

Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 6700

Roma, addì 4 Dicembre 2007

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

Schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente le disposizioni di organizzazione del Ministero della difesa.

MINISTERO DELLA DIFESA

Gab. dell'On. Ministro
ROMA

D'ordine del Presidente,
mi prego di trasmettere il
parere numero n. 4122/2007
emesso dalla Sezione
Consultiva per gli Atti
Normativi di questo
Consiglio sull'affare a
fianco indicato in
conformità a quanto
disposto dall'art.15 della
legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 19 novembre 2007

N. della Sezione:

4122/2007

OGGETTO:

Ministero della difesa:

Schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente le disposizioni di organizzazione del Ministero della difesa.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa
con nota prot. n. 8/48651 del

13 novembre 2007, pervenuta il 14 novembre 2007, con la quale il Ministero della difesa (Capo ufficio legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di d.P.R. indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Minicone;

PREMESSO:

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007), ha stabilito che, al fine di razionalizzare ed ottimizzare le spese ed i costi di funzionamento dei ministeri, con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla riorganizzazione degli uffici centrali e periferici delle

Amministrazioni, in modo da conseguire gli obiettivi ivi indicati (art. 1, commi da 404 a 416).

Lo schema di regolamento in oggetto, che si compone di 19 articoli, si propone di dare attuazione alla disposizione legislativa sopra richiamata.

Riferisce l'Amministrazione che la riorganizzazione, oltre alle strutture del Ministero della difesa, così come definite dall' articolo 21 del decreto legislativo n. 300 del 1999 (Segretariato generale e 10 Direzioni generali), ha riguardato anche gli Uffici centrali dipendenti direttamente dal Ministro della difesa (Ufficio centrale del bilancio e Ufficio centrale per le ispezioni amministrative).

Il regolamento contiene, altresì, il richiamo al Consiglio Superiore delle Forze armate, agli stabilimenti, centri, centri tecnici, poli di mantenimento, arsenali e reparti di manutenzione, nonché agli Organismi collegiali già oggetto di riordino con d. P.R. 14 maggio 2007, n. 88, emanato ai sensi dell' articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Afferma, ancora, il Ministero riferente che, nell'ambito della disciplina delle singole strutture, è stata data attuazione alle "*linee guida*" emanate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 luglio 2007, n. 152, nonché alle indicazioni di questo Consiglio di Stato concernenti la necessità di prevedere l'articolazione interna delle strutture di livello dirigenziale generale, mediante l'indicazione del numero degli uffici dirigenziali non generali.

L'Amministrazione, premesso che il provvedimento si innesta in un contesto di riorganizzazione in atto che, a partire dal 1995, ha avviato un processo di riforma, non ancora esaurito, di vaste proporzioni, che ha determinato, per la struttura ministeriale, una riduzione delle originarie 19 Direzioni Generali e 5 Uffici centrali a 11 Direzioni generali e 2 Uffici centrali ed una contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale civile da 50.250 unità a 44.232 unità, di cui 34.465 unità in

servizio al 31 dicembre 2006 (con una riduzione dei costi stimata, nel 1998, in 110 miliardi all'anno), nonché una riduzione del personale militare (che, con la legge 14 novembre 2000, n. 331, e il d. lgvo. 8 maggio 2001, n. 215, è stato inquadrato nel "Modello a 190.000 unità"), passa ad illustrare l'attuale struttura del Ministero.

Questa, ai sensi dell' articolo 21 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni, si articola in direzioni generali, in numero non superiore ad undici, coordinate ed indirizzate da un Segretario generale, previsto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25.

La struttura ordinamentale delle direzioni generali è attualmente disciplinata da decreti ministeriali, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 264 del 1997.

Da alcune direzioni generali tecniche dipendono, complessivamente, quindici Uffici Tecnici Territoriali periferici, con compiti di controllo dell'esecuzione dei contratti della direzione generale sovraordinate.

Essi sono retti da personale militare dirigenziale non generale e sono:

- ufficio tecnico territoriale armamenti terrestri di Nettuno e ufficio tecnico territoriale armamenti terrestri di Torino, che dipendono dalla Direzione generale degli armamenti terrestri;
- ufficio tecnico territoriale costruzioni e armamenti navali di Milano, ufficio tecnico territoriale costruzioni e armamenti navali di Venezia, ufficio tecnico territoriale costruzioni e armamenti navali di Genova, ufficio tecnico territoriale costruzioni e armamenti navali di Roma, ufficio tecnico territoriale costruzioni e armamenti navali di Taranto, che dipendono dalla Direzione generale degli armamenti navali;
- ufficio tecnico territoriale aeromobili, allestimento di equipaggiamenti di Milano, ufficio tecnico territoriale aeromobili, allestimento di equipaggiamenti di Torino, ufficio tecnico territoriale aeromobili, allestimento di equipaggiamenti di Napoli, che dipendono dalla Direzione generale degli armamenti aeronautici;

- ufficio tecnico territoriale telecomunicazioni, informatica e tecnologia avanzata di Roma, ufficio tecnico territoriale telecomunicazioni, informatica e tecnologia avanzata di Milano, che dipendono dalla Direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate;
- ufficio tecnico territoriale viveri, vestiario, equipaggiamenti e casermaggio di Verona, ufficio tecnico territoriale viveri, vestiario, equipaggiamenti e casermaggio di Firenze, ufficio tecnico territoriale viveri, vestiario, equipaggiamenti e casermaggio di Napoli, che dipendono dalla Direzione generale del commissariato e di servizi generali.

Ad essi si aggiungono due Uffici centrali, di livello dirigenziale generale, previsti dal d. P.R. 18 novembre 1965, n. 1478 e cioè:

- Ufficio centrale del bilancio e affari finanziari;
- Ufficio centrale per le ispezioni amministrative.

Operano, inoltre, due gruppi di stabilimenti facenti parte dell'area tecnico industriale:

- il primo è formato da nove unità produttive date in gestione all'Agenzia industrie difesa, (Stabilimento militare del munitionamento terrestre di Baiano di Spoleto, Stabilimento militare "spalette" di Torre Annunziata, Stabilimento militare propellenti di Fontana Liri, Stabilimento militare ripristini e recuperi del munitionamento di Noceto di Parma, Stabilimento grafico di Gaeta, Stabilimento chimico farmaceutico di Firenze, Stabilimento produzione Cordami di Castellammare di Stabia, Arsenale di Messina e di La Maddalena, quest'ultimo transitato alle dipendenze del Segretariato generale della difesa in attesa della definitiva dismissione a favore della Regione Sardegna);

- il secondo comprende lo Stabilimento di munitionamento di Capua e lo Stabilimento del genio di Pavia, alle dipendenze del Segretario generale della difesa.

Al momento attuale, oltre ai sopracitati stabilimenti, propriamente rientranti nell'area industriale, il Ministero riferente indica come operanti i seguenti poli, centri manutentivi e logistici, posti alle dipendenze degli Ispettorati delle Forze armate, quali strutture della medesime:

- Ispettorato logistico dell'esercito:

- Polo di mantenimento pesante nord (Piacenza);
- Polo di mantenimento pesante sud (Nola);
- Polo di mantenimento armi leggere di Terni;
- Polo di mantenimento dei mezzi di telecomunicazione, elettronici e optoelettronici di Roma;
- Centro polifunzionale di sperimentazione di Montelibretti;
- Centro tecnico logistico interforze NBC di Civitavecchia.

- Ispettorato di supporto navale logistico e dei fari della Marina:

- Arsenali di La Spezia, di Taranto e di Augusta;
- Centro interforze munizionamento avanzato di Aulla;
- Stabilimento di munizionamento di Buffoluto;
- Centro interforze studi per le applicazioni militari di San Piero a Grado (Pisa);
- Centro di supporto e sperimentazione navale di La Spezia.

- Comando logistico dell'aeronautica:

- Reparti manutenzione velivoli di Cameri, Treviso, Lecce, Catania;
- Reparto manutenzione missili di Padova;
- Reparto manutenzione elicotteri e Centro sperimentale di volo di Pratica di Mare;
- Poligono sperimentale e di addestramento interforze di Salto di Quirra.

L'Amministrazione precisa, altresì, che gli enti sopra citati, tranne quelli gestiti dall'Agenzia industrie difesa, destinatari di altra norma della legge finanziaria, sono stati presi in considerazione, ai fini dello schema di provvedimento in esame, per le riduzioni imposte dalla lettera *a)*, dell'articolo 1, comma 404, della legge finanziaria 2007, in relazione alla

presenza di dirigenti civili di seconda fascia, laddove previsti, compresi nella complessiva dotazione organica, nonché per l'attuazione della lettera *f)* del medesimo comma 404.

Agli stessi fini - comma 404, lettere *a)* ed *f)* - sono stati presi in considerazione i dirigenti civili di seconda fascia e il personale della difesa impiegato per le esigenze della giustizia militare nonché presso il Consiglio Superiore delle Forze armate.

Vengono collocati, infine, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, alcuni organismi collegiali ad elevata specializzazione, già riordinati con il decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 88, emanato ai sensi del citato articolo 29 del decreto legge n. 223 del 2006.

Per quel che riguarda l'obiettivo della riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale (rispettivamente in misura non inferiore al 10% e al 5%), perseguito dall'art. 1, comma 404, lett. *a)* della legge finanziaria 2007, l'Amministrazione precisa di aver computato, in essa, anche le riduzioni derivanti dall'applicazione del comma 897 dello stesso articolo, il quale, abrogando gli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 6 ottobre 2005, n. 216, che disciplinavano, rispettivamente, la Direzione generale di commissariato e la Direzione generale dei servizi generali, ha ripristinato (mediante accorpamento di funzioni omogenee e di competenze) l'unica Direzione generale di commissariato e di servizi generali, già prevista dall'articolo 15 del decreto legislativo 16 luglio 1997, n. 264.

In relazione, poi, alla circostanza che, nell'ambito del Ministero della difesa, agli uffici di livello dirigenziale generale e non generale sono preposti dirigenti civili (i cui posti di funzione rispecchiano le dotazioni organiche dirigenziali previste nel Ministero) e dirigenti militari, ricompresi, invece, nei volumi organici delle Forze armate (questi ultimi non suscettibili della riduzione prevista dalla norma in esame), l'Amministrazione riferisce di aver preso a parametro per il calcolo della

percentuale di abbattimento anche gli uffici dirigenziali retti da militari, ancorché tale percentuale di abbattimento abbia interessato, poi, le posizioni organiche del personale civile.

Di conseguenza, essendo quattordici i posti di livello dirigenziale civili e undici i posti dirigenziali militari, la riduzione è stata calcolata su un totale di 25 posti, in ragione di due posti.

Di questi uno risulta già decurtato per la soppressione operata dal citato comma 897 dell'art. 1, l'altro ha riguardato una delle due posizioni di consulente tecnico presso il Segretariato generale.

Ai fini, poi, dell'abbattimento del 5% degli uffici di livello dirigenziale non generale, la riduzione è stata applicata su un totale di 382 posizioni dirigenziali di livello non generale (198 civili e 184 militari).

In particolare, sono stati posti in riduzione diciannove uffici di livello dirigenziale non generale, dei quali sette già soppressi a seguito dell'applicazione dal più volte citato comma 897 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (quattro ricoperti da appartenenti alla dirigenza civile e tre ricoperti da militari).

La concreta individuazione e la definizione dei compiti delle ulteriori unità dirigenziali di livello non generale è stata demandata ai decreti ministeriali che saranno adottati ai sensi dell' articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Conseguentemente, è stata demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro centoventi giorni dalla adozione dei decreti ministeriali di cui sopra, la rideterminazione delle dotazioni organiche.

Per quel che riguarda l'attuazione dell'art. 1, comma 404, lett. b) della legge finanziaria 2007, il Ministero fa presente di non aver effettuato alcun intervento, giacché la finalità di provvedere alla gestione unitaria del personale è stata già di fatto realizzata attraverso la costituzione dell'(unica) Direzione generale di commissariato e di servizi generali, in

luogo delle due preesistenti, effettuata dall'art. 1, comma 897, della menzionata legge n. 296 del 2006.

Ugualmente, nessun intervento viene prospettato per la rideterminazione delle strutture periferiche (art. 1, comma 404, lett. c) della legge finanziaria 2007), in ragione della asserita valenza eminentemente specialistica degli uffici tecnici territoriali.

Neppure l'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative ha subito una riorganizzazione strutturale, essendo stato interessato solo da una riduzione delle posizioni dirigenziali non generali.

Nessuna riduzione è stata operata per gli organismi di analisi, consulenza e studio, essendo stata ritenuta sufficiente quella già intervenuta in attuazione del d. l. n. 223 del 2006.

L'Amministrazione riferisce, infine, che, poiché il personale utilizzato per funzioni di supporto non eccede attualmente il 15% delle risorse umane complessive, non ha ritenuto necessario attivare gli specifici piani finalizzati alla riallocazione, ai sensi dei commi 408 e 413 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

CONSIDERATO:

1. La Sezione deve, in via pregiudiziale, osservare che non risultano allegati allo schema di provvedimento gli atti di intesa del Ministro per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione, del Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali e del Ministro dell'economia e delle finanze né è stata prodotta la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2007.

Ugualmente, non risultano esibiti i verbali delle audizioni delle organizzazioni sindacali rappresentative, richiamati nel preambolo dello schema in esame.

Mancano, infine, le asseverazioni richieste dall'art. 1, comma 407, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Ora, sebbene questa Sezione abbia, in qualche occasione, ammesso che gli atti di concerto possano considerarsi resi in sede di deliberazione

collegiale del Consiglio dei ministri, tuttavia, nel caso concreto, in disparte la mancanza di quest'ultima deliberazione, appare indispensabile che, sullo schema di provvedimento, sia acquisito espressamente l'avviso del Ministero dell'economia e delle finanze, soprattutto in relazione ai criteri di computo delle riduzioni degli Uffici di livello dirigenziale generale e non generale e alle correlate previsioni dei risparmi di spesa.

Con l'occasione, vanno anche esibiti i verbali delle audizioni delle organizzazioni sindacali, la già citata deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 9 novembre 2007 e l'atto di asseverazione dell'Ufficio centrale del bilancio n. 974/CP2 del 7 settembre 2007.

2. Ciò premesso, la Sezione osserva, in particolare, che, per quel che riguarda la riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, il criterio di computare, nell'aliquota del 10%, il posto di funzione venuto meno per effetto dell'accorpamento, nella Direzione generale di commissariato e di servizi generali, delle due precedenti Direzioni aventi competenza sulla materia, operato direttamente dall'art. 1, comma 897, della legge finanziaria 2007, non sembra del tutto rispondente alla *ratio* dell'art. 1, comma 404, della legge n. 296 del 2006, il quale prescrive che la riduzione debba conseguire all'atto regolamentare di riorganizzazione da esso previsto. E ciò, tenuto conto, oltre tutto, che il posto legislativamente soppresso era di pertinenza di un dirigente generale militare, il cui personale non è interessato, per stessa ammissione del Ministero riferente, al procedimento di ottimizzazione delle risorse perseguito dalla norma in discorso.

Del resto, nell'allegato A allo schema in esame figurano le sole dotazioni organiche del personale civile (che sono, infatti, diminuite da 14 a 13, con riduzione di una sola unità).

2.1. A tale riguardo, va, anche, sottolineato che non risulta del tutto chiaro né dal testo regolamentare né dalle relazioni allegate, dove siano

effettivamente allocati i 13 posti di funzione di livello dirigenziale generale del personale civile indicati nel citato allegato A.

2.2. Analoghe osservazioni vanno fatte per i dirigenti non generali, per i quali la decurtazione, che viene indicata in 19 unità, di cui 10 civili, sembra ridursi a soli sei posti di funzione nell'organico del personale civile, essendo stati considerati nel computo anche i quattro posti già soppressi per effetto del richiamato comma 897 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

2.3 Più in generale, è necessario che l'Amministrazione chiarisca più compiutamente se il personale militare che presta servizio presso il Ministero e presso le sue dipendenze periferiche sia incardinato nella struttura dello stesso Ministero e se i tagli dei posti di funzione prospettati riguardino anche quest'ultimo (e in caso affermativo, in quale misura) o soltanto il personale civile.

3. Per quel che riguarda, poi, il perseguimento dell'obiettivo di cui alla lettera b) del comma 404, si richiama l'attenzione del Ministero riferente sulla circostanza che, oltre alle due Direzioni del personale civile e di quello militare, almeno altre due Unità funzionali appaiono preordinate all'espletamento di servizi comuni e, cioè, l'Ufficio centrale del bilancio ed il Reparto per il coordinamento amministrativo del Segretariato generale di cui all'art. 6 della legge n. 30 del 1981, le competenze dei quali, oltre tutto, in parte, sembrano intersecarsi, come risulta dall'art. 14 dello schema in esame.

Valuterà il Ministero l'opportunità di una razionalizzazione della ripartizione dei compiti fra queste strutture, in aderenza all'intento del legislatore di ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dell'apparato amministrativo.

4. Nella stessa ottica, si segnala l'esigenza di una più dettagliata motivazione circa il mantenimento, nella struttura periferica, di tutti gli attuali uffici tecnici territoriali, la cui giustificazione, fondata essenzialmente sulla loro valenza specialistica e sulla necessità di

mantenere stretti rapporti con le industrie interessate nonché di utilizzare le strutture di collaudo del materiale da acquisire, si rivela, allo stato, eccessivamente generica.

5. Circa, infine, il personale di supporto, il calcolo della attuale consistenza, pari al 9,63 per cento di quello effettivamente in servizio, risulta effettuato sul totale delle risorse umane utilizzate dal Ministero della difesa, ivi compreso quello appartenente alle Forze Armate.

Peraltro, dalla tabella 4 della relazione tecnica, si evince che, per quanto riguarda più strettamente l'organizzazione amministrativa del Ministero, la percentuale del personale civile e militare adibito a funzioni di supporto, su un totale di 29.775 unità in servizio, supera di gran lunga il 15%.

Anche effettuando il calcolo con riferimento al solo personale civile (in servizio e di supporto, presso il Ministero), l'aliquota del 15% appare, sia pure di poco, superata.

Se, poi, si ha riguardo al totale del personale civile in servizio sia nell'organizzazione amministrativa del Ministero sia nelle Forze Armate, il personale civile con funzioni di supporto appare di gran lunga superiore al limite di legge.

Si ravvisa, pertanto, la necessità di acquisire anche il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa la congruenza dei calcoli esposti nella relazione con le "Linee guida" del 13 aprile 2007.

5. Tutto ciò premesso, con riguardo, più specificamente, all'articolato dello schema in esame, possono fin da ora formularsi le seguenti osservazioni, con riserva di esprimere il parere definitivo all'esito degli adempimenti richiesti:

- L'art. 2, riguardante gli Uffici centrali, in quanto relativo anch'esso all'organizzazione del Ministero, dovrebbe essere inserito (ad esempio, come comma 2) nell'art. 1.

Ciò renderebbe più razionale il testo dello stesso art. 1, che, all'attuale terzo comma, menziona la (futura) individuazione degli uffici e dei posti

di livello dirigenziale non generale, con riferimento, appunto, anche agli Uffici centrali.

- Nell'art. 3, i primi due commi appaiono, in parte, ripetitivi, giacché richiamano entrambi la disciplina dell'art. 10 del d. P.R. n. 556 del 1999, riguardante la struttura del Segretariato generale. Sarebbe opportuno riscrivere tali commi, in modo da separare la disciplina della figura e dei compiti del Segretario generale (che ha la sua *sedes materiae* nell'art. 5 della legge n. 25 del 1997 e negli artt. 6, 7, 8 e 9 del citato d. P.R. n. 556 del 1999) da quella della struttura del Segretariato.

Il comma 4, poi, individua un incarico di livello generale con funzioni di consulenza, studio e ricerca, che non risultano, però, compiutamente definite.

- Negli artt. 6, 7, 8, 9 e 11 sono menzionati solo numericamente gli Uffici tecnici territoriali dipendenti dalle Direzioni generali ivi indicate, uffici che sono, invece, individuati nella relazione illustrativa.

Per compiutezza di disciplina, sarebbe opportuna, nell'ambito di ciascuna Direzione generale, l'indicazione espressa degli uffici tecnici territoriali di pertinenza.

- All'art. 10, comma 1, lett. b), la dizione "*provvede all'acquisizione, utilizzazione, amministrazione e dismissione dei beni demaniali militari, fatta salva la vigente normativa in materia*", appare eccessivamente generica e andrebbe completata con l'indicazione delle fonti cui si intende fare riferimento.

- L'art. 16, infine, menziona genericamente una serie di strutture periferiche, talune dipendenti anche dal Segretariato generale della difesa, facendo riferimento a decreti ministeriali che non risultano a questa Sezione essere stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Poiché tale riferimento si rivela del tutto inidoneo alla individuazione delle anzidette strutture, si sottopone all'attenzione del Ministero riferente la valutazione della opportunità o di meglio specificare tali strutture o, se

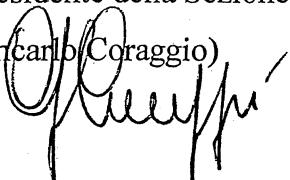
tale specificazione non sia ritenuta opportuna, di sopprimere la norma in parola.

P.Q.M.

Esprime parere interlocutorio nei sensi di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



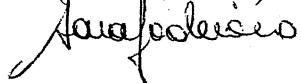
L'Estensore

(Giuseppe Minicone)



Il Segretario dell' Adunanza

(Sara Foderaro)





Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N.975.....

Roma, addì 21 FEBBRAIO 2008

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente le disposizioni di organizzazione del Ministero della difesa.

MINISTERO DELLA DIFESA
Gab. dell'On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero n.4122/2007 emesso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato in conformità a quanto disposto dall'art.15 della legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

[Handwritten signature]

GUIDA

MD-GABINETTO	
22/02/08	
UFFICIO	
UL	
COPIA PER	
00008244-2008	Classifica
9	9-9-9



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza dell'11 febbraio 2008

N. della Sezione:
4122/2007

OGGETTO:

Ministero della difesa.
Schema di decreto del Presidente
della Repubblica recante
regolamento concernente le
disposizioni di organizzazione del
Ministero della difesa.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa
con nota prot. n. 8/48651 del
13 novembre 2007, pervenuta
il 14 novembre 2007, con la quale il Ministero della difesa (Capo
ufficio legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo
schema di d.P.R. indicato in oggetto;

Visto il parere interlocutorio di questa Sezione n. 4122/2007 del
19 novembre 2007;

Vista la nota n. DAGL/10.3.8/3033 del 28 gennaio 2008, con la
quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli
affari giuridici e legislativi ha dato riscontro al parere anzidetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Minicone;

PREMESSO:

Con parere interlocutorio n. 4122, adottato nell'Adunanza del 19 novembre 2007, questa Sezione, esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante "*Regolamento di riorganizzazione del Ministero della difesa, a norma dell'articolo 1, commi 404-416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*", ha formulato, in ordine ad esso, alcune osservazioni, richieste di chiarimenti e richieste di modifiche.

In particolare, per quanto riguarda la completezza della documentazione istruttoria, la Sezione ha ritenuto necessario, in assenza della allegazione degli atti di intesa del Ministro per le riforme e innovazioni nella Pubblica amministrazione, del Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali e del Ministro dell'economia e delle finanze nonché della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2007, che fosse acquisita, oltre a quest'ultima deliberazione, quanto meno l'avviso del Ministero dell'economia e delle finanze, soprattutto in relazione ai criteri di computo delle previste riduzioni degli Uffici di livello dirigenziale generale e non generale e alle correlate previsioni dei risparmi di spesa.

Ha chiesto, inoltre, i verbali delle audizioni delle organizzazioni sindacali rappresentative, richiamate nel preambolo dello schema in esame, e le asseverazioni richieste dall'art. 1, comma 407, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nel merito, poi, della riduzione degli uffici di livello generale e non, imposta dall'art. 1, comma 404, della legge n. 296 del 2006, sono stati chiesti chiarimenti circa il criterio seguito di computare, rispettivamente, nelle aliquote del 10% e del 5%, anche i posti di funzione venuti meno per effetto dell'accorpamento, nella Direzione generale di commissariato e di servizi generali, delle due precedenti

direzioni aventi competenza sulla materia, operato direttamente dall'art. 1, comma 897, della legge finanziaria 2007, nonché circa l'effettiva allocazione dei 13 posti di funzione di livello dirigenziale generale indicati nell'allegato A allo schema.

Sotto un profilo più generale, è stato richiesto, ancora, di chiarire più compiutamente se il personale militare che presta servizio presso il Ministero e presso le sue dipendenze periferiche fosse incardinato nella struttura dello stesso Ministero e se i tagli dei posti di funzione prospettati riguardassero anche quest'ultimo (e in caso affermativo, in quale misura) o soltanto il personale civile.

La Sezione ha, inoltre, sottoposto all'attenzione dell'Amministrazione la valutazione dell'opportunità di una ulteriore razionalizzazione della ripartizione dei compiti delle due direzioni del personale civile e di quello militare, nonché dell'Ufficio centrale del bilancio e del Reparto per il coordinamento amministrativo del Segretariato Generale di cui all'art. 6 della legge n. 30 del 1981, stante l'apparente intersecazione delle competenze di queste due ultime unità, risultante dall'art. 14 dello schema in esame, segnalando, anche, l'esigenza di una più dettagliata motivazione circa il mantenimento, nella struttura periferica, di tutti gli attuali uffici tecnici territoriali, stante l'eccessiva genericità delle ragioni addotte nella relazione di accompagnamento.

Circa, infine, il calcolo della attuale consistenza del personale di supporto (pari al 9,63 per cento del totale delle risorse umane utilizzate dal Ministero della difesa, ivi compreso quelle appartenenti alle Forze Armate), la Sezione ha ritenuto necessario acquisire anche il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine alla congruenza del relativo calcolo con le "Linee guida" emanate da quest'ultima il 13 aprile 2007.

Da ultimo, sono state formulate talune osservazioni, prevalentemente di carattere formale, volte ad una migliore e più compiuta articolazione dello schema di regolamento.

Con la nota in epigrafe, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha dato riscontro alle richieste formulate nel parere anzidetto sia fornendo direttamente taluni chiarimenti sia trasmettendo la relazione analitica predisposta dal Ministero della difesa e gli altri atti istruttori da essa ritenuti idonei a soddisfare le esigenze rappresentate da questa Sezione, insieme con lo schema di regolamento rielaborato.

CONSIDERATO:

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel ribadire la tesi, già più volte manifestata, circa il carattere assorbente della deliberazione del Consiglio dei Ministri rispetto agli atti di preventiva intesa dei singoli Ministri, ha, tuttavia, fatto pervenire, come richiesto dalla Sezione, l'avviso favorevole espresso, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in data 9 novembre 2007, e quello, anch'esso favorevole, del 22 gennaio 2008, riguardante, specificamente, i criteri di computo della riduzione degli uffici dirigenziali.

Questa Sezione, nel confermare, in via di principio, l'esigenza che gli atti di concerto, previsti dalla legge, intervengano autonomamente prima della sottoposizione delle proposte di regolamento al Consiglio dei Ministri, ritiene, tuttavia, di poter ritenere sufficiente, con riferimento al caso in esame, l'intesa raggiunta nella sede collegiale, in considerazione dello specifico pronunciamento del Ministero dell'economia e delle finanze, specificamente rivolto ad affrontare uno dei punti di criticità dello schema di regolamento, rilevati nel parere interlocutorio.

1. 2. In relazione, poi, alla mancata trasmissione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2007, la Sezione prende atto di quanto affermato, responsabilmente, dal Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, circa l'avvenuta assunzione di tale deliberazione.

1. 3. Risultano, infine, trasmessi il prescritto atto di asseverazione dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa e il verbale delle audizioni delle Organizzazioni sindacali rappresentative, che si sono espresse positivamente sullo schema di regolamento.

2. Nel merito, lo schema sottoposto nuovamente all'esame del Consiglio di Stato, rivisitato alla luce del parere interlocutorio del 19 novembre 2007, consta di 17 articoli, anziché di 19, presenti nell'originaria stesura.

Ed infatti, il contenuto del pregresso art. 2 è stato, come suggerito da questa Sezione, trasfuso nel comma 3 dell'art. 1, mentre la previsione dell'art. 16, riguardante una serie di strutture periferiche non compiutamente individuabili, in base ai riferimenti normativi ivi citati, è stata espunta, avendo il Ministero ritenuto preferibile questa opzione, anch'essa prospettata nel parere interlocutorio.

2. 1. Ugualmente, è stato recepito l'invito ad una riformulazione dei primi due commi dell'originario art. 3 (ora, art. 2), che disciplinano la figura e i compiti del Segretario generale e la struttura del segretariato.

2. 2. Quanto, poi, alla mancata indicazione, nell'ambito delle Direzioni generali, degli uffici tecnici di pertinenza di ciascuna, menzionati solo numericamente, si prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, secondo la quale, tale indicazione *"imporrebbbe un sistema assai più rigido di modifica della localizzazione di sedi periferiche ispirato al principio di aderenza alle Forze armate, il cui modello organizzativo è...tuttora in corso di ultimazione"*.

Peraltro, trattandosi, come precisato dall'Amministrazione, di strutture di livello dirigenziale non generale, la sola indicazione numerica dei relativi posti di funzione può considerarsi idonea ad ottemperare a quanto previsto dall'art. 404, lett. *a*) della legge finanziaria 2007, alla stregua dell'orientamento espresso da questa Sezione in relazione ad analoghi regolamenti di organizzazione.

3. La Sezione deve, invece, sottolineare come, con riferimento allo stesso articolo, non sia stata data alcuna risposta alla prospettata esigenza di definire più compiutamente le funzioni da attribuire all'incarico di livello generale di consulenza studio e ricerca, incardinato nel Segretariato generale.

La Sezione ritiene pertanto di dover manifestare le proprie perplessità circa la conservazione del posto, e ciò anche in relazione a quanto si dirà in prosieguo.

4. La Sezione ha inoltre sollevato dubbi in ordine al criterio di computare, nella riduzione del 10% dei posti di livello dirigenziale generale e del 5% di quelli di livello dirigenziale non generale, i posti di funzione (apicale e sub-apicale) venuti meno *ope legis*, per effetto dell'accorpamento, nella Direzione generale di commissariato e di servizi generali, delle due precedenti direzioni aventi competenza sulla materia, operato dall'art. 1, comma 897, della legge finanziaria 2007.

Al riguardo il Ministero della difesa ha fatto presente che la questione era stata oggetto di particolare approfondimento nel corso delle riunioni tecniche, nelle quali si era giunti alla conclusione che i commi 404, lettera *a*) e 897 di detta legge dovessero essere letti sistematicamente, nel senso che il secondo assolverebbe la funzione di specificare, legislativamente, la scelta di razionalizzazione imposta dal primo.

Tale conclusione sarebbe confermata dallo stesso dato testuale del comma 897, il quale, a giudizio dell'Amministrazione, non imporrebbe

la riduzione di posti di funzione di livello non generale, riduzione che sarebbe stata, tuttavia, operata con il decreto di attuazione del comma 897, che avrebbe così, anticipato, in parte, l'applicazione del comma 404, lett. a).

L'assunto non è persuasivo.

Ed infatti, anche a voler considerare la disorganicità del testo della legge finanziaria 2007, appare arduo costruire un sistema tra disposizioni non solo distanti tra di loro, ma introdotte attraverso emendamenti separati e privi, quindi, di un dichiarato collegamento.

In realtà, il comma 897 della legge finanziaria 2007 procede direttamente e con effetto immediato ad incidere sulla struttura del Ministero della difesa, ripristinando un'unica Direzione generale in luogo delle due (Direzione generale di commissariato (Commidife) e della Direzione generale dei servizi generali (Difeservizi)) istituite nel 2005. Trattasi, quindi, di una specifica finalità di riorganizzazione che il legislatore ha voluto perseguire direttamente, nell'ambito di un apprezzamento di livello normativo primario circa la migliore rispondenza della struttura unificata alla missione del Ministero della difesa.

Diversamente, il comma 404 della stessa legge finanziaria persegue il distinto scopo di *"razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento di tutti i Ministeri"*, prevedendo, in questa ottica, una riduzione *"tout court"* degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, in una percentuale minima predeterminata rispetto all'assetto esistente, da effettuarsi con atti regolamentari dei singoli Ministri.

Ne deriva che la riduzione in parola, per rispondere all'esigenza di contenimento della spesa, di cui la norma in parola è portatrice, non può che avere a parametro la struttura amministrativa esistente al momento nel quale la riorganizzazione è stata prevista, momento che è

temporalmente e logicamente successivo a quello dell'intervento legislativo di accorpamento effettuato dal comma 897, il quale non può, quindi, essere computato nella operazione di riduzione affidata alla fonte regolamentare.

Resta ferma, dunque, ad avviso di questa Sezione, l'esigenza di operare un ulteriore taglio dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e non generale, al fine di ottemperare al disposto del comma 404, lett. *a)* della legge n. 296 del 2006. A tale taglio è condizionato il presente parere.

5. Si prende atto, inoltre, dei chiarimenti forniti dal Ministero della difesa circa l'incardinamento, nella struttura ministeriale, del personale militare che è preposto come dirigente generale e non generale agli uffici di primo e secondo livello in cui si articola l'organizzazione ministeriale stessa.

Peraltro, come la stessa Amministrazione riconosce, atteso il diverso ordinamento del personale militare, la riduzione dei posti di funzione occupati da quest'ultimo non si traduce in una riduzione consequenziale ed effettiva delle dotazioni organiche del personale *de quo*, onde tale ancipite assetto (civile e militare) finisce con il frustrare, in gran parte, il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 1, comma 404 e seguenti della legge finanziaria 2007.

E del resto, anche la Ragioneria generale dello Stato, nella nota del 9 novembre 2007, fatta pervenire a seguito del parere interlocutorio in epigrafe, ha rilevato l'esiguità dei risparmi di spesa conseguiti nel complesso dall'amministrazione nell'attuazione delle misure previste dal citato comma 404.

6. La peculiarità sopra evidenziata, derivante dalla commistione e sovrapposizione del personale militare e di quello civile, assoggettati a discipline distinte, influenza, poi, anche il criterio adoperato per la verifica del rispetto dell'aliquota di personale adibito a funzioni di

supporto, posto che, secondo quanto viene affermato, tale personale è adibito al supporto indistintamente dell'apparato civile e di quello militare, compreso quello non incardinato nella struttura centrale e periferica del Ministero della difesa.

Per tale aspetto, la Sezione non può che prendere atto dell'assetto ordinamentale vigente nonché della conferma, da parte del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa, dell'esattezza del calcolo eseguito dal Ministero della difesa.

7. Quanto, infine alla segnalata sovrapposizione di funzioni fra l'Ufficio centrale del bilancio ed il Reparto per il coordinamento amministrativo del Segretariato generale, nonché alla richiesta di più compiuta motivazione in ordine alla scelta del mantenimento dell'attuale struttura periferica degli Uffici tecnici territoriali, i chiarimenti forniti dall'Amministrazione e la precisazione apportata al testo dell'art. 13 dello schema appaiono idonei a superare le osservazioni di questa Sezione.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole, con le osservazioni e le condizioni di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore

(Giuseppe Minicione)

Il Segretario dell' Adunanza

(Maria Barbagallo)