legge n. 537 del 1993, potrebbero optare per la stipula di un contratto di locazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 14, dello schema di regolamento in esame;

l'articolo 4, comma 2, dello schema di decreto prevede la possibilità di stipulare 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 alienare, unitamente al diritto di superficie, al personale dipendente dal Ministero della difesa e da questi individuato con vincolo di destinazione ad alloggio di servizio, per la durata di 90 anni al termine dei quali gli alloggi confluiscono nella piena proprietà e disponibilità dell'Amministrazione. Riguardo alla predetta disposizione il Consiglio di Stato ha rilevato che tale « fattispecie si caratterizza per il fatto che l'area diventa subito di proprietà del Ministero ed il privato, che ha costruito l'abitazione e tutte le pertinenze, per 90 anni, ha la disponibilità dei beni con la finalità di darli in utilizzo agli interessati riscuotendo un canone di affitto regolamentato *ad hoc*, trattandosi di un alloggio di servizio ». Secondo il Consiglio di Stato, quindi, « il beneficiario, e cioè il dipendente del Ministero non ha possibilità di riscattare l'alloggio nel senso proprio del termine, cioè divenendone proprietario così come accade nelle cooperative, perché 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 ». Alla luce di tali considerazioni il Consiglio Stato ha pertanto proposto una nuova formulazione della citata disposizione in cui sostanzialmente si fa menzione non di un trasferimento degli alloggi, bensì di una assegnazione degli stessi in locazione al personale;

la disciplina di cui all'articolo 7, comma 12, dello schema di decreto, relativa alla vendita in blocco di interi stabili o comprensori abitativi, come rilevato dal Consiglio di Stato, poiché non chiarisce se tale modalità di vendita dipenda da una scelta discrezionale dell'Amministrazione ovvero se si possa procedere a tale soluzione solo se si sia dimostrata impraticabile la strada della vendita singola, po-

trebbe essere riformulata in termini più puntuali.

Segnala inoltre i seguenti refusi che emergono dal testo dello schema di regolamento in esame:

l'articolo 5, comma 4, nel disciplinare i canoni degli alloggi di servizio realizzati mediante concessione di lavori pubblici, anziché richiamare la lettera *b*) del comma 2 del medesimo articolo, che si riferisce alla realizzazione di alloggi mediante concessione, rinvia alla precedente lettera *a*), che invece si riferisce allo strumento della cooperazione;

il comma 6 dell'articolo 12, nel richiamare l'atto compromissorio stipulato con l'assegnatario dell'alloggio a riscatto, fa riferimento al comma 5, anziché al comma 4 del medesimo articolo;

il comma 8 dell'articolo 12, nel richiamare l'ipotesi di recesso dal vincolo da parte dell'assegnatario dell'alloggio a riscatto fa riferimento al comma 6, anziché al comma 7.

In conclusione, nel richiamare l'attenzione del Governo sui diversi profili problematici evidenziati nel corso della relazione, si riserva di formulare una proposta di parere sui provvedimenti in oggetto, anche sulla base degli ulteriori elementi di valutazione che dovessero emergere nel corso del dibattito.

Il sottosegretario Guido CROSETTO, nel riservarsi di fornire nel prosieguo dell'esame puntuali risposte in merito alle osservazioni del relatore, sottolinea come la finalità generale che ha ispirato lo schema di regolamento in esame è stata quella di giungere rapidamente alla dismissione degli alloggi non più utili alla Difesa, onde poter incamerare le risorse necessarie alla costruzione di nuovi alloggi di servizio, ponendo in tal modo termine ad una spinosa vicenda che si protrae ormai da lungo tempo. Lo schema di regolamento rappresenta infatti il punto di equilibrio tra molteplici esigenze ed è stato

il frutto di un attento studio e di una lunga mediazione a cui hanno preso parte anche le rappresentanze del personale del Ministero della difesa. Sottolinea, infine, che il citato dicastero sta attuando, attraverso il controllo interno di gestione, un monitoraggio su larga scala del patrimonio immobiliare della Difesa, da cui dovrebbero emergere i dati, al momento non conosciuti, sull'effettiva entità degli alloggi occupati *sine titolo*, sulle condizioni di reddito dei conduttori e sull'ammontare degli immobili invendibili.

Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene necessario un rinvio del seguito della discussione sugli schemi di decreto in oggetto, al fine di acquisire attraverso un'apposita attività conoscitiva che coinvolga tutti i soggetti interessati (COCER, organizzazione di conduttori, eccetera) ulteriori elementi idonei a chiarire tutti i numerosi profili problematici evidenziati dal relatore.

Augusto DI STANISLAO (IdV), nell'associarsi alle richieste della deputata Villecco Calipari, ritiene che dopo la relazione introduttiva del relatore e l'intervento del Governo si imponga un momento di riflessione da parte della Commissione.

Marcello DE ANGELIS (Pdl), *relatore*, nel condividere le finalità essenziali dello schema di regolamento segnalate dal sottosegretario Crosetto, sottolinea come i profili problematici evidenziati nella sua relazione introduttiva abbiano lo scopo di richiamare l'attenzione su alcune questioni di particolare rilevanza sociale e su possibili elementi di non conformità di talune disposizioni alla disciplina legislativa. Ritiene infatti che tali elementi potrebbero dare adito alla presentazione di ricorsi da parte degli interessati che finirebbero per pregiudicare i meccanismi di vendita e, in ultima analisi, le finalità stesse del provvedimento.

Il sottosegretario Guido CROSETTO dichiara la disponibilità del Governo a rece-

pire tutte le indicazioni volte al miglioramento del testo dei provvedimenti in oggetto che dovessero emergere nel corso dell'esame in Commissione.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, rispondendo ai deputati Villecco Calipari e Di Stanislao, sottolinea che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che si

terrà nella giornata di domani, potranno essere assunte le opportune determinazioni in merito allo svolgimento dell'attività conoscitiva richiesta e al prosieguo dei lavori della Commissione. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.50.