impatti statisticamente significativi sui livelli di spesa procapite e dunque non sono state riportate nella specificazione finale del modello.

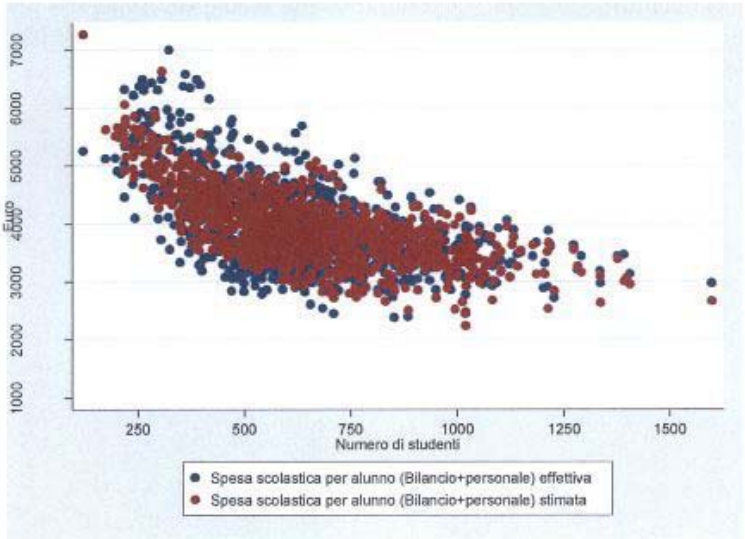
Tavola 9-10 Il modello stimato per il fabbisogno standard delle scuole primarie

Variabile dipendente	spesa per alunno / bilancio+personale	
Variabili esplicative	Coefficenti	Livello di significatività
Inverso N° di studenti	395.963,3	(***)
N° di studenti	-1,03	(***)
Quota di studenti a tempo pieno	8,32	(***)
Quota di studenti diversamente abili	121,49	(***)
Tipo Scuola	452,61	(***)
N. di punti di erogazione del servizio	170,21	(***)
Costante	2.625,6	(***)
N. Osservazioni	1.083	
F-test	301,9	(***)
R-quadro	0,69	

Nota: OLS con standard error robusti. Livelli di significatività: (***) 1 per cento; (**) 5 per cento; (*) 10 per cento

Il Grafico 9-5 mette a confronto la spesa per alunno stimata (lo standard) con quella osservata, per verificare se le scuole spendono di più o di meno rispetto a quanto attualmente riscontrato: la nuvola di punti in blu rappresenta i valori stimati, mentre la nuvola di punti in rosso corrisponde ai valori osservati. Le economie di scala sono evidenziate dalla generale diminuzione della spesa per studente (asse y) al crescere della dimensione della scuola (asse x).

Grafico 9-5 Valori osservati e stimati per la spesa per alunno



L'analisi degli scostamenti in termini percentuali tra valori stimati e valori di spesa osservati per ciascuna scuola (normalizzati rispetto ai valori stimati) fornisce una rappresentazione sintetica e maggiormente confrontabile delle differenze. Il *range* di variazione degli scostamenti per tutte le scuole del campione va da -51,3 per cento e +28,6 per cento ed è stato disaggregato in sette classi che possono essere distinte in due gruppi: le prime quattro classi (1-4) identificano le scuole che hanno speso una quantità di risorse superiore a quanto spetterebbe loro sulla base del modello stimato, mentre le ultime 3 classi (5-7) identificano i casi in cui le scuole hanno avuto un profilo di spesa inferiore rispetto alla stima del fabbisogno standard. La Tavola 9-11 rappresenta la distribuzione di frequenza degli scostamenti normalizzati esprimendo per ciascuna regione la percentuale di scuole che si colloca in ciascuna delle sette classi. Complessivamente è possibile rilevare come le scuole che hanno ricevuto meno risorse rispetto al loro fabbisogno standard è superiore in termini percentuali (54,7 per cento) alle scuole che risultano avere superato il *benchmark* di spesa (45,3 per cento). Infatti, solo lo 0,6 per cento delle scuole supera del 20 per cento il tetto di risorse rappresentato dal fabbisogno standard stimato, a fronte di un 5,8 per cento di scuole che utilizza una dotazione finanziaria del 20 per cento inferiore a quella stimata.

In termini assoluti le differenze medie a livello regionale variano tra una media di 277 euro in eccesso rispetto alla stima del fabbisogno per la Calabria (seguito dalla Sardegna con 256 euro) a una media di 210 euro in meno rispetto al loro attuale profilo di spesa nelle Marche (seguita dal Molise con 199 euro in meno).

La sotto-dotazione rispetto al fabbisogno non si concentra al Centro-Nord, ma include una quota importante di scuole del Sud. In termini di scostamento relativo, infatti, una quota rilevante di scuole (il 40,3 per cento) dovrebbe ricevere in media tra lo 0 e il 10 per cento di risorse in più rispetto a quelle attualmente spese, mentre le scuole che si collocano nelle due restanti classi con fabbisogni aggiuntivi tra il 10 e il 20 per cento sono di gran lunga inferiori (13,8 per cento). Una quota molto piccola del campione (solo lo 0,6 per cento) e concentrata in cinque regioni (3 del Nord, 1 del Centro ed 1 del Sud) supera con la spesa attuale per alunno il fabbisogno stimato del 20 per cento. Globalmente il maggior numero di scuole che presentano una quota di risorse inferiore al loro fabbisogno stimato è in Veneto e Liguria (entrambe con il 75 per cento), mentre la maggiore concentrazione di scuole che superano il tetto di spesa stimato si ha in tre regioni del Sud (Calabria con il 65 per cento delle scuole, Campania con il 67,2 per cento e Puglia con il 70,6 per cento).

Tavola 9-11 Distribuzione di frequenza delle differenze tra spesa per alunno stimata e valori osservati su valori stimati per regione

Classe	Da -60 % a -40 %	Da -40 % a -20 %	Da -20 % a -10 %	Da -10 % a 0 %	Da 0 % a 10 %	Da 10 % a 20 %	Oltre 20 %	
Numero classe	1	2	3	4	5	6	7	
Regioni	Valori percentuali							Totale
Piemonte			2,9	30,4	47,8	17,4	1,5	100
Liguria			5,8	19,2	53,9	21,2		100
Lombardia		1,5	3,0	32,8	46,3	16,4		100
Veneto			4,0	21,1	55,3	15,8	4,0	100
Friuli V. G.		2,0	10,0	40,0	40,0	8,0		100
Emilia Romagna		2,8	9,9	33,8	42,3	11,3		100
Toscana			5,5	35,6	48,0	11,0		100
Umbria				51,1	40,0	6,7	2,2	100
Marche			1,6	27,4	38,7	30,7	1,6	100
Lazio		1,5	16,9	30,8	43,1	7,7		100
Abruzzo		7,4	1,9	31,5	46,3	13,0		100
Molise		3,5	6,9	17,2	27,6	44,8		100
Campania		8,2	19,7	39,3	27,9	4,9		100
Puglia		10,3	20,6	39,7	22,1	7,4		100
Basilicata		2,2	15,2	26,1	43,5	13,0		100
Calabria	1,7	16,7	18,3	28,3	31,7	3,3		100
Sicilia		5,4	20,3	18,9	39,2	14,9	1,4	100
Sardegna		11,5	16,4	39,3	31,2	1,6		100
Totale	**1,7**	**4,1**	**9,9**	**31,3**	**40,3**	**13,8**	**0,6**	**100**

Come menzionato, un simile approccio è stato tentato anche per stimare un modello maggiormente aderente all'attuale contenuto dell'autonomia di spesa delle scuole, limitata al funzionamento (rintracciabile dal bilancio scolastico) e senza il personale. La disponibilità di dati di bilancio per un solo anno, con una disaggregazione limitata delle voci e con una situazione assai diversificata in termini di relazioni con gli enti locali e di servizi offerti non ha consentito di trovare delle stime significative. Anche adottando una serie storica in grado di neutralizzare alcuni fattori dovuti a eterogeneità non osservate o a fattori idiosincratici, possono comunque permanere significative differenze nei bilanci delle scuole a causa dell'apprezzabile discrezionalità nei criteri di assegnazione delle risorse al programma annuale nell'ambito del raccordo delle attività scolastiche (che si basano sull' anno scolastico). Inoltre, la registrazione contabile delle singole voci/tipi di costo, nonostante le istruzioni del MIUR sull'utilizzo del piano dei conti, in diversi casi può essere caratterizzata da una forte eterogeneità nell'attribuzione da parte delle scuole delle spese ai singoli conti o sottoconti.

9.4 Conclusioni

Le istituzioni scolastiche italiane sono caratterizzate da due dinamiche che sono particolarmente persistenti e rilevanti in questi ultimi anni: la variabilità della spesa per alunno e del numero di docenti per studente, nonostante il sistema altamente centralizzato di allocazione delle risorse, e la forte variabilità dei risultati in termini di apprendimenti degli studenti in ambiti come la lettura, la matematica, le scienze e la capacità di risolvere problemi (non solo tra regioni, ma anche tra le singole scuole in una stessa area). Sotto il profilo delle risorse finanziarie, i dati di bilancio delle scuole mostrano inoltre come circa il 30 per cento delle scuole nell'ultimo triennio (2008-2010) si trova alla fine dell'anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi e sussiste una quota rilevante di residui attivi (costituiti in larga parte da crediti vantati nei confronti dello Stato) accumulati negli anni passati, che non favoriscono un'accorta programmazione finanziaria.

Sulla base di dati riferiti a un campione rappresentativo di scuole primarie e secondarie di primo grado per l'anno scolastico 2009/2010 e l'esercizio 2010, è stata analizzata l'efficienza relativa delle strutture e il loro fabbisogno.

Il tema dell'efficienza è stato affrontato prendendo come *input* fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane delle scuole e come *output* misure del livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, rilevate dall'INVALSI. I risultati dell'analisi confermano, in generale, l'influenza del contesto locale sull'efficienza delle scuole; suggeriscono inoltre un effetto positivo della quota di docenti di ruolo e, in alcune specificazioni, della spesa in investimenti. Emerge inoltre un inaspettato impatto negativo degli istituti comprensivi rispetto agli istituti che sono specializzati in un unico ramo di istruzione. Quest'ultimo risultato merita un approfondimento, soprattutto in considerazione del fatto che il recente D.L. n. 98/2011, prevede il progressivo accorpamento di tutte le scuole del primo ciclo in istituti comprensivi. Oltre a maggiori sforzi di coordinamento, la dispersione del servizio su un elevato numero di sedi (a volte anche in comuni diversi) non necessariamente si traduce negli istituti comprensivi in un rapporto tra personale e alunni minore rispetto ai livelli degli istituti specializzati, né in risultati migliori.

Sotto il profilo del finanziamento delle istituzioni scolastiche primarie, è stato stimato un modello di regressione in cui la spesa corrente per studente (inclusa quella per il personale) è la variabile dipendente e le variabili esplicative rappresentano i fattori di domanda oggettivi che influenzano il fabbisogno di ciascuna scuola. L'esercizio di stima effettuato ha come obiettivo la quantificazione di uno standard commisurato all'effettiva domanda. L'analisi degli scostamenti tra i risultati del modello e l'attuale profilo di spesa delle scuole ha messo in luce come, pur in presenza di apprezzabili differenze tra il fabbisogno stimato e la spesa effettiva delle scuole primarie del campione, lo scostamento percentuale tra i due valori è molto elevato (superiore a 40 per cento) per un numero assai limitato di scuole sovra-dotate di risorse, mentre è ancora più circoscritto per la maggioranza di scuole del campione che risulta essere sotto-dotata. Infine, l'analisi regionale ha confermato una maggiore concentrazione al Nord e in alcune regioni del Centro di scuole che presentano una dotazione finanziaria inferiore al fabbisogno.

CAPITOLO 10 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il Corpo delle Capitanerie di Porto

10.1 Introduzione

Questo lavoro si pone l'obiettivo di analizzare le principali categorie di spesa del Corpo delle Capitanerie di porto tentando di metterle in relazione con i risultati prodotti in termini di servizi erogati e di entrate generate.[1] L'idea di fondo è che ciascuna Direzione marittima possa migliorare la propria efficienza di costo e/o la propria produttività per addetto individuando dei costi unitari di riferimento e degli indici di produttività a cui tendere nel medio periodo. In tal modo è possibile pervenire dal lato dei costi ad una stima della spesa comprimibile o riallocabile e dal lato della produttività ad una quantificazione dell'incremento di servizi erogati. Il tutto nelle attuali condizioni organizzative e di produzione.

Si propone un contributo analitico coerente con i dati disponibili che, se ulteriormente approfondito, potrà aiutare l'Amministrazione ad individuare delle aree di razionalizzazione della spesa della propria struttura periferica. Il metodo proposto, se condiviso, potrà essere ulteriormente affinato per darne concreta attuazione.

La prima sezione del capitolo descrive la struttura, i mezzi a disposizione e le attività del Corpo delle Capitanerie di Porto traendo spunto dalla collaborazione e dalle riflessioni dei rappresentanti del Corpo inseriti nel Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.[2] Nella seconda sezione, partendo da una classificazione di attività operative e amministrative si procede ad una più approfondita analisi rispetto ai costi unitari di produzione e si presentano i principali rapporti di efficienza. Questa analisi si conclude con l'individuazione della cosiddetta "spesa comprimibile", che può essere intesa come l'obiettivo di contenimento della spesa di medio periodo a cui l'Amministrazione potrebbe tendere con l'attuale assetto organizzativo. Infine attraverso una serie di analisi di efficienza (DEA) è stato possibile mettere in evidenza determinate inefficienze dal lato dei costi.

10.2 Articolazione sul territorio del Corpo delle Capitanerie di Porto

Il Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera è una struttura della Marina Militare che svolge in prevalenza compiti di soccorso e di controllo in mare per i fini civili. E' in dipendenza funzionale con vari ministeri che si avvalgono della sua opera, tra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha incorporato dall'ex Ministero della Marina Mercantile la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con

---

[1] In questo capitolo i dati sull'attività e sui costi delle Capitanerie di porto sono elaborati, a livello aggregato, per ciascuna Direzione marittima.

[2] Si ringraziano tutti i partecipanti al Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

la navigazione commerciale e da diporto. Dispone di un organico complessivo di circa 11.000 persone tra ufficiali, sottufficiali e truppa.

10.2.1 Le attività svolte

Le principali attività si riferiscono sia a funzioni tecniche che operative quali i soccorsi in mare ed i controlli alle imbarcazioni e coste, sia a funzioni amministrative quali il rilascio di documentazioni e autorizzazioni. In particolare le funzioni amministrative generano un ammontare di entrate in grado di coprire, sia pure parzialmente, i costi di gestione del Corpo. Le attività del corpo delle Capitanerie di Porto possono essere così riassunte:

1. **La ricerca e il soccorso in mare**[3]. È affidato al Comando Generale del Corpo il compito di assicurare l'organizzazione efficiente dei servizi di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione marittima, che si estende ben oltre i confini delle acque territoriali. Il Comando Generale assume le funzioni di Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo, cui fa capo il complesso delle attività finalizzate alla ricerca ed al salvataggio in mare, con l'eventuale ausilio di altre unità di soccorso militari e civili. Alle 15 Direzioni Marittime sono affidate le funzioni di Centri Secondari di soccorso marittimo (che assicurano il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, ciascuna nella propria giurisdizione, secondo le direttive specifiche o le deleghe del Centro Nazionale).

2. **La sicurezza della navigazione**[4]: il Comando Generale del Corpo ha assunto le competenze in materia di sicurezza della navigazione. Queste vengono esercitate da quattro Uffici che seguono lo sviluppo della normativa internazionale, comunitaria e nazionale e ne curano l'applicazione. Inoltre svolge le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti dell'attività degli Uffici periferici, cura la formazione professionale degli Ufficiali e Sottufficiali del Corpo nonché delle Amministrazioni estere che ne facciano richiesta. L'organizzazione del Port State Control (PSC) nazionale, alle dipendenze del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto è la seguente: 14 Servizi coordinamento PSC presso ogni Capitaneria di Porto sede di Direziona Marittima, con compiti di coordinamento per la Zona Marittima di giurisdizione; Nuclei PSC presso ogni Capitaneria di Porto ed Ufficio Circondariale Marittimo. [5]

3. **La protezione dell'ambiente marino**: in materia di tutela e difesa del mare, è affidato al Corpo l'espletamento di tutte le attività operative nel settore, ivi compresa la sorveglianza delle Aree Marine Protette, alle direttive dello stesso Ministero. Altra importante funzione svolta è quella relativa all'emanazione di Ordinanze, strumento con cui viene concretamente applicata la disciplina organizzativa e gestionale dell'area protetta. Le Capitanerie di Porto hanno potere di emettere sanzioni amministrative per le violazioni dei vincoli ambientali.

---

[3] D.P.R. 28.9.94 n. 662, regolamento di attuazione nazionale della Convenzione di Amburgo '79

[4] Attività assegnata con legge 23 dicembre 1996, n°647

[5] Il Reparto di Sicurezza della Navigazione svolge anche i seguenti compiti: Controllo e coordinamento dell'attività nazionale PSC, mediante l'emanazione di disposizioni ai Servizi di coordinamento dell'attività PSC ed ai Nuclei PSC; Svolgimento corsi per ufficiali PSC; Individuazione di Ufficiali PSC da inviare all'estero per lo svolgimento di corsi organizzati dal Memorandum di Parigi o dalla Comunità Europea; Svolgimento di corsi in materia di Maritime Security; Svolgimento di corsi in materia di codice ISM (International Management System) per il Personale del Corpo; Svolgimento di corsi in materia di sicurezza della navigazione per Sottufficiali del Corpo; Rilascio tessere di riconoscimento per gli Ufficiali PSC e DAO. Rilascio dei "Security Pass" al personale civile che lavora all'interno dei porti.

4. **Il controllo della pesca**:[6] detta attività è rivolta nei confronti dei pescherecci battenti bandiera italiana, a prescindere dalle acque nelle quali essi operano o dal porto in cui fanno scalo, e nei confronti delle unità da pesca appartenenti a Stati membri, nonché di quelle appartenenti a Paesi non facenti parte dell'Unione Europea, quando operano in acque comunitarie. Importante è l'attività di vigilanza e controllo, svolta dal Corpo sia in mare sia nei luoghi di commercializzazione dei prodotti.

5. **Le funzioni di supporto ad altre amministrazioni:** sono svolte per i Ministeri della difesa (arruolamento personale militare), dei beni culturali e ambientali (archeologia subacquea), degli interni (anti immigrazione), di grazia e giustizia, del lavoro (Uffici di collocamento della gente di mare) e del dipartimento della protezione civile, tutte aventi come denominatore comune il mare e la navigazione.

L'ampiezza e la varietà delle attività svolte pongono le capitanerie come organo di riferimento per le attività marittime e ne fanno un vero e proprio "sportello unico" nei rapporti con l'utenza del mare.

10.2.2 I mezzi a disposizione

Il Corpo dispone di oltre 300 mezzi nautici dislocati in 113 porti della penisola e delle isole. I mezzi aerei sono dislocati in 3 nuclei aerei (Sarzana, Pescara, Catania) e 2 sezioni di elicotteri (Sarzana e Catania). Il Supporto logistico e amministrativo ai Reparti di Volo della Guardia Costiera viene assicurato dai Comandi Base Aeromobili di Catania e Sarzana.

Le unità navali sono impegnate in numerosi compiti conseguenti al rapporto funzionale con più Dicasteri. Nello specifico, le attività discendenti dagli obiettivi strategici assegnati possono essere ricondotte a tre principali missioni: il soccorso della vita umana in mare; la polizia marittima; la sicurezza marittima. In questi anni sono stati portati a termine i programmi di potenziamento della componente navale autorizzati con la legge n. 413/1998, mediante la costruzione di 5 pattugliatori della classe 900 e di 28 unità d'altura a grande autonomia della classe 200. Nel contempo sono state acquisite 43 motovedette classe 800 destinate all'attività di ricerca e soccorso in mare, 26 motovedette classe 2000 e 32 unità navali classe 500. Sono stati inoltre acquistati 15 nuovi battelli/gommoni aventi una capacità operativa superiore a quella dei precedenti mezzi minori.

La Componente Aerea della Guardia Costiera trae origine dall'attuazione della legge 979/82 "Disposizioni per la difesa del mare". Infatti, tale legge ha previsto, tra l'altro, l'istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera e di intervento per impedire e controllare gli inquinamenti in mare, di un servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche nelle aree di giurisdizione nazionale e il potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso mediante l'acquisizione di aeromobili. La componente aerea è organizzata in tre Nuclei Aerei e due Sezioni di volo elicotteri dislocati rispettivamente presso le basi di Sarzana/Luni (1° Nucleo Aereo e 1ª Sezione Volo Elicotteri), Base Aeromobili Catania/Fontanarossa (2° Nucleo Aereo e 2ª Sezione Volo Elicotteri) e Pescara/Fontanelle (3° Nucleo Aereo).

---

[6] L'art. 21 della Legge 14 Luglio 1965 n. 963 recante la disciplina della pesca marittima prevede espressamente che la sorveglianza sulla pesca e sul commercio dei prodotti ittici e l'accertamento delle infrazioni alle leggi ed ai regolamenti che li riguardano sono affidati alla Direzione del Comandante della Capitaneria di Porto.

10.2.3 I risultati dell'attività operativa e amministrativa

Nel 2011 il Corpo ha completato oltre 878 mila operazioni tra soccorso in mare, ispezioni, controlli del demanio e interventi a tutela dell'ambiente marino in aree protette. Inoltre sono stati circa 37 mila gli atti di polizia giudiziaria e oltre 280 mila gli atti amministrativi che hanno generato entrate di circa 82 milioni di euro.

Se si guardano i dati delle attività operative nel periodo Giugno – Settembre 2011 emerge il particolare impegno richiesto al Corpo nei mesi estivi. Sono stati oltre 3.000 gli uomini impiegati nelle aree di soccorso che hanno portato alla rilevazione di circa 10.000 illeciti amministrativi tra violazioni di ordinanze balneari, violazioni in materia di pesca, violazioni in materia di diporto, violazioni al codice della navigazione e altro. Circa 950 sono state le notizie di reato e la metà di queste dovute a violazioni in materia di demanio. L'attività di soccorso è stata caratterizzata da 952 unità soccorse con una riduzione del 30 per cento rispetto all'anno precedente. A completare il dato del soccorso vanno considerate le 4.100 persone soccorse in mare, la cui metà è costituita da diportisti.

Rispetto ai dati 2010 emerge una diminuzione di quasi tutte le categorie di utenti soccorsi, in linea con la diminuzione generale delle persone soccorse, con l'eccezione dei bagnanti in difficoltà che sono triplicati rispetto all'anno precedente.

10.3 Analisi dei dati

I dati analitici relativi alle Direzioni marittime sono stati organizzati suddividendoli per *input* – i fattori produttivi - e *output* – le attività realizzate. La sezione degli input è stata suddivisa in quattro macrovoci, vale a dire personale, beni immobili, beni mobili e impianti e attrezzature. Ognuna di queste voci è stata disaggregata ulteriormente. Per quanto riguarda il personale, le informazioni sono relative al numero del personale in servizio, al costo della retribuzione e ad eventuali altri costi. A completare l'informazione nel database sono riportate le localizzazioni e i territori di competenza di ognuna delle Direzioni Marittime.

La sezione output rappresenta una parte fondamentale per il processo di valutazione della struttura. Sono state individuate 8 attività, che seppure non esaustive della totalità delle funzioni svolte dal Corpo, ne possono rappresentare una buona approssimazione. Le attività individuate sono: le operazioni di soccorso, le verifiche e controlli in materia di Safety e Security, le ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto, gli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse, il rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo, il rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi, le iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e gli interventi ed atti di polizia giudiziaria.

I dati oggetto dell'analisi si riferiscono al triennio 2009-2011.

La raccolta dati ha riguardato oltre alle direzioni marittime anche le sezioni speciali dell'Autorità Marittima dello stretto di Messina, i Nuclei aerei di Catania, Sarzana e Pescara, il Reparto di Supporto navale di Messina e il Comando Generale di Roma.

Input. La Tavola 10-1 riporta le fonti di finanziamento delle Direzioni Marittime e delle Sezioni Speciali del Corpo. Dal 2009 al 2011 si evidenzia una contrazione delle risorse finanziarie pari a 5,8 milioni di euro (-12,8 per cento) che ha riguardato sia i trasferimenti dell'amministrazione centrale (-7,6 per cento), sia le altre fonti (-5,4 per cento).

Tavola 10-1 Fonti finanziarie delle Direzioni marittime e delle Sezioni speciali.

	2009	2010	2011	Tasso di variazione (%) 2011/2009
Direzioni marittime				
Amministrazione centrale	34.198.944	30.556.293	31.596.869	-7,6
Altre fonti	2.578.635	3.606.330	0	-100,0
Sezioni speciali				
Amministrazione centrale	7.970.939	7.119.095	7.367.425	-7,6
Altre fonti	726.154	1.587.825	686.773	-5,4
Totale amministrazione centrale	**42.169.883**	**37.675.388**	**38.964.294**	**-7,6**
Totale altre fonti	**3.304.789**	**5.194.155**	**686.773**	**-79,2**
Totale	**45.474.672**	**42.869.543**	**39.651.067**	**-12,8**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Nonostante il personale in servizio nel periodo 2009-2011 si sia ridotto del 3,2 per cento, passando da 10.980 a 10.632 unità, il suo costo è complessivamente aumentato del 5,3 per cento passando da 515.8 milioni di euro a 543,3 milioni di euro. Nel periodo considerato si è registrata una diminuzione del personale in servizio presso le direzioni marittime (-4,3 per cento) e un aumento del personale delle sezioni speciali che è cresciuto del 6,6 per cento.

Per quanto riguarda le altre voci di costo (Tavola 10-2), i dati mostrano lo sforzo dell'amministrazione nel contenimento degli stessi. In particolare, la sede del Comando generale ha fatto registrare una riduzione di circa il 70 per cento tra il 2009 e il 2011 nei costi per immobili. Di rilevo anche la riduzione conseguita sugli immobili nelle direzioni marittime (-20 per cento). In generale, rispetto al 2009 si registra una diminuzione delle spese per immobili superiore al 33 per cento, mentre del 35 per cento è stata la riduzione di spese relative alle utenze. [7]

[7] Anche le altre categorie di spesa tra il 2009 ed il 2011 mostrano una diminuzione nell'ordine del 25%.

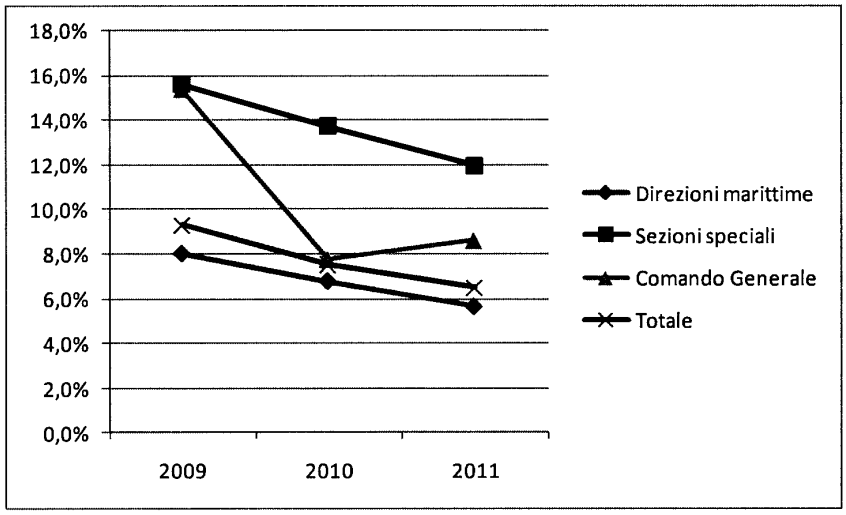
Tavola 10-2 Costi del personale, beni immobili e mobili impianti e attrezzature, direzioni marittime, sezioni speciali e comando generale Anni 2009-2011. Euro

	2009	2010	2011	Tasso di variazione (%) 2011/2009
Direzioni Marittime				
Personale	431.675.880	460.088.888	453.015.741	4,9
Immobili	6.769.917	6.413.456	5.452.939	-19,5
Beni mobili, impianti e attrezzature	21.650.379	21.514.061	15.842.969	-26,8
Utenze	9.065.084	5.513.151	5.868.503	-35,3
Sezioni Speciali				
Personale	44.976.202	51.573.556	48.448.308	7,7
Immobili	835.648	453.546	763.852	-8,6
Beni mobili, impianti e attrezzature	6.723.132	7.303.518	5.306.908	-21,1
Utenze	776.010	461.623	523.777	-32,5
Comando Generale				
Personale	39.165.683	40.252.909	41.811.835	6,8
Immobili	3.260.163	951.809	990.595	-69,6
Beni mobili, impianti e attrezzature	2.191.673	1.288.835	1.820.130	-17,0
Utenze	1.671.196	1.138.687	1.118.499	-33,1
Totali				
Personale	515.817.765	551.915.353	543.275.884	5,3
Immobili	10.865.728	7.818.811	7.207.386	-33,7
Beni mobili, impianti e attrezzature	30.565.184	30.106.414	22.970.007	-24,8
Utenze	11.512.290	7.113.461	7.510.779	-34,8
Totale generale	**568.760.967**	**596.954.039**	**580.964.056**	**2,1**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Dalla lettura dei dati triennali, inoltre, è possibile apprezzare la progressiva diminuzione della quota di spesa destinata a costi diversi dal personale (Grafico 10-1) che nel complesso è passata dal 9,3 per cento del 2009 al 6,5 per cento del 2011. Questa diminuzione è in parte dovuta ai tagli lineari operati nel corso degli ultimi anni, ma in parte è ascrivibile anche allo sforzo messo in atto dall'amministrazione nel contenere i costi, sopratutto quelli relativi alla gestione dei beni immobili. Da notare che il costo del personale rappresenta oltre il 90 per cento del costo complessivo.

Grafico 10-1 Percentuale dei costi non di personale.



Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Output. La Tavola 10-3 riporta una sintesi delle attività svolte dal Corpo di cui le prime quattro operative e, tra queste, le attività di ispezioni e controlli sul demanio e verifiche e controlli garantiscono anche entrate complessivamente pari al 2011 a 1,15 milioni di euro. Dai dati emerge come le attività di soccorso siano in media tra le 3.679 del 2010 e le 4.544 del 2009, mentre l'attività più redditizia in termini di entrate è quella di Controllo sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto che supera in ogni anno il milione di euro. Le altre attività rappresentano gli output considerati di carattere prevalentemente amministrativo. L'attività principale sia dal punto di vista numerico che in termini di entrate, è il Rilascio di certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo che nel 2009, a fronte di 168.158 certificati emessi ha generato circa 89 milioni di euro di entrate per la Capitaneria. Nel complesso le attività amministrative nel triennio hanno garantito, in media, entrate per oltre 90 milioni di euro; c'è da registrare il deciso calo delle due principali voci di entrata, Rilascio certificazioni e Rilascio abilitazioni che dal 2010 al 2011 sono diminuite rispettivamente del 15 per cento e del 35 per cento.

Tavola 10-3 Direzioni marittime: risultati dell'attività operativa, amministrativa ed entrate totali.

	2009	2010	2011
Attitvità operative			
1) Operazioni di soccorso	4.544	3.679	4.169
2) Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	88.004	77.539	74.503
3) Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	454.451	462.566	440.498
4) Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	432.447	393.789	358.991
Attitvità amministrative			
5) Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	168.158	180.679	177.270
6) Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	74.409	73.473	71.374
7) Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	32.075	33.749	31.976
8) interventi ed atti di polizia giudiziaria	36.475	36.970	26.706
Entrate totali (milioni di euro)	96	100	84

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Per potere ulteriormente valutare l'incidenza di ogni attività sull'attività della direzione marittima e per poter comparare i livelli di attività delle diverse sedi periferiche è stato richiesto un ulteriore dato relativo alla distribuzione del tempo impiegato per ogni attività con l'indicazione della parte operativa e di quella amministrativa. Nel caso delle Capitanerie è stato necessario inserire una terza tipologia di personale, definita di supporto, che integra quello direttamente coinvolto nella realizzazione di ogni attività. In media il 19 per cento del tempo impiegato dal personale è a supporto, il 50 per cento è impegnato in attività operative e il rimanente 31 per cento è dedicato alle attività di tipo amministrativo. Dalla raccolta del set informativo appena discusso è stato possibile stimare alcuni indicatori di produttività volti a individuare le principali caratteristiche produttive di ciascuna struttura. Di seguito si riportano, riferite all'esercizio 2011, il costo unitario e la produttività delle principali attività disarticolate per le diverse sedi.

10.3.1 Costo unitario dei servizi erogati (attività)

La Tavola 10-4 mostra il costo unitario delle operazioni di soccorso e degli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse, che rappresentano, almeno in termini di tempo lavorato, le principali attività delle Direzioni marittime. Dai dati si evince che la sede in grado di effettuare un'operazione di soccorso al minor costo unitario è Genova (18.254 euro), mentre la sede dove ogni operazione risulta più costosa è Pescara (79.466 euro). Significativa è anche la rilevanza del costo del personale sul totale, la media, infatti, è di oltre il 94 per cento. Per quanto riguarda gli interventi per la tutela dell'ambiente marino la sede che ha il costo unitario minore è quella di Olbia (113 euro) mentre la più costosa è quella di Palermo (255 euro). Il risultato di Olbia è particolarmente rilevante perché è anche la sede che dedica maggior tempo lavorato a questa attività, con un conseguente aumento dei costi complessivi.

Tavola 10-4 Costo unitario per l'attività operazioni di soccorso (sinistra) e per Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (destra).

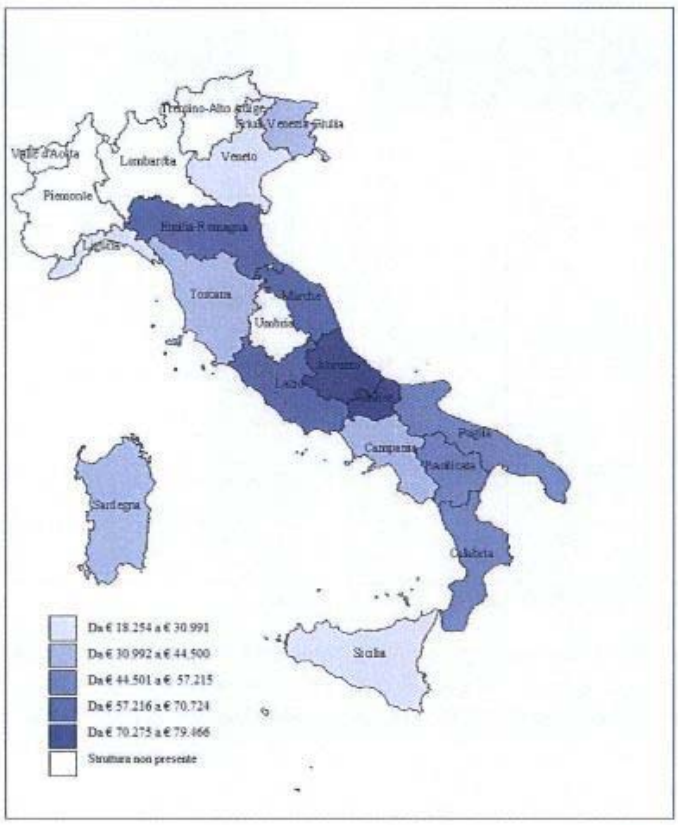
	Costo unitario	Incidenza (%) costo del personale
Genova	18.254	94,2
Palermo	20.281	94,1
Venezia	25.788	93,6
Cagliari	28.840	94,8
Livorno	32.072	94,4
Napoli	33.644	95,0
Trieste	35.196	94,1
Costo medio	**37.042**	**94,3**
Olbia	41.168	93,8
Catania	46.494	94,3
Bari	46.591	94,9
Reggio Calabria	56.388	94,1
Ancona	58.499	94,8
Fiumicino (RM)	58.527	92,9
Ravenna	68.337	94,2
Pescara	79.466	94,9

	Costo unitario	Incidenza (%) costo del personale
Olbia	113	93,8
Reggio Calabria	121	94,2
Ancona	128	94,5
Cagliari	136	94,9
Catania	148	93,9
Bari	173	94,8
Costo medio	**174**	**94,3**
Napoli	180	95,0
Trieste	180	93,9
Venezia	184	93,5
Fiumicino (RM)	185	93,0
Ravenna	185	94,1
Pescara	188	94,7
Genova	194	94,3
Livorno	253	94,5
Palermo	255	94,1

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

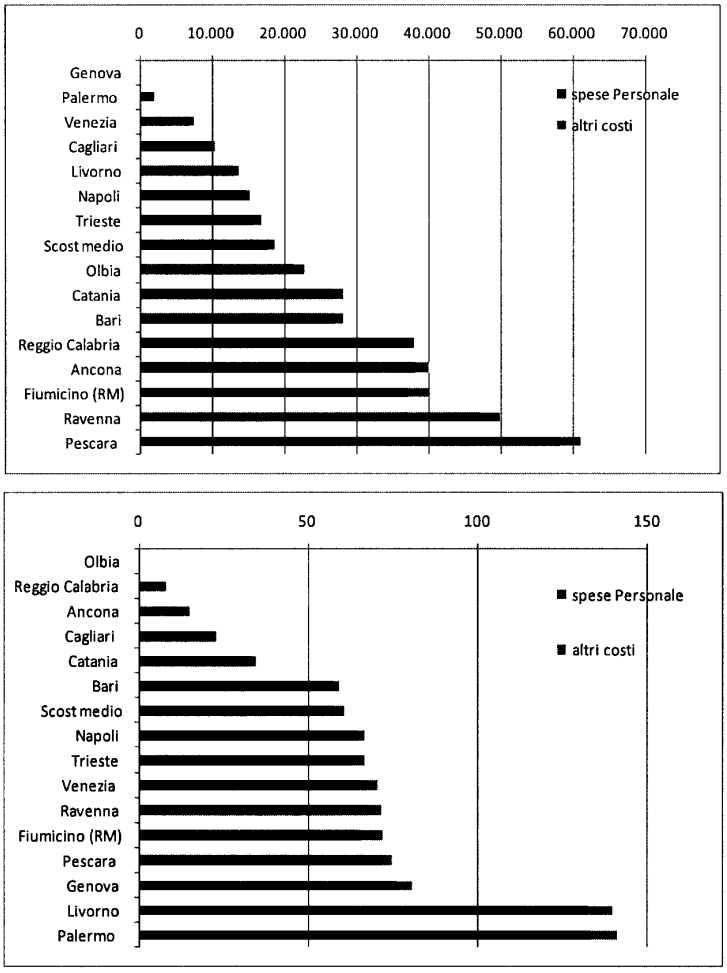
Dai dati non sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per operazione di soccorso. Le capitanerie localizzate in Veneto Liguria e Sicilia fanno registrare dei costi unitari inferiori, Abruzzo-Molise i valori più elevati.

Grafico 10-2 Costo unitario operazioni di soccorso



Il Grafico 10-3 evidenzia la composizione della differenza di costo per ogni sede rispetto a Genova che rappresenta quella con il costo unitario minore. Il costo medio, pari a circa il doppio del costo di Genova è maggiore di quello di altre 6 sedi. Guardando alle sedi più costose si può notare come Pescara e Ravenna abbiano un costo unitario notevolmente superiore a quello di tutte le altre sedi.

Grafico 10-3 Scarti dal costo minimo per le operazioni di soccorso (in alto) e per gli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (in basso).



Analizzando le *Verifiche e controlli in materia di Safety e Security* e le *Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto*, attività che impegnano mediamente il 6 per cento e l'11 per cento del tempo complessivo, emerge che la sede che riesce a contenere meglio i costi unitari per le verifiche è Ancona che, tra l'altro, è la sede in cui si effettuano più controlli; Ravenna è la sede più costosa ed anche quella con meno controlli effettuati. Nel caso delle Ispezioni invece la sede con la migliore performance di costo unitario è quella di Olbia, mentre la più costosa risulta essere quella di Palermo. In questo caso non si nota nessuna relazione tra numero di Ispezioni effettuate e costo unitario.

Nel caso degli Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse il Grafico 10-3 mostra le differenze rispetto alla sede meno costosa. In questo caso le sedi che si discostano in maniera significativa dalla media sono due: Livorno e Palermo. Mentre le due sedi più vicine al dato di Olbia, (Reggio Calabria e Ancona) sono le sole ad avere uno scostamento percentuale inferiore al 15 per cento.

Per quanto riguarda le attività amministrative, che complessivamente assorbono il 38 per cento del tempo lavorato, l'analisi più dettagliata qui descritta è quella relativa all'attività di Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo. In questa attività la sede che produce al costo unitario minore è Ravenna (€ 162), mentre la sede più costosa a livello unitario è Palermo (€ 1.206). Interessante è ricordare anche il peso relativo dell'attività delle due sedi menzionate, per Ravenna questa attività occupa oltre il 25 per cento del tempo complessivo, mentre per Palermo solo il 16 per cento.

Nella Tavola 10-5 si evidenziano i risultati per ogni sede; la variabilità rispetto alla media, misurata attraverso la deviazione standard, è di oltre il 63 per cento.

Tavola 10-5 Costo unitario per l'attività "Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo".

	Costo unitario	Incidenza costo del personale
Ravenna	162	94,4
Genova	228	94,3
Livorno	278	94,6
Ancona	367	94,8
Venezia	513	93,6
Costo medio	**528**	**94,3**
Cagliari	535	94,8
Bari	563	94,8
Napoli	563	95,0
Catania	613	94,3
Pescara	635	95,0
Trieste	640	94,1
Calabria	957	94,1
Olbia	1.138	93,8
Fiumicino (RM)	1.143	92,8
Palermo	1.206	94,2

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

La variabilità dei costi unitari per questa attività è confermata anche dal Grafico 10-4. Si può notare come al di sopra del costo medio ci siano solo 5 sedi, mentre altre 4 presentano un dato che risulta più del doppio di quello medio.