

Numero 00764/2016 e data 22/03/2016



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 10 marzo 2016

NUMERO AFFARE 00366/2016

OGGETTO:

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a norma dell'art. 20 della legge 11 agosto 2014. n. 125.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota 17 febbraio 2015 n. 3251520, con la quale il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Ufficio legislativo - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano;

Premesso.

1. Come è noto, la legge 11 agosto 2014, n. 125, ha rinnovato integralmente il quadro istituzionale della cooperazione internazionale allo sviluppo, allineando il modello italiano a quello largamente prevalente in Europa e fra i Paesi aderenti all'OCSE anche mediante l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (di seguito Agenzia).

Mentre all'Agenzia sono riservate attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi d'istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito MAECI) cura l'analisi e la programmazione delle politiche, nonché la gestione dei profili più propriamente di politica estera connessi con le attività di cooperazione allo sviluppo.

In particolare, l'art. 20 della legge 125 del 2014 dispone che l'organizzazione del Ministero sia riordinata in coerenza con l'istituzione dell'Agenzia con un regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988.

A tal fine l'Amministrazione ha predisposto lo schema di regolamento in oggetto con il quale, oltre a dare attuazione a quanto disposto dal citato art. 20, intende apportare ulteriori modifiche all'impianto organizzativo complessivo del Ministero, rese necessarie dall'evoluzione normativa dal 2010 a oggi.

Il provvedimento si compone di quattro articoli, con i quali rispettivamente:

- si novella il d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95, recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri (art. 1);
- si novella il d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54, in materia di funzioni amministrative e contabili (art. 2);

- si dichiara l'invarianza finanziaria (art. 3);
- si dispongono le abrogazioni (art. 4).

2. Articolo 1.

a. Il comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) dello schema modifica l'art. 1 del d.P.R. n. 95/2010 e prevede la soppressione dell'incarico di Vice direttore generale/Direttore centrale, attribuito a dirigenti di seconda fascia appartenenti ai ruoli del Ministero, presso la Direzione generale per le risorse e l'innovazione e presso la Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni, nonché la riduzione da "novantasei" a "novanta" degli uffici di livello dirigenziale non generale presso il MAECI.

b. Il comma 1, lettera b), numeri 1) e 2) interviene sull'articolo 4, comma 1, del d.P.R. n. 95 del 2010, ampliando le competenze dell'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero al quale sono conferiti il compito di promuovere la cultura della legalità e più incisive responsabilità in materia di sicurezza del personale e degli uffici, anche per ciò che concerne la definizione delle relative misure. Coerentemente con i maggiori impegni, all'Ispettorato generale viene aggiunto un posto funzione attribuito a consigliere ministeriale.

c. Il comma 1, lettera c), numeri 1), 2) e 3) apporta le seguenti modificazioni all'art. 5 del vigente regolamento di organizzazione:

- assegna alla Direzione generale per le risorse e l'informazione il compito di prestare la propria collaborazione, in sostituzione dell'Istituto diplomatico, alla formazione dei funzionari pubblici nelle materie comunitarie;
- dispone che l'Autorità nazionale UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento), di cui all'art. 7-*bis* della

legge 9 luglio 1990, n. 185, operi nell'ambito della Direzione generale per il sistema Paese.

d. Il comma 1, lettera c), numeri 5), e 6) ridefinisce le competenze e la struttura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), in applicazione dei criteri disposti dall'articolo 20 della legge n. 125 del 2014, riformulando il comma 8 dell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010 e aggiungendo un comma 8-*bis*.

In particolare, si dispone la riduzione del numero degli uffici di livello dirigenziale non generale della DGCS dagli attuali tredici a non più di sette e si rinvia quanto alle competenze di ciascuno a un successivo decreto ministeriale.

Si prevede, poi, che la DGCS curi, d'intesa con le altre Direzioni generali competenti, la rappresentanza politica e la coerenza delle azioni dell'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo nelle relazioni bilaterali, multilaterali e con l'Unione europea.

Si sottolinea nella relazione illustrativa che, per aumentare la coerenza dell'azione esterna del nostro Paese nel settore, dando attuazione ad uno degli obiettivi fondamentali della legge n. 125 del 2014, è stato previsto il trasferimento alla DGCS di due competenze attualmente svolte da altre strutture del Ministero: la trattazione delle relazioni relative agli strumenti finanziari in materia di cooperazione allo sviluppo e di politiche di vicinato dell'Unione europea e l'esercizio delle competenze del MAECI in materia di banche e fondi multilaterali di sviluppo e di finanziamento allo sviluppo, inclusi gli strumenti innovativi.

In tale contesto, la DGCS cura l'elaborazione di indirizzi per la programmazione in relazione agli obiettivi da conseguire, ai Paesi, alle aree di intervento e agli strumenti da impiegare, avvalendosi del

supporto dell'Agenzia e, con particolare riferimento ai crediti confessionali, della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

A norma della legge n. 125 del 2014, alla DGCS competono anche la proposta di contributi volontari alle organizzazioni internazionali, di interventi umanitari e di crediti concessionali; la valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Infine, per consentire alla DGCS di esercitare il ruolo di supporto all'esercizio delle competenze attribuite al Ministro e al Vice Ministro, è previsto che la Direzione generale assicuri, mediante propri funzionari, i servizi di segretariato degli organismi collegiali previsti dalla legge n. 125 del 2014, ovvero il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, il Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo e il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo.

e. Il comma 1, lett. e), inserisce nel d.P.R. n. 95 del 2010 un articolo 9-bis, volto a valorizzare l'apporto professionale della dirigenza amministrativa e dell'area della promozione culturale (APC) del MAECI.

In particolare, il comma 2 dell'articolo 9-bis fissa il numero degli incarichi attribuibili a dirigenti di I fascia in Italia ed all'estero (massimo 8 unità), così come definito dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 maggio 2011 e 25 luglio 2013.

Nello specifico, con riferimento all'Italia, vengono mantenuti gli incarichi di direttore generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni, nonché i restanti sette incarichi di consigliere ministeriale.

A valere su tali sette incarichi, due corrispondono a posizioni già presenti (una presso l'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero e una, già prevista dal d.P.R. n. 95 del 2010, relativa al coordinatore per il bilancio presso la Direzione generale per le risorse e l'innovazione), due corrispondono ad altrettante posizioni di direttore centrale (incaricato, analogamente alle medesime posizioni rivestite in altre articolazioni da funzionari diplomatici di grado equivalente, del coordinamento di più uffici presso la Direzione per le risorse umane e l'innovazione e presso la Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni) e tre incarichi sono relativi a funzioni di consulenza, ricerca, studio e coordinamento in materia giuridica, amministrativa e di bilancio presso le strutture dirigenziali generali.

In relazione si pone in evidenza che l'attribuzione di compiti di coordinamento ai posti di consigliere ministeriale di prima fascia è coerente con le modifiche in materia di dirigenza pubblica contenute nell'articolo 11 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 .

Il comma 3 del medesimo articolo propone una determinazione aggiornata degli incarichi riservati ai dirigenti di II fascia dell'area amministrativa presso la sede metropolitana, mentre il comma 4 individua come riservati alla dirigenza dell'area della promozione culturale (APC) gli incarichi di esperto ai sensi della legge 22 dicembre 1990, n. 401 per la promozione culturale con funzioni di consulenza, ricerca e studio.

Il comma 5 elenca gli incarichi di capo ufficio dirigenziale non generale che possono essere attribuiti alternativamente a personale dirigente o della carriera diplomatica.

Il comma 6 precisa, anche al fine di prevenire possibili contenziosi, che la destinazione dei dirigenti all'estero resta soggetta alla normativa di settore recata dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 che disciplina il servizio all'estero e al quale rinvia anche il d.lgs. n. 165 del 2001 (artt. 6, comma 5, 19, comma 11, e 45, comma 5)

In definitiva, con l'art. 9-*bis* si porta a termine la revisione degli incarichi attribuibili ai dirigenti non appartenenti alla carriera diplomatica in funzione della nuova organizzazione del Ministero, con conseguente superamento della ripartizione prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 10 agosto 2000, n. 368, del quale si dispone l'abrogazione all'art. 4 dello schema di regolamento in esame.

3. Articolo 2.

Interviene sul d.P.R. n. 54 del 2010, eliminando l'adempimento (meramente cartolare) della comunicazione al Ministero ai fini dell'autorizzazione per le variazioni di bilancio di carattere compensativo disposte dal titolare dell'ufficio estero.

4. Articolo 3.

Reca la clausola d'invarianza finanziaria.

5. Articolo 4.

In coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera e), l'art. 4 dispone l'abrogazione del d.P.R. n. 368 del 2000, che individua i posti funzione di livello dirigenziale del MAECI non attribuibili a personale della carriera diplomatica, nonché dell'art. 12 del d.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258 (decreto organizzativo del Ministero, del quale è ancora in vigore soltanto detto articolo).

6. Al testo, che reca la bollinatura della Ragioneria dello Stato, sono allegati il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica

amministrazione, l'avviso favorevole del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché le relazioni di rito.

Considerato.

7. La Sezione rileva innanzitutto che il provvedimento normativo in esame non si limita ad apportare all'organizzazione del MAECI gli adeguamenti conseguenti all'istituzione dell'Agenzia e a rimodulare i compiti della Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo in applicazione di quanto disposto dall'art. 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, ma interviene - come peraltro dichiarato nella relazione illustrativa - sull'intera struttura ministeriale per apportarvi correttivi, che, seppure ammissibili con gli strumenti approntati dall'art. 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 nell'esercizio del potere di verifica periodica della rispondenza dell'organizzazione ministeriale alle esigenze, ampliano considerevolmente l'ambito dell'intervento regolamentare proposto rispetto a quello previsto dal citato art. 20 della legge n. 125 del 2010.

Di conseguenza, il titolo del provvedimento dev'essere modificato per renderlo coerente con le disposizioni nello stesso contenute. Al riguardo, sembrerebbe più appropriato il seguente titolo: *“Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante attuazione dell'art. 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all'organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale”*.

Posto poi che il ricorso alla tecnica della novella per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti deve sempre privilegiare la chiarezza, in modo da rendere a tutti perfettamente comprensibili i contenuti della decisione normativa, si osserva che la

concentrazione delle numerose modifiche al d.P.R. 95/2010 in un solo articolo appare di lettura molto disagiata, poiché moltiplica i sotto-riferimenti interni all'articolo (commi, lettere, numeri interni alle lettere). A ciò si aggiunge che la relazione illustrativa non segue nell'esposizione l'ordine numerico degli articoli, con l'effetto di rendere ancora più difficoltosa la ricerca delle disposizioni considerate.

Inoltre, per il futuro, si invita l'Amministrazione proponente a trasmettere, assieme allo schema, anche un testo completo e coordinato del regolamento novellato, con le modifiche (integrative e soppressive) apportate dallo schema in oggetto debitamente evidenziate, o in alternativa un testo a fronte tra le due versioni.

8. Passando all'esame dell'articolato, un primo rilievo va effettuato con riferimento all'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), il quale – come detto in premessa – sostituisce il soppresso Istituto diplomatico alla Direzione generale per le risorse e l'informazione nel compito di prestare la propria collaborazione alla formazione dei funzionari pubblici nelle materie comunitarie.

In proposito, questo Consiglio di Stato rileva che la Scuola superiore della pubblica amministrazione, trasformata in Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) in ottemperanza a quanto disposto dal d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 178, ha assunto il ruolo di ente unico di eccellenza preposto alla formazione dei dipendenti pubblici, anche per ciò che riguarda la promozione e il sostegno dell'internazionalizzazione degli stessi (art. 2). A tal fine, nel comitato di gestione della Scuola è presente anche un rappresentante del Ministro degli affari esteri.

Coerentemente con tale riforma, l'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, "al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti", ha disposto l'unificazione delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, sopprimendo, tra gli altri, anche l'Istituto diplomatico e concentrando funzioni e risorse in capo alla SNA.

Il combinato disposto delle disposizioni di legge sopra menzionate ha una chiara *ratio* di unificazione e razionalizzazione della *policy* della formazione del personale delle amministrazioni centrali; *policy* che, ad avviso di questo consiglio di Stato, riveste importanza cruciale per conseguire effettivamente il rinnovamento, la modernizzazione, l'internazionalizzazione della pubblica amministrazione tramite le donne e gli uomini che, a tutti i livelli, la fanno vivere.

Pertanto, in ragione dei descritti, tassativi vincoli di legge, la Direzione generale per l'Unione europea è tenuta a collaborare con la SNA per la formazione dei funzionari pubblici nella materie comunitarie, così come in precedenza avvenuto con il disciolto Istituto diplomatico: in tal senso deve essere modificata la disposizione dello schema che, in contrasto con il citato dettato legislativo, prevede che detta collaborazione si sviluppi con la Direzione generale per le risorse e l'innovazione dello stesso Ministero.

Analoghe considerazioni valgono anche per la formazione e il perfezionamento professionale del personale del MAECI, che, ai sensi dell'art. 5, comma 9, lettera o), del d.P.R. n. 95 del 2010, è curato dalla Direzione generale per le risorse e l'innovazione, la quale dovrà avvalersi necessariamente della SNA in sostituzione

dell'Istituto diplomatico, modificando conseguentemente l'art. 1, comma 1, lett. c), n. 7) dello schema in oggetto.

In considerazione dell'espresso disposto legislativo sopra richiamato, il duplice adeguamento del testo in tal senso viene posto dalla Sezione come condizione alla prosecuzione dell'*iter* di approvazione del provvedimento all'esame.

9. Per quanto riguarda poi l'Autorità nazionale - UAMA (art. 1, comma 1, lettera c), n. 3) dello schema), si condividono le iniziali osservazioni del Dipartimento per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che ha segnalato l'opportunità che detta Autorità, in funzione dei compiti a cui è preposta, goda di una più ampia sfera di autonomia, che ne sconsiglia l'inquadramento in una delle Direzioni generali.

10. L'art. 1, comma 1, lettera c), n. 5), dello schema riformula il comma 8 dell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010 e riguarda, più direttamente, le nuove competenze della DGCS.

Al riguardo, la Sezione formula i seguenti rilievi.

10.1 In primo luogo, si rileva che occorre ricondurre la descrizione delle competenze della DGCS, fornita dallo schema in esame nel novellato comma 8 dell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010, a quella effettuata dalla legge n. 125 del 2014, considerando la riduzione e la rimodulazione dei compiti del Ministero a seguito della costituzione dell'Agenzia.

Appare, pertanto, opportuno che l'Amministrazione proponente integri sia l'*alinea*, sia la lettera a), sia ancora la lettera h) del nuovo comma 8, precisando che le competenze della DGCS sono solo quelle previste dalla legge n. 125/2014 e da questa non assegnate

all’Agenzia, alla Cassa depositi e prestiti o ad altri soggetti, anche per quanto attiene alle attribuzioni finanziarie di cui alla lettera a).

10.2 Per altro verso, ad avviso della Sezione, non appaiono sempre poste nel giusto rilievo alcune delle nuove competenze primarie della DGCS dopo la legge n. 125 del 2014, in particolare quelle di direttamente correlate al ruolo di indirizzo, programmazione e valutazione dei risultati assegnatole dopo la costituzione dell’Agenzia.

Al riguardo, appare necessario sostituire, al riformulato comma 8, lettera b), l’espressione: “tratta le questioni relative all’elaborazione degli indirizzi per la cooperazione allo sviluppo...”, con la più diretta formula: *“cura l’elaborazione degli indirizzi”* e, analogamente, di sostituire alla successiva lettera e) le parole: “cura la valutazione dell’impatto degli interventi di cooperazione...” con quelle: *“valuta l’impatto degli interventi di cooperazione...”*.

Sempre in relazione alla lettera e) del nuovo comma 8, essendo la “valutazione dell’impatto” una delle principali competenze che la legge appare attribuire al Ministero dopo la costituzione dell’Agenzia, altre considerazioni andranno effettuate in relazione alla verifica *ex post* dell’impatto della regolazione (VIR), cui si rinvia a quanto si dirà *infra*, al punto 12.2 del presente parere.

10.3 Si osserva ancora che il comma 8-bis, aggiunto all’art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010 dall’art. 1, comma 1, lett. c), n. 6) dello schema, contiene una disposizione ambigua, che prevede che la DGCS *“per tutte le attività di natura tecnica... opera in raccordo con l’Agenzia...”*. A parte la considerazione che le prestazioni dell’Agenzia sono regolate da apposita convenzione con il Ministero, secondo il modello previsto dalla legge n. 400 del 1988 per le agenzie governative, va

meglio chiarita la netta separazione tra competenze di indirizzo e competenze tecniche voluta dal legislatore, la quale esclude che la DGCS possa sovrapporsi nel campo d'azione dell'Agenzia e richiede, quindi, che il “raccordo” previsto dallo schema debba essere meglio chiarito e modulato a seconda che si tratti dei compiti “propri” o di compiti (necessariamente residuali) “di natura tecnica” previsti dallo stesso comma 8.

11. Non si hanno osservazioni sulla ridefinizione dei posti dirigenziali attribuibili al personale non diplomatico. Trattandosi di materia connessa all'impiego e pertanto sovente oggetto di contenzioso, si dà per scontato che le scelte operate dall'Amministrazione siano state precedute da adeguate consultazioni e siano conseguentemente sostenute dal più vasto consenso possibile tra le categorie interessate.

12. Passando, infine, all'esame della documentazione allegata al testo, è necessario che l'Amministrazione apporti alcune integrazioni alla relazione relativa all'analisi dell'impatto sulla regolazione (AIR) e alla successiva verifica dell'impatto sulla regolamentazione (VIR), le cui finalità diversamente risulterebbero vanificate.

12.1 In particolare, quanto alla sezione 2 dell'AIR, relativa alle procedure di consultazione, si segnala positivamente che la consultazione non si è limitata soltanto alla “consultazione interna” delle direzioni generali e dei servizi del Ministero e delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale dello stesso Ministero, ma si è estesa anche e soprattutto alle federazioni rappresentative delle organizzazioni non governative italiane (anche se sarebbe stato preferibile estendere il processo anche alle principali organizzazioni estere).

Tuttavia, nella la relazione ministeriale, che andrà pertanto integrata, non sono riportate né le modalità, né i risultati della consultazione.

Infatti:

- quanto alle procedure di consultazione, da un lato, non si specifica quali federazioni hanno effettivamente aderito, con che criterio sono state scelte, se vi è stata la possibilità di partecipare alla consultazione in modo aperto o se ciò è avvenuto soltanto su selezione del Ministero;

- manca, altresì, una menzione dei contenuti delle osservazioni, che pure apoditticamente si dicono essere state recepite nel testo del regolamento, senza alcuna possibilità di verifica dell'effettività di tale affermazione.

12.2 Non del tutto adeguato appare, altresì, il riferimento alla VIR, laddove si dice che il raggiungimento degli obiettivi sarà misurato con gli indicatori abituali del controllo di gestione e della valutazione della *performance*, effettuati periodicamente con cadenza biennale ai sensi della legislazione vigente. Come si è detto (*retro*, al punto 10.2), tale attività di verifica *ex post* appare coincidere, nel peculiare caso di specie, con una delle principali competenze assegnate dalla legge alla nuova Direzione generale a seguito della costituzione dell'Agazia, e ciò appare perfettamente coerente con il nuovo assetto disegnato dalla riforma del 2014.

Al riguardo si osserva:

-che nel testo del decreto, nell'ambito delle disposizioni finali ma in riferimento alla lettera e) del nuovo comma 8 del d.P.R. n. 95 del 2010, si deve dar conto che si procederà alla verifica dell'impatto sulla regolazione dell'intervento normativo ai sensi del d.P.C.M. 19 novembre 2009, n.212 (Regolamento recante disciplina attuativa

della verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246);
- che nel caso di specie appare insufficiente la cadenza biennale della verifica di cui alla scheda VIR e che in ogni caso vanno indicati in relazione le modalità di verifica e gli indicatori ai quali si ritiene di dover ricorrere.

13. Per ultimo, si segnala che in chiusura del testo del decreto dovrà essere apposta la clausola di inserzione del provvedimento nella raccolta degli atti normativi della Repubblica.

P.Q.M.

Si esprime parere favorevole con le riportate condizioni e osservazioni della Sezione.

L'ESTENSORE
Elio Toscano

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini