



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

presieduta dal Presidente Ermanno Granelli

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Nicola Bontempo, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia (relatore), Elena Brandolini, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Marco Boncompagni, Filippo Izzo, Donato Centrone, Tullio Ferrari, Ottavio Caleo, Laura Alesiani e Federica Pasero-

nell'adunanza del 30 dicembre 2024

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto testo unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 27 novembre 2024;

VISTO il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante Codice dell'ordinamento militare;

VISTO il decreto del Ministro della difesa in data 1° ottobre 2024 di nomina del Generale

di Squadra aerea Alberto Biavati a Comandante della 1^a Regione aerea;

VISTA la relazione in data 18 dicembre 2024 con la quale il Magistrato istruttore Nicola Bontempo ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota in data 19 dicembre 2024 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa ha deferito alla Sezione il predetto atto;

VISTA l'ordinanza in data 19 dicembre 2024, con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota in pari data, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Ministero della difesa - Gabinetto, Ufficio legislativo, Stato maggiore della difesa, Stato maggiore dell'Aeronautica militare, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale, Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa;

VISTA la memoria dell'Ufficio legislativo del Ministero della difesa in data 24 dicembre 2024;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Targia;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione, i colonnelli Alfonso Angrisani e Eros Zaniboni dello Stato maggiore dell'Aeronautica militare e il tenente colonnello Mario Maugeri dell'Ufficio legislativo;

con l'assistenza della dott.ssa Virginia Battistelli, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 4 ottobre 2024 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del Ministro della difesa del 1° ottobre 2024, di nomina del Generale di Squadra aerea Alberto Biavati, in atto Comandante della Squadra aerea, *“anche a comandante della 1^a Regione aerea”*.

2. Con foglio di osservazioni dell'11 novembre 2024 il competente Ufficio di controllo ha chiesto chiarimenti in ordine a: l'avvenuta soppressione con circolare ordinativa di riorganizzazione e rilocalizzazione (CO) n. 27910 del 14 marzo 2024 del Comando della Squadra aerea riorganizzato in Comando della Squadra aerea/1^a Regione aerea, circostanza questa che sembrerebbe confermata dalle tabelle ordinarie (T.O.O. N.2-21 ed. 2024); la competenza del Capo di Stato maggiore a disporre detta riorganizzazione; l'assoggettabilità della stessa al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti *ex art. 3, comma 1, lett. b), della legge 14 gennaio 1994, n. 20.*

3. L'Amministrazione ha riscontrato la suddetta richiesta con nota in data 10 dicembre 2024, facendo presente che la Circolare ordinativa (CO) di riorganizzazione e rilocalizzazione del Comando della Squadra aerea in Comando della Squadra aerea/1^a Regione aerea - Milano non dispone la costituzione di una nuova struttura organizzativa, ma solo lo spostamento del Comando della Squadra aerea nella stessa sede del Comando della 1^a Regione aerea e la posizione di entrambi sotto il comando della medesima autorità. Ha specificato, poi, che dalla natura della predetta circolare, avente ad oggetto la mera rilocalizzazione geografica del Comando di Squadra, discenderebbe l'applicabilità alla fattispecie del disposto dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010, in luogo degli artt. 10, comma 3, e 13 del predetto Codice dell'ordinamento militare. Ha segnalato, in ultimo, che per le medesime ragioni, oltre che per la circostanza che è stata adottata dal Capo di Stato maggiore (e non dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro), la menzionata circolare non sarebbe soggetta al controllo di legittimità della Corte *ex art. 3 della legge n. 20 del 1994.*

4. Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio idonee a superare le perplessità sopra rappresentate.

Infatti, il magistrato istruttore ha rilevato che la citata circolare ordinativa, ben lungi dal recare una mera rilocalizzazione territoriale, sembra disporre una modifica organizzativa in forza della quale ai preesistenti Comandi della Squadra aerea e della 1^a Regione aerea è venuto a sostituirsi un nuovo Comando denominato Comando della Squadra aerea/1^a Regione aerea. Circostanza questa che risulterebbe confermata dallo stralcio delle tabelle ordinarie, dall'ordine di impiego del Generale Biavati, dalle notizie ricavabili dal sito

internet istituzionale del Ministero della difesa - Aereonautica, sotto la voce "Alti Comandi", dal canale YouTube "Aereonautica Militare", nonché da notizie di stampa.

Ha osservato, inoltre, che la definizione degli assetti organizzativi rientra nella competenza non della dirigenza, ma degli organi di governo, in applicazione sia di quanto disposto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, sia dalla normativa di settore (decreto legislativo n. 66 del 2010) e che al Capo di Stato maggiore di Forza armata compete l'organizzazione di un comando esistente, la sua articolazione, le sedi, l'ordinamento e le funzioni delle unità e dei reparti dipendenti.

Ha fatto presente, in ultimo, che la menzionata circolare ordinativa, stante la sua valenza di atto organizzativo, rientrerebbe tra gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, lett. b), della legge n. 20 del 1994, senza che rilevi la circostanza che sia stata adottata con atto del Capo di Stato maggiore.

Il Magistrato istruttore ha pertanto proposto, con nota in data 18 dicembre 2024, condivisa dal Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa, il deferimento dell'atto in questione alla sede collegiale.

5. Con ordinanza del Presidente della Sezione in data 19 dicembre 2024 è stato convocato il Collegio per l'adunanza del 30 dicembre 2024.

6. Con memorie in data 24 dicembre 2024, l'Amministrazione ha fatto presente che i motivi del deferimento sembrano attenere, più che al decreto di nomina in esame, alla circolare ordinativa adottata dal Capo di Stato maggiore dell'Aereonautica, trasmessa solo in un'ottica di collaborazione, che non costituirebbe atto presupposto.

Ha segnalato, inoltre, che la predetta circolare, adottata ai sensi dell'art. 142 del Codice dell'ordinamento militare, per esigenze operative, *"non ha determinato in concreto la costituzione di una nuova struttura organizzativa, bensì la rilocalizzazione del Comando della Squadra aerea dal Palazzo Aereonautica - Roma a Milano presso Palazzo Novelli"*, garantendo una razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse e un migliore coordinamento dei citati comandi, che restano distinti e dotati ciascuno di peculiari e autonome funzioni, attribuite dalle disposizioni vigenti.

Ha precisato, anche, che tale circostanza risulterebbe confermata anche dal tenore letterale dell'incarico assunto dal Generale di Squadra aerea - Alberto Biavati - *"per il quale, appunto, è stata avanzata richiesta di nomina esclusivamente come Comandante della l^*

Regione Aerea, permanendo nell'incarico già in essere in qualità di Comandante della Squadra Aerea".

Si è resa disponibile, poi, qualora se ne ravvisi l'opportunità, a chiarire la reale portata dei provvedimenti ordinativi revocandoli e rieditando una nuova circolare *"che meglio delinei la realtà dell'attuale contesto ordinativo"*.

In ultimo, ha fatto presente che le circolari ordinarie non rientrerebbero tra gli atti soggetti al controllo di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, specie considerato che gli atti dei Capi di Forza armata *"riflettono esigenze di operatività e approntamento delle forze e come tali presentano caratteristiche del tutto estranee a tutti gli altri atti di organizzazione adottati dalle altre amministrazioni"*.

7. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta a rilievo e con la memoria scritta.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto del Ministro della difesa del 1° ottobre 2024, di nomina del Generale di Squadra aerea Alberto Biavati, in atto Comandante della Squadra aerea, *"anche a comandante della 1^ Regione aerea"*.

2. Al riguardo, il Collegio ritiene di dover preliminarmente valutare se la circolare ordinativa (CO) di riorganizzazione e rilocalizzazione del Comando della Squadra aerea in Comando della Squadra aerea/1^ Regione aerea, debba o meno essere considerato atto presupposto rispetto al decreto ministeriale in esame, il suo reale portato e l'applicazione che alla stessa è stata data.

In merito, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero della difesa ha ritenuto che detto provvedimento costituisca atto presupposto e che la sua illegittimità e/o inefficacia condizionasse negativamente la legittimità, oltre che l'efficacia, dell'atto all'esame.

A giudizio della Sezione, invece, deve ritenersi che la menzionata circolare ordinativa, peraltro, non citata nelle premesse dell'atto di conferimento, non costituisca atto presupposto, se non nella parte in cui prevede la mera rilocalizzazione territoriale del Comando di Squadra aerea, spostato da Roma a Milano, e la posizione di entrambi sotto il comando della medesima autorità.

Infatti, se da un lato deve evidenziarsi che l'atto adottato dalla Forza armata si presta a interpretazioni non univoche, dall'altro deve osservarsi che col provvedimento all'esame non viene attribuito al Generale Biaviati il comando della ipotizzata nuova struttura (Comando della Squadra aerea/1^a Regione aerea), ma il solo Comando della Squadra aerea che si somma a quello di Comando della 1^a Regione aerea, già regolarmente attribuito al medesimo Ufficiale. Di conseguenza, il prefigurato accorpamento, di competenza, peraltro, non della Forza armata, deve ritenersi, allo stato, non attuato se non limitatamente alla rilocalizzazione e all'attribuzione del comando di entrambe le strutture (che restano, sotto il profilo ordinativo, separate) ad una medesima autorità.

Detta circostanza risulta confermata anche da quanto dichiarato, sotto la propria responsabilità, dall'Amministrazione in sede di memoria di costituzione e ribadito nel corso della discussione dai rappresentanti del Ministero che hanno precisato che le due strutture erano e restano distinte, anche se rilocalizzate e razionalizzate.

3. In assenza di ulteriori rilievi formulati con riguardo al decreto del Ministro della difesa del 1° ottobre 2024, di nomina del Generale di Squadra aerea Alberto Biavati a comandante della 1^a Regione aerea, consegue che lo stesso deve essere riconosciuto conforme a legge.

4. Ad un tempo, in spirito di collaborazione, la Sezione ritiene di dover segnalare l'esigenza di una riedizione della più volte menzionata circolare ordinativa, necessità del resto riconosciuta dalla stessa Amministrazione, al fine di renderne maggiormente chiara l'esatta reale portata, che non può che essere limitata a una rilocalizzazione e ad una riorganizzazione interna ai singoli distinti Comandi che, effettuata congiuntamente, può comportare, come è nelle intenzioni e auspicato, una razionalizzazione e una conseguente riduzione dei costi, risparmi questi che ben possono essere allocati per diverse finalità operative.

Infatti, un'unificazione dei due distinti Comandi, aventi funzioni differenti (l'uno operative e l'altro territoriali), comporterebbe una modifica normativa, essendo gli stessi, come è noto, disciplinati dal decreto legislativo n. 66 del 2010. In particolare, l'art. 142 prevede il Comando della Squadra aerea, cui sono attribuite funzioni in materia di addestramento, predisposizione e approntamento operativo dei reparti; mentre l'art. 144 si occupa dell'articolazione territoriale dell'Aeronautica militare attraverso i comandi di

regione aerea. Per entrambi al Capo di Stato maggiore sono rimessi ampi poteri organizzativi in materia di articolazione dei comandi, sedi, ordinamento e funzioni delle unità e dei reparti dipendenti, ma implicitamente esclusa ogni potestà in ordine a eventuali accorpamenti.

5. Alla luce e nei limiti delle considerazioni esposte, il decreto del Ministro della difesa del 1° ottobre 2024, di nomina del Generale di Squadra aerea Alberto Biavati, in atto Comandante della Squadra aerea, a comandante della 1^ Regione aerea, non può non essere dichiarato conforme a legge.

P Q M

ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Ermanno Granelli

Il Relatore

Francesco Targia

Depositata in Segreteria il 14 gennaio 2025

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmieri