

Il personale

L'ordinamento del personale¹⁹⁶ dell'Amministrazione degli affari esteri prevede l'articolazione delle varie professionalità operanti al suo interno, secondo lo schema esposto nella tavola successiva, con riferimento alle attuali dotazioni organiche complessive.

Tavola 6.4 - Dotazione organica del personale. Tabelle A e B previste dall'art.8 D.P.R. 258/2007.

DIPENDENTI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	
Personale di ruolo	
Carriera diplomatica	1135
Dirigenza	52
Aree funzionali	4269
Area della promozione culturale	251
di cui: Dirigenza Area della promozione culturale	(14)
Totale	5707
Personale non di ruolo	
Impiegati a contratto in servizio presso gli uffici all'estero	2482
Esperti	145
Totale	2627
Totale personale Ministero degli affari esteri	8334

6.1.3 - Natura economica e altre caratteristiche della spesa

Il MAE prevede una organizzazione basata su 19 CDR. L'attività istituzionale è associata alla Missione *L'Italia in Europa e nel mondo*, articolata in 7 Programmi. Come per tutte quante le altre Amministrazioni centrali sono presenti le Missioni *Servizi istituzionali e generali* e *Fondi da ripartire*. Si può osservare che, in generale, dato il numero dei Programmi inferiore a quello dei CDR non è possibile una corrispondenza univoca tra il CDR e il Programma¹⁹⁷ come, invece, avviene in altre amministrazioni.

Va ricordato, inoltre, che gli oneri della rete estera sono associati per intero al Programma *Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale*, senza fare riferimento alle Direzioni Generali/CDR competenti per area geografica¹⁹⁸ che, invece, gestiscono risorse limitate, pari al 3,6 per cento dello stanziamento complessivo 2009. Allo scopo di dare maggiore leggibilità alla rappresentazione grafica sono state accorpate le cinque Direzioni generali geografiche e i cinque¹⁹⁹ CDR

risorse finanziarie iscritte è stata svolta dalla DGRO.

¹⁹⁶ Il D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18, nella parte seconda disciplina il personale, attraverso l'individuazione di specifici percorsi di carriera che prevedono: carriera diplomatica e personale dell'area funzionale. Viene, inoltre, prevista una specifica sezione relativa agli impiegati assunti a contratto nelle sedi estere (rappresentanza diplomatiche, uffici consolari e istituti di cultura).

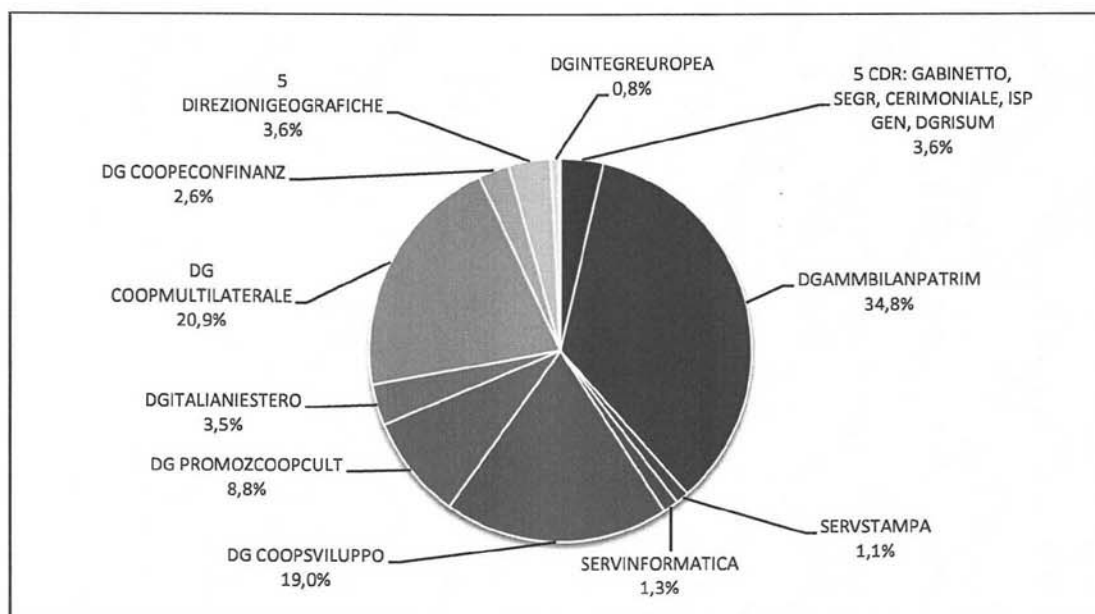
¹⁹⁷ La mancata corrispondenza tra le Missioni/Programmi individua una matrice "sparsa" nella rappresentazione della spesa secondo la doppia classificazione Missioni/Programmi e CDR. Nel caso in cui ci fosse una corrispondenza uno a uno la tavola rappresentativa della distribuzione della spesa risulterebbe diagonale, come accade, ad esempio, nel caso del Ministero dell'ambiente. Si faccia riferimento alla Tavola 6.1 dell'appendice statistica.

¹⁹⁸ Le competenze delle 5 Direzioni geografiche riguardano l'analisi, definizione ed attuazione dell'azione diplomatica bilaterale fra l'Italia ed i singoli paesi sulla base delle priorità e degli obiettivi fissati negli indirizzi di politica estera; le aree geografiche sono state così individuate: Europa; Americhe; Mediterraneo e Medio Oriente; Africa sub-sahariana; Asia, Oceania, Pacifico ed Antartide.

¹⁹⁹ I cinque CDR considerati sono: *Gabinetto e uffici di diretta collaborazione, Segretariato generale, Cerimoniale, Ispettorato generale, Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione*, al cui interno è collocata la struttura dirigenziale di secondo

che hanno competenze di tipo istituzionale.

Grafico 6.4 - Stanziamenti iniziali di competenza per Centro di Responsabilità. Anno 2009.



Attraverso la rappresentazione grafica e le tavole sottostanti²⁰⁰ è possibile analizzare in maggiore dettaglio la distribuzione della spesa in base ai CDR, anche attraverso l'ausilio della contemporanea classificazione economica.

livello costituita dall'Istituto diplomatico.

²⁰⁰ Si ricorda che nella tavola sono state raggruppate le DG territoriali e gli altri 5 CdR che hanno competenze di tipo istituzionale; per un'esposizione di dettaglio delle risorse che fanno capo a ciascun CDR si faccia riferimento alla Tavola 6.4 nell'appendice statistica.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.5 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo e Categoria Economica e CDR. Anno 2009. Distribuzione percentuale sul totale.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità					
	5 CDR: GABINETTO, SEGRETERIA, CERIMONIALE, ISPETTORATO GENERALE, DG RISORSE UMANE	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	SERVIZIO STAMPA E INFORMAZIONE	SERVIZIO PER L'INFORMATICA, LE COMUNICAZIONI E LA CIFRA	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE E LA COOPERAZIONE CULTURALE
TITOLO I - SPESE CORRENTI	3,58	34,84	1,11	1,00	19,01	8,79
Redditi da lavoro dipendente	2,79	30,44	0,14	0,27	1,02	4,28
Consumi intermedi	0,34	3,95	0,96	0,71	0,88	0,25
Imposte pagate sulla produzione	0,19	0,45	0,01	0,02	0,03	0,02
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-	-	-	-	0,12	1,36
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,22	-	-	-	-	0,69
Trasferimenti correnti a estero	-	-	-	-	16,86	2,17
Altre uscite correnti	0,03	0,00	-	-	0,09	0,01
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0,00	0,00	0,00	0,30	-	0,01
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,00	0,00	0,00	0,30	-	0,01
Totale complessivo	3,59	34,84	1,11	1,30	19,01	8,80

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità					Totale complessivo
	DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE POLITICA MULTILATERALE ED I DIRITTI UMANI	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	5 DG TERRITORIALI	DIREZIONE GENERALE PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	3,48	20,91	2,59	3,57	0,81	99,69
Redditi da lavoro dipendente	0,36	0,29	0,36	1,07	0,22	41,25
Consumi intermedi	0,11	0,04	0,51	0,07	0,02	7,85
Imposte pagate sulla produzione	0,03	0,02	0,02	0,08	0,02	0,89
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-	-	-	0,12	-	1,60
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1,76	-	-	0,03	-	2,70
Trasferimenti correnti a estero	1,22	20,56	1,69	2,21	0,55	45,27
Altre uscite correnti	-	-	-	-	-	0,13
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31
Totale complessivo	3,48	20,91	2,59	3,57	0,81	100,00

Tavola 6.6 - Spese complessive impegnate a rendiconto - Distribuzione percentuale per CDR. Anni 2003-2008.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità					
	5 CDR: GABINETTO, SEGRETERIA, CERIMONIALE, ISPETTORATO GENERALE, DG RISORSE UMANE	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	SERVIZIO STAMPA E INFORMAZIONE	SERVIZIO PER L'INFORMATICA, LE COMUNICAZIONI E LA CIFRA	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE E LA COOPERAZIONE CULTURALE
2003	3,1	33,2	1,0	1,4	27,6	8,2
2004	4,3	34,5	1,1	1,5	24,7	9,1
2005	3,1	29,6	1,0	1,3	34,4	8,1
2006	4,0	33,4	1,1	1,3	23,0	9,2
2007	2,7	22,9	0,7	1,2	43,2	6,2
2008	3,2	28,4	1,0	1,8	32,2	7,5
<i>media 2003-2008</i>	<i>3,4</i>	<i>29,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>31,7</i>	<i>7,9</i>

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità					Totale complessivo
	DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE POLITICA MULTILATERALE ED I DIRITTI UMANI	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	5 DG TERRITORIALI	DIREZIONE GENERALE PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA	
2003	4,6	10,9	2,6	5,8	1,6	100,0
2004	4,5	11,0	3,2	5,2	0,9	100,0
2005	4,1	12,1	1,9	4,1	0,3	100,0
2006	5,0	15,1	1,6	5,6	0,7	100,0
2007	2,9	14,1	1,2	4,7	0,3	100,0
2008	4,4	15,1	2,2	3,8	0,5	100,0
<i>media 2003-2008</i>	<i>4,1</i>	<i>13,1</i>	<i>2,0</i>	<i>4,8</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>

La classificazione della spesa per CDR evidenzia come la *Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio* sia quella cui compete la parte più rilevante (34,8 per cento) delle risorse complessivamente stanziare nel bilancio del ministero in quanto a tale CDR fanno capo, per la maggior parte, le spese per redditi da lavoro dipendente e imposte pagate sulla produzione che, nel loro insieme, rappresentano circa il 42 per cento dell'intero bilancio del MAE, in termini di stanziamento iniziale 2009.

Difatti, analizzando la serie storica dei consuntivi 2003-2008 si osserva come tali due categorie di spesa risultino, stabilmente nel tempo, concentrate presso la *DG per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio*, a cui fa capo circa il 75 per cento delle spese di personale, e la *DG per la promozione e la cooperazione culturale* con poco meno dell' 11 per cento.

Tavola 6.7 - Spese media di personale per CDR. Impegnato a rendiconto. Anni 2003-2008.

DIREZIONE GENERALE		%
5 CDR: gabinetto, segreteria generale, cerimoniale, ispettorato generale, DG risorse umane		6,4
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio		75,2
Servizio stampa e informazione		0,3
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra		0,7
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo		2,2
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale		10,8
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie		0,7
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani		0,6
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale		0,7
5 Direzioni generali geografiche		2,0
Direzione generale per l'integrazione europea		0,5

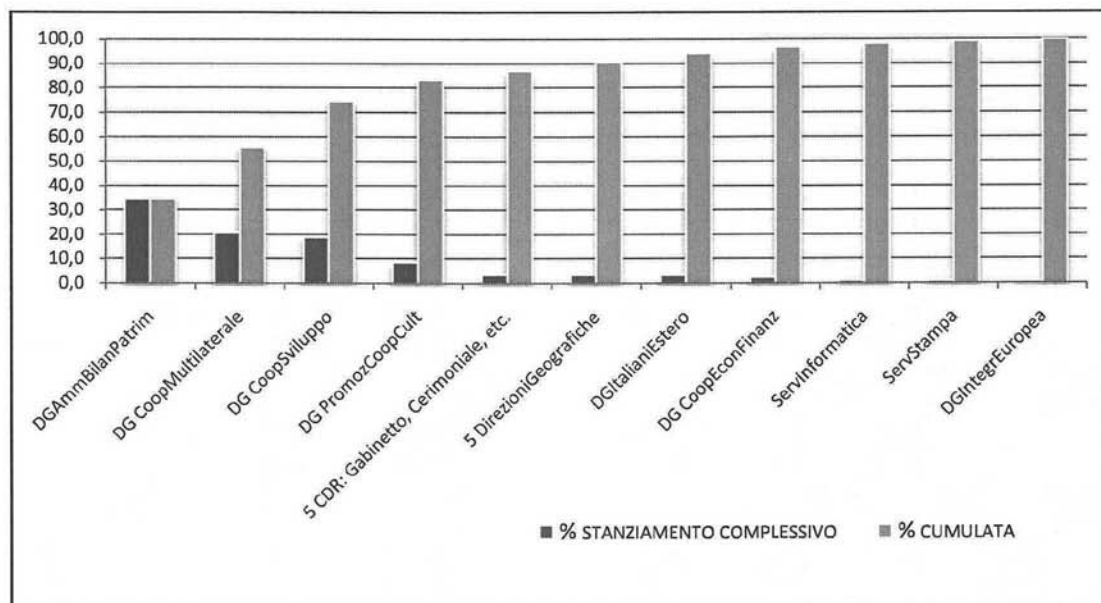
L'altra voce economica di rilievo che concorre a formare la spesa complessivamente afferente alla DG per gli affari amministrativi è relativa ai consumi intermedi, pari alla metà della categoria per l'intero ministero.

Gli altri 2 CDR che impegnano quote rilevanti della spesa sono la *Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo* (19 per cento degli stanziamenti iniziali 2009) e la *Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani* (21 per cento). La struttura di entrambe le DG vede un'assoluta prevalenza della spesa relativamente alla categoria economica trasferimenti correnti a estero; nel caso della cooperazione allo sviluppo i trasferimenti all'estero rappresentano circa il 90 per cento della spesa complessiva, mentre per la cooperazione politica multilaterale e i diritti umani essi costituiscono il 98 per cento del totale. L'analisi delle principali tipologie di trasferimenti sarà approfondita nel paragrafo dedicato.

La *Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale*, competente per gli Istituti di cultura, la cui spesa costituisce poco meno del 9 per cento dell'intero bilancio MAE, presenta una struttura delle spese per categorie economiche fortemente caratterizzata dalle spese di personale e dall'acquisto di beni e servizi, come evidente dall'analisi della Tavola 6.4 nell'appendice statistica.

Dall'analisi fin qui effettuata risulta che ai 4 CDR principali compete l'84 per cento della spesa complessiva, denotando così come nel MAE convivano due situazioni diametralmente opposte: un'alta concentrazione della spesa su pochi centri decisionali e un notevole frazionamento del rimanente 16 per cento su 15 CDR, come risulta ancora più evidente attraverso la rappresentazione grafica.

Grafico 6.5 - Stanziamento iniziale per raggruppamenti di CDR. Distribuzione percentuale e cumulata. Anno 2009.



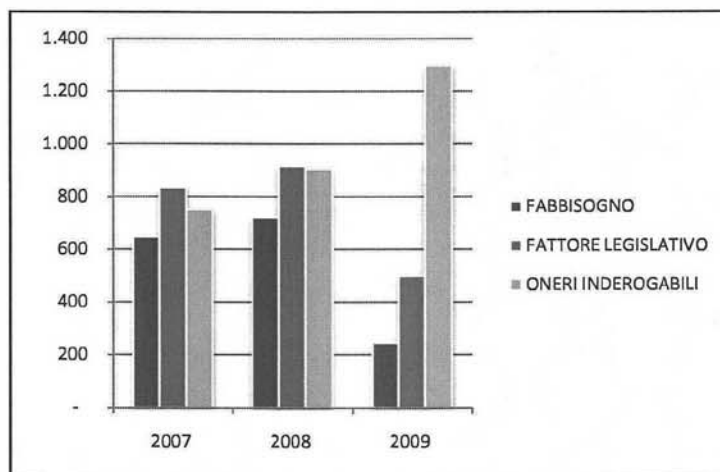
Ai tre CDR, *DG per l'integrazione europea*, *DG per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale* e *DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie*, fanno capo circa il 7 per cento delle spese complessive. Le tre direzioni, pur considerando gli stanziamenti relativamente limitati, svolgono essenzialmente attività di trasferimento, sia verso l'estero che a famiglie e istituzioni sociali private.

I rimanenti 12 CDR, per dare consistenza all'analisi, vengono considerati attraverso il raggruppamento già definito in precedenza. Alle 5 Direzioni generali geografiche spetta il 3,6 per cento della spesa stanziata per il 2009, consistente prevalentemente in trasferimenti correnti all'estero (il 62 per cento del loro stanziamento iniziale), il resto è costituito in larga parte da redditi da lavoro.

L'altro gruppo utilizzato per l'analisi fa riferimento a cinque CDR con competenze su aspetti prettamente istituzionali e di rappresentanza del MAE; anche a tale gruppo, come a quello precedente, compete il 3,6 per cento dello stanziamento 2009, prevalentemente concentrato sui redditi da lavoro con il 78 per cento della spesa del gruppo.

I CDR rimanenti, costituiti dai due servizi con competenze prettamente tecniche, impegnano nel loro insieme il 2,4 per cento delle risorse del Ministero. Il *Servizio stampa* e informazione è caratterizzato da una componente molto elevata di consumi intermedi, che ne costituiscono circa l'86 per cento dell'intera spesa. Anche il *Servizio per l'informatica* presenta un'elevata componente relativa alla spesa per consumi intermedi, il 55 per cento, accompagnata dal 23 per cento della spesa dedicato agli investimenti. Tale composizione della spesa viene confermata analizzando la serie storica dei consuntivi disponibili. Per entrambi i servizi la parte rimanente della spesa è legata ai redditi da lavoro.

La distribuzione per autorizzazione della spesa, [Grafico 6.6] e Tavola 6.3 nell'appendice statistica, evidenzia una ripartizione degli stanziamenti per tipologia pressoché stabile per il 2007 e il 2008; il 2009, d'altra parte risulta fortemente caratterizzato dagli oneri inderogabili che sono passati dal 35 per cento medio dei due anni precedenti al 63 per cento.

Grafico 6.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per autorizzazione. Anni 2007-2009. Milioni di euro.

Tale spostamento è stato determinato da una riclassificazione tra 2008 e 2009 di oneri di funzionamento (in modo particolare redditi da lavoro²⁰¹) tra fabbisogno e oneri inderogabili, per circa 350 milioni di euro. Volendo considerare anche il risultato del lavoro di riclassificazione effettuato nel corso degli approfondimenti operati dal gruppo di lavoro, e trattato nel paragrafo degli approfondimenti, tale spostamento risulterebbe ancora più accentuato; poco meno di 200 milioni di euro sono stati riclassificati come oneri inderogabili. Per quanto riguarda il resto del cambiamento la riduzione della quota di spesa dovuta al fattore legislativo è prevalentemente imputabile alla riduzione degli interventi legati alla cooperazione allo sviluppo che diminuiscono in valore assoluto di 305 milioni di euro, passando da 626 a 321 milioni.

6.1.3.1 - Analisi per categoria economica

L'analisi per categoria economica viene effettuata sui dati finanziari 2003-2008 con riferimento agli impegni da rendiconto, considerando dapprima la spesa diretta e successivamente quella per trasferimenti.

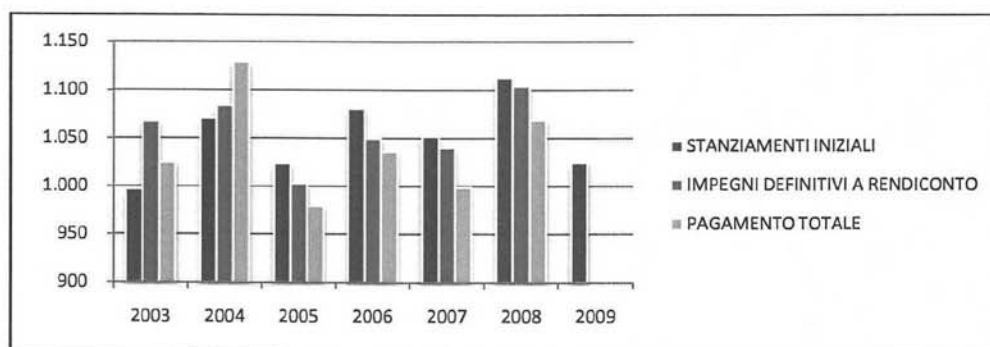
La spesa diretta corrente del Ministero degli affari esteri è costituita in misura prevalente da redditi da lavoro, consumi intermedi e imposte sulla produzione, che valgono mediamente per l'intero periodo circa 1 miliardo di euro all'anno. La spesa sostenuta per tali categorie economiche costituisce una buona approssimazione per la valutazione del costo di produzione del servizio pubblico definibile come attività di rappresentanza dell'Italia nei rapporti con l'estero, fatte salve le competenze del MEF per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea per il finanziamento del bilancio e per le compartecipazioni al finanziamento dei fondi strutturali.

Futuri approfondimenti legati all'analisi delle spese di personale e dei connessi oneri, che nel caso del MAE risultano elevati, - data l'intensa attività estera svolta che comporta indennità di trasferimento e

²⁰¹ La riclassificazione di 350 milioni di euro è dovuta, quasi interamente, alle competenze accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione per la parte relativa alla componente di indennità di servizio all'estero, per cui l'importo pagato desumibile dal sistema gestionale è pari a 290 milioni di euro nel 2007 e 2008, e alle analoghe competenze accessorie al personale addetto alle istituzioni scolastiche, relativo alla stessa indennità per il personale scolastico all'estero, per cui il sistema gestionale da un pagato pari a 55 milioni di euro per il 2007 e 60 milioni di euro per il 2008.

altre indennità accessorie di varia natura - potrebbero completare utilmente l'esame, fornendo indicazioni di rilievo per una più esaustiva valutazione della spesa dell'intero Ministero. Vale la pena di osservare, in questa sede, che l'aliquota implicita determinata dal rapporto tra imposte sulla produzione e redditi da lavoro, risulta notevolmente più bassa (1,7 per cento nel periodo 2003-2008) rispetto al totale del bilancio dello Stato (5,2 per cento nello stesso periodo), a motivo dell'esclusione dell'indennità di servizio all'estero (ISE) e delle altre indennità collegate dalla base imponibile IRAP, come da decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 istitutivo dell'imposta.

Grafico 6.7 - Spese dirette correnti. Anni 2003-2009. Milioni di euro.



La spesa diretta in conto capitale è costituita dagli investimenti fissi lordi che, nel 2009, rappresentano soltanto lo 0,30 per cento dell'intero stanziamento del MAE, e fanno capo prevalentemente al Servizio per l'informatica, [Tavola 6.4 nell'appendice statistica].

La spesa per trasferimenti correnti effettuata dal Ministero degli affari esteri è caratterizzata dalla prevalenza dei trasferimenti all'estero, categoria 7, rispetto a quelli rivolti alle altre categorie di beneficiari, siano essi amministrazioni pubbliche (categoria 4), che famiglie e istituzioni sociali private (categoria 5). Non figura alcun trasferimento alle imprese, categoria 6.

Tavola 6.8 - Trasferimenti correnti per settore beneficiario. Distribuzione percentuale. Stanziamenti iniziali in milioni di euro. Anni 2003-2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valori assoluti						
Amministrazioni pubbliche	24	23	23	23	38	37
Famiglie e istituzioni sociali private	84	73	73	73	84	85
Estero	1001	1009	1006	768	1056	1303
TOTALE TRASFERIMENTI CORRENTI	1109	1105	1102	864	1177	1426
Distribuzione percentuale						
Amministrazioni pubbliche	2,2	2,1	2,1	2,6	3,2	2,6
Famiglie e istituzioni sociali private	7,6	6,6	6,7	8,5	7,1	5,9
Estero	90,2	91,3	91,2	88,9	89,7	91,4

I trasferimenti all'estero costituiscono in assoluto la voce economica di spesa più rilevante del MAE, rappresentando mediamente il 46 per cento in termini di stanziamenti iniziali 2003-2009. Anche in rapporto all'intero bilancio dello Stato la componente che fa capo al MAE, con il 62 per cento medio, costituisce la