



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

MD-GABINETTO	
	28/09/09
	UFFICIO UL
	COPIA PER
	Classifica 9-9-9 9

N. 5482/09

Roma, addi 25.09.09

Risposta a nota del
N. Div.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**RIORDINO DELL'OPERA
NAZIONALE PER I FIGLI DEGLI
AVIATORI (ONFA)**

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il
parere numero **2779/2009** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000,
n. 205.
Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.

Allegati N.
.....

MINISTERO DELLA DIFESA

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

Numero 582/09 e data 25/09



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 16 settembre 2009

NUMERO AFFARE 02779/2009

OGGETTO:

Ministero della difesa;

Schema di regolamento di riordino dell'Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA), ai sensi dell'art. 26, comma 1, secondo periodo, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 6 agosto 2008, n. 133.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 3 luglio 2009 con la quale il Ministero della difesa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

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

Premesso:

L'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), come modificato dall'art. 17, comma 2 del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ha previsto che, al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con uno o più regolamenti, da emanare entro il 31 ottobre 2009, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro o dei Ministri interessati, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per l'attuazione del programma di Governo e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le organizzazioni sindacali in relazione alla destinazione del personale, avrebbero dovuto essere "riordinati, trasformati o soppressi e messi in liquidazione", enti ed organismi pubblici statali, nonché strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) fusione di enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgono attività analoghe o complementari;
- b) trasformazione degli enti ed organismi pubblici che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto

- privato, ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi;
- c) fusione, trasformazione o soppressione degli enti che svolgono attività in materie devolute alla competenza legislativa regionale ovvero attività relative a funzioni amministrative conferite alle regioni o agli enti locali;
 - d) razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali almeno del 30 per cento;
 - e) previsione che, per gli enti soppressi e messi in liquidazione, lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione in conformità alle norme sulla liquidazione coatta amministrativa;
 - f) abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli enti ed organismi pubblici soppressi e posti in liquidazione o trasformati in soggetti di diritto privato ai sensi della lettera b);
 - g) trasferimento, all'amministrazione che riveste preminente competenza nella materia, delle funzioni di enti, organismi e strutture soppressi.

Successivamente, l'articolo 26, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 17, comma 1, del citato d.l. 1 luglio 2009 n. 78, dopo aver disposto la soppressione (alle condizioni e con le

eccezioni ivi indicate) degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, ha previsto, altresì, la soppressione di "tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 ottobre 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

In dichiarata attuazione delle disposizioni legislative sopra richiamate, è stato predisposto lo schema di regolamento in oggetto, volto al riordino dell'Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA), sul quale il Ministro della Difesa chiede il parere di questo Consiglio di Stato.

L'Amministrazione referente, premesso che l'ONFA è già stata a suo tempo riconosciuta "ente pubblico necessario ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese", con decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1978, n. 243 - emanato in applicazione della legge 20 marzo 1975, n. 70 - e che è rientrata nel novero degli enti pubblici non soggetti a soppressione, in quanto non inclusa nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni contemplate nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, sostiene la necessità della riaffermazione dello status giuridico di ente pubblico (con esclusione, quindi, di ogni ipotesi di fusione o trasformazione) "per la rilevanza dei suoi fini istituzionali e per la sostanziale economicità della propria gestione", essendo l'Opera, sin dalla sua origine,

preposta alla cura, a livello nazionale, di un rilevante interesse pubblicistico e, cioè, l'assistenza agli orfani del personale militare aeronautico ed avendo svolto, nella veste di persona giuridica di diritto pubblico, il suo compito in modo funzionale ed efficace, in un quadro di autonomia organizzativa caratterizzata da agilità operativa ed amministrativa.

E ciò attraverso una gestione finanziaria e patrimoniale separata di risorse non provenienti dal bilancio statale, che le ha consentito di realizzare, in favore degli orfani assistiti, obiettivi di uguaglianza civile (servizi di solidarietà sociale tesi a rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale allo sviluppo della persona umana), protezione della gioventù, nonché effettività del diritto allo studio.

Di conseguenza, in ottemperanza al combinato disposto di cui all'art. 26 del più volte citato d.l. n. 112 del 2008 e all'art. 2, comma 634, della Legge Finanziaria 2008 e successive modificazioni, l'Amministrazione ha proceduto esclusivamente al suo riordino, razionalizzando l'organizzazione e la relativa gestione in base a criteri di maggiore economia, efficienza ed efficacia, in modo da conseguire, come obiettivo finale, il miglioramento della qualità dei servizi assistenziali, avendo ritenuto meno proficua l'opzione, indicata alla lettera g) del citato art. 2, comma 634, di trasferire le funzioni dell'ONFA alla gestione diretta del settore dell'Aeronautica militare preposto all'assistenza ed al benessere del personale e delle rispettive famiglie.

Lo schema di regolamento sottoposto al parere consta di sei articoli.

L'articolo 1 definisce la natura e la finalità dell'Ente..

L'articolo 2 disciplina la composizione e i compiti del consiglio di amministrazione (la cui consistenza passa da 9 a 6 membri) e del collegio dei revisori dei conti, nonché la carica di presidente nazionale e di vice presidente nazionale.

L'articolo 3 disciplina le modalità di adozione dello statuto dell'ente ed i contenuti di esso.

L'articolo 4 specifica la natura delle entrate dell'ente.

L'articolo 5 prevede l'adozione di un regolamento di amministrazione e contabilità per disciplinare la gestione amministrativa, contabile e finanziaria, la tenuta delle scritture nonché la predisposizione dei documenti contabili preventivi e consuntivi e contempla la figura del Segretario generale per l'esecuzione degli atti di gestione nonché la possibilità di avvalersi, per tale attività, su base convenzionale e ad invarianza della spesa, anche del supporto di strutture organizzative dell'Aeronautica militare.

L'articolo 6 detta disposizioni transitorie e finali, con riguardo ai termini di adozione dello statuto e alla scadenza del mandato degli organi attualmente in carica.

Considerato:

1. Il presente schema di regolamento, recante il riordino dell'Opera

Nazionale per i figli degli aviatori, è stato predisposto al dichiarato fine di evitare la soppressione, comminata dall'art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, agli enti pubblici per i quali, alla scadenza del 31 ottobre 2009, non siano stati emanati i provvedimenti previsti dal comma 634 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008.

Quest'ultima norma, da parte sua, ha disposto che, al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, debba provvedersi al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione di enti ed organismi pubblici statali nonché di strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, dettando, all'uopo, i criteri direttivi.

Fra le opzioni previste dal legislatore (accorpamento, soppressione, trasformazione o riorganizzazione), il Ministero della difesa, ha scelto la razionalizzazione degli organi di gestione, secondo quanto previsto dalla lettera d) del comma 634 del citato art. 2 della legge finanziaria 2008, sul rilievo che l'ONFA è organismo perseguente un rilevante interesse pubblicistico, meritevole, in ragione della sua struttura e della funzionalità della sua gestione, di conservare l'autonomia e la soggettività pubblica che lo contraddistinguono.

Di tale scelta, ampiamente argomentata nella relazione illustrativa e

rientrante nella discrezionalità riservata dal legislatore al Ministro proponente, si prende atto, anche tenuto conto dell'esiguo onere (oltretutto indiretto) per le finanze pubbliche, determinato dal funzionamento dell'ONFA, le cui entrate, alla stregua dell'art. 4 dello schema di regolamento, sono costituite da contribuzioni private di carattere volontario o dalle rendite patrimoniali dell'Ente.

2. Lo schema di regolamento in esame era stato sottoposto alla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri in data 28 maggio 2009, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, alla stregua di quanto previsto dall'art. 2, comma 634, della legge finanziaria 2008, nel testo all'epoca vigente, e su di esso il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione aveva chiesto il parere di questo Consiglio di Stato con nota del 20 luglio 2009.

Poiché, però, nelle more dello svolgimento dell'iter procedurale è sopravvenuta la modifica legislativa introdotta dall'art. 17 del d.l. n. 78 del 2009, che ha restituito ai Ministri di settore la competenza primaria all'adozione dei provvedimenti di riordino di cui trattasi, questa Sezione, con lettera del 31 luglio 2009, ha invitato l'Amministrazione a riproporre la richiesta di parere ad opera del Ministro competente, alla stregua del nuovo disposto normativo.

In attuazione di quanto sopra, il Ministro della difesa ha riproposto

lo schema di regolamento, facendo proprie anche le relazioni ad esso allegate, già oggetto della accennata deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri.

Lo schema non appare corredato degli atti formali di concerto dei Ministri indicati dall'art. 2, comma 634, della legge finanziaria 2008, nel testo novellato dal d.l. n. 78 del 2009; tuttavia, in ragione della peculiarità della fattispecie, può ritenersi sostanzialmente acquisito quello dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e per l'attuazione del programma di Governo, risultando essere gli stessi gli originari proponenti del regolamento di cui si discute.

Per quanto riguarda, invece, l'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze, anch'essa non prodotta, la Sezione non può che ribadire la non condivisione della tesi della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa il carattere assorbente della deliberazione del Consiglio dei Ministri rispetto agli atti formali di concerto dei singoli Ministri, osservando, inoltre, che detta intesa non può considerarsi sostituita, nella specie, dalla asseverazione della Relazione tecnica da parte della Ragioneria Generale dello Stato, atteso il diverso livello formale e sostanziale al quale operano il concerto del Ministro e la verifica tecnica dell'Ufficio di Ragioneria.

3. Sempre sotto il profilo procedurale, va rilevato che la relazione ministeriale non dà alcun conto della mancata audizione delle Organizzazioni sindacali, prescritta dal più volte citato art. 2, comma

634, della legge n. 244 del 2007, e ciò, probabilmente, sul presupposto che l'emanando regolamento non coinvolga personale civile.

Al riguardo, va, però, sottolineato, che una tale eventualità non sembra del tutto esclusa, stante la generica formulazione del quarto comma dell'art. 5 dello schema, il quale delinea la possibilità di avvalersi, per l'attività di carattere assistenziale, amministrativo e contabile dell'ONFA, "anche del supporto di strutture organizzative dell'Aeronautica militare", non meglio individuate.

Peraltro, l'uso dell'avverbio "anche" lascia intendere che vi sia, comunque, una struttura organizzativa propria dell'ONFA, deputata a tali compiti, struttura la cui composizione non è, allo stato, individuata e che, pertanto, potrebbe astrattamente includere personale civile.

4. Deve darsi atto, invece, che sono state allegate allo schema in esame, la relazione tecnica regolarmente asseverata, nonché l'analisi tecnico normativa di cui alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 e l'analisi di impatto della regolamentazione di cui alla direttiva della stessa Presidenza dell'11 settembre 2008.

5. Per quel che attiene ai contenuti del provvedimento, deve darsi atto, inoltre, che, in sede di riordino, risulta rispettata l'indicazione di cui alla lettera d) del comma 634 della legge n. 244 del 2007,

concernente la riduzione almeno del 30 per cento del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'Ente, che sono passati da 9 a 6.

Analoga riduzione non è stata, invece, operata per il Collegio dei revisori dei conti, atteso che lo stesso risulta già composto dal numero minimo di 3 membri (art. 13, comma 1, lett. h., d. lgs. 29 ottobre 1999 n. 419).

6. Per quel che concerne, più specificamente, i singoli articoli dello schema di regolamento, si osserva quanto segue:

Preambolo

Va corretta, conformemente, del resto, a quanto già rilevato dal Ministero referente, la proposizione finale concernente i Ministri proponenti, per adeguarla alla disciplina dettata dall'art. 17, comma 2, del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102.

Articolo 1

Al comma 1, l'espressione "è riordinata quale ente di diritto pubblico" appare impropria, atteso che il riordino non attiene alla natura dell'ente (che è già pubblica), ma solo alla sua organizzazione. Si suggerisce, pertanto di modificare il comma come segue: "L'opera nazionale per i figli degli aviatori, di seguito denominata "ONFA", ente di diritto pubblico dotato di autonomia amministrativa e contabile avente lo scopo di provvedere all'assistenza degli orfani del

personale militare dell'Aeronautica militare sotto la vigilanza del Ministro della difesa, è riordinata secondo le disposizioni del presente regolamento”.

Al comma 3, andrebbero soppresse, in quanto superflue per la comprensione del testo, le parole “non deceduto”.

Articolo 2

Va unificata la definizione del collegio dei revisori dei conti, posto che tale organo, al comma 1, è denominato “collegio dei revisori”, mentre al comma 4, è indicato come “collegio dei revisori dei conti”.

Al comma 2, lett. c), l'espressione “ricoprono incarichi di capi dei reparti preposti ai settori dell'ordinamento e personale, degli affari generali e finanziario” non appare del tutto perspicua, in assenza, nella relazione di accompagnamento, della indicazione dell'organigramma degli uffici dello Stato Maggiore dell'Aeronautica. Si suggerisce una rilettura del testo per verificare se la denominazione dei reparti interessati corrisponda esattamente all'attuale assetto organizzativo.

Al comma 2, lett. e), non è chiaro se con la dizione “un genitore di orfano assistito dall'ONFA” si sia inteso ricomprendere o no la categoria equiparata di cui all'art. 1, comma 3. Sarebbe, pertanto, opportuna una migliore specificazione.

Al comma 3, primo rigo, la parola “appartenente” sembra doversi logicamente riferire a quelle, immediatamente precedenti, “generali dell'Aeronautica militare”, onde la stessa andrebbe resa al plurale.

Articolo 5

Al comma 1 è prevista l'adozione del regolamento di amministrazione e contabilità "ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto del presidente della Repubblica 17 febbraio 2003, n. 97". Ora, poiché l'articolo 2 di detto decreto si limita a stabilire genericamente che il regolamento in questione è "deliberato dall'organo di vertice", appare opportuno precisare, alla stregua di quanto previsto all'art. 1, comma 2, per lo statuto, che lo stesso è deliberato, nella specie, dal consiglio di amministrazione.

Al comma 3, non è fornita alcuna indicazione delle categorie dalle quali è scelto il Segretario generale: appare necessaria, pertanto, una integrazione del testo in tal senso.

Articolo 6

L'adozione dello Statuto, che avviene, ai sensi dell'art. 1, con deliberazione del Consiglio di amministrazione, non coincide con la sua entrata in vigore, che è subordinata all'approvazione ministeriale. Ne consegue che la previsione transitoria, secondo la quale il precedente statuto resta in vigore "sino all'adozione" del nuovo, può creare un vuoto di disciplina, nelle more dell'approvazione di quest'ultimo.

Il secondo periodo del primo comma dell'art. 6 andrebbe, pertanto, modificato come segue: "Sino all'entrata in vigore del nuovo statuto continua ad applicarsi quello approvato con decreto del Ministro

della difesa del 18 agosto 1998, in quanto compatibile”.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.


L'ESTENSORE

Giuseppe Minicone



IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

(MARIA BARBAGALLO)

