12.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Complessivamente nel 2010 le soprintendenze archivistiche hanno effettuato 2.801 visite ispettive ed evaso 1.653 richieste di consultazione; in termini di risorse umane in dotazione, il personale impiegato ammonta a 368 unità, tra cui sono presenti 128 unità con qualifica di archivista. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 31,3 per cento delle visite ispettive svolte e del 19,4 per cento delle richieste di consultazione evase è stato accompagnato da un decremento delle spese di gestione del 28,5 per cento, un incremento del personale dello 0,3 per cento e un incremento del 12,5 per cento delle aree utilizzate; nell'ambito del profilo del personale nello stesso periodo si è assistito a una diminuzione di presenza di personale con qualifica di archivista del 7,2 per cento (Tavola 12-5).

L'analisi descrittiva delle variabili fornisce una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 delle soprintendenze archivistiche a livello territoriale.

La rilevazione statistica offre informazioni a livello di singola soprintendenza dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali adibiti a: uffici, biblioteche, sale per mostre e conferenze, sale studio;
- le unità di personale complessive e le unità di personale con la qualifica di archivista;
- le spese di gestione.

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

- il numero di visite ispettive effettuate;
- il numero di richieste di consultazione evase;
- il numero di visitatori in occasione di mostre, convegni e conferenze nel corso dello svolgimento di attività promozionali;
- il numero di partecipanti a corsi.

Tavola 12-5 Soprintendenze archivistiche. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNO	Locali in mq	Visite ispettive	Personale		Richieste di consultazione	Spese di gestione (in euro)
			Totale	di cui: Archivisti		
2006	12.904	2.150	367	138	1.385	5.758.276,16
2007	14.548	3.556	416	137	1.591	4.860.084,39
2008	14.548	3.458	373	145	1.587	4.817.949,94
2009	14.837	3.129	363	130	1.866	4.312.052,99
2010	14.523	2.801	368	128	1.653	4.114.805,30
variazione % 2010/2006	12,5	30,3	0,3	-7,2	19,4	-28,5
variazione % media annua	3,0	6,8	0,1	-1,9	4,5	-8,1

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 12-6).

In particolare, il numero medio di archivisti presenti ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 43 dell'Italia centrale a un minimo di 25 del Nord contro una media nazionale di 33. Il numero medio di richieste di consultazioni evase per unità di personale varia da un massimo di 10 del Nord a un minimo di 2 del Sud e isole contro una media nazionale di 6 visite. La spesa di gestione media per visita ispettiva effettuata varia da un massimo di 3.737,85 euro del Sud e isole a un minimo di 2.309,40 euro dell'Italia centrale contro una media nazionale di poco più di 3.000 euro (Tavola 12-6 e Tavola 12-7).

Tavola 12-6 Soprintendenze archivistiche. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per aree territoriali. Anno 2010.

Area territoriale	Archivisti per 100 unità di personale	Richieste di consultazioni evase per unità di personale	Metri quadri disponibili per unità di personale	Visite ispettive effettute per unità di personale	Visitatori in occasione di mostre, convegni e conferenze per unità di	Partecipanti a corsi tenuti per unità di personale	Spesa media di gestione per mq di locali (in euro)	Spesa media di gestione per visita ispettiva effettuata
NORD	25	10	41,3	10	37	7	542,10	2.669,66
CENTRO	43	8	52,3	11	9	2	595,48	2.309,40
SUD E ISOLE	35	2	46,1	9	104	1	187,58	3.737,85
ITALIA	**33**	**6**	**45,6**	**10**	**59**	**4**	**404,07**	**3.043,58**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

I valori attribuiti alle aree territoriali sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole soprintendenze archivistiche, come anche la media a livello nazionale. La variabilità aumenta se invece di analizzare i valori in media vengono analizzati i valori assunti dalle singole strutture. Ad esempio, il numero di archivisti per ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 60 registrato in una struttura del Sud a un minimo di 0 registrato in una struttura del Nord. La spesa media di gestione sostenuta per metro quadro di locale utilizzato varia da un massimo di circa 1.551,65 euro registrato in una struttura del Centro a un minimo di 82,56 euro registrato in una struttura del Sud e isole. Lo spazio dei locali in metri quadri per unità di personale varia da un minimo di 94,2 mq registrato in una struttura del Nord a un massimo di 13,6 mq in una struttura ancora del Nord.

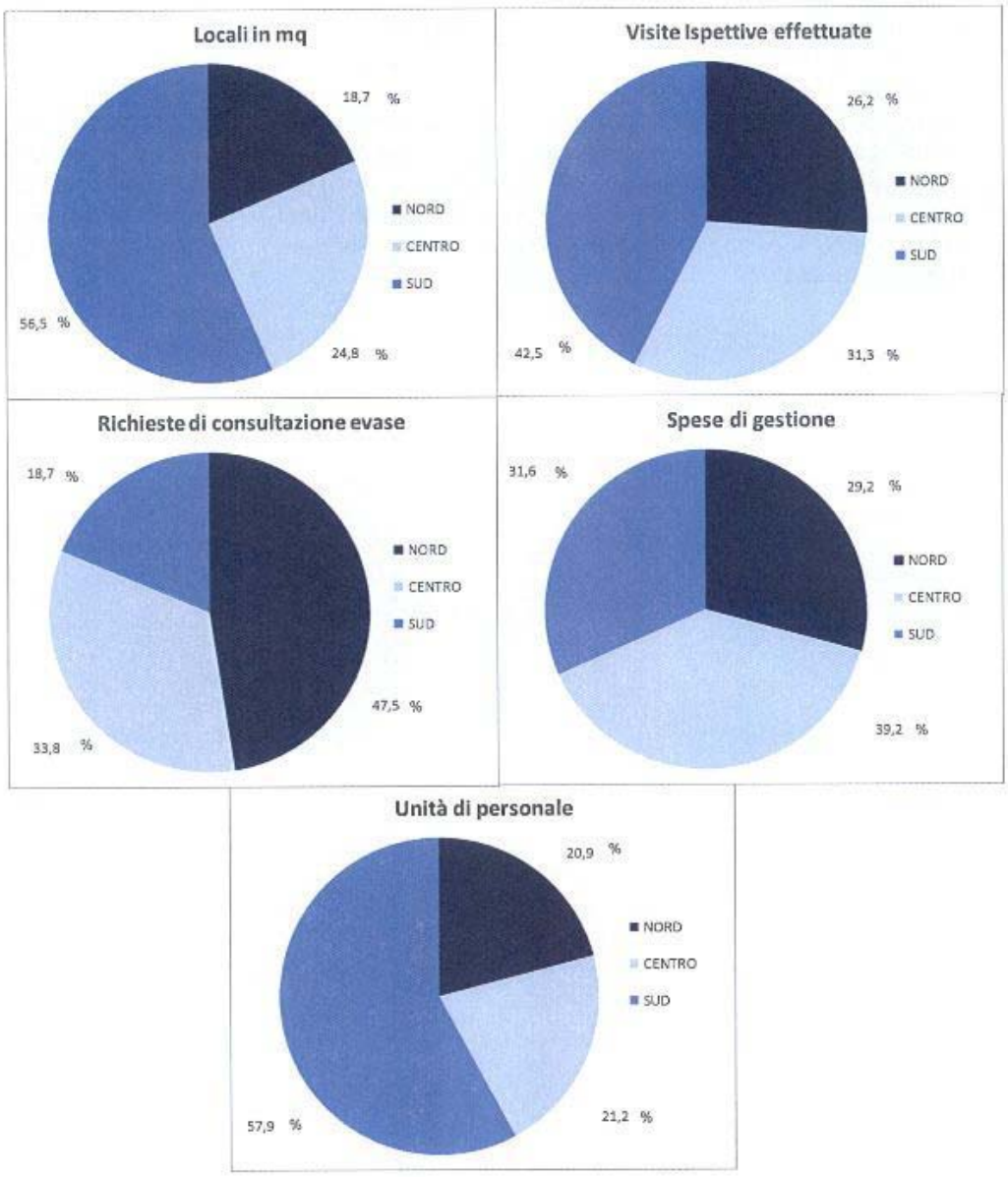
Tavola 12-7 Soprintendenze archivistiche. Composizione percentuale di alcune grandezze a livello di aree territoriali. Anno 2010.

Aree territoriali	Locali (mq)	Visite Ispettive	Personale	Richieste Consultazione	Spese di gestione
NORD	18,7	26,2	20,9	47,5	29,2
CENTRO	24,8	31,3	21,2	33,8	39,2
SUD E ISOLE	56,5	42,5	57,9	18,7	31,6
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi delle variabili di input e di output a livello nazionale individua una distribuzione territoriale del personale e degli spazi in dotazione non coerente con la distribuzione sul territorio delle visite ispettive effettuate e delle richieste di consultazione evase. Anche la

distribuzione delle risorse finanziarie utilizzate per la gestione non rispecchia la distribuzione delle altre variabili. Al Sud e isole sono presenti il 56,5 per cento dei metri quadri e il 57,9 per cento delle unità di personale, per la gestione del 42,5 per cento delle visite ispettive e il 18,7 per cento delle richieste di consultazione, con il 31,6 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione. Al Nord sono presenti il 18,7 per cento dei metri quadri e il 20,9 per cento delle unità di personale, per la gestione del 26,2 per cento delle visite ispettive e il 47,5 per cento delle richieste di consultazione, con il 29,2 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione. Al Centro sono presenti il 24,8 per cento dei metri quadri e il 39,2 per cento delle unità di personale, per la gestione del 31,3 per cento delle visite ispettive e il 33,8 per cento delle richieste di consultazione, con il 39,2 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione (Tavola 12-7).



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi statistica delle causalità tra le variabili disponibili non evidenzia particolari interazioni. Inoltre, l'esiguo numero delle osservazioni non permette la costruzione di un adeguato modello regressivo; infatti, le 19 soprintendenze non rappresentano una numerosità sufficiente in presenza di variabili che non risultano legate da una relazione di causalità. E' necessario disporre di maggiori informazioni sui prodotti; dal punto di vista statistico il numero di richieste evase, il numero di ispezioni svolte e il numero di convegni non spiegano in maniera esaustiva il livello dei costi sostenuti per produrli. A tal fine, i dati provenienti da

sistemi valutativi di controllo di gestione potrebbero meglio contribuire ad analizzare la produzione dei servizi erogati dalle soprintendenze in termini di processi e linee di prodotto.

12.4 Le Biblioteche pubbliche statali

Il Ministero per i beni e le attività culturali, nella sua funzione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, è responsabile della gestione del patrimonio librario nazionale delle biblioteche pubbliche statali. Le biblioteche pubbliche statali, tenuto conto della specificità delle raccolte, della tipologia degli utenti e del contesto territoriale in cui ciascuna è inserita, hanno il compito di:

- raccogliere e conservare la produzione editoriale italiana a livello nazionale e locale;
- conservare, accrescere e valorizzare le proprie raccolte storiche;
- acquisire la produzione editoriale straniera in base alla specificità delle proprie raccolte e tenendo conto delle esigenze dell'utenza;
- documentare il posseduto, fornire informazioni bibliografiche e assicurare la circolazione dei documenti.

Le 46 biblioteche pubbliche statali, tra cui le biblioteche nazionali centrali di Firenze e di Roma dotate di autonomia speciale, sono distribuite su tutto il territorio nazionale e regolamentate dal decreto del Presidente della Repubblica del 5 luglio 1995 n. 417, modificato dal Decreto Ministeriale del 12 giugno 2000.

Il patrimonio documentario custodito ammonta a circa 40 milioni di esemplari tra manoscritti, edizioni a stampa, periodici, edizioni musicali e straordinarie raccolte di mappe geografiche, incisioni e stampe. Esempi di documentazione inestimabile presente sono: la *Bibbia Amiatina*, manoscritto del VII secolo, conservato nella Biblioteca medicea laurenziana di Firenze; la *Bibbia di Borso d'Este*, capolavoro rinascimentale custodito dalla Biblioteca estense di Modena, che conserva anche la prima Carta geografica disegnata dopo la scoperta dell'America, detta del Cantino; i disegni del *Codice del volo degli uccelli* e il celebre *Autoritratto di Leonardo*, conservati nella Biblioteca reale di Torino. La storia millenaria delle biblioteche coincide con tre grandi nuclei storici: nasce dagli scriptoria monastici, continua con l'opera dei grandi umanisti presso le corti rinascimentali e si consolida durante il secolo dei lumi e il periodo post-unitario.

Le biblioteche statali partecipano attivamente alla rete delle biblioteche italiane, denominata Servizio bibliotecario nazionale (SBN), promossa dal Ministero per i beni e le attività culturali con la cooperazione delle Regioni e delle Università e coordinata dall'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU). La rete è stata realizzata a partire dal 1992 sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero per i beni e le attività culturali, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal coordinamento delle Regioni con l'obiettivo di superare la frammentazione delle strutture bibliotecarie, propria della storia politico-culturale dell'Italia; la rete del SBN è oggi costituita dalle biblioteche statali, universitarie, degli enti locali, di accademie e istituzioni pubbliche e private operanti nei diversi settori disciplinari. Sono oltre 4.000 le biblioteche che, raggruppate in poli locali, partecipano alla gestione del catalogo collettivo in linea e alla condivisione delle risorse ai fini dell'accesso, prestito e fornitura documenti. La base dati multimediale dell'Indice SBN, offre l'accesso a circa dieci milioni di record bibliografici relativi a materiale antico, moderno, musica, grafica e cartografia,

corrispondenti a oltre 40 milioni di localizzazioni. Il Servizio bibliotecario nazionale, con circa 100 milioni di accessi annui e 20 milioni di ricerche annuali, è consultabile dal pubblico gratuitamente, 24 ore su 24, via internet.

Nell'ambito del Programma statistico nazionale, il Ministero per i beni e le attività culturali conduce regolarmente ogni anno una indagine sulle biblioteche statali; i dati, disponibili dall'anno di riferimento 1998 fino al 2010, riguardano: la consistenza del materiale bibliografico, le consultazioni, i prestiti, il personale e le spese di gestione (queste ultime a partire dal 1999).

12.4.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Complessivamente nel 2010 le biblioteche statali hanno custodito 198 mila volumi di manoscritti e 24 milioni di volumi stampati, accolto circa 1,5 milioni di lettori e gestito 211 mila prestiti a privati; il personale impiegato è stato di 2.160 unità. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 2,3 per cento degli stampati custoditi è stato accompagnato da una diminuzione dell'utenza in termini di lettori del 5,7 per cento e in termini di opere consultate del 19,9 per cento; le spese di gestione sono diminuite del 38,8 per cento e le unità di personale del 12,7 per cento (Tavola 12-8).

Tavola 12-8 Biblioteche pubbliche statali. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNI	Manoscritti (numero di volumi)	Stampati (numero di volumi)	Opere consultate	Prestiti a privati	Lettori	Spese di gestione (in euro)	Personale
2006	197.884	23.513.191	2.471.905	252.464	1.569.984	43.520.444	2.475
2007	197.958	23.715.337	2.385.784	245.499	1.534.181	32.223.024	2.419
2008	198.005	23.938.985	2.321.702	241.999	1.586.626	37.014.860	2.352
2009	198.023	23.830.615	2.280.635	225.062	1.504.328	31.786.571	2.259
2010	198.084	24.045.409	1.979.722	211.163	1.480.243	26.631.783	2.160
variazione % 2010/2006	0,1	2,3	-19,9	-16,4	-5,7	-38,8	-12,7
variazione % media annua	0,0	0,6	-5,4	-4,4	-1,5	-11,6	-3,3

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 delle soprintendenze archivistiche a livello territoriale.

La rilevazione statistica fornisce informazioni a livello di singola biblioteca dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali della struttura;
- le unità di personale e unità di personale con la qualifica di bibliotecario;
- le spese di gestione.

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

- il numero degli stampati custoditi corrispondenti a volumi (fra cui incunaboli e cinquecentine[7]), opuscoli e periodici ;
- il numero delle opere consultate;
- il numero dei visitatori lettori;
- il numero dei prestiti a privati.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale. In particolare, il numero medio di bibliotecari presenti ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 44 delle Marche a un minimo di 14 del Piemonte contro una media nazionale di 27. Il numero medio di prestiti a privati gestiti per unità di personale varia da un massimo di 949 delle Marche a un minimo di 32 della Calabria contro una media nazionale di 118 prestiti. Il numero di opere consultate per unità di personale varia da un massimo di 2.989 delle Marche a un minimo di 1.375 della Calabria contro una media nazionale di 1.042. La spesa di gestione media per 1.000 stampati custoditi varia da un massimo di 4.461,34 euro della Calabria a un minimo di 908,45 euro della Sardegna contro una media nazionale di 845,20 euro (Tavola 12-9).

[7] Il termine "incunabolo" è utilizzato per indicare i primi libri realizzati a caratteri mobili e stampati tra la metà del XV secolo all'inizio del XVI (questi libri sono spesso definiti anche "quattrocentine"). Il riferimento a questo lasso temporale è stato individuato per comodità, potendosi definire come incunaboli anche libri di poco successivi al periodo di riferimento, ma aventi la caratteristica di cercare di replicare l'aspetto estetico dei manoscritti. Con il termine "cinquecentina" ci si riferisce invece a quei libri a stampa realizzati nel corso del XVI secolo aventi caratteristiche differenti dagli incunaboli (ad es. l'inserimento del frontespizio).

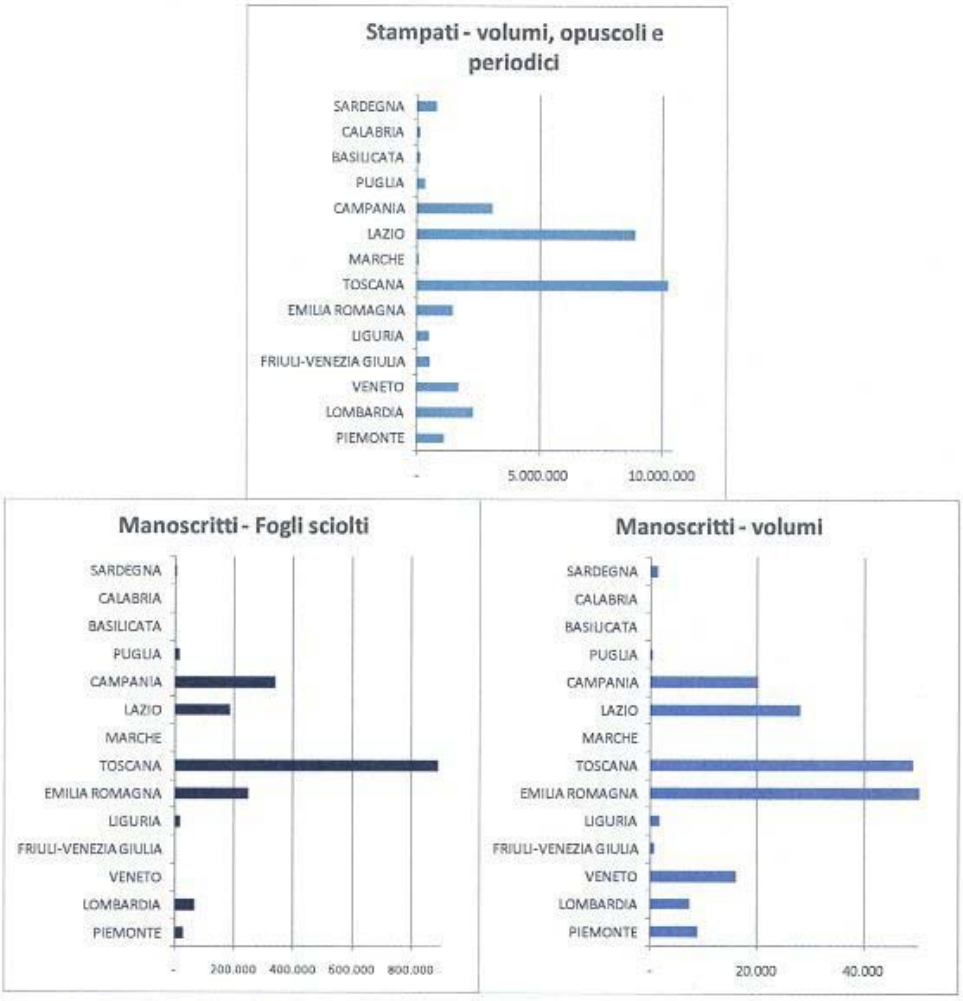
Tavola 12-9 Biblioteche pubbliche nazionali. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per regione. Anno 2010.

Regione	Numero di bibliotecari per 100 unità di personale	Prestiti a privati per unità di personale	Numero di opere consultate per unità di personale	Numero di stampati per unità di personale	Spesa media di gestione ogni 1000 stampati (in euro)	Spesa media di gestione per unità di lettore (in euro)
PIEMONTE	14	102	596	9.484	1.271,68	75,93
LOMBARDIA	24	284	2.876	15.768	1.098,07	14,30
VENETO	43	223	2.641	25.349	934,74	21,69
FRIULI-VENEZIA GIULIA	18	343	1.538	9.953	1.553,13	12,23
LIGURIA	33	113	295	8.314	1.239,74	10,46
EMILIA ROMAGNA	21	106	396	17.210	978,91	22,52
NORD	27	211	1.753	16.451	1.080,24	25,82
TOSCANA	21	36	696	16.557	2.862,55	118,12
MARCHE	44	949	2.989	9.143	1.336,17	5,36
LAZIO	25	53	784	11.132	1.666,82	50,42
CENTRO	25	89	860	12.521	657,09	66,84
CAMPANIA	31	45	600	18.651	1.003,26	105,89
PUGLIA	32	32	133	5.356	3.324,45	50,41
BASILICATA	39	44	200	2.411	2.784,33	8,03
CALABRIA	42	32	74	1.375	4.461,34	67,91
SARDEGNA	23	103	518	7.664	908,45	20,52
SUD	31	54	444	11.772	1.245,21	69,68
ITALIA	**27**	**118**	**1.042**	**13.554**	**845,20**	**54,97**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole biblioteche, come anche quelli per le aree territoriali e la media a livello nazionale. La variabilità aumenta se invece di analizzare i valori in media vengono analizzati i valori assunti dalle singole strutture. Ad esempio, il numero di bibliotecari ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 75 registrato in una struttura del Nord a un minimo di 0 registrato in due strutture del Centro. Il numero di stampati custoditi per unità di personale varia da un massimo di 43.128 registrato in una struttura del Centro a un minimo di 1.375 di una struttura del Sud. La spesa media di gestione sostenuta per 1.000 stampati custoditi varia da un massimo di circa 12.500 euro registrato in una struttura del Centro a un minimo di 250 euro in una struttura sempre del Centro.

Grafico 12-4 Biblioteche pubbliche statali. Materiale custodito per regione. Anno 2010.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Il materiale presente nelle biblioteche pubbliche nazionali presenta una distribuzione territoriale sbilanciata cui contribuisce la presenza delle due biblioteche nazionali centrali di Roma e Firenze. Gran parte del materiale in stampa si trova in Toscana (con più di 10 milioni di pezzi) e nel Lazio (circa 9 milioni di pezzi); a seguire abbiamo la Campania, la Lombardia e il Veneto. Con ordini di grandezza inferiori, la maggior parte dei manoscritti è presente in Toscana (con oltre 800.000 unità di fogli sciolti e poco meno di 50.000 unità di volume) e in Emilia Romagna (con oltre 60.000 unità di volumi) (Grafico 12-4).

L'alta variabilità a livello territoriale, soprattutto relativamente alle spese di gestione, rivela l'adozione da parte delle singole biblioteche 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. Vi è comunque un'alta relazione con l'ordine di grandezza del materiale custodito: in presenza di grandi quantità di materiale la spesa media si riduce per effetto di un maggiore assorbimento dei costi fissi su un numero maggiore di prodotto.

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. Si è proceduto a mettere in relazione le spese di gestione (proxy dei costi sostenuti a loro volta proxy degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali (Grafico 12-5).

La variabile riferita alle spese di gestione sostenute da ogni singola biblioteca è influenzata in parte dal numero degli stampati custoditi e trattati. Tra gli output abbiamo anche i manoscritti, che richiedono certamente una lavorazione più onerosa, ma essendo numericamente molto inferiori, presentano una relazione debole con le spese gestionali. Sulla base dei dati disponibili è possibile definire il comportamento *benchmark* a partire dalle variabili osservate per l'anno 2010. Sussiste una regressione lineare tra il numero di stampati e le spese di gestione sostenute per assicurare la loro custodia. La retta di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la relazione tra le due variabili, può essere considerata il *benchmark* di riferimento. Ogni archivio risulterà quindi più o meno lontano da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra l'ammontare effettivo di spese di gestione sostenuto da ogni biblioteca e il valore assunto dal *benchmark* a parità di pezzi trattati, fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema.

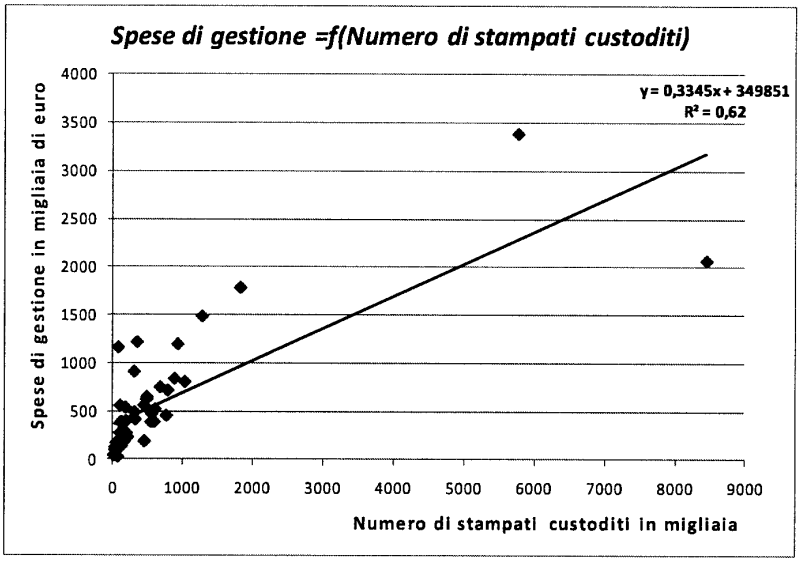
Ogni punto rappresentato nel Grafico 12-5 corrisponde a una biblioteca, individuata dai valori osservati per le spese e per il numero di stampati. Le unità che graficamente si dispongono al di sotto della retta di regressione, ipotizzata essere il comportamento *benchmark*, erogano servizi sostenendo una spesa inferiore a quella del modello; le unità posizionate al di sopra della retta di regressione presentano invece una spesa superiore.

Rispetto al *benchmark* comportamentale è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle particolarità di ogni biblioteca, soprattutto rispetto alla qualità del materiale custodito e alle caratteristiche del bacino di utenza servito sul territorio (può ad esempio essere determinante la vicinanza di particolari facoltà universitarie). 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 capacità di perseguire il modello di riferimento[8]. Le unità che presentano costi superiori a quelli assunti dalla funzione di riferimento sono circa il 37 per cento delle unità (17 biblioteche), corrispondenti al 66 per cento dei costi complessivi. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, scendiamo al 15 per cento delle unità (7 biblioteche), corrispondenti al 41,7 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il modello produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 19,2 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 5,2 milioni di euro. Il risparmio ottenuto, 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.

---

[8] 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.

Grafico 12-5 Biblioteche pubbliche nazionali: spese di gestione e materiale stampato. Anno 2010.



Statistica della regressione	
R multiplo	0,787
R al quadrato	0,620
R al quadrato corretto	0,611
Errore standard	387.272,871
Osservazioni	46

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	1	10768313729067,400	10768313729067,400	71,798	0,000
Residuo	44	6599132176852,070	149980276746,638		
Totale	45	17367445905919,500			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	349.851,428	63.178,126	5,538	0,000	222.524,283	477.178,574
STAMPATI	0,334	0,039	8,473	0,000	0,255	0,414

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

L'elevata variabilità osservata suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle singole biblioteche al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali. A tale scopo sarebbe necessario acquisire ulteriori 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, alla custodia del materiale e al pubblico, mobili e arredi, livello di informatizzazione adottato).

Operazioni di razionalizzazione guidate dal criterio della diminuzione delle strutture attraverso accorpamenti, nel settore delle biblioteche come anche degli archivi di Stato non è percorribile a causa dell'impossibilità di trasportare gli ingenti quantitativi di materiale custodito, pena la dispersione e soprattutto la salvaguardia dei documenti stessi, spesso molto datati e unici, e perciò di valore pressoché inestimabile. Inoltre, la classificazione dei beni

custoditi in archivi e biblioteche è specifica per ogni archivio e ogni biblioteca, per cui, in caso di unificazione del materiale, finché non si procedesse a una nuova, onerosa riclassificazione, resterebbe doppia. Ulteriore vincolo da considerare è la distribuzione territoriale dei beni di interesse pubblico culturale, non sempre tenuto in debita considerazione in sede di assegnazione delle risorse.

12.5 Conclusioni

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Non di tutte le tipologie di strutture è possibile disporre prontamente di dati analitici ai fini di un'analisi della spesa sostenuta. Al momento si è proceduto utilizzando quanto reso pubblicamente disponibile dall'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali. Sulla base di tale disponibilità è stato possibile compiere analisi per gli archivi di Stato, le soprintendenze archivistiche e le biblioteche pubbliche statali. L'analisi a livello di singola struttura ha rilevato forti differenze sia a livello territoriale sia in termini dimensionali per effetto delle molteplici numerosità di materiale custodito.

Si è proposto un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento/*benchmark* per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre. Si è proceduto cioè a mettere in relazione le spese di gestione (proxy dei costi sostenuti a loro volta proxy degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali. Individuato il comportamento di riferimento, possono essere individuate le unità che si distanziano in termini di maggiore spesa per definire un possibile risparmio se tali unità potessero acquisire le modalità di produzione del servizio del comportamento *benchmark*. Tale risparmio potrebbe poi essere riallocato all'interno della stessa amministrazione.

L'approccio proposto stima, sulla base di informazioni per l'anno 2010, un risparmio di 2,8 milioni di euro per gli archivi di Stato con la presenza di 10 strutture lontane dal *benchmark* e di 5,2 milioni di euro per le biblioteche pubbliche statali con 7 strutture lontane dal *benchmark*.

Per le soprintendenze archivistiche non è stato possibile, sulla base dei dati disponibili, individuare causalità statisticamente significative. A tal fine, i dati provenienti da sistemi valutativi di controllo di gestione potrebbero meglio contribuire ad analizzare la produzione dei servizi erogati dalle soprintendenze in termini di processi e linee di prodotto.

Al di là dell'esercizio statistico proposto, l'analisi delle informazioni disponibili, rilevando una elevata variabilità territoriale, suggerisce un monitoraggio attento sui singoli comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle strutture analizzate al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali. 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.

PARTE IV
Appendice

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 L'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato: alcuni indicatori di programma

In questo capitolo e nell'allegata appendice del Rapporto si propone una raccolta di indicatori in linea con quanto disposto dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica. La legge 196 del 2009, infatti, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede inoltre che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. Tali indicatori devono peraltro essere verificabili ex-post e utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione nonché allo scopo di accrescere la qualità dei servizi pubblici.

In particolare, oltre a fornire alcune indicazioni metodologiche per l'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa, si intende effettuare una prima applicazione, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Rientrando in un programma di lavoro pluriennale, tale attività potrà essere rivisitata, estesa a più programmi e perfezionata nel metodo, anche in occasione della stesura dei Rapporti successivi.

L'obiettivo dell'attività è di predisporre tramite indicatori significativi un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio dello Stato.

L'approccio utilizzato consiste nel proporre una visione congiunta di informazioni di varia natura riferibili a selezionati programmi di ciascun Ministero che aiutano a comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

L'attività posta in essere potrebbe avere ricadute positive per le amministrazioni in particolare per ciò che riguarda un possibile miglioramento dei contenuti delle note integrative[1], allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato, e una migliore conoscenza dei fenomeni su cui le politiche dei programmi di spesa possono influire, delle determinanti del fabbisogno, del volume dei prodotti e dei servizi erogati.

Le informazioni relative agli indicatori contenute nell'appendice del Rapporto in alcuni casi derivano da scelte effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, in altri casi sono frutto di un metodo di lavoro più articolato, che ha richiesto la discussione, la condivisione e l'eventuale integrazione degli approcci seguiti nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Questi ultimi, come è noto, in base all'articolo 39 della legge 196/2009,

[1] L'esercizio effettuato per la stesura di questo Rapporto ha fornito un ausilio al ragionamento circa la raccolta di indicatori, nel caso in cui è stato condotto in collaborazione con le amministrazioni; nel caso in cui ciò non è avvenuto, l'esercizio può costituire comunque motivo di interesse in generale per le amministrazioni.

costituiscono l'ambito di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le singole amministrazioni centrali dello Stato. Tra i compiti che la legge di contabilità attribuisce ai NAVS rientra anche l'attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associati a ciascun programma di spesa. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 istitutivo dei NAVS ha previsto l'elaborazione di programmi di lavoro triennali. Al loro interno, tra le tematiche trasversali presentate da tutti i nuclei, è stata indicata l'individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa. L'attività di costruzione degli indicatori ha comportato inoltre un ampio confronto con molte direzioni generali e un sostenuto impegno da parte dei servizi statistici dei singoli ministeri.

Per la definizione degli indicatori, è possibile, in primo luogo, effettuare una classificazione, una tassonomia dei requisiti che, in generale, un insieme di indicatori dovrebbe soddisfare. Gli indicatori devono infatti possedere specifiche caratteristiche in grado di conferirgli una più o meno estesa significatività e rispondenza rispetto alle finalità per cui sono costruiti. Un elenco strutturato di requisiti degli indicatori desiderabili per la valutazione dell'attività delle amministrazioni dovrebbe comprendere: *la buona definizione, la misurabilità, la semplicità, la flessibilità, la pertinenza, la coerenza, la stabilità, la continuità, la trasparenza, la capacità di supporto alle amministrazioni, la pubblicità*. L'insieme di tali qualità degli indicatori non sembra sempre raggiungibile, anche in relazione all'attività multi-prodotto e difficilmente misurabile che caratterizza l'operato delle amministrazioni pubbliche, volto spesso ad azioni di coordinamento e di indirizzo generale.

Nella Tavola 1-1 si definisce meglio il contenuto dei singoli requisiti appena elencati. Nel complesso, tali requisiti possono essere raggruppati in tre sottoinsiemi: relativi alle caratteristiche interne definitorie, alle caratteristiche di stabilità/continuità, alle caratteristiche di supporto per le amministrazioni. Nel primo caso, si tratta dei requisiti essenziali (buona definizione, misurabilità, semplicità, flessibilità, pertinenza e coerenza) che dovrebbero caratterizzare per chiarezza, realizzabilità e adeguatezza tutti gli indicatori individuati. Nel secondo caso, ci si riferisce a requisiti (stabilità, continuità) che risultano determinanti ai fini delle proprietà più rilevanti - del terzo sottoinsieme (trasparenza, capacità di supporto e pubblicità) - ai fini di una più consapevole attività da parte delle amministrazioni, trasparente anche verso l'esterno.

Gli indicatori proposti forniscono una lettura "a consuntivo" dell'azione delle amministrazioni e vi è un chiaro orientamento a cogliere i fenomeni che le amministrazioni, attraverso le loro politiche intendono influenzare (anche quando su tali fenomeni agiscono fattori esogeni). L'unità di analisi è costituita dal programma del bilancio (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011) e il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri, con esclusione a priori di quelli relativi alle missioni "organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", "fondi da ripartire" e "debito pubblico".

Vengono proposte, per ciascun ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle *attività* rientranti nel programma di spesa ed evidenzia i principali interventi sottostanti ad esso o, nel caso di programmi volti all'indirizzo, al coordinamento, all'organizzazione e al monitoraggio delle attività dei Ministeri, le principali mansioni svolte. Ciò risponde ad una logica di maggiore strutturazione del lavoro di analisi delle finalità del programma e di facilitazione nella ricerca degli idonei indicatori. Elementi utili