

dossier

XIX Legislatura

6 maggio 2024

Ripartizione delle risorse per il finanziamento di nuove missioni internazionali da avviare nel 2024

Atto del Governo n. 151

Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 21 luglio 2016, n. 145



SERVIZIO STUDI

Ufficio politica estera e difesa

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it X [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 279



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Difesa

Tel. 066760-4172– st_difesa@camera.it X [@CD_difesa](https://www.instagram.com/CD_difesa)

Dipartimento Affari esteri

Tel. 06 6760-4939 – st_esteri@camera.it X [@CD_esteri](https://www.instagram.com/CD_esteri)

Atti del Governo n. 151

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.

INDICE

| | |
|--|---|
| PREMESSA | 3 |
| QUADRO NORMATIVO | 4 |
| <i>La legge-quadro sulle missioni internazionali</i> | 4 |
| <i>Il disegno di legge del Governo di riforma della legge 145/2016 (A.S. 1020)</i> | 7 |
| CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DPCM | 9 |

PREMESSA

Il 19 aprile 2024 il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 2, comma 3 della [legge 21 luglio 2016, n. 145](#), la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione delle risorse per le nuove missioni da avviare nel 2024 ([A.G. 151](#)).

Il provvedimento è stato assegnato, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento della Camera alle Commissioni riunite III (Affari esteri) e IV(Difesa), e, ai sensi dell'articolo art. 139-*bis* del regolamento del Senato, alla 3^a Commissione (Affari esteri e difesa). Per gli aspetti di carattere finanziario, i provvedimenti sono altresì assegnati alle Commissioni Bilancio delle due Camere.

Si ricorda che il provvedimento in esame **riguarda solamente le nuove missioni da avviare nel 2024**, come da deliberazione del Consiglio dei ministri dello scorso 26 febbraio ([DOC. XXV, n.2](#)). Tali nuove missioni sono state **autorizzate dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 5 marzo**. Per tali missioni, il riparto riguarda l'intero anno 2024, anche se una parte del fabbisogno finanziario è per obbligazioni esigibili nell'esercizio finanziario 2025.

Per quanto riguarda invece la proroga, per il 2024, delle **missioni e degli interventi di cooperazione già in corso**, la deliberazione del Consiglio dei ministri (anch'essa del 26 febbraio, [DOC. XXVI n.2](#)) è ancora all'esame del Parlamento. Non appena il Parlamento avrà autorizzato tale proroga, il governo dovrà presentare un ulteriore schema di decreto, contenente il relativo riparto delle risorse, che seguirà lo stesso *iter* del provvedimento in esame.

QUADRO NORMATIVO

La legge-quadro sulle missioni internazionali

La legge n. 145 del 2016 (c.d. "legge-quadro sulle missioni internazionali"), si applica, **al di fuori del caso della dichiarazione dello stato di guerra** deliberato dalle Camere, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, ai seguenti casi:

1. alla partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo stato di diritto dell'Unione europea (**art. 1, comma 1**);
2. all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari (**art. 1, comma 2**).

Il **primo passaggio procedurale** è rappresentato da una apposita **delibera del Consiglio dei ministri** da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità.

Successivamente le deliberazioni del Consiglio dei ministri devono essere **comunicate alle Camere** le quali **tempestivamente**:

1. le discutono;
2. con **appositi atti di indirizzo**, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, le autorizzano, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione.

Con riferimento al **contenuto** delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, la legge precisa che il Governo deve indicare per ciascuna missione: l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso. Alle deliberazioni deve essere inoltre allegata

la relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri, verificata ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31, n. 196 del 2009.

Per quanto concerne i **profili finanziari**, l'articolo 4 della legge n. 145/2016 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito **Fondo** destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle **missioni internazionali**, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla **legge di bilancio**, ovvero da appositi provvedimenti legislativi (comma 1).

A tal proposito si segnala che nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sul capitolo 3006/1 programma 5.8 (Fondo per le missioni internazionali di cui all' articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016) sono appostati fondi pari a **euro 1.525.468.035 per il 2024** ed euro 300.000.000 per il 2025.

Entro sessanta giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere, con uno o più DPCM, adottati 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 diverse missioni.

Gli schemi di tali atti, corredati di **relazione tecnica esplicativa**, sono trasmessi alle Commissioni competenti per materia che devono rendere il parere entro 20 giorni dall'assegnazione. Qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, il Governo 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.

Il decreto-legge n. 148 del 2017 ha inserito nella legge-quadro anche una specifica disposizione in materia di flessibilità del sistema di finanziamento, stabilendo che, fino all'emanazione dei decreti di riparto delle risorse del fondo, le amministrazioni interessate possano **ottenere un'anticipazione di tesoreria non superiore al 75 per cento** delle somme iscritte nel fondo missioni, tenuto conto delle spese quantificate nelle relazioni tecniche. Quest'anticipazione del 75 per cento deve intervenire:

1. entro dieci giorni dalla data di presentazione alle Camere delle deliberazioni del Governo concernenti l'avvio di nuove missioni;
2. entro dieci giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere nel caso di prosecuzione di missioni in corso di svolgimento.

Ulteriori disposizioni della legge-quadro regolano poi, il trattamento economico e assicurativo del personale impiegato nelle missioni internazionali e la normativa penale ad essi applicabile.

Si segnala che il **d.l. 169/2022**, all'articolo 1-*bis* (Integrazione dei Settori di spesa e contratti relativi alle missioni internazionali) ha ampliato il novero dei servizi, relativi alla partecipazione a missioni internazionali, per i cui **contratti di fornitura** il Ministero della difesa è autorizzato ad avviare fin dall'anno precedente le procedure di affidamento. Inoltre, all'articolo 1-*ter* (Acquisizioni di beni e cessioni a titolo gratuito nell'ambito delle attività di politica militare) lo stesso d.l. ha integrato il Codice dell'ordinamento militare (D.lgs. n. 66/2010) al fine di autorizzare il Ministero della difesa, nell'ambito delle iniziative aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, all'acquisizione di materiali non d'armamento e alla realizzazione di lavori ed opere ai fini della successiva cessione a titolo gratuito.

Il disegno di legge del Governo di riforma della legge 145/2016 (A.S. 1020)

Lo scorso **25 gennaio** il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge di riforma della legge 145/2016. Il provvedimento è attualmente all'esame del [Senato](#).

Secondo il [comunicato](#) di Palazzo Chigi, il testo ha la finalità di rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni internazionali italiane **più snello** e più rispondente alle rapide **evoluzioni del contesto geopolitico internazionale**.

Le principali proposte di modifica sono:

- la possibilità di prevedere in anticipo le **possibili “interoperabilità” tra missioni** della stessa area;

- l'individuazione di **forze ad alta e altissima prontezza operativa**, da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza, prevedendo una **procedura accelerata** con decisione delle Camere entro cinque giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri;

- l'**aggiornamento delle tempistiche** annuali (dal 31 dicembre al 31 gennaio) per la presentazione da parte del Governo alle Camere della relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione;

- l'implementazione dell'elenco degli **acquisti e lavori** che, in caso di necessità e di urgenza, possono essere **eseguiti in economia** da parte dei dicasteri introducendo ulteriori materiali e servizi.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari - di particolare interesse nel provvedimento in esame – il disegno di legge A.S. 1020 prevede **l'eliminazione della previsione dell'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**. Tali atti sarebbero **sostituiti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze**. Sarebbe anche soppresso l'obbligo di previa acquisizione del parere parlamentare sugli schemi di decreto;

L'A.S. 1020 prevede comunque che le **modifiche occorrenti per recepire le indicazioni contenute negli atti di indirizzo parlamentare siano adottate con deliberazione del Consiglio dei ministri**. Tuttavia, a seguito

della soppressione dell'obbligo di acquisizione del parere parlamentare sugli schemi di decreto di ripartizione del fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, **non è chiaro quali siano tali atti** di indirizzo parlamentare il recepimento dei quali si rende necessario con deliberazione del Consiglio dei ministri.

Sulla base di un'**interpretazione sistematica** dell'articolo 2 della legge n. 145 del 2016, per come sarebbe modificato dall'A.S. 1020, tali atti **potrebbero essere identificati con** le deliberazioni del Consiglio dei ministri, che devono comunque essere **corredate della relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri**, verificata ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'A.S. 1020 interviene anche sul comma 4 dell'articolo 2 della legge n. 145/2016, che autorizza le amministrazioni competenti a sostenere spese trimestrali in proporzione delle risorse iscritte sul Fondo per il finanziamento delle missioni. A tale scopo, su richiesta delle amministrazioni competenti, sono autorizzate anticipazioni di tesoreria trimestrali, da estinguere entro 30 giorni dall'assegnazione delle risorse con i decreti di riparto (che ora sono D.M. MEF e non più DPCM). La nuova formulazione della norma eliminerebbe la condizione di ottenere tali anticipazioni di tesoreria trimestrali solo fino all'emanazione dei decreti di riparto. La soppressione di tale termine induce quindi a ritenere che siffatte autorizzazioni possano essere richieste indipendentemente dall'emanazione dei relativi decreti ministeriali di riparto.

CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DPCM

Lo schema di decreto in esame è composto da **due articoli** e da **un allegato** che illustra il riparto dei fondi tra le nuove missioni internazionali da avviare nel 2024.

Come previsto dalla normativa vigente, allo schema sono allegate sia la relazione tecnica, sia la quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento, eseguita separatamente per ciascuna disposizione del testo normativo sottoposto al parere parlamentare.

L'**articolo 1** stabilisce che una quota pari a **euro 35.280.44** per l'anno 2024 e euro 10.650.000 per il 2025, delle risorse del Fondo per le missioni internazionali (istituito nello stato di previsione del MEF, programma 5.8, cap. 3006/1, e complessivamente dotato di euro 1.525.468.035 per il 2024 e euro 300.000.000 per il 2025) **sono ripartite** tra le **nuove missioni internazionali**, indicate nelle deliberazioni del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2024 e autorizzate dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica con le rispettive risoluzioni, nelle misure indicate all'allegato 1.

L'**articolo 2** reca una specifica disposizione concernente l'indennità di missione da riconoscere al personale delle forze armate che partecipa alle missioni internazionali oggetto dello schema di decreto in esame.

Si ricorda che l'articolo 5 della legge n. 145 del 2016 dispone che, in aggiunta allo stipendio e agli altri emolumenti a carattere fisso e continuativo, sia corrisposta al personale impiegato nelle missioni internazionali una indennità di missione. L'indennità in questione spetta a partire dalla data di entrata nel territorio dei Paesi interessati e fino alla data di uscita per la fine della missione. Le risorse da destinare alla corresponsione dell'indennità di missione sono quelle del richiamato fondo destinato al finanziamento delle missioni internazionali. In via generale, l'indennità di missione è pari: al 98% della diaria giornaliera prevista per il paese di destinazione, se il personale fruisce di vitto e alloggio gratuiti; all'intero della diaria giornaliera prevista per il paese di destinazione, incrementata del 30%, nel caso in cui il personale non fruisca di vitto e alloggio gratuiti.

Ai sensi della legge 145/2016 DPCM di riparto delle risorse possono individuare alcuni teatri operativi per i quali, in ragione del disagio ambientale, l'indennità è calcolata sulla diaria giornaliera di una località diversa da quella di destinazione, purché nello stesso continente. In considerazione del permanere della situazione di disagio ambientale in cui si svolgono le missioni internazionali e di esigenze di uniformità di trattamento del personale interessato, la disposizione in esame conferma tale necessità, come disposto anche dai DPCM di ripartizione delle risorse sul fondo missioni internazionali per gli anni precedenti.

Nello specifico l'articolo 2 prevede che:

- al personale impiegato nell'**Operazione Levante** (scheda 13-bis/2024) sia attribuita la diaria prevista con riferimento alla Libia;
- al personale impiegato nel Dispositivo di presenza, sorveglianza e sicurezza nell'area del **Mar Rosso e Oceano Indiano** nord-occidentale (scheda 26-bis/2024) , sia attribuita la diaria prevista con riferimento all'Arabia Saudita, ad eccezione del personale impiegato presso l'*Head Quarter* di Rota, in Spagna.

L'**allegato 1** (riportato di seguito) indica la ripartizione delle risorse del fondo tra gli stati di previsione dei Ministeri della difesa e della giustizia. Per ciascuno stato di previsione sono elencate le missioni e gli interventi da finanziare.

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO

1. MINISTERO DELLA DIFESA

| ONERI IN EURO | | | | |
|----------------|--|---|--|--|
| NUOVE MISSIONI | | | | |
| N. Scheda | Missione internazionale | Fabbisogno programmato (1 gennaio – 31 dicembre 2024) | Fabbisogno per obbligazioni esigibili nell'E.F. 2024 | Fabbisogno finanziario per obbligazioni esigibili nell'E.F. 2025 |
| 13-bis | Operazione Levante – conflitto tra Israele ed Hamas | 3.213.780 | 3.213.780 | 0 |
| 26-bis | Dispositivo multidominio nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nell'area del Mar Rosso e Oceano indiano Nord-Occidentale. | 42.650.121 | 32.000.121 | 10.650.000 |
| | TOTALE NUOVE MISSIONI | 45.863.901 | 35.213.901 | 10.650.000 |

2. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

| ONERI IN EURO | | | | |
|----------------|---|---|--|--|
| NUOVE MISSIONI | | | | |
| N. Scheda | Missione internazionale | Fabbisogno finanziario programmato 1 gennaio – 31 dicembre 2024 | Fabbisogno finanziario per obbligazioni esigibili nell'E.F. 2024 | Fabbisogno finanziario per obbligazioni esigibili nell'E.F. 2025 |
| 34-bis | Missione civile dell'Unione Europea <i>EUAM Ukraine</i> (European Union Advisory Mission) | 66.543 | 66.543 | 0 |
| | TOTALE NUOVE | 66.543 | 66.543 | 0 |