

---

# BOLLETTINO

# UNIONE MATEMATICA ITALIANA

*Sezione A – La Matematica nella Società e nella Cultura*

---

GIUSEPPE LETI

## La statistica pubblica italiana dalle origini ad oggi

*Bollettino dell'Unione Matematica Italiana, Serie 8, Vol. 3-A—La Matematica nella Società e nella Cultura (2000), n.1, p. 1–39.*

Unione Matematica Italiana

[http://www.bdim.eu/item?id=BUMI\\_2000\\_8\\_3A\\_1\\_1\\_0](http://www.bdim.eu/item?id=BUMI_2000_8_3A_1_1_0)

L'utilizzo e la stampa di questo documento digitale è consentito liberamente per motivi di ricerca e studio. Non è consentito l'utilizzo dello stesso per motivi commerciali. Tutte le copie di questo documento devono riportare questo avvertimento.

---

*Articolo digitalizzato nel quadro del programma  
bdim (Biblioteca Digitale Italiana di Matematica)  
SIMAI & UMI*

<http://www.bdim.eu/>



## La statistica pubblica italiana dalle origini ad oggi.

GIUSEPPE LETI (\*)

### 1. – Statistica e statistica pubblica.

La mente umana si trova in difficoltà riguardo ai fenomeni collettivi <sup>(1)</sup> perché, senza l'ausilio di una particolare tecnica, essa non è in grado di sintetizzare con una quantità i risultati di un elevato numero di osservazioni di fatti, che invece percepisce singolarmente; la mente non ha quindi la possibilità di conoscere «naturalmente» i fenomeni collettivi. La tecnica che consente la conoscenza di tali fenomeni, e che permette quindi di ovviare all'incapacità della mente umana di percepirli, è la *statistica* <sup>(2)</sup>.

La statistica può avere come oggetto fenomeni collettivi teorici, e riguardare, quindi, entità astratte, le cui proprietà debbono porsi con dei postulati. Questo settore della statistica, dominio anche della matematica, è denominato *statistica matematica*.

In generale, però, la statistica ha come oggetto i fenomeni collettivi concreti, ossia quei fenomeni che possono essere effettivamente osservati e che riguardano realtà concrete. La loro

(\*) Professore emerito di Statistica dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

<sup>(1)</sup> Un fenomeno è detto collettivo se può essere conosciuto integralmente soltanto se viene eseguita una massa di osservazioni. La molteplicità delle osservazioni può essere dovuta al fatto che il fenomeno è costituito da una collettività di casi singoli, che vanno tutti osservati per poter arrivare alla conoscenza del fenomeno collettivo. Però un fenomeno, anche se è relativo ad un solo caso, assume la qualifica di collettivo se è possibile pervenire alla sua conoscenza esatta soltanto mediante la ripetizione dell'osservazione su di esso, ripetizione che genera una collettività di osservazioni.

<sup>(2)</sup> G. LETI, *Statistica descrittiva*, Bologna, il Mulino, 1983 e successive ristampe fino al 2001, p. 25-26.

rilevazione e la successiva elaborazione dei dati raccolti forniscono la *documentazione statistica* relativa ai fenomeni esaminati.

Elemento indispensabile nel sistema informativo di una società democratica è la documentazione che ha finalità pubbliche e che costituisce la *statistica pubblica* o *statistica ufficiale*. Essa fornisce, alle istituzioni, agli operatori economici e al pubblico, dati sulla situazione economica, demografica, sociale ed ambientale ed è quindi di utilità generale. La statistica ufficiale deve essere elaborata e resa disponibile in modo imparziale dagli uffici pubblici e, in primo luogo, dagli uffici nazionali di statistica. Con la denominazione «statistica pubblica» o «statistica ufficiale» si intende spesso anche tutta l'organizzazione che produce questo tipo di documentazione.

A fianco della statistica pubblica, vi è anche quella *privata* che è il prodotto di iniziative private che perseguono interessi più limitati di quelli pubblici, anche se possono riguardare tutti i campi della vita umana.

## **2. – I primi passi della statistica pubblica in Italia.**

Il primo ufficio statistico pubblico, istituito sul suolo italiano, fu quello del napoleonico Regno Italico, creato a Milano, nel 1807. Non era il primo in assoluto perché sette anni prima, nel 1800, Luciano Bonaparte ne aveva impiantato uno in Francia. Soltanto dopo parecchi anni furono costituiti in Europa altri uffici statistici: in Austria (1828), nel Belgio (1831), nell'Inghilterra (1832) e in Danimarca (1833).

L'ufficio statistico del Regno Italico fu posto sotto la direzione del grande statistico, economista e filosofo Melchiorre Gioia, ma ebbe una vita assai breve perché seguì il destino delle vicende di Napoleone. Infatti, subito dopo la fine dell'era napoleonica, la maggior parte dei ricostituiti Stati italiani fece volentieri a meno delle solide basi che la statistica avrebbe potuto offrire ai loro atti amministrativi in quanto veniva considerato privilegio dell'autorità dei Governi tenere celate le motivazioni della propria condotta. Al contrario, per mettere in luce la cattiva amministrazione di quei Governi, i propagandisti

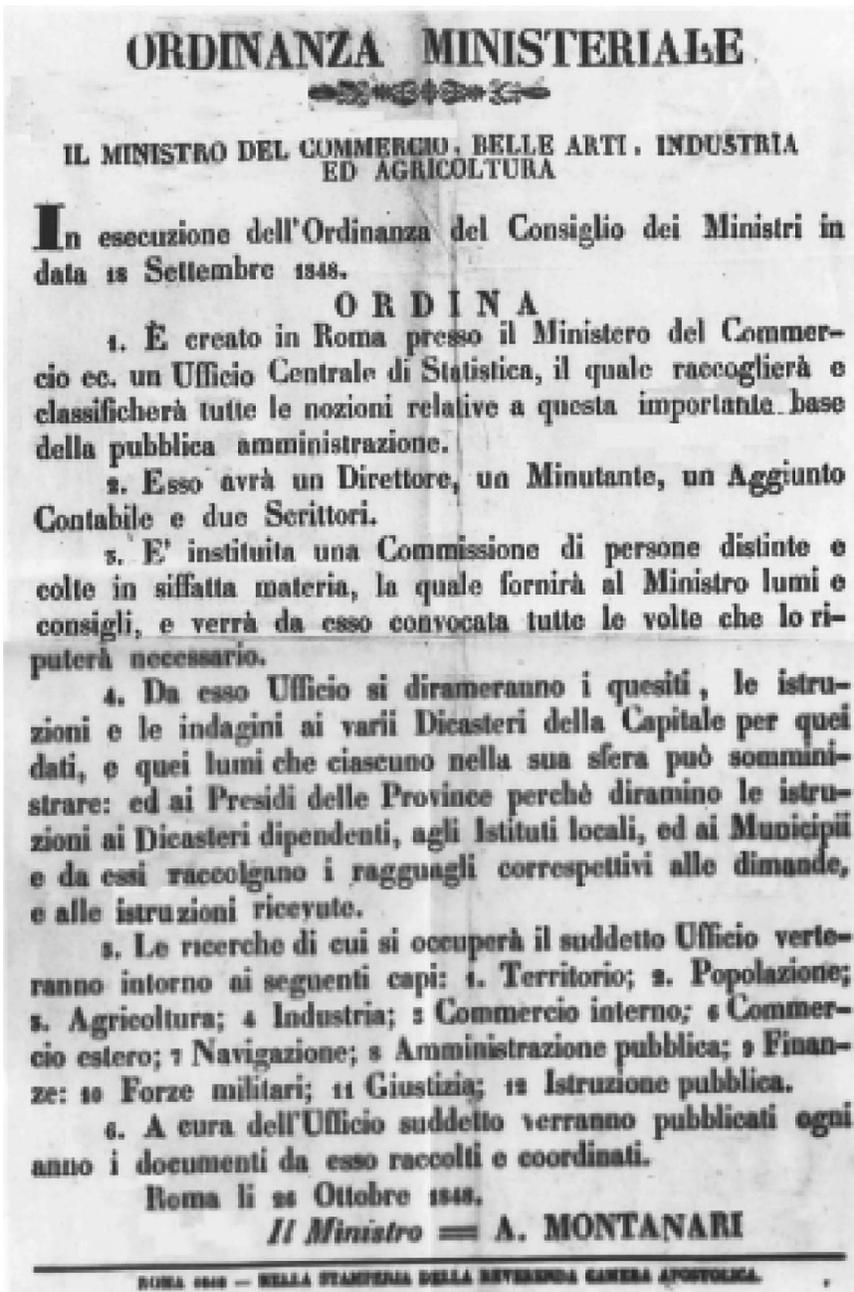


Figura 1. – Manifesto del 1848 con l'ordine di creare nello Stato Pontificio l'Ufficio Centrale di Statistica.

della rivoluzione usavano e abusavano spesso di dati statistici e quindi molti Governanti impedivano non solo la produzione di statistiche ma anche la loro diffusione (l'aggettivo «statistico» era quasi sinonimo di sovversivo e talvolta ne era anche proibito l'uso nei titoli dei libri).

Ma questo stato di cose cambiò completamente nel giro di pochissimi anni perché divenne viva l'esigenza di ogni Governo di conoscere la realtà del Paese per poter prendere gli opportuni provvedimenti legislativi: nel 1832, a Palermo, venne creata, per la Sicilia, la Direzione Centrale di Statistica; nel 1836 fu istituita a Torino la Commissione Centrale di Statistica per il Regno Subalpino, a cui seguì nel 1841 un'analoga Commissione per la Sardegna; un Ufficio di Statistica entrò in funzione in Toscana nel 1848, (che perse però la sua autonomia già l'anno successivo). Ancora più breve fu l'esistenza dell'Ufficio Centrale di Statistica creato nello Stato Pontificio alla fine del 1848, meno di due mesi prima della proclamazione della Repubblica Romana (figura 1). Un ufficio statistico fu creato nel 1851 a Napoli e di nuovo uno a Roma nel 1858 per lo Stato Pontificio. Anche Parma e Modena ebbero il loro ufficio statistico pubblico.

Appena venne costituito nel 1861 il Regno d'Italia, fu avvertita la necessità di creare un ufficio nazionale di statistica che doveva costituire per il Governo lo strumento per l'adozione delle misure più idonee a favorire lo sviluppo della Nazione, a cui era stato dato, solo allora, l'assetto unitario. Fu quindi necessario far cessare le attività di quegli organismi eterogenei che, nei diversi Stati in cui, prima dell'unificazione, si trovava frazionato il Regno d'Italia, avevano avuto il compito di rilevare le condizioni delle rispettive popolazioni. Perciò nell'ottobre del 1861, vennero soppressi gli Uffici di Statistica di Firenze, Napoli, Palermo, Modena e Parma e venne costituita a Torino, che era la capitale del Regno, una *Divisione di Statistica Generale* in seno al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (figure 2a e 2b). La Divisione, che era alle dirette dipendenze del Ministro ma fornita di una certa autonomia, era incaricata della preparazione dei piani di rilevazione, dell'elaborazione dei dati raccolti e della loro diffusione. Nell'effettuazione dei suoi compiti, l'ufficio era assistito da un organo consultivo, composto da tecnici specializ-

zati nelle discipline statistiche. Il compito della rilevazione veniva affidato ad organi locali che dovevano essere coordinati e sorvegliati da organismi provinciali. Quindi, il servizio statistico italiano fu articolato, fin dall'inizio, in un ufficio centrale<sup>(3)</sup>, in organi periferici territoriali e in un organismo consultivo, costituito da esperti, che aveva il compito di vigilare e di esprimere i suoi pareri sulle attività dell'ufficio centrale<sup>(4)</sup>.

Sulla strada dello sviluppo della statistica ufficiale si frapposero fin dall'inizio due grossi scogli dovuti all'organizzazione statistica che era stata creata: da un lato costituiva un ostacolo non indifferente per la gestione dei dati l'inserimento dell'ufficio centrale in uno specifico Ministero, e quindi la sua estraneità burocratica dai problemi degli altri settori della Pubblica Amministrazione, dall'altro creava difficoltà all'acquisizione dei dati l'indipendenza burocratica dall'ufficio centrale degli organismi locali, ai quali spettavano la rilevazione e le prime elaborazioni dei dati.

### **3. – La prima fase dell'esistenza della statistica pubblica.**

Nell'esistenza della statistica pubblica italiana, nata, come si è detto, nel 1861, si possono individuare tre fasi, alla prima delle quali si può dare come termine naturale il 1926, l'anno della riforma radicale del servizio statistico e della creazione dell'Istituto Centrale di Statistica.

All'inizio la statistica pubblica fu diretta da un insigne statistico, Pietro Maestri, che dovette, come prima attività, dedicarsi all'omo-

<sup>(3)</sup> In una sessantina d'anni l'ufficio centrale cambiò spesso denominazione: Divisione di Statistica Generale, Direzione di Statistica Generale, Direzione di Statistica, Divisione della Statistica Generale, Direzione Generale di Statistica del Regno, Statistica Generale del Regno, Direzione Generale della Statistica del Regno, Direzione Generale della Statistica e del Lavoro, Ufficio Centrale di Statistica. E cambiò pure il Ministero in cui l'ufficio era collocato, anche se, in prevalenza, il Ministero fu quello dell'Agricoltura Industria e Commercio, ma anche il Ministero dell'Interno, quello dell'Industria Commercio e Lavoro e il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale.

<sup>(4)</sup> Anche l'organo consultivo centrale ebbe varie denominazioni: prima Giunta Consultiva di Statistica, poi Giunta Centrale di Statistica e, infine, Consiglio Superiore di Statistica.

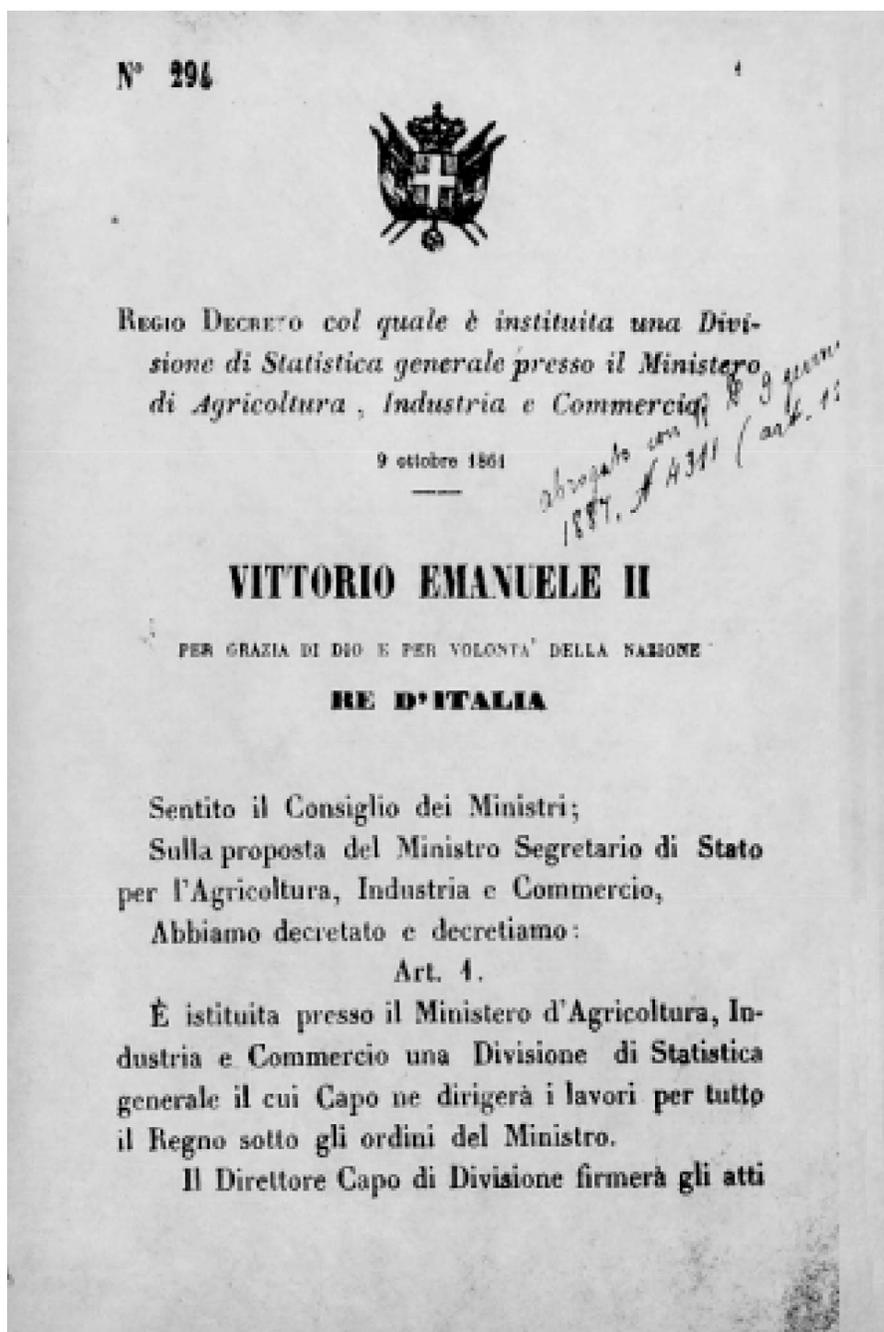


Figura 2a. – La prima pagina del decreto che istituì nel 1861 la Divisione di Statistica generale.

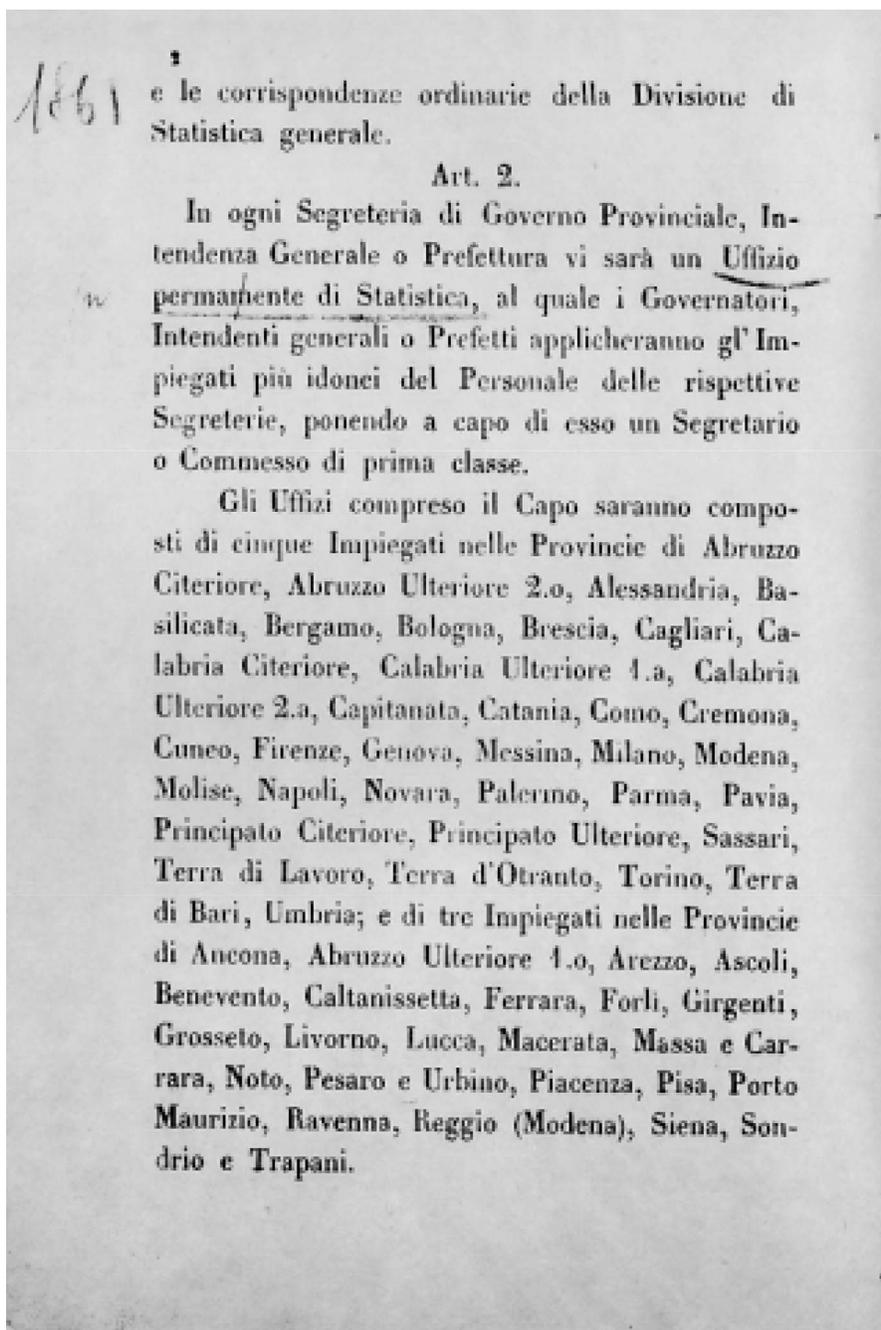


Figura 2b. – La seconda pagina del decreto che istituì nel 1861 la Divisione di Statistica generale.

geneizzazione delle modalità di registrazione e di rilevazione dei dati e all'impianto e all'esecuzione di indagini fondamentali, tra cui i due censimenti della popolazione del 1861 e del 1871.

A seguito della morte prematura del Maestri, venne chiamato a capo dei servizi statistici Luigi Bodio, dapprima, nel 1872, come Segretario Permanente della Giunta Centrale di Statistica e reggente la Direzione della Statistica e, poi, dal 1883, essendo stato elevato nel 1878 il rango dell'ufficio a quello di Direzione Generale, come Direttore Generale della Statistica (figura 3). La direzione di Bodio segnò un periodo di fioritura della statistica ufficiale italiana, che per molti anni figurò fra le migliori di Europa. Il rigoglioso sviluppo va messo in relazione col prestigio personale, con le singolari doti di studioso e con le capacità organizzative di Bodio. Egli seppe dare ai servizi centrali e a quelli periferici un'efficiente organizzazione<sup>(5)</sup>, che consisteva nella facoltà, data all'ufficio centrale di avvalersi di tutte le Amministrazioni statali per la raccolta dei materiali statistici, di dare pareri, sufficientemente vincolanti, sui programmi e sui metodi di esecuzione dei lavori statistici delle Amministrazioni dello Stato e, soprattutto, nell'accentramento nella Direzione Generale delle statistiche statali. La concentrazione fu quasi completa perché rimasero al di fuori della Direzione soltanto la statistica agraria e quella del bestiame, che erano compilate dalla Direzione Generale dell'Agricoltura, la statistica del commercio estero e della navigazione, che erano compilate dalla Direzione Generale delle Gabelle, la statistica delle carceri e quella delle leve militari. Quindi le compe-

<sup>(5)</sup> Bodio creò anche un modello amministrativo del tutto originale per gli uffici posti alle sue dipendenze. «*Il modello burocratico vigente già allora nell'amministrazione italiana fu radicalmente rovesciato e sostituito da un sistema di rapporti interpersonali di tipo quasi accademico (dove Bodio fungeva da maestro e guida e gli altri, ai vari livelli, da allievi). I risultati scientifici (i censimenti, le statistiche prodotte, le relazioni ai frequenti convegni internazionali) divennero il metro per la valutazione delle capacità personali di ciascuno. La sperimentazione assidua di sempre nuovi metodi di rilevazione e tecniche di organizzazione dei dati consentì ritmi di lavoro mai raggiunti in precedenza*» (M.L. D'Autilia, G. Melis, L'amministrazione della statistica ufficiale, in *Statistica ufficiale e storia d'Italia - Gli «Annali di Statistica» dal 1871 al 1997*, Sistema Statistico Nazionale - Istituto Nazionale di Statistica, Annali di Statistica, 2000, Anno 129, Serie. X, Vol. 21, p. 33).

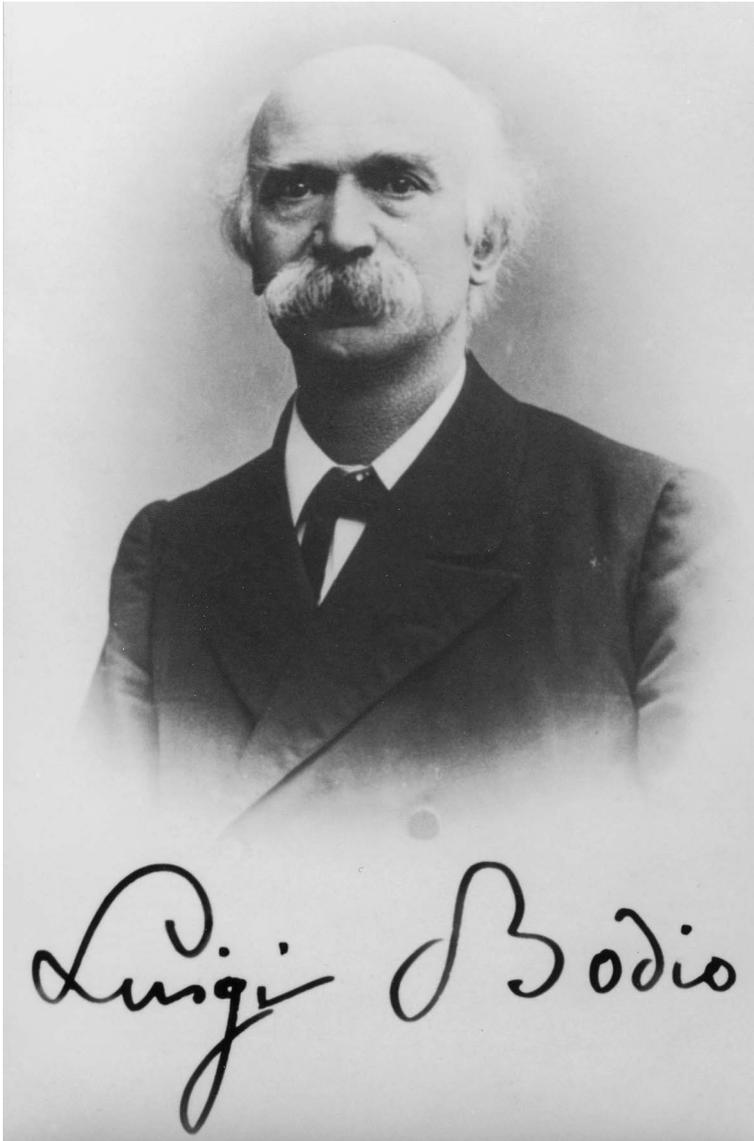


Figura 3. – Luigi Bodio (1840-1920), il padre della statistica pubblica italiana.

tenze assegnate alla Direzione della Statistica erano veramente amplissime e coprivano quasi interamente il campo economico, demografico, sociale e politico.

Alla fine di giugno del 1884, data che può considerarsi il momento

centrale del periodo del massimo splendore e delle più feconde attività della Direzione Generale della Statistica (periodo che va dal 1878 al 1890), erano già terminati i lavori del censimento generale della popolazione del 1881 e quelli del censimento degli italiani all'estero, ed erano in lavorazione, oltre all'Annuario Statistico, moltissime statistiche, che venivano pubblicate annualmente. Fra esse: il movimento dello stato civile, la statistica dell'emigrazione, la statistica delle cause di morte, il movimento degli infermi negli ospedali, la statistica giudiziaria civile e commerciale, la statistica giudiziaria penale, la statistica dell'insegnamento (elementare, secondario superiore e professionale), la statistica dei bilanci di enti locali (Comuni, Province e Camere di commercio), il movimento degli impiegati civili e dei militari in servizio e dei pensionati civili e militari. Erano anche in fase di esecuzione diverse statistiche, che avevano una periodicità superiore ad un anno: la statistica della produzione industriale, la statistica dei salari e la statistica delle Opere Pie (tutte decennali); la statistica elettorale amministrativa, la statistica delle tasse comunali e il censimento degli impiegati in servizio e dei pensionati dello Stato (tutte quinquennali); la statistica del patrimonio e dei debiti dei Comuni e delle Province (triennale); la statistica delle Banche di emissione e degli Istituti di credito e la statistica delle Banche popolari (entrambe biennali). Erano anche in corso di lavorazione la statistica dei manicomi, quella dei brefotrofi e la statistica della stampa periodica. Era inoltre in programma sia la compilazione della statistica degli infortuni sul lavoro e della statistica dei prezzi di alcune derrate (che avrebbero dovuto avere periodicità annuale) sia quella delle statistiche (quinquennali) delle Casse di Risparmio e delle Società di Mutuo Soccorso. Rientravano fra i lavori da farsi occasionalmente: la statistica del personale sanitario e delle condizioni igieniche e sanitarie del Paese, la statistica elettorale politica e la statistica delle Biblioteche. Perciò la mole di lavoro che veniva effettuato nella Direzione della Statistica era veramente imponente e di altissimo livello.

Dall'attività svolta e dal collegamento stabile, che Bodio istituì, fra la statistica pubblica italiana e le organizzazioni internazionali di statistica derivarono per la statistica ufficiale un rango elevato nella

gerarchia degli uffici statali, mezzi finanziari adeguati e, se non autonomia, certo notevole libertà di iniziative e di movimento.

Nella sua opera di costruzione della statistica pubblica italiana, Bodio fu sostenuto da Francesco Crispi, che considerava la statistica uno strumento essenziale per l'attività di Governo perché essa gli permetteva di conoscere la realtà italiana e, soprattutto, di prevedere gli andamenti e le tendenze dei fenomeni sociali sui quali era quindi possibile agire con tempestività. Però, caduto, all'inizio degli anni novanta, l'ultimo dei Governi presieduti da Crispi, gli successe, nell'ultimo decennio del secolo XIX, vari Governi di destra, sotto i quali furono annullati i successi che erano stati ottenuti con la direzione di Bodio e fu posta fine all'era gloriosa della statistica pubblica italiana. Il Ministero delle Finanze, non guidato da criteri razionali nei suoi programmi di riduzione delle spese, falciò le assegnazioni per i servizi statistici e, adducendo la gravità della situazione del bilancio, impedì l'effettuazione del censimento del 1891, interrompendo così la serie decennale dei censimenti generali della popolazione (che erano stati effettuati nel 1861, 1871 e 1881). La Direzione Generale fu privata del personale più preparato, che era stato acquisito e formato nel ventennio precedente, e le burocrazie dei vari Ministeri riuscirono anche a strapparle, a poco a poco, le statistiche concernenti le materie gestite dalle loro amministrazioni e a costituire propri uffici di statistica. Bodio, costretto ad abbandonare i suoi progetti, tentò invano di impedire la dissoluzione di quanto aveva faticosamente creato, ma, nel 1898, finì col lasciare la Direzione Generale della Statistica. E da allora la statistica pubblica rapidamente decadde. La sua attività si ridusse all'esecuzione dei censimenti della popolazione del 1901, 1911 e 1921, alle statistiche demografiche, alla compilazione dell'Annuario Statistico e ad altre poche statistiche, che venivano diffuse con molto ritardo e senza continuità e regolarità.

Lo stato di decadenza della statistica pubblica italiana fu oggetto di varie descrizioni assai puntuali. Ad esempio, Francesco Saverio Nitti, nel 1907, elencò dettagliatamente i guasti della statistica pubblica dell'epoca, facendo ricorso, nella chiara esposizione del suo pensiero, anche al suo ben noto pungente sarcasmo: «... *vi é ormai un ufficio non solo male organizzato, ma che funziona estrema-*

*mente male ... la verità è che in Italia la statistica non esiste ... le pubblicazioni dell'ufficio di statistica sono brutte; in compenso sono rare; questo è il solo vantaggio che abbiamo ...»* <sup>(6)</sup>. Nel 1910 Giovanni Montemartini affermò che la statistica pubblica era in preda a «*procedimenti di dissolvimento*» <sup>(7)</sup> e nel 1911 Nitti, diventato Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio ribadì: «*La condizione della statistica è veramente penosa*» <sup>(8)</sup>. Nel 1921 Francesco Coletti scrisse che la statistica ufficiale era la «*Cenerentola*» dell'Amministrazione pubblica <sup>(9)</sup> e nel 1922 Giorgio Mortara definì l'Ufficio Centrale «*il cadavere castrato e mutilato di quella che fu la Direzione Generale della Statistica*» <sup>(10)</sup>. Scrisse successivamente Corrado Gini: «*Nel 1923, l'Ufficio Centrale di Statistica non aveva più che una ventina di impiegati di ruolo, e tutta la sua attività si limitava alla compilazione, su schemi antiquati, delle consuete statistiche demografiche, che venivano pubblicate con gran ritardo, e alla preparazione intermittente dell'Annuario Statistico ... Di questi gravi inconvenienti si fece interprete autorevole, ma inascoltato, il Consiglio Superiore di Statistica, vanamente invocando solleciti e radicali provvedimenti*» <sup>(11)</sup>.

#### 4. – La riforma dei servizi statistici negli anni venti.

Nel dicembre 1923, a poco più di un anno dalla presa del potere da parte dei fascisti, furono emessi tre decreti con i quali si sarebbe

<sup>(6)</sup> F. S. NITTI, Interpellanza al Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Camera dei Deputati, *Discussioni*, XXII Legislatura, I sessione 1904-1907, tornata del 20 maggio 1907, v. X, p. 14.411-14.412.

<sup>(7)</sup> G. MONTEMARTINI, Atti del Consiglio Superiore di Statistica, p. 110-111.

<sup>(8)</sup> F. S. NITTI, Discorso al Parlamento, Camera dei Deputati, *Discussioni*, XXII Legislatura, I sessione 1909-1913, tornata del 13 maggio 1911, v. XII, p. 13.980.

<sup>(9)</sup> G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo - Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 10, Roma (1988), Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, p. 196.

<sup>(10)</sup> G. MORTARA, Statistica ufficiale e politica economica, *Problemi italiani*, n. 15 (1922).

<sup>(11)</sup> C. GINI, L'Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia (1932), *Barometro Economico*, n. 34 (anno IV, n. 1), p. 54.

dovuto mettere ordine nel servizio statistico pubblico italiano. Due erano i motivi dell'urgenza: da una parte vi era la situazione di degrado assai grave che il Governo non poteva non affrontare; dall'altra Mussolini nutriva un vivo interesse per la conoscenza della realtà tramite la statistica e, in particolare, essendo veramente ossessionato dal calo della natalità, sentiva sempre l'esigenza di conoscere i dati sull'andamento della popolazione (figure 4 e 5).

Con i provvedimenti del 1923 si tentò di sanare la situazione ma non si raggiunse affatto lo scopo perché essi miglioravano alcuni ele-

IL PRESIDENTE  
DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI

25-11-28 *[Signature]*  
Lui

1

dal 1921 - dopo dell'ultimo censimento effettuato nel  
1927, la popolazione dell'Italia è ~~passata~~  
aumentata di milioni: 22.777.221 abitanti, passando  
da milioni 38.755.576 a milioni  
41.532.797.  
Di questi ~~non~~ i residenti nel territorio nazionale  
sono 40.599.000.  
7

Figura 4. - Appunto di Mussolini sulla variazione dell'ammontare della popolazione italiana dal 1921 al 1927 (Archivio Centrale dello Stato, Carte delle cassette di zinco, Autografi del Duce, scatola 7, f. 6.4.13).

Natalità e mortalità  
nel Comune di Predappio -

1

Nel Comune di Predappio Marina ins. nel 1927 nas. / tot. 252 pari al 31,33 per mille.  
 Tot. mor. / ins. / tot. 117 pari al 14,54 per mille.  
 Il coefficiente di natalità è molto alto, mentre quello di mortalità è minimo.  
 La popolazione legale del Comune è di 8042 abitanti.

Figura 5. - Appunto di Mussolini sulla natalità e mortalità di Predappio, suo paese natale (Archivio Centrale dello Stato, Carte delle cassette di zinco, Autografi del Duce, scatola 7, f. 6.4.7).

menti del quadro ma lasciavano sostanzialmente immutato l'impianto generale del sistema statistico. Venivano risolti importanti problemi — quali il segreto statistico, l'obbligatorietà delle risposte, l'obbligatorietà del parere del Consiglio Superiore di Statistica sui programmi e sullo svolgimento dei lavori statistici delle Amministrazioni statali — ma non erano affrontati i problemi essenziali — quali l'impossibilità del Consiglio Superiore di esercitare i suoi poteri e la collocazione dell'Ufficio Centrale di Statistica. Infatti questo fu posto nel Ministero dell'Economia Nazionale e non alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come aveva sommessamente suggerito il Consiglio Superiore di Statistica. Per questo organo consultivo, infatti, la statistica ufficiale, essendo un servizio generale e comune a tutte le altre attività dello Stato, alla quale le

Amministrazioni pubbliche erano tenute a dare la loro collaborazione, doveva essere collocata al di fuori e al di sopra di tutti i Ministeri ed avere una conveniente autonomia che ne favorisse le iniziative ed il funzionamento.

La soluzione, che il Consiglio Superiore di Statistica aveva suggerito e che non era stata accolta nel 1923, fu alla base della legge del 1926 che sancì la nascita dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT). L'Istituto fu posto alle dipendenze del Capo del Governo, Primo Ministro, ma fu dotato di personalità giuridica e di gestione autonoma. L'ambigua forma giuridica data all'Istituto, che si basava contemporaneamente sia sul modello statale sia su modelli diversi da quello statale, creava un soggetto pubblico diverso dallo Stato, ma con poteri estesi — come quelli dello Stato — a tutto il territorio nazionale <sup>(12)</sup>.

La legge del 1926, nonostante l'attributo «Centrale» dato all'Istituto, non voleva concentrare tutte le rilevazioni statistiche nell'ente, ma costituiva una soluzione intermedia tra la tendenza decentratrice e quella accentratrice delle rilevazioni statistiche, tendenze che si manifestavano, e ancora oggi si manifestano, nelle diverse nazioni.

L'errore macroscopico della legge fu quello di far sovrintendere il Consiglio Superiore all'Istituto Centrale ossia di mettere a capo dell'Istituto non una persona ma un organo collegiale. Questo errore però non influì sul funzionamento dell'Istituto perché fu compensato con la determinazione di far presiedere da Corrado Gini l'organo collegiale che avrebbe dovuto guidare l'ISTAT (figura 6). Infatti la statura scientifica di Gini, la sua personalità autoritaria, la chiarezza di idee che lo contraddistingueva e la sua precedente attività davano la garanzia che egli avrebbe profuso tutte le sue energie e la sua intelligenza nel dare impulso alle attività del nuovo ente e nella sua conduzione. E Gini seppe guidare con mano ferma il neonato

<sup>(12)</sup> La creazione dell'ISTAT non fu un caso isolato in quanto dal 1922 al 1940 furono istituiti ben 260 enti pubblici mediante i quali il legislatore fascista cercò la soluzione dei problemi di funzionamento dell'apparato burocratico dello Stato al di fuori di esso, creando centri di potere pubblico distinti dai Ministeri e collocandoli addirittura ai di fuori dell'amministrazione statale in senso stretto.

Istituto dirigendolo di fatto e sostituendosi praticamente al Consiglio Superiore.

Alle lacune e ai difetti della legge del 1926 fu posto rimedio con un decreto legge del 1929 i cui elementi essenziali furono: l'accentramento nell'Istituto di tutti i servizi statistici ossia l'allargamento del campo di competenze dell'Istituto; l'ampliamento dei compiti dell'Istituto; l'accentuazione della dipendenza dell'Istituto dal Capo del Governo; l'affidamento della conduzione dell'Istituto ad una persona, il Presidente (Gini fu nominato Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica).

L'accentramento dei servizi statistici nell'Istituto Centrale, che costituì la novità più importante della normativa del 1929, originava



Figura 6. – Corrado Gini (1926-1932), primo Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica, l'innovatore della statistica pubblica italiana.

dalla constatazione che le singole amministrazioni consideravano le statistiche essenzialmente in funzione dell'utilità che da esse poteva derivare all'amministrazione stessa e perciò esse non si preoccupavano né di perfezionarle, né di collegarle con quelle di altre branche dell'economia e della finanza, né di finalizzarle all'interesse generale. Inoltre, poiché incombevano sulle singole amministrazioni gravosi compiti istituzionali, esse trascuravano i servizi statistici e quindi li organizzavano in modo primitivo e non si curavano dei loro bassi rendimenti. Per di più, a causa dell'insufficiente preparazione specifica e della scarsa attrezzatura dei servizi centrali di statistica, venivano scaricati sugli organi periferici compiti di elaborazione, di classificazione e di sintesi dei dati, che esorbitavano dalle loro competenze e che risultavano ad essi particolarmente gravosi. Ne conseguivano difformità di criteri di rilevazione e di elaborazione ed imperfezioni, non facilmente correggibili. Oltre che ad eliminare queste difficoltà, l'accentramento avrebbe consentito al Governo di possedere una rapida documentazione statistica, tecnicamente corretta ed attendibile, di tutte le attività della Nazione e di poterle quindi coordinare strettamente sulla base dei dati statistici. Questi scopi si sarebbero potuti conseguire solo se un organo centrale, specializzato e modernamente attrezzato, avesse emanato direttive unitarie, avesse imposto uguali metodi di elaborazione, di spoglio e di pubblicazione ed avesse effettuato controlli uniformi. L'accentramento, utilizzando al massimo il tecnicismo statistico dell'Istituto Centrale, avrebbe permesso di realizzare continui perfezionamenti, di approfondire le analisi statistiche, di elevare i rendimenti del lavoro, di diminuire sensibilmente i costi, di evitare dispersione di energie e, infine, di ridurre al minimo le duplicazioni delle indagini condotte da enti centrali diversi.

Se da un lato la creazione dell'ISTAT, veniva a soddisfare l'esigenza di conoscenza di Mussolini, dall'altro la centralità dell'Istituto, i suoi poteri e i privilegi ad esso conferiti avrebbero potuto avvantaggiare il regime fascista che avrebbe potuto così disporre di un'unica e valida fonte di informazione. Questa, infatti, poteva essere controllata e indirizzata assai più agevolmente che

nel caso in cui le informazioni statistiche fossero state prodotte da una serie articolata e variegata di enti.

Il principale difetto costituzionale del sistema introdotto nel 1929 derivava dall'enorme sproporzione fra i compiti, che erano attribuiti all'Istituto Centrale di Statistica, e l'autorità che gli era stata conferita. L'Istituto mancava infatti di ogni potere per esercitare le funzioni che gli erano affidate nei riguardi dei servizi statistici delle altre amministrazioni pubbliche.

## **5. – La seconda fase dell'esistenza della statistica pubblica.**

La seconda fase dell'esistenza della statistica ufficiale italiana può essere individuata col periodo in cui la statistica pubblica fu sostanzialmente retta dalle norme che erano state introdotte nel 1926 e nel 1929 e la cui efficacia è cessata nel 1989 quando è stato costituito il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) ed è stato riorganizzato l'Istituto Centrale. La durata di questa seconda fase è stata quindi all'incirca uguale a quella della prima, che si estese per 65 anni. Però in essa si possono distinguere chiaramente due periodi: quello del regime fascista, terminato con la seconda guerra mondiale, e il periodo successivo che ebbe inizio con la ricostruzione dell'Italia e, insieme, della statistica pubblica italiana.

Il primo periodo è dominato dalla figura di Corrado Gini che, assunta di fatto nel 1926 la presidenza dell'Istituto Centrale di Statistica, in brevissimo tempo dotò l'ISTAT di strutture e di un gruppo di collaboratori competenti e motivati e fece così recuperare all'Istituto i ritardi, che si erano accumulati in tanti anni di inattività e stasi. Gini dette vita, nei cinque soli anni di conduzione dell'ISTAT, a moltissime nuove, importanti e articolate iniziative che fecero rifiorire la statistica pubblica italiana. Egli riuscì quindi nell'impresa, ritenuta quasi impossibile, di realizzare in brevissimo tempo ciò che aveva fatto Bodio. Nel decennio che seguì la fine della presidenza di Gini, l'Istituto si dedicò soprattutto a rafforzare e a portare a compimento le innovazioni introdotte da Gini, consolidando la fama che gli aveva fatto raggiungere l'insigne statistico: l'ISTAT eseguì infatti un gran numero di rilevazioni, molte in prosecuzione delle indagini avviate

nel periodo precedente o impostate in quel periodo, altre condotte secondo i criteri e le modalità stabiliti nel corso della presidenza Gini, ed alcune, infine, del tutto nuove.

Tutti i settori della vita nazionale, quello demografico, quello sociale e il campo economico, furono oggetto di indagini statistiche condotte ad ampio raggio e in profondità al fine di fornire gli elementi di base per l'analisi dello sviluppo della società italiana, considerata in tutti i suoi molteplici aspetti.

Buona parte dell'attività di rilevazione e di elaborazione dell'Istituto Centrale, di quel periodo, fu dedicata alle operazioni di censimento e, in particolare, a quelle dei censimenti demografici. Si dovettero terminare anzitutto le elaborazioni, che erano andate molto a rilento, della rilevazione censuaria della popolazione del 1921.

Fu effettuato e portato a termine il censimento demografico del 1931, per il quale si operò *«in profondità sul piano organizzativo, tracciando un binario lungo il quale si sarebbe proseguito alle successive scadenze: il robusto impianto centrale per la guida e il coordinamento degli uffici periferici a vari livelli, l'esteso apparato di ispezioni, i vari sistemi di controllo, l'istituzione di flussi di responsabilità discendenti e ascendenti, il decentramento parziale della codificazione per lo sveltimento dei lavori, la puntigliosa revisione dopo ogni fase di elaborazione, la documentazione offerta sulla frequenza di errori di vario tipo, il riesame critico finale che si conclude con proposte per le analoghe operazioni future ci riservano ancora oggi qualche lezione»* <sup>(13)</sup>. Furono utilizzate anche per la prima volta le macchine per lo spoglio meccanografico (figure 7 e 8). Molte furono le altre novità importanti di quel censimento: l'inserimento del quesito sul ramo di attività economica, che veniva ad integrare le classificazioni professionali, l'indagine sulla fecondità e quella campionaria rappresentativa sulle abitazioni.

Soltanto cinque anni dopo il censimento del 1931 ebbe luogo, nel 1936, un altro censimento della popolazione perché Mussolini aveva

<sup>(13)</sup> B. COLOMBO, Le statistiche demografiche, *Atti del 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia, Roma, 17-19 giugno 1981*, Annali di Statistica, anno 110, serie IX, vol. 1, p. 22.

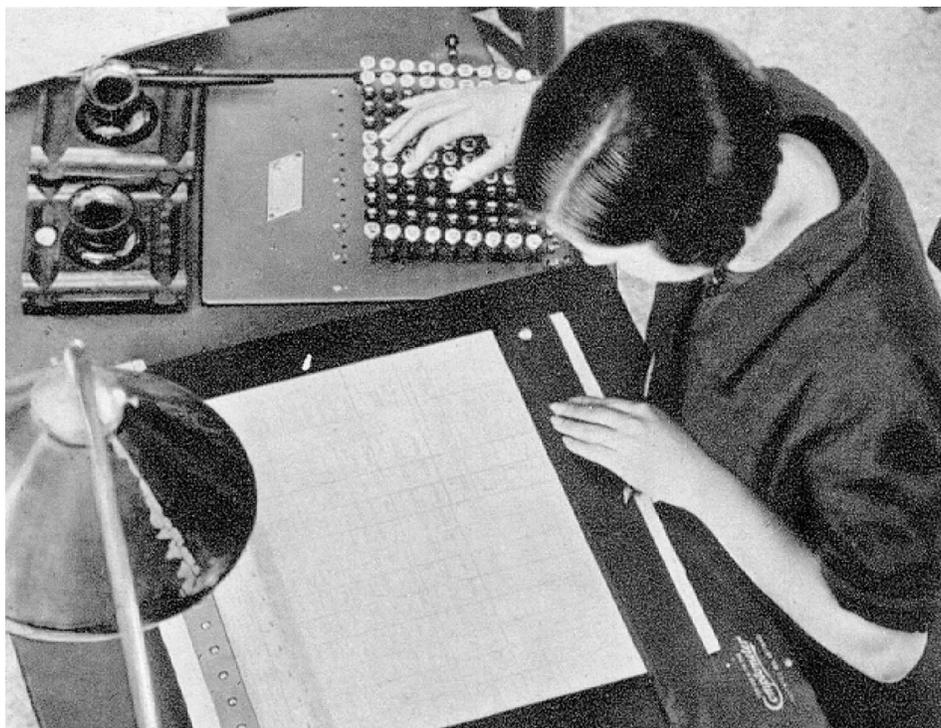


Figura 7. – Una comptometrista dell'ISTAT al lavoro (primi anni trenta).

voluto dimezzare il periodo intercensuale, che prima era di dieci anni, per avere ogni cinque anni un nuovo quadro delle forze demografiche del Paese. Successivamente furono compiuti anche tutti gli atti preparatori del censimento della popolazione del 1941, che però non fu eseguito a causa degli eventi bellici.

Nel 1930 furono svolti i tre primi censimenti dell'agricoltura (delle aziende agricole, della popolazione agricola e del bestiame); nel 1927 fu effettuato il censimento degli esercizi industriali e commerciali, che costituì un primo quadro della struttura produttiva italiana dell'epoca. Ad esso seguì il censimento industriale e commerciale del 1937-1940, che voleva acquisire, nelle grandi linee e nei dettagli, nel complesso e per i singoli settori, sia gli elementi della struttura e dell'attrezzatura industriale sia la produzione, reale e potenziale, dell'industria italiana. Fu iniziata e portata a compimento, per la pri-



Figura 8. – Addette alla perforazione emccanica delle cartoline statistiche nell'apposito salone dell'ISTAT (primi anni trenta).

ma volta in Italia, la compilazione di un catasto agrario completo, mentre fu eseguito solo parzialmente il catasto forestale.

Le statistiche demografiche, e in particolare quelle del movimento della popolazione, costituiscono la documentazione dell'evoluzione della compagine demografica del Paese attraverso il tempo e quindi erano di grande interesse per Mussolini. Perciò, proseguendo l'opera dell'antica Direzione Generale della Statistica, l'Istituto Centrale continuò a provvedere, con larghezza di mezzi e apportando notevoli miglioramenti, alla raccolta ed alla elaborazione delle notizie concernenti le due componenti del movimento demografico, la componente naturale (matrimoni, nascite e morti) e quella sociale (migrazioni). Anche i perfezionamenti apportati alle statistiche delle cause di morte furono continui e di notevole portata. Il miglioramento del materiale rilevato consentì anche elaborazioni più raffinate tanto

che la qualità delle statistiche demografiche dell'epoca è considerata ancora oggi ottima: «*All'epoca nessun Paese al mondo offriva una documentazione demografica altrettanto ricca di informazioni a livello nazionale, equilibrata nei dettagli territoriali, regolare e tempestiva nelle varie pubblicazioni annuali: si trattasse di nascite, di morti, di matrimoni, di spostamenti di popolazione interni o internazionali nessuno nell'insieme produceva di meglio delle nostre collane*» (14).

Nel campo dei fenomeni sociali, non tutti i settori furono oggetto, in quel periodo, della medesima attenzione da parte dell'ISTAT. La statistica giudiziaria fu trasferita all'Istituto dal Ministero di Grazia e Giustizia soltanto nel 1938, e da allora il servizio della statistica giudiziaria dell'Istituto iniziò a funzionare regolarmente in tutte le sue sezioni: penale, criminale, civile, commerciale, minorile, notarile, istituti di prevenzione e pena. Le statistiche dell'istruzione proseguirono l'esperienza delle rilevazioni condotte con sistematicità sulle attività delle scuole di ogni tipo e grado fin dai tempi della Direzione Generale della Statistica: seguendo una programmazione, stabilita nel 1927, furono svolte, ad intervalli regolari, tre grandi inchieste statistiche sull'istruzione elementare, media e universitaria. Nel campo delle statistiche culturali furono effettuate indagini sulla produzione librerie, sull'attività delle biblioteche, sulla proprietà intellettuale, sulla cinematografia e sulla radiofonia. Le statistiche del turismo e quelle dei trasporti e degli incidenti stradali erano elaborate da enti diversi dall'ISTAT, che però forniva ad essi la sua assistenza tecnica. Ebbero però uno sviluppo relativamente modesto, nell'ambito dell'Istituto, le statistiche sanitarie, le statistiche del lavoro, quelle salariali e le statistiche sportive.

L'ISTAT dedicò anche molte delle sue energie alle statistiche economiche.

Prima della creazione dell'Istituto Centrale, la statistica italiana era stata caratterizzata da rilevazioni della produzione agricola e di quella industriale che, essendo lacunose e disorganiche, avevano impedito la costruzione di numeri indici che sintetizzassero l'andamen-

(14) B. COLOMBO, op. cit., 1981, p. 20.

to delle due produzioni. L'Istituto provvide perciò immediatamente ad effettuare rilevazioni dirette dei dati della produzione agricola e di alcune produzioni industriali e ad elaborare sia un indice della produzione agricola sia i principali indici elementari dell'attività industriale e un indice mensile della produzione industriale.

L'ISTAT si trovò in una situazione analoga anche per i numeri indici dei prezzi. Prima della sua creazione, infatti, i prezzi all'ingrosso erano rilevati, senza direttive unitarie, dalle Camere di commercio e quindi preoccupazione prioritaria dell'ISTAT fu quella di omogeneizzare le modalità di rilevazione dei prezzi all'ingrosso. Nel 1933 fu compiuta la prima grande rilevazione sistematica dei prezzi all'ingrosso per un complesso notevole di merci. Ad essa seguirono rilevazioni periodiche dei prezzi all'ingrosso praticati nei principali mercati le quali consentirono di pubblicare dal 1934 in poi, con cadenza mensile, un indice nazionale dei prezzi all'ingrosso. Anche nel campo dei prezzi al minuto non preesistevano alla creazione dell'ISTAT rilevazioni di qualche mole. Nel 1927 fu affidato all'Istituto l'incarico di promuovere la formazione degli indici del costo della vita e, conseguentemente, quello di eseguire le rilevazioni dei prezzi al minuto. L'Istituto provvide immediatamente a tale rilevazione che assunse, in breve tempo, forma definitiva e carattere sistematico. Per la costruzione dell'indice del costo della vita fu fatto riferimento al presumibile bilancio delle spese domestiche di una famiglia operaia di composizione prestabilita. Accanto a queste rilevazioni ed elaborazioni di numeri indici furono condotte indagini sistematiche sui consumi alimentari della popolazione; furono effettuate anche rilevazioni dei prezzi al produttore dei principali prodotti agricoli, in base alle quali si costruirono i numeri indici dei prezzi dei prodotti venduti e acquistati dagli agricoltori.

Le statistiche del commercio con l'estero furono trasferite dal Ministero delle Finanze all'ISTAT soltanto nel 1935 e, da allora, l'Istituto si dedicò con impegno alle statistiche delle importazioni e delle esportazioni, alla rilevazione delle giacenze e degli stocks ed all'elaborazione degli indici di quantità e di valore del movimento con l'estero dei prodotti importati ed esportati, con particolare riguardo ai prodotti che interessavano l'agricoltura.

Forti ostacoli l'Istituto Centrale incontrò nella compilazione delle statistiche nel vasto e delicato settore delle statistiche bancarie e delle statistiche del mercato monetario, perché la Banca d'Italia non volle mai passare all'ISTAT le sue competenze in questi campi. Ciò indusse l'Istituto a condurre, nel 1935, in proprio e senza la collaborazione della Banca d'Italia, una grande indagine sulla situazione delle principali voci di bilancio della quasi totalità degli Istituti bancari del Paese e quindi a produrre una rassegna senza precedenti delle condizioni finanziarie del settore bancario italiano.

Nel campo assicurativo, l'ISTAT non manifestò molta attenzione alle statistiche delle assicurazioni private e, se mostrò maggiore interesse per quelle delle assicurazioni sociali, non ottenne però per esse risultati di rilievo.

Un'importante testimonianza dell'attività dell'ISTAT è costituita dalle pubblicazioni prodotte e dalla loro mole. Fu proseguita, ma dandole rigorosa continuità ed accrescendone le informazioni, la tradizionale pubblicazione *dell'Annuario statistico italiano*, a cui fu affiancato, subito dopo la creazione dell'Istituto, il *Compendio statistico*, che consiste in una sintesi delle principali informazioni contenute nell'Annuario, e che ha costituito per l'Istituto, fino ai giorni nostri, un vero successo editoriale. Fu anche proseguita la pubblicazione dei volumi tradizionalmente editi dalla statistica italiana, riguardanti il *Movimento della popolazione* e la *Statistica delle cause di morte*, che furono notevolmente ampliati. L'ISTAT pubblicò, per ogni censimento, i fascicoli provinciali e i relativi volumi, vari *Annuari*, dedicati a particolari settori, tre Bollettini mensili (il *Bollettino mensile di statistica*, il *Bollettino dei prezzi*, il *Bollettino mensile di statistica agraria e forestale*), e rassegne quindicinali tra le quali il *Notiziario demografico* e il *Foglio di informazioni quindicinali sulle vicende stagionali e sullo stato delle culture*. Grande successo riscossero l'*Atlante statistico italiano* e il *Dizionario dei Comuni del Regno*, che superava, per abbondanza di dati e per precisione di notizie, gli analoghi dizionari pubblicati in precedenza. Uscì inoltre un grande numero di volumi degli *Annali di statistica* che seguitavano ad accogliere memorie di notevole interesse scientifico.

Varie furono le difficoltà che l'ISTAT incontrò nel suo cammino. La più importante, fu, nel periodo iniziale, quella dello spazio di cui l'Istituto poteva disporre. Il problema fu risolto radicalmente da Mussolini che fece costruire in poco tempo un edificio idoneo (per l'epoca, ma che ancora oggi ospita la Presidenza, le direzioni generali e parte dei servizi dell'Istituto) proprio accanto al palazzo del Viminale, dove allora aveva il suo ufficio il Capo del Governo (figura 9).

Ma le principali difficoltà riguardavano proprio i tre capisaldi delle riforme: la dipendenza dell'Istituto dal Capo del Governo, l'autonomia gestionale dell'Istituto stesso e la concentrazione dei servizi statistici.

Le prime due caratteristiche innovative dell'Istituto, la dipendenza diretta dal Capo del Governo e la gestione autonoma, sconvolsero la tradizione burocratica e crearono tanti ostacoli all'Istituto nei suoi

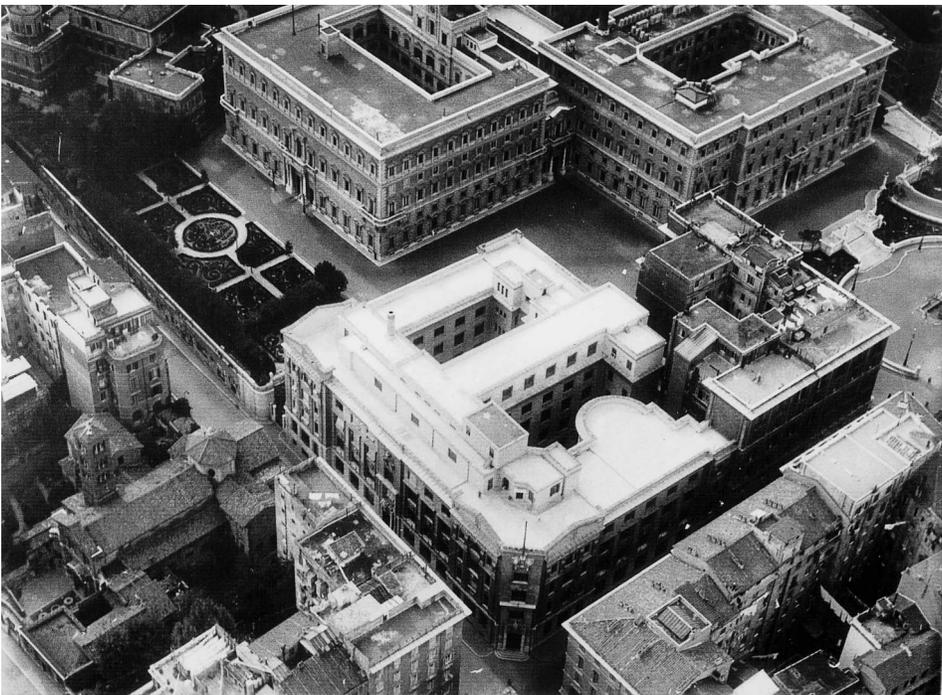


Figura 9. – Veduta aerea degli edifici dell'Istituto Centrale di Statistica (al centro) e del Viminale (in alto).

primi anni di vita. La dipendenza diretta ed esclusiva, dell'Istituto dal Capo del Governo ribaltò la posizione della statistica nella scala dei valori della burocrazia italiana: la statistica pubblica, un tempo «Cenerentola» dei servizi statali e fatta peregrinare da un Ministero all'altro, e in ognuno di essi considerata un'appendice, trascurata e messa ai margini, si trovò ai vertici della gerarchia statale. Infatti la dipendenza diretta ed esclusiva dal Capo del Governo sanciva che l'attività statistica era sì al servizio di tutti ma era anche al di sopra di tutti. E ciò portò ad incomprensioni generalizzate che affiorarono soprattutto nei rapporti con l'ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ufficio che aveva goduto fino ad allora della prerogativa di dipendere direttamente ed esclusivamente dal Capo del Governo e che non si peritò di frapporre non pochi intralci all'attività dell'ISTAT. Ma la burocrazia avversò soprattutto l'autonomia gestionale dell'Istituto il quale, pur svolgendo funzioni statali era svincolato dalla normativa burocratico-finanziaria dello Stato; in prima fila a condurre le ostilità contro l'Istituto fu il Ministero delle Finanze.

Ma anche la concentrazione dei servizi statistici nell'ISTAT fu ostacolata dalle altre amministrazioni statali perché esse:

- si mostravano refrattarie a comprendere le finalità dell'Istituto e le sue necessità per svolgere i suoi compiti istituzionali;
- temevano che l'Istituto volesse invadere la loro competenza e modificare sia le relazioni di dipendenza dei loro organi periferici sia i rapporti disciplinari col personale delle rispettive Amministrazioni assegnato ai lavori dell'Istituto;
- non potevano adattarsi all'idea di doversi spogliare delle funzioni di rilevazione e di elaborazione dei dati, che fino ad allora avevano effettuato, obiettando che soltanto ogni singola Amministrazione poteva essere arbitra di giudicare della convenienza di certe rilevazioni statistiche e che, d'altra parte, la delicatezza di talune materie doveva esigere la più scrupolosa riservatezza, cosicché la conoscenza dei dati doveva essere interdetta a chiunque fosse estraneo allo specifico servizio.

Alle Amministrazioni statali, che opponevano resistenza alla concentrazione, si aggiungevano anche le Aziende autonome di Stato (Poste e Telegrafi, Ferrovie, Monopoli), che non si ritenevano vinco-

late alle disposizioni del decreto legge del 1929. E sia le une che le altre vinsero praticamente la partita perché, se prima dell'entrata in vigore del decreto legge del 1929 erano stati trasferiti all'Istituto Centrale i servizi delle statistiche agrarie, del catasto agrario e di quello forestale, tra il 1929 e il 1943 passarono all'Istituto solamente le statistiche dell'emigrazione, le statistiche del lavoro italiano all'estero, quelle del commercio con l'estero, le statistiche della navigazione e il servizio delle statistiche giudiziarie. Perciò il principale pilastro su cui si era basata la riforma del 1929 fu reso inefficace dalla burocrazia contro il cui potere non tentò di cimentarsi neppure il Capo del Governo, che la concentrazione aveva voluto.

Lo stato di guerra provocò una riduzione dell'attività dell'ISTAT, a causa della diminuzione del personale, impegnato in attività belliche, e della difficoltà di collegamenti.

Dopo l'armistizio dell'8 settembre, 1943, sotto la repubblica di Salò, l'Istituto fu praticamente dissolto perché buona parte del personale e quasi tutte le attrezzature furono trasferiti al nord (prima a Venezia e poi a Menaggio), dove però non fu esplicata alcuna attività statistica.

Nel frattempo, al sud, il Governo del Regno d'Italia tentò di ricostruire la statistica pubblica italiana e, subito dopo l'entrata delle truppe alleate a Roma, dispose che l'Istituto Centrale di Statistica avrebbe dovuto iniziare di nuovo le sue attività il 13 giugno 1944. Sorse allora l'esigenza di trovare un uomo adatto a dirigere l'Istituto e ad avviarne la ricostruzione; la scelta cadde su Benedetto Barberi un ex dirigente dell'ISTAT, di indubbio valore scientifico (laureato in matematica e fisica nel 1929, libero docente in statistica nel 1935), che alla fine del 1943 si era dimesso dall'Istituto per non trasferirsi al nord (figura 10). Aveva quindi la preparazione tecnica, l'esperienza, la competenza e le qualità morali per assolvere il compito che gli veniva affidato. Ma aveva anche temperamento, spirito critico e doti di fantasia tali da fare presagire che il suo operato avrebbe conseguito grandi risultati. Egli mostrò immediatamente le sue capacità di organizzatore perché, subito dopo la fine della guerra, avviò il complesso e difficile lavoro di riassetto dell'amministrazione, a cominciare dal recupero dell'attrezzatura meccanografica e



Figura 10. – Benedetto Barberi (1901-1976), l'artefice della ricostruzione della statistica pubblica italiana dopo la seconda guerra mondiale.

degli altri mezzi tecnici di funzionamento. Con l'appoggio della Commissione alleata di controllo, quest'opera poté essere compiuta nel giro di pochi mesi, tanto che nell'autunno 1945 l'Istituto aveva, si può dire, ritrovato il normale assetto. Le competenze che erano state acquisite e l'esperienza conseguita prima della catastrofe consentirono all'Istituto di riallacciare anche le fila della propria rete di informazione e di sopperire alla carenza di altre Amministrazioni ed enti con nuove iniziative.

All'inizio del 1946, Barberi fu nominato Direttore Generale dell'Istituto Centrale di Statistica. Così con un atto formale gli venivano attribuiti i poteri che di fatto già deteneva e che avrebbe esercitato in modo assoluto, ma illuminato, ancora per diversi anni. Egli riuscì in poco tempo a portare a compimento la ricostruzione della statistica pubblica italiana. Infatti, durante la sua direzione dell'ISTAT, furono sviluppate e perfezionate tutte le statistiche ufficiali correnti ed amministrative, furono promosse nuove rilevazioni nel campo economico e furono introdotte ed applicate le più moderne tecniche e metodologie (come i metodi campionari nelle rilevazioni demografiche, sociali ed agrarie, le tavole input-output, ecc). All'impulso innovatore di Barberi si deve la costruzione di un sistema di statistiche economiche e sociali che poneva, un'altra volta, la statistica ufficiale italiana all'avanguardia tra le nazioni europee e la portava quindi a livelli paragonabili a quelli che essa aveva raggiunto ai tempi di Bodio e di Gini. Come gli altri due costruttori della statistica ufficiale italiana, anche Barberi dovette però lasciare la direzione della statistica ufficiale (nel 1963) e dedicarsi alla ricerca e all'insegnamento.

A Barberi si deve l'introduzione, nei primi anni cinquanta, dei conti economici nazionali che entrarono a far parte dei compiti dell'ISTAT principalmente per consentire all'Italia di ottenere aiuti da parte dei vincitori della guerra. Questi, infatti avevano stabilito che avrebbero assegnato aiuti soltanto a quei paesi che avessero presentato piani di ricostruzione e di sviluppo basati sulla metodologia, allora nuova, dei conti economici nazionali. «*La via italiana, che aveva privilegiato gli stocks invece che i flussi, concentrandosi sul calcolo della ricchezza invece che su quello del reddito, dovette quindi essere malvolentieri abbandonata*»<sup>(15)</sup>. Uno dei primi lavori portato a termine dall'ISTAT dopo la sua ricostruzione fu proprio il calcolo del reddito nazionale e delle sue varie componenti. Da allora il sistema di conti economici nazionali e territoriali è stato sempre più perfezionato ed adeguato sia ai mutamenti dell'articolazione territo-

<sup>(15)</sup> M. DE CECCO, *Tre episodi nella vita dell'ISTAT*, Celebrazione del settantesimo anniversario della fondazione dell'Istituto Nazionale di Statistica, Roma (1996), ISTAT, p. 5.

riale dei pubblici poteri sia alla posizione del Paese nella Comunità europea. I conti economici, integrati con matrici intersettoriali e con i flussi finanziari costituiscono da allora un quadro ampio e articolato dell'economia del Paese.

Di pari passo con lo sviluppo economico crebbe la domanda di dati statistici da utilizzare da parte del potere pubblico per gli interventi in campo economico. Tra le realizzazioni più significative di statistiche in materia economica, oltre ai conti economici nazionali, vanno segnalati:

- i censimenti industriali e commerciali, che si sono tenuti, con esatta periodicità decennale, negli anni 1951, 1961, 1971 e 1981, e i censimenti dell'agricoltura realizzati nel 1961, 1970 e 1980;

- l'indagine campionaria sulle forze di lavoro, iniziata nel 1952, e dal 1958 proseguita con cadenza trimestrale, che fu la prima in Europa e a cui si sono ispirati diversi Paesi europei;

- la rilevazione dei dati utili per il calcolo del valore aggiunto delle imprese industriali, commerciali e dei trasporti, avviata nel 1953 (e assunta poi a modello nell'impostazione di un'analogha indagine armonizzata fra i Paesi della Comunità);

- l'indagine sugli ordinativi e sul fatturato nell'industria;

- le rilevazioni di statistica agraria, su basi estimative, avviate subito dopo la guerra e fondate su un valido supporto metodologico e tecnico, alle quali si sono aggiunte indagini campionarie condotte sulle aziende agricole;

- l'ampliamento della rilevazione mensile della produzione industriale e il perfezionamento del relativo indice;

- il perfezionamento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e quella dell'indice dei prezzi all'ingrosso;

- l'indagine sui bilanci delle famiglie, avviata negli anni cinquanta e proseguita con periodicità pluriennale negli anni sessanta, che consente di studiare il comportamento economico delle famiglie mediante l'analisi dei legami intercorrenti fra reddito-consumi-risparmio e le caratteristiche sociali dei nuclei famigliari e dei loro componenti;

- la rilevazione statistica del commercio con l'estero, che rappre-

sentata l'indagine più onerosa per l'ISTAT sia in termini di modelli che di dati.

I censimenti demografici postbellici si sono svolti con regolarità ogni dieci anni dal 1951 in poi e sono stati sempre abbinati ai censimenti generali delle abitazioni. Il loro nucleo è rimasto intatto rispetto al 1931 sia per i caratteri demografici sia per quelli professionali, ma la loro peculiarità è consistita nelle analisi territoriali condotte a livello comunale. Nel 1961 è stata ripetuta, dopo trenta anni dalla prima, la rilevazione sulla fecondità della donna.

Vennero effettuate anche alcune indagini speciali come quella sulle letture, quella sulle condizioni di vita, quella sulla morbosità e quella sulle condizioni igieniche e sanitarie della popolazione, l'indagine sulle vacanze e quella sulla salute degli italiani. Queste indagini però furono eseguite con modalità e cadenze diverse e affidate a diverse strutture dell'ISTAT e perciò alla fine degli anni ottanta si decise di unificare queste indagini in un'unica grande inchiesta, denominata *Indagine multiscope sulle famiglie*, che prevedeva la ripetizione di un'indagine annuale generale ed una serie di indagini tematiche di approfondimento distribuite su un periodo pluriennale, in modo da effettuare tutte le indagini almeno una volta nel periodo.

Le rilevazioni e le elaborazioni condotte dall'Istituto Centrale di Statistica hanno fatto continui progressi e da esse si sono ottenuti risultati che hanno costituito elementi di informazione assai validi e comparabili, come qualità e quantità, a quelli dei Paesi più sviluppati.

## 6. – Il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

La terza fase della statistica pubblica italiana ha avuto inizio alla fine degli anni ottanta con la creazione del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Fino ad allora l'attività statistica pubblica aveva seguito ad essere regolata dalle norme degli anni venti e quindi è dovuto passare quasi mezzo secolo, dalla fine della seconda guerra mondiale, prima che le disposizioni normative sul servizio statistico pubblico italiano si adeguassero ai radicali cambiamenti che il ripristino della democrazia e l'introduzione

dell'assetto regionale avevano prodotto sulle istituzioni italiane ed anche sull'attività statistica ufficiale.

Molti tentativi di riforma furono avviati nei decenni successivi al termine della guerra, ma nessuno di essi arrivò al traguardo. Nel 1988, finalmente, il Parlamento ha delegato il Governo ad effettuare la ristrutturazione degli enti e degli organismi pubblici di informazione statistica, dettando anche i principi e i criteri direttivi della riforma. Il Governo, l'anno successivo, ha fissato le nuove norme che dovevano soddisfare al meglio le esigenze informative di tutti gli attori della società nazionale e realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale. La nuova normativa ha trasformato radicalmente la struttura organizzativa e operativa della statistica ufficiale italiana, riformando le attività di rilevazione, elaborazione, analisi, diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica.

È stato ristrutturato ovviamente anche l'Istituto Centrale di Statistica che, pur mantenendo la sua sigla originaria ISTAT, ha ricevuto la nuova denominazione di «Istituto Nazionale di Statistica»<sup>(16)</sup>. L'Istituto, infatti, è stato considerato non più il servizio centrale della statistica pubblica ma è stato collocato in un sistema, il SISTAN, in cui l'ISTAT è stato affiancato da una molteplicità di uffici statistici inseriti in enti pubblici che, nell'ambito della loro attività, producono anche dati di interesse generale e sono quindi in possesso di numerose e importanti informazioni di natura amministrativa utilizzabili per scopi statistici. Tutti gli uffici di statistica, che costituiscono il SISTAN, sono chiamati ad un ruolo attivo sia nell'esecuzione di alcune fasi del processo di acquisizione e di elaborazione dei dati per le statistiche di rilievo nazionale sia nella produzione delle informazioni di interesse proprio o settoriale.

Appartengono al Sistema Statistico Nazionale, oltre all'ISTAT, gli uffici di statistica centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato, delle Amministrazioni ed Aziende autonome, delle Regioni e

<sup>(16)</sup> Lo stesso cambiamento di denominazione fu effettuato nel 1943 dal Governo della Repubblica di Salò.

delle Province autonome, delle Province, e dei Comuni, singoli o associati, e delle unità sanitarie locali; gli uffici di statistica delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e quelli di molti altri organismi pubblici. Mentre con la creazione del SISTAN, tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, tutte le Aziende autonome e tutte le Regioni sono state obbligate ad istituire uffici di statistica, posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT, a ciascuno degli altri organismi pubblici è stata data la possibilità di costituire un ufficio di statistica in base all'importanza delle attività svolte da esso ai fini della informazione statistica nazionale e in base alle esigenze di completamento del sistema informativo nazionale. Per far superare le difficoltà derivanti dalla modesta dimensione dei Comuni piccoli e medi la normativa ha previsto la possibilità di ricorrere a forme associative o consortili fra Comuni, contigui o almeno prossimi, ispirate a criteri di integrazione informatica e di funzionalità.

La rete, costituita dagli uffici di statistica, è assai capillare, dato che gli uffici del SISTAN sono attualmente oltre 3280. La rete però non è completa perché non vi fanno parte alcuni enti di fondamentale importanza: primo fra tutti la Banca d'Italia che, come si è rilevato, fin dalla fondazione dell'ISTAT ha sempre preteso di svolgere in piena autonomia la sua attività statistica. Però un ampliamento della rete è stato reso possibile di recente da nuove norme che prevedono la possibilità che entrino a fare parte del SISTAN anche i soggetti privati che svolgono funzioni o servizi di interesse pubblico. Con queste norme si è risolto anche il problema della permanenza nel Sistema di quegli enti, già pubblici, che sono divenuti o diventeranno privati per il processo di privatizzazione in atto.

Un sistema così complesso come il SISTAN può funzionare soltanto in base ad una programmazione e in presenza di un coordinamento tecnico ed organizzativo: lo strumento di programmazione è il Programma Statistico Nazionale che viene predisposto dall'ISTAT, al quale è affidato anche il compito di coordinare gli uffici che fanno parte del Sistema e di dare ad essi assistenza tecnica.

Il Sistema Statistico Nazionale è un modello organizzativo forse troppo avanzato per un Paese in cui le Amministrazioni pubbliche ancora non vogliono rinunciare alla loro autonomia decisionale. In-

vero, la dipendenza funzionale degli uffici di statistica dall'ISTAT non è sufficiente a garantire la piena rispondenza dell'azione degli uffici alle esigenze del Sistema, dato che essi sono strutturalmente inseriti nelle loro rispettive organizzazioni e posti perciò alle dipendenze dei relativi organi di vertice. Ciò implica che l'ISTAT trovi difficoltà nel coordinare efficacemente l'attività degli uffici di statistica situati nei vari enti aderenti al Sistema, ossia nell'imporre che tutti seguano le medesime metodologie, che tutti eseguano le indagini stabilite nel Programma Statistico Nazionale e che siano pubblicati, come dati statistici degli uffici inseriti nel Sistema, soltanto quelli frutto di indagini stabilite dal Programma e passati al vaglio degli organi centrali dell'ISTAT.

Inoltre il ruolo attribuito dalla riforma del 1989 alle Regioni e agli enti locali non è ritenuto oggi più sufficiente da questi organismi. Invero le Regioni e gli altri enti, richiamandosi, da un lato, al carattere pluralistico dell'ordinamento istituzionale italiano e al processo di decentramento in atto dell'attività di governo e, dall'altro, alla funzione primaria, che ha la statistica per il governo della cosa pubblica, chiedono una ristrutturazione dell'organizzazione della statistica ufficiale per poter disporre delle informazioni necessarie per esercitare le funzioni istituzionali. Una nuova riforma dovrebbe consentire che ciò avvenga ai diversi livelli istituzionali e che gli enti, che esercitano la funzione statistica, possano godere di autonomia tecnico-scientifica, pur essendo soggetti a forti vincoli di cooperazione e in solido responsabili e garanti delle metodologie utilizzate e dei risultati conseguiti. La riforma dovrebbe configurare un sistema statistico nazionale articolato come un'organizzazione di sistemi statistici facenti capo alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni, alle autonomie locali e funzionali e ad altri soggetti che gestiscono informazioni statistiche di interesse pubblico. La direzione e il coordinamento dei sistemi statistici spetterebbero agli uffici di statistica, fra i quali avverrebbe l'interscambio dei dati. All'ISTAT dovrebbe essere riconosciuta una posizione di maggiore indipendenza rispetto all'esecutivo ed una più accentuata autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria.

Ma vi saranno da risolvere anche problemi di carattere non istitu-

zionale: problemi tecnologici legati all'interconnessione dei sistemi informativi, che potrà costituire una risorsa importante e le cui potenzialità non sono state ancora esplorate a fondo; problemi metodologici derivanti dall'integrazione delle fonti e dalla costruzione di sistemi informativi che implicheranno individuazione di standard, validazione dei dati, ecc.; problemi finanziari, perché se, da un lato, la cooperazione e la ripartizione dei compiti può consentire di moltiplicare i risultati che vengono conseguiti con le risorse attuali, dall'altro dovranno essere predisposte risorse aggiuntive affinché la funzione statistica divenga sostegno dei processi di riforma in corso nel Paese.

Dopo soli 12 anni dall'emanazione del decreto istitutivo del SISTAN, sembra perciò che i tempi siano già maturi per una sua revisione che dia maggiore slancio al Sistema.

## **7. – La terza fase dell'esistenza della statistica pubblica.**

La creazione del SISTAN, almeno nei primi anni di vita del nuovo sistema, non ha recato variazioni essenziali nell'acquisizione dei dati e nell'elaborazione dei dati raccolti. Pertanto l'ISTAT ha proseguito nelle sue consuete attività ed ha prodotto le già consolidate statistiche: nel 1990 si è svolto il 4° censimento generale dell'agricoltura — e nel 2000 si è tenuto il 5° — e nel 1991 sono stati effettuati il 13° censimento generale della popolazione, in concomitanza col censimento generale delle abitazioni, e il 7° censimento generale dell'industria e dei servizi. Attività centrale della statistica pubblica è stata poi l'organizzazione del 14° censimento della popolazione e dell'8° censimento dell'industria e dei servizi che dovranno essere realizzati nel 2001 con il coinvolgimento di tutti i soggetti del SISTAN, in particolare di quelli locali.

Una speciale attenzione è stata dedicata all'arricchimento del patrimonio di rilevazioni e studi sulla società italiana, ed alle statistiche sull'ambiente che stanno diventando sempre più complete e sistematiche.

Ha ricevuto un notevole potenziamento l'indagine multiscopo sulle famiglie di cui si sono conclusi i primi cicli, che hanno fornito una grande messe di dati sui comportamenti e sugli atteggiamenti delle famiglie

italiane. L'indagine generale annuale, «Aspetti della vita quotidiana», raccoglie informazioni su molti elementi della vita della famiglia e dei suoi individui; hanno avuto invece una cadenza prima quadriennale e poi quinquennale le quattro indagini tematiche di approfondimento (sulla salute, sul tempo libero e la cultura, sulla sicurezza dei cittadini e i fatti delittuosi subiti da persone e famiglie, sulla famiglia e i soggetti sociali). Un'altra indagine sulle condizioni di vita delle famiglie e dei loro componenti è il Panel europeo sulle famiglie che è condotto, a partire dal 1994 e con cadenza annuale, nei diversi paesi dell'Unione Europea (l'Italia ha iniziato l'indagine nel 1995). Il Panel ha lo scopo di seguire la dinamica dei comportamenti e dei cambiamenti sia a livello familiare che individuale e per questo l'indagine consiste nel seguire ed intervistare le stesse famiglie e gli stessi individui.

Un'altra innovazione di rilievo per la statistica ufficiale e per la collettività italiane è l'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA), che è stato realizzato anche in Italia sulla base del regolamento della Comunità Europea del 1993. Il progetto è potuto decollare grazie allo sviluppo del SISTAN che ha favorito la collaborazione fra i diversi enti del Sistema, agevolandoli nell'organizzazione dei loro dati amministrativi e nel reciproco scambio di dati. ASIA ha recuperato le informazioni statistiche di base dai dati rilevati in occasione del censimento generale dell'industria e dei servizi del 1991, che sono stati aggiornati utilizzando le informazioni contenute negli archivi amministrativi informatizzati di vari enti<sup>(17)</sup>, le notizie provenienti dagli archivi di enti pubblici e privati che svolgono attività in settori ben delimitati<sup>(18)</sup> e, infine, le informazioni fornite da tutte le indagini statistiche che l'ISTAT effettua sulle imprese<sup>(19)</sup>.

<sup>(17)</sup> L'archivio dell'ISTAT relativo alle imprese di maggiore dimensione, l'Anagrafe tributaria del Ministero delle Finanze, gli archivi dei datori di lavoro dell'INPS e dell'INAIL, il registro delle imprese delle Camere di commercio, gli archivi delle utenze affari dell'Enel e della Telecom ecc.

<sup>(18)</sup> L'ANIA per gli Istituti assicurativi, il Ministero dell'Industria per la grande distribuzione commerciale, il Ministero dei Trasporti per le autorizzazioni al trasporto merci, l'ABI per gli Istituti di credito ecc.

<sup>(19)</sup> Il sistema dei conti delle imprese, l'indagine sul prodotto lordo delle piccole imprese, le indagini sul settore dei servizi, l'indagine campionaria sul commercio interno, le indagini congiunturali ecc.

ASIA consentirà di produrre informazioni analitiche, ma ben organizzate, con maggiore frequenza, tempestività e dettaglio territoriale. L'importante e articolato strumento informativo-statistico sulle imprese sarà messo a disposizione del governo, dei cittadini e degli studiosi, che potranno così fruire di un migliore servizio statistico senza oneri aggiuntivi. Dalla realizzazione del nuovo archivio le stesse amministrazioni fornitrici dei dati potranno ottenere un indubbio vantaggio per migliorare i dati contenuti nei propri archivi. ASIA presenterà perciò, da un lato, grandi vantaggi in termini di efficacia, di efficienza e di economicità e, dall'altro costituirà un elemento fondamentale della costruzione di un sistema integrato di statistiche economiche.

L'archivio Statistico delle Imprese Attive richiede però una frequente messa a punto delle informazioni in esso contenute e la convalida del suo patrimonio informativo perché la realtà economica evolve ormai con una rapidità tale da far sì che si debbano seguire in modo continuativo le modificazioni del tessuto produttivo, delle caratteristiche delle imprese, del loro posizionamento sui mercati, ecc. La banca dati, relativa a oltre 3.500.000 imprese, va quindi aggiornata con cadenza al massimo annuale.

Per controllare la validità e completezza del primo impianto dell'Archivio e per fornire al Paese ed agli organismi comunitari informazioni aggiornate sul sistema delle imprese, il censimento dell'industria e dei servizi, finora condotto con cadenza decennale, è stato indetto nel 1996, a soli cinque anni di distanza da quello precedente. Esso rappresenta il primo caso di aggiornamento quinquennale della base informativa censuaria delle imprese e costituisce una vera e propria rivoluzione del modo di concepire e realizzare l'operazione censuaria. Il censimento intermedio si è svolto in due fasi. La prima, riguardante la costruzione dell'universo delle imprese, ha utilizzato la piattaforma delle informazioni contenute in ASIA e di questo archivio ha integrato le notizie in esso già immesse e ne ha valutato la completezza e la capacità informativa, verificando la correttezza e la qualità dei dati, a cominciare dai caratteri identificativi e strutturali delle imprese (attività economica, localizzazione, forma giuridica, numero di addetti, ecc.). La seconda fase, è consistita nell'approfon-

dimento di particolari aspetti strutturali del sistema produttivo (come, ad es. l'organizzazione produttiva e il funzionamento delle imprese, la presenza sui mercati, ecc.).

## 8. – Statistica e matematica.

Dall'itinerario, tracciato molto sinteticamente, percorso dalla statistica ufficiale italiana nei suoi 140 anni di vita, appaiono chiaramente i problemi che si sono dovuti affrontare e superare, e talvolta lasciare irrisolti, per organizzare al meglio i servizi statistici. Questi problemi hanno riguardato in prevalenza l'organizzazione della rilevazione dei dati e della loro elaborazione.

La fase della rilevazione dei dati può richiedere l'ausilio «*delle singole scienze nei cui domini particolari essa [la statistica] opera: la demografia, l'economia, la sociologia, la psicologia, la biologia, la fisica, l'agraria e così via*»<sup>(20)</sup> e, nel caso delle rilevazioni campionarie, anche quello della matematica. Il materiale di documentazione raccolto deve essere poi elaborato ed è nelle elaborazioni che la statistica ha come sussidio principale lo strumento matematico. Però l'utilizzo della matematica, pur se massiccio da parte di una scienza, non può far rientrare tale scienza nell'ambito della matematica (si pensi alla fisica e al grande uso che fa della matematica). E neppure ciò può accadere se una scienza possiede un settore comune con la matematica, come avviene per la statistica matematica che è oggetto di studio sia della statistica sia della matematica. Si può quindi concludere che la statistica non può essere considerata una «*branca delle matematiche applicate, ma deve conservare quel carattere di scienza autonoma, che le ha dato la tradizione migliore degli statistici italiani*»<sup>(21)</sup>. Perciò lo statistico è «*diverso dal matematico: diverso, non superiore e nemmeno inferiore nel vasto dominio dell'attività scientifica, nel quale ciascuno è più specificamente signore dei propri limiti*»<sup>(22)</sup>.

<sup>(20)</sup> V. CASTELLANO, Statistica e matematica, *Atti della XVIII Riunione scientifica della Società Italiana di Statistica*, 1959, p. 25.

<sup>(21)</sup> V. CASTELLANO, op. cit., 1959, p. 25.

<sup>(22)</sup> V. CASTELLANO, op. cit., 1959, p. 15.

Una volta che si è convenuto sulla differenza esistente fra la statistica e la matematica e, ovviamente, fra lo statistico e il matematico, è da evidenziare che con troppa frequenza gli statistici e i matematici hanno ritenuto superfluo il reciproco confronto con conseguenti incomprensioni da ambo le parti. È invece necessario e auspicabile che si instauri uno stretto rapporto di cooperazione fra matematici e statistici, a cominciare dal campo della ricerca scientifica e fino all'approccio di problemi pratici. Da un forte legame di collaborazione organica nel campo teorico e in quello applicativo conseguiranno importanti benefici sia per lo sviluppo della matematica sia per il progresso della statistica.

#### BIBLIOGRAFIA

- AUTORI VARI, *Statistica ufficiale e storia d'Italia - Gli «Annali di Statistica» dal 1871 al 1997*, Annali di Statistica, Anno 129, Serie X, Vol. 21, Roma (2000), Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Atti del Convegno sull'informazione statistica in Italia — Roma, 28-29 Maggio 1971*, Annali di Statistica, Anno 129, Serie X, Vol. 21, Roma (1971), Istituto Centrale di Statistica.
- ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Atti del Convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali — Roma, 11-12 giugno 1986*, Annali di Statistica, Anno 110, Serie IX, Vol. 1, Roma (1981), Istituto Centrale di Statistica.
- ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Atti del 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia — Roma, 17-19 giugno 1986*, Annali di Statistica, Anno 116, Serie IX, Vol. 7, Roma (1987), Istituto Centrale di Statistica.
- GIORNALE DEL SISTAN, nn. 1-16, Roma (1996-2001), Sistema Statistico Nazionale.
- G. LETI, *L'ISTAT e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, Annali di Statistica, Anno 125, Serie X, Vol. 8, Roma (1996), Sistema Statistico Nazionale - Istituto Nazionale di Statistica, 1996.

Giuseppe Leti, Dipartimento di Statistica, Probabilità e Statistiche Applicate  
Università degli Studi di Roma «La Sapienza»  
Piazzale Aldo Moro, 5 - 00185 Roma