



**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 16114/2015

Roma, addì **28 MAG. 2015**

Risposta a nota del

N. \_\_\_\_\_ Div. \_\_\_\_\_

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero **748/2015**, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

**STATUTO DELL'AGENZIA  
ITALIANA PER LA COOPERAZIONE  
ALLO SVILUPPO**

Allegati N. \_\_\_\_\_  
.....

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI  
UFFICIO LEGISLATIVO**

(.....)

Segretario Generale

*Raffaello Jure*

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

1614/2015 28 MAG. 2015  
Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_



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

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 maggio 2015

**NUMERO AFFARE 00748/2015**

**OGGETTO:**

Ministero degli affari esteri ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante lo Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo

### LA SEZIONE

Vista la relazione del 24 aprile 2015 trasmessa con la nota prot. n. 0008609 del 27.4.2015, con la quale il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Sabato Malinconico;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione che la legge 11 agosto 2014, n. 125 recante la disciplina generale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo prevede, ai fini dell'attuazione delle politiche di cooperazione, l'istituzione

dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. In particolare l'art. 17 della legge citata stabilisce che lo Statuto dell'Agenzia sia adottato con regolamento del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo schema di regolamento ministeriale si propone pertanto l'obiettivo di cui al menzionato art. 17 e a tal fine disciplina compiutamente e puntualmente le competenze dell'Agenzia e le regole del suo funzionamento.

Nella relazione richiamata l'Amministrazione precisa inoltre che "la rinnovata architettura istituzionale della cooperazione allo sviluppo riallinea il modello italiano a quello largamente prevalente in Europa e fra i Paesi Ocse/DAC e valorizza la massima professionalità nelle fasi di gestione e attuazione dei progetti; soggiunge altresì che l'Agenzia è soggetta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero degli affari esteri ed è dotata di ampia autonomia, capacità di spesa e poteri di autoorganizzazione grazie alla personalità giuridica pubblica attribuitale mentre al Ministero vigilante rimangono riservate le funzioni di analisi e di programmazione politica della cooperazione allo sviluppo rispetto alle quali l'Agenzia svolge attività operativa finalizzata alla realizzazione diretta di iniziative di cooperazione ovvero alla erogazione di servizi, assistenza e supporto tecnico ad altre amministrazioni pubbliche che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Lo schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione si articola in sette capi e 27 articoli nei quali sono compendiate le disposizioni che disciplinano le attribuzioni, la struttura organizzativa, le modalità di funzionamento e di gestione delle attività, il bilancio e i mezzi finanziari

dell'Agenzia.

Particolare rilievo assumono nel citato contesto le norme contenute nel Capo II, che regolano l'organizzazione dell'Agenzia e gli organi di amministrazione e di verifica della gestione finanziaria (Direttore, Comitato direttivo e Collegio dei revisori dei conti), quelle del Capo III che regolano le modalità di reclutamento e di gestione del personale, le disposizioni di cui al Capo IV in materia di bilancio e gestione finanziaria e le disposizioni comprese nel Capo V, che sono incentrate più specificamente sull'attività di istituto dell'Agenzia in quanto disciplinano i rapporti e la collaborazione con le organizzazioni della società civile e altri soggetti e organismi che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo senza finalità di lucro.

Il Capo VI riguarda l'adozione di un codice di comportamento dell'Agenzia, la valutazione delle iniziative di cooperazione e i controlli interni sull'attività della medesima Agenzia e il Capo VII chiude il provvedimento con le disposizioni transitorie e finali disciplinando il passaggio dall'attuale sistema di cooperazione al nuovo modello prefigurato dalla legge istitutiva n. 125/2014.

Lo schema di regolamento è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e tecnico-finanziaria nonché della relazione AIR; sul testo dell'articolato ha inoltre espresso il proprio assenso il Ministero dell'Economia e delle finanze in data 23 aprile 2015.

#### CONSIDERATO

Dall'esame dello schema sottoposto a parere, anche alla luce degli elementi forniti con le relazioni allegate, il Collegio preliminarmente rileva che in linea generale l'articolato in questione corrisponde agli obiettivi

indicati dall'art. 17 della legge 11 agosto 2014, n. 125 delineando in maniera compiuta l'assetto organizzativo e funzionale dell'Agenzia in coerenza con le funzioni attribuite dalla legge. Ritiene tuttavia la Sezione che, per taluni aspetti sia formali che sostanziali, lo schema di regolamento sia suscettibile di correzioni e miglioramenti. Nei sensi ora indicati osserva quanto segue:

A) Sotto il profilo formale:

- 1) Nel preambolo, tenuto conto che prima dei singoli capoversi risulta indicata la titolarità dell'iniziativa attribuita al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale "di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze" appare opportuno eliminare dopo l'ultimo capoverso in fine l'espressione ripetitiva ivi riportata.
- 2) All'articolo 2 il comma 1 appare sostanzialmente ripetitivo e ridondante, atteso che le finalità dell'Agenzia risultano già indicate nella norma primaria istitutiva; peraltro nel medesimo comma 1, tra dette finalità, non viene ripetuta quella dell'economicità, che pure è espressamente prevista nella legge. Conseguentemente la Sezione suggerisce o di espungere il menzionato comma 1 dal testo, ovvero di integrarlo con l'obiettivo della economicità;
- 3) Agli articoli 5, comma 3 e 6 comma 1, lett. a) viene impropriamente utilizzata l'espressione "carica", che è tipica delle cariche elettive in luogo del termine "incarico", più appropriato con riferimento all'espletamento di funzioni di amministrazione o di gestione nell'ambito di amministrazioni ed enti pubblici;
- 4) All'articolo 12, comma 3, occorre formulare meglio il periodo in modo che risulti del tutto chiaro che il conto consuntivo è trasmesso al Ministro

degli affari esteri per l'approvazione di quest'ultimo sentito il Ministro dell'economia e delle finanze;

5) all'articolo 13, relativo ai mezzi finanziari dell'Agenzia, il comma 1 che reca l'elenco di tali mezzi finanziari appare pleonastico, atteso che ripete pedissequamente il contenuto dell'art. 18 della legge istitutiva e va pertanto espunto dal testo.

B) Sotto il profilo sostanziale:

1) all'articolo 2, comma 4, occorre chiarire meglio in cosa consista l'obiettivo di conformare l'attività dell'Agenzia ai principi "di partecipazione e di dialogo strutturato con la società civile e con il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo", precisando in particolare che ciò non deve tradursi in forme di cogestione tra soggetti pubblici e privati e in ogni caso fatto salvo quanto previsto dal successivo art. 25 con riferimento alle funzioni attribuite alla direzione generale della cooperazione allo sviluppo;

2) all'articolo 3, comma 2, si introduce una convenzione tra il Ministro degli affari esteri e l'Agenzia e il successivo art. 5 prevede al comma 1, lett c) che il Direttore dell'Agenzia stipula detta convenzione con il Ministro. Tale previsione, apparentemente incoerente con i poteri di vigilanza e di indirizzo assegnati all'organo politico di vertice, sembra trovare una giustificazione nella necessità di far confluire in un "protocollo" le regole condivise di disciplina delle modalità di collaborazione tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l'Agenzia; tali regole, poiché coinvolgono le stesse politiche della cooperazione allo sviluppo, non possono che essere ricondotte alle scelte del vertice politico. Allo stesso articolo 3, il comma 1 fa riferimento ai poteri di

indirizzo e di vigilanza del Ministro e di approvazione del bilancio. Con riferimento a quest'ultima previsione parrebbe opportuno specificare le relative modalità e procedure nonché gli effetti derivanti dall'eventuale mancata approvazione di tale importante strumento finanziario;

3) all'articolo 4, comma 4, si introduce una sorta di istituto del silenzio-assenso ai fini dell'approvazione del regolamento di organizzazione dell'Agenzia; tale previsione suggerisce l'opportunità che siano specificate in maniera più puntuale le modalità di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministro sugli atti di particolare rilevanza adottati dall'Agenzia (mediante ad esempio l'istituto del rinvio motivato); si ripropone sostanzialmente la problematica esposta con riguardo al precedente art. 3 in tema di bilancio;

4) all'articolo 5, comma 1, lett. n) si prevede che il direttore dell'Agenzia nomini i componenti del comitato direttivo; l'attribuzione diretta al vertice amministrativo di tale potere appare eccessiva e, pertanto, si suggerisce di riservare tale nomina al Ministro su proposta del direttore generale; al medesimo articolo 5, comma 2, lett. d) si prevede che, ai fini della scelta del direttore generale, "i candidati ritenuti idonei sulla base della documentazione allegata alla domanda di partecipazione sono ammessi ad un colloquio.....". Orbene, la disposizione testè richiamata introduce un concetto di idoneità che appare determinante ai fini dell'espletamento della procedura selettiva in questione senza tuttavia indicare in che modo detta idoneità viene conseguita, né con quale punteggio o valutazione, né, infine, con riferimento a quali titoli (culturali, di servizio ecc.). Poiché la questione assume rilievo decisivo ai fini della scelta dell'organo di vertice dell'Agenzia, anche con riferimento

all'osservanza dei principi di trasparenza e di buon andamento dell'azione amministrativa il Collegio ritiene che, quanto meno, nel caso in esame la lettera a) del medesimo comma 2 andrebbe integrata con la previsione dopo la parola "requisiti" della seguente espressione "le modalità e i criteri di determinazione dell'idoneità di cui alla lettera d)";

5) all'art. 6, comma 2, lett. f) la previsione ivi contenuta, secondo la quale il Comitato direttivo esprime autonomamente pareri sulle proposte di modifica dello statuto e dei regolamenti di organizzazione e di contabilità, pare al Collegio eccessiva tenuto conto che le proposte di modifica di che trattasi potrebbero incidere sulle posizioni e sulle funzioni degli stessi componenti il Comitato; si suggerisce pertanto di introdurre, dopo la parola "esprime" le parole "su richiesta del Ministro", con ciò conferendo una maggiore legittimazione al parere del Comitato;

6) all'art. 9, comma 1, primo rigo, dopo le parole "possono essere istituite" occorre aggiungere le seguenti altre "nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili" in modo da garantire che l'istituzione delle sedi all'estero non comporti aggravii di bilancio;

7) all'art. 11, comma 3, secondo periodo, occorre aggiungere dopo le parole "per gravi" le seguenti "e motivate" in modo da ancorare il potere di revoca delle missioni all'estero ad oggettive e giustificate ragioni;

8) all'art. 17, capo V, concernente le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti e organismi senza finalità di lucro, il Collegio ritiene preliminarmente di richiamare all'attenzione dell'Amministrazione l'opportunità di:

a) prevedere un riferimento espresso anche alle organizzazioni non governative costituite secondo le leggi e le norme interne di altri Paesi

membri dell'U.E;

b) regolare in maniera puntuale le modalità e i criteri di svolgimento delle verifiche. Inoltre al comma 2 si suggerisce di prevedere espressamente tra i requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 26, comma 3, della legge istitutiva, che debba trattarsi di soggetti o organismi aventi per statuto tra le proprie finalità quelle proprie connesse alla cooperazione allo sviluppo;

9) all'art. 23, in materia di personale, al comma 1 si prevede la possibilità per la Direzione Generale della cooperazione allo sviluppo di mettere a disposizione del direttore generale fin dalla data di efficacia del suo contratto individuale – vale a dire prima ancora che l'Agenzia sia costituita ed operativa – il personale già in posizione di comando presso il Ministero, che abbia espresso l'opzione per essere poi inquadrato nei ruoli dell'Agenzia. Poiché la disposizione de qua va ad incidere sulla posizione di stato di detto personale appare necessario definire in maniera più puntuale in quale rapporto detto personale viene a collocarsi - non già con l'Agenzia non ancora costituita – ma con la figura del direttore generale. A tal fine il Collegio suggerisce l'opportunità di fare ricorso all'istituto del cosiddetto avvalimento, che si è andato affermando e consolidando nell'ambito delle pubbliche amministrazioni con riferimento a fattispecie analoghe a quella in argomento.

10) All'art. 25, comma 6, si prevede che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale favorisca "l'accreditamento" della Agenzia presso l'Unione Europea e le altre organizzazioni internazionali anche per lo svolgimento di progetti in regime di cofinanziamento o nell'ambito della gestione indiretta. Poiché non si rinviene detto istituto

dell'accreditamento nel novero delle relazioni tra Stati, la Sezione ritiene di interpretare tale fattispecie come messaggio diplomatico formale con il quale si intende indicare l'Agenzia quale soggetto giuridico titolare delle funzioni in materia di cooperazione allo sviluppo e, quindi, come soggetto qualificato a svolgere relazioni ufficiali in tale ambito.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento ministeriale in oggetto con le osservazioni indicate in motivazione.

L'ESTENSORE  
Sabato Malinconico

IL PRESIDENTE  
Franco Frattini

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini

Maria Luisa Salvini