



CONSIGLIO CENTRALE DI RAPPRESENTANZA

COMPARTO DIFESA

X Mandato

DELIBERA n. 40/2009

OGGETTO: Schema di Decreto Ministeriale recante il Regolamento per la realizzazione del programma infrastrutturale di alloggi di servizio, di cui all'articolo 2, comma 629, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008).

IL CO.CE.R.

VISTO: l'ordine del giorno;

VISTO: l'art. 2, comma 629, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008);

TENUTO CONTO: che il Co.Ce.R. Comparto Difesa è stato chiamato ad esprimere un parere di merito sul schema in oggetto, dalle Commissioni Parlamentari competenti;

DELIBERA

1. Di approvare l'annesso documento;
2. Di chiedere al Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa di voler intraprendere le azioni di competenza volte alla modifica dello schema in oggetto ed alla acquisizione di un nuovo parere da parte del COCER per i motivi indicati nel documento annesso nonché di volere inviare il documento annesso alle Commissioni Parlamentari competenti;
3. Di inviare la presente delibera a stralcio del verbale.

Presenti: 23
Votanti: 23
Favorevoli: 22
Contrari: 0
Astenuiti: 1

La presente delibera viene approvata a maggioranza in data 17 novembre 2009.

IL SEGRETARIO
(Mar. Ca. Enrico CAMERIERE)

IL PRESIDENTE
(Gen. C.A. Domenico ROSSI)



CONSIGLIO CENTRALE DI RAPPRESENTANZA COMPARTO DIFESA

X Mandato

PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE RECANTE IL REGOLAMENTO PER LA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURALE DI ALLOGGI DI SERVIZIO, DI CUI ALL'ARTICOLO 2, COMMA 629, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N.244 (LEGGE FINANZIARIA 2008).

PREMESSA

L'articolo 2 della legge finanziaria 2008 dispone ai commi 627, 628 e 629, rispettivamente che:

- Il Ministero della Difesa predisponga un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio di cui all'articolo 5, primo comma, della Legge 18 agosto 1978, n.497, che concerne i fabbricati realizzati su aree all'interno di basi, impianti, installazioni militari o posti al loro diretto e funzionale servizio, considerati a tutti gli effetti di legge infrastrutture militari;
- Il Ministero della Difesa procede all'individuazione di tre categorie di alloggi di servizio, tra le quali viene ricompresa la categoria di alloggi a riscatto, e provvede all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà degli alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali, in numero non inferiore a tremila assicurando la permanenza negli alloggi dei conduttori delle unità immobiliari e delle vedove con basso reddito familiare, non superiore a quello determinato annualmente con decreto del Ministro della Difesa recante il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, della Legge n.537 del 1993;
- Il Ministero della Difesa con proprio decreto, da adottarsi negli otto mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008, predispose il regolamento di attuazione del suindicato programma pluriennale. Sullo schema di regolamento è sentito il COCER e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il COCER è oggi invitato ad una valutazione sugli atti di Governo 137 e 138 recanti per oggetto rispettivamente "Schema di decreto Ministeriale concernente il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008" e "Schema di decreto Ministeriale recante regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare. Altresì, è invitato ad illustrare la propria opinione in merito a due atti tra loro collegati: lo schema di decreto di citato all'articolo 9, comma 7, della legge 537 del 1993 relativamente al piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008 e lo schema di decreto ministeriale relativamente al comma 629 dell'articolo 2 della precitata Legge Finanziaria.

Il decreto ministeriale in oggetto deriva come noto dalla Legge 244 del 24/12/2007 commi 627 e seguenti. Tale Legge non ha rappresentato la panacea di tutti i mali relativi alla problematica alloggiativa del personale militare, ma indubbiamente rappresenta il caposaldo per uscire da una situazione di stallo quale era nell'anno di emanazione della Legge. Non si può, infatti, non considerare come tale Legge abroghi gli effetti della precedente Legge cosiddetta "di cartolarizzazione" e disponga, al fine di avviare una reale politica alloggiativa, la vendita di più di 3.000 alloggi non più funzionali alle Forze Armate nonché preveda il rientro quasi totale dei ricavi nell'ambito del budget della Difesa ai fini di avviare un processo di acquisto / ristrutturazione di immobili a favore del personale militare.

Ne consegue l'importanza del provvedimento sia in relazione alle aspettative del personale sia tenuto anche conto della contingente situazione che vede lievitare i trattamenti economici del personale in misura minimale rispetto alle reali esigenze.

Il 30 dicembre 2008 il COCER aveva ricevuto copia del decreto Ministeriale e su tale copia aveva espresso parere negativo notando come gli aspetti politico sociali più importanti venivano sottratti alla trattazione e al giudizio della Rappresentanza Militare con un tecnicismo giuridico discutibile e travalicando il portato normativo. Ciò, con specifico riferimento a due aspetti di carattere pregiudiziale: la completa assenza di un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio, espressamente previsto dal comma 627 della Legge finanziaria, nonché per la mancanza nel decreto dell'elenco degli alloggi da alienare che veniva rinviato ad un ulteriore D.M.. In particolare, all'epoca il decreto non aveva annesso il programma pluriennale per la costruzione e l'acquisto e la ristrutturazione espressamente previsto dal comma 627 della legge finanziaria per il 2008, che non veniva delineato nemmeno nelle sue linee guida. Lo schema del D.M. si limitava, infatti, a classificare unicamente gli alloggi in tre categorie, come peraltro, già indicato dalla legge. Nulla veniva indicato, anche, sulla quantità di risorse da allocare per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione degli alloggi, sui tempi di realizzazione del piano, sulla individuazione delle aree geografiche dell'intervento, sulle tipologie di alloggi da costruire e sulla loro ripartizione. Ciò, di fatto, sottraeva prerogative alla Rappresentanza Militare, rimandando le successive decisioni di natura tecnica ed operativa ai singoli Stati Maggiori di ciascuna Forza Armata. Siamo convinti che non fosse questa la "ratio" della norma, né tantomeno il volere originario del legislatore, nella certezza che quest'ultimo volesse intendere che per la determinazione delle linee guida di tale piano infrastrutturale fosse determinante il fattivo contributo di pensiero del COCER. Non condividiamo, inoltre, la scelta operata, nella bozza del D.M., di rinvio ad ulteriore D.M. per l'individuazione di alloggi da alienare, per le medesime considerazioni sopra espresse. Ciò in quanto, dalla vendita degli alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali dovrebbero derivare le risorse di primo e immediato utilizzo per il decollo del piano infrastrutturale. Non appare, quindi, ininfluyente conoscere le scelte operate su tale versante, per capire con quante e quali possibilità di successo possa partire la nuova fase di edilizia abitativa del settore.

Illustrato il quadro di riferimento non possiamo non sottolineare come:

- La tesi sostenuta dal COCER veniva evidenziata dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 7 maggio 2009 che infatti chiedeva copia del Piano predisposto quale documento essenziale per l'adozione del regolamento;
- A seguito di tale rilievo del Consiglio di Stato il Gabinetto forniva il programma pluriennale in questione, nonché uno schema di regolamento, modificato in più parti rispetto alla prima stesura. Entrambi i documenti sono stati trasmessi al Consiglio di Stato senza che sia stato chiesto un ulteriore parere del COCER.

Ciò peraltro determina che, al di là della irritualità della procedura seguita dal dicastero della Difesa in ordine alla presentazione dell'atto del Governo, vi sia l'impossibilità di considerare quale parere del COCER quello emesso in data 18 marzo 2009, stante la diversità del D.M. e l'allora mancanza del piano;

- L'ultimo parere del Consiglio di Stato dell'8 ottobre 2009 che ha espresso parere favorevole "subordinatamente all'accoglimento di talune osservazioni", ad esempio evidenziando "alcuni profili di contraddittorietà" per quanto concerneva gli alloggi a riscatto non ha avuto riscontro nel testo inviato a questa Commissione.

Ciò premesso sotto un piano metodologico ed entrando nel merito di carattere generale, si sottolinea altresì che la programmazione pluriennale prevede la costruzione di 51.642 alloggi di cui 40.000 nel giro dei prossimi 10 anni e i successivi senza un arco di tempo definito, ipotizzando comunque il completo soddisfacimento nell'arco dei prossimi 15 anni ed una spesa totale di circa 5,7 miliardi di euro. Peraltro la copertura finanziaria di tale piano appare unicamente ipotetica, senza che ad esempio sussista nemmeno una stima dei presumibili introiti derivanti dagli alloggi da alienare.

In tal senso non si riesce a valutare la possibilità effettiva della realizzazione del programma tenuto conto che al di là delle risorse derivanti dall'alienazione, comunque non definite, e fatto salvo il ricavato del 20% dei canoni demaniali, non vi sono certezze di finanziamenti, ma si ipotizzano unicamente soluzioni alternative, quali ad esempio il "project financing" e le permuta; ciò senza che sia accordata la necessaria - a nostro avviso - preferenza per lo strumento cooperativo (edilizia agevolata fra militari) che solo consente di coniugare per il personale interessato, immediate certezze giuridiche e massima economia, visto che non prevede intermediari di sorta. In tal senso, laddove si voglia dare certezza al personale che si voglia perseguire tale obiettivo, il piano dovrebbe essere integrato con la definizione delle aree di sedime militari da destinare a tale ultima esigenza.

È evidente che, a fronte di un'esigenza primaria quale la possibilità di avere un alloggio, sussiste la difficoltà per il personale del reperimento delle risorse necessarie a tale scopo. In tale quadro non si adottano linee di credito per gli acquirenti selezionando così, a monte, chi può acquistare, chi non può acquistare e chi, per effetto di una mancata risposta, perderà il diritto all'alloggio senza avere alcuna alternativa. Sussiste, pertanto, la necessità di attivare effettivamente il "Fondo Casa" - già previsto dall'articolo 13, comma 4, legge 724/1994,- che consentirebbe la possibilità per il personale del Ministero della Difesa di attingere a mutui agevolati per l'acquisto o la costruzione della prima casa di proprietà; ovvero per la concessione di mutui agevolati per l'estinzione di altri mutui ipotecari, per la prima casa, già accesi dal personale e in corso di ammortamento. In tal senso, vi è necessità di un richiamo nell'ambito del regolamento tenuto conto che tale fondo istituito nel 1994, non ha ancora prodotto alcun risultato, senza alcuna spiegazione né sui motivi degli impedimenti di fatto, né per quel che concerne l'impiego delle risorse relative.

In relazione a quanto esposto appare necessario che codesta Commissione faccia da tramite nei confronti del Ministero affinché venga acquisito il parere del COCER sul testo definitivo, non potendosi considerare valido quello acquisito essendo cambiato il testo di riferimento, ivi compresa la disponibilità del Piano. Ciò fermo restando che al momento appare negativamente sussistere una reale copertura finanziaria al progetto nonché la possibilità di conoscere la realtà degli alloggi da vendere e i conseguenti presumibili ricavi.

Ove ciò non si realizzasse, si travalicherebbe lo spirito informatore della norma, sottraendo di fatto, se non di diritto gli aspetti più importanti alla trattazione, al giudizio e, quindi, al concreto e fattivo contributo della Rappresentanza Militare.

ANALISI TECNICA

Evidenziato quanto e andando all'esame dello schema, rileviamo quanto segue

1. Si ritiene opportuno chiarire, al di là di ogni possibile dubbio, che si vuol fare riferimento al conduttore dell'alloggio occupato, evitando di indicare in modo astratto "il conduttore dell'alloggio".
2. La Legge determina le fasce deboli e non indica fasce temporali di locazione (comma 14), mentre il Decreto prevede che i relativi alloggi siano venduti immediatamente con l'impegno dell'acquirente a non rivenderli ma esercitare il diritto di sfratto indipendentemente dalla salvaguardia prevista dalla Legge. Inoltre, relativamente al sistema di vendita di tali alloggi non si realizza una piena tutela delle fasce deboli in quanto si determinano dei termini temporali non previsti dalla Legge 244, mentre sarebbe auspicabile che si apponesse la modifica: *"La continuazione della conduzione dell'alloggio è assicurata esclusivamente al conduttore, al coniuge, ed alle vedove/i, con reddito familiare annuo lordo non superiore a quello determinato annualmente con D.M. di cui all'articolo 9, comma 7, della legge 537/93; ovvero con componenti familiari portatori di handicap grave ai sensi della Legge 5 febbraio 1992 n. 104 e successive modificazioni"*.
3. Si introduce un concetto, quello del "temporaneo diritto di proprietà", che non ha stato nel nostro ordinamento, così come evidenziato anche dal Consiglio di Stato.
4. La disciplina relativa agli "alloggi a riscatto", segue logiche che stanno al di fuori dai canoni ordinari senza, peraltro, dare ai potenziali utenti alcuna certezza del periodo temporale di ammortamento necessario per raggiungere l'effettiva proprietà dell'alloggio a riscatto; fermo restando la necessità della semplificazione delle modalità per l'individuazione degli utenti assegnatari di alloggi / calcolo graduatoria.
5. Si attua di fatto una "politica fiscale", rideterminando soglie di reddito che non trovano applicabilità nelle leggi fiscali; da ciò scaturiscono delle imposizioni sul reddito non previste dalla Legge 244.
6. Si pone un onere di spesa elevato a carico degli utenti che dovranno sobbarcarsi i costi dell'accatastamento mentre l'Amministrazione ha la possibilità di risolvere tali problematiche attraverso delle convenzioni pagate con fondi della Difesa. Ciò senza prevedere sgravi specifici sull'acquisto.
7. Il diritto di prelazione è esercitato attraverso una sorta di "privilegio" con degli sconti ad hoc. Viene mutato il diritto di prelazione dal "gran pregio" al "particolare pregio" eliminando, rispetto alla precedente bozza, il rapporto con figure di garanzia terze lasciando, di fatto, il giudizio ad una unica autorità senza la potestà per la salvaguardia dei beni. Poiché, in relazione ai criteri adottati, non si conoscono le percentuali degli immobili che ricadono in detta fattispecie, può crearsi di fatto una limitazione tangibile dei beneficiari degli sconti e quindi una limitazione degli acquisti da parte del personale militare che in potenza ne avrebbe diritto.
8. È da cassare il rinvio a una separata procedura con altro D.M. per l'individuazione degli alloggi da alienare.