

**Legislatura 15° - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 16 del 20/09/2006****DIFESA (4ª)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 2006

**16ª Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente*

DE GREGORIO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Casula.**La seduta inizia alle ore 15,45.**IN SEDE REFERENTE***(599) PISA ed altri. - Disposizioni in materia di alienazione e di rinnovo del patrimonio abitativo della Difesa**

(Esame e rinvio)

La relatrice PISA (*Ulivo*), dopo aver ricordato la situazione che emerge dall'insieme delle leggi e dai regolamenti attuativi in materia, rileva che dei circa 18.000 alloggi della Difesa oggi esistenti circa 2.300 sono vuoti; in ogni caso, si tratta di alloggi assolutamente insufficienti alle esigenze attuali e molti nemmeno funzionali per motivi di vetustà, degrado o dislocazione. L'alloggio di servizio è stato considerato giuridicamente e sostanzialmente una infrastruttura militare, e come tale connotato da una disciplina giuridica peculiare, a partire da quella che sottrae ai sindaci il giudizio sulla sua edificabilità per trasferirlo ai comandi militari. Tali peculiarità emergono anche nelle norme di concessione e in quelle del recupero forzoso, che, in realtà, è un procedimento di sfratto, ma si svolge sempre nel quadro di un rapporto tra utente e comandi militari.

Attualmente l'alloggio militare è suddiviso in categorie diverse, tra le quali le più numerose sono gli ASI (alloggio di servizio ad incarico) e gli AST (alloggio di servizio temporaneo). Il criterio di concessione è stato finora quello delle esigenze di servizio, vale a dire incarico per gli ASI e mobilità per gli AST. Tuttavia, i criteri di assegnazione degli AST non sono molto diversi da quelli dell'edilizia pubblica dei comuni (reddito familiare, numero dei figli, presenza di *handicap* nel nucleo familiare convivente); fanno, cioè, riferimento a fattori sociali. L'affermarsi di un fattore sociale come regola, nella concessione e nella possibilità di continuarla oltre i limiti temporali ordinari, è stato riconosciuto dalla legge n. 537 del 1997, che ha collegato la durata della concessione al reddito familiare, giungendo così a definire un parametro di protezione sociale che oggi tutela i redditi familiari fino a 35 milioni di euro annui lordi.

La situazione si è complicata per effetto di altri tre fattori. Il primo, interno alla struttura delle Forze armate, consiste nel passaggio dalla leva obbligatoria ai volontari di carriera: il volontario di carriera è infatti escluso dall'assegnazione di un alloggio, ma chiede con forza e a buon diritto di

entrarvi a fame parte, ciò che fa crollare il fragile equilibrio tra domanda ed offerta, atteso che i 18.000 alloggi di servizio non sono in grado di fronteggiare questa domanda, pur legittima e necessitata. L'altro grande elemento di cambiamento consiste proprio nel mercato immobiliare, dove si è riscontrato un incremento dei costi sia di acquisto che di locazione: nessuno stipendio militare può infatti confrontarsi con il libero mercato, a maggior ragione quello di un volontario o di un maresciallo o di un ufficiale inferiore. Il terzo fattore è di nuovo interno alle Forze armate. La mobilità per servizio non è più quella del trasferimento classico: il reclutamento dei volontari avviene infatti per oltre l'80 per cento da sole sei regioni (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Basilicata e Sardegna), mentre le caserme sono ancora nella stragrande maggioranza al centro nord. Per alcune regioni, in particolare la Sicilia, la Calabria e la Sardegna, si sta riproponendo un fenomeno di emigrazione interna: forniscono alle Forze armate forza lavoro qualificata, costretta tuttavia a trasferirsi, mentre proprio in esse paradossalmente insistono le più consistenti servitù militari.

Infine, i volontari non possono certo vivere accasermati, ne può bastare a dare loro dignità il progetto di "camerette a quattro letti", tanto predicato quanto inattuato. Il disegno di legge in esame vuole appunto incidere su queste situazioni. In particolare, esso intende sostituire il doppio esproprio della cartolarizzazione forzata con la dismissione diretta, che conferisce direttamente alla Difesa le risorse da reinvestire possibilmente in nuovi alloggi. Si intende così porre fine a una sorta di "guerra tra poveri", tra militari assegnatari e militari in lista d'attesa, tra inquilini assegnatari e comandi locali, e costruire le condizioni per aiutare i militari ad investire nel bene casa, facendo affluire nel progetto capitali privati e favorire l'utilizzo di aree del demanio militare in concorso con gli Enti locali.

Secondo la relatrice, vi è la necessità, prima ancora dell'opportunità, di far convivere sotto lo stesso tetto la filosofia delle esigenze del servizio del nuovo esercito volontario con la filosofia delle esigenze sociali. Allo scopo occorrerà innanzitutto individuare le soluzioni più appropriate in ordine alle modalità con le quali realizzare tecnicamente le dismissioni; in ogni caso sarebbe preferibile che esse venissero realizzate per lotti immobiliari interi, piuttosto che a macchia di leopardo, come avverrebbe con la cartolarizzazione. Occorrerà inoltre individuare i meccanismi per garantire il flusso di risorse necessarie proprio a partire dai proventi delle dismissioni e per organizzare la partecipazione militare a questa ipotesi. Nel frattempo, è tuttavia essenziale arrestare gli sfratti immotivati, come quelli dei militari in missione all'estero che provvisoriamente superano la soglia di reddito, e fermare un processo insensato di cartolarizzazione. Conclusivamente, la relatrice segnala la necessità che su questi temi la Commissione ascolti l'opinione delle categorie di soggetti interessati, procedendo all'audizione innanzitutto dei rappresentanti del COCER, dell'ANCI, dell'ACER e dell'Associazione degli inquilini "Casa diritto", ed auspica che il disegno di legge, sul quale già si riscontra un consenso trasversale, possa rapidamente concludere il proprio *iter*.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo concernente: "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215 e successive modificazioni, recante disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale" (n. 15)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 22, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 2004, n. 226. Esame e rinvio)

Il relatore NIEDDU (*Ulivo*) ricorda preliminarmente che con il decreto legislativo n. 197 del 2005 sono state emanate, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 226 del 2004, le prime disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 215 del 2001, recante disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale.

Rammenta quindi che la legge n. 226 del 2004 ha anticipato al 1° gennaio 2005 la sospensione del servizio obbligatorio di leva ed ha delineato i tratti fondamentali della disciplina in materia di reclutamento e avanzamento dei volontari in ferma prefissata, rinviando la regolamentazione dei profili relativi allo stato giuridico e il conseguente adeguamento delle disposizioni in materia di rapporto di impiego a disposizioni delegate da adottare entro un anno dalla entrata in vigore della legge stessa.

Dopo aver illustrato le disposizioni dello schema di decreto legislativo in esame, sottolinea che i destinatari diretti dell'intervento normativo sono le categorie dei volontari in ferma prefissata delle Forze armate, l'amministrazione della Difesa, che ha competenza in materia di personale delle Forze armate e di servizio di leva, i comuni, in relazione alla gestione delle liste di leva, nonché i cittadini appartenenti alle classi 1985 e precedenti, in relazione alle eventuali situazioni pendenti riferite al pregresso servizio di leva.

Osserva quindi che la Commissione, nella precedente legislatura, esaminò un analogo provvedimento, divenuto poi il decreto legislativo n. 197 del 2005, sul quale, dopo un approfondito dibattito, pur esprimendo un parere favorevole, suggerì di operare alcune modifiche.

In particolare, in tale precedente parere si segnalava che il comma 3 dell'articolo 12-*ter*, relativo all'orario di servizio, disponeva l'impiego dei volontari in ferma prefissata quadriennale per periodi di tempo complessivamente pari a quelli dei volontari in servizio permanente, mentre nulla era previsto per i volontari in ferma prefissata di un anno. Si suggeriva, quindi, una riformulazione dell'articolo, fissando anche per i secondi il tempo massimo di impiego orario, trattandosi di personale che sottoscrive un contratto di lavoro a tempo determinato e non più di personale di leva reclutato in aderenza ad un obbligo costituzionale. Tutto ciò sia per far rispettare l'articolo 36 della Costituzione, sulla durata massima della giornata lavorativa, sia per armonizzare la norma con il successivo comma 7, dove si prevedevano permessi per tutti i volontari in ferma prefissata, da scomputare anche con il recupero compensativo. Nel parere, la Commissione segnalava infatti che, non essendovi previsione di un tempo massimo di servizio per i VFP 1, appariva difficile applicare la disposizione a tale personale, in quanto non era possibile l'accumulazione di recuperi compensativi; la norma, quindi, poteva dare adito ad interpretazioni discrezionali, o rivelarsi inapplicabile. Nell'analisi tecnico-normativa relativa allo schema di decreto legislativo in esame – osserva il relatore – si legge che nel periodo di prima applicazione del decreto legislativo n. 215 del 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 197 del 2005, si sono manifestate esigenze che richiedono un ulteriore intervento correttivo; nella relazione illustrativa si precisa poi che l'articolo 11 è inteso a migliorare la formulazione dell'art. 12-*ter*, comma 7, in tema di permessi, eliminando o modificando previsioni che hanno ingenerato dubbi interpretativi. In fase applicativa sono emersi dubbi sui beneficiari della concessione dei previsti permessi per assentarsi durante il servizio, causati dal riferimento nella norma all'orario giornaliero, che è previsto per i volontari in ferma prefissata quadriennale e non per quelli in ferma prefissata di un anno. Ciò dimostra che i dubbi espressi dalla Commissione nel precedente parere in ordine alle difficoltà applicative della norma erano evidentemente fondati. La soluzione prospettata nello schema di decreto in esame per risolvere il problema appare ancora più soggetta ad ambiguità interpretative; inoltre, potrebbe danneggiare anche i VFP4, in quanto non opera più alcuna distinzione tra i volontari, parla genericamente di "attività giornaliera" in luogo di "orario di servizio", non riporta più la durata massima del permesso giornaliero, aprendo così la via a soluzioni di estrema discrezionalità, e sopprime la possibilità di detrarre i permessi dalle ore di recupero compensativo, con il risultato di

rendere inutilizzabile, per il recupero dei permessi eventualmente fruiti, il monte ore accumulato con l'attività effettuata oltre l'orario di servizio. Questa posizione critica è peraltro condivisa dagli Stati Maggiori di Forza armata. In particolare, lo Stato Maggiore Esercito ritiene che il testo proposto non abbia ancora chiarito l'esatta ermeneutica della norma, non avendo operato alcuna distinzione tra le due tipologie di volontari, e il Consiglio superiore delle Forze armate auspica una norma destinata a regolare in maniera univoca l'impiego dei VFP nelle Forze armate.

Il relatore ritiene che la Commissione debba ribadire la necessità di prevedere anche per i VFP1 il tempo massimo d'impiego nell'attività lavorativa giornaliera, anche perché è questo il concetto ispiratore della legge originaria. L'unica deroga che può a suo avviso essere presa in esame in merito all'orario di servizio del VFP1 può riguardare il solo periodo di addestramento del volontario presso le scuole di formazione. In sintesi, la formulazione dell'articolo 11 dovrebbe essere rivista applicando anche ai VFP1 le norme previste per i VFP4.

Il relatore segnala quindi che lo schema di decreto in esame omette un altro punto, che pure era stato segnalato dalla Commissione nel precedente parere, riguardante la possibilità per il volontario in ferma prefissata che ha diritto all'orario di servizio di allontanarsi dalla base al termine di tale orario senza chiedere il permesso o attendere l'orario previsto per libera uscita. Considerato l'obbligo di accasermamento, il permesso andrebbe infatti previsto solo qualora l'interessato faccia richiesta di pernottare fuori dal reparto di appartenenza. A questo proposito, il relatore sollecita il Governo a dare un chiarimento, onde evitare l'assurdo che un volontario, anche con otto anni di anzianità, pur avendo l'orario di servizio, per allontanarsi dall'istallazione al termine della propria attività sia costretto ad attendere la libera uscita o a chiedere tutti i giorni il permesso. Situazioni come questa, a giudizio del relatore, derivano forse dalla circostanza che, anche se si è passati al professionale, la *ratio* che sostiene la norma continua ad essere un retroscio della leva obbligatoria.

Un altro problema non affrontato dallo schema di decreto in esame concerne il trattamento economico corrisposto ai volontari in ferma prefissata. Nel parere al precedente decreto, la Commissione evidenziò la necessità di superare la previsione normativa che ha stabilito per i volontari una retribuzione calcolata in percentuale a quella del volontario in servizio permanente, ma corrisposta sotto forma di paga giornaliera, ritenendola un trattamento penalizzante, perché non retribuisce i giorni di malattia, a meno che non siano riconosciuti dipendenti da causa di servizio.

Nel ribadire che la trattazione di queste questioni è evidentemente sfuggita alla disciplina dello schema in esame il relatore passa ad affrontare altri aspetti del testo, che a suo avviso presentano elementi di criticità.

In particolare, rileva che l'articolo 1, nel prevedere la possibilità di costituzione di una nuova commissione di avanzamento per ciascuna Forza Armata per la valutazione dell'avanzamento dei volontari di truppa in servizio permanente, specifica che ai componenti della commissione non competono compensi né rimborsi spese. Atteso che la costituzione di una nuova commissione comporta oneri di spesa relativi al personale, ai locali ed alle attrezzature di supporto, cioè di quanto necessario per il funzionamento della medesima, tale costituzione non appare a suo avviso opportuna.

Gli articoli 3, 5 e 6, pur risolvendo problemi reali conseguenti al superamento della leva, dovrebbero essere riferiti alla delega prevista dal decreto legislativo n. 216 del 2005, in materia di riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa, e non a quella prevista dal decreto legislativo 215 del 2001, che tratta della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale.

Quanto all'articolo 12, che modifica alcune disposizioni in materia di proscioglimento della ferma, il relatore esprime perplessità in particolare su quanto previsto per i casi di grave mancanza

disciplinare ovvero grave inadempienza ai doveri del militare. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 215 del 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 197 del 2005, rimandava per tali mancanze alla legge n. 382 del 1978 ed aggiungeva una clausola di salvaguardia per i casi in cui i fatti fossero tali da comportare il deferimento alla commissione di disciplina per l'eventuale perdita del grado. Nella attuale stesura dell'articolato viene cancellata la norma di salvaguardia e viene aggiunto, per la tipologia delle mancanze, quanto previsto dal DPR n. 545 del 1986, meglio conosciuto come Regolamento di Disciplina Militare, che tratta dei comportamenti del militare e prevede le cosiddette "sanzioni disciplinari di Corpo". Le infrazioni a quanto previsto da tale Regolamento non possono dunque essere sanzionate praticamente con la perdita del posto di lavoro; i casi gravi che possono portare ad un tale provvedimento possono essere solo quelli riconducibili o a reati che il Codice penale militare sanziona con il proscioglimento della ferma o quelli relativi alle sanzioni disciplinari di stato, che, come specifica l'articolo 13 della legge n. 382 del 1978, sono regolate per legge. A giudizio del relatore andrebbe dunque espunto dall'articolo in esame il riferimento al DPR n. 545 del 1986, inserendo un opportuno riferimento agli atti riconducibili alle sanzioni disciplinari di stato.

Ulteriore perplessità il relatore esprime in ordine a quanto previsto per il proscioglimento a domanda, che continua ad essere consentito solo per cause motivate e non per libera scelta, tranne la possibilità data ai volontari in ferma prefissata di un anno di potersi dimettere entro quindici giorni dalla data di incorporazione. Il volontario può chiedere il proscioglimento solo per i motivi indicati dal comma 3, ovvero per assunzioni presso amministrazioni pubbliche, gravi condizioni di salute di un familiare convivente, arruolamento in una categoria diversa della truppa in altre forze armate di polizia ad ordinamento civile. Qualora l'amministrazione intenda tutelarsi, occorre che la norma sia riformulata, prevedendo un tempo minimo prima del quale non sia possibile il proscioglimento a domanda, e dando comunque la possibilità di dimettersi prima della scadenza della ferma, una volta adempiuto al periodo minimo obbligatorio.

L'articolo 14 vuole colmare una lacuna nelle disposizioni normative, che consente agli ufficiali ausiliari in ferma prefissata di partecipare al relativo concorso per un numero di volte virtualmente illimitato, fatti salvi i limiti di età. La norma, che potrebbe rispondere ad una logica condivisibile, risulta però a giudizio del relatore in contrasto con quanto previsto per l'altra categoria di personale in ferma prefissata, e cioè per i volontari di truppa in ferma di un anno o di quattro anni, per i quali non è prevista una tale limitazione. Egli sollecita perciò il Governo a valutare l'opportunità di mantenere una norma che potrebbe dare adito a sperequazioni tra le varie categorie.

Conclusivamente, il relatore auspica che sullo schema si svolga un approfondito dibattito che porti la Commissione a formulare un parere favorevole, condizionato dal recepimento delle modifiche e integrazioni da lui evidenziate, atteso che si tratta di regolamentare un rapporto che non può prescindere dalle norme generali in materia di rapporti di lavoro.

Il presidente DE GREGORIO ringrazia il relatore per il prezioso approfondimento svolto, rilevando l'esigenza che i Commissari dispongano di un tempo adeguato per esaminarne gli aspetti.

Concorda il sottosegretario CASULA.

La senatrice BRISCA MENAPACE (*RC-SE*) segnala l'esigenza che nel testo in esame, come peraltro in ogni testo o documento ufficiale, venga utilizzato un linguaggio "inclusivo", e che ci si riferisca dunque sempre sia al genere maschile che femminile.

Intervengono brevemente la senatrice PISA (*Ulivo*) e il relatore NIEDDU (*Ulivo*), che convengono con la fondatezza di tale richiamo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 17.*