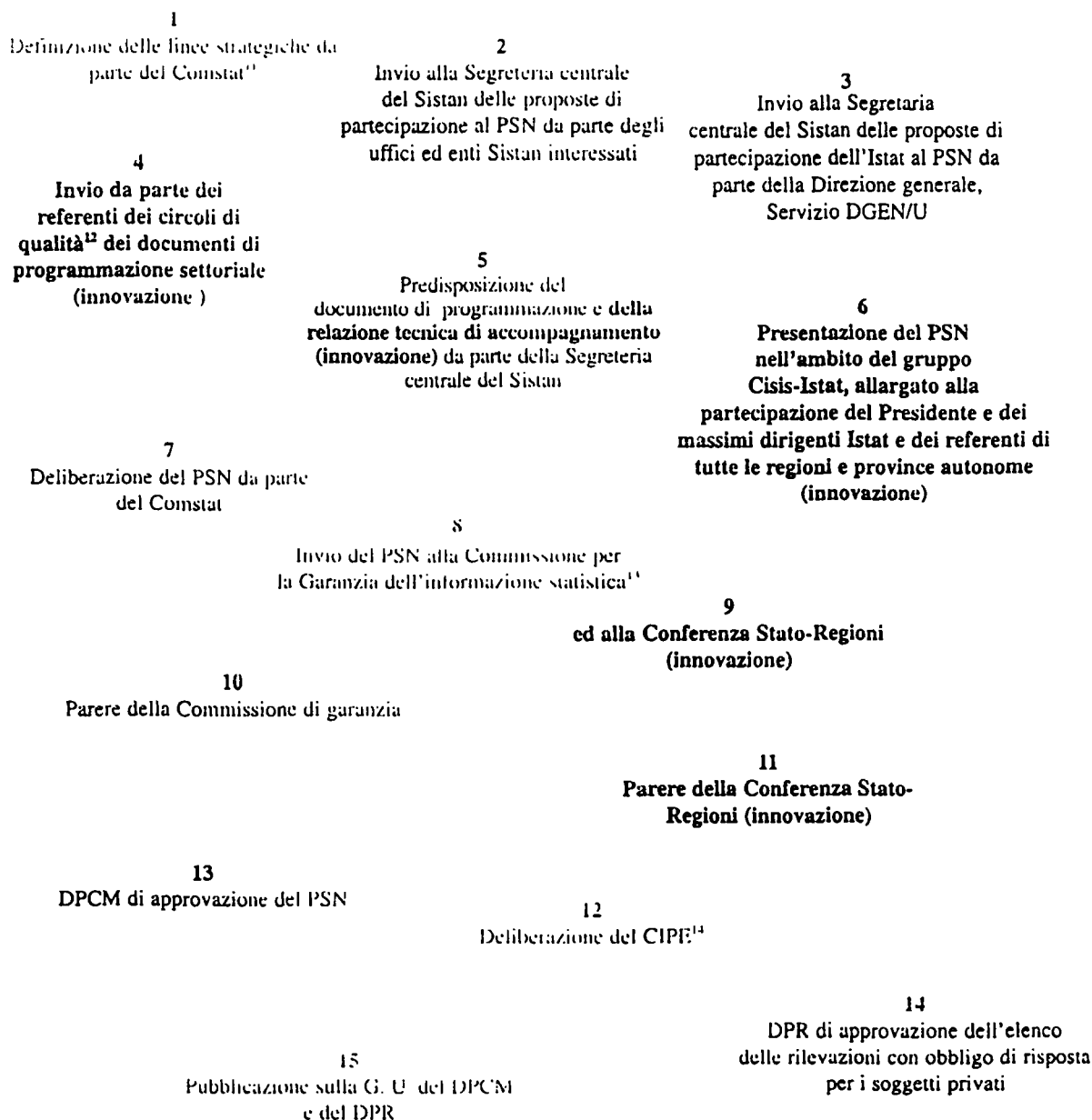


XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2 - Programma statistico nazionale 1998-2000 - Lavori programmati per area, settore di interesse, tipologia e titolare

AREA E SETTORE DI INTERESSE	RILEVAZIONI		ELABORAZIONI		STUDI PROGETTUALI		TOTALE	
	Istat	Altri	Istat	Altri	Istat	Altri	Istat	Altri
CENSIMENTI	9	-	6	-	5	-	20	-
DEMOGRAFICA	8	1	15	2	6	-	29	3
SOCIALE	73	130	44	79	35	9	152	218
Sanità	12	28	3	9	3	2	18	39
Assistenza e previdenza	7	5	2	35	1	1	10	41
Giustizia	25	37	21	3	1	1	47	41
Istruzione	5	28	3	11	5	-	13	39
Cultura	2	6	2	4	3	2	7	12
Lavoro	4	21	8	9	1	1	13	31
Famiglie e aspetti sociali vari	18	5	5	8	21	2	44	15
ECONOMICA	99	106	108	108	45	8	252	222
Conti economici e finanziari	-	-	40	2	34	-	74	2
Agricoltura, foreste e pesca	39	16	11	9	-	-	50	25
Industria	12	16	2	9	-	-	14	25
Costruzioni e opere pubbliche	2	6	3	1	-	-	5	7
Commercio interno	1	7	1	3	1	-	3	10
Commercio estero	2	-	16	5	1	-	19	5
Turismo	4	4	-	-	1	-	5	4
Trasporti e comunicazioni	5	26	10	24	4	3	19	53
Credito e assicurazioni	1	4	-	6	-	-	1	10
Servizi alle imprese e alle famiglie	4	1	-	-	-	-	4	1
Ricerca e sviluppo	6	2	-	5	1	2	7	9
Prezzi	8	1	15	-	2	-	25	1
Retribuzioni	5	-	7	2	-	-	12	2
Amministrazione pubblica	10	23	3	42	-	3	14	68
AMBIENTALE	6	9	12	5	9	2	27	16
METODOLOGICA	2	-	1	-	21	-	24	-
TOTALE	197	246	186	194	121	19	504	459

Procedura di formalizzazione del programma

11 Art. 17 della 322/89 - Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica.

12 Organismo informale di composizione variabile funzionante per ognuno dei settori e interessato a cui si riferisce il PSN. Ad esso è demandata la definizione dei programmi e attività settoriali della statistica pubblica che confluiscono nel Piano triennale, da sottoporre all'approvazione del Comstat. Ad essi partecipano soggetti pubblici e privati, anche non appartenenti al Sistan, interessati in varia misura ad una efficace programmazione dell'attività statistica pubblica, in quanto produttori o utilizzatori di informazione statistica. L'attività di ciascun circolo è coordinata dal dirigente Istat responsabile delle statistiche del settore.

13 Organismo che vigila sulla imparzialità e completezza dell'informazione statistica (Art. 12 della 322/89).

14 Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

PARTE II

LA GESTIONE FINANZIARIA

PREMESSA

La trattazione delle fonti normative e dell'organizzazione dell'Istituto sulle quali si è diffusamente soffermata la precedente relazione - e per le quali il biennio 1996-97 non ha registrato modifiche apprezzabili - consente di circoscrivere il presente referto ad alcuni argomenti più specifici che hanno influenzato la gestione finanziaria, non solo per l'entità della spesa ma per le scelte programmatiche che sono alla loro base.

Il piano di ristrutturazione e sviluppo dell'informatizzazione, il rilancio del settore stampa e pubblicitario, il piano di formazione del personale hanno certamente caratterizzato le più importanti decisioni di spesa nel biennio e ad essi è sembrato opportuno dedicare appositi capitoli.

L'esame della gestione finanziaria è, peraltro, preceduto da un approfondimento dell'operatività del sistema di controllo interno e del ruolo degli organi ad esso preposti, sui cui effetti la Corte intende ritornare anche nelle prossime relazioni per riferire sullo stato, l'evoluzione e i risultati del controllo sulla gestione da essa operato.

3 - I CONTROLLI

3.1 - Il ruolo del Consiglio

Il D.L.vo 6 settembre 1989 n. 322, recante norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'ISTAT, ha specificamente individuato i compiti del Consiglio (artt.18 e 22) ponendolo al centro dell'attività dell'Istituto. Al Consiglio, infatti, competono funzioni di programmazione, di indirizzo e controllo, che si estrinsecano (art.22): a) nell'adozione di un piano annuale di attività (da deliberare entro il 30 aprile) nel quale sono evidenziati gli obiettivi, le spese previste anche per il successivo triennio e le previsioni annuali di entrata, la cui attuazione deve essere periodicamente seguita; b) nel deliberare il bilancio preventivo e il conto consuntivo; c) nel deliberare il disegno organizzativo dell'Istituto e i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale.

Tutti questi compiti dimostrano come il Consiglio, ancorché non esplicitato nella definizione legislativa, detenga le funzioni proprie di un consiglio di amministrazione. Tanto è vero che, specularmente, al Presidente dell'ISTAT la legge affida competenze decisionali limitate per materia e nei soli casi di urgenza (art. 16, c. 2), oltre che di delega della rappresentanza legale di cui è titolare. La funzione principale del Presidente è quella di "provvedere all'amministrazione dell'Istituto, assicurandone il funzionamento".

Sembra alla Corte che il Consiglio abbia affievolito, soprattutto nell'attività di controllo, quella centralità che pure la legge gli affida (art. 18, c.1 e art. 22, lett. a) limitandosi all'attività di programmazione e di indirizzo. La gestione finanziaria dell'Istituto, infatti, ad eccezione dei momenti dell'approvazione del bilancio preventivo (e delle sue variazioni) e del conto consuntivo, sfugge al Consiglio nella fase operativa, contrariamente a quelle che sono le previsioni legislative chiaramente espresse nell'indicazione (art. 22, c. 2, lett. a) "spetta al Consiglio.....deliberare il piano annuale.....seguendone periodicamente lo stato di attuazione".

Il regolamento di organizzazione (approvato con DPCM del 14.5.1992) ha affidato i compiti di gestione finanziaria al Presidente e su sua delega al Direttore Generale, ai Direttori Centrali e ai Dirigenti dei Dipartimenti, ma non

ha affatto ridotto - né poteva farlo - i poteri di controllo del Consiglio, ma, anzi, li ha ribaditi espressamente prevedendo fra i suoi compiti (art. 3 comma 3) quello di "esaminare l'esito degli atti di programmazione o di indirizzo, di gestione dell'Ente... e di verificare i risultati dell'attività svolta".

Nel biennio cui si riferisce la presente relazione non è dato individuare alcuna attività collegiale, versata in atti formali, in cui si sia estrinsecata la funzione di "verifica gestionale" del Consiglio. Si sottolinea ciò, non per segnalare una mancanza di garanzia nelle modalità della spesa, ma perché il ruolo del Consiglio nel controllo della gestione finanziaria dovrebbe essere valorizzato, attesa la titolarità del compito di seguire periodicamente, ed in modo immanente, lo stato di attuazione del programma, affidatogli dalla normativa di riforma contenuta nel più volte citato D.L.vo n. 322/89. Nell'espletamento di questo compito, che non consiste esclusivamente nel verificare il rispetto della programmazione del piano annuale o triennale, ma anche la sua attuazione e dunque il risultato della gestione in termini di economicità, efficienza ed efficacia, sicuro ausilio potrebbe essere apportato dall'istituzione, ex art. 20 del D.L.vo 29/93, del servizio di controllo interno che illegittimamente l'ISTAT continua a procrastinare.

3.2 - Il controllo di gestione

3.2.1 - Progettazione di un sistema integrato per il controllo di gestione

Il controllo di gestione è lo strumento con il quale la direzione dell'Istituto dispone di informazioni analitiche e tempestive sulle dinamiche produttive in relazione agli obiettivi previsti e valuta i risultati raggiunti al fine di decidere le strategie future.

Elemento fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di controllo è l'assegnazione delle responsabilità economiche afferenti alle attività esercitate. La determinazione dei centri di responsabilità (C.d.R.) è pertanto un passaggio obbligato perché offre ai *responsabili* gli strumenti per fronteggiare le attività loro assegnate.

Per raggiungere tale obiettivo l'ISTAT ha progettato la costruzione di un sistema di controllo di gestione articolato su tre strumenti operativi:

- budget, strumento per l'individuazione quantitativa delle risorse disponibili e degli obiettivi da realizzare sia a livello generale che per centri di responsabilità;
- contabilità analitica, sistema di rilevazioni a cadenza infra-annuale (mensile o trimestrale) di tipo analitico dei risultati economici della gestione;
- sistema di indicatori di produttività e reporting, finalizzati alla misurazione del lavoro effettuato.

Budget e contabilità analitica rappresentano due strumenti collegati perché entrambi rivolti al controllo dei costi, l'uno in fase preventiva e l'altro in fase consuntiva ed, al miglioramento dell'efficienza delle modalità di svolgimento del processo produttivo.

Allo stato attuale l'ISTAT, dopo aver avviato il budget in fase sperimentale nel corso del 1996, ha esteso a tutte le strutture dell'Istituto il processo di budgeting per il 1997. Con la delibera n. 116/P del 19.2.1997 ha istituito il gruppo di studio "Progetto sistema di contabilità analitica" con il compito di progettare un sistema di contabilità analitica. L'obiettivo è quello di affiancare, a regime dall'1.1.98, i due sistemi finalizzati al controllo di gestione.

Per poter impostare un sistema di contabilità analitica è necessario:

- effettuare una pianificazione strategica ed una programmazione operativa;
- normalizzare le diverse operazioni produttive creando delle procedure formalizzate;
- individuare i centri di responsabilità ed i relativi responsabili;
- definire i costi da rilevare;
- attribuire i costi all'oggetto di calcolo individuando ai fini della contabilità analitica: centri di responsabilità e progetti di ricerca.

L'oggetto, pertanto, della contabilità analitica è la determinazione a consuntivo di risultati economici parziali cioè riferiti a parti dell'intera gestione dell'Istituto. Tali parti rappresentano l'unità base di riferimento finalizzata alla produzione di risultati economici significativi e rilevanti in rapporto agli obiettivi ed alle strategie definite. All'interno dell'ISTAT tale unità base può essere individuata con il singolo servizio poiché ogni servizio, permettendo una aggregazione significativa dei costi e degli eventuali ricavi, rappresenta la particella più piccola rispetto alla quale è possibile individuare le modalità con cui le risorse disponibili vengono utilizzate, oltre che il primo livello significativo di assegnazione di autonomia e responsabilità.

A tal fine ogni servizio viene considerato come un autonomo centro di responsabilità (C.d.R.) e l'obiettivo che si vuole raggiungere è che le rilevazioni vengano effettuate con riferimento al C.d.R., ai progetti e, a regime, alle unità operative, che costituiscono quello specifico servizio.

Una struttura articolata su centri di responsabilità comporta il dominio di alcuni problemi. Ciò ha luogo quando un servizio non opera in modo completamente autonomo rispetto agli altri ma fornisce parte del proprio lavoro ad un altro centro di responsabilità. In questo caso diviene necessario valutare il lavoro trasferito al fine di poterlo addebitare al servizio che l'ha richiesto ed ottenuto ed accreditarlo a quello che l'ha prodotto.

Il criterio di valorizzazione da seguire è quello del costo. Ma non è sufficiente parlare di costo se poi non si definisce il tipo di costo considerato, ossia se non si specifica se il costo è un costo *effettivo* oppure un costo *standard*.

Esistono, quindi, numerosi problemi che devono essere affrontati prima di poter elaborare un progetto fattibile di contabilità analitica.

Il gruppo di studio appositamente costituito ha raggiunto alcune conclusioni che di seguito sembra opportuno riassumere.

3.2.2 - Pianificazione strategica e programmazione operativa

Un efficiente svolgimento della gestione aziendale comporta, da parte della Direzione, una attenta programmazione, un effettivo coordinamento ed un controllo dinamico. Organizzare un sistema che assicuri il controllo ed il coordinamento operativo significa facilitare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le funzioni direzionali si possono dividere in:

- pianificazione strategica;
- programmazione operativa;
- budgeting;
- contabilità analitica;
- analisi e valutazione dei risultati tramite il reporting e un sistema di indicatori che misurano l'efficacia e l'efficienza;
- innovazione organizzativa e procedure.

Queste funzioni possono essere raggruppate in tre fasi:

1. pianificazione, programmazione e budgeting ossia tutte quelle attività che si trasformano in definizione di strategie, scelte operative e assegnazione delle risorse ai diversi C.d.R.;
2. gestione, che si traduce nell'attuazione del programma operativo;
3. controllo, reporting, verifica e valutazione dei risultati. Il controllo può riguardare le attività svolte, tramite indicatori che ne misurano qualità e quantità; l'economicità, realizzata dalla contabilità analitica, con lo scopo di verificare il costo delle risorse utilizzate (sia umane che strumentali) ed i ricavi conseguiti; i risultati, con il reporting per confrontare obiettivi e risultati.

In ISTAT la *pianificazione strategica*, ossia la definizione delle strategie di medio-lungo termine viene effettuata con la realizzazione del piano triennale.

Esso consente di individuare le principali strategie aziendali in termini di efficacia ed efficienza. Il piano triennale ha una articolazione su base annua che permette ogni anno di spostare in avanti l'orizzonte temporale di riferimento e al tempo stesso consolidare i dati degli esercizi precedenti.

La *programmazione di breve termine* è, invece, attuata tramite il programma operativo che individua gli obiettivi annuali fissati, coerentemente con le linee strategiche, sia in termini di lavori da svolgere, distinguendoli per area e per tipologie, sia di progetti da sviluppare.

Piano triennale e programma operativo sono strettamente correlati perché il *programma operativo* rappresenta la puntuale specificazione degli obiettivi macro definiti con il piano triennale. Tale allineamento è indispensabile poiché l'operatività nel breve termine deve essere necessariamente finalizzata alla realizzazione di obiettivi di medio-lungo termine; ciò si rende necessario per garantire il raggiungimento di traguardi che non siano espressione di un lavoro di routine.

3.2.3 - Ruolo del budget e della contabilità analitica ai fini del controllo di gestione

Il controllo di gestione è un processo di supporto alla gestione a disposizione della Direzione dell'Istituto. Tale processo è articolato in una pluralità di strumenti che consentono di gestire le risorse nel modo più efficiente ed efficace avendo sempre presenti gli obiettivi da realizzare.

Il sistema di controllo concerne, quindi, la messa a punto di informazioni sugli obiettivi, sulle risorse e sui risultati così da fornire alla Direzione specifici

elementi per decidere in modo coerente con le strategie ed i programmi predefiniti in rapporto alle risorse previste.

Il punto di partenza è l'individuazione degli obiettivi, a livello generale e per singolo centro di responsabilità, sia in termini di attività da svolgere che di risorse da utilizzare. A tale fase segue la misurazione dei risultati al fine di confrontarli con gli obiettivi previsti ed analizzare natura e cause di eventuali scostamenti.

Queste fasi sono attuate tramite il ricorso a due strumenti di controllo: il budget e la contabilità analitica.

Il budget rappresenta uno strumento che individua gli obiettivi da perseguire e le risorse da impiegare nell'anno. Il budget è articolato, di norma, per C.d.R., cioè per aree di responsabilità nell'utilizzo delle risorse e nel conseguimento degli obiettivi. Si configura come un documento formale che esprime in termini quantitativi il programma dell'Istituto, le risorse disponibili, i risultati da perseguire. La logica del budget è quella di collegare le risorse ai risultati da conseguire per i C.d.R. con ampia autonomia organizzativa.

La correlazione tra risorse e risultati è un elemento fondamentale del budget e si instaura per ogni C.d.R..

La suddivisione dell'ISTAT in C.d.R. è il primo elemento fondamentale del processo di budget. E' l'individuazione di come articolare la responsabilità complessiva dell'Istituto in molteplici aree di responsabilità per risultato, per favorire il decentramento delle responsabilità organizzative.

La logica del budget è:

- evidenziare gli obiettivi e correlarli alle risorse;
- indirizzare la gestione;
- permettere il controllo sulle operazioni effettuate.

Il budget, pertanto, ha come scopo fondamentale quello di individuare gli obiettivi da raggiungere con le risorse disponibili, lasciando libertà su come realizzarlo.

La contabilità analitica, invece, permette di conoscere, decidere e controllare, cioè di produrre informazioni utili per le decisioni.

Caratteristiche della contabilità analitica sono:

- destinazione dei risultati agli organi interni di direzione, per i quali rappresentano uno strumento informativo fondamentale al fine di consentire una operatività efficace ed efficiente;

- riferimento temporale dei dati con frequenza inferiore all'anno (mensile o trimestrale) per verificare la congruità dei risultati ottenuti;
- rilevazione dei costi al momento in cui avviene il consumo dei fattori della produzione o l'ottenimento dei risultati;
- analisi delle operazioni in base alla destinazione, ossia in relazione alla causa finale dell'operazione stessa;
- supporto alla contabilità generale ed alle altre rilevazioni aziendali;
- analisi delle singole operazioni.

Ne consegue che la contabilità analitica è interessata alle singole parti della gestione dell'Istituto perché deve fornire informazioni per operare e rappresenta, quindi, un sistema informativo importantissimo per la Direzione. Sistema Informativo che sarà tanto più utile quanto più frequente sarà la cadenza delle rilevazioni. A tal proposito il gruppo di studio ha proposto che le rilevazioni, almeno nella fase iniziale, abbiano **cadenza trimestrale**.

3.2.4 - Reporting e sistema di indicatori

Il sistema informativo direzionale può essere definito come il processo con cui, al fine di supportare le decisioni degli organi direzionali, i dati si raccolgono e si rappresentano e le informazioni derivanti dalla loro elaborazione si analizzano e si interpretano.

La rilevazione delle risorse impiegate e dei risultati effettivamente conseguiti ai diversi livelli di articolazione della struttura organizzativa consente, infatti, di analizzare la gestione realizzata in modo da individuare eventuali situazioni "anomale" (come la sussistenza di scarti considerevoli tra programmazione e rendimenti raggiunti), ridefinire gli obiettivi, riprogettare i processi e riallocare i beni disponibili.

Il sistema informativo direzionale attinge informazioni dal sistema informativo contabile e non contabile, elaborandone separatamente e selezionando ciò che è utile ai fini decisionali.

Il sistema di reporting è l'insieme dei rapporti predisposti per i vari livelli di direzione e pertanto strutturato su diversi livelli di aggregazione.

Un rapporto è uno strumento di comunicazione su cui si basano le decisioni; le informazioni in esso contenute devono essere:

- *chiare*, facilmente comprensibili per chi le deve utilizzare;

- *affidabili*, sottoposte a procedure di controllo per limitare al massimo la possibilità di errore;
- *selettive*, selezionate in funzione dell'oggetto di interesse;
- *sintetiche*, di facile consultazione;
- *tempestive*, rese disponibili in tempo utile per chi deve prendere le decisioni connesse.

Le informazioni contenute nel reporting possono essere sia di tipo economico, se illustrano fenomeni espressi monetariamente, che di tipo operativo, se riguardano fenomeni non quantificabili monetariamente.

Con l'utilizzo di un sistema di reporting si riesce a misurare l'attività svolta e si rendono disponibili i dati necessari per poter costruire degli indicatori chiave che consentano di valutare i risultati conseguiti.

Gli indicatori possono essere considerati dei "misuratori di performance", sono rappresentati da numeri o percentuali che sintetizzano le variabili fondamentali dell'oggetto di valutazione e consentono un confronto temporale e territoriale, quantitativo e qualitativo. Attraverso l'impiego di tali strumenti operativi la Direzione può analizzare l'evoluzione della realtà dell'Istituto sia sul piano della dotazione di risorse economico-finanziarie che del rendimento conseguito in termini di produttività.

L'impiego di indicatori deve essere calibrato in relazione ad ogni specifico contesto osservato, in modo da definire un numero di misure sufficientemente elevato così da consentire che ogni aspetto del fenomeno possa essere considerato senza tralasciare alcun particolare significativo ed evitare, allo stesso tempo, che una quantità eccessiva di rilevazioni renda oltremodo difficoltosa l'analisi.

Tra le principali tipologie di **indici di efficienza** possono menzionarsi, a titolo esemplificativo:

- *indicatori di costo*, corrispondenti al rapporto tra uno specifico livello di spese sostenute ed uno specifico livello di risultati corrispondentemente ottenuto (consumo per unità di output) o un periodo di tempo di riferimento (consumo giornaliero, annuale ecc.);
- *indicatori di utilizzo* (strutturati in modo tale da fornire informazioni specifiche su livello di sfruttamento delle varie risorse disponibili);
- *indicatori di intensità di capitale*, costruiti come rapporti tra capacità lavorativa ed il capitale contemporaneamente utilizzati, in modo da definire la "formula produttiva" adottata;

- *indici di composizione*, che rappresentano in dettaglio la tipologia dei fattori produttivi impiegati consentendo di valutare l'opportunità delle scelte organizzative effettuate;
- *indicatori basati sul rapporto uso/disponibilità*, che rendono possibile rilevare i cosiddetti "tempi passivi" nell'impiego degli strumenti tecnici e le "ore improduttive" nel lavoro del personale;
- *indici di attesa*, riferiti al tempo necessario ad erogare delle prestazioni;
- *indici di produttività-efficienza basati sul calcolo di alcuni tempi particolari*, corrispondenti a rapporti che mettono in relazione il tempo produttivo con le altre varie configurazioni del tempo lavorato dal personale.

Anche per gli **indicatori di efficacia** è possibile individuare una classificazione generale che individui:

- *indicatori di contesto*, che forniscono delle indicazioni sull'ambiente in cui viene svolta l'attività oggetto di analisi (si pensi all'indice di accessibilità delle prestazioni rese);
- *indicatori di domanda*, che consentono di valutare la capacità dell'Istituto di soddisfare le esigenze che si manifestano nel contesto sociale;
- *indicatori di dotazione*, che permettono di valutare l'adeguatezza delle risorse a disposizione rispetto alle necessità degli operatori che ne fruiscono;
- *indicatori di processo*, utilizzati al fine di poter costantemente disporre dei dati relativi alle modalità di realizzazione del lavoro (rapidità e puntualità delle attività considerate, semplicità delle procedure, livello di informazione circa i servizi forniti ecc.);
- *indicatori di prodotto o di risultato*, tramite i quali è possibile tener conto del grado di conseguimento di una finalità prestabilita o dei progressi realizzati in tal senso.

Il controllo direzione consente, quindi, di verificare il modo con cui gli obiettivi aziendali vengono conseguiti, consente di rilevare eventuali cause di scostamento e di intervenire su di esse. In questo modo si innesta un meccanismo di *feedback* perché le informazioni ottenute provocano variazioni nelle future operazioni e/o obiettivi. Tra programmazione e gestione si crea, pertanto, un circuito logico in continuo svolgimento che consente sia di affinare le tecniche previsionali sia di assumere le più opportune azioni correttive.

La progettazione e la successiva utilizzazione di un sistema integrato per il controllo di gestione quale quello concepito dall'ISTAT è certamente un affidabile strumento di acquisizione di informazioni utili per l'ottimizzazione delle decisioni di spesa.

Questo strumento di analisi - la cui adozione è da apprezzare - non può, peraltro, sostituire la previsione legislativa della costituzione di un organo di controllo interno posto in posizione di terzietà rispetto ai soggetti titolari della potestà gestionale.

In merito, il delegato della Corte non ha mancato di rilevare come l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 stabilisca che "nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa".

Tale precetto normativo, in virtù della definizione di "amministrazione pubblica" contenuta nell'art. 1, comma 2, stesso decreto legislativo, interessa anche l'ISTAT che rientra nella categoria degli enti pubblici nazionali non economici.

L'Istituto, di conseguenza, risulta in notevole ritardo nell'attuazione della volontà legislativa, per cui si sottolinea la necessità di un rapido adeguamento normativo.

L'istituzione di un organo di valutazione posto in posizione di neutralità risponde a una funzione di controllo interno insostituibile che favorisce, attraverso il sindacato sui risultati di gestione, il concretizzarsi di quegli effetti di efficacia, efficienza ed economicità che tutte le pubbliche amministrazioni dovrebbero raggiungere. Ne deriva che la pur commendevole iniziativa dell'avvio di una contabilità analitica per programmi e progetti di ricerca, che costituisce un valido criterio di valutazione economica, non è idonea a supplire alle funzioni dello specifico organo previsto dalla normativa citata, perché privo della garanzia del carattere della neutralità.

L'ISTAT, raccogliendo tali osservazioni ha rimandato la costituzione formale della struttura di controllo, prevista dal citato art. 20, comma 2, D.L.vo n. 29/93, alla definizione della normativa delegata relativa alla riorganizzazione degli enti pubblici di ricerca stabiliti dalla l. n. 59/97.

4 - LA PRODUZIONE EDITORIALE E LA DIFFUSIONE

4.1 - La diagnosi effettuata nel 1995.

Il progetto da cui prende avvio, nel 1995, la revisione della produzione editoriale si basa sull'analisi di una situazione che presentava, a fine 1994, una serie di punti di debolezza. Nello stesso tempo alcune opportunità di segno diverso favorivano e acceleravano la fattibilità del progetto.

L'analisi rilevava che i punti di debolezza erano stati principalmente causati dall'accumularsi di iniziative non ben coordinate, da una certa inerzia nella ripetizione delle abitudini editoriali, dal forte impegno richiesto dai lavori editoriali e divulgativi connessi alla fase censuaria. Le principali considerazioni critiche riguardavano: la confusione della collocazione dei prodotti editoriali nelle collane, la mancanza di chiare direttive relativamente agli omaggi (nel 1993 le vendite del *Compendio statistico* e dei *Conti degli italiani* risultavano inconsistenti, mentre si registrava il 50% degli omaggi relativamente a tutte le pubblicazioni); l'introduzione di prodotti informatici - dischetti e banche dati - ormai non più in linea con l'evoluzione tecnologica (formati e linguaggi di non facile fruizione ed interrogazione) e non collocati in specifici contenitori editoriali; una giacenza eccessiva per la maggior parte dei volumi (50% delle tirature per tutte le pubblicazioni e 25% per il *Bollettino mensile di statistica*); differenze di costo dei contratti tipografici non ben comprensibili (copertura dei costi di produzione soltanto per l'*Annuario statistico italiano*); scarsa visibilità dei prodotti (politica commerciale inadeguata sia per i punti vendita dell'Istituto che presso le librerie depositarie); necessità di informare adeguatamente l'utenza potenziale (inesistenza di una politica di marketing).

Le opportunità che favorivano il progetto di cambiamento riguardavano lo sviluppo di nuove tecnologie nella raccolta e nella diffusione dei dati, la crescente attività editoriale degli enti del Sistan e le collaborazioni con l'Istituto statistico dell'Unione europea.

Le scelte, pertanto, sono state indirizzate verso iniziative che hanno inciso globalmente sull'assetto editoriale e hanno richiesto il confronto e la collaborazione di tutti i settori, produzione, amministrazione, diffusione e comunicazione. E' stato realizzato un vero piano editoriale e l'attenzione è stata rivolta ai costi di produzione, ai tempi di uscita delle pubblicazioni, allo studio delle iniziative di marketing e di pubblicità.

4.2 - Le opzioni di fondo.

Le strategie dell'Istituto affermavano con insistenza la necessità di far contribuire significativamente le pubblicazioni ed i prodotti informatici alle entrate dell'Istituto, tenendo tuttavia conto dei fini istituzionali con un giusto mix tra vocazione pubblica-informativa-culturale e vocazione di mercato. Gli interventi da attuare dovevano tenere conto di questo duplice obiettivo, ma soprattutto, nel tempo, andavano create le condizioni operative per poter ricercare, attraverso continui adattamenti, il giusto equilibrio tra funzione pubblica di informazione statistica, di documentazione e diffusione della cultura statistica e obiettivo di rientro economico di almeno una parte dei costi. Da un'analisi dei costi nel '93 si rilevava, infatti, che il *break even point* si poteva raggiungere per tutta la produzione editoriale intervenendo sugli aspetti editoriali e sulla distribuzione. Un punto di convergenza tra le due finalità è stato possibile raggiungere individuando un criterio guida per la ristrutturazione dei prodotti e della organizzazione. Tale criterio è stato quello di assumere, in maniera profonda e tutt'altro che di facciata, una logica di orientamento all'utente. All'interno di questa logica, nei documenti di avvio del programma di cambiamento si ritrovano propositi del tipo di seguito indicati:

- spostare il baricentro dell'azione editoriale verso il mercato e ridefinire un giusto mix tra supporti cartacei e supporti informatici, mantenendo e ridisegnando la finalità istituzionale.
Pensare al mercato internazionale sviluppando prodotti in collaborazione europea, in linea con le crescenti sollecitazioni che giungono da Eurostat;
- definire e garantire una serie di prodotti istituzionali gratuiti o semigratuiti; valorizzare i prodotti statistici di base per segmenti di utenza, far evolvere la produzione di area verso l'analisi e la ricerca; sviluppare una politica promozionale e comunicazionale degli abbonamenti e delle vendite, che sia conseguente a questa tripartizione (prodotti istituzionali, prodotti statistici di base, prodotti di tipo evolutivo);
- integrare nel processo produttivo dell'indagine la progettazione della fase di diffusione e monitorare la qualità dei prodotti, realizzando specifiche conferenze di prodotto;
- sviluppare reti di deposito dei prodotti per garantire la massima reperibilità: oltre agli uffici regionali, biblioteche e librerie; oltre alle Camere di commercio, Prefetture, Consorzi di amministrazione.

4.3 - Le innovazioni organizzative e la campagna promozionale.

La logica di orientamento all'utente ha indirizzato le scelte verso tre principali direzioni:

- realizzazione di collane editoriali rispondenti alla diversa natura delle informazioni diffuse;
- classificazione delle pubblicazioni in specifici settori di interesse degli utenti;
- possibilità di selezionare l'abbonamento limitatamente ai settori o al settore di interesse.

La produzione editoriale è stata semplificata attraverso una riorganizzazione della stessa su cinque collane:

ANNUARI - di natura prevalentemente documentativa, rappresenta la raccolta delle informazioni statistiche che si sono consolidate in un anno per specifici settori di interesse. Data la loro funzione "di memoria storica", l'uscita è prevista prevalentemente su carta stampata;

INFORMAZIONI - caratterizzata dalla tempestività, la collana è strettamente correlata ai tempi delle indagini; il supporto più frequente è il floppy disk accompagnato da brevi note e tavole riassuntive;

ARGOMENTI - l'obiettivo principale è l'approfondimento che potrà essere di tipo scientifico o divulgativo, occasionale o periodico. La collana contiene analisi statistiche approfondite su tematiche sociali, economiche ed ambientali. Nelle monografie testi di commento accompagnano le tabelle statistiche;

METODI E FORME - raccoglie le metodologie, le norme e le classificazioni adottate dall'ISTAT per lo svolgimento delle indagini e per il calcolo dei principali numeri indice;

ESSAYS - raccoglie studi su tematiche sociali e confronti internazionali, in lingua inglese.

La collocazione dei lavori nei settori permette di selezionare le pubblicazioni che interessano e di riceverle nelle modalità più adatte alle varie utilizzazioni. La forma più semplice per disporre di tutte le informazioni statistiche necessarie, per i vari segmenti di interesse, è la sottoscrizione di abbonamenti settoriali.