Tavola 11-16 Costo unitario per campione analizzato.

	Personale	Altri costi	Totale
Catania	574,6	117,9	692,4
Conegliano	571,6	5,6	577,2
Modena	601,1	102,9	704,0
Perugia	461,9	85,7	547,6
Salerno	426,4	85,4	511,8
Costo medio	**519,1**	**85,0**	**603,3**

Comprimibilità della spesa. Anche in questo caso l'analisi è stata realizzata seguendo la stessa logica utilizzata in precedenza per le sedi ispettive, vale a dire calcolando il costo di produzione del servizio e misurando gli scostamenti dal costo minimo. L'ipotesi alla base è che a parità di altre condizioni, l'analisi dei campioni può essere svolta con costi non troppo dissimili tra loro. Certamente si possono addurre argomentazioni che si oppongono a una rigorosa applicazione di tale principio, ma la sua applicazione appare coerente con le finalità di questo lavoro.

La Tavola 11-17 mostra i risultati delle simulazioni in termini di comprimibilità della spesa; il laboratorio più efficiente dal punto di vista dei costi è Salerno, quello meno efficiente è Catania. In totale la spesa comprimibile è pari a 1,01 milioni di euro ed è di poco superiore all'11 per cento del costo complessivo dei laboratori.

Tavola 11-17 Spesa comprimibile per i laboratori. Milioni di euro.

	Campioni analizzati
Catania	0,40
Conegliano	0,18
Modena	0,33
Perugia	0,10
Salerno	0,00
Spesa Comprimibile	**1,01**

Incrementi di produttività. Come detto, i laboratori analizzano i campioni prelevati nel corso dell'attività ispettiva. Ne consegue che la stima di un incremento di produttività ha un limitato significato dal punto di vista operativo in quanto il numero dei campioni analizzati dipende strettamente dall'attività degli Ispettorati che trasmettono i campioni prelevati ai laboratori. Tuttavia, una stima dell'incremento della produttività di ciascuna sede, nell'ipotesi che la capacità produttiva non sia pienamente sfruttata, può essere utile per comprendere quanti ulteriori campioni si potrebbero analizzare se aumentasse la produttività per addetto. Questo risultato si può intendere come produttività massima ottenibile senza ulteriori aggravi di costo.

Tavola 11-18 Incremento di produttività dei laboratori.

	Campioni analizzati	% incremento
Catania	1.964	35
Conegliano	1.124	34
Modena	1.433	41
Perugia	1.992	8
Salerno	1.852	0
Totale	**8.365**	**22**

La Tavola 11-18 evidenzia un potenziale incremento di circa il 22 per cento dei campioni analizzati nel complesso, con una punta del 41 per cento nel caso del laboratorio di Modena.

11.5 Conclusioni

Benché nel gergo comune il termine "razionalizzazione" sia ormai diventato sinonimo di "contrazione" della spesa pubblica, questo contributo ha inteso restituire al sostantivo il suo significato originario che dal punto di vista economico e gestionale non può che essere quello di "utilizzo ottimale delle risorse per il conseguimento di determinati obiettivi". 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 dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari. 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 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'analisi - condotta nelle attuali condizioni organizzative, di produzione e di disponibilità delle risorse finanziarie - ha restituito significativi margini di razionalizzazione delle risorse che non andrebbero trascurati.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile rispetto a quella risultante dai dati di consuntivo riportati nella presente relazione sarebbe pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva e di poco più di 1 milione di euro per i laboratori pari rispettivamente al 16 per cento e 11 per cento degli attuali costi di produzione.[13] Questo non vuol dire che i trasferimenti nei confronti dell'Ispettorato dovranno necessariamente ridursi di tali importi - anche tenuto conto che per effetto dei "tagli lineari" l'Ispettorato ha subito una significativa riduzione degli stanziamenti di bilancio della parte corrente destinati alle spese di funzionamento ed operative[14] ma che potrebbe essere possibile migliorare l'efficienza delle sedi periferiche dell'Ispettorato utilizzando le medesime

[13] Essendo l'attività sanzionatoria complementare all'attività ispettiva, non si ritiene opportuno considerare aggiuntiva la spesa comprimibile stimata in precedenza.

[14] L'Ispettorato è stato costretto a integrare le minori risorse disponibili con trasferimenti in conto capitale recati da leggi speciali.

risorse in modo più produttivo. In altri termini esiste un divario nell'efficienza delle sedi periferiche che - a parità di risorse impiegate - merita di essere colmato. Il risultato della Data Envelopment Analysis (DEA) orientata verso gli input ha restituito una spesa comprimibile dell'attività ispettiva pari a 5,4 milioni di euro. Dunque, la spesa potenzialmente comprimibile dell'attività ispettiva è compresa tra i 5 ed i 5,4 milioni di euro.

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 in servizio. E' il caso di sottolineare, inoltre, che nel medio periodo parte di queste risorse sarà assorbita dalla fisiologica contrazione del personale già prevista dalla normativa vigente. Ad esempio, già nel corso del 2012 oltre 20 unità saranno collocate a riposo con un riflesso positivo in termini di contrazione della spesa del personale (circa 1 milione di euro annui).

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività dell'Ispettorato potrebbe aumentare con significative ripercussioni in termini di rafforzamento dell'azione di contrasto agli illeciti e con un non trascurabile incremento delle entrate. Ad esempio, senza alcun aggravio di costi, il numero dei controlli, degli operatori controllati e dei prodotti controllati, potrebbe aumentare rispettivamente del 22 per cento, 32 per cento e del 68 per cento. L'incremento delle entrate connesse alle contestazioni amministrative e ai pagamenti dell'attività sanzionatoria potrebbe essere riassegnato all'Ispettorato stesso introducendo, in tal modo, un meccanismo di premialità finanziaria.

Infine, è il caso di ricordare 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 affinato, 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 dall'Ispettorato.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 12 Ministero per i beni e le attività culturali: gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche, le Biblioteche statali

12.1 Introduzione

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Accanto a strutture tipicamente periferiche, il Ministero si avvale di articolazioni cui ha dato configurazione di istituto a carattere centrale, in alcuni casi con autonomia contabile e amministrativa, attribuendogli specifiche competenze di settore; queste strutture possono essere considerate periferiche in senso lato, in quanto sono tali dal punto di vista organizzativo, ma non territoriale[1].

Le strutture periferiche in senso stretto sono:

- le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, da cui funzionalmente dipendono le strutture periferiche a seguire;
- le soprintendenze per i beni archeologici;
- le soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici;
- le soprintendenze per i beni storici, artistici ed etnoantropologici;
- le soprintendenze cosiddette "miste", in quanto in un'unica struttura possono comprendere, diversamente combinate, le competenze delle precedenti;
- gli archivi di Stato;
- le biblioteche statali;
- i musei statali.

Le altre articolazioni, non strettamente periferiche, sono rappresentate dagli istituti centrali, gli istituti nazionali e gli istituti dotati di autonomia speciale.

Sono istituti centrali:

- l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione;
- l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche;

---

[1] L'attuale struttura del Ministero per i beni e le attività culturali è regolata con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", come modificato dal D.P.R. n. 91 del 2 luglio 2009, recante "Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali".

- l'Opificio delle pietre dure.
- l'Istituto centrale per la demoetnoantropologia;
- l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario;
- l'Istituto centrale per gli archivi;
- l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

Sono istituti nazionali:

- la Soprintendenza al Museo nazionale preistorico ed etnografico "L. Pigorini";
- il Museo nazionale d'arte orientale;
- la Soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea;
- l'Istituto nazionale per la grafica.

Sono istituti dotati di autonomia speciale:

- le due soprintendenze speciali per i beni archeologici (una per Roma e una per Napoli e Pompei);
- le quattro soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per i poli museali (Roma, Firenze, Napoli, Venezia);
- l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro;
- la Biblioteca nazionale centrale di Roma;
- la Biblioteca nazionale centrale di Firenze;
- il Centro per il libro e la lettura;
- l'Archivio centrale dello Stato.

Queste ultime strutture sono dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni. Tale autonomia sostanzialmente prevede la redazione di un bilancio di previsione annuale in termini di competenza e di cassa e di un conto consuntivo (sulla falsariga di quello redatto dagli enti pubblici istituzionali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003, n. 97), insieme alla presenza di organi quali il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Consiglio scientifico e il Consiglio di amministrazione, secondo le modalità individuate nei decreti istitutivi dei singoli istituti; dal punto di vista finanziario, gli istituti godono di autonomia gestionale, oltre che sulle disponibilità finanziarie erogate dal Ministero, anche sulle entrate proprie derivanti dalla vendita di beni e servizi (come, ad esempio, gli introiti dalla vendita dei biglietti d'ingresso). Rispetto al trattamento economico del personale, la sola parte accessoria è gestita dall'istituzione, mentre la parte fissa è erogata direttamente dal Ministero.

In particolare, le soprintendenze speciali sono ulteriormente regolate dal decreto del Presidente della Repubblica del 29 maggio 2003, n. 240 "Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale".

Gli istituti centrali, gli istituti nazionali e le altre articolazioni periferiche sono funzionalmente dipendenti dalle specifiche direzioni di settore e la gestione avviene attraverso

l'istituto del funzionario delegato su contabilità ordinarie e speciali su cui l'organo centrale accredita le risorse destinate al funzionamento delle strutture.

Tavola 12-1 Ministero per i beni e le attività culturali. Struttura periferica. Anno 2011.

Strutture periferiche	Numero strutture
Istituti centrali	**7**
Istituti nazionali:	**4**
Soprintendenze presso musei	2
Musei (statali)	1
Altri istituti	1
Istituti dotati di autonomia speciale	**11**
Soprintendenze speciali	6
Biblioteche nazionali centrali	2
Archivio centrale dello Stato	1
Altri istituti	2
Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici	**17**
Soprintendenze: per i beni archeologici; per i beni architettonici e paesaggistici; per i beni storici, artistici e etnoantropologici; "miste" (per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici e etnoantropologici)	**72**
Soprintendenze archivistiche	**19**
Archivi di Stato	**134**
di cui: Sezioni di Archivi di Stato	34
Biblioteche statali	**44**
Musei statali	**207**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Il Ministero raccoglie e diffonde annualmente statistiche sulla struttura e sulla spesa di alcune sue articolazioni periferiche, attraverso la conduzione di rilevazioni incluse nel Programma statistico nazionale. Questa attività assicura un adeguato livello qualitativo dei dati raccolti, in quanto l'appartenenza al Programma impone l'adozione da parte dell'amministrazione detentrice del dato di pratiche di conduzione della rilevazione secondo prefissati requisiti. Per le strutture periferiche non incluse in tali rilevazioni la raccolta delle informazioni viene comunque eseguita dalle Direzioni competenti per settore a fini di programmazione, controllo e gestione della spesa, oltre che per lo svolgimento sul territorio delle competenze assegnatele, ma non a fini statistici; tali informazioni, per essere utilizzabili

necessitano di particolari rielaborazioni, spesso onerose, necessarie per renderle omogenee e armonizzate.

Ai fini del presente rapporto si è scelto di effettuare le analisi prioritariamente su dati diffusi con regolarità a fini statistici, in modo da assicurare il buon livello qualitativo dei dati trattati, tralasciando quelli originati da rilevazioni che negli ultimi anni sono state sospese. Il Ministero conduce e diffonde, nell'ambito del Programma statistico nazionale, informazioni con periodicità annuale per gli archivi di Stato, le soprintendenze archivistiche e le biblioteche nazionali.

Si rimandano alle prossime occasioni di analisi della spesa delle amministrazioni centrali, approfondimenti sulle strutture periferiche non trattate nel presente rapporto.

12.2 Gli Archivi di Stato

Gli archivi di Stato, insieme alle soprintendenze archivistiche e all'Archivio centrale dello Stato, costituiscono la rete periferica attraverso la quale il Ministero per i beni e le attività culturali svolge le competenze attribuitegli dalla legge nel campo dell'archivistica. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio[2], all'articolo 2, individua come appartenenti al patrimonio culturale i beni mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. Secondo tale ottica vengono quindi istituiti gli archivi di Stato e l'Archivio centrale dello Stato: gli archivi di Stato con il compito fondamentale della conservazione degli archivi prodotti dagli organi periferici dello Stato e l'Archivio centrale dello Stato, a cui è conferito il modello di istituto dotato di autonomia speciale, per la conservazione degli archivi delle Amministrazioni centrali.

Generalmente il termine "archivio" rappresenta il complesso dei documenti prodotti o comunque acquisiti da un ente durante lo svolgimento della propria attività; i documenti che lo compongono sono collegati tra loro da un nesso logico di appartenenza e di necessità detto "vincolo archivistico"; in questa accezione si usa spesso la parola *fondo* come sinonimo di *archivio*. La tipologia di ente detentore dell'archivio è variegata e comprende: magistrature, organi e uffici centrali e periferici dello Stato, enti pubblici territoriali e non territoriali, istituzioni private, famiglie e singole persone. L'archivio di Stato risulta quindi rappresentare il luogo in cui vengono concentrati in maniera sistematizzata archivi di varia provenienza, al fine di svolgere la funzione istituzionale della conservazione permanente di documenti riconosciuti di interesse pubblico che, secondo modalità fissate dalla legge, possono essere destinati o sottratti alla pubblica consultazione.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio[3], all'articolo 41, regola l'obbligo di versamento agli archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali. In particolare:

---

[2] D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*".

[3] D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*" e successive modifiche.

- gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato versano i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quarant'anni, unitamente agli strumenti che ne garantiscono la consultazione;
- le liste di leva e di estrazione sono versate settant'anni dopo l'anno di nascita della classe cui si riferiscono;
- gli archivi notarili versano gli atti notarili ricevuti dai notai che cessarono l'esercizio professionale anteriormente all'ultimo centennio;
- vengono accettati versamenti di documenti più recenti, quando vi sia pericolo di dispersione o di danneggiamento, ovvero siano stati definiti appositi accordi con i responsabili delle amministrazioni versanti;
- gli archivi degli uffici statali soppressi e degli enti pubblici estinti sono versati a meno che non se ne renda necessario il trasferimento, in tutto o in parte, ad altri enti.

L'ente depositario resta comunque proprietario dell'archivio e può rientrarne in possesso.

Lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente e istituto pubblico hanno l'obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di ordinarli; inoltre, hanno l'obbligo di inventariare, dotandoli di indici, i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni e istituiti in sezioni separate.

Agli stessi obblighi di conservazione e inventariazione sono assoggettati i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di bene appartenente al patrimonio culturale del Paese, da parte dei competenti organi del Ministero[4], e che quindi possono cedere a titolo gratuito o oneroso il proprio patrimonio agli archivi.

Copia degli inventari e dei relativi aggiornamenti è inviata alla soprintendenza, nonché al Ministero dell'interno per gli accertamenti sulla declaratoria di riservatezza. Infatti, non tutti i documenti conservati negli archivi di Stato hanno la caratteristica di essere liberamente consultati. Una delle funzioni svolte dall'archivio di Stato è proprio quello di conservare anche documenti dichiarati dal Ministero dell'interno di natura riservata e, quindi, tutelarne la non accessibilità. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio individua la tipologia di documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di ogni altro ente e istituto pubblico non liberamente consultabili; questi sono[5]:

- quelli dichiarati di carattere riservato dal Ministero dell'interno, relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili cinquanta anni dopo la loro data;
- quelli contenenti i dati sensibili nonché i dati relativi a provvedimenti di natura penale espressamente indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, che diventano consultabili quaranta anni dopo la loro data; il termine è di settanta anni se i

---

[4] Articolo 13, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*

[5] Articolo 122, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137.*

dati sono idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare;

- quei documenti che, anche se di epoca più recente, vengono versati perché in presenza di pericolo di dispersione o di danneggiamento, fino allo scadere dei termini che richiedono il versamento all'archivio territorialmente competente.

Anteriormente al decorso dei termini indicati dal Codice, i documenti restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. Sull'istanza di accesso provvede l'amministrazione che deteneva il documento prima del versamento o del deposito, ove ancora operante, ovvero quella che a essa è subentrata nell'esercizio delle relative competenze.

I depositanti privati e coloro che donano, vendono o lasciano in eredità o legato documenti dichiarati patrimonio culturale possono anche stabilire la condizione della non consultabilità di tutti o di parte dei documenti dell'ultimo settantennio.

A ulteriore garanzia del rispetto delle norme di conservazione, presso gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato sono istituite commissioni di sorveglianza, delle quali fanno parte il soprintendente all'Archivio centrale dello Stato e i direttori degli archivi di Stato quali rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali, e rappresentanti del Ministero dell'interno, con il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione e conservazione dei documenti, di curare i versamenti e di identificare gli atti di natura riservata. Tali disposizioni non si applicano al Ministero degli affari esteri, agli stati maggiori della difesa, dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, e al Comando generale dell'arma dei carabinieri, per quanto attiene la documentazione di carattere militare e operativo.

12.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Gli archivi di Stato presenti sul territorio nazionale a livello provinciale sono 100, a cui si aggiungono le 34 sezioni associate all'archivio del territorio provinciale di appartenenza[6]. Tali strutture sono oggetto di una rilevazione statistica da parte dell'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali i cui risultati sono diffusi annualmente sul sito istituzionale del Ministero. I dati attualmente disponibili riguardano gli anni dal 2002 al 2010 e comprendono: la superficie dei locali, la consistenza del materiale custodito, le utenze, le attività promozionali, i servizi tecnici, le attrezzature tecniche e informatiche, il personale e le spese di gestione. Complessivamente, nel 2010 gli archivi hanno custodito 12,6 milioni di pezzi di materiale cartaceo distribuito su 1,5 milioni di metri lineari di scaffalature; in termini di utenza gli archivi hanno accolto circa 294 mila presenze con oltre 916 mila pezzi consultati ed effettuato circa 119 mila ricerche. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 12,5 per cento delle presenze è stato accompagnato da un decremento delle spese di gestione del 29,4 per cento e un incremento del personale del 2,7 per cento.

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 degli archivi di Stato a livello territoriale.

La rilevazione statistica degli archivi di Stato raccoglie informazioni a livello di singolo archivio e sezione dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato

[6] L'Archivio centrale dello Stato, avendo caratteristiche e compiti molto diversi rispetto agli archivi di Stato, è stato escluso dalle analisi qui presentate.

ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili e utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali adibiti a: depositi, sale studio, biblioteche, sale per mostre e conferenze, uffici;
- i metri lineari (ml) di scaffalature in carico;
- le unità di personale e unità di personale con la qualifica di archivisti;
- le unità di personal computer in dotazione;
- le spese di gestione.

Tavola 12-2 Archivi di Stato. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNI	Archivi	Sezioni	Materiale cartaceo (pezzi)	Scaffalature in carico (ml)	Presenze	Ricerche	Pezzi consultati	Spese di gestione (Euro)	Unità di personale
2006	98	35	12.988.549	1.540.315	260.918	107.823	840.182	38.543.435	2.589
2007	98	35	13.129.104	1.429.625	259.460	101.539	874.168	40.144.474	2.938
2008	99	34	13.148.900	1.580.071	282.647	140.277	915.180	40.336.722	2.911
2009	100	34	12.527.947	1.496.657	289.933	125.880	869.135	31.040.839	2.762
2010	100	34	12.613.537	1.507.010	293.563	118.993	916.805	27.200.873	2.658
variazione % 2010/2006			-2,9	-2,2	12,5	10,4	9,1	-29,4	2,7
variazione % media annua			-0,7	-0,5	3,0	2,5	2,2	-8,3	0,7

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Tavola 12-3 Archivi di Stato. Alcuni rapporti caratteristici. Medie regionali. Anno 2010.

Regione	Materiale cartaceo in pezzi per 100 ml di scaffalarure	Materiale cartaceo in pezzi per unità di personale	Presenze per unità di personale	Ricerche per unità di personale	Pezzi consultati per unità di personale	Spese di gestione per 1000 pezzi di materiale cartaceo (in euro)	Archivisti per 100 unità di personale	Personale esterno per 100 unità di personale	Personal computer per 10 unità di personale
PIEMONTE	906	9.067	326	170	447	2.562,77	16	9	11
LOMBARDIA	850	7.028	181	89	517	2.570,93	11	8	12
TRENTINO ALTO ADIGE	673	5.641	82	36	236	2.847,61	21	8	17
VENETO	855	5.755	189	73	517	2.174,20	9	5	11
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.147	5.661	159	75	652	2.012,11	14	-	14
LIGURIA	1.033	4.718	114	28	588	5.290,24	11	13	8
EMILIA ROMAGNA	883	7.346	144	37	395	1.493,84	17	12	11
NORD	904	6.860	189	81	485	2.493,23	14	8	11
TOSCANA	996	5.235	148	96	326	2.675,12	20	1	12
UMBRIA	743	2.260	74	23	139	2.970,80	25	15	8
MARCHE	814	5.739	116	37	525	1.343,88	17	12	7
LAZIO	1.095	5.815	96	34	291	2.437,56	16	2	10
CENTRO	954	5.211	122	62	346	2.345,45	19	5	10
ABRUZZO	1.044	4.413	67	29	464	2.604,15	21	11	9
MOLISE	1.006	1.506	39	17	391	5.270,65	48	-	7
CAMPANIA	907	3.255	63	25	144	2.176,02	20	12	8
PUGLIA	823	2.821	59	29	462	2.042,47	36	1	9
BASILICATA	982	3.336	75	19	131	4.454,81	14	12	8
CALABRIA	765	1.478	57	20	159	4.215,06	25	4	8
SICILIA	880	3.621	50	24	304	3.952,72	10	2	8
SARDEGNA	1.804	3.532	70	24	371	1.837,44	9	22	10
SUD E ISOLE	1.004	3.139	59	24	308	3.140,93	21	7	8
ITALIA	**950**	**5.216**	**130**	**57**	**393**	**2.682,84**	**17**	**7**	**10**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Le variabili di "output" che possono essere utilizzate come approssimazione del volume di produzione sono:

- il numero di pezzi di materiale cartaceo presente, corrispondente alle unità di beni conservati e trattati; sono presenti anche altre tipologie di beni come pergamene, mappe, sigilli, timbri, monete, fotografie, negativi, microfilm, microfiche, audiovisivi;
- il numero di presenze di utenti;
- il numero di ricerche effettuate in presenza dell'utente e per corrispondenza;
- il numero di pezzi consultati.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 12-3).

In particolare, il numero medio di pezzi di materiale cartaceo per ogni 100 metri lineari di scaffalature presenti varia da un minimo di 673 del Trentino Alto Adige a un massimo di 1.804 della Sardegna contro una media nazionale di 950 pezzi.

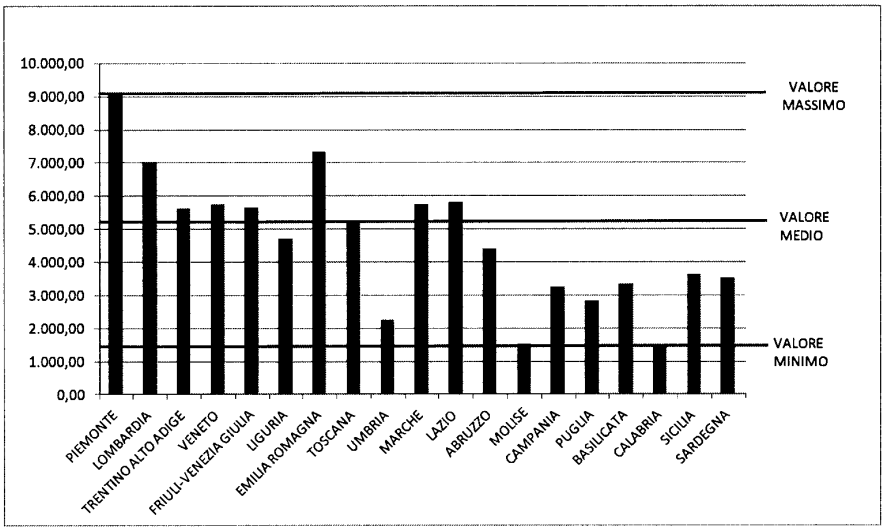
Il numero medio di pezzi per unità di personale varia da un massimo di 9.067 del Piemonte a un minimo di 1.478 della Calabria contro una media nazionale di 5.216 pezzi. I valori al di sopra della media sono assunti, oltre che in Piemonte, in Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche e Lazio (Grafico 12-1).

Il numero medio di presenze di utenza per unità di personale varia da un massimo di 326 del Piemonte a un minimo di 39 del Molise contro una media nazionale di 130 presenze.

Il numero medio delle ricerche effettuate per unità di personale varia da un massimo di 170 del Piemonte a un minimo di 17 del Molise contro una media nazionale di 57 ricerche.

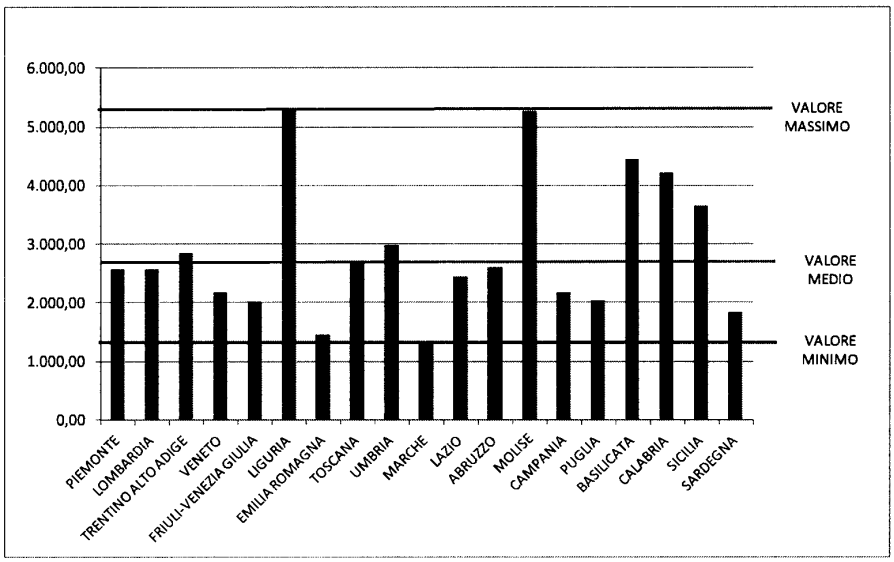
Il numero dei pezzi consultati dall'utenza per unità di personale varia da un massimo di 652 del Friuli Venezia Giulia a un minimo di 131 della Basilicata contro una media nazionale di 393 pezzi.

Grafico 12-1 Archivi di Stato. Materiale cartaceo in pezzi presente per unità di personale. Anno 2010.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Grafico 12-2 Archivi di Stato. Spese di gestione per 1000 pezzi di materiale cartaceo. Anno 2010. Valori in euro.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

La spesa di gestione media per 1.000 pezzi di materiale cartaceo custodito e trattato varia da valori molto elevati di 5.290,24 euro della Liguria e 5.270,65 del Molise a un minimo di 1.343,88 euro delle Marche contro una media nazionale di 2.682,84 euro di spesa media. I valori al di sopra della media sono assunti, oltre che in Liguria, in Piemonte, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia (Grafico 12-2).

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nei singoli archivi di Stato, come anche le medie a livello macroregionale e nazionale. Se invece di analizzare i valori medi vengono analizzati i valori assunti dai singoli archivi, la variabilità aumenta. Ad esempio, il numero di pezzi di materiale cartaceo presente per unità di personale varia da un massimo di 14.575 registrato in una struttura dell'Emilia Romagna e un minimo di 617 registrato in una struttura della Liguria. Le spese di gestione sostenute per 1.000 pezzi di materiale cartaceo varia da un massimo di circa 13 mila euro registrato in una struttura della Toscana e un minimo di 672 euro registrato in una struttura dell'Emilia Romagna.

L'alta variabilità a livello territoriale, soprattutto relativamente alle spese di gestione, rivela l'adozione da parte dei singoli archivi di Stato di pratiche organizzative differenti che portano a sostenere oneri differenziati sul territorio. Altra determinante potrebbe essere la modalità di acquisto di beni di consumo adottata, come anche il livello dei prezzi pagato sulle utenze. Molta variabilità potrebbe derivare anche dalla diversità di tipologia degli archivi gestiti.

Si propone un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre in relazione ai costi sostenuti. Si è proceduto a mettere in relazione le spese di gestione (che approssimano i costi sostenuti, non disponibili prontamente, a loro volta approssimazione del volume degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali.

La variabile riferita alle spese di gestione sostenute da ogni singolo archivio è presumibile che sia influenzata dal numero di pezzi di materiale cartaceo, dalle unità di personale in quanto utilizzatori dei beni e servizi immessi nel processo produttivo, dal numero di utenti e ricerche richieste, dal livello di informatizzazione raggiunto e dall'estensione in metri quadri dei locali utilizzati. Attraverso analisi di regressione multipla si è proceduto all'individuazione di legami tra le spese di gestione e le varie variabili che rappresentano i prodotti.

La funzione di regressione così individuata rappresenta il comportamento di riferimento che in qualche misura media i comportamenti osservati. Ogni archivio risulterà più o meno lontano da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra l'ammontare effettivo di spese di gestione di ogni archivio e il valore assunto dalla funzione può fornire una misura di distanza dal comportamento di riferimento da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema. Tale approccio, nel caso in cui le variabili di output non rappresentino al meglio il servizio prodotto dalle strutture, ha il limite di interpretare in maniera non corretta le causalità tra le variabili osservate non riuscendo a isolare le effettive determinanti della spesa.

Una prima analisi dei valori assunti dalle variabili considerate rileva la presenza di unità anomale rispetto alla generalità delle caratteristiche osservate. Si tratta di 4 archivi che presentano scostamenti molto elevati rispetto agli altri e che impongono una loro esclusione dall'analisi. Si tratta di archivi situati in Liguria, Toscana e Sicilia (2 unità) per cui sarebbe necessario acquisire informazioni di dettaglio soprattutto sulla natura del materiale custodito

che, presumibilmente, può richiedere cure specifiche tali da giustificare costi superiori, a parità di dimensioni dell'archivio, a quelli sostenuti dalle altre strutture; altra ipotesi potrebbe riguardare la presenza di competenze specifiche attribuite in maniera esclusiva a tali archivi che rendono le loro grandezze non comparabili con il resto delle unità. L'esclusione di tali unità dall'analisi consente di meglio definire la funzione di regressione da considerare come *benchmark* per la valutazione dei comportamenti osservati sugli altri archivi. Gli archivi esclusi necessitano di approfondimenti particolari che al momento non è possibile effettuare.

Tavola 12-4 Archivi di Stato: spese di gestione e output prodotti. Anno 2010.

Statistica della regressione	*Spese di gestione = f (locali in mq, presenze)*
R multiplo	0,810
R al quadrato	0,656
R al quadrato corretto	0,649
Errore standard	129.521,455
Osservazioni	95

ANALISI VARIANZA	*gdl*	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	2	2.943.927.224.834,51	1.471.963.612.417,26	87,743	0,000
Residuo	92	1.543.374.283.199,84	16.775.807.426,09		
Totale	94	4.487.301.508.034,35			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	64.092,393	18.500,623	3,464	0,001	27.348,560	100.836,226
Locali (mq)	11,694	3,057	3,825	0,000	5,622	17,766
Presenze	36,339	5,264	6,903	0,000	25,884	46,795

Fonte: elaborazione su dati Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi proposta rileva una non significatività di alcune delle variabili individuate come misura dell'output; si è quindi proceduto a considerare le sole variabili significative, ottenendo la stima di una funzione di regressione che individua una relazione tra le spese di gestione e, in luogo degli output, l'ampiezza dei locali in metri quadri e il numero delle presenze/utenti. L'ampiezza in metri quadri dei locali utilizzati rappresenta in parte anche una approssimazione del materiale custodito in tali locali; è ragionevole ipotizzare che l'ampiezza dei locali sia proporzionale al volume di materiale da custodire. Le presenze di utenti guidano in maniera significativa il livello della spesa (Tavola 12-4).

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle particolarità di ogni archivio che può dipendere dalla specificità dei materiali custoditi rispetto al contesto storico-culturale-politico del territorio. Se consideriamo ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, possiamo individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento di riferimento. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione dell'archivio. Infatti lo scostamento di 100 euro per un archivio con un elevato volume di output non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per un archivio con un carico molto più basso di lavoro. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si propone qui di restringere l'insieme degli archivi con un costo superiore al comportamento definito come riferimento, attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1. Le unità che presentano costi superiori al comportamento di riferimento sono il 36,8 per cento delle unità (35 archivi), corrispondenti al 59,0 per cento dei costi complessivi.

Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, scendiamo al 10,5 per cento delle unità (10 archivi); tali unità rappresentano il 27,1 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 12,9 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 2,8 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione, come anche dello stesso programma di spesa.

L'esercizio qui proposto, rilevando una elevata variabilità nell'ambito delle variabili osservate, suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dai singoli archivi al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali sostenute. A tale scopo sarebbe necessario acquisire altre informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio e ad archivio, mobili e arredi, livello di informatizzazione adottato), oltre che altre informazioni di dettaglio sulle attività espletate e sulla natura del materiale custodito. La natura del materiale impone spesso una diversa cura e manutenzione che può incidere fortemente sui costi di gestione.

12.3 Le Soprintendenze archivistiche

Le soprintendenze archivistiche operano sul territorio a livello regionale con 19 sedi (Piemonte e Valle d'Aosta fanno capo a una unica soprintendenza). Tali strutture svolgono principalmente attività di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e su quelli di proprietà privata. La vigilanza viene espletata attraverso lo svolgimento di visite ispettive presso gli enti, intese soprattutto a verificare che gli archivi vengano gestiti secondo le norme esistenti nel settore archivistico, che i locali deputati agli archivi siano idonei e che lo scarto di materiale in occasione di inventariazione sia effettuato correttamente secondo quanto prescritto dalla legge. L'operazione di scarto rappresenta uno dei momenti più delicati della vita di un archivio, poiché irreversibile; innanzitutto lo scarto non deve mai compromettere il "vincolo archivistico", che fa sì che un archivio possa essere considerato un "complesso organico", capace di ricreare l'attività del soggetto produttore. Inoltre, alle soprintendenze spetta il compito di emettere le "dichiarazioni di rilevante interesse storico-culturale" nei riguardi degli archivi di proprietà privata da considerare parte integrante del patrimonio culturale del Paese. Altre attività tipiche delle soprintendenze archivistiche comprendono: la ricezione e risoluzione delle richieste di consultazione; la promozione e la valorizzazione del patrimonio archivistico italiano in coordinamento con la Regione, gli altri enti territoriali e tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, attraverso l'allestimento di mostre, l'organizzazione di convegni, conferenze e corsi sulle metodologie archivistiche.

Nell'ambito del Programma statistico nazionale, il Ministero per i beni e le attività culturali conduce regolarmente ogni anno una indagine sulle soprintendenze archivistiche; i dati, disponibili dall'anno di riferimento 1998 fino al 2010, riguardano: la superficie dei locali (adibiti a uffici, biblioteche, sale studio, sale per mostre e conferenze); il numero delle visite ispettive effettuate; il numero delle richieste di consultazione espletate; le unità di personale; dati relativi all'attività promozionale, ai servizi tecnici e alle attrezzature tecniche e informatiche detenute solo per alcuni anni a causa di modifiche intervenute nel modello di rilevazione.