



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

IL PRESIDENTE

CORTE DEI CONTI



0004345-12/11/2015-SCCGA-Y32-P



On.
Laura BOLDRINI
Presidente della Camera dei deputati
ROMA

Oggetto: *Relazione concernente "Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa".*

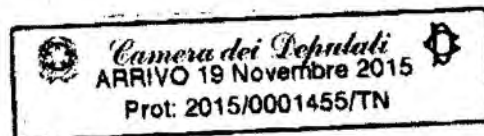
Onorevole Presidente,

mi è gradito inviarLe la relazione di questa Sezione concernente "Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa", deliberata nell'adunanza del 15 ottobre 2015.

Con i miei deferenti ossequi.

Gaetano D'Auria

Gaetano D'Auria





CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**GLI ALLOGGI DI SERVIZIO
DEL MINISTERO DELLA DIFESA**

Deliberazione 12 novembre 2015 n. 10/2015/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**GLI ALLOGGI DI SERVIZIO
DEL MINISTERO DELLA DIFESA**

Relatore

Cons. C. Borruso

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	9
Sintesi	11
CAPITOLO I - Inquadramento della problematica	15
1. Generalità	15
2. L. 18 agosto 1978, n. 497	16
2.1. Programma decennale di costruzione di alloggi	16
2.2. Regolamento per gli alloggi di servizio	17
2.3. Canoni di concessione degli alloggi	18
2.4. Destinazione degli introiti	19
2.5. Modifiche apportate nel tempo alla norma base	20
3. L. 24 dicembre 2007, n. 244	22
4. Attuale classificazione degli alloggi di servizio	25
5. Ulteriori norme	26
6. D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90	26
CAPITOLO II - I "sine titolo". Analisi del fenomeno	29
1. Genesi del fenomeno	29
2. La situazione attuale	30
3. Recupero degli alloggi occupati da utenti "sine titolo" non protetti	31
CAPITOLO III - Analisi della situazione attuale	33
1. Patrimonio abitativo della Difesa	33
2. Attuali criteri di assegnazione	36
3. Esigenze aggiornate ed in prospettiva	37
4. La politica alloggiativa della Difesa. Problemi	38
4.1. Il programma previsto dalla l. n. 244/2007	38
4.2. Alloggi a riscatto	41
4.3. Costituzione di "alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi)" per le Forze armate	45
4.4. Alienazioni e vendite con il "sistema d'asta"	46
4.4.1. Alienazione degli immobili della Difesa	46
4.4.2. Problematiche sorte con la legge di stabilità 2015	49
4.5. Alloggi di rappresentanza. Iniziative di contenimento della spesa	49
4.6. Problematiche afferenti al pagamento delle imposte sugli immobili	50
4.6.1. Ici/Imu	50
4.6.2. Tasi	51
5. Gli alloggi di servizio dell'Arma dei carabinieri	52
6. Le valutazioni dell'Amministrazione della difesa	55

4

6.1. Criticità	55
6.2. Gli interventi auspicabili	56
7. Le valutazioni della Corte dei conti	57
CAPITOLO IV - Conclusioni e raccomandazioni	61

INDICE DELLE TABELLE

	Pag.
Tabella 1 - Patrimonio alloggiativo dell'Esercito	34
Tabella 2 - Patrimonio alloggiativo della Marina	34
Tabella 3 - Patrimonio alloggiativo dell'Aeronautica	35
Tabella 4 - Esigenze di alloggi di servizio delle Forze armate	38
Tabella 5 - Quadro esigenziale dell'Esercito	43
Tabella 6 - Quadro esigenziale della Marina	43
Tabella 7 - Quadro esigenziale dell'Aeronautica	44
Tabella 8 - Quadro esigenziale dell'Arma dei carabinieri	44

ALLEGATO

Allegato 1 - Disegno di legge n. 351 del 18 ottobre 1979	65
--	----

DELIBERAZIONE

CASADIRITTO



Deliberazione n. 10/2015/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate

del 15 ottobre 2015

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 13/2013/G del 17 dicembre 2013, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2014;

vista la relazione, presentata dal cons. Corrado Borruso, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa";

vista l'ordinanza in data 1° ottobre 2015, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 15 ottobre 2015, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 3854 del 5 ottobre 2015, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero della difesa - Gabinetto del Ministro;
- Ministero della difesa - Stato maggiore della difesa - Ufficio affari generali;
- Ministero della difesa - Stato maggiore dell'esercito - Ufficio affari generali;
- Ministero della difesa - Stato maggiore della marina - Sezione politica degli alloggi;
- Ministero della difesa - Stato maggiore dell'aeronautica - 4° Ufficio del 4° reparto;
- Comando generale dell'Arma dei carabinieri;
- Ministero della difesa - Direzione dei lavori e del demanio - 2° Reparto;
- Ministero della difesa - Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto del Ministro;

- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

ndito il relatore, cons. Corrado Borruso;

nditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero della difesa - Stato maggiore della difesa - Ufficio affari generali, il gen.

D. Luigi Longobardi;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione concernente "Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa".

La presente deliberazione e l'unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al Ministero della difesa;
- al Ministero dell'economia e delle finanze;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. n. 266/2005;

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Il consigliere relatore
f.to Borruso

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 12 novembre 2015

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

CASADIRITTO

Sintesi

Gli alloggi di servizio per il personale delle Forze armate costituiscono per il Ministero della difesa un problema estremamente complesso e di grande rilevanza, specie dopo la trasformazione dello strumento militare da esercito di leva in esercito composto da volontari di carriera o a lunga ferma.

La complessità, in particolare, è data dalla gravità della situazione attuale, che necessita di interventi chiari, precisi e puntuali e che vede oltre la metà degli alloggi esistenti indisponibili per il loro naturale impiego, perché occupati "sine titulo" o perché in attesa di lavori di ripristino.

La l. 24 dicembre 2007, n. 244, ha avviato un ciclo virtuoso che, partendo dalla definizione delle esigenze, ha consentito, attraverso lo sblocco delle azioni di recupero degli alloggi indebitamente occupati e l'individuazione delle fonti di finanziamento, la predisposizione di un programma pluriennale idoneo a soddisfare gli obiettivi fissati dalla stessa legge, cui sono seguiti alcuni concreti esiti.

Il Ministero della difesa, infatti, sulla base della citata norma, ha avviato l'alienazione di tremila alloggi. Nei primi tre anni ne sono stati venduti 538 ed i proventi sono stati riassegnati sui pertinenti capitoli dell'esercizio 2014, permettendo così il ripristino di un numero rilevante di utenze e l'avvio di un progetto per la realizzazione di 720 nuovi alloggi nella capitale.

La legge di stabilità per il 2015 ha però interrotto il ciclo virtuoso, in quanto ha previsto la non riassegnabilità allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa dei proventi delle vendite ed ha imposto al citato dicastero di assicurare, dalle dismissioni di immobili in uso, saldi di finanza pubblica non inferiori a 220 milioni nel 2015 ed a 100 milioni negli anni 2016 e 2017, finalizzati alla riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Detta legge, in sintesi, ha completamente soppresso le risorse per la realizzazione di nuovi alloggi ed ha ridotto all'ammontare dei canoni di locazione di quelli occupati i fondi per la manutenzione degli alloggi liberi da riassegnare, determinando una situazione di stallo.

Gli aspetti del problema che appaiono maggiormente significativi ai fini di una valutazione e per i quali possono essere formulate raccomandazioni sono:

- a. le utenze occupate "sine titolo". Il loro proliferare negli anni ha impedito l'utilizzo di una consistente quota (25 per cento) del patrimonio alloggiativo della Difesa. L'intenzione dell'Autorità politica di recuperare tali alloggi è stata contraddetta dal d.m. 7 maggio 2014 che ha ampliato le c.d. "fasce protette", incrementando il numero degli utenti nei cui confronti non sarà possibile procedere al recupero dell'immobile. Ciò appare paradossale. Nel momento in cui maggiore è la necessità di alloggi di servizio, il problema va risolto. Pur tenendo presenti eventuali situazioni particolari contingenti, è necessario riaffermare l'esigenza di recuperare tali alloggi e procedere di conseguenza. Ciò anche nella considerazione che, oltre alle "preminenti ragioni sociali" degli occupanti "sine titolo", occorre tenere presenti le istanze di coloro che, in servizio, hanno necessità, per sé e per l'amministrazione, di occupare l'alloggio;
- b. le utenze non occupate perché in attesa di lavori straordinari di ristrutturazione. L'insufficienza dei fondi assegnati sul pertinente capitolo di spesa sta determinando un circolo vizioso negativo. L'immobilizzazione di una notevole quota del patrimonio immobiliare (un altro 25 per cento) determina, infatti, una situazione molto grave, in quanto l'amministrazione, per gli alloggi non occupati, deve farsi carico degli oneri condominiali e delle imposte statali e locali che gravano sugli immobili. In tale quadro, è assolutamente indispensabile che la Difesa affronti il problema con il Mef al fine di poter destinare una quota parte delle proprie risorse o, meglio, risorse aggiuntive, per sanare la situazione e rendere fruibili i 4.263 alloggi in atto non utilizzabili e rivedere la problematica delle imposte gravanti sugli alloggi sfitti, per evitare di danneggiare ulteriormente il bilancio della Difesa;
- c. l'obiettivo di portare il patrimonio immobiliare da 16.812 a 45.847 unità. Esso appare nella presente situazione velleitario, atteso che, dall'entrata in vigore della l. n. 244/2007, è stato possibile avviare soltanto una iniziativa per la realizzazione di 720 alloggi in Roma, peraltro allo stato bloccata;
- d. il progetto finalizzato alla realizzazione di alloggi "a riscatto". Anche tale progetto sembra, ad una prima valutazione, un contenitore vuoto, in quanto, a distanza di quasi otto anni dalla sua approvazione, non ha prodotto alcun risultato.

In sintesi, si ritiene di poter concludere l'analisi delle problematiche relative agli alloggi di servizio con una raccomandazione. Occorre che i vertici politico-amministrativi della Difesa rivalutino la questione al fine di attribuirle, se del caso, una attualizzata priorità.

Se il benessere del personale ha nel momento storico attuale una elevata importanza, occorrerebbe trovare, all'interno del bilancio o in appositi stanziamenti del Mef, quelle risorse che possano riattivare il circuito virtuoso tracciato dalla l. n. 244/2007, che consente sia di utilizzare, ai soli fini istituzionali, il patrimonio abitativo esistente, sia di raggiungere obiettivi perseguibili in concreto.

CASADIRITTO

CAPITOLO I

Inquadramento della problematica

Sommario: 1. Generalità. - 2. L. 18 agosto 1978, n. 497. - 2.1. Programma decennale di costruzione di alloggi. - 2.2. Regolamento per gli alloggi di servizio. - 2.3. Canoni di concessione degli alloggi. - 2.4. Destinazione degli introiti. - 2.5. Modifiche apportate nel tempo alla norma base. - 3. L. 24 dicembre 2007, n. 244. - 4. Attuale classificazione degli alloggi di servizio. - 5. Ulteriori norme. - 6. D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90.

1. Generalità

Il processo di trasformazione dello strumento militare nazionale da esercito di leva in esercito volontario, con la conseguente lievitazione della componente di carriera e di quella a lunga ferma, ha determinato la necessità di un adeguamento della gestione del patrimonio immobiliare della Difesa, stante la necessità di fornire un alloggio di servizio ad un maggior numero di appartenenti alle Forze armate.

Il problema è stato sollevato anche nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla condizione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, svolta nella XVI Legislatura dalla Commissione difesa del Senato, nella quale è stato rilevato che "la costante insufficiente disponibilità di alloggi di servizio sta provocando, specie nei grandi centri urbani caratterizzati da elevati costi di acquisto e di locazione degli alloggi, significativi disagi al personale militare in servizio, costringendolo ad un pendolarismo giornaliero con evidenti ripercussioni sia sul rendimento lavorativo sia sulla serenità dei rispettivi nuclei familiari".

La materia degli alloggi di servizio, in generale, è stata oggetto nel tempo di una notevole produzione di leggi, decreti, regolamenti e direttive tendenti ad adattarla alle mutate situazioni socio-economiche ed alla evoluzione dello strumento militare.

Per poter inquadrare adeguatamente lo stato attuale delle cose e le ultime iniziative intraprese per la risoluzione del problema, non si può prescindere dall'analisi delle norme ritenute di maggior rilievo e dall'adeguamento alle mutate realtà che le stesse hanno subito nel tempo.

2. L. 18 agosto 1978, n. 497

La principale norma di riferimento, in materia di gestione e riorganizzazione del patrimonio alloggiativo della Difesa, è la l. 18 agosto 1978, n. 497 "Autorizzazione di spesa per la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare e disciplina delle relative concessioni".

Essa, in sintesi, ha:

- previsto, a cura del Ministro della difesa, la predisposizione di un **programma decennale** (1978-1987) di costruzione di alloggi di servizio di tipo economico da destinare al personale dipendente e l'emanazione di un **regolamento** contenente norme per:
 - la classificazione e la ripartizione degli alloggi tra ufficiali e sottufficiali;
 - le modalità di assegnazione degli alloggi ed i criteri per la formazione delle graduatorie;
 - il calcolo del canone e degli altri oneri ed i tempi di adeguamento dei canoni per gli alloggi preesistenti;
- disposto che i canoni dovevano essere versati in tesoreria con imputazione ai capitoli di entrata del bilancio dello Stato. Il relativo ammontare sarebbe stato, poi, riassegnato alla Difesa ed essere impiegato per il 20 per cento nella manutenzione straordinaria degli alloggi e per il rimanente 80 per cento nella realizzazione di ulteriori alloggi;
- autorizzato, per l'attuazione del programma, la spesa di lire 15 miliardi nell'anno 1978, di lire 20 miliardi nell'anno 1979 e di lire 30 miliardi per ciascuno degli anni dal 1980 al 1987.

2.1. Programma decennale di costruzione di alloggi

La legge prevedeva che il programma decennale di costruzione degli alloggi di servizio fosse predisposto dall'allora Direzione generale del genio (Geniodife) ed approvato dal ministro.

L'ampio lasso di tempo trascorso e la mancanza, all'epoca dell'approvazione della legge, di strumenti di archiviazione elettronica dei dati, hanno reso particolarmente difficoltosa la ricostruzione di tutti i passaggi che hanno portato all'adozione del programma in questione.

In particolare, vi è certezza della predisposizione del citato programma e della sua trasmissione alle Camere per l'approvazione, dalla relazione al d.d.l. n. 351 del 18 ottobre 1979 (allegato 1). Lo Stato maggiore della Difesa (Smd) non è stato in grado di reperire il documento cartaceo, né ricostruire con certezza gli interventi operati in ossequio alla predetta legge, rappresentando, peraltro, che all'epoca vigevano norme diverse per il bilancio dello Stato e che si tratta di anni in cui sono stati acquisiti/costruiti importanti poli alloggiativi (tra i quali buona parte di quello di Ciampino, alle porte di Roma), ma dei quali non è stata possibile una precisa e circostanziata ricostruzione degli interventi realizzati.

2.2. Regolamento per gli alloggi di servizio

Il regolamento per gli alloggi di servizio è stato adottato ben diciannove anni dopo la l. n. 497/1978, con il d.m. 16 gennaio 1997, n. 253, "Regolamento recante norme per gli alloggi di servizio delle Forze armate", poi sostituito dal regolamento di cui al d.m. 23 gennaio 2004, n. 88.

Nelle more, sono state applicate le norme, peraltro molto dettagliate, contenute nella l. n. 497/1978.

Secondo il d.m. n. 88/2004, lo Stato maggiore della Difesa doveva definire i criteri generali per la determinazione degli incarichi cui assegnare gli alloggi di servizio, mentre gli Stati maggiori di Forza armata ed il Segretariato generale della Difesa dovevano determinare gli incarichi dei destinatari degli alloggi. Ai Comandi sul territorio era demandato il compito di assegnare materialmente gli alloggi al personale.

Il regolamento, inoltre, disciplinava: la ripartizione degli alloggi, il personale ammesso, la durata e le modalità della concessione, la cessazione, decadenza e revoca delle concessioni, le proroghe ed il recupero degli alloggi, i canoni e gli oneri.

Sia il primo che il secondo regolamento riportavano la classificazione degli alloggi come previsto dalla l. n. 497/1978, ovvero:

- alloggi di servizio gratuiti per consegnatari e custodi (Asgc);
- alloggi di servizio connessi con l'incarico, con annessi locali di rappresentanza (Asir);
- alloggi di servizio connessi con l'incarico (Asi);
- alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari (Ast);

- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare in transito e dei familiari di passaggio (App);
- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare imbarcato e dei familiari di passaggio (Sli);
- alloggi collettivi di servizio, nell'ambito delle infrastrutture militari (Asc).

2.3. Canoni di concessione degli alloggi

Gli articoli 13 e 14 della l. n. 497/1978 disponevano che i canoni di locazione degli alloggi di servizio dovevano essere determinati con decreto del Ministro della difesa, di concerto col Ministro dei lavori pubblici, sentito il Ministro delle finanze, in base alle disposizioni di legge vigenti in materia di canone sociale e precisavano, come sopra detto, che l'importo relativo ai canoni venisse imputato al bilancio di entrata dello Stato per essere poi riassegnato allo stato di previsione del Ministero della difesa e, quindi, destinato, nella misura del 20 per cento, alla manutenzione straordinaria degli alloggi e, nella misura dell'80 per cento, alla costruzione di nuovi alloggi.

Successivamente, le leggi finanziarie per l'anno 1994 e per l'anno 1995 (l. 24 dicembre 1993, n. 537 e l. 23 dicembre 1994, n. 724) hanno introdotto nuove discipline per la determinazione dei canoni.

In particolare, con la legge finanziaria per l'anno 1995 è stato stabilito che agli utenti non aventi più titolo alla concessione dell'alloggio, fermo restando per l'occupante l'obbligo di rilascio, fosse applicato, anche se in regime di proroga, un canone pari a quello previsto dalla normativa sull'equo canone, maggiorato rispettivamente del 20 per cento o del 50 per cento in relazione alle condizioni di reddito del nucleo familiare.

Come conseguenza di quest'ultima disposizione, il Gabinetto del ministro, conformemente ai pareri espressi dalle Commissioni difesa della Camera e del Senato, ha disposto il blocco delle procedure di recupero forzoso, avviate a carico degli utenti che avevano perso titolo alla concessione dell'alloggio.

Nel 2010, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, con d.m. venisse rideterminato il canone di occupazione dovuto dagli utenti senza titolo sulla base:

- dei prezzi di mercato, ovvero, in mancanza di essi, delle quotazioni rese disponibili dall'Agenzia del territorio;
- del reddito dell'occupante;
- della durata dell'occupazione.

Per ultimo, il d.m. 16 marzo 2011, concernente la "rideterminazione del canone degli alloggi di servizio militari occupati da utenti senza titolo", ha fissato ulteriori criteri e modalità di calcolo attraverso i quali rideterminare i canoni di locazione sulla base dei prezzi di mercato.

2.4. Destinazione degli introiti

La normativa iniziale introdotta dalla l. n. 497/1978 in merito alle quote percentuali ed alla destinazione degli introiti derivanti dal pagamento dei canoni (20 per cento per manutenzione straordinaria ed 80 per cento per realizzazione di altri alloggi) è stata modificata più volte.

L'art. 43 della l. n. 724/1994 ha stabilito che la riassegnazione allo stato di previsione del Ministero della difesa fosse limitata al 50 per cento del totale e così destinata: 5 per cento al ripristino di immobili in attesa di manutenzione; 10 per cento alla manutenzione straordinaria; 20 per cento alla realizzazione e al reperimento di altri alloggi; 15 per cento per la costituzione di un fondo-casa da utilizzare secondo le indicazioni di un regolamento da emanarsi a cura del Ministro della difesa.

Attualmente, ai sensi dell'art. 287, c. 1, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare (Com), i canoni di locazione sono versati in tesoreria. La medesima norma, inoltre, impone il limite del 50 per cento alla riassegnabilità al bilancio della Difesa dei proventi in argomento, prevedendo, contestualmente, un vincolo di destinazione di tali risorse a copertura, in via prioritaria (85 per cento), delle esigenze di manutenzione degli alloggi e, in via residuale (15 per cento), delle esigenze di alimentazione del fondo-casa.

2.5. Modifiche apportate nel tempo alla norma base

Successive leggi hanno introdotto importanti novità all'impianto base della l. n. 497/1978. In particolare:

- a. la l. 24 dicembre 1993, n. 537, ha impegnato il Ministro della difesa a definire, entro il 31 marzo di ciascun anno, sentite le competenti commissioni della Camera e del Senato, un piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa, con l'indicazione dell'entità, dell'utilizzo e della futura destinazione degli alloggi di servizio, nonché degli alloggi non più ritenuti utili all'amministrazione e quindi transitabili in regime di locazione, ovvero alienabili, anche mediante riscatto.

Secondo le previsioni della norma, i proventi derivanti dalla gestione o dalla vendita del patrimonio alloggiativo avrebbero dovuto essere utilizzati per la realizzazione di nuovi alloggi di servizio e per la manutenzione di quelli esistenti.

Il piano, inoltre, avrebbe dovuto indicare i parametri di reddito in base ai quali gli utenti degli alloggi potessero mantenerne la conduzione, purché non proprietari di altro alloggio di certificata abitabilità e con redditi rientranti nei parametri stabiliti dall'amministrazione.

Il primo piano annuale di gestione reca la data del 18 dicembre 1995 ed è riferito all'anno 1994.

Per gli anni seguenti, sono stati adottati i seguenti piani:

- 23 dicembre 1996 (riferito all'anno 1995);
- 30 dicembre 1997 (riferito all'anno 1996);
- 2 dicembre 1998 (riferito all'anno 1997);
- 21 dicembre 1999 (riferito all'anno 1998);
- 11 maggio 2001 (riferito all'anno 1999);
- 22 novembre 2002 (riferito all'anno 2000);
- 16 aprile 2003 (riferito all'anno 2001);
- 17 aprile 2003 (riferito all'anno 2002);
- 2 marzo 2006 (riferito all'anno 2003);
- 31 marzo 2008 (riferito agli anni 2004, 2005, 2006 e 2007);
- 28 gennaio 2010 (riferito all'anno 2008);
- 23 giugno 2010 (riferito all'anno 2009);
- 11 giugno 2012 (riferito agli anni 2010 e 2011);

- 7 maggio 2014 (riferito agli anni 2012 e 2013);

- b. la l. 28 luglio 1999, n. 266, all'art. 16, ha delegato il Governo ad emanare, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi per la disciplina di un ulteriore programma pluriennale di costruzione di alloggi di servizio per il personale militare, diretto ad agevolare la mobilità in coerenza alle esigenze connesse al nuovo modello organizzativo delle Forze armate. Il termine per l'esercizio della delega, non esercitata, è stato successivamente differito al 31 dicembre 2001 dall'art. 8, c. 1, l. 29 marzo 2001, n. 86.

Era altresì previsto che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega, fosse emanato un regolamento del Ministro della difesa contenente norme per la classificazione e la ripartizione degli alloggi tra gli ufficiali, i sottufficiali e i volontari in servizio permanente (Vsp) e per la definizione delle relative modalità di assegnazione e gestione.

Non risultano iniziative adottate in ossequio alla citata disposizione legislativa;

- c. l'art. 43 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, ha autorizzato il Ministro della difesa ad adottare un regolamento recante i criteri e le modalità di alienazione degli alloggi non ubicati nelle infrastrutture militari e ritenuti non più utili alle esigenze della Difesa. Lo stesso regolamento avrebbe dovuto contenere il riconoscimento del diritto di prelazione a favore degli utenti e la riclassificazione degli alloggi di cui alla citata l. n. 497/1978.

In seguito, l'art. 26, c. 11-quater, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2003, n. 326, ha esteso agli alloggi di servizio per il personale delle Forze armate la disciplina di cui al Capo I del d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla l. 23 novembre 2001, n. 410, relativa all'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico mediante operazioni di cartolarizzazione.

L'applicazione della citata disciplina poteva essere disposta soltanto con riferimento agli alloggi:

- non ubicati nelle infrastrutture militari o, se ubicati in un'infrastruttura militare, non operativamente posti al diretto e funzionale servizio dell'infrastruttura stessa, secondo quanto previsto con decreto del Ministero della difesa;
- non classificati quali alloggi di servizio connessi all'incarico, occupati dai titolari dell'incarico in servizio.

Inoltre, le disposizioni in questione non sarebbero state applicabili agli alloggi che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, erano:

- effettivamente assegnati a personale in servizio per attuali esigenze abitative proprie o della famiglia, nel rispetto delle condizioni e dei criteri di cui al citato d.m. n. 253/1997;
- in corso di manutenzione per avvicendamento dei titolari;
- occupati da soggetti ai quali sia stato notificato, eventualmente anche a mezzo di ufficiale giudiziario, il provvedimento amministrativo di recupero forzoso.

Nessun alloggio di servizio è stato cartolarizzato, anche perché la specifica norma (art. 26, c. 11-quater, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2003, n. 326) è stata abrogata dall'art. 2, c. 631, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

3. L. 24 dicembre 2007, n. 244

La l. 24 dicembre 2007, n. 244 reca la più recente disciplina in tema di alloggi di servizio.

Essa ha, infatti, previsto che il Ministro della difesa dovesse:

- predisporre, in relazione alle esigenze derivanti dalla trasformazione dello strumento militare, ancora un ulteriore programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio;
- provvedere all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà di alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali, in numero non inferiore a tremila, compresi in interi stabili da alienare in blocco, con diritto di prelazione per il conduttore;
- emanare il regolamento di attuazione del citato programma infrastrutturale;
- procedere all'individuazione di tre categorie di alloggi da assegnare:
 - al personale per il periodo di tempo in cui svolge particolari incarichi che richiedono la costante presenza nella sede di servizio;
 - per una durata determinata e rinnovabile in ragione delle esigenze di mobilità ed abitative;
 - con possibilità di opzione di acquisto mediante riscatto.

In ossequio alla norma citata, nel 2008 è stato adottato il "Programma pluriennale per la realizzazione, la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale delle Forze armate", finalizzato al totale soddisfacimento delle reali esigenze abitative del personale della Difesa.

Il documento è basato sull'analisi del raffronto tra le esigenze future e le disponibilità attuali, in una prospettiva di medio-lungo termine caratterizzata dalla realizzazione del nuovo modello organizzativo previsto per le Forze armate, anche a seguito della sospensione del servizio obbligatorio della leva e la conseguente immissione dei volontari in servizio permanente (Vsp).

In tale ottica, il programma pluriennale ha definito:

- le esigenze abitative suddivise per regione amministrativa;
- il piano di lavoro da implementare per soddisfare le esigenze individuate (articolato nell'arco di quindici anni e comprendente la stima dei costi). In tale quadro, la legge ha avviato un ciclo virtuoso, prevedendo che, inizialmente, il finanziamento per la realizzazione di nuovi alloggi sarebbe dovuto provenire dall'alienazione dei suddetti tremila alloggi;
- l'elenco delle infrastrutture e delle aree di sedime potenzialmente idonee all'attuazione del citato piano di lavoro.

In particolare, i criteri di base per la definizione delle esigenze sono stati i seguenti:

- gravitare sulle città sedi di comandi neocostituiti, ovvero di reparti oggetto di provvedimenti di ridislocazione;
- privilegiare le aree con elevata tensione abitativa, che presentano un rapporto tra offerta e richiesta di alloggi estremamente sfavorevole per gli utenti;
- elaborare un piano flessibile da poter sottoporre a revisione ed eventuale rimodulazione.

Successivamente, con d.m. 18 maggio 2010, n. 112, è stato adottato il regolamento "Realizzazione del programma infrastrutturale pluriennale per gli alloggi di servizio delle Forze armate previsto dall'art. 2, cc. 627 e 628, l. 24 dicembre 2007, n. 244".

Detto regolamento attua quanto previsto nella l. n. 244/2007, disciplinando, tra l'altro, le tre categorie degli alloggi di servizio¹, ovvero:

- *prima categoria*: alloggi assegnati al personale per il periodo di tempo in cui svolge particolari incarichi che richiedono la costante presenza del titolare nella sede di servizio per il soddisfacimento della funzionalità e sicurezza del servizio medesimo. Tali alloggi rientrano nella tipologia di cui all'art. 2, c. 4, lett. a), b) e c) del regolamento adottato con d.m. n. 88/2004 e sono costituiti dalle categorie Asgc, Asir, Asi²;
- *seconda categoria*: alloggi assegnati per una durata determinata e rinnovabile in ragione delle esigenze di mobilità e abitative. Tali alloggi rientrano nella tipologia di cui all'art. 2, c. 4, lett. d), e), f) e g) del regolamento di cui al citato d.m. n. 88/2004, e sono costituiti dalle categorie Ast, App, Sli, Asc³;
- *terza categoria*: alloggi assegnati con possibilità di opzione di acquisto mediante riscatto. Gli alloggi di servizio a riscatto sono realizzati:
 - mediante lo strumento della cooperazione tra gli appartenenti al Ministero della difesa;
 - mediante lo strumento della concessione di lavori pubblici di cui all'art. 143 del Codice degli appalti, nonché con le procedure di cui all'art. 153 del medesimo codice.

Il regolamento, inoltre, ha "sbloccato" le azioni di recupero coattivo, temporaneamente sospese dalla l. n. 244/2007, ed ha, altresì, fissato le "procedure per l'alienazione degli alloggi di servizio non più funzionali ai fini istituzionali delle Forze armate, ai sensi dell'art. 2, c. 628, lett. b), l. n. 244/2007", che saranno illustrate successivamente.

¹ L'utilizzo del termine "categoria" riferito agli alloggi di servizio può causare confusione. Il legislatore, infatti, lo usa sia per individuare le tre categorie nella l. n. 244/2007, sia per individuare le classiche sette categorie degli alloggi di servizio. A chiarimento si evidenzia che:

- la l. n. 497/1978, all'art. 6, classifica gli alloggi nelle sette categorie oggi conosciute (Asgc-Asi-Asir-App-Ast-Sli-Asc). La legge parla di "classificazione" e non di "categorie";
- il d.m. n. 253/1997, adottato in attuazione della l. n. 497/1978, all'art. 2, nel riprendere la disposizione della legge recita: "gli alloggi di servizio sono classificati nelle seguenti categorie". Pertanto, con questo decreto, si introduce l'elemento semantico della "categoria" che poi si trascinerà sino ad essere recepito nel Codice dell'ordinamento militare (e relativo regolamento);
- la l. n. 244/2007 prevede che si proceda all'individuazione delle tre categorie sopra citate;
- il regolamento adottato con d.m. n. 112/2010 ha stabilito che della prima e della seconda categoria fanno parte le sette categorie (o tipologie) descritte nel Codice dell'ordinamento militare (ma già previste dalla l. n. 497/1978), mentre della terza categoria fanno parte gli alloggi a riscatto, che trovano autonoma previsione sempre all'interno del codice e del regolamento.

² Per le sigle, v. cap. I, par. 2.2.

³ Per le sigle, v. cap. I, par. 2.2.

Le disposizioni contenute nel citato regolamento sono entrate in vigore a decorrere dal 18 settembre 2010 e, pertanto, essendo cessato dalla stessa data l'effetto della norma che disponeva la sospensione delle azioni di recupero forzoso nei confronti degli "utenti senza titolo" in regola con il pagamento dei canoni e degli oneri accessori, sono iniziati i primi atti tendenti al recupero forzoso ex art. 333, "recupero degli alloggi", d.p.r. n. 90/2010.

4. Attuale classificazione degli alloggi di servizio

Attualmente gli alloggi di servizio, come già indicato, sono classificati nelle seguenti categorie:

- alloggi di servizio gratuiti per consegnatari e custodi (Asgc), concessi unicamente al personale dipendente cui è affidata, in modo continuativo, la custodia dell'edificio o dell'impianto nel quale insiste l'alloggio, nonché al personale militare e civile cui siano affidate in modo continuativo mansioni di consegnatario di deposito o magazzino isolato e che alloggia sul posto (art. 280 Com);
- alloggi di servizio connessi all'incarico (Asi), assegnati al personale dipendente cui sono affidati incarichi che richiedono l'obbligo di abitare presso la località di servizio (art. 281 Com);
- alloggi di servizio connessi all'incarico, con annessi locali di rappresentanza (Asir), assegnati a titolari di incarichi che comportano obblighi di rappresentanza, dotati di locali, appositamente predisposti, annessi agli alloggi stessi (art. 282 Com);
- alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari (Ast), assegnati in base a criteri di rotazione al personale che presta servizio nella località in cui è situato l'alloggio (art. 283 Com);
- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare in transito e dei relativi familiari di passaggio (App - art. 284 Com);
- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare imbarcato e dei relativi familiari di passaggio (Sli - art. 284 Com);
- alloggi collettivi di servizio nell'ambito delle infrastrutture militari per ufficiali, sottufficiali e volontari in servizio permanente destinati alla sede (Asc - art. 285 Com);
- alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi), previsti, al momento, esclusivamente per il personale dell'Arma dei carabinieri (art. 295 Com).

5. Ulteriori norme

E' opportuno, in questa sede, citare, per completezza:

- il d.m. 11 giugno 2012 concernente il "piano di gestione del patrimonio abitativo in dotazione al Ministero della difesa negli anni 2010 e 2011", che ha definito la soglia reddituale ai fini della conduzione o del riconoscimento degli sconti sul prezzo di vendita degli alloggi in alienazione;
- il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", che ha inserito, in particolare, il comma 4-bis nell'art. 306 del d.lgs. n. 66/2010 al fine di semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari;
- il d.m. 7 maggio 2014 concernente il "piano annuale di gestione del patrimonio abitativo in dotazione al Ministero della difesa per gli anni 2012-2013", che ha stabilito le nuove condizioni di deroga ai limiti di durata delle concessioni alloggiative e le disposizioni relative al pagamento dei canoni di occupazione degli alloggi di servizio per particolari categorie meritevoli di tutela;
- la l. 23 dicembre 2014, n. 190, concernente "disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015), che ha sancito, tra l'altro, le misure di contenimento della spesa pubblica e la riduzione delle titolarità Asir al numero di sei.

6. D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90

Molte delle norme citate sono poi confluite nel "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" (Tuom), adottato con il d.p.r. n. 90/2010, che:

- disciplina la concessione degli alloggi di servizio di tipo economico al personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare ed al personale civile del Ministero della difesa;
- dispone che lo Stato maggiore della Difesa definisca i criteri generali per la determinazione degli incarichi che consentano l'assegnazione degli alloggi di servizio;

- specifica, nel dettaglio, la categoria degli Asc, puntualizzando che sono alloggi destinati al personale militare, celibe o coniugato senza famiglia al seguito, nei quali l'interessato possa disporre di una sola camera, con o senza bagno;
- riconosce all'Organo centrale della rappresentanza militare (Cocer) la facoltà di acquisire, presso lo Smd, i dati relativi al numero complessivo, al tipo ed alla composizione degli alloggi di servizio ubicati in ciascun presidio o circoscrizione alloggiativa.

CASADIRITTO

CAPITOLO II

I “*sine titulo*”. Analisi del fenomeno

Sommario: 1. Genesi del fenomeno. - 2. La situazione attuale. - 3. Recupero degli alloggi occupati da utenti “*sine titulo*” non protetti.

1. Genesi del fenomeno

Prima di valutare le iniziative intraprese in ottemperanza alla l. n. 244/2007, si reputa opportuno esaminare il fenomeno dei “*sine titulo*” che tanta parte ha avuto ed ha in materia di alloggi di servizio.

Come in precedenza accennato, la l. n. 497/1978 aveva previsto l’emanazione di un regolamento per la classificazione e la definizione delle modalità di assegnazione degli alloggi al personale militare. Per molti anni, in assenza di tale regolamento, sono state direttamente applicate le norme contenute nella richiamata legge.

Con l’entrata in vigore della l. n. 497/1978, numerosi concessionari si sarebbero venuti a trovare in posizione di “*sine titulo*” e l’amministrazione militare avrebbe dovuto avviare migliaia di procedure di recupero coatto su tutto il territorio nazionale. Venne così previsto, all’art. 21, un regime transitorio: “in via transitoria ed eccezionale, per preminenti ragioni sociali, gli utenti che perdono il titolo ad occupare l’alloggio di servizio di temporanea sistemazione (Ast) permangono nello stesso per un periodo di tempo limitato e definito nel regolamento”.

Poiché nessun regolamento è stato emanato fino al 1997, agli occupanti “*sine titulo*” non venne mai comunicata ufficialmente la perdita del titolo e fu consentito loro di mantenere la conduzione dell’alloggio. Per verosimili ragioni sociali e di opportunità, nessun alloggio fu mai liberato dai suoi occupanti.

Solo a partire dal 1990, l’Amministrazione della difesa iniziò ad inviare una comunicazione di “perdita del titolo per effetto della legge n. 497 del 18 agosto 1978”. Si trattava di comunicazioni prive di intimazione di rilascio ed anzi, dopo aver informato della perdita del titolo ed indicato la data in cui si sarebbe dovuto liberare l’alloggio, si comunicava che, ove non liberato, non ci sarebbe stato il recupero coatto ma solo l’aumento del canone.

Nel luglio 1991 venne discussa dalla IV Commissione difesa della Camera dei deputati una risoluzione che impegnava il Ministro della difesa "a sospendere con effetto immediato gli atti di recupero forzoso degli alloggi che stanno creando una forte tensione sociale senza, peraltro, risolvere il problema degli alloggi, destinato, comunque a ripresentarsi con la stessa situazione fra qualche anno".

Venne, quindi, disposta una prima sospensione che durò sino all'entrata in vigore dell'art. 43 della l. n. 724/1994 che, come detto in precedenza, conteneva la previsione specifica di un canone da corrispondere per la conduzione dell'alloggio da parte dei "sine titolo".

Tale previsione costituisce il momento fondante della successiva giurisprudenza che, progressivamente, ha individuato nel pagamento del canone la "giustificazione" al mantenimento della conduzione degli alloggi: in sostanza, gli utenti "sine titolo" che sino a quel momento non avevano mai ricevuto intimazione di rilascio ed ai quali l'amministrazione aveva consentito la permanenza nell'alloggio, con l'entrata in vigore della l. n. 724/1994 si sentirono ulteriormente legittimati dal fatto che una legge dello Stato avesse previsto, specificamente per loro, il regolare pagamento di un canone, peraltro maggiorato.

Il 20 ottobre 1997 il Gabinetto del Ministro della difesa, a seguito di pareri espressi dalle Commissioni difesa della Camera e del Senato, dispose poi espressamente con lettera di prot. n. 2/64018/10-5-8/97 "il blocco delle procedure avviate ... per tutti gli alloggi di servizio".

Per ultimo, nel 2007, il c. 630, art. 2, della l. n. 244, ha disposto la sospensione delle procedure di recupero sino alla emanazione del regolamento di attuazione per la realizzazione del programma infrastrutturale, avvenuta con il citato d.m. 18 maggio 2010, n. 244⁴.

2. La situazione attuale

Sotto il profilo normativo, l'art. 329 del Tuom, al c. 4, indica i motivi di perdita del titolo, tra i quali figurano:

- la cessazione dall'incarico per il quale è stato concesso l'alloggio;
- la scadenza del periodo di concessione (per gli alloggi Ast, App e Sli);
- il collocamento in quiescenza del concessionario o la cessazione dal servizio attivo;

⁴ v. cap. I, par. 3

- il decesso del concessionario.

Nei confronti del personale incorso nella perdita del titolo è possibile procedere sia alla rideterminazione del canone ai prezzi di mercato (ai sensi del d.m. 16 marzo 2011), previo invio di un provvedimento formale di avviso di rilascio dell'immobile entro novanta giorni dalla perdita del titolo, sia al recupero coattivo dell'unità abitativa occupata, purché non si tratti di utenti "*sine titolo* protetti".

Gli utenti "*sine titolo* protetti" sono gli occupanti degli alloggi che possono mantenerne la conduzione pur avendo perso il titolo, in quanto:

- il reddito annuo lordo complessivo dei componenti il nucleo familiare convivente non supera la soglia fissata annualmente dal menzionato d.m. di gestione;
- all'interno del nucleo familiare convivente è presente un portatore di *handicap* grave, accertato ai sensi dell'art. 3, c. 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104.

Il d.m. 7 maggio 2014 sul patrimonio abitativo della Difesa ha poi ampliato la fascia degli utenti "*sine titolo* protetti" per:

- motivi reddituali, innalzando la soglia individuata dal precedente d.m. annuale di gestione di un valore percentuale di circa il 25 per cento (esclusivamente per i "*sine titolo*" alla data del 31 dicembre 2010);
- situazioni di carattere familiare, includendo i separati o divorziati (alla data di entrata in vigore del medesimo d.m.) ed i figli e nipoti di personale militare e civile titolare di concessione (a condizione che abbiano convissuto con il titolare negli ultimi dieci anni).

3. Recupero degli alloggi occupati da utenti "*sine titolo*" non protetti

Il Ministero della difesa, a seguito dell'entrata in vigore del d.m. n. 112/2010 che ha "sbloccato" le azioni di recupero coattivo, ha manifestato l'intenzione di recuperare gli alloggi detenuti da utenti "*sine titolo*" non protetti per soddisfare le esigenze del personale in servizio.

In particolare, il ministero, in data 20 settembre 2010, ha sottolineato che le azioni di recupero forzoso si sarebbero potute avviare solo dopo la preventiva autorizzazione da parte dello stesso. Contestualmente, ha fornito i criteri da utilizzare per elaborare gli elenchi dei "*sine titolo*" non protetti, al fine di conferire un ordine di priorità ai recuperi in argomento.

In tale contesto, Smd ha elaborato gli elenchi per il recupero coattivo, suddivisi per Forza armata e circoscrizione abitativa, e li ha trasmessi all'Ufficio di gabinetto per l'assunzione delle decisioni, avendo l'Autorità politica chiesto di essere mantenuta preventivamente informata, anche al fine di esercitare, quando possibile, un controllo preventivo sulle azioni di recupero.

Recentemente, l'Ufficio di gabinetto del ministero, in data 23 maggio 2014 ha reso noto che l'orientamento politico è quello di avere "necessaria preventiva informazione, nel rispetto delle competenze attribuite dalle norme regolamentari ai Comandi competenti", significando che ogni Forza armata è autorizzata a procedere al recupero coattivo informando il Gabinetto, preventivamente e direttamente. Ciò al fine di:

- evitare sfratti indiscriminati, soprattutto in presenza di particolari situazioni di disagio familiare;
- graduare gli interventi di recupero forzoso, per non gestire in contemporanea tutti gli sfratti ed evitare la congestione degli uffici preposti;
- valutare la reale necessità di procedere al recupero, in relazione alla successiva assegnazione dell'alloggio, anche alla luce della disponibilità delle risorse finanziarie per il ripristino dell'unità abitativa;
- considerare che uno sfratto, senza l'immediata riassegnazione dell'immobile, avrebbe provocato una perdita economica per l'amministrazione (mancato introito del canone).

In generale, si osserva che il recupero coattivo degli alloggi detenuti "sine titulo" rappresenta un'attività di vitale importanza per la Difesa, in quanto il proliferare delle utenze senza titolo provoca, quale conseguenza e come sarà illustrato nel prosieguo della presente indagine, una sorta di "immobilizzazione" del patrimonio alloggiativo, impedendo, di fatto, l'utilizzo degli alloggi di servizio per il fine per cui sono stati istituiti e non tenendo, peraltro, in considerazione le esigenze di coloro che, in servizio, hanno necessità, per sé e per l'amministrazione, di occupare l'alloggio.

In particolare, si osserva che le disposizioni ministeriali, pur sottolineando il rispetto delle competenze, hanno, di fatto, sicuramente esercitato un'azione frenante nell'attività degli organi competenti ad avviare le azioni di recupero forzoso.

CAPITOLO III

Analisi della situazione attuale

Sommario: 1. Patrimonio abitativo della Difesa. - 2. Attuali criteri di assegnazione. - 3. Esigenze aggiornate ed in prospettiva. - 4. La politica alloggiativa della Difesa. Problemi. - 4.1. Il programma previsto dalla l. n. 244/2007. - 4.2. Alloggi a riscatto. - 4.3. Costituzione di "alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi) per le Forze armate. - 4.4. Alienazioni e vendite con il sistema d'asta. - 4.4.1. Alienazione degli immobili della Difesa. - 4.4.2. Problematiche sorte con la legge di stabilità 2015. - 4.5. Alloggi di rappresentanza. Iniziative di contenimento della spesa. - 4.6. Problematiche afferenti al pagamento delle imposte sugli immobili. - 4.6.1. Ici/Imu. - 4.6.2. Tasi. - 5. Le valutazioni dell'Amministrazione della difesa. - 5.1. Criticità. - 5.2. Gli interventi auspicabili. - 6. Le valutazioni della Corte dei conti.

1. Patrimonio abitativo della Difesa

Le Forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica; le peculiarità dell'Arma dei carabinieri saranno trattate a parte) dispongono di unità abitative di tutte le categorie, ad eccezione degli Asgi.

E' fondamentale evidenziare, tuttavia, che il patrimonio abitativo della Difesa è composto dagli alloggi di servizio destinati al personale dipendente della Difesa delle categorie Asir, Asi, Ast e Asgc. Il totale è pari a 16.812. Per espressa disposizione normativa non sono previste le altre categorie, poiché tipologie che non incidono sulla politica alloggiativa. Si tratta di camerate, stanze singole per militari di passaggio, ovvero strutture di natura alloggiativa per esigenze temporanee.

Pertanto, quando si parla di patrimonio abitativo della Difesa, si fa riferimento alle situazioni compendiate nelle seguenti tabelle riepilogative:

Tabella n. 1 - Patrimonio alloggiativo dell'Esercito

TIPOLOGIA	ESERCITO				
	Consistenza	Occupati in titolo	Occupati <i>sine titolo</i>	Attesa lavori / non disponibili	Liberi reimpiegabili
Asi	2.469	966	348	960	195
Asir	21	3 (*)	0	0	0
Ast	7.123	2.340	2.490	2.220	73
Asgc	177	65	33	75	4
TOTALE	9.790	3.374 (**)	2.871	3.255	272

Fonte: Ministero della difesa

(*) Come stabilito dalla legge di stabilità 2015: n. 1 per il capo di Stato maggiore della Difesa, n. 1 per il capo di Stato maggiore dell'Esercito e n. 1 per il segretario generale della Difesa.

(**) In totale, gli alloggi dell'Ei assegnati a personale civile della Difesa sono 61.

Tabella n. 2 - Patrimonio alloggiativo della Marina

TIPOLOGIA	MARINA				
	Consistenza	Occupati in titolo	Occupati <i>sine titolo</i>	Attesa lavori / non disponibili	Liberi reimpiegabili
Asi	1.864	1.322	291	201	50
Asir	11	1(*)	0	0	0
Ast	399	284	101	8	6
Asgc	314	190	16	66	42
TOTALE	2.588	1.797 (**)	408	275	98

Fonte: Ministero della difesa

(*) Come stabilito dalla legge di stabilità 2015: n. 1 per il capo di Stato maggiore della Marina.

(**) In totale gli alloggi della Min assegnati a personale civile della Difesa sono 135.

Tabella n. 3 - Patrimonio alloggiativo dell'Aeronautica

TIPOLOGIA	AERONAUTICA				
	Consistenza	Occupati in titolo	Occupati <i>sine titolo</i>	Attesa lavori / non disponibili	Liberi reimpiegabili
Asi	3.694	2.476	493	605	120
Asir	9	1(*)	0	0	0
Ast	730	153	417	128	32
Asgc	1	0	1	0	0
TOTALE	4.434	2.630 (**)	911	733	152

Fonte: Ministero della difesa

(*) Come stabilito dalla legge di stabilità 2015: n. 1 per il capo di Stato maggiore dell'Aeronautica.

(**) In totale gli alloggi dell'Atu assegnati a personale civile della Difesa sono 6.

Nelle tabelle, per i motivi indicati nella pagina precedente, non sono quindi ricompresi gli:

- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare in transito e dei relativi familiari di passaggio (App), in funzione di motivate esigenze di servizio;
- alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale militare imbarcato e dei relativi familiari di passaggio (Sli), in funzione di motivate esigenze di servizio;
- alloggi collettivi di servizio nell'ambito delle infrastrutture militari per ufficiali, sottufficiali e volontari in servizio permanente destinati alla sede (Asc);
- alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi), previsti, al momento, esclusivamente per il personale dell'Arma dei carabinieri.

Da una analisi delle tabelle emerge il numero particolarmente elevato degli alloggi:

- occupati "*sine titolo*" (4.190, pari al 24,9 per cento del totale);
- in attesa lavori e quindi non disponibili (4.263, pari al 25,3 per cento del totale). Per molti di essi il problema è l'ubicazione in aree di cessato interesse istituzionale (principalmente in Friuli-Venezia Giulia), che negli anni hanno visto una progressiva rimodulazione in senso minimale dello strumento militare. Per una percentuale elevata, invece, non sono possibili i lavori di ripristino, manutenzione straordinaria e,

ultimamente, anche le ordinarie spese di cambio utenza, a causa della mancanza di fondi nei capitoli di spesa dedicati.

Questi capitoli avrebbero dovuto essere alimentati con i fondi provenienti dall'alienazione degli alloggi non ritenuti più utili, prima che, come sarà illustrato in prosieguo, la legge finanziaria del 2015 disponesse l'accantonamento di 420 milioni di euro in tre anni (sul bilancio del dicastero), imponendo una diversa destinazione agli introiti delle vendite.

Oltre la metà degli alloggi esistenti (50,2 per cento) risulta, quindi, al momento non disponibile per il loro naturale impiego.

Gli alloggi liberi impiegabili sono ubicati prevalentemente in aree a bassa tensione alloggiativa e, quindi, di scarso interesse per il personale.

2. Attuali criteri di assegnazione

I criteri di assegnazione per le tre Forze armate (per l'Arma dei carabinieri il problema sarà trattato a parte) sono disciplinati dal d.p.r. n. 90/2010 (Tuom: artt. 313 e ss.) che prevede l'articolazione degli incarichi cui conferire l'alloggio in tre fasce, in relazione alle esigenze di funzionalità e sicurezza correlate all'espletamento del servizio.

Nella realtà dei fatti, in aree ad elevata tensione abitativa, come Roma, l'effetto è che solo chi si trova in prima fascia può avere delle concrete possibilità di concessione dell'alloggio.

La norma prevede che l'assegnazione sia effettuata dagli Stati maggiori di Forza armata che si avvalgono dei rispettivi enti territoriali, i quali provvedono agli atti di concessione. In particolare, l'assegnazione degli Asi avviene in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande, a partire dalla 1^a fascia, per proseguire, dopo aver soddisfatto tutte le relative richieste, con la 2^a fascia e, se vi sono ancora alloggi disponibili, con la 3^a fascia.

Per quanto concerne l'individuazione e le variazioni degli incarichi che danno titolo all'attribuzione degli alloggi, l'art. 343 del Tuom dispone che:

- lo Stato maggiore della Difesa, in funzione delle diverse tipologie di alloggi di servizio, determina gli incarichi in ordine agli alloggi per le esigenze dell'area interforze e Nato;

- gli Stati maggiori di Forza armata per l'area tecnico-operativa e il Segretariato generale della Difesa per l'area tecnico-amministrativa, definiscono gli elenchi degli incarichi per l'assegnazione degli alloggi.

La stessa disposizione puntualizza, contestualmente, che tali incarichi possono essere oggetto di variazioni o aggiornamenti in relazione a sopravvenute esigenze operative e funzionali.

La norma prevede i casi di "esclusione dalla concessione di alloggi Asi ed Ast" per chi è proprietario o usufruttuario di altre abitazioni nella circoscrizione alloggiativa ove presta servizio o, in alcuni casi, sull'intero territorio nazionale. Al momento dell'assegnazione, tale verifica viene effettuata direttamente dal Comando gestore, attraverso le banche dati del catasto. Ai sensi del successivo art. 329, c. 7, inoltre, il concessionario deve annualmente comprovare di avere titolo alla concessione mediante atto notorio o dichiarazione sostitutiva.

Le Forze armate assegnano gli alloggi delle tipologie Asi e Asgc anche al personale civile della Difesa (tali alloggi sono, attualmente, 61 per l'Esercito, 135 per la Marina e 6 per l'Aeronautica).

La concessione degli alloggi al personale civile non soggiace a particolari criteri valutativi rispetto alle concessioni fatte in favore del personale militare. La norma, infatti, prevede che la valutazione sia il frutto della ponderazione fatta dal capo della Forza armata che, in base alle esigenze istituzionali connesse al servizio, decide di assegnare l'alloggio al personale civile.

E' da sottolineare che:

- la maggior parte degli alloggi assegnati ai civili è della categoria Asgc e riguarda il personale cui sono attribuite mansioni di consegnatario di deposito o magazzino;
- vi è in atto una spinta sindacale che auspicherebbe una maggiore fruizione di alloggi da parte del personale civile della Difesa.

3. Esigenze aggiornate ed in prospettiva

Le esigenze alloggiative delle Forze armate previste dal "Piano pluriennale per la realizzazione, la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale delle Forze armate" di cui alla l. n. 244/2007, aggiornate con le valutazioni con-

seguenti alla prevista contrazione dello strumento militare, sono riportate nella tabella seguente.

Tabella n. 4 - Esigenze di alloggi di servizio delle Forze armate

Forza armata	Piano pluriennale	In prospettiva
Esercito	30.795	25.000
Marina	9.587	9.587
Aeronautica	11.260	11.260
Totale	51.642	45.847

Fonte: Ministero della difesa

Il dato in diminuzione dell'Esercito, come esigenze in prospettiva, è determinato, come detto, dal fatto che il nuovo modello della Forza armata prevede, entro il 2024, una contrazione dell'entità numerica a 90.000 uomini. In particolare, l'Esercito, nel contesto della riorganizzazione infrastrutturale correlata al nuovo modello della Forza armata, si pone l'obiettivo prioritario di adottare misure risolutive alle situazioni di maggiore "criticità alloggiativa" riscontrabili in alcune città, in special modo Roma (ove grava una forte tensione abitativa che incide anche sul normale avvicendamento del personale), focalizzando i propri sforzi per il raggiungimento di una disponibilità alloggiativa commisurata alle reali esigenze del proprio personale.

4. La politica alloggiativa della Difesa. Problemi

4.1. Il programma previsto dalla l. n. 244/2007

Per meglio comprendere gli orientamenti della politica alloggiativa della Difesa, è necessario contestualizzare le scelte operate al mutevole quadro normativo. Ad una prima lettura, infatti, l'azione può sembrare contraddittoria: a fronte di una disponibilità di 16.812 e di un'esigenza stimata in 45.847 unità alloggiative, le Forze armate, in base alla l. n. 244/2007, ne devono mettere in vendita "non meno" di tremila.

In realtà la l. n. 244/2007 aveva previsto un vero e proprio ciclo virtuoso che, a regime, avrebbe consentito di adeguare il patrimonio alloggiativo della Difesa. La sua

25

attuazione, forse non sufficiente al completo raggiungimento dell'obiettivo, avrebbe consentito di attuare una concreta politica di ripristino degli alloggi in attesa lavori e di realizzare nuove unità alloggiative.

La norma, infatti, come già accennato, aveva previsto che il Ministero della difesa, sentita l'Agenzia del demanio, dovesse adottare entro il 31 luglio 2008 un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione ed ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso, allo scopo di favorirne la riallocazione in aree maggiormente funzionali. In tale quadro, prevedeva, altresì, che il Ministero della difesa provvedesse all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà di almeno tremila alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali e che i proventi delle alienazioni dovessero essere riassegnati allo stato di previsione del Ministero della difesa.

In caso di alienazione, la norma prevedeva, inoltre:

- il diritto di prelazione del conduttore e, in caso di mancato esercizio, del personale militare e civile del Ministero della difesa non proprietario di altra abitazione nella provincia;
- il prezzo di vendita da stabilire d'intesa con l'Agenzia del demanio;
- un regime di maggior favore in caso di particolari situazioni sociali: riduzione del prezzo nella misura massima del 25 per cento e minima del 10 per cento, in relazione al reddito del nucleo familiare, alla presenza di un portatore di *handicap*, alla eventuale perdita del titolo di concessione;
- la possibilità di permanenza negli alloggi - dietro corresponsione del canone in vigore all'atto della vendita, rivalutato in base all'indice Istat - dei conduttori e delle vedove, con basso reddito familiare o con componenti del nucleo familiare portatori di *handicap*;
- la statuizione che gli acquirenti degli alloggi non potessero rivenderli prima di cinque anni;
- la sospensione delle azioni di recupero forzoso degli alloggi di servizio abitati da utenti in regola con i pagamenti.

Il progetto era ambizioso ma sostenibile e le premesse incoraggianti.

Nei primi tre anni, ovvero nel 2012, 2013 e 2014, la Difesa è riuscita a vendere 538 alloggi ad altrettanti occupanti che hanno esercitato il diritto di prelazione.

Gran parte dei proventi delle vendite (77 milioni) sono stati assegnati allo Stato maggiore della Difesa, per 51 milioni sul capitolo 1282/12⁵ e per 26 milioni sul capitolo 7120/20⁶, in linea con le previsioni della l. n. 244/2007 che prevedeva la riassegnazione del 100 per cento delle somme allo stato di previsione del Ministero della difesa, con il vincolo di impiego esclusivamente per manutenzioni, ammodernamento e nuove realizzazioni.

Con queste somme, nei tre anni, è stato ripristinato un numero considerevole di alloggi di servizio ed è stato avviato un progetto per la realizzazione di 720 alloggi nella cittadella militare della Cecchignola di Roma, con un impegno finanziario stimato in 140 milioni di euro (i rimanenti fondi sarebbero stati reperiti nel prosieguo delle vendite).

Il ciclo virtuoso è stato interrotto dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) la quale ha previsto, all'art. 1, c. 374, che "il Ministero della difesa assicura la realizzazione di introiti derivanti dalle dismissioni degli immobili in proprio uso, inclusi quelli di carattere residenziale, tali da determinare un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per un importo non inferiore a 220 milioni di euro nell'anno 2015 e a 100 milioni di euro annui negli anni 2016 e 2017. A tal fine, i proventi delle dismissioni sono versati all'entrata del bilancio dello Stato e ad essi non si applicano le disposizioni in materia di riassegnazione allo stato di previsione della spesa del Ministero medesimo di cui agli artt. 306, c. 3, terzo periodo, e 307, c. 10, lett. d), primo periodo, del codice di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, e successive modificazioni, fino alla concorrenza dei citati importi. Nelle more del versamento dei predetti proventi all'entrata del bilancio dello Stato, gli importi di 220 milioni di euro per l'anno 2015 e di 100 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2016 e 2017 sono accantonati e resi indisponibili, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa del Ministero della difesa di cui all'art. 21, c. 5, lett. b), l. 31 dicembre 2009, n. 196, in maniera tale da assicurare comunque una riduzione in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per gli importi di cui al primo periodo. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base degli importi che affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, provvede al contestuale disaccantonamento, nonché alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare il conseguimento dell'obiettivo di cui al primo periodo".

⁵ Esercizio 2014, cap. 1282, p.g. 12 "manutenzione, riparazione, adattamento e piccole trasformazioni di tutti i beni immobili e relativi impianti, nonché adeguamento sicurezza nei luoghi di lavoro, comunque in gestione al Ministero della difesa ...".

⁶ Esercizio 2014, cap. 7120, p.g. 20 "spese per la costruzione, l'acquisto, il rinnovamento, l'ammodernamento ed il completamento delle infrastrutture militari...".

La lettura della norma è sufficiente per comprendere come il ciclo virtuoso avviato dalla l. n. 244/2007 si sia interrotto.

Chiusa la fase di vendita agli occupanti che hanno esercitato il diritto di prelazione, nel mese di febbraio 2015 la Direzione dei lavori e del demanio ha avviato la procedura d'asta per la vendita degli altri alloggi. Tale procedura si sostanzia in due distinte fasi:

- prima fase di asta riservata ai dipendenti civili e militari della Difesa;
- seconda fase di asta "residuale", ovvero di offerta, aperta a tutti, degli alloggi rimasti invenduti al termine della prima asta.

Gli introiti delle vendite non potranno essere destinati, come previsto dalla l. n. 244/2007, alle manutenzioni/ammodernamenti e nuove realizzazioni, e la politica alloggiativa, inevitabilmente, subirà una battuta d'arresto. Le difficoltà di ordine finanziario, inoltre, costringeranno i capi di Forza armata ad operare scelte diverse (addestramento, esercizio, funzioni vitali per le Forze armate), con una progressiva riduzione anche delle risorse destinate alla politica alloggiativa.

Ne consegue che le uniche risorse oggi disponibili per alimentare i capitoli destinati agli alloggi di servizio delle Forze armate, sono quelle che provengono dai canoni di locazione, i quali, ai sensi dell'art. 287, c. 1, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Com), devono essere versati in tesoreria con imputazione al bilancio di entrata. La normativa impone, come già visto, il limite del 50 per cento alla riassegnabilità al bilancio della Difesa dei proventi in parola, prevedendo, nel contempo, un vincolo di destinazione delle stesse risorse riassegnabili a copertura, in via prioritaria (85 per cento), delle esigenze di manutenzione degli alloggi e, in via residuale (15 per cento), delle esigenze di alimentazione del Fondo casa.

Al riguardo, si deve osservare che la riassegnazione del 50 per cento dei proventi dei canoni non è una procedura che il Mef adotta sistematicamente.

4.2. Alloggi "a riscatto"

Gli alloggi "a riscatto" costituiscono la terza categoria di alloggi prevista dalla l. n. 244/2007. Essa è disciplinata:

- dal "Codice dell'ordinamento militare" (d.lgs. n. 66/2010 - Com) che, all'art. 297, c. 2, indica gli alloggi "a riscatto" come una delle tre categorie di alloggi di servizio finalizzati alla realizzazione del programma infrastrutturale pluriennale, unitamente a quelli

connessi all'attribuzione di un determinato incarico e a quelli da assegnare per una durata determinata;

- dal "Testo unico delle disposizioni regolamentari" (d.p.r. n. 90/2010 - Tuom) che, al Capo IV "Disposizioni attuative per gli alloggi di servizio connessi al nuovo modello delle Forze armate", definisce le modalità di attuazione per la realizzazione del menzionato programma infrastrutturale attraverso le seguenti disposizioni:
 - art. 398, c. 2, che individua i destinatari degli alloggi di servizio;
 - art. 399, c. 1, che ribadisce le categorie degli alloggi di servizio: Asi (prima categoria), Ast (seconda categoria), alloggi "a riscatto" (terza categoria);
 - art. 400, il quale prevede che le Forze armate (compresa l'Arma dei carabinieri limitatamente agli alloggi "a riscatto"), sulla scorta del quadro esigenziale individuato nell'ambito del programma infrastrutturale pluriennale, elaborino la programmazione degli interventi, con studi di fattibilità redatti dagli organi tecnici competenti;
 - art. 402, il quale sancisce che il Ministero della difesa realizzi alloggi di servizio con possibilità di acquisto da parte dei propri dipendenti mediante riscatto per contemperare le esigenze di operatività dello strumento militare con quelle alloggiative del personale militare e civile.

In particolare, specifica che ciò si può realizzare:

- mediante lo strumento della cooperazione tra gli appartenenti al Ministero della difesa;
- mediante lo strumento della concessione dei lavori pubblici;
- con altri strumenti previsti dalla legge.

Al riguardo, il medesimo articolo (c. 3) prevede che il Ministero della difesa possa utilizzare aree in proprio uso in favore dei concessionari gestori, previa verifica dei vincoli posti a salvaguardia dell'ambiente o a tutela del demanio storico, archeologico e artistico.

Al momento, è in corso l'implementazione di tre "progetti pilota", a carattere interforze, individuati nelle seguenti aree ad elevata tensione abitativa:

- Roma: "progetto Macchiozza" (Pomezia), proposto dall'Aeronautica militare per la realizzazione di circa 448 alloggi;
- Firenze: "progetto ex caserma Donati" (Sesto Fiorentino), individuato dall'Esercito per un intervento di trasformazione edilizia mirato a ottenere circa 120 alloggi;

- La Spezia: "progetto comprensorio Pagliari" (Valdilocchi), proposto dalla Marina per realizzare circa 171 alloggi.

Lo Stato maggiore della Difesa, in coordinamento con gli Stati maggiori di Forza armata ed il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, ha elaborato il quadro esigenziale complessivo su scala nazionale, suddiviso per Forza armata (inclusa l'Arma dei carabinieri) e per Comando areale, ripartito come indicato nelle tabelle che seguono:

Tabella n. 5 - Quadro esigenziale dell'Esercito

ESERCITO	Ufficiali	Sottufficiali	Vsp / Civili	PRIORITA'	Tipologia			TOTALE
					mq. 60	mq. 95	mq. 120	
Rm nord	348	729	1.061	//	216	1.031	891	2.138
Cme Toscana	80	167	302	//	87	261	201	549
Cdo Capitale	105	170	204	//	42	273	164	479
Rm sud	268	553	957	//	70	739	969	1.778
Cma Sardegna	24	54	64	//	3	62	77	142
TOTALE	825	1.673	2.583	//	418	2.366	2.302	5.085

Fonte: Ministero della difesa

Tabella n. 6 - Quadro esigenziale della Marina

MARINA MILITARE	Ufficiali	Sottufficiali	VSP / Civili	PRIORITA'	Tipologia			TOTALE
					mq. 60	mq. 95	mq. 120	
Roma / La Spezia / Augusta	//	//	//	uno	253	1.007	480	1.740
Taranto / Brindisi / Livorno / Genova / Venezia / Roma / La Spezia / Augusta	//	//	//	due	233	933	389	1.555
Ancona / Aulla (Massa) / Napoli / Catania / Taranto / Brindisi / La Spezia / Livorno / Roma / Cagliari / Augusta	//	//	//	tre	417	1.676	696	2.789
TOTALE	//	//	//	//	903	3.616	1.565	6.084

Fonte: Ministero della difesa

Tabella n. 7 - Quadro esigenziale dell'Aeronautica

AERONAUTICA MILITARE	Ufficiali	Sottufficiali	Vsp / Civili	PRIORITA'	Tipologia			TOTALE
					mq. 60	mq. 95	mq. 120	
Campania	//	//	//	//	87	217	131	435
Emilia Romagna	//	//	//	//	118	295	177	590
Lazio	//	//	//	//	1.119	2.797	1.679	5.595
Lombardia	//	//	//	//	133	332	200	665
Puglia	//	//	//	//	77	192	116	385
Sicilia	//	//	//	//	49	122	74	245
Toscana	//	//	//	//	214	534	322	1.070
Veneto	//	//	//	//	203	507	305	1.015
TOTALE	//	//	//	//	2.000	4.996	3.004	10.000

Fonte: Ministero della difesa

Tabella n. 8 - Quadro esigenziale dell'Arma dei carabinieri

Carabinieri	Ufficiali	Marescialli	Brigadieri	App. / Car.	TIPOLOGIA			TOTALE
					mq 60	mq 95	mq 120	
Comando Generale	66	129	35	50	19	99	162	280
Comando Delle Scuole	88	162	57	206	55	244	214	513
C.U.M.S.	204	1.036	342	1.795	363	1.478	1.539	3.380
Interreg. Pastrengo	31	492	180	812	174	703	638	1.515
Interreg. Podgora	73	590	237	1.093	153	1.068	771	1.992
Interreg. Culqualber	36	537	174	881	77	571	1.089	1.737
Interreg. Ogaden	38	485	220	547	25	533	730	1.288
Interreg. Vittorio V.	37	321	140	584	48	447	587	1.082
Rgt Corazzieri	3	3	3	7	1	8	7	16
TOTALE	575	3.755	1.497	5.975	915	5.151	5.737	11.802

Fonte: Ministero della difesa

Lo Stato maggiore della Difesa, in coordinamento con gli Stati maggiori di Forza armata, ha elaborato, inoltre, anche i criteri per l'individuazione dei soggetti ammessi a presentare domanda per l'assegnazione di tale tipologia di alloggi e le direttive tecniche che costituiscono il compendio dei procedimenti di natura tecnico-amministrativa cui fare riferimento per disciplinare specifici aspetti (prezzo complessivo del riscatto, modalità del

riscatto, esercizio del riscatto in caso di morte dell'assegnatario, il subentro di altro assegnatario, etc.).

4.3. Costituzione di "Alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi)" per le Forze armate

Lo Stato maggiore della Marina ha formulato la proposta di istituire gli alloggi Asgi, attualmente previsti dalla normativa vigente per il solo personale dell'Arma dei carabinieri, anche per le altre Forze armate.

Lo Stato maggiore della Difesa, condotti gli opportuni approfondimenti congiuntamente agli Stati maggiori di Forza armata, ha ritenuto la proposta condivisibile.

In tale prospettiva, privilegiando la "soluzione minimale" indicata dallo Stato maggiore della Marina, ovvero l'indicazione di un ristretto numero di incarichi ai quali riconoscere la titolarità Asgi in ragione delle peculiari esigenze connesse al servizio, le Forze armate potrebbero individuare gli incarichi che effettivamente soddisfano i requisiti previsti dall'art. 363, c. 2, del Tuom, cristallizzandoli in appositi elenchi, al pari di quanto accade per l'Arma dei carabinieri, ai sensi dell'art. 383 del medesimo Tuom.

In questo modo, verrebbe assicurata la diretta strumentalità tra l'alloggio e l'incarico ricoperto, conferendo giustificazione oggettiva alla gratuità del bene, come peraltro già avviene per gli alloggi Asgc destinati al personale consegnatario e custode.

Attraverso questa soluzione, la categoria degli Asi verrebbe affiancata dalla categoria degli Asgi, la cui assegnazione, rispetto ai primi, imporrebbe requisiti più stringenti, come chiaramente emerge dalla lettura delle relative norme, che prevedono:

- l'art. 313 lett. c) del Tuom (Asi), la "costante presenza del titolare nella sede di servizio per il soddisfacimento delle esigenze di funzionalità e sicurezza del servizio medesimo";
- l'art. 363 c. 2 del Tuom (Asgi), la "costante e immediata disponibilità, nonché l'efficienza dei servizi e la sicurezza delle caserme".

4.4. Alienazioni e vendite con il "sistema d'asta"

4.4.1. Alienazione degli immobili della Difesa

L'art. 2, c. 628, lett. b), della l. n. 244/2007, il cui contenuto è confluito nell'art. 306 del Com, ha disposto, come già detto, che il Ministero della difesa deve provvedere all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà di alloggi di servizio non più funzionali alle esigenze istituzionali, in numero non inferiore a tremila, con diritto di prelazione per il conduttore e, in caso di mancato esercizio da parte dello stesso, per il personale militare e civile del Ministero della difesa in possesso di taluni requisiti, con prezzo di vendita determinato d'intesa con l'Agenzia del demanio, ridotto nella misura massima del 25 per cento e minima del 10 per cento, tenendo conto del reddito del nucleo familiare, della presenza di portatori di *handicap* tra i componenti di tale nucleo e dell'eventuale avvenuta perdita del titolo alla concessione e assicurando la permanenza negli alloggi dei conduttori delle unità immobiliari e delle vedove, con basso reddito familiare, non superiore a quello determinato annualmente con il d.m. di cui all'art. 9, c. 7, l. 24 dicembre 1993, n. 537, ovvero con componenti familiari portatori di *handicap*, dietro corresponsione del canone in vigore all'atto della vendita aggiornato in base agli indici Istat.

Gli acquirenti degli alloggi non possono rivenderli prima della scadenza del quinto anno dalla data di acquisto.

In attuazione di quanto previsto dalla citata norma, le Forze armate hanno individuato n. 3.022 alloggi non più funzionali alle proprie esigenze istituzionali da alienare (n. 2.247 per l'Esercito, n. 398 per la Marina e n. 377 per l'Aeronautica), il cui elenco, formalizzato il 22 novembre 2010 dalla Direzione dei lavori e del demanio con decreto direttoriale n. 14/2/5/2010, è stato pubblicato nella G.U. n. 70 del 26 marzo 2011 (s.o. n. 80).

La prima fase delle vendite ha riguardato la cessione agli occupanti che avevano esercitato il diritto di prelazione e si è conclusa con la vendita, nel triennio 2012-2014, di 538 alloggi per un ammontare complessivo di 80.891.560 euro. Nel corso dei tre anni sono stati riassegnati, come già detto, 77.336.730 euro ai capitoli 1282/12 e 7120/20.

Successivamente a questa prima fase delle alienazioni, è stata avviata la seconda fase ovvero quella relativa alla vendita di alloggi con il sistema d'asta, riservata al personale civile e militare della Difesa. Questa seconda fase, tutt'ora in svolgimento, è gestita diret-

tamente da Geniodife, che si avvale del supporto del Consiglio nazionale del notariato. Alla data del 31 marzo 2015 sono stati venduti 55 alloggi di servizio, per un incasso (al lordo degli sconti che spetteranno agli aggiudicatari in ragione del reddito) pari a 8.344.500 euro.

Al termine di questa fase, seguirà la c.d. "asta residuale" ovvero le aste aperte a tutti i cittadini/imprese.

La vendita con il sistema d'asta gestita da Geniodife, è stata piuttosto complessa prevedendo, per ogni singolo appartamento, i passaggi procedurali di seguito indicati:

- accatastamento (gli immobili militari solo raramente sono accatastati);
- trasferimento dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato;
- redazione di una relazione tecnica propedeutica alla stima;
- determinazione del prezzo di vendita e acquisizione della valutazione di congruità da parte dell'Agenzia del demanio;
- decretazione (con decreto dirigenziale) del prezzo di vendita;
- presentazione di un'offerta di acquisto da parte dell'interessato;
- verifica del reddito familiare complessivo, ai fini della riduzione del prezzo (all'eventuale accettazione dell'offerta di acquisto);
- comunicazione all'interessato del prezzo finale di vendita;
- decretazione, da parte del direttore di Geniodife, del prezzo finale di vendita da registrare presso Bilacentes;
- comunicazione all'interessato, al notaio incaricato ed al rappresentante del Ministero della difesa dell'autorizzazione alla stipula del rogito notarile;
- stipula del rogito notarile;
- decretazione, da parte del direttore di Geniodife, dell'approvazione della procedura di vendita (lo specifico atto sostituisce il decreto di approvazione del contratto, in quanto ai sensi dell'art. 306, c. 4-bis, del Com, i contratti stipulati dai notai sono immediatamente efficaci).

L'art. 306 del Com è stato oggetto di una recente modifica, da parte del c. 11, art. 3, d.l. n. 95/2012 (*spending review*), finalizzata a semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari, attraverso l'inserimento del nuovo comma 4-bis. Tale comma prevede che i contratti di compravendita, stipulati tra l'Amministrazione della difesa e gli acquirenti, producano effetti anticipati dal momento della loro sottoscrizione e siano im-

mediatamente trascrivibili e sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, anziché a quello ordinario di carattere preventivo.

Al riguardo, si evidenzia che nella relazione illustrativa al citato d.l. n. 95/2012, lo specifico intervento normativo è stato motivato in considerazione di alcuni aspetti di criticità e di discrasia, emersi sul piano applicativo, nel corso delle procedure di vendita degli alloggi, legati alla sottoposizione dei numerosi decreti di approvazione dei contratti di alienazione all'ordinario controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. f), l. 14 gennaio 1994, n. 20) in quanto provvedimenti di disposizione del patrimonio immobiliare. "Tale fase di controllo preventivo", rilevava il Governo, "comporta, infatti, che il contratto di compravendita, cui si riferisce il decreto di approvazione, sia sottoposto alla condizione di efficacia costituita dal vaglio di legittimità della Corte dei conti e si renda, quindi, necessaria la stipula di un secondo atto, nuovamente in forma pubblica con intervento del notaio, per la formalizzazione contrattuale alla quale ricollegare l'effettivo passaggio di proprietà.

Questo determina, oltre ad un aggravio dei tempi procedurali per il completamento del passaggio di proprietà, reso ancor più penalizzante dall'alto numero dei contratti da stipulare, anche un significativo costo aggiuntivo per l'acquirente per l'opera professionale aggiuntiva resa dal notaio e soprattutto l'impossibilità per l'interessato di accedere ad un mutuo bancario all'atto della prima stipula, giacché in mancanza dell'effettivo passaggio di proprietà non risulta possibile l'iscrizione di ipoteche a carico dell'acquirente".

Con d.m. difesa del 20 settembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 24 ottobre 2012, è stata data attuazione al citato art. 306, c. 4-bis, d.lgs. n. 66/2010, definendo altresì lo schema di tipo di contratto.

Inoltre, in relazione al tema concernente la determinazione del prezzo di vendita degli alloggi della Difesa oggetto di alienazione, si segnala che il Tar Lazio, con sentenza del 20 settembre 2012, n. 7950/2012, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 404, c. 5, lett. c), del citato d.p.r. n. 90/2010, laddove pone a carico dei conduttori "l'impegno a sostenere le eventuali spese necessarie per l'accatastamento dell'alloggio".

4.4.2. Problematiche sorte con la legge di stabilità 2015

Come accennato, gli introiti delle vendite degli alloggi, sulla base della normativa vigente, erano riassegnati dal Mef al 100 per cento sui capitoli della Difesa destinati a manutenzione e nuove realizzazioni. Ora, l'art. 1, c. 374 della legge di stabilità 2015 ha previsto che:

- il Ministero della difesa deve assicurare la realizzazione di introiti derivanti dalle dimissioni di immobili in proprio uso, inclusi quelli di carattere residenziale, tali da determinare saldi di finanza pubblica "per un importo non inferiore a 220 milioni di euro nel 2015 e a 100 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017";
- i proventi delle vendite "sono versati all'entrata del bilancio dello Stato e ad essi non si applicano le disposizioni in materia di riassegnazione allo stato di previsione della spesa del Ministero";
- nelle more del versamento all'entrata del bilancio dello Stato dei predetti proventi, "gli importi di 220 milioni di euro per l'anno 2015 e di 100 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2016 e 2017 sono accantonati e resi indisponibili, in termini di competenza e cassa", nell'ambito delle spese del dicastero, in maniera tale da assicurare comunque una pari riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Tali disposizioni pongono, pertanto, all'Amministrazione della difesa l'obiettivo prioritario, sul piano finanziario e funzionale, di versare per intero ogni anno al Tesoro le somme indicate, al fine di evitare che accantonamenti così rilevanti si trasformino in ulteriori definitive riduzioni delle spese rimodulabili (investimento ed esercizio) del bilancio della Difesa.

Di conseguenza, la legge in questione ha, come detto, interrotto il ciclo virtuoso avviato dalle previsioni della l. n. 244/2007, rendendo le prospettive alquanto incerte.

4.5. Alloggi di rappresentanza. Iniziative di contenimento della spesa

Il capo di Stato maggiore della Difesa *pro-tempore*, nel corso dell'audizione presso la 4ª Commissione permanente difesa del Senato in data 1º febbraio 2012, rese noto di aver avviato un processo di riduzione degli incarichi degli aventi diritto alla titolarità degli alloggi Asir per giungere al numero definitivo di sole sei unità (il capo di Stato maggiore della Di-

fesa, il segretario generale della Difesa, i capi di Stato maggiore delle Forze armate ed il comandante generale dell'Arma dei carabinieri).

Venne quindi nominato un gruppo di lavoro per valutare le possibilità di procedere ad un decremento di tali incarichi sulla base del criterio di effettivo assolvimento delle funzioni di rappresentanza. Un primo intervento ha consentito di contenere il numero delle cariche titolari da 58 a 55.

Successivamente:

- il segretario generale della Difesa, al fine di ridurre di almeno il 30 per cento le spese di gestione degli Asir, ha disposto l'immediato ridimensionamento degli oneri contrattuali;
- lo Stato maggiore della Difesa ha inviato all'ufficio legislativo del ministero una proposta di modifica normativa finalizzata a ridurre, progressivamente, fino ad un massimo di sei le titolarità (cariche di vertice), in attuazione del condiviso orientamento "di lasciare, alla scadenza degli attuali incarichi, gli alloggi Asir solo ai capi di Forza armata/comandante generale dell'Arma dei carabinieri/segretario generale della Difesa";
- l'Ufficio legislativo ha promosso una modifica normativa, completamente recepita nella legge di stabilità 2015 che, all'art. 1, c. 368, contiene disposizioni afferenti alla riduzione degli alloggi Asir e conseguentemente delle relative titolarità, riconosciute esclusivamente alle sei cariche di vertice, a far data dal 1° gennaio 2015.

4.6. Problematiche afferenti al pagamento delle imposte sugli immobili

Tra i vari problemi connessi alla gestione degli alloggi di servizio, alcuni riguardano gli oneri connessi alla tassazione locale ed a quella sui rifiuti solidi urbani.

4.6.1. Ici/Imu

La necessità di individuare una soluzione alla problematica è divenuta urgente a seguito della sentenza 30 settembre 2011 n. 20041, con cui la Corte suprema di cassazione-Sezione tributaria ha respinto il ricorso presentato dall'Amministrazione della difesa contro il Comune di Fontana Liri (LT) avverso l'avviso di accertamento Ici. Secondo la

Corte, l'esenzione dal tributo in parola spetta soltanto "se l'immobile è direttamente e immediatamente destinato allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente".

Pertanto, la Difesa, a seguito di pronuncia resa in grado di appello e passata in giudicato, è stata condannata al pagamento del tributo in argomento.

La soluzione al momento individuata, perseguita anche dal Segretariato generale della Difesa per evitare le negative conseguenze derivanti da ulteriori indugi nel pagamento della specifica esposizione debitoria, lascia comunque intatta l'esigenza di affrontare la problematica delle imposte potenzialmente gravanti sul patrimonio alloggiativo della Difesa, definendo una linea d'azione del dicastero di respiro programmatico, eventualmente alternativa alla mera esecuzione dei provvedimenti di volta in volta adottati dall'autorità giudiziaria.

A fronte di un contenzioso ormai crescente, per numero di amministrazioni locali ricorrenti e per entità/tipologia di infrastrutture militari interessate, si tratta, quindi, di definire la questione sul piano tecnico-giuridico, tenendo conto della reale entità del citato patrimonio alloggiativo e della relativa ripartizione per Forza armata, nonché sul piano tecnico-finanziario, operando una ricognizione del debito ai fini della stima dell'ipotetico impatto di spesa e le conseguenti modalità di gestione degli attuali assetti del bilancio militare.

4.6.2. Tasi

L'Ufficio legislativo del dicastero ha rappresentato l'opportunità di condurre specifici approfondimenti sulla imposizione tributaria locale per verificare i possibili impatti di tale disciplina sull'Amministrazione della difesa ed ha anche chiesto allo Stato maggiore della Difesa di individuare eventuali misure, anche legislative, da adottare.

Lo Smd, a seguito dello studio condotto in merito, si è reso promotore di una modifica normativa finalizzata, a tutela dell'Amministrazione della difesa (per la quota parte che è a carico del titolare del diritto reale di godimento del bene immobile), ad esentare dalla Tasi anche gli alloggi di servizio, onde evitare futuri contenziosi nei confronti dei comuni interessati. Ciò anche in relazione agli orientamenti giurisprudenziali, sfavorevoli all'amministrazione, secondo i quali se l'immobile posseduto dallo Stato non è destinato

“esclusivamente” ai compiti istituzionali, il medesimo immobile è assoggettato all'imposizione tributaria.

Pertanto, la modifica proposta, che si concreta nell'eliminare l'espressione “esclusivamente” dall'art. 1, c. 3 (primo periodo), d.l. n. 16/2014, tende a salvaguardare l'intero patrimonio della Difesa, sia quello che concorre immediatamente e direttamente al perseguimento delle finalità istituzionali (ad esempio, le caserme), sia quello comunque posto al diretto e funzionale servizio istituzionale della difesa nazionale (come gli alloggi di servizio, ancorché utilizzati dal personale militare unitamente al proprio nucleo familiare).

5. Gli alloggi di servizio dell'Arma dei carabinieri

In tema di alloggi di servizio, l'Arma dei carabinieri, nella sua essenza di Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, con dipendenza funzionale, per tali aspetti, dal Ministero dell'interno, applica una disciplina normativa autonoma, contenuta negli artt. 295 e 296 del Com e negli artt. 362 e ss. del Tuom.

L'Arma dispone di:

- n. 1 Asir, attribuito al comandante generale. Sino al 31 dicembre 2014 era previsto un secondo Asir attribuito al vice comandante, poi riclassificato in Asgi, a seguito della richiamata legge di stabilità 2015 che ne ha disposto la soppressione;
- n. 13.395 Asgi: n. 837 del demanio militare; n. 3.708 del demanio civile e n. 8.850 di proprietà privata.

Gli Asgi sono prevalentemente costituiti presso i reparti periferici con compiti operativi, segnatamente di controllo del territorio e di pubblica sicurezza. In particolare, n. 12.598 sono devoluti ad incarichi presso reparti dell'Organizzazione territoriale (stazioni, compagnie e comandi provinciali) e di quella speciale. Essi costituiscono il 92 per cento del totale degli alloggi. Gli immobili sono prevalentemente di proprietà privata (69 per cento), in minima parte del demanio civile (28 per cento) e pochissimi del demanio militare (3 per cento).

Gli alloggi dell'Organizzazione addestrativa e dell'Organizzazione mobile (il 4 per cento del totale) appartengono quasi tutti al demanio militare.

La locazione degli Asgi di proprietà privata è a carico del Ministero dell'interno (per la quasi totalità degli alloggi) e degli altri ministeri (ambiente, salute, beni e attività culturali) da cui dipendono funzionalmente alcuni reparti speciali.

La manutenzione viene curata con i fondi tratti dai capitoli di bilancio del Ministero della difesa, del Ministero dell'interno e degli altri ministeri, in relazione al regime patrimoniale degli immobili. Per gli alloggi di proprietà privata, come previsto dal codice civile, i lavori di straordinaria manutenzione competono ai proprietari.

Inoltre, come previsto dall'art. 367 del citato d.p.r. n. 90/2010, sono a carico dei militari che occupano l'alloggio gli oneri per le piccole riparazioni di cui all'art. 1609 c.c., per il consumo dell'acqua, dell'energia elettrica, del riscaldamento e del gas, nonché le spese per i danni prodotti o causati da colpa, negligenza o cattivo uso dell'alloggio, la tassa sui rifiuti e gli oneri condominiali.

Sono, invece, a carico dell'amministrazione le spese relative a:

- periodo intercorrente tra la data di rilascio dell'alloggio da parte dell'utente cedente e quella di consegna al successivo concessionario;
- impianti, ritenuti necessari dall'amministrazione, per la sicurezza, per la prevenzione degli infortuni ed i servizi antincendio;
- illuminazione delle strade di accesso, dei cortili e delle aree di transito;
- assicurazioni, ritenute necessarie dall'amministrazione, imposte e tasse relative agli immobili e agli impianti connessi;
- esecuzione dei lavori concernenti la stabilità e la straordinaria manutenzione, nonché di quelli di ordinario mantenimento da effettuarsi in occasione del cambio di utenza.

Gli incarichi ai quali competono gli Asgi sono stabiliti per legge e sono indicati nell'allegato "A" dell'art. 383 del Tuom. Nel caso concreto, il comandante generale dell'Arma procede per ogni singola infrastruttura a indicare, con propria determinazione, quale specifica unità abitativa sia attribuita a ciascun incarico (c.d. "attribuzione sinottica").

Dall'esame della normativa, emerge che la finalità degli Asgi è quella di assicurare la diuturna e, soprattutto, immediata, disponibilità del personale, stante l'imprevedibilità degli interventi connessi con la tutela della sicurezza pubblica e la repressione dei reati, nonché l'efficienza dei servizi e la sicurezza delle caserme che, spesso, a causa delle ridottis-

sime dimensioni dei reparti, non è possibile presidiare attivamente sulle 24 h., benché vi siano custodite armi, carteggio classificato e altri materiali sensibili.

Ne discende che la giustificazione dell'istituto giuridico risiede nel compito, attribuito all'Arma dei carabinieri di esercitare le funzioni di polizia per mezzo di un'articolazione ordinativa polverizzata sul territorio.

E' per questo che il 92 per cento degli Asgi è sinotticamente attribuito al personale dei reparti di prossimità e di controllo del territorio.

In tale contesto, gli Asgi servono anche a garantire l'elevata mobilità del personale obbligato a frequenti riorganizzazioni della vita familiare, per cui l'assegnazione dell'alloggio si configura come strumento imprescindibile per il trasferimento degli interessati che, pertanto, provvedono a rilasciarlo al momento della cessazione dall'incarico.

Gli Asgi sono assegnati dal comandante di corpo o dal Comando generale dell'Arma al titolare dell'incarico cui sono attribuiti.

Quando l'attribuzione corrisponde ad un incarico per il quale sono presenti più destinatari (ad esempio, sottufficiale addetto al Comando di stazione), l'assegnazione è determinata dall'amministrazione, nell'esercizio della discrezionalità tecnica che le compete, ai militari la cui presenza e reperibilità è ritenuta di maggiore interesse per l'istituzione, in funzione delle specifiche mansioni che assolvono.

Ne consegue che, essendo l'Asgi funzionale all'incarico e non un mero beneficio, non sono previste né istanze, né graduatorie e le situazioni attinenti alla sfera personale e familiare, nonché la condizione economica, sono elementi che possono rilevare solo a parità di altri requisiti.

La cessazione dall'incarico, per qualsiasi motivo, fa decadere dal diritto all'alloggio di servizio. L'occupante che perde il titolo può solamente chiedere una proroga di tre mesi per organizzare le attività di trasloco. Allo scadere della proroga, se l'alloggio non è stato liberato, viene attuata la procedura di recupero coattivo dell'unità abitativa di cui trattasi, con addebito delle spese a carico dell'occupante senza titolo.

Pertanto, gli Asgi sono occupati solo dagli aventi diritto e nessun alloggio è mantenuto "sine titulo".

Taluni alloggi (circa il 9 per cento del parco alloggiativo) sono assegnati in via temporanea, ai sensi dell'art. 365 del citato d.p.r. n. 90/2010, a personale non titolare della carica cui l'unità abitativa è sinotticamente attribuita, quando gli aventi diritto non hanno inte-

resse ad occuparli (proprietari di casa nella sede di servizio, oppure celibi o separati che preferiscono essere accasermati).

Un numero estremamente ridotto (circa 300 unità) è in attesa di assegnazione perché bisognevole di lavori di manutenzione che non vengono eseguiti per carenza di risorse finanziarie da parte del Ministero dell'interno o dei proprietari.

6. Le valutazioni dell'Amministrazione della difesa

6.1. Criticità

In relazione a quanto sopra riportato, l'Amministrazione della difesa ha rilevato le criticità di seguito indicate:

- gli alloggi non occupati perché in attesa dei necessari lavori di sistemazione che, in molti casi, sono semplicemente riconducibili al cambio utenza, sono in numero decisamente eccessivo (4.263). La causa risiede nella insufficienza dei fondi assegnati ai pertinenti capitoli di spesa e la diretta conseguenza è l'immobilizzazione di una parte importante del patrimonio alloggiativo. La situazione, oltre a provocare pesanti ricadute sul personale, si ripercuote sull'economia del sistema, in termini di mancati introiti da canoni di locazione. I mancati introiti sono, ovviamente, sottratti proprio alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, e, così, si dà vita ad un circolo vizioso dal quale non sembra esservi via d'uscita;
- a questo va aggiunto che, in termini di spese, un alloggio vuoto costa più di un alloggio occupato. Nelle realtà condominiali, infatti, la quota di spese di pertinenza degli alloggi non occupati ricade interamente sull'amministrazione;
- il progetto finalizzato alla realizzazione di alloggi "a riscatto" appare un importante ed utile strumento di politica alloggiativa che, tuttavia, non può assorbire le complessive esigenze delle Forze armate. L'alloggio "a riscatto", infatti, va a soddisfare le esigenze di quella parte di personale che, per ragioni di incarico o di anzianità, può ragionevolmente immaginare di non essere esposto ad una particolare mobilità. Tuttavia, per la grande maggioranza, la mobilità rimane una componente essenziale e caratterizzante della vita militare;

- il proliferare delle utenze senza titolo, nel corso degli anni, ha accentuato la sopra menzionata immobilizzazione del patrimonio alloggiativo della Difesa, impedendo, di fatto, l'utilizzo degli alloggi di servizio per il fine per cui sono stati istituiti. Al riguardo, si evidenzia che il d.m. 7 maggio 2014, concernente il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo in dotazione al Ministero della difesa per gli anni 2012-2013, ha ampliato le c.d. "fasce protette", sia per motivi reddituali sia per situazioni di carattere familiare, determinando un innalzamento del numero degli utenti nei confronti dei quali non sarà possibile procedere al recupero dell'immobile;
- l'alienazione degli alloggi di servizio non più utili alle esigenze funzionali della Difesa non sembra progredire in maniera tale da consentire introiti fortemente significativi. Inoltre sussistono difficoltà oggettive, da parte delle Forze armate, per reperire ulteriori unità abitative da alienare, in sostituzione di quelle espunte e/o in via di espunzione;
- per quanto concerne le vendite con il "sistema d'asta", in particolare, sembra che l'iniziativa potrebbe non essere sufficiente a garantire introiti così sostanziosi da consentire all'Amministrazione della difesa di uscire dall'impasse finanziaria che caratterizza la situazione contingente. Ciò senza considerare l'impatto della citata legge finanziaria 2015.

6.2. Gli interventi auspicabili

Per quanto sopra indicato, l'Amministrazione della difesa riterrebbe auspicabile intervenire nei termini seguenti:

- elaborazione di un piano dettagliato da discutere con il Mef, volto a dimostrare come sia possibile - in un arco temporale limitato - avviare un ciclo virtuoso che, passando per la sistemazione degli alloggi, sollevi l'Amministrazione della difesa dagli oneri passivi derivanti da spese condominiali, quota parte della Tasi, ecc. e, contestualmente, consenta l'introito di nuovi canoni;
- potenziamento degli organi tecnici del Genio delle varie Forze armate, al fine di eseguire lavori in economia, valorizzando risorse, capacità e professionalità interne alle Forze armate;
- individuazione di ulteriori spazi per l'avvio di progetti qualificanti, quale quello intrapreso dall'Esercito sulla città di Roma (la citata realizzazione di n. 720 alloggi nella

cittadella militare della Cecchignola), sulla base di un approfondito studio delle esigenze alloggiative in ambito nazionale;

- trasformazione in alloggi di servizio gratuiti connessi all'incarico (Asgi) degli alloggi di servizio (Asi) tassativamente assegnati a titolari di incarichi, da individuare a cura delle Forze armate, che soddisfacendo i requisiti dell'art. 363, c. 2, del Tuom, garantirebbero la diretta strumentalità tra l'alloggio e la funzione assolta, eliminando il rischio di nuovi "sine titolo";
- coinvolgimento di Difesa Servizi s.p.a. nella gestione del patrimonio alloggiativo;
- valutazione di un differente approccio nei confronti dei "sine titolo protetti", ovvero:
 - procedere alla vendita degli alloggi occupati, anche della sola "nuda proprietà";
 - trasferire, comunque, i nuclei familiari in alloggi meno "strategici" per le Forze armate, così da consentire il recupero delle unità abitative che meglio soddisfano le esigenze istituzionali della Difesa.

7. Le valutazioni della Corte dei conti

Da quanto sino ad ora analizzato, gli aspetti del problema che appaiono maggiormente significativi sono i seguenti:

- a. *utenze occupate "sine titolo"*: il loro proliferare negli anni ha impedito l'utilizzo ai fini istituzionali di una consistente quota del patrimonio alloggiativo della Difesa (quasi il 25 per cento del patrimonio immobiliare). L'intenzione dell'Autorità politica di recuperare tali alloggi è stata frenata dal d.m. 7 maggio 2014 che ha ampliato le c.d. "fasce protette", incrementando di fatto il numero degli utenti nei cui confronti non sarà possibile procedere al recupero dell'immobile. Ciò appare paradossale: nel momento in cui maggiore è la necessità, sia sociale che istituzionale, di alloggi di servizio da assicurare al personale di carriera o a lunga ferma, il problema dei "sine titolo" - fatta salva la necessità di valutare situazioni particolari contingenti - non può che trovare soluzione mediante il recupero ai fini di tali alloggi.

In tale contesto, va valutata anche l'opportunità di istituire anche per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica la categoria degli Asgi, a similitudine di quanto avviene nell'Arma dei carabinieri, al fine di contenere, se non eliminare del tutto per il futuro, il fenomeno;

b. *utenze non occupate perché in attesa di lavori straordinari di ristrutturazione per cambio di assegnatario*: l'insufficienza dei fondi assegnati sul pertinente capitolo di spesa, ormai riconducibili solo alla quota parte del 50 per cento degli introiti degli affitti, sta determinando un circolo vizioso dal quale si rischia di non poter più uscire perché il numero di tali utenze è destinato ad aumentare in relazione al *turn over* degli assegnatari.

L'immobilizzazione di un'altra notevole quota del patrimonio immobiliare (un altro 25 per cento) determina, peraltro, una situazione molto grave, in quanto, oltre a non poter soddisfare con il patrimonio disponibile le esigenze dell'organizzazione militare, si fa carico all'amministrazione, quindi, allo Stato, degli oneri condominiali e delle imposte che gravano sugli immobili (Ici, Imu, Tasi). In tale quadro, è assolutamente indispensabile che la Difesa affronti il problema con il Mef al fine di:

- poter destinare, *una tantum*, una quota parte delle proprie risorse, o meglio risorse aggiuntive, per sanare la situazione e rendere fruibili i 4.263 alloggi in atto non utilizzabili, in modo che gli introiti dei canoni, il cui volume, peraltro, verrebbe incrementato dal numero degli immobili concessi al personale, siano sufficienti ad affrontare le spese di ristrutturazione connesse al normale *turn over*;
- rivedere, anche mediante uno strumento legislativo, la problematica delle imposte gravanti sugli alloggi sfitti, per evitare partite di giro che danneggino il bilancio della Difesa;

c. *obiettivo di portare il patrimonio immobiliare da 16.812 a 45.847 unità*: esso appare nella presente situazione velleitario, atteso che, dall'entrata in vigore della l. n. 244/2007, è stato possibile avviare soltanto un progetto per la realizzazione di 720 alloggi nella capitale, progetto allo stato delle cose reso impraticabile dalle previsioni della legge di stabilità 2015, che ha disposto la non riassegnazione ai capitoli della Difesa degli importi introitati dalle alienazioni.

Oltre alle esigenze complessive, appare necessario rivedere, con ottica pragmatica, sia la concreta possibilità di realizzare la vendita degli alloggi individuati, che non appare procedere speditamente, sia le modalità del "sistema d'asta" che non viene facilitato dagli innumerevoli passaggi procedurali previsti;

d. *progetto finalizzato alla realizzazione di alloggi "a riscatto"*: anche questo appare, ad una prima valutazione, un contenitore vuoto, in quanto il progetto, pur valutato dalla Di-

fesa un importante ed utile strumento di politica alloggiativa, non ha prodotto, a distanza di quasi otto anni dalla sua approvazione, alcun risultato;

- e. *coinvolgimento di Difesa Servizi s.p.a.*: appare interessante l'idea di Smd di coinvolgere Difesa Servizi nella gestione degli alloggi. Istituita, come sopra detto, la categoria degli Asgi, il resto degli alloggi potrebbe essere attribuito alla società in questione che, organo *in house*, potrebbe assicurare un utilizzo economico del patrimonio alloggiativo.

In sintesi, si ritiene che il problema degli alloggi di servizio richieda un'attenzione adeguata alla necessità di soddisfare le esigenze organizzative delle Forze armate; il che può avvenire riattivando il circuito virtuoso tracciato dalla l. n. 244/2007 per utilizzare al meglio, ed ai soli interessi istituzionali, il patrimonio abitativo esistente e, se possibile, incrementandolo.

CAPITOLO IV

Conclusioni e raccomandazioni

Il problema degli alloggi di servizio per il personale delle Forze armate, come emerge dalla abbondante legislazione che è stata prodotta sull'argomento e dalla difficoltà di affrontare alcune questioni che negli anni si sono aggravate (valga per tutte il fenomeno dei "sine titolo") presenta una serie di complessità dovute al suo intrecciarsi con aspetti di ordine sociale ed economico, ma resta di grande rilevanza per l'organizzazione ed il personale militare, specie dopo la trasformazione dello strumento militare da esercito di leva in esercito composto da volontari di carriera o a lunga ferma.

L'analisi della situazione attuale che vede oltre la metà degli alloggi esistenti (50,2 per cento, pari al numero di 8.453) indisponibili per il loro naturale impiego, sia perché occupati "sine titolo", sia perché in attesa di lavori di ripristino, delinea una situazione decisamente grave che necessita di interventi chiari e precisi. Ciò, in particolare, ove si consideri che gli alloggi occupati "sine titolo" sottraggono preziose risorse al personale che in questo momento è in servizio ed affronta le difficoltà connesse allo svolgimento dei compiti operativi. Gli alloggi liberi ed in attesa di ripristino rappresentano, inoltre, anche una perdita economica per l'amministrazione connessa al mancato introito del canone ed alla necessità di versare le imposte sugli immobili dovute dai proprietari.

La l. n. 244/2007, espressione della volontà di risolvere il problema, e le norme ad essa conseguenti, avevano tracciato un percorso che, partendo da una precisa individuazione delle esigenze e meglio disciplinando le categorie degli alloggi di servizio, aveva avviato un circolo virtuoso che, attraverso:

- lo sblocco delle azioni di recupero coattivo degli alloggi indebitamente occupati;
- l'individuazione delle fonti di finanziamento, sia per la realizzazione di nuovi alloggi (vendita di almeno tremila unità immobiliari non più funzionali alle esigenze istituzionali, quota parte dei canoni dovuti dagli assegnatari), sia per la manutenzione e la messa in esercizio di quelli in attesa di lavori,

ha consentito la predisposizione di un programma pluriennale idoneo a soddisfare le esigenze individuate.

In effetti, alle previsioni di legge sono seguiti alcuni concreti esiti.

In primo luogo, l'Autorità politica ha manifestato l'intenzione di recuperare gli alloggi detenuti da utenti "sine titolo", pur con una calibrata prudenza connessa alla opportunità di non liberare alloggi in carenza di risorse per il ripristino, indispensabile per una riassegnazione ad utenti aventi titolo, al fine di non aggravare la perdita economica per l'amministrazione.

In secondo luogo, il Ministero della difesa ha avviato l'alienazione dei tremila alloggi previsti dalla norma. Nei primi tre anni (2012, 2013, 2014) sono stati venduti 538 alloggi ed i proventi delle vendite (77 milioni di euro) sono stati riassegnati ai pertinenti capitoli dell'esercizio 2014.

Con tale somma è stato ripristinato un numero rilevante di alloggi di servizio ed è stato avviato un progetto per la realizzazione di 720 alloggi nella capitale, con un impegno stimato di 140 milioni di euro.

La legge di stabilità per il 2015 ha, però, interrotto il ciclo virtuoso, in quanto non solo ha previsto la non riassegnabilità allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa dei proventi delle vendite, ma ha imposto al citato dicastero di assicurare, anche attraverso la dismissione di immobili in uso, inclusi quelli di carattere residenziale, la realizzazione di introiti tali da determinare entrate non inferiori a 220 milioni di euro nel 2015 ed a 100 milioni di euro negli anni 2016 e 2017. Nelle more del versamento all'entrata del bilancio dello Stato dei predetti proventi, gli importi sopra indicati saranno accantonati e resi indisponibili, in termini di competenza e cassa, nell'ambito delle spese del dicastero, in maniera tale da assicurare comunque una pari riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

La detta previsione di legge, in sintesi, ha completamente eliminato le risorse per la realizzazione di nuovi alloggi ed ha ridotto alle risorse provenienti dai canoni di locazione (peraltro nel limite del 50 per cento) i fondi per la manutenzione degli alloggi liberi da riassegnare.

La situazione che si è determinata appare di stallo.

Si può innanzi tutto convenire, in linea di massima, con le valutazioni dell'Amministrazione della difesa⁷, di cui, peraltro, si deve apprezzare la tempestività con la quale ha affrontato e risolto la problematica degli alloggi di rappresentanza, già ridotti a sei. Ciò anche se il contenimento della spesa pubblica è stato solo teorico perché, man-

⁷ Vedasi cap. III, par. 5.

cando i fondi per le ristrutturazioni, da questi alloggi devono ancora essere estrapolate le aree di rappresentanza.

Gli aspetti del problema che appaiono maggiormente significativi ai fini di una valutazione e per i quali possono essere formulate raccomandazioni, sono i seguenti:

a. *utenze occupate "sine titolo"*: il loro proliferare negli anni ha impedito l'utilizzo ai fini istituzionali di una consistente quota del patrimonio alloggiativo della Difesa (quasi il 25 per cento del patrimonio immobiliare). L'intenzione dell'Autorità politica di recuperare tali alloggi è stata frenata dal d.m. 7 maggio 2014 che ha ampliato le c.d. "fasce protette", incrementando di fatto il numero degli utenti nei cui confronti non sarà possibile procedere al recupero dell'immobile. Ciò appare paradossale: nel momento in cui maggiore è la necessità, sia sociale che istituzionale, di alloggi di servizio da assicurare al personale di carriera o a lunga ferma, il problema dei "sine titolo" - fatta salva la necessità di valutare situazioni particolari contingenti - non può che trovare soluzione mediante il recupero ai fini di tali alloggi.

In tale contesto, va valutata anche l'opportunità di istituire anche per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica la categoria degli Asgi, a similitudine di quanto avviene nell'Arma dei carabinieri, al fine di contenere, se non eliminare del tutto per il futuro, il fenomeno;

b. *utenze non occupate perché in attesa di lavori straordinari di ristrutturazione per cambio di assegnatario*: l'insufficienza dei fondi assegnati sul pertinente capitolo di spesa, ormai riconducibili solo alla quota parte del 50 per cento degli introiti degli affitti, sta determinando un circolo vizioso dal quale si rischia di non poter più uscire perché il numero di tali utenze è destinato ad aumentare in relazione al *turn over* degli assegnatari.

L'immobilizzazione di un'altra notevole quota del patrimonio immobiliare (un altro 25 per cento) determina, peraltro, una situazione molto grave, in quanto, oltre a non poter soddisfare con il patrimonio disponibile le esigenze dell'organizzazione militare, si fa carico all'amministrazione, quindi, allo Stato, degli oneri condominiali e delle imposte che gravano sugli immobili (Ici, Imu, Tasi). In tale quadro, è assolutamente indispensabile che la Difesa affronti il problema con il Mef al fine di:

- poter destinare, *una tantum*, una quota parte delle proprie risorse, o meglio risorse aggiuntive, per sanare la situazione e rendere fruibili i 4.263 alloggi in atto non uti-

lizzabili, in modo che gli introiti dei canoni, il cui volume, peraltro, verrebbe incrementato dal numero degli immobili concessi al personale, siano sufficienti ad affrontare le spese di ristrutturazione connesse al normale *turn over*;

- rivedere, anche mediante uno strumento legislativo, la problematica delle imposte gravanti sugli alloggi sfitti, per evitare partite di giro che danneggino il bilancio della Difesa;

c. *obiettivo di portare il patrimonio immobiliare da 16.812 a 45.847 unità*: esso appare nella presente situazione velleitario, atteso che, dall'entrata in vigore della l. n. 244/2007, è stato possibile avviare soltanto un progetto per la realizzazione di 720 alloggi nella capitale, progetto allo stato delle cose reso impraticabile dalle previsioni della legge di stabilità 2015, che ha disposto la non riassegnazione ai capitoli della Difesa degli importi introitati dalle alienazioni.

Oltre alle esigenze complessive, appare necessario rivedere, con ottica pragmatica, sia la concreta possibilità di realizzare la vendita degli alloggi individuati, che non appare procedere speditamente, sia le modalità del "sistema d'asta" che non viene facilitato dagli innumerevoli passaggi procedurali previsti.

d. *progetto finalizzato alla realizzazione di alloggi "a riscatto"*: anche questo appare, ad una prima valutazione, un contenitore vuoto, in quanto il progetto, pur valutato dalla Difesa un importante ed utile strumento di politica alloggiativa, non ha prodotto, a distanza di quasi otto anni dalla sua approvazione, alcun risultato;

e. *coinvolgimento di Difesa Servizi s.p.a.*: appare interessante l'idea di Smd di coinvolgere Difesa Servizi nella gestione degli alloggi. Istituita, come sopra detto, la categoria degli Asgi, il resto degli alloggi potrebbe essere attribuito alla Società in questione che, organo *in house*, potrebbe assicurare un utilizzo economico del patrimonio alloggiativo.

In sintesi, si ritiene che il problema degli alloggi di servizio richieda un'attenzione adeguata alla necessità di soddisfare le esigenze organizzative delle Forze armate; il che può avvenire riattivando il circuito virtuoso tracciato dalla l. n. 244/2007 per utilizzare al meglio, ed ai soli interessi istituzionali, il patrimonio abitativo esistente e, se possibile, incrementandolo.

...in modo che gli interessi dei cittadini e del volontariato, verrebbe in-
crementato dal numero degli amministratori concessi al personale, siano sufficienti ad
affrontare le spese di ristrutturazione consentite al normale tasso di
...anche mediante uno strumento legislativo, la possibilità delle imprese
...per evitare perdite di giro che danneggino il bilancio
...della Ditta;

...di poter il trattamento imprevisto da 18.813 a 52.847 unità, caso appare nella
...dalla legge n. 344/2007, e
...progetto per la realizzazione di 120 alloggi nella ca-
...della legge di
...la non trasposizione in capo della Ditta degli impo-
...dalla legge n. 344/2007, e
...della legge n. 344/2007, e
...della legge n. 344/2007, e

Allegato n. 1

(Disegno di legge n. 351 del 18 ottobre 1979)

...progetto finanziario alla ristrutturazione...
...prima valutazione, un contratto...
...se un impianto ed uno strumento di...
...distanza di quasi otto anni dalla...
...e conseguimento di Ditta...
...Ditta servizi nella gestione degli alloggi...
...Agli, il resto degli alloggi potrebbe essere attribuito alla Società...
...po in house, potrebbe assicurare un ritorno economico del patrimonio...
...In sintesi, si ritiene che il problema degli alloggi di servizio richiede un...
...questa alla necessità di soddisfare le esigenze organizzative delle forze armate e che può
...svuotare restituendo il credito virtuoso tassato dalla l. n. 344/2007 per restituire al me-
...gli, ed in tali termini istituzionali, il patrimonio esistente e, se possibile,
...incrementandolo.

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 351)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ORLANA, AMADEO, FALLUCCHI, PASTORINO
e DE GIUSEPPE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 1979

Accesso alla proprietà della casa per il personale militare

ONOREVOLI SENATORI. Più volte in sede parlamentare è stato sottolineato il grave problema degli alloggi per il personale militare. Sin dal 1958, e precisamente in sede di discussione della legge delega 21 marzo 1958, n. 447 (sulla disciplina della cessione in proprietà di alloggi costruiti o da costruire a totale carico o con il contributo dello Stato), Parlamento e Governo non mancarono di rilevare concordemente lo stato di disagio degli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate per quanto concerne la possibilità di ottenere l'assegnazione in proprietà od in locazione semplice di alloggi costruiti nel quadro delle varie norme legislative sull'edilizia popolare ed economica.

In quella occasione, e cioè nella seduta del Senato in data 21 marzo 1958, il Governo ritenne di dover accettare il seguente ordine del giorno:

« 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 n. 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 »;

nonchè di prendere formale impegno affinché gli ufficiali ed i sottufficiali potessero concorrere con i criteri di preferenza alla assegnazione di alloggi INCIS, dell'allora Istituto autonomo per le case popolari e di altri enti.

Successivamente, varie iniziative parlamentari (proposte di legge, interrogazioni, eccetera) hanno ancora posto in rilievo il problema e la necessità di una sua integrale soluzione.

Anche recentemente, il Presidente del Consiglio, nell'illustrare al Parlamento la relazione sul programma dell'attuale Governo, ha posto tra gli obiettivi prioritari ed indilazionabili quello costituito dal problema casa.

L'Amministrazione della difesa, che da molti anni persegue la soluzione di tale pressante problema, che incide e condiziona la stessa funzionalità delle Forze armate, ha

TIPOGRAFIA DEL SENATO (60)-234

LEGISLATURA VIII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

già esposto nell'ultimo Libro Bianco (edizione 1977) i propri intendimenti, che possono così riassumersi:

un provvedimento per la costruzione di nuovi alloggi demaniali in base ad un piano decennale per una spesa complessiva di lire 300 miliardi, atto a consentire la copertura di parte delle esigenze globali prospettate. Tale provvedimento è già stato promulgato nell'agosto 1978 (legge n. 497 del 1978) e si spera possa conseguire benefici risultati nel campo degli alloggi di servizio;

un provvedimento volto ad agevolare, a favore dei militari, l'accesso alla proprietà della casa mediante la concessione di prestiti trentacinquennali a basso tasso di interesse che, integrati da una anticipazione sull'indennità di buonuscita già maturata, vengano specificamente vincolati alla costruzione o all'acquisto di un alloggio economico.

Secondo l'Amministrazione militare le scelte indicate si rendevano necessarie per due ragioni. La prima riguardava la pronta disponibilità di alloggi, indispensabili per mettere ufficiali e sottufficiali in condizioni di svolgere i propri uffici presso le sedi di servizio; la seconda si riferiva alla volontà di superare le difficoltà che finora hanno impedito ai militari di trarre un apprezzabile beneficio dai provvedimenti previsti dalla legislazione in vigore sull'edilizia economica e popolare.

La politica della casa praticata dalla Difesa si era infatti basata nel passato sulla assegnazione di alloggi demaniali, concessi di massima al personale obbligato a risiedere sul posto. Altri alloggi, non demaniali, ma costruiti in base ad accordi intercorsi con l'Istituto nazionale delle case per gli impiegati dello Stato (INCIS), venivano assegnati ai militari destinati alle sedi interessate per tutta la durata della destinazione medesima.

La recente indagine conoscitiva svolta dalla Commissione difesa della Camera dei deputati ha posto in evidenza i limiti di questa impostazione e la necessità di prevedere più adeguati provvedimenti in questa materia. Tali limiti si riferiscono essenzialmente alla circostanza dell'obbligato rilascio da

parte dei militari degli alloggi demaniali e dei cosiddetti ex-INCIS al momento della cessazione del servizio.

In considerazione della estrema difficoltà a reperire sul mercato alloggi a fitto equo, i militari collocati in ausiliaria o in congedo per limiti di età si sono sempre più opposti agli sfratti intimati dall'Amministrazione, creando una insostenibile situazione nei riguardi di quei loro colleghi in servizio che si aspettano di usufruire di analogo beneficio. Dai dati pubblicati sul Libro Bianco, risulta che gli alloggi demaniali e i cosiddetti alloggi ex-INCIS sono in totale 17.534, dei quali 11.666 per l'Esercito e rispettivamente 2.923 e 2.945 per la Marina e per l'Aeronautica.

Circa un sesto di questi alloggi è tuttora occupato da militari non più in servizio, che, in mancanza di altre abitazioni, permangono in essi in attesa di una diversa sistemazione. Calcolando in 67.000 unità circa le famiglie degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate, dedotti gli alloggi demaniali ed ex-INCIS disponibili, risulta che il fabbisogno effettivo di abitazioni si aggira intorno alle 50.000 unità. Posto in questi termini, il problema della casa ai militari non sembra risolvibile, a parte il miglioramento della situazione nel settore alloggi di servizio, conseguente alla piena attuazione della legge n. 497 del 1978. A tale proposito, anche la Commissione difesa della Camera dei deputati aveva manifestato notevoli perplessità. L'ordine del giorno proposto, nella seduta del 28 luglio 1978, dal Presidente *pro tempore*, a conclusione dell'esame del prefato disegno di legge, espone chiaramente l'esigenza di concludere rapidamente la predisposizione di idonee proposte volte ad assicurare ai militari parità di diritti con i dipendenti civili dello Stato in materia di abitazione, l'ammissione al godimento degli alloggi a carattere economico, l'accesso alla proprietà della casa.

L'orientamento dettato in tale circostanza dalla Commissione parlamentare risulta chiaro:

programmare la costruzione di alloggi di servizio da concedere all'incarico ed a rotazione per soddisfare le esigenze di mo-

LEGISLATURA VIII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bilità delle Forze armate, mediante l'attuazione di un piano decennale;

predisporre norme che consentano ai militari di beneficiare di agevolazioni nell'ambito del piano decennale dell'edilizia pubblica.

La costruzione degli alloggi di servizio sancita dalla citata legge n. 497 del 1978 è stata già finalizzata in base alle esigenze delle Forze armate ed il relativo programma è stato comunicato alle Camere, alle quali verrà anche periodicamente trasmessa una relazione sullo stato di attuazione della legge. Per la realizzazione di detti alloggi è stata data all'Amministrazione della difesa un'ampia facoltà di intervento, potendosi acquistare abitazioni già fabbricate da destinare alle più urgenti necessità. È previsto che gli alloggi di servizio vengano ceduti per prefissati periodi dietro il corrispettivo di un canone sociale sulla base di procedimenti disciplinati da un regolamento di esecuzione in corso di emanazione a cura della Difesa.

La predetta legge, inoltre, attraverso l'applicazione di norme transitorie che hanno in pratica sottratto alla disponibilità dell'Amministrazione della difesa gli alloggi EX-INCIS, anticipava il successivo provvedimento concernente l'accesso dei militari all'alloggio in proprietà.

Spettava quindi al Governo predisporre, su queste premesse, la legge per la casa ai militari; non essendosi tuttavia provveduto a tale incombenza, i proponenti hanno ritenuto di avanzare il seguente disegno di legge.

Con esso si intende in sintesi consentire l'accesso alla proprietà della casa a tutti i militari (purché in possesso di determinati titoli), anche a quelli cioè che non dispongono di risorse finanziarie al di fuori dello stipendio.

Il disegno di legge, partendo dal presupposto che:

difficilmente i militari potranno accedere ai benefici della legge n. 457 del 1978 nella sua veste attuale;

i 24 milioni di lire previsti dalla citata legge, senza altre disponibilità immediate, non sono sufficienti per lo scopo per il quale vengono concessi;

i militari, generalmente, non dispongono delle suddette « disponibilità immediate extra stipendio »,

prevede di:

ampliare la portata della legge n. 457 del 1978 con uno stanziamento *ad hoc* da destinare esclusivamente ai militari;

integrare il mutuo ottenuto attraverso la legge n. 457 del 1978 mediante un adeguato prestito concesso dalle Casse militari;

ottenere allo stesso scopo l'anticipazione della richiesta di buonuscita maturata.

Con tali presupposti, si è provveduto alla elaborazione del presente disegno di legge, uniformandosi ai seguenti, ulteriori criteri principali:

rielaborare la precedente proposta della Difesa alla luce dei più recenti provvedimenti di legge emanati, quali:

legge 5 agosto 1978, n. 457 (piano decennale per l'edilizia residenziale);

legge 16 ottobre 1975, n. 492 (cooperative edilizie per i militari);

legge 18 agosto 1978, n. 497 (costruzione di alloggi di servizio);

prevedere gli strumenti di connessione del disegno di legge della Difesa con il piano decennale governativo (legge n. 457 del 1978);

incrementare, riunificandole, le strutture ed i compiti delle Casse ufficiali, nonché le loro attuali possibilità di concessione di prestiti, sia in entità di somme erogate che in numero, mediante un adeguato contributo dello Stato, per consentire agli iscritti di poter disporre, a basso tasso di interesse, di una somma integrativa del predetto mutuo edilizio che consenta di partecipare a cooperative tra militari o acquistare un alloggio di tipo economico;

prevedere la concessione dell'anticipo sull'indennità di buonuscita per permettere al mutuante di integrare il mutuo previsto dal piano decennale (lire 24 milioni, insufficienti per acquistare un alloggio), o quello concesso dalle Casse ufficiali.

LEGISLATURA VIII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sulla base di quanto precede, il disegno di legge risulta così articolato:

comunicazione da parte del Ministro della difesa al Governo delle esigenze alloggiative globali delle Forze armate;

precisazione di tali esigenze al CIPE, perchè ne tenga conto nell'assegnazione dei finanziamenti alle Regioni previsti dalla legge n. 457 del 1978;

stanziamento presso la Cassa depositi e prestiti, per la durata di dieci anni, di lire 3 miliardi annui quale contributo per il pa-

gamento degli interessi alle cooperative militari finanziate ai sensi della predetta legge;

possibilità di corrispondere, da parte delle Casse ufficiali e sottufficiali, un prestito a tasso agevolato per contribuire alle spese di costruzione della casa.

A tal fine è stata prevista in seno al disegno di legge stesso la ristrutturazione delle Casse ufficiali e sottufficiali, onde consentire l'istituzione di un organo legittimato a gestire il fondo casa.