

dossier

13 novembre 2018

# LEGGE DI BILANCIO 2019

*Profili di interesse della III  
Commissione Affari esteri*

---

A.C. 1334

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  @SR\_Studi

Dossier n. 78/0/III

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 - [SbilancioCu@senato.it](mailto:SbilancioCu@senato.it) -  @SR\_Bilancio



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari esteri

Tel. 06 6760-3403 - [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it) -  @CD\_esteri

Progetti di legge n. 58/0/III

*La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*ES0061.docx*

## NOTA

*Il presente dossier è articolato in due parti:*

- La prima parte contiene le schede di lettura delle disposizioni della I Sezione, di competenza di ciascuna Commissione, estratte dal dossier generale sul disegno di legge di bilancio in esame;
- la seconda parte contiene l'analisi della II Sezione del disegno di legge, recante il bilancio integrato per il 2019-2021 di competenza di ciascuna Commissione.



## INDICE

<b>LA I SEZIONE .....</b>	<b>3</b>
▪ 1.La disciplina contabile della I Sezione.....	3
▪ 2. Profili di competenza della III Commissione.....	4
▪ Tavola riepilogativa delle norme contenute nella I Sezione e degli interventi contenuti nella II Sezione del DDL di bilancio (A.C. 1334) d’interesse della III Commissione.....	4
▪ Schede di lettura I Sezione .....	5
<b>LA II SEZIONE.....</b>	<b>14</b>
▪ 1.La disciplina contabile della II Sezione .....	14
- 1. <i>Le unità di voto parlamentare .....</i>	<i>14</i>
- 2. <i>La flessibilità degli stanziamenti di bilancio da fattore legislativo.....</i>	<i>16</i>
- 3. <i>La programmazione della spesa.....</i>	<i>17</i>
- 4. <i>Classificazione delle spese .....</i>	<i>17</i>
- 5. <i>La struttura degli stati di previsione della spesa .....</i>	<i>18</i>
▪ 2. Le previsioni di spesa di competenza della III Commissione nel disegno di legge di bilancio.....	19
- 2.1. <i>Lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (Tab. 6).....</i>	<i>19</i>
2.1.1. <i>Le spese del Ministero autorizzate per gli anni 2019-2021 .....</i>	<i>20</i>
2.1.2. <i>Le previsioni di spesa del MAECI per il 2019 .....</i>	<i>21</i>
2.1.3 <i>Analisi della spesa per Missioni e Programmi del MAECI.....</i>	<i>22</i>
- 2.2. <i>Analisi delle modifiche della II Sezione .....</i>	<i>28</i>
- 2.3. <i>L’aiuto pubblico allo sviluppo.....</i>	<i>30</i>
- 5. <i>Il Fondo per la partecipazione italiana alle missioni internazionali.....</i>	<i>34</i>



## LA I SEZIONE

### 1.La disciplina contabile della I Sezione

Con la recente riforma operata dalla legge n.163 del 2016 sulla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, a decorrere dalla legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n.232) i contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità sono stati ricompresi in un **unico provvedimento**, costituito dalla nuova **legge di bilancio**, riferita ad un periodo triennale ed articolata in **due sezioni**. La I Sezione svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la II Sezione assolve, nella sostanza, quelle del disegno di legge di bilancio.

L'integrazione in un unico documento dei contenuti di quelli che erano i disegni di legge di bilancio e di stabilità persegue la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine come avveniva allora, portando al centro del dibattito parlamentare le **priorità dell'intervento pubblico**, considerato nella sua interezza.

## 2. Profili di competenza della III Commissione

Nella tabella seguente sono indicate le norme contenute nella I Sezione del DLB di interesse della III Commissione. Seguono le schede di lettura relative alla **stretta competenza** della Commissione.

### Tavola riepilogativa delle norme contenute nella I Sezione e degli interventi contenuti nella II Sezione del DDL di bilancio (A.C. 1334) d'interesse della III Commissione

DDL DI BILANCIO 2019		
I Sezione	II Sezione	Contenuto
Art. 28, comma 13		Rimodulazione, in base ai fabbisogni triennali programmati, della dotazione organica del personale della carriera diplomatica
Art. 57, comma 15		Riduzione del contributo italiano all'ONU e rinegoziazione da parte del MAECI, finalizzata ad adeguare le chiavi di contribuzione dell'Italia alle organizzazioni internazionali delle quali è parte
Art. 57, comma 16		Diminuzione del numero delle sezioni elettorali da predisporre, in occasione delle prossime consultazioni per l'elezione del Parlamento europeo del maggio 2019, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a beneficio degli elettori italiani residenti negli altri Paesi membri dell'Unione.

**Schede di lettura**  
**I Sezione**



### **Articolo 28, comma 13** *(Personale della carriera diplomatica)*

L'articolo 28, comma 13, prevede che sia rimodulata, in base ai fabbisogni triennali programmati, la dotazione organica del personale della carriera diplomatica, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.

Il comma demanda a un apposito D.P.C.M. - da adottarsi secondo la procedura prevista per l'adozione dei decreti per il riordino dell'organizzazione dei Ministeri<sup>1</sup> - la **rimodulazione**, sulla base dei fabbisogni triennali programmati, **della dotazione organica del personale della carriera diplomatica**, tenendo anche conto della spesa autorizzata dal decreto-legge n. 1/2010, da ultimo modificato dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, per le assunzioni effettuate dal Ministero degli Affari esteri, autorizzate per il periodo 2010-2014 e 2016-2019.

La relazione tecnica precisa che dalla norma non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, stante che **la rimodulazione in parola dovrà avvenire garantendo la neutralità finanziaria**.

Il richiamato decreto-legge n.1/2010, nella sua formulazione originaria, all'art. 4, disponeva, ai fini dell'entrata in funzione, a partire dall'aprile 2010, del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna, che il Ministro degli affari esteri fosse autorizzato, in deroga alle vigenti disposizioni sul blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, a indire, nel quinquennio 2010-2014 a **bandire annualmente un concorso di accesso alla carriera diplomatica** e ad assumere un contingente annuo non superiore a **35 segretari di legazione**.

La legge di stabilità per il 2016, (legge n. 208/2015, art.1, comma 244, lett. a)) ha autorizzato l'indizione del concorso annuale in questione e l'assunzione di un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova era stata autorizzata per il **triennio 2016-2018**.

**Tale misura è stata ulteriormente prorogata al 2019** dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 286, della legge n. 205/2017).

<sup>1</sup> L'art. 4-bis del decreto-legge n. 86/2018 dispone che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti il riordino dell'organizzazione dei Ministeri siano adottati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. Tali decreti sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e sugli stessi il Presidente del consiglio dei ministri può richiedere il parere del Consiglio di Stato.

## **Articolo 57, comma 15** **(Riduzione del contributo alle Nazioni Unite)**

L'**articolo 57, comma 15** prevede una riduzione del contributo italiano all'ONU, pari a 35.4 mln. di euro per il 2019 e a 32,4 mln. di euro a decorrere dal 2020. È altresì previsto che il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale intervenga, anche sul piano internazionale, per negoziare un adeguamento delle chiavi di contribuzione dell'Italia alle organizzazioni internazionali delle quali è parte.

La norma **riduce il contributo italiano alle spese delle Nazioni Unite** di cui alla legge n. 848 del 1957<sup>2</sup> nella misura di 35,4 mln. di euro per il 2019 e di 32,4 mln. di euro a decorrere dal 2020 sullo stanziamento di cui al cap. 3393, "*Contributi ad organismi internazionali*", dello stato di previsione del MAECI, che **passa nel 2019 da 434 a 398,7 mln. e da 434 mln. a 401,7 mln. a partire dal 2020.**

Si ricorda che su tale capitolo sono allocate le risorse per l'erogazione dei contributi alle Nazioni Unite (cfr. *infra*) e per altre organizzazioni internazionali come l'OSCE ed il Consiglio d'Europa.

La norma dispone altresì che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale intervenga per rinegoziare i termini dell'accordo internazionale concernente la determinazione dei contributi alle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte.

**L'attuale sistema di finanziamento delle Nazioni Unite** si articola in un primo bilancio, a carattere ordinario, finalizzato a coprire le spese per il personale e il funzionamento dei principali organi dell'ONU. Esso è finanziato tramite contributi obbligatori che vengono stabiliti dall'Assemblea Generale: l'obbligo per ciascuno Stato membro di sostenere una quota percentuale delle spese dell'ONU, come individuata dall'Assemblea Generale, si fonda sulle disposizioni dell'articolo 17, par. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

La quota dovuta è stabilita ogni tre anni da un apposito organismo tecnico, il *Committee on Contributions*, sulla base di dati affidabili, verificabili e comparabili quali, ad esempio, le stime del reddito nazionale lordo, i tassi di cambio, il peso del debito.

La scala della ripartizione delle quote percentuali si distribuisce in una forbice che va dal minimo dello 0,001% al massimo del 22% del totale delle spese.

Per il **triennio 2016-2018** la *scale of assessment* assegna all'Italia l'onere di contribuire nella misura del **3,7% alle spese delle Nazioni Unite.**

---

<sup>2</sup> Legge 17 agosto 1957, n. 848, "*Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite firmato a San Francisco il 26 giugno 1945*".

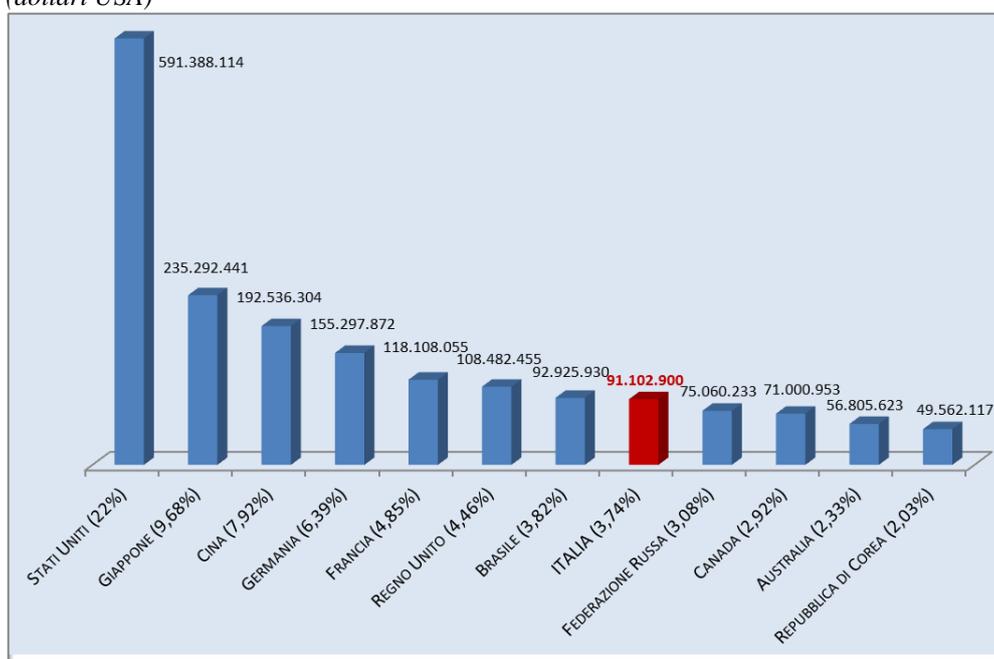
Nel triennio precedente (2013-2015) il contributo italiano era stato del **4,4%**.

Con riferimento al **2018**, l'applicazione della quota del 3,7% al totale delle spese ONU, pari a 2,5 mln. di dollari, si è tradotta in un contributo di 91,1 mln. di dollari, pari a **80,2 mln. di euro**, che alla data del 30 aprile 2018 risultava interamente versato.

Nel **2017** il contributo italiano, calcolato in applicazione della medesima quota del 3,7%, era stato di 94,5 mln. di dollari USA su un totale delle spese delle Nazioni Unite di 2,6 mld. di dollari USA.

Di seguito vengono riportati i principali 12 Stati membri contributori al bilancio ordinario 2018 dell'ONU ed il contributo da ciascuno di essi apportato; tra parentesi, la quota percentuale da ciascuno conferita al totale.

(dollari USA)



Un secondo canale di finanziamento è rappresentato dai fondi che afferiscono al **bilancio per le missioni di pace delle Nazioni Unite**: le quote di contribuzione per ciascun membro sono stabilite con criteri simili a quelle del bilancio ordinario, anche se i 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) contribuiscono in maniera maggiore rispetto a quanto versato per al bilancio ordinario

**L'Italia si trova nella lista dei 10 maggiori contributori alle missioni di pace** avendo versato per queste operazioni 273,9 mln. di dollari per il 2016-2017, 255 mln. di dollari per il 2017-2018 e 250,7 mln. di dollari per il 2018-2019.

Il **terzo e ultimo canale di finanziamento del sistema ONU** è rappresentato dai

fondi per i tribunali istituiti dal Consiglio di Sicurezza, quali il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia e un meccanismo residuale a supporto dei due tribunali citati.

Per il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia l'Italia ha versato 1,7 mln. di dollari nel 2016, 2,5 mln. nel 2017 e 362.000 dollari per il 2018. A questi si aggiungono i 9,4 mln. di dollari versati al meccanismo residuale tra il 2016 e il 2018 ed i 262,000 dollari versati nel 2016 per il Tribunale penale internazionale per il Ruanda.

Sul piano normativo, **interventi di riduzione dei contributi del nostro Paese a organismi internazionali** – con una correlata rinegoziazione dei termini di accordi internazionali riguardanti la quantificazione di contributi volontari ed obbligatori versati dall'Italia - **sono stati disposti dalla legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014) **e dalla legge di stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015).

In particolare, l'articolo 1, comma 318 della legge di stabilità per il 2015 ha disposto la riduzione dei contributi a organismi internazionali per 25,2 mln. di euro per l'anno 2015 e 8,4 mln. di euro a decorrere dal 2016: in questo caso la riduzione ha operato con un riferimento ad una pluralità di organismi internazionali elencati in uno specifico allegato alla legge di stabilità: tra questi figurava anche l'autorizzazione di spesa riguardante il contributo all'ONU, ridotto per il 2015 di 20 mln. di euro.

L'articolo 1, comma 619 della legge di stabilità per il 2016 ha operato un'ulteriore modesta riduzione per il 2016 (198 euro) e a decorrere dal 2017 (200.198 euro) che ha riguardato il contributo del nostro Paese a due organismi internazionali.

Da ultimo si segnala che l'articolo 26, comma 3, del **decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119**, recante “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*”, il cui disegno di legge di conversione è all'esame presso l'altro ramo del Parlamento (AS 886) ha previsto che gli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento siano parzialmente coperti, quanto a **20 mln. di euro per l'anno 2018**, mediante corrispondente **utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui alla richiamata legge n. 848 del 1957, disponendo anche in questo caso che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale provveda agli adempimenti eventualmente necessari**, anche sul piano internazionale, per rinegoziare i termini dell'accordo internazionale concernente la determinazione del contributo all'organismo delle Nazioni Unite, per un eguale importo.

*Con riferimento al primo periodo del comma in esame, andrebbero esplicitate quali tipologie di contributi siano oggetto di riduzione a partire dall'esercizio 2019, atteso che il cap. 3393 dello stato di previsione del MAECI appare generalmente destinato all'erogazione di contributi alle Nazioni Unite.*

*Occorrerebbe altresì evidenziare, con riferimento al secondo periodo, l'eventuale nesso di consequenzialità che lo collega al primo periodo della norma. In riferimento all'obbligo, posto in capo al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale di rinegoziare "i termini dell'accordo internazionale concernente la determinazione dei contributi alle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte" si valuti inoltre l'opportunità di chiarire a quale accordo internazionale la disposizione in esame intenda fare riferimento.*

## **Articolo 57, comma 16** *(Misure di razionalizzazione della spesa pubblica)*

L'**articolo 57, comma 16** è volto a **diminuire il numero delle sezioni elettorali da predisporre**, in occasione delle prossime consultazioni per l'elezione del **Parlamento europeo del maggio 2019**, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a beneficio degli elettori italiani residenti negli altri Paesi membri dell'Unione.

Si rammenta che l'articolo 4 del decreto legge n. 408 del 1994 (convertito nella legge n. 483 del 1994) prevede il procedimento di determinazione degli elettori italiani residenti in altri Paesi dell'UE che hanno diritto di esprimere il voto per l'elezione del Parlamento europeo nelle sedi diplomatiche e consolari.

Tale procedimento prende avvio dai comuni, i quali comunicano alla Direzione centrale per i servizi elettorali del Ministero dell'interno, i dati necessari per la formazione, la revisione e la conservazione degli elenchi degli elettori italiani residenti all'estero.

In questo contesto, ai sensi del **comma 5 dell'articolo 4** – che la disposizione del disegno di legge mira a modificare - la medesima Direzione centrale per i servizi elettorali, entro il decimo giorno precedente la data delle elezioni, trasmette al Ministero degli affari esteri, per il successivo inoltro ai singoli uffici consolari, un **elenco degli elettori che votano all'estero diviso per uffici consolari e per sezioni estere**, sulla base delle indicazioni fornite, per ciascun elettore, dal Ministero degli affari esteri. Nel suddividere gli aventi diritto al voto di ciascuna località in sezioni, il Ministero dell'interno, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero degli affari esteri, assegna ad **ogni sezione un numero di elettori** non superiore a 1.600 e non inferiore a 200. Anche i successivi adempimenti per consentire il diritto di voto ai singoli elettori sono a cura della stessa Direzione centrale.

Il disegno di legge intende aumentare il numero **massimo** di elettori da assegnare a una medesima sezione, portandoli da 1.600 a **5.000**.

La **Relazione tecnica** del Governo mette in luce che la modifica si rende opportuna in ragione della bassa percentuale di votanti costantemente registrata all'estero e dell'incremento significativo (oltre il 22 per cento) degli elettori registrati in altri paesi UE. Essa comporterebbe - nell'ipotesi, ritenuta verosimile, di circa 1,5 milioni di aventi diritto al voto – la necessità di approntare, nel 2019, un totale di 298 sezioni invece delle 932 necessarie a normativa vigente. Si stima un conseguente risparmio pari a **2 milioni** di euro. La Relazione tecnica afferma altresì che la riduzione "non produrrà effetti negativi sugli elettori, in termini di distanza e, dunque, in termini di accesso all'esercizio del diritto di voto".

Si ricorda che la disciplina dell'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo è contenuta nella legge 24 gennaio 1979, n. 18 (con le numerose modifiche e integrazioni successivamente intervenute).

**Elezione dei rappresentanti dell'Italia al PE (1999-2014). Partecipazione al voto dei cittadini residenti all'estero**

	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>
<b>2014</b>	1.406.291	83.254	5,92
<b>2009</b>	1.207.073	89.842	7,44
<b>2005</b>	1.098.442	119.276	10,86
<b>1999</b>	1.003.353	177.486	17,69

*Fonte: Ministero dell'interno, Archivio storico delle elezioni*

Oltre alle disposizioni dell'articolato, vanno ricordate le **Tabelle A e B** del DDL, rispettivamente dedicate agli **accantonamenti** di parte corrente e in conto capitale.

Per quanto riguarda il MAECI, **gli accantonamenti di parte corrente ammontano a 74,37 milioni di euro per il 2019, a 76,03 milioni per il 2020 e a 86,03 milioni per il 2021.**

La relazione introduttiva al provvedimento (A.C. 1334) rileva come l'accantonamento riguardi risorse preordinate per la copertura finanziaria di una serie di provvedimenti legislativi di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali, di cui la relazione fornisce l'elenco, nonché di ulteriori accordi internazionali al di fuori dell'elenco medesimo.

Per quanto concerne **gli accantonamenti in conto capitale**, la tabella B riporta in riferimento al MAECI le somme di **10 milioni per ciascuna delle annualità 2019-2021**, somme che la relazione introduttiva rileva anche in questo caso essere finalizzate al finanziamento di accordi internazionali.

## LA II SEZIONE

### 1. La disciplina contabile della II Sezione

La parte contabile della legge di bilancio, contenuta nella II Sezione del provvedimento, contiene il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative.

Il disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019 e del bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (A.C.1334) è presentato nei **prospetti deliberativi per unità di voto** - in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009 (Legge di contabilità) - **integrando** le risorse disponibili in bilancio a **legislazione vigente con gli effetti delle modifiche proposte** dal medesimo disegno di legge di bilancio, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata per effetto delle innovazioni normative della **I Sezione** e delle variazioni (finanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e di spese disposte da norme preesistenti) esercitabili con la **II Sezione**.

In particolare, i prospetti deliberativi della II Sezione riportano:

- le previsioni a **legislazione vigente**, che **includono l'aggiornamento delle previsioni** per le spese per oneri inderogabili e fabbisogno nonché le **rimodulazioni** compensative di spese relative a fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa;
- le **proposte di modifica** della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa, effettuate con la **II Sezione**;
- gli **effetti finanziari** imputabili alle innovazioni normative introdotte con la **Sezione I** del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

Le previsioni complessive del disegno di legge di bilancio – il c.d. **bilancio integrato** – sono determinate come somma degli stanziamenti previsti nella II Sezione e degli effetti finanziari della I Sezione.

#### *1. Le unità di voto parlamentare*

In base alla disciplina contabile (art. 21, co. 7, L. 196), le **unità di voto** sono individuate:

- a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;
- b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati di **spesa con finalità omogenea** diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di beni e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.

Nel complesso, il bilancio per il 2019 conferma la struttura dello scorso esercizio, con **34 missioni**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **176 programmi di spesa**, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**, con **l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa**.

Per quanto concerne i contenuti **dell'unità di voto**, essa deve indicare:

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**) nonché l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (**cassa**), **nell'anno** cui il bilancio si riferisce;
- le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare sia le previsioni di entrata e di spesa, di competenza e di cassa, relative all'anno cui il bilancio si riferisce, sia quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

**Soltanto le previsioni del primo anno** costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

Le spese del bilancio dello Stato rientranti in ciascuna unità di voto sono inoltre **classificate** – superata la precedente ripartizione in "rimodulabili" e "non rimodulabili" - a seconda della **natura dell'autorizzazione di spesa** sottostante cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa, e precisamente in:

- **oneri inderogabili**, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette **spese obbligatorie** (vale a dire, le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);

- **fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La quota delle spese per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno è indicata, per ciascun programma, in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa.

La distinzione della spesa nelle tre categorie consente di individuare il livello di manovrabilità della spesa stessa, ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**.

## *2. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio da fattore legislativo*

Con la c.d. **flessibilità** di bilancio si è data la possibilità alle amministrazioni di incidere sulle dotazioni finanziarie di spesa relative ai **fattori legislativi** - anche in via **non compensativa**, purché **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** - per poter modulare le risorse loro assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

In particolare, l'articolo 23, comma 3, consente, con la II Sezione, in ciascuno stato di previsione, per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica:

- a) la rimodulazione **in via compensativa** delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse**, fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione **verticale**).

Rientrano nelle rimodulazioni compensative quelle effettuate sulle autorizzazioni **pluriennali di spesa in conto capitale** ai sensi di quanto previsto dall'articolo 30, comma 2, della legge n. 196 (**rimodulazione delle quote annuali** nel rispetto del vincolo finanziario complessivo ovvero **reiscrizione** nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio), nonché per **l'adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa al **Cronoprogramma dei pagamenti** (c.d. rimodulazione **orizzontale**): si tratta delle rimodulazioni che coinvolgono una singola autorizzazione di spesa e trovano compensazione nell'ambito del periodo pluriennale di riferimento;

- b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione** delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, per un

periodo temporale anche pluriennale<sup>3</sup>. Queste variazioni costituiscono quella parte della **manovra** operata dal Governo direttamente sugli stanziamenti di bilancio contenuti nella II Sezione.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** ai singoli stati di previsione della spesa del bilancio, che vengono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

### ***3. La programmazione della spesa***

Una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità è rappresentata dall'**integrazione** del processo di **revisione della spesa** nel **ciclo di bilancio**.

In base alla nuova procedura (art. 22-*bis*, legge n. 196/2009), il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è ancorato a un **obiettivo di spesa**, definito con il Documento di economia e finanza, e **ripartito tra le singole amministrazioni** con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il **31 maggio di ciascun anno**.

Nel **D.P.C.M.** sono definiti gli **obiettivi di spesa** di ciascun Dicastero riferiti al successivo triennio - in termini di risparmi da conseguire. Gli **interventi** per il conseguimento di tali obiettivi sono proposti dai Ministeri in sede di presentazione del **disegno di legge di bilancio** e vengono successivamente **monitorati** nell'ambito di **accordi** tra il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa, da definire entro inizio **marzo**.

Entro il **1° marzo dell'anno successivo** a quello di applicazione degli interventi, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** – allegata al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

### ***4. Classificazione delle spese***

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di **spesa** si articola su **tre livelli**:

- a) **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;

<sup>3</sup> Tali variazioni erano fino alla riforma operate con le tabelle C, D ed E della legge di stabilità, e poi recepite nella legge di bilancio con Nota di variazioni, in quanto, investendo profili sostanziali, erano, in quanto tali, preclusi alla legge di bilancio, stante la sua natura di legge formale, mantenuta fino all'entrata in vigore della legge n. 163/2016. Tali variazioni, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la I Sezione, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

- b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni.
- c) **unità elementari di bilancio**, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione – attualmente i **capitoli** - eventualmente ripartite in articoli (corrispondenti agli attuali piani di gestione).

Con il D.Lgs. n. 90/2016 sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, volte a specificare ulteriormente la finalità della spesa. Al momento, esse rivestono carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione della classificazione per capitoli.

Le azioni sono rappresentate in un apposito **prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dello Stato nella sua interezza.

Le spese del bilancio dello Stato sono inoltre esposte secondo le tradizionali **classificazioni economica e funzionale**.

### ***5. La struttura degli stati di previsione della spesa***

La II Sezione del disegno di legge di bilancio è costituita da:

- lo stato di previsione dell'entrata;
- gli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri;
- il quadro generale riassuntivo, con riferimento al triennio.

Ciascuno stato di previsione della spesa, riporta i seguenti **Allegati**:

- **Rimodulazioni** compensative di spese per fattori legislativi e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art.23 c.3, lett.a, della legge di contabilità);
- **Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** previste a legislazione vigente (art.23 c.3, lett.b);
- **Dettaglio** oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (art. 21, c.4);
- **Reiscrizione somme non impegnate** (art. 30 c.2).

L'articolo 21 della legge di contabilità, infine, dispone l'**approvazione**, con **distinti articoli**, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo.

## 2. Le previsioni di spesa di competenza della III Commissione nel disegno di legge di bilancio

Nel presente capitolo si dà conto delle parti della II Sezione del **disegno di legge di Bilancio 2019** (A.C. 1334) di interesse della III Commissione Affari esteri.

Si tratta in via prevalente dello stato di previsione del **Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (Tabella 6)**, anche se, nell'analisi per missioni e programmi, occorre considerare anche il Ministero dell'economia e delle finanze (Tabella 2), nel cui stato di previsione compaiono poste di bilancio di rilevanza per la materia internazionale.

### *2.1. Lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (Tab. 6)*

**Lo stato di previsione del MAECI per il 2019 (A.C. 1334 - Tab. 6)** si articola in **2 missioni** e **14 programmi** che, intesi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, **rappresentano le unità di voto parlamentare.**

Nella **Nota integrativa** che accompagna lo stato di previsione, sono evidenziate le **priorità<sup>4</sup> dell'azione amministrativa del Ministero**, come indicate dal Ministro degli Affari esteri.

La Nota integrativa allo stato di previsione del MAECI presenta anche il c.d. **Piano degli obiettivi** del Ministero. Nel Piano vengono indicate, per il triennio 2019-2021, le **risorse attribuite** - in termini sia di stanziamenti in

---

<sup>4</sup> Tali priorità sono riferite ai seguenti ambiti:

- Europa, con particolare riferimento alla *Brexit*, alla gestione del fenomeno migratorio, alla difesa comune e all'integrazione dell'area balcanica;
- Fenomeni migratori e interlocuzione con i Paesi di provenienza o transito dei flussi;
- Mediterraneo, con riguardo alla stabilizzazione dell'area e al contrasto al terrorismo;
- Sicurezza e diritti, con prosecuzione dell'azione diplomatica volta a risolvere le crisi vicinato meridionale e orientale e in Africa;
- Diplomazia per la crescita e promozione integrata, per favorire la crescita economica anche attraverso l'internazionalizzazione;
- Sfide globali, a partire dalla sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
- Aiuto allo sviluppo, finalizzato anche sostenere l'impegno ad un graduale riallineamento all'obiettivo dello 0,7% APS/RNL come indicato nel DEF;
- Riforma dell'azione amministrativa, ai fini dell'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

conto competenza, sia di costi totali (*budget*) - ai predetti **obiettivi** iscritti in ciascuna missione e in **ciascun programma**. Sono, inoltre, riportate le singole schede-obiettivo che rendono conto della natura dell'obiettivo stesso e dei corrispondenti **indicatori di risultato**.

Si rammenta che tali indicatori – previsti dagli articoli 21, 35 e 39 della legge di contabilità n. 196 del 2009 - costituiscono lo strumento di **misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi del Piano**, necessari sia per la trasparenza sia per la valutazione delle politiche di bilancio di ciascuna amministrazione.

### 2.1.1. Le spese del Ministero autorizzate per gli anni 2019-2021

Per lo stato di previsione del MAECI, il DDL di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334) autorizza **spese finali**, in termini di **competenza**, pari a **2.733 milioni di euro** nel **2019**, a **2.693,7** milioni di euro per il 2020 e **2.645,8** milioni di euro per il 2021, come si evince dalla tabella che segue.

#### Spese finali del MAECI nel DDL di bilancio per il triennio 2019-2021

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	LEGGE DI BILANCIO 2018	PREVISIONI			
		DDL DI BILANCIO 2019	DIFF. BIL 2019/ BIL 2018	DDL DI BILANCIO 2020	DDL DI BILANCIO 2021
Spese correnti	2.580,7	2.702,4	121,7	2.658,1	2.610,2
Spese in c/capitale	28,2	30,6	2,4	35,6	35,6
<b>SPESE FINALI</b>	<b>2.608,9</b>	<b>2.733</b>	<b>124,1</b>	<b>2.693,7</b>	<b>2.645,8</b>
<i>Spese MINISTERO in % spese finali STATO</i>	<i>0,42</i>	<i>0,42</i>		<i>0,41</i>	<i>0,41</i>

In termini di **cassa**, le **spese finali** del MAECI sono pari a **2.739,4 milioni di euro** nel 2019, a **2.693,8 milioni di euro** nel 2020 e a **2.645,8 milioni di euro** nel 2021.

**Rispetto alla legge di bilancio 2018**, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 espone dunque per il MAECI, **nel triennio di riferimento**, un **andamento** della spesa **crescente** in misura più intensa nell'anno 2019 (+124,1 milioni), meno pronunciato nella proiezione per il 2020 (+84,7 milioni) e ancor minore nella proiezione 2021 (+36,8 milioni).

Con riferimento specifico alle **previsioni di spesa per il 2019**, il disegno di legge di bilancio espone spese finali in **aumento** rispetto al **2018**, in termini assoluti, in misura pari a 124,1 milioni di euro (4,7%). Tale

differenza positiva è imputabile quasi totalmente all'aumento delle spese di parte corrente, pari a 121,7 milioni di euro, laddove le spese di conto capitale aumentano di 2,4 milioni di euro.

Gli stanziamenti di spesa del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale autorizzati dal disegno di legge di bilancio si attestano, in termini di competenza, nell'anno 2019 in misura pari allo **0,4%** della spesa finale **del bilancio statale**, in linea con il dato degli esercizi precedenti.

### 2.1.2. Le previsioni di spesa del MAECI per il 2019

Lo stato di previsione del MAECI (Tabella 6) espone, a **legislazione vigente** (BLV), una dotazione complessiva di competenza per l'**anno 2019** di **2.770,4** milioni di euro.

Rispetto alla legislazione vigente, la **manovra** finanziaria per il 2019 determina complessivamente una **diminuzione delle spese finali di 37,3 milioni di euro**, totalmente di parte **corrente**, come evidenziato nella tabella che segue:

### Spese finali del MAECI - anno 2019

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2018		2019				
	LEGGE DI BILANCIO	PREVISIONI ASSESTATE	BLV	MODIFICHE SEZ. II	DDL BILANCIO SEZ II	EFFETTI SEZ. I	DDL DI BILANCIO INTEGRATO SEZ I+SEZ II
Spese correnti	2.580,7	2.934,5	2.739,7	0	2.739,7	-37,3	2.702,4
Spese in c/capitale	28,2	28,5	30,6	0	30,6	0	30,6
<b>SPESE FINALI</b>	<b>2.608,9</b>	<b>2.963</b>	<b>2.770,4</b>	<b>0</b>	<b>2.770,4</b>	<b>-37,3</b>	<b>2.733</b>

L'effetto finanziario è ascrivibile alle **misure legislative** introdotte dall'articolato della **Sezione I**, che determinano nel complesso un **effetto negativo di 37,3 milioni** di euro esclusivamente di parte corrente.

Il **DDL di bilancio** integrato degli effetti della Sezione I e delle modifiche della II Sezione propone stanziamenti per il MAECI pari a **2.733 milioni di euro** per il **2019**.

Il **disegno di legge di bilancio integrato** conferma anche per il 2019, rispetto alla legge di bilancio 2018, la netta prevalenza delle spese **correnti**, che **assorbono il 98,9% delle spese finali del Ministero**.

La tabella evidenzia, dunque, le **modifiche che il disegno di legge di bilancio ha apportato alla legislazione vigente 2018**, con interventi sia di prima che di

seconda sezione, ai fini della determinazione delle **previsioni di spesa c.d. integrate** del nuovo disegno di legge di bilancio.

Sulla base delle nuove norme di contabilità, infatti, **le previsioni di spesa** della seconda sezione, formulate sulla base della **legislazione vigente**, possono essere **modificate** attraverso rimodulazioni, rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni disposte dalla seconda sezione medesima; a questo dato si **aggiungono** poi gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione, pervenendosi, in tal modo, per ciascuna unità di voto ad un **dato di bilancio integrato**.

Vale la pena di segnalare che le previsioni di bilancio integrate recano, inoltre, per il 2019, **residui presunti pari a 37,19 milioni. Le autorizzazioni di cassa ammontano a 2.739,39 milioni**. La massa spendibile (residui più competenza) ammonta pertanto a 2.770,22 milioni; pertanto il coefficiente di realizzazione – che dà conto della capacità di spesa - si attesta sul valore di 98,88%. Le autorizzazioni di cassa condizionano infatti la possibilità di effettiva erogazione di quanto impegnato in sede di competenza e dei residui, con rilevanti conseguenze sull'andamento dell'esercizio finanziario.

### *2.1.3 Analisi della spesa per Missioni e Programmi del MAECI*

La tabella seguente espone le **previsioni di bilancio integrate** per il **2019** per ciascuna missione/programma di spesa del MAECI a raffronto con i dati dell'esercizio **2018**.

La tabella evidenzia altresì le **modifiche** che il DDL di bilancio apporta alla **legislazione vigente 2018**, con interventi sia nella I Sezione sia nella II Sezione, ai fini della determinazione delle **previsioni di spesa relative a ciascuna missione/programma**.

Si ricorda che gli interventi di rifinanziamento/definanziamento della II Sezione **sono evidenziati nell'apposito allegato allo stato di previsione**: per quanto riguarda lo stato di previsione del MAECI, esso **non** presenta interventi nella II Sezione.

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	Missione/Programma	2018		2019			
		LEGGE DI BILANCIO	ASSEST.	BLV	DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	DLB INTEGRATO SEZ. I+SEZ. II
<b>1</b>	<b>L'Italia in Europa e nel mondo (4)</b>	<b>2.518,04</b>	<b>2.868,68</b>	<b>2.685,27</b>	<b>2.685,27</b>	<b>-37,35</b>	<b>2.647,91</b>
1.1	Protocollo internazionale (4.1)	7,02	7,31	6,58	6,58	0	6,58
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	1.049,32	1.237,18	1.178,12	1.178,12	0	1.178,12
1.3	Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)	35,39	38,18	34,84	34,84	0	34,84
1.4	Promozione della pace e sicurezza internazionale (4.6)	466,01	575,39	463,40	463,40	-35,35	428,04
1.5	Integrazione europea (4.7)	23,71	25,42	18,34	18,34	0	18,34
1.6	Italiani nel mondo e politiche migratorie (4.8)	63,31	64,65	82,32	82,32	0	82,32
1.7	Promozione del sistema Paese (4.9)	188,75	191,12	200,77	200,77	0	200,77
1.8	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari (4.12)	72,86	107,38	81,61	81,61	-2	79,61
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	586,11	588,76	594,14	594,14	0	594,14
1.10	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)	18	21,4	17,53	17,53	0	17,53
1.11	Comunicazione in ambito internazionale (4.15)	3,77	4,2	4,04	4,04	0	4,04
1.12	Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi (4.17)	3,74	7,63	3,51	3,51	0	3,51
<b>2</b>	<b>Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)</b>	<b>90,92</b>	<b>94,36</b>	<b>85,12</b>	<b>85,12</b>	<b>0</b>	<b>85,12</b>
2.1	Indirizzo politico (32.2)	21,44	21,66	15,6	15,6	0	15,6
2.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	69,47	72,69	69,51	69,51	0	69,51
	<b>SPESE FINALI MINISTERO</b>	<b>2.608,97</b>	<b>2.963,05</b>	<b>2.770,39</b>	<b>2.770,39</b>	<b>-37,35</b>	<b>2.733,03</b>

N.B.: tra parentesi la numerazione generale della Missione/programma.

La spesa complessiva del MAECI è allocata su **2 missioni**.

La missione *L'Italia in Europa e nel mondo* (4), articolata in 12 programmi, assorbe la quasi totalità, **96,9%**, delle risorse allocate nello stato di previsione del Ministero.

La missione *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche* (32) si compone di due programmi ed è dotata del restante 3,1% delle risorse.

In termini assoluti, **considerando gli effetti della manovra**, le **spese finali** della missione *L'Italia in Europa e nel mondo* sono pari a **2.647,91 milioni** di euro per il **2019**.

Rispetto alla dotazione a legislazione vigente (2.685,27 milioni), tale missione registra un **decremento di 37,35 milioni di euro**, che riguarda principalmente il programma *Promozione della pace e sicurezza internazionale* (-35,35 milioni) e, in misura assai minore, il programma *Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari* (meno 2 milioni).

In particolare, il programma *Promozione della pace e sicurezza internazionale* registra un decremento dovuto ad un intervento nella **I Sezione** (art. 57, comma 15 del DDL) consistente nella riduzione del contributo italiano alle spese delle Nazioni Unite nella misura di 35,35 milioni di euro nel 2019, a valere sul capitolo 3393 (Contributi a organismi internazionali).

Quanto al Programma *Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari*, la riduzione di 2 milioni di euro sul cap. 1613 (Dotazioni finanziarie per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria) deriva da un intervento di **Sezione I** consistente nella riduzione dei seggi da istituire presso le rappresentanze diplomatiche e consolari in occasione delle elezioni europee previste nel 2019 (art. 57, comma 16 del DDL).

Nella tabella che segue viene illustrata **l'incidenza percentuale di ciascuna missione e di ciascun programma** sullo stanziamento complessivo di competenza del MAECI per il 2019; vengono inoltre riportate le previsioni assestate<sup>5</sup> 2018 nonché le variazioni percentuali rispetto a tali previsioni.

---

<sup>5</sup> L'istituto dell'assestamento di bilancio dello Stato è previsto per consentire un aggiornamento, a metà esercizio, degli stanziamenti del bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

MAECI					
	Missione Programma	Bilancio integrato 2019	Incidenza % sulle spese finali del MAECI 2019	Assestam. 2018	Variazione sulle previsioni assestare 2018
<b>1</b>	<b>L'Italia in Europa e nel mondo (4)</b>	<b>2.647,91</b>	<b>96,88</b>	<b>2.868,68</b>	<b>-220,77</b>
1.1	Protocollo internazionale (4.1)	6,58	0,24	7,31	-0,73
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	1.178,12	43,10	1.237,18	-59,06
1.3	Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)	34,84	1,27	38,18	-3,34
1.4	Promozione della pace e sicurezza internazionale (4.6)	428,04	15,66	575,39	-147,35
1.5	Integrazione europea (4.7)	18,34	0,67	25,42	-7,08
1.6	Italiani nel mondo e politiche migratorie (4.8)	82,32	3,01	64,65	17,67
1.7	Promozione del sistema Paese (4.9)	200,77	7,34	191,12	9,65
1.8	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico- consolari (4.12)	79,61	2,91	107,38	-27,77
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	594,14	21,73	588,76	5,38
1.10	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)	17,53	0,64	21,40	-3,87
1.11	Comunicazione in ambito internazionale (4.15)	4,04	0,14	4,20	-0,16
1.12	Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi (4.17)	3,51	0,12	7,63	-4,12
<b>2</b>	<b>Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)</b>	<b>85,12</b>	<b>3,11</b>	<b>94,36</b>	<b>-9,24</b>
2.1	Indirizzo politico (32.2)	15,60	0,57	21,66	-6,06
2.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	69,51	2,54	72,69	-3,18

La tabella successiva propone l'**articolazione**, all'interno di ciascun Programma della Missione 4 dello stato di previsione del MAECI, fra **spese di funzionamento** - collegate al mantenimento delle varie strutture amministrative - e **spese per interventi**, che danno più propriamente la misura dell'impatto dell'azione amministrativa.

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	Programma	Bilancio integrato 2019	Spese di funzionamento	Spese per interventi
1.1	Protocollo internazionale (4.1)	6,58	6,57	-
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	1.178,12	9,82	1.168,28
1.3	Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)	34,84	12,39	22,44
1.4	Promozione della pace e sicurezza internazionale (4.6)	428,04	14,43	413,60
1.5	Integrazione europea (4.7)	18,34	7,91	10,42
1.6	Italiani nel mondo e politiche migratorie (4.8)	82,32	7,77	74,54
1.7	Promozione del sistema Paese (4.9)	200,77	85,96	114,79
1.8	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari (4.12)	79,61	71,97	0,022
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	594,14	592,67	-
1.10	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)	17,53	16,64	0,86
1.11	Comunicazione in ambito internazionale (4.15)	4,04	4,04	-
1.12	Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi (4.17)	3,51	3,50	-

La **distinzione della spesa di competenza**, all'interno di ciascun Programma dello stato di previsione del MAECI per il 2019, nelle tre categorie rappresentate da **oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno**<sup>6</sup>, consente di individuare il livello di

<sup>6</sup> Gli **oneri inderogabili** sono **spese non rimodulabili** sulle quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo in via amministrativa quanto alle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Costituiscono **spese**

manovrabilità della spesa medesima ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**. Tale distinzione, riportata nell'apposito allegato allo stato di previsione, risulta, in riferimento alle **spese correnti**, come di seguito illustrato:

*(dati di competenza, spese correnti, valori in milioni di euro)*

	<b>Programma</b>	<b>Stanziamento per il 2019 (Bilancio integrato)</b>	<b>Adeguamento al fabbisogno</b>	<b>Fattori legislativi</b>	<b>Oneri inderogabili</b>
1.1	Protocollo internazionale (4.1)	6,57	2,34	-	4,23
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	1.178,11	30,61	491,01	656,48
1.3	Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)	34,83	1,28	1,76	31,78
1.4	Promozione della pace e sicurezza internazionale (4.6)	428,03	6,76	0,71	420,56
1.5	Integrazione europea (4.7)	18,34	2,76	1	14,57
1.6	Italiani nel mondo e politiche migratorie (4.8)	82,31	2,33	51,31	28,66
1.7	Promozione del sistema Paese (4.9)	200,76	60,65	11,69	128,4
1.8	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari (4.12)	71,99	59,2	11,2	1,58
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	594,12	6,89	-	587,23
1.10	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)	17,51	3,11	1,83	12,56
1.11	Comunicazione in ambito internazionale (4.15)	4,04	0,94	-	3,09
1.12	Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi (4.17)	3,50	0,44	-	3,05

**modulabili i fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio e le **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

	Programma	Stanziamiento per il 2019 (Bilancio integrato)	Adeguamento al fabbisogno	Fattori legislativi	Oneri inderogabili
2.1	Indirizzo politico (32.2)	13,59	1,47	-	12,12
2.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	48,64	24,86	-	23,77

Si rileva peraltro che **anche nelle spese in conto capitale**, limitatamente a tre Programmi, può essere utile evidenziare la distinzione tra le spese di competenza sopra richiamata. Si tratta dei seguenti Programmi:

- Programma 4.12 (Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari), le cui spese in conto capitale, pari a 7,62 milioni, ricadono interamente nell'adeguamento al fabbisogno;
- Programma 32.2 (Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza), che parimenti vede ricadere nell'adeguamento al fabbisogno l'intero stanziamento in conto capitale, pari a 2,01 milioni;
- Programma 32.3 (Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza) nel quale, a fronte di una spesa in conto capitale pari a 20,87 milioni, 5,84 milioni ricadono nell'adeguamento al fabbisogno, mentre 15,02 milioni nelle spese da fattori legislativi.

## 2.2. Analisi delle modifiche della II Sezione

Nell'allegato conoscitivo contenuto del DDL generale di bilancio sono esposte le **autorizzazioni legislative di spesa** su cui sono state effettuate **variazioni** ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera *b*), della legge di contabilità. La II sezione, si ricorda, può incidere - attraverso rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - sugli stanziamenti sia di parte corrente che di parte capitale previsti a legislazione vigente.

In particolare, l'articolo 23, comma 3, *lettera b*) della legge n. 196/2009, ha previsto che con la seconda sezione possano essere **rifinanziate, definanziate e riprogrammate**, per un periodo temporale anche pluriennale, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente **relative ai fattori legislativi**.

**Non risultano autorizzazioni di spesa del MAECI modificate dalla seconda sezione del disegno di legge di bilancio 2019.**

D'interesse degli Affari esteri sono peraltro alcune autorizzazioni di spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), modificate dalla seconda sezione del disegno di legge di bilancio 2019.

<b>L. n. 183 del 1987</b>				
<b>FONDO DI ROTAZIONE PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE</b>				
MISSIONE 4:L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO				
<i>Programma 4.10: Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (cap. 7493/1_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	2.600	6.950	-	-
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	-	<b>-4.950</b>	<b>+4.000</b>	<b>+30.950</b>
<i>Totale esposto in Allegato</i>	2.600	2.000	4.000	30.950

<b>L n. 234 del 2012 – art. 41/bis</b>				
<b>FONDO PER IL RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA EUROPEA</b>				
MISSIONE 4:L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO				
<i>Programma 4.10: Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (cap. 2815/1_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	45,40	46,10	46,10	46,10
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	<b>+75</b>	<b>+100</b>	<b>+100</b>	<b>+100</b>
<i>Totale esposto in Allegato</i>	120,40	146,10	146,10	146,10

<b>LS n. 228 del 2012 – art. 1, c. 170</b>				
<b>CONTRIBUTI A BANCHE E FONDI DI SVILUPPO INTERNAZIONALI</b>				
MISSIONE 4:L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO				
<i>Programma 4.11: Politica economica e finanziaria in ambito internazionale (cap. 7175/3_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	-	-	-	-
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	-	-
<i>Totale esposto in Allegato</i>	1.000	1.000	-	-

<b>L n. 145 del 2016 – art. 4, c. 1</b>				
<b>FONDO MISSIONI INTERNAZIONALI</b>				
MISSIONE 5: DIFESA E SICUREZZA DEL TERRITORIO				
<i>Programma 5.8: Missioni internazionali (cap. 3006/1_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	997,24	97,24	-	-
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	-	<b>+1.450</b>	-	-
<i>Totale esposto in Allegato</i>	997,24	1.547,24	-	-

<b>L n. 164 del 2015 – art. 3, c. 1</b>				
<b>ACCORDO RADIOTELEVISIVO TRA ITALIA E SAN MARINO</b>				
MISSIONE 15: COMUNICAZIONI				
<i>Programma 15.4: Sostegno al pluralismo dell'informazione (cap. 2183/1_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	2,96	2,96	2,96	29,67
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,8</b>
<i>Totale esposto in Allegato</i>	2,88	2,87	2,87	28,78

<b>LS n. 190 del 2014 – art. 1, c. 321</b>				
<b>AGENZIE DI STAMPA PER L'ESTERO</b>				
MISSIONE 15: COMUNICAZIONI				
<i>Programma 15.4: Sostegno al pluralismo dell'informazione (cap. 2183/4_MEF)</i>				
<i>(in milioni di euro)</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 e ss.</b>
BLV (incluse rimodulazioni)	7,30	7,30	7,30	73,01
<b>Riprogrammazioni, ri- o definanziamenti</b>	<b>-0,19</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,21</b>	<b>-2,19</b>
<i>Totale esposto in Allegato</i>	7,10	7,08	7,08	70,82

### **2.3. L'aiuto pubblico allo sviluppo**

Gli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo sono essenzialmente suddivisi tra numerosi capitoli degli stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del MAECI.

Si segnalano in particolare:

#### **a) la cooperazione a dono.**

Fino a tutto il 1994 i relativi stanziamenti erano assegnati al cap. 4620/esteri "Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo", che aveva carattere di gestione fuori bilancio; a partire dal bilancio 1995 il fondo venne riportato a regime ordinario. Gli stanziamenti del Fondo furono ripartiti tra diversi capitoli – esposti nella tabella C della legge finanziaria (quindi legge di stabilità), tutti afferenti al **Programma 4.2, Cooperazione allo sviluppo**, nel quale tuttavia erano frammisti a numerosi altri capitoli.

Con la piena entrata in vigore dal 1° gennaio 2016 della nuova normativa nel settore della cooperazione sviluppo, dettata dalla legge 125/2014, anche il sistema di finanziamento ha subito una profonda ristrutturazione: la maggior parte delle somme inerenti alla cooperazione a dono afferiscono ora ai capitoli destinati al finanziamento dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne l’**Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo**, gli **stanziamenti per il 2019** sono raggruppati in tre soli capitoli dello stato di previsione del MAECI:

- cap. 2021, spese per il personale: 23,65 milioni (+1,56 mln rispetto al 2018 quando la somma era di 22,09 mln);
- cap. 2171, spese di funzionamento: 3,38 milioni (come nel 2018)
- cap. 2185, interventi di cooperazione int.le: 486,46 milioni (-2,17 mln rispetto ai 488,63 del 2018).
- **TOTALE: 513,49 milioni**

Si ricorda che, in applicazione del comma 1 dell’art. 14 della già richiamata legge 125/2014, allo stato di previsione del MAECI, **in apposito allegato** (v. *infra*), **“sono indicati tutti gli stanziamenti**, distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, **destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo.”**

*b)* le attività di **cooperazione multilaterale**, per le quali sono previsti appositi stanziamenti, si sostanziano nella partecipazione alle iniziative comunitarie e nei contributi obbligatori e nei finanziamenti a banche e fondi di sviluppo. I relativi stanziamenti sono attribuiti a vari capitoli in diversi stati di previsione.

**Lo stanziamento di competenza previsto dal bilancio integrato (Esteri) registra, a carico dell’intero Programma 4.2 (Cooperazione allo sviluppo), 1.178,12 milioni per il 2019, nonché 1.178,21 milioni per il 2020 e il 2021.**

Nella tabella seguente vengono riportati gli stanziamenti afferenti al Programma 4.2 e alle relative missioni (che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici) nelle previsioni della legge di bilancio 2018, nelle previsioni assestate 2018 e nel DDL di bilancio integrato 2019; l’ultima colonna dà conto della differenza,

in valore assoluto, tra le previsioni del DDL di bilancio integrato 2019 e quelle della legge di bilancio 2018.

(dati di *competenza*, valori in milioni di euro)

<b>Programma missione</b>	<b>LDB 2018 (a)</b>	<b>Previsioni assestate 2018</b>	<b>DDL integrato 2019 (b)</b>	<b>Differenza (b-a)</b>
<b>Cooperazione allo sviluppo (4.2)</b>	<b>1.049,32</b>	<b>1.237,18</b>	<b>1.178,12</b>	<b>128,80</b>
<i>Spesa di personale per il programma</i>	8,76	9,09	7,92	-0,84
<i>Partecipazione italiana alla cooperazione allo sviluppo in ambito europeo e multilaterale</i>	524,28	657,05	654,78	130,50
<i>Attività di indirizzo, valutazione e controllo della cooperazione allo sviluppo</i>	2,17	2,12	1,92	-0,25
<i>Attuazione delle politiche di cooperazione mediante l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo</i>	514,10	568,90	513,50	-0,6

Un esame analitico dell'allegato sui finanziamenti alle politiche di cooperazione allo sviluppo consente una valutazione più precisa di questa tipologia di spese, in quanto nell'allegato sono riportati anche numerosi capitoli imputabili ad altri Programmi dello stato di previsione del MAECI, nonché capitoli riconducibili a stati di previsione di altri Dicasteri.

Per quanto comunque concerne lo stato di previsione del MAECI – che in relazione alle attività di cooperazione allo sviluppo è dotato, nel bilancio integrato 2019, di 1.334,26 milioni di euro - dall'esame dell'allegato si rileva anzitutto la presenza dei capitoli, in precedenza richiamati, relativi alle attività e agli interventi dell'Agenzia italiana per la cooperazione sviluppo.

Sempre con riferimento ai **finanziamenti 2019** per gli interventi di cooperazione allo sviluppo si segnalano inoltre nello stato di previsione del MAECI riportati nell'allegato i seguenti capitoli:

- **capitolo 2306**, che espone la somma di **600 milioni** (+130 mln rispetto alla LDB 2018) per l'esecuzione degli accordi di cooperazione tra l'Unione Europea da un lato e gli Stati dell'Africa, Caraibi e Pacifico dall'altro;
- **capitolo 3393/3**, che reca contributi alle spese della Nazioni Unite pari a **58,21 milioni** (-7,91 mln);
- **capitolo 3109**, recante fondo da ripartire per i Paesi africani coinvolti dalle rotte migratorie verso l'Europa, con l'importo di **50 milioni** (+20 mln).

Nello stato di previsione del **Ministero dell'interno**, che espone un totale riferito ad interventi collegati alla cooperazione allo sviluppo pari a **1.678,99 milioni**<sup>7</sup> (-373,63 mln rispetto alla LDB 2018, quando l'importo ammontava a 2.052,62 mln) si segnalano, in particolare, nell'Allegato, le **autorizzazioni per il 2019** contenute nei seguenti capitoli:

- **capitolo 2351/2** recante spese per servizi di accoglienza in favore di stranieri, con un importo **1.300 milioni** (-350 mln rispetto al 2018 quando la previsione era di 1.650 mln);
- **capitolo 2352**, fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, **197 milioni** (-2,55 mln rispetto a 199,55 del 2018);
- **capitolo 2353**, fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, **149,59 milioni** (-20,41 mln sui 170 mln del 2018).

Nello stato di previsione del **Ministero dell'economia e delle finanze**, il totale delle cui autorizzazioni di spesa per aiuto allo sviluppo riportate nell'Allegato ammonta nel 2019 a **2.012,26 milioni** (+337,02 mln rispetto al 2018 quando il totale era pari a 1.675,24), si segnalano i seguenti capitoli:

- **capitoli 2751-2752**, contributo alla quota del bilancio UE destinata all'aiuto pubblico allo sviluppo indicata dall'Italia (unitamente alla Commissione UE), **1.296,77 milioni** (+232,86 mln: nel 2018 erano 1.063,91);
- **capitolo 7175**, partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali, **452 milioni** (+30 mln rispetto ai 422 del 2018);

<sup>7</sup> Risultanti peraltro da definanziamenti di 1,75 milioni e di 400 milioni, operati rispettivamente dalla II Sezione e dalla I Sezione del DLB 2019.

- **capitolo 7179**, partecipazione agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo, **116,37 milioni** (+12,36 mln sul 2018, quando la somma era 104,01 mln);
- **capitolo 7182**, iniziative per la cancellazione del debito dei Paesi poveri, **106,72 milioni** (+56,72 rispetto alla previsione 2018 che era di 50 mln).

Si rammenta che concorrono al complesso degli interventi per la cooperazione allo sviluppo nel 2019, con importi di minore entità, capitoli afferenti agli stati di previsione dei seguenti Ministeri:

- Ambiente, 16,57 milioni;
- Sviluppo economico, 1,17 milioni;
- Istruzione, università e ricerca, 19,35 milioni;
- Infrastrutture e trasporti, 0,11 milioni;
- Salute, 14,73 milioni.

**Il totale degli interventi** esposti dall'Allegato sulla cooperazione allo sviluppo - competenza, bilancio integrato 2019 - raggiunge la somma di **5.077,47 milioni**.

### ***5. Il Fondo per la partecipazione italiana alle missioni internazionali***

La legge n. 145 del 2016 ha introdotto **una normativa di carattere generale riguardante la partecipazione italiana alle missioni internazionali** con particolare riferimento ai profili concernenti il trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni ed i molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse.

Ulteriori disposizioni riguardano, poi, le procedure interne in forza delle quali è possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

Ai sensi dell'articolo **4 della nuova normativa è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze**, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio, ovvero da appositi provvedimenti legislativi.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'interno e dell'economia e delle finanze, **le risorse del fondo sono ripartite tra le missioni internazionali** indicate nella relazione analitica sulle missioni che entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenta alle Camere, come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari.

Gli schemi dei decreti, corredati di relazione tecnica esplicativa, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che è reso entro venti giorni dall'assegnazione.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Nello stato di previsione – DDL di bilancio integrato 2019 - del Ministero dell'economia e delle finanze (programma 5.8) sono state appostate, interamente nel cap. 3006, risorse per **997,24 milioni** di euro, risultanti già peraltro a legislazione vigente.