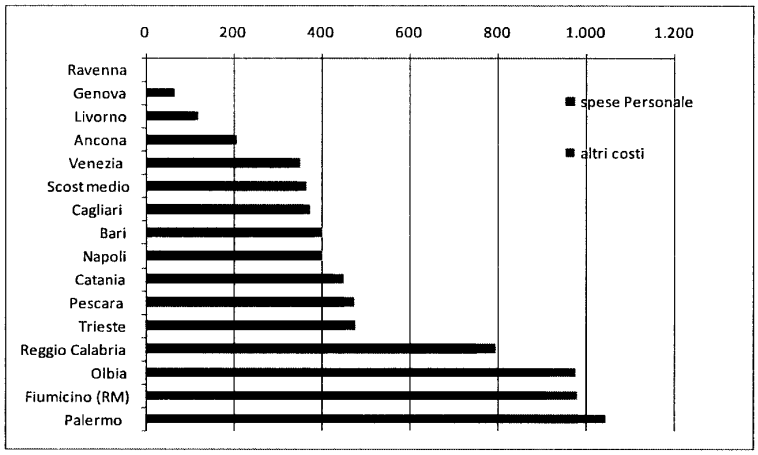
Grafico 10-4 Scarto dal costo minimo per l'attività "Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo".



I risultati evidenziano in Livorno la sede meno costosa a livello unitario per le attività di Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi e Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo con un costo rispettivamente pari a 265 euro e 206 euro, mentre è Catania la sede meno costosa per l'attività di Interventi ed atti di polizia giudiziaria. Le sedi maggiormente costose per le tre attività amministrative qui discusse sono Reggio Calabria per le attività di Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi e Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e Genova per l'attività di Interventi ed atti di polizia giudiziaria. L'attività con il costo unitario più variabile è proprio quest'ultima il cui coefficiente di variabilità è pari al 94 per cento.

10.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

In condizioni di piena efficienza non ci sarebbe spazio per una ulteriore razionalizzazione dei fattori produttivi (input) e/o per un ulteriore incremento dei servizi prodotti (output): tutte le Direzioni marittime sarebbero posizionate lungo quella che gli economisti chiamano "frontiera" dell'efficienza tecnica e di costo.

Tipicamente, sia nel settore pubblico che in quello privato, gli operatori non sono perfettamente efficienti ed è compito degli analisti stimare gli scostamenti dall'efficienza. Sulla base di queste considerazioni, nella precedente sezione è stato calcolato il costo unitario per servizio erogato. Dal punto di vista dei costi di produzione, le sedi sono state ordinate dalla più efficiente alla meno efficiente; successivamente per ciascuna attività e per ciascuna Direzione marittima sono stati calcolati gli scostamenti non rispetto alla sede più efficiente, ma rispetto alla sede di una sola posizione più in alto nell'ordinamento; il valore complessivo ottenuto è stato poi suddiviso tra le sedi in maniera proporzionale alle differenze di costo dal *benchmark* assoluto. In tal modo le Direzioni marittime meno efficienti dovranno ridurre i propri costi in misura maggiore delle sedi più efficienti. Infine il risultato è stato moltiplicato per le unità di output prodotte.

Vista l'elevata incidenza dei costi del personale – superiore al novanta percento - si è ritenuto di effettuare questo tipo di valutazione limitatamente ad essi. Di seguito si riportano

due approfondimenti che muovono in parallelo, il primo che quantifica la spesa comprimibile a parità di servizi erogati, il secondo gli incrementi di produttività a parità di fattori produttivi impiegati.

Spesa comprimibile. I risultati complessivi (Tavola 10-6) evidenziano un ammontare di risorse potenzialmente comprimibili di circa 38 milioni, pari all'8 per cento del totale della spesa delle Direzioni Marittime. La Tavola 10-6 mostra nel dettaglio la spesa comprimibile per ogni Direzione. In valore assoluto la sede con la spesa maggiormente comprimibile risulta quella di Bari (5,6 milioni) mentre quella con il minor margine di compressione è Venezia (1,2 Milioni).

Tavola 10-6 Stima della spesa comprimibile. Milioni di euro.

	Attività Operative	Attività Amministrative
Ancona	1,3	0,6
Bari	2,7	2,9
Cagliari	0,8	1,1
Reggio Calabria	1,7	1,7
Catania	2,2	1,2
Fiumicino (RM)	1,8	0,8
Genova	0,7	1,3
Livorno	1,7	0,3
Napoli	2,2	2,1
Olbia	0,7	0,9
Palermo	1,7	2,2
Pescara	1,1	0,8
Ravenna	0,9	0,4
Trieste	1	0,8
Venezia	1	0,7
Totale	**20,5**	**17,7**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Incrementi di produttività. Per migliorare l'efficienza nel settore pubblico è opportuno agire non solo dal lato dei costi ma anche sul fronte della produttività. E' ragionevole attendersi, infatti, che a parità di fattori impiegati, la produttività per addetto non sia troppo dissimile tra le varie sedi sulle medesime attività. Per ciascuna Direzione marittima e per ciascuna attività è stato considerato l'output prodotto da una unità di personale e si sono poi calcolati gli scostamenti rispetto alle sedi più efficienti. Per ogni attività è stato considerato solo il tempo lavorato dal personale direttamente impegnato nella realizzazione di tale funzione.

Se si stima la differenza con il *benchmark* per ognuna delle otto attività il quadro che si presenta mostra come sia possibile, potenzialmente, operando tutti allo stesso livello di produttività e con gli stessi mezzi a disposizione, raddoppiare il numero delle attività per operatore. La Tavola 10-7 mostra i risultati in termini di percentuale di aumento potenziale delle attività svolte.

Dalla lettura dei dati emergono risultati che sembrano indicare una forte specializzazione territoriale, infatti, in più di un caso l'aumento possibile di produttività sconta il fatto che alcune sedi svolgono questa attività in maniera considerevolmente minore rispetto alla media nazionale. Per tenere conto, almeno in parte, di caratteristiche specifiche di ogni Direzione Marittima, nella costruzione di questi indici si è scelto di non considerare le sedi in cui l'attività risultava in maniera consistente superiore alla media nazionale.

Tavola 10-7 Incremento di produttività.[8]

Attività Operative		Attività Amministrative	
Operazioni di soccorso	122	Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	49
Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	52	Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	97
Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	43	Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	63
Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	42	Interventi ed atti di polizia giudiziaria	110

La Tavola 10-8 riporta il numero di attività svolte per addetto nel 2011 nelle 15 Direzioni marittime. Il maggior numero di operazioni per addetto si riscontra a Palermo per le operazioni di soccorso (6,93) e per le verifiche in materia di Safety and security (427), a Napoli per le Ispezioni sul demanio (1.030) e per gli interventi a tutela dell'ambiente marino (740). Per quanto riguarda le attività amministrative Genova presenta i migliori risultati per addetto per le attività di Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (59) e, Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi (23), ancora Napoli per l'attività di Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo (10) e infine Ancona per gli interventi di Polizia giudiziaria (12).

[8] Per le *operazioni di soccorso* l'incremento di produttività è solo teorico atteso che il Corpo, nelle attuali condizioni di operatività, già soddisfa l'intera domanda di soccorso.

	Attività operative				Attività amministrative			
	Operazioni di soccorso	Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	Interventi ed atti di polizia giudiziaria
Ancona	0,9	368,3	573,1	426,3	12,8	6,0	2,5	11,7
Bari	1,2	109,8	390,6	321,2	19,0	4,1	2,7	3,0
Cagliari	1,8	138,4	414,7	376,5	24,0	5,2	3,8	0,7
Reggio Calabria	0,9	96,5	627,5	435,6	11,7	2,7	1,9	5,2
Catania	1,2	80,8	423,6	364,0	18,9	7,9	3,6	3,3
Fiumicino (RM)	0,8	186,9	277,7	247,1	7,9	11,3	5,1	1,5
Genova	3,8	131,9	620,5	357,6	58,9	23,5	5,8	1,9
Livorno	0,9	65,4	217,0	119,9	18,1	5,7	2,8	1,2
Napoli	4,0	205,6	1.029,9	740,4	39,4	23,6	10,3	8,4
Olbia	0,5	67,8	282,9	178,2	3,8	1,1	0,8	0,7
Palermo	6,9	427,4	728,2	552,2	29,2	15,6	8,3	6,7
Pescara	0,8	210,0	621,7	350,5	16,8	4,9	2,3	1,7
Ravenna	0,7	72,8	417,5	265,6	38,6	9,8	4,5	1,9
Trieste	1,4	220,9	441,0	270,4	18,5	7,4	3,6	1,0
Venezia	1,3	177,4	295,4	175,8	13,8	8,2	2,6	1,2
Attività per persona	1,4	145,4	437,8	306,9	19,7	7,9	3,6	3,0

10.3.3 Rapporto entrate/costi

Al fine di razionalizzare la spesa, è utile fornire degli elementi anche sul fronte delle entrate generate attraverso l'erogazione dei servizi prodotti. E' chiaro che l'obiettivo dell'operatore pubblico non è la massimizzazione del profitto, tuttavia un'indicazione sulla capacità di copertura dei costi può fornire interessanti indicazioni operative. Nel caso specifico le entrate sono generate prevalentemente dalle attività amministrative, prima tra tutte il Rilascio di certificazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (93 per cento); per costi si intendono tutti i costi di produzione del servizio incluso il costo del personale.

Per considerare in maniera più completa il complesso delle attività svolte dalle Direzioni marittime delle Capitanerie di Porto è si è rapportato l'ammontare delle entrate di ogni attività alla quota di costo imputata alla stessa. Dai risultati emerge come in alcuni casi la realizzazione delle attività amministrative sia garanzia di un pieno recupero dei costi sostenuti. Naturalmente in questa analisi sono considerate solo le attività generatrici di entrate, e pertanto sono escluse le operazioni di soccorso.

La Tavola 10-9 presenta i risultati di questa analisi e mostra risultati particolarmente positivi per la sede di Genova che riesce a coprire più del 50 per cento dei propri costi attraverso le entrate, positivi anche i risultati di Ravenna (30 per cento) e Venezia (27 per cento). Tra le performance peggiori Palermo, Pescara ed Ancona tutte sotto il 5 per cento. In tutti i casi a sostenere le entrate sono le attività amministrative che prevedono il pagamento per il rilascio di Certificati, Documenti e iscrizioni ai registri.

Tavola 10-9 Il rapporto entrate/costi.

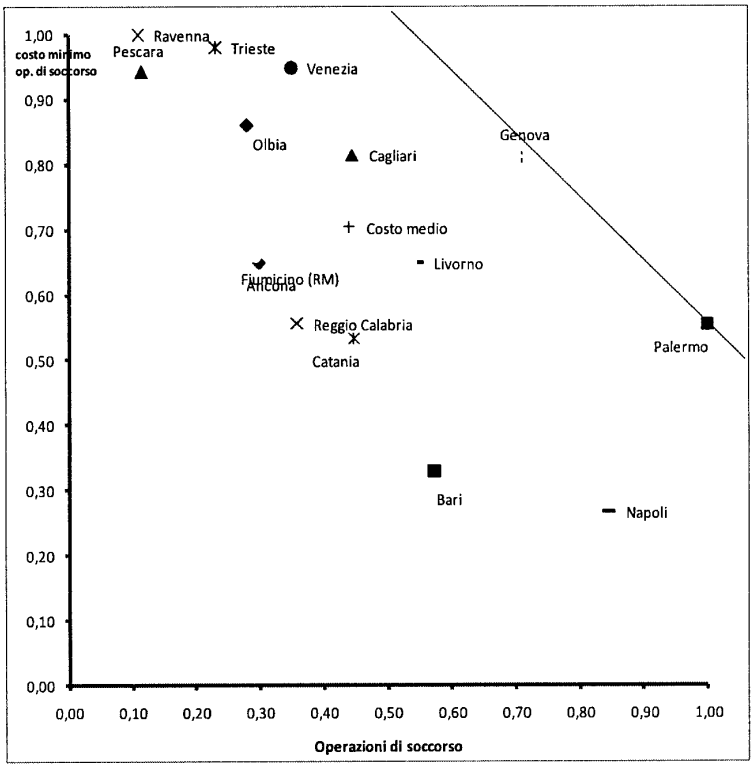
	Attività operative	Attività amministrative	Totale
Ancona	0,33	15,04	4,54
Bari	0,20	41,48	18,57
Cagliari	0,31	54,04	23,24
Calabria	0,13	53,83	21,00
Catania	0,27	56,83	19,18
Fiumicino (RM)	0,57	61,35	19,34
Genova	1,03	102,07	50,43
Livorno	0,53	87,03	22,22
Napoli	0,35	19,40	8,21
Olbia	0,15	13,66	5,03
Palermo	0,26	9,32	3,88
Pescara	0,20	5,33	2,06
Ravenna	0,52	78,96	30,38
Trieste	0,57	11,84	5,55
Venezia	1,03	64,03	27,28
Media	**0,39**	**45,46**	**17,50**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

10.3.4 I rapporti attività/costi

Infine, per mostrare l'efficienza delle diverse Direzioni marittime, può essere interessante mettere in relazione il volume di servizi erogati con il relativo costo di produzione rappresentando i dati attraverso diagrammi nei quali le attività sono poste sulle ascisse ed i costi sulle ordinate. Ad esempio, il Grafico 10-5 mette in relazione le operazioni di soccorso con il costo totale dell'attività.

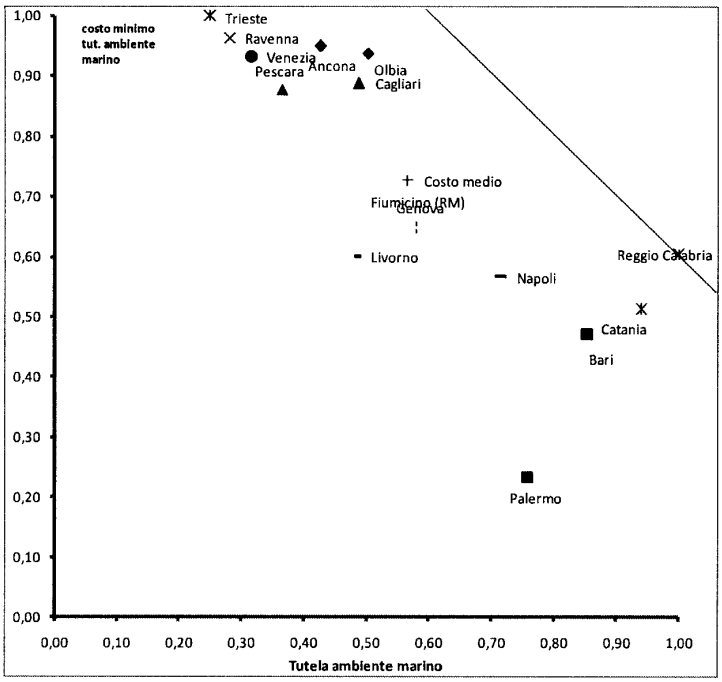
Grafico 10-5 Rapporto operazioni di soccorso/costi.



Per una più agevole interpretazione dei risultati, i grafici sono stati normalizzati rispetto al minor costo e al numero massimo di attività. In tal modo le sedi che si posizionano più in alto a destra sono le sedi più efficienti. La retta rappresenta il *benchmark* che in questo caso risulta essere Palermo. Dalla lettura del grafico emerge l'esistenza di due gruppi di sedi caratterizzate in un caso da un costo molto basso a fronte di una bassa realizzazione di attività nel quadrante alto a sinistra (Pescara, Ravenna, Trieste) e in un altro caso, al centro del grafico, un costo medio a fronte di una produzione medio bassa (Fiumicino, Ancona, Reggio Calabria, Catania).

Se si calcola lo stesso rapporto per le attività di tutela dell'ambiente marino (Grafico 10-6), è la sede Reggio Calabria che si posiziona sulla frontiera perché presenta un volume di attività considerevole a fronte di un costo relativamente contenuto. In questo caso si può notare che la maggior parte delle Direzioni si posizionano lungo una ipotetica retta sub ottimale.

Grafico 10-6 Rapporto tutela ambiente marino/costi.



10.3.5 L'efficienza delle Capitanerie di porto: un'analisi DEA

La Data Envelopment Analysis (DEA) è una metodologia non parametrica che consente di effettuare analisi di efficienza attraverso la stima di frontiere di produzione: le unità che si posizionano su di essa sono efficienti, le restanti sono inefficienti. La flessibilità del suo utilizzo è dovuta alla possibilità di determinare l'efficienza relativa delle unità a confronto, senza bisogno di specificare una predeterminata funzione di produzione che leghi l'output ai fattori produttivi. Questa tecnica consente di individuare all'interno di un campione le unità più efficienti comparando ciascun mix produttivo con tutte le possibili combinazioni lineari delle produzioni osservate per le altre unità produttive considerate. Queste unità formano una frontiera efficiente che diventa il riferimento per le altre, la cui inefficienza è misurata dalla distanza dalla frontiera. Il vantaggio risiede nel poter comparare l'efficienza delle diverse unità rispetto alla frontiera delle possibilità produttive efficienti, anziché rispetto ad una media o ad uno standard predefinito.

Il modello DEA può essere sviluppato secondo due metodi complementari tra loro. Il primo, **orientato agli input (IO),** minimizza l'utilizzo di fattori produttivi per un dato livello di output da produrre; il secondo, **orientato agli output (OO),** massimizza il prodotto senza richiedere incrementi dei fattori produttivi. A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è *input-efficiente* se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di

input, invece si definisce *output-efficiente* se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.[9]

Sono stati assunti rendimenti di scala variabili, poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottima, assunta nei modelli con rendimenti di scala costanti, è stata ritenuta troppo restrittiva e non idonea a rappresentare la realtà della pubblica amministrazione. Sono state elaborate quattro analisi diverse con l'obiettivo di evidenziare le attività maggiormente significative, sia dal punto di vista operativo e sia dal punto di vista delle entrate generate. La Tavola 10-10 riepiloga le variabili usate nei quattro modelli.[10]

Tavola 10-10 Modelli DEA sviluppati per l'analisi dell'efficienza.

	Modello 1 -INPUT ORIENTED - Operazioni di Soccorso	Modello 2 - OUTPUT ORIENTED - Entrate/Costo del personale	Modello 2a - INPUT ORIENTED - Entrate/costo personale Operativo	Modello 2b - INPUT ORIENTED - Entrate/costo personale Amministrativo
Input	Costo personale tecnico operativo	Costo personale attività operative	Costo personale attività operative	Costo personale attività amministrative
	Costo personale tecnico a supporto	Costo personale attività amministrative	Costo personale a supporto	Costo personale a supporto
Output	N. operazioni di soccorso	Entrate attività operative	Entrate attività operative	Entrate attività amministrativa
		Entrate attività amministrative		

Modello 1. Il primo modello DEA è stato sviluppato in base al metodo input oriented in quanto l'obiettivo è di mettere in evidenza le possibili inefficienze dal lato dei costi nella realizzazione delle operazioni di soccorso. Come input sono stati utilizzati sia i costi del personale tecnico impiegato direttamente nell'attività operativa, sia quello del personale impiegato a supporto della stessa. Come output è stato utilizzato il numero di operazioni di soccorso effettuate.

I risultati sono presentati nel loro complesso nella Tavola 10-11. Si può notare che sono 3 le Direzioni marittime che costituiscono il *benchmark* (Napoli, Palermo e Fiumicino) per tutti gli altri e sono quelli che si posizionano lungo la frontiera efficiente.

La riduzione percentuale dei costi è la misura della distanza dall'efficienza. Nello specifico, indica di quanto ciascuna Direzione marittima deve ridurre la quantità dei propri input per posizionarsi sulla frontiera dell'efficienza.

Le riduzioni del costo del personale operativo e personale di supporto evidenziano le ulteriori variazioni che ogni singola struttura dovrebbe apportare alla propria struttura di costi per posizionarsi a livello delle sedi più efficienti. Come si può osservare dalla tavola, i costi del personale tecnico a supporto dell'attività operativa incidono fortemente sull'efficienza delle singole unità.

---

[9] A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è input-efficiente se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input, invece si definisce output-efficiente se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.

[10] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 11 e seguenti derivano dagli slacks prodotti dall'analisi DEA. Gli slacks rappresentano gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di input (output) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi input oriented (o di tutti gli output nel caso di un approccio output oriented), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

Tavola 10-11 Risultati modello 1 – Operazioni di Soccorso: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	*DMU*	*Riduzione percentuali dei costi*		
		Riduzione % di tutti costi	*Riduzione % del Costo del personale operativo*	*Riduzione % del Costo del personale di supporto*
1	Napoli	0	-	-
1	Palermo	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Trieste	4	-	13
5	Reggio Calabria	7	-	9
6	Venezia	9	-	-
7	Genova	29	31	-
8	Cagliari	29	-	-
9	Livorno	32	11	-
10	Pescara	32	-	9
11	Catania	54	-	6
12	Ancona	56	-	5
13	Olbia	57	-	-
14	Bari	60	2	-
15	Ravenna	61	4	-

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

In termini assoluti i risultati della DEA indicano in circa 33 milioni di euro l'ammontare della spesa comprimibile per le Operazioni di soccorso. In alternativa le risorse potranno essere riallocate in modo più produttivo nell'ambito della stessa Amministrazione.

Modello 2. La seconda analisi DEA è basata su un modello output oriented che ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costo, affinché una Direzione possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. Nel modello sono stati utilizzati come input i dati di costo del personale complessivi relativi alle attività operative (Operazioni di soccorso e Verifiche e controlli in materia di Safety e Security) e alle attività amministrative (Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo, Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi, Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e interventi ed atti di polizia giudiziaria) che generano entrate per l'amministrazione e come output le entrate stesse. I risultati presentati nella Tavola 10-12 evidenziano che le Direzioni amministrative più efficienti in termini di costi, non sono le stesse che generano maggiori entrate (fatta eccezione per la Direzione di Fiumicino che si posiziona nelle prime posizioni in entrambi i ranking). Le altre due sedi posizionate sulla frontiera sono Genova e Reggio Calabria.

Tavola 10-12 Risultati modello 2 - Entrate/costo del personale: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	DMU	Aumenti per cento delle Entrate e delle Attività		
		Aumento % di tutte le entrate	Aumento % Entrate da attività Operative	Aumenti % Entrate da attività Amministrative
1	Genova	0	-	-
1	Reggio Calabria	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Venezia	9	-	13
5	Cagliari	20	38	-
6	Livorno	23	-	35
7	Napoli	37	-	109
8	Catania	42	-	-
9	Bari	43	78	-
10	Trieste	53	-	191
11	Palermo	55	-	267
12	Ancona	57	-	207
13	Ravenna	75	-	3
14	Pescara	82	-	266
15	Olbia	86	-	16

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Modelli 2a e 2b. Questi modelli sostanzialmente scompongono l'analisi delle attività del modello precedente nelle loro componenti operative e amministrative, con l'attenzione rivolta all'efficienza di costo. Più specificamente, il modello 2a (Tavola 10-13) usa come input il costo del personale, suddiviso in operativo e di supporto alle attività operative, mentre l'output è l'ammontare complessivo delle entrate generate dall'attività operativa.

Tavola 10-13 Risultati modello 2a – Entrate operative/costo del personale operativo: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	DMU	Riduzioni percentuali dei costi		
		Riduzione % di tutti i costi	Riduzione % del Costo del personale operativo	Riduzione % del Costo del personale di supporto
1	Genova	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
1	Trieste	0	-	-
4	Venezia	6	-	4
5	Cagliari	21	-	-
6	Pescara	28	-	-
7	Ancona	31	-	-
8	Reggio Calabria	31	-	5
9	Livorno	57	2	-
10	Napoli	59	-	5
11	Olbia	59	-	-
12	Catania	60	-	3
13	Palermo	63	-	10
14	Ravenna	72	4	-
15	Bari	73	-	-

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Viceversa, il modello 2b (Tavola 10-14) usa come input il costo del personale, suddiviso in amministrativo e di supporto alle attività amministrative, e come output l'ammontare totale delle entrate generate dall'attività amministrativa.

Tavola 10-14 Risultati modello 2b - IO Entrate amministrative/costo del personale amministrativo: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

		Riduzioni percentuali dei costi		
Ranking	*DMU*	*Riduzione % di tutti i costi*	*Riduzione % del Costo del personale amministrativo*	*Riduzione % del Costo del personale amministrativo di supporto*
1	Genova	0	-	-
1	Reggio Calabria	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Ancona	12	-	10
5	Pescara	18	-	10
6	Trieste	19	-	11
7	Olbia	21	-	3
8	Venezia	23	-	5
9	Livorno	31	2	-
10	Cagliari	42	-	8
11	Catania	55	-	-
12	Ravenna	55	-	-
13	Palermo	66	-	6
14	Bari	66	-	-
15	Napoli	67	-	5

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Dalle due diverse analisi sembrano emergere differenze tra l'efficienza di costo nelle attività più strettamente operative e quella nelle attività a maggiore carattere amministrativo. In particolare queste ultime sembrano essere quelle potenzialmente più inefficienti. Inoltre, ci sono ulteriori margini di efficienza riducendo i costi legati alle attività amministrative, senza dimenticare, però, che proprio queste sono le attività che generano le maggiori entrate per l'amministrazione.

10.4 Conclusioni

In una fase storica di contrazione delle risorse finanziarie erogate alle Amministrazioni Pubbliche, questo lavoro ha inteso proporre un contributo che potesse fornire una risposta alternativa ai tagli lineari di bilancio. In tal senso *razionalizzare* vuol dire allocare i fattori produttivi in modo "razionale", o meglio, *efficiente* vale a dire utilizzando meno risorse a parità di risultato e/o ottenendo più risultati a parità di risorse impiegate. Seguendo questo approccio sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa del Corpo delle Capitanerie di Porto. Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili dell'Amministrazione nel corso degli incontri svolti presso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, si è tentato di mettere in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati e l'ammontare delle

entrate ad essi collegate, in modo da calcolare alcuni indici di efficienza delle diverse sedi periferiche. Successivamente si è comparata, da un lato l'efficienza di costo, dall'altro la produttività per addetto in modo da stimare dei margini di comprimibilità della spesa e di incremento di produttività applicabili su ciascuna sede per ogni attività.

L'attività svolta dal Corpo è di fondamentale importanza per il controllo dell'intera fascia costiera italiana. Tuttavia, senza nulla togliere alla rilevanza dell'attività svolta, alla qualità dei servizi erogati e alla elevata professionalità dei singoli operatori, l'analisi condotta ha restituito significativi margini di razionalizzazione delle risorse che meritano di essere evidenziati.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi più efficenti, la spesa comprimibile sarebbe pari a 20,5 milioni di euro per le attività operative e 17,7 milioni di euro le attività a carattere amministrativo, vale a dire circa l'8 per cento degli attuali costi di produzione. Con questo non si vuole affermare che i trasferimenti nei confronti del Corpo dovranno ridursi di tali importi nel breve periodo, ma che è possibile migliorare l'efficienza delle Direzioni Marittime utilizzando le medesime risorse in modo più produttivo. Il risultato della Data Envelopment Analysis (DEA) orientato verso gli input ha restituito una spesa comprimibile delle operazioni di soccorso pari a 33 milioni di euro. Questo risultato, maggiore rispetto a quelli citati al paragrafo precedente, è in parte dovuto dalle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione delle Direzioni marittime.

Sul piano operativo la contrazione della spesa potrà attuarsi attraverso una ridefinizione del perimetro delle funzioni svolte, degli standard di servizio erogati e mediante una riallocazione del personale.

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività delle Capitanerie potrebbe aumentare con significative ripercussioni in termini di rafforzamento dell'attività di soccorso e delle attività a carattere amministrativo.

Infine, occorre precisare che la rilevanza dei risultati fin qui presentati non è tanto nella quantificazione delle grandezze che può essere rivista sulla base di dati più dettagliati e di ipotesi più specifiche, quanto nel metodo proposto che se condiviso potrà essere ulteriormente approfondito, in modo da intraprendere un percorso virtuoso di riduzione della spesa che tenga conto non solo dei vincoli organizzativi, di organico e delle risorse disponibili, ma soprattutto della rilevanza delle attività svolte dal Corpo nei diversi contesti in cui è chiamato ad operare.

CAPITOLO 11 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

11.1 Introduzione

Attraverso un'analisi dei costi sostenuti dalle strutture periferiche per l'erogazione dei servizi, questo capitolo intende fornire elementi per la razionalizzazione della spesa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

L'analisi suggerisce delle ipotesi di lavoro che nascono da riflessioni frutto della collaborazione dei rappresentanti dell'Amministrazione ai lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.[1] Non si propongono risposte definitive ma più semplicemente si esprimono delle riflessioni che - se condivise - potranno essere ulteriormente approfondite al fine di darne concreta attuazione.

Nella prima sezione del capitolo si descrivono i compiti e le attività svolte dall'Ispettorato al fine di garantire la qualità nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti agro-alimentari e si riportano alcuni dei principali risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

Nella seconda sezione, per ciascuna sede periferica e per ciascun servizio erogato, si analizzano le principali voci di spesa e si stimano i costi unitari di produzione e alcuni rapporti di efficienza. Tali indicatori tengono conto non solo dell'incidenza del costo del personale in servizio, suddiviso tra tecnico ed amministrativo, ma anche dei costi fissi e variabili delle strutture. Dopo aver calcolato gli scostamenti rispetto a determinati valori di riferimento si perviene alla quantificazione della spesa comprimibile, che rappresenta l'obiettivo a cui tendere - nel medio periodo - nelle attuali condizioni organizzative e di produzione. Successivamente, ipotizzando rendimenti di scala costanti, per ciascuna attività si stimano degli incrementi di produttività basati sulle performance fatte registrare dalle sedi più efficienti nelle attuali condizioni organizzative, di organico e di risorse disponibili. Poi attraverso la costruzione di specifici rapporti caratteristici si mettono in relazione i servizi erogati da ciascuna sede con i relativi costi; tali rapporti si rappresentano graficamente con l'ausilio di diagrammi per una più agevole interpretazione. Infine, per quantificare le inefficienze sono implementate due Data Envelopment Analysis (DEA), la prima, che minimizza l'utilizzo degli

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

input per un determinato livello di output (input oriented), le seconda, che massimizza gli output a parità di input utilizzati (output oriented).[2]

Per completezza espositiva occorre precisare che circa il 20 per cento dell'attività svolta non è ancora rilevata attraverso il sistema informativo dell'Amministrazione e dunque è stata esclusa dall'analisi. Inoltre, le attività operative dell'Ispettorato, risultano influenzate significativamente dalle realtà territoriali di riferimento (rilevanza economica dei diversi settori merceologici, caratteristiche dell'organizzazione produttiva e commerciale delle differenti filiere, sviluppo economico e sociale, fenomeni di criminalità diffusa, morfologia del territorio, dotazione infrastrutturale) e dalle combinazioni produttive consentite dal livello di disponibilità dei fattori produttivi (personale, stato di manutenzione del parco veicolare, ecc.). Ne consegue che i confronti sono possibili adottando la massima cautela nell'interpretazione dei dati.

11.2 Articolazione dell'Ispettorato

L'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) è una struttura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, la cui funzione è quella di garantire qualità nella produzione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari. La struttura – che è operativa dal 1986 - si colloca al primo posto tra gli organi di rilievo nazionale per quanto riguarda i controlli di natura merceologica. Possiede competenza esclusiva per quanto attiene al controllo dei mezzi tecnici per l'agricoltura, attività nella quale ha acquisito un elevato grado di specializzazione.

La sua attività si inserisce all'interno di un articolato sistema di controlli del quale fanno parte numerosi soggetti istituzionali e investe aspetti di natura merceologica, igienico sanitaria e fiscale;[3] tali controlli sono finalizzati ad assicurare genuinità, sicurezza e lealtà negli scambi commerciali e nell'esercizio della concorrenza.

L'Ispettorato è organizzato in due Direzioni Generali (DG Prevenzione e Repressione Frodi; DG della Vigilanza per la Qualità e la Tutela del Consumatore), incardinato a livello centrale, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Sul territorio operano 12 uffici ispettivi dirigenziali e 17 sedi distaccate, nonché 5 laboratori (Catania, Conegliano - TV, Modena, Perugia e Salerno), cui si aggiunge il Laboratorio centrale di Roma, incaricato dello svolgimento delle analisi di revisione e del coordinamento delle attività di ricerca per l'individuazione di nuove metodiche da applicare al contrasto delle frodi.

Nel 2011 il personale complessivo era pari a 810 unità di cui 133 (16,5 per cento) in servizio presso la sede centrale di Roma e i restanti 677 (83,4 per cento) allocati presso le strutture periferiche. Nei laboratori operavano 148 unità di cui 25 presso il laboratorio centrale di Roma e 123 nei restanti 5 laboratori periferici. Il personale attualmente in servizio è

---

[2] Tutti i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dall'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa.

[3] Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS) del Comando Carabinieri; i Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) dell'Arma dei Carabinieri; gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF); i Posti di ispezione frontaliera (P.I.F.); gli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC); gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (II.ZZ.SS.). Inoltre, il Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare (CNSA) istituito nel 2007, presso il Ministero della Salute, di concerto con il ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, mira a tutelare la sicurezza degli alimenti a partire dalla promozione di una corretta alimentazione. Svolge le proprie attività congiuntamente all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA).

composto da 24 Dirigenti, 404 ispettori, 115 analisti e 267 amministrativi (comprensivi del personale preposto all'attività sanzionatoria).

11.2.1 Funzioni svolte e servizi erogati

I compiti dell'Istituto possono essere sintetizzati in tre macroaree di intervento:

1. attività propriamente di controllo – svolte mediante ispezioni presso gli operatori delle differenti filiere e dirette alla verifica della qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola – volte a contrastare illeciti e frodi a carattere essenzialmente merceologico. Nel corso delle ispezioni vengono prelevati anche dei campioni, sottoposti successivamente ad analisi chimico-fisiche e, in alcuni casi, anche organolettiche. L'Ispettorato si caratterizza per essere un organo di controllo dotato di una propria rete di laboratori specializzati per settore merceologico. Il controllo analitico, complementare a quello ispettivo, consente, mediante l'applicazione di metodiche comunitarie, nazionali o comunque riconosciute da organismi internazionali, la verifica della composizione quali - quantitativa dei prodotti e l'accertamento della loro conformità ai requisiti di legge e/o al dichiarato;

2. funzioni statali di vigilanza sugli organismi di controllo che operano nell'ambito delle produzioni di qualità regolamentata (prodotti alimentari a DOP, IGP, STG vini a denominazione d'origine ed indicazione geografica, prodotti da agricoltura biologica, carni bovine e di pollame con etichettatura facoltativa in aggiunta a quella obbligatoria), svolte attraverso visite ispettive presso le sedi degli organismi di controllo e presso gli operatori dalle stesse controllate; il riconoscimento delle strutture di controllo operanti nell'ambito dei regimi delle produzioni di qualità regolamentate, e l'approvazione dei relativi piani di controllo, ove previsti;

3. irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale.[4]

Inoltre, l'Ispettorato è chiamato: a svolgere controlli straordinari a sostegno delle produzioni agricole colpite da crisi di mercato (L. 71/05); ad attuare controlli nelle filiere agroalimentari ove si siano manifestati o siano in atto degli andamenti anomali dei prezzi (L. 244/07, art. 2); ad effettuare controlli diretti a contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari provenienti dai Paesi comunitari ed extracomunitari (L.231/05); a svolgere controlli sui sottoprodotti della vinificazione e di ogni trasformazione dell'uva destinati alla distillazione e al ritiro sotto controllo (D.M. 27/11/08); a porre in essere attività di coordinamento del Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo delle capitanerie di porto per l'attuazione delle azioni di controllo volte a tutelare la qualità delle produzioni agroalimentari e a contrastare le frodi in campo agroalimentare (L. 99/2009, art. 18); a effettuare, limitatamente alla campagne vitivinicole 2009/2010 e 2010/2011 le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a IGP, previste dall'art. 118-septdecies del Reg. CE 1234/07, modificato dal Reg. CE 491/09.

---

[4] Per le materie di competenza l'Ispettorato provvede alla definizione dei procedimenti cautelari scaturiti dall'adozione di atti di sequestro, per i quali la legge prevede dei termini molto ristretti per l'emissione dei provvedimenti concernenti la sorte dei prodotti sottoposti a vincolo. L'Ispettorato si occupa anche del contenzioso giudiziario scaturente dalla presentazione di ricorsi avverso le ordinanze-ingiunzioni di pagamento emesse. Tale attività consiste nella predisposizione di tutti gli atti necessari ad assicurare la difesa in giudizio degli interessi dell'Amministrazione sia per il tramite delle varie Avvocature Distrettuali dello Stato, sia soprattutto a mezzo di propri funzionari all'uopo specificamente delegati. Infine, provvede all'avvio della procedura di riscossione coattiva delle sanzioni non oblate spontaneamente dai trasgressori, mediante l'iscrizione a ruolo delle somme dovute da questi ultimi, in vista della successiva emissione delle cartelle esattoriali da parte dei Concessionari del servizio riscossione tributi.

11.2.2 I risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria

Nell'anno 2011 l'Ispettorato ha effettuato più di 34.700 controlli, verificando oltre 25.000 operatori e 61.000 prodotti. I laboratori hanno analizzato complessivamente 8.700 campioni, di cui più del 10 per cento è risultato irregolare. Da gennaio a dicembre sono state inoltrate all'autorità giudiziaria 299 notizie di reato. Gli illeciti amministrativi rilevati sono stati nel complesso più di 5.500. Nel corso dell'attività operativa sono stati eseguiti 393 sequestri, sia amministrativi che penali, per un valore complessivo delle merci sequestrate di circa 15 milioni di euro. Tuttavia, come accennato in premessa, i dati appena presentati non restituiscono un quadro complessivo dell'attività svolta.

11.3 Analisi dei dati

L'analisi delle strutture periferiche - estesa al quadriennio 2008-2011 - si è concentrata sui servizi erogati (*output*) da ciascuna sede e sui fattori produttivi (*input*). Grazie alla collaborazione con i referenti dell'Ispettorato si è sviluppata una base dati specifica utilizzata per le successive elaborazioni.

Per quanto concerne i servizi erogati, sono stati considerati i seguenti **output**: controlli; operatori controllati; prodotti controllati; campioni prelevati; contestazioni amministrative; notizie di reato; sequestri; campioni analizzati; ordinanze di ingiunzione emesse; ordinanze di archiviazione. Invero, l'articolato ventaglio di funzioni svolte dall'Ispettorato non può essere rappresentato solo attraverso i 10 output appena elencati, tuttavia non è azzardato affermare che questi indicatori – utilizzati anche per il controllo di gestione - sintetizzano in modo coerente i risultati dell'attività dell'Ispettorato.

Nel merito dei **fattori produttivi** (input) sono state rilevate cinque macrocategorie: *personale, beni immobili, beni mobili, impianti e attrezzature e altri costi*; ognuna di queste voci è stata ulteriormente disaggregata. Per quanto riguarda il *personale* si è tenuto conto sia delle informazioni relative al numero dei dipendenti in servizio - suddivisi tra personale amministrativo e tecnico - sia della retribuzione lorda. Poiché in materia di revisione della spesa un aspetto particolarmente importante ruota intorno alla possibilità di ridurre il costo dei *beni immobili*, l'attenzione si è concentrata sulla natura giuridica della proprietà (pubblica, privata, demaniale) e sugli oneri per la locazione e la manutenzione, incluse le spese ordinarie (condominio, pulizia, sorveglianza). Oltre al costo del personale e degli immobili sono state elaborate anche le informazioni relative ad *impianti e attrezzature* che, nello specifico, fanno riferimento soprattutto ai laboratori. Viceversa i *beni mobili*, suddivisi anch'essi tra costi fissi (quota di leasing, bollo, assicurazione, manutenzione) e costi variabili (carburanti, pedaggi autostradali e manutenzione ordinaria), sono essenzialmente ascrivibili al parco auto. Infine, sono state considerate anche le spese per le missioni nazionali ed estere e le spese postali; queste ultime di entità non trascurabile in quanto includono le spese per la spedizione dei campioni prelevati durante le ispezioni e per le notifiche degli atti. Per completezza espositiva si segnala che una sezione del database è dedicata alle informazioni anagrafiche e relative alla localizzazione e "giurisdizione" territoriale delle sedi.

Le tavole che seguono riportano i dati riferiti all'intera rete, composta da 12 sedi ispettive e 14 sedi distaccate, queste ultime sono state accorpate alle sedi ispettive per esigenze computazionali. L'analisi dei dati dei 5 laboratori - condotta in parallelo - è presentata nel paragrafo 11.4.