

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Note di Lavoro

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Giovanni Favero

I servizi statistici ufficiali
in Italia dall'Unità alla
Repubblica: strategie di
organizzazione interna e
pertinenza dell'informazione
prodotta



I servizi statistici ufficiali in Italia dall'Unità alla Repubblica: strategie di organizzazione interna e pertinenza dell'informazione prodotta

Giovanni Favero

Università di Venezia

Abstract

Il saggio prende in esame l'evoluzione della statistica ufficiale nell'Italia liberale e fascista, concentrando l'attenzione sulle strategie adottate per rispondere a una crescente domanda pubblica e privata di dati quantitativi. Essenziale appare da questo punto di vista il problema della pertinenza dell'informazione prodotta rispetto al potere statale, ma anche a un'opinione pubblica di studiosi e di operatori economici. A fasi di forte centralizzazione e conseguente ristrutturazione dei servizi statistici si succedono peraltro periodi in cui appare preferibile affidare all'apparato centrale un più limitato ruolo di coordinamento di uffici diffusi all'interno dei diversi rami dell'amministrazione ministeriale e locale.

Il saggio è stato presentato al convegno quadriennale della Società degli Storici dell'Economia *Tra vecchi e nuovi equilibri economici: domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea*, Torino, 12-13 novembre 2004, di cui sono in corso di pubblicazione gli atti.

Parole Chiave

servizi statistici, Italia, organizzazione interna, pertinenza, governance

Codici JEL

N730, N740, N430, N440

Giovanni Favero

Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia

Cannaregio 873, Fondamenta S.Giobbe
30121 Venezia - Italia

Telefono: (+39)041 2349165

Fax: (+39)041 2349176

e-mail: gfavero@unive.it

Le Note di Lavoro (oppure EV o QD) sono pubblicate a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. Le Note di Lavoro (oppure EV o QD) vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso.

Le Note di Lavoro
del Dipartimento di Scienze
Economiche sono scaricabili
all'indirizzo: www.dse.unive.it/WP
Per contatti: wp.dse@unive.it

Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta San Giobbe
30121 Venezia Italia
Fax: +39 041 2349210

I servizi statistici ufficiali in Italia dall'Unità alla Repubblica: strategie di organizzazione interna e pertinenza dell'informazione prodotta

1. Questo contributo prende in esame l'evoluzione della statistica ufficiale in Italia dalla Direzione di statistica di Cesare Maestri e Luigi Bodio fino all'Istat di Corrado Gini e Alessandro Molinari, concentrando l'attenzione sulle strategie adottate per rispondere a una crescente domanda pubblica e privata di dati quantitativi.

Essenziale appare da questo punto di vista il problema della pertinenza dell'informazione prodotta rispetto al potere statale, ma anche a un'opinione pubblica di studiosi e di operatori economici il cui ruolo viene riconosciuto anche a livello di controllo dell'apparato statistico (con l'istituzione di appositi organi consultivi) e di progettazione delle indagini, sia pure in forme diverse a seconda del contesto politico e istituzionale.

Le strategie adottate per rispondere alle domande provenienti da referenti diversi influenzano in primo luogo l'organizzazione delle funzioni di rilevazione e di elaborazione del dato, la cui espansione è spesso condizionata da stretti vincoli di bilancio. L'analisi specifica delle forme di organizzazione del lavoro adottate nelle fasi di raccolta, revisione, elaborazione e pubblicazione consente di spiegare dall'interno scelte che di volta in volta assegnano alla statistica un ruolo diverso all'interno dell'amministrazione. A fasi di forte centralizzazione e conseguente ristrutturazione dei servizi statistici si succedono infatti periodi di crisi in cui appare preferibile affidare all'apparato centrale un più limitato ruolo di

coordinamento di uffici diffusi all'interno dei diversi rami dell'amministrazione ministeriale e locale.

Le innovazioni organizzative adottate possono in tali occasioni rivelarsi eccessivamente rigide, con inevitabili ricadute sull'affidabilità e sulla coerenza dell'informazione prodotta. Particolarmente interessanti risultano, da questo punto di vista, le modalità attraverso le quali l'apparato statistico reagisce a stimoli provenienti dalla domanda pubblica e privata ma mediati dal regime di *governance* istituzionale adottato di volta in volta.

2. Istituito nel 1862, all'indomani dell'Unità, l'Ufficio centrale di statistica nasce come divisione (solo in seguito diventerà Direzione generale) all'interno del Ministero di Agricoltura Industria e Commercio, e resterà fino al 1926 alle dipendenze di questo e dei ministeri in cui verrà scorporato in età giolittiana.

Affidato a Pietro Maestri, patriota milanese già autore di libelli statistici contro la dominazione austriaca negli anni del Risorgimento, l'Ufficio diede avvio sin da subito a numerose rilevazioni, mietendo alcuni successi nelle indagini demografiche e amministrative, ma anche esiti fallimentari, in particolare in campo economico¹. Le difficoltà non derivavano soltanto dalla presenza di realtà e strutture economiche profondamente disomogenee nelle diverse zone del paese, appena unificato, ma anche dalla necessità di fare ricorso, nelle fasi di raccolta e spoglio delle informazioni, a organi centrali e periferici – dalle Prefetture alle Camere di commercio – ai quali la Direzione stessa faticava ad imporre la propria autorità e l'utilizzo di metodi uniformi. La nomina, per breve tempo, di Maestri a Segretario generale del MAIC² appare intesa a risolvere con un provvedimento *ad personam* una situazione che, alla vigilia del secondo censimento generale della popolazione del Regno, appariva estremamente complessa.

¹ Vedi A. POLSI, *La 'statistica dell'industria manifattrice' del 1862*, in "Quaderni Storici", 15 (45), 1980, pp. 894-917.

² Ricordata in ISTAT, *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, cit., pp. 71-73.

La precoce scomparsa del Direttore della statistica, nel luglio 1871, rende però quella stessa situazione drammatica. Luigi Luzzatti, succedutogli alla carica di Segretario generale fin dal febbraio dello stesso anno, prende in mano la questione, dando avvio ad una globale riorganizzazione del servizio statistico, chiamando il giovane coetaneo Luigi Bodio a dirigerlo e occupandosi nel frattempo personalmente di dare esecuzione alle direttive preparate da Maestri per il censimento³. Luzzatti individuava nella Giunta consultiva di statistica l'organo più adatto a svolgere funzioni di coordinamento tra i diversi Ministeri e la Direzione di statistica, cui spettava il controllo scientifico di tutte le operazioni. L'autorità conferita alla Giunta⁴ avrebbe poi consentito di affrontare tutti i problemi relativi all'organizzazione interna e periferica del servizio e alla preparazione di nuove indagini, in particolare sulle condizioni economiche del nuovo Regno.

Nella concezione di Luzzatti, la statistica era innanzitutto strumento per calibrare gli interventi dello Stato in ambito sociale, in maniera tale da non interferire nell'autonomo sviluppo delle forze economiche, pur stimolandolo e indirizzandolo. Quella concezione sottintendeva una "necessaria corrispondenza fra benessere materiale e cognizione di variabili che non possono essere postulate e dedotte ma solo descritte e analizzate"⁵, e ben presto avrebbe trovato nel protezionismo e nelle grandi inchieste, quella industriale del 1870-74 e quella agraria dei primi anni '80, gli strumenti per tradursi in pratica amministrativa.

Ma la preferenza per le inchieste da parte dei teorici della "scienza dell'amministrazione"⁶ non esime la statistica dal fornire "fondamento

³ "Intanto ci vuole un certo tempo per preparare quel nuovo assetto amministrativo; e quest'anno sarò così assorbito nelle cure del censimento, che la statistica potrà essere curata poco o meno", scrive Luzzatti allo stesso Bodio il 18 novembre 1871, come da minuta della lettera conservata presso l'Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, Archivio Luzzatti, b. 6, fasc. "Luigi Bodio".

⁴ La GCS viene istituita con RD 25 febbraio 1872 n. 708. Di essa Bodio diventa Segretario nel giugno del 1872; in quanto tale, dal novembre dello stesso anno è incaricato di reggere la Direzione di statistica.

⁵ S. LANARO, *Nazione e lavoro*, cit., p. 184.

⁶ Fra i quali si distingue in questi anni Carlo Francesco Ferraris, allievo di Messedaglia, che dal 1878 tiene a Pavia la prima cattedra italiana di Scienza dell'amministrazione (vedi C.F. FERRARIS, *La scienza dell'amministrazione: oggetto, limiti e ufficio. Prolusione letta nella R. Università di Pavia il 2 aprile 1878*, in C.F. FERRARIS, *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Roma-Torino, Loescher, 1880, vol. I, pp. 1-41).

scientifico alla produzione legislativa”⁷. Con Bodio, la statistica ufficiale viene di fatto gradualmente assumendo funzioni in buona parte diverse da quelle che Luzzatti e i “socialisti della cattedra”, tutti appartenenti alla Destra storica, avevano in cuore di assegnarle. Gli sforzi della Direzione, in questo periodo, appaiono piuttosto intesi a “far riconoscere dalla stessa amministrazione il proprio ruolo non come faccia spuria della politica, ma come autentico potere burocratico”⁸. Di qui, la scelta di Luigi Bodio di trincerarsi dietro una prudenza interpretativa che esalta il ruolo tecnico della statistica.

Solo in seguito i rapporti con l’esecutivo si sarebbero fatti via via più stretti, perché essenziali per la messa in atto di un più deciso accentramento dei compiti statistici. Tra il 1882 e il 1887, sotto il governo di Francesco Crispi, viene infatti data sanzione legislativa⁹ agli obiettivi di coordinamento e centralizzazione delle funzioni statistiche coerentemente perseguiti dalla Direzione negli anni precedenti.

⁷ Vedi A. CARDINI, *La cultura della statistica*, cit., p. 2.

⁸ D. MARUCCO, *L’amministrazione della statistica*, cit., p. 24.

⁹ RD 11 febbraio 1882 n. 655, RD 18 maggio 1884 n. 2316, RD 9 gennaio 1887 n. 4311.

La scelta di Bodio di fare della Direzione di statistica un interlocutore privilegiato del Governo, alle cui dirette dipendenze egli auspicava che il servizio venisse essere collocato¹⁰, risale a questa fase e segnala anche un progressivo allontanamento della statistica ufficiale dal continuo, faticoso confronto con il dibattito politico in corso nel paese e nella stessa comunità scientifica. Certo, i legami personali ed il prestigio internazionale di Bodio garantiscono continuità nell'attenzione per il rigore metodologico delle elaborazioni sempre dimostrata dal Direttore della statistica. Ma l'evoluzione della statistica italiana nei decenni successivi fu fortemente condizionata da quella scelta, motivata da considerazioni legate alla necessità di rendere più efficace il processo di raccolta ed elaborazione dei dati, come vedremo subito.

3. Negli anni in cui Bodio assunse la direzione dell'ufficio statistico italiano, il principale problema appariva quello di ottenere informazioni affidabili ed omogenee dalle amministrazioni locali, cui erano affidati *in toto* i compiti di rilevazione e di spoglio. I dati raccolti nei censimenti decennali, o trascritti nei registri anagrafici, venivano elaborati e riepilogati dagli uffici comunali, che li trasmettevano quindi alle Prefetture, le quali a loro volta provvedevano a compilare tabelline riassuntive che inviavano alla *Direzione di statistica*. Erano troppi i passaggi intermedi per poter fare affidamento sui risultati infine ottenuti per l'intero Regno, troppo evidenti le manchevolezze nei dati trasmessi da alcuni Comuni e le difformità nei criteri utilizzati a livello locale.

La soluzione individuata dal nuovo direttore della statistica, e tenacemente posta in atto nei decenni successivi, era radicalmente centralistica: tutte le operazioni di spoglio, di verifica e di elaborazione dei dati dovevano essere effettuate dall'ufficio di statistica in Roma. Ai Comuni restava il compito di raccogliere le schede compilate dai capifamiglia in occasione del censimento e di tenere in ordine l'anagrafe; ma nulla di più.

¹⁰ Vedi D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., p. 65.

Conseguenza prevedibile di quella scelta, definitivamente realizzata negli anni '80, fu l'enorme aumento del carico di lavoro per gli impiegati della *Direzione di statistica*. L'assunzione di personale avventizio, di "manovali della statistica", addetti allo spoglio dei milioni di cartoline individuali che arrivavano da tutti gli angoli del Regno, avrebbe richiesto un adeguato e stabile aumento dei fondi di bilancio per il personale dell'ufficio, pena la paralisi. Stanziamenti vi furono invece, ma estemporanei, straordinari, utili solo per avviare, nell'illusoria prospettiva di un duraturo impegno finanziario del governo, un processo di centralizzazione che si sarebbe rivelato irreversibile.

Sebbene il potenziamento dei compiti e delle attribuzioni della *Direzione* fosse minato da simili tare strutturali, negli anni '80 dell'Ottocento la statistica italiana era all'avanguardia rispetto ad altri paesi europei ed al passo con i recenti progressi avvenuti negli Stati Uniti nella sperimentazione di procedure centralizzate ed uniformi per la gestione dei dati individuali.

Per risolvere il problema del personale, Bodio concepì anche la "possibilità di abbreviare le operazioni di spoglio mediante contatori meccanici". Già alla vigilia del censimento del 1881, aveva proposto l'utilizzo delle macchine classificatrici ideate da Luigi Perozzo, ingegnere dell'ufficio di statistica e suo stretto collaboratore; ma in quell'occasione il Parlamento decise di non finanziare la costruzione di simili congegni. Nella relazione programmatica presentata in vista dell'esecuzione del censimento del 1891, Bodio tornò sull'argomento, proponendo questa volta l'utilizzo della nuova macchina elettrica a schede perforate, completamente automatica, inventata da Herman Hollerith ed utilizzata negli Stati Uniti in occasione del censimento del 1890.

Soltanto nel 1901, però, si sarebbe potuta attuare una parziale meccanizzazione delle operazioni: il censimento del 1891, lungi dal diventare occasione per un ammodernamento organizzativo, non venne addirittura eseguito, interrompendo la successione decennale delle rilevazioni demografiche. La decisione del governo, motivata ufficialmente

con semplici ragioni di bilancio, fu seguita da un drastico ridimensionamento dei fondi attribuiti alla *Direzione*, che finì per incepparne definitivamente l'attività.

Si trattava di una scelta politica, frutto a prima vista di “inaudita leggerezza”, e come tale stigmatizzata in seguito; ma in un simile atteggiamento possiamo oggi leggere anche l’esito dei profondi mutamenti avvenuti nella cultura e nella concezione della politica propria di buona parte della classe dirigente dell’Italia liberale. Bodio aveva tirato dritto per la sua strada, senza rendersi conto che il clima stava mutando e che la sua fiducia nella buona volontà dell’esecutivo era mal riposta.

4. Nella seconda metà degli anni ’80, con l’avvento al potere di Francesco Crispi, le mutate esigenze della politica avevano condotto i funzionari della statistica a collaborare direttamente con l’esecutivo nella definizione di strategie politiche di ampio respiro, abbandonando l’autonomo ruolo scientifico rivendicato al servizio nel decennio precedente, in vista di una sua riorganizzazione funzionale alle nuove esigenze di gestione della società e dell’economia. Mutava quindi anche il ruolo attribuito alla statistica: alla “scienza dell’amministrazione” di Messedaglia e dei suoi allievi – che negli anni ’70 individuano, nello sviluppo di un apparato per la misurazione quantitativa dei fenomeni sociali, uno strumento di razionalizzazione del rapporto tra Stato e società – subentrava ora un “riformismo autoritario” che finisce per fare della statistica stessa uno strumento *per* l’amministrazione¹¹.

Ma le potenzialità innovative e le stesse possibilità di successo del programma di Crispi erano state sopravvalutate: le sintetiche relazioni ufficiose su questioni di immediata rilevanza politica, le indagini *ad hoc*, la costruzione di indici misuratori del movimento economico e sociale del paese erano più che sufficienti a soddisfare le esigenze conoscitive del riformismo crispino dei primi anni ‘90. Di qui i tagli di bilancio, giustificati dalla difficile situazione delle finanze pubbliche negli anni della crisi bancaria e creditizia, ma letali per la *Direzione*.

¹¹ Per una distinzione tra una scienza *dell*’amministrazione e una scienza *per* l’amministrazione, applicata alle controversie sulla statistica del periodo rivoluzionario, napoleonico e della Restaurazione (che peraltro costituiscono il diretto antecedente, attraverso Messedaglia, del dibattito tardo-ottocentesco), vedi F. Sofia, *Verso*

La crisi definitiva della statistica liberale fu quindi dovuta ad una progressiva caduta dell'interesse da parte della classe politica non tanto per la statistica *tout-court*, quanto per regolari rilevazioni condotte con criteri scientifici ed i cui risultati potessero assumere valore ufficiale e rilevanza pubblica.

Dopo la caduta di Crispi, sarebbe definitivamente prevalsa una teoria che riduceva al solo luogo giuridico, trasferito ed identificato nello Stato, il carattere diffusamente politico dell'originario progetto liberale. Era l'Italia di fine secolo, del "torniamo allo Statuto", in cui c'era sempre meno spazio per un servizio statistico dotato di mezzi adeguati ai compiti di informazione pubblica che gli erano stati attribuiti nei decenni precedenti. Da tempo, oramai, la statistica ufficiale appariva rinchiusa in uno sterile dialogo con il potere che, lungi dall'esaltarne l'autorità, sembrava contribuire a sottrarle fondi e personale. La sede istituzionale per un confronto tra le diverse esigenze della scienza statistica, della politica e dell'amministrazione, il CSS, era inattiva da ben più di un decennio.

Proprio nel 1898, l'anno dei moti di Milano e dei cannoni di Bava Beccaris, Bodio rassegnava le dimissioni da direttore della statistica. Nel contesto della reazione conservatrice degli ultimi anni del secolo era oramai evidente l'impossibilità di portare avanti un progetto di misurazione sociale i cui presupposti non erano più condivisi da una classe politica che sembrava aver optato per una soluzione esplicitamente autoritaria al problema del controllo dei conflitti, delle differenze e delle resistenze all'azione statale.

5. Ma l'apertura della nuova fase giolittiana nel primo decennio del '900 non comporta un rinnovamento del ruolo e dell'autorità attribuiti al servizio statistico, dopo il breve risveglio legato all'esecuzione del censimento del 1901. Mentre la Direzione vede progressivamente ridimensionati i propri compiti istituzionali, e con essi gli stanziamenti di

l'autonomia della scienza statistica: cultura e organizzazione fra Sette e Ottocento, "Quaderni di ricerca", Serie Ordinamento e amministrazione, 5, Roma, Istat, 1994.

bilancio, il personale, le serie che riesce a pubblicare, le diverse branche dell'amministrazione riprendono a compilare in proprio le statistiche di cui hanno bisogno, istituendo ben presto all'interno delle diverse direzioni veri e propri Uffici statistici.

Il pluralismo degli organi di rilevazione interni all'amministrazione appare nel 1910 un fenomeno così evidente da convincere il vecchio Luigi Luzzatti, che diventa presidente del Consiglio nel 1910, alla vigilia del nuovo censimento, a non tentare di contrastarlo, quanto piuttosto a scegliere una strategia di coordinamento delle statistiche ufficiali, in cui veniva di fatto sancito un ridimensionamento del ruolo della Direzione, mentre importanza centrale veniva attribuita alla funzione di garante scientifico esercitata dal CSS. In questa direzione va dunque l'intervento di riordino progettato da Luzzatti, che tuttavia abortisce.

Tra 1911 e 1912, Francesco Saverio Nitti avvia infatti un nuovo tentativo di riorganizzazione che di fatto rovescia i termini della soluzione tentata da Luzzatti solo un anno prima: favorevole ad una centralizzazione dei servizi statistici e diffidente nei confronti dell'azione degli organi consultivi, Nitti preferisce conferire direttamente al Ministro di Agricoltura Industria e Commercio la facoltà, che solo due anni prima era stata attribuita al CSS, di ingerirsi nei lavori statistici degli altri Ministeri.

Ma soprattutto Nitti procede ad accorpate la Direzione di statistica e l'Ufficio del lavoro in una sola Direzione generale, posta alle dipendenze di Giovanni Montemartini. Si tratta di una svolta notevole dal punto di vista della concezione dei compiti e del ruolo attribuito alla statistica ufficiale: "se la lettera del decreto diceva che l'Ufficio del lavoro era aggregato alla Direzione della statistica, in realtà era questa che era stata assorbita in quello"¹². Traspare chiaramente dalla decisione di Nitti e dal lavoro avviato nei due anni successivi da Montemartini, la centralità attribuita allo studio del mercato del lavoro come perno attorno al quale far ruotare la riorganizzazione dei compiti dei diversi uffici appena annessi alla Direzione.

La morte improvvisa di Montemartini, il 7 luglio 1913, non sembra inizialmente poter mettere in discussione “il fervore di opere” da lui suscitato in quella che è stata definita l’“estate di San Martino” della statistica italiana¹³. Tuttavia, fin dall’estate del 1914, l’impegno sembra scemare, in un clima di attesa indotto dallo scoppio della “guerra europea”, nella quale l’Italia è coinvolta soltanto l’anno successivo, ma che già fa sentire i suoi effetti sulla vita amministrativa del paese. Dopo il 24 maggio 1915, prevalgono le esigenze belliche: solo Carlo Francesco Ferraris, nell’ottobre del 1917, pochi giorni prima che le truppe austro-tedesche sfondino il fronte italiano a Caporetto per dilagare nella pianura veneta, osa chiedere al Governo di provvedere quanto prima alla riorganizzazione del servizio statistico, che dovrà dettare le norme per la rilevazione e l’elaborazione dei dati o preparare direttamente “il materiale di fatto per la risoluzione dei problemi del dopoguerra”¹⁴.

Un riordinamento complessivo del servizio, previsto da Luzzatti ancora in occasione del censimento del 1911, poi di fatto affidato da Nitti all’azione di Montemartini, infine ulteriormente prorogato a causa della guerra, appare al vecchio “intellettuale di Stato” più che mai urgente nel momento in cui il distacco della statistica dalla Direzione generale del lavoro e della previdenza¹⁵ retrocede l’Ufficio al rango di Divisione. Ma ancora nel novembre 1920, quando finalmente il CSS torna a riunirsi dopo sei anni di inattività, un voto del Consiglio in tal senso rimane inascoltato.

6. Nel lungo dopoguerra seguito al primo conflitto mondiale, la statistica ufficiale appare affondata in una crisi profonda. Il ritardo accumulato nelle pubblicazioni è solo uno dei sintomi di una situazione fattasi oramai insostenibile. Il riordinamento della Direzione di statistica viene finalmente attuato con RD 2 dicembre 1923 n. 2673, ma non appare sufficiente per le nuove esigenze di programmazione, di direzione e di

¹² Come sottolinea D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., p. 78.

¹³ Vedi D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., pp. 79-80.

¹⁴ Vedi Atti Parlamentari, Senato, XXIV legislatura, sess. 1913-1917, Documenti, n. 390-A.

controllo della vita demografica ed economica del paese proprie del regime fascista.

Per riaffermare anche in campo statistico il potere e l'autorità centralizzata dello Stato, Mussolini preferisce procedere alla "creazione di un organismo che accentr[i] il pubblico servizio della statistica e che [sia], come ogni altra istituzione del nuovo Stato, una emanazione dello stesso Governo"¹⁶. L'Istat nasce quindi come "istituto di Stato, dotato di personalità giuridica e di gestione autonoma e posto alle dipendenze dirette del Capo del Governo"¹⁷, secondo il modello proposto da Nitti fin da prima della guerra, che il fascismo utilizza ampiamente per isolare alcune funzioni strategiche dal ridimensionamento cui l'apparato statale viene contemporaneamente sottoposto con la riforma amministrativa voluta da De' Stefani.

La statistica assume per Mussolini un ruolo centrale nella fase della "svolta totalitaria" che investe direttamente non solo il quadro istituzionale, ma anche la politica monetaria, economica e demografica.

¹⁵ Disposta con Dlgt 29 aprile 1917 n. 679.

¹⁶ ISTAT, *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, cit., p. 143.

¹⁷ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., p. 187.

A sovrintendere all'azione dell'Istituto è inizialmente chiamato il CSS, completamente riformato, di cui è nominato Presidente Corrado Gini, studioso che per “la sua statura scientifica, la sua personalità autoritaria, la chiarezza di idee che lo contraddistingueva e la sua passata attività”¹⁸ appare adatto a dirigere l'Istituto in armonia con l'indirizzo che all'indagine statistica intendeva dare il Governo¹⁹. Nel 1929, con una successiva riforma²⁰, viene istituita la figura del Presidente dell'Istat, che assume in sé tutti i poteri direttivi prima attribuiti al CSS, dando sanzione legislativa all'autorità di fatto esercitata da Gini per tutti i primi tre anni di vita dell'Istituto.

In questa fase, il rapporto di fiducia tra Gini e Mussolini sembra salvaguardare in qualche modo il ruolo scientifico del nuovo Istituto: la sicura lealtà politica di Gini consentiva di ridurre le possibili distorsioni dovute all'entusiasmo o all'opportunismo politico di chi forniva dati eccessivamente ottimistici sugli effetti delle diverse “battaglie” (demografica, del grano, per la lira) intraprese dal fascismo.

Più tormentata risulta essere stata la scelta del Direttore generale, di nomina governativa: inizialmente, in attesa dell'espletamento delle formalità burocratiche relative all'istituzione del nuovo ente, le funzioni di direzione amministrativa vengono assunte dallo stesso Gini; passano poi, per breve tempo, nelle mani di Alberto Mancini; quindi in quelle di Santino Verratti. La riforma del 1929, infine, attribuisce al Presidente anche la proposta di nomina del Direttore: è Gini a volere con sé Alessandro Molinari, all'epoca capo dell'Ufficio studi e statistiche del Comune di Milano, che reggerà la carica di Direttore dell'Istat fino al 1943²¹.

¹⁸ G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., p. 108.

¹⁹ Secondo M.L. D'AUTILIA, *L'Istat tra amministrazione e politica*, cit., p. 6, e C. IPSEN, *Demografia totalitaria*, cit., pp. 102-116, Mussolini avverte come perfettamente consono con il proprio percorso culturale quello che è stato definito come il “sistema di correlazioni tra demografia, antropometria, eugenica e sociologia economica, istituite e rese affidabili ad una ad una – senza eccezioni – dalle ‘certezze’ epistemologiche racchiuse nel metodo statistico” (S. LANARO, *Nazione e lavoro*, cit., p. 45), che Gini aveva messo a punto.

²⁰ Promulgata con RDL 27 maggio 1929 n. 1285.

²¹ Vedi G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., p. 111.

7. L'azione dell'Istituto, per tutto il periodo precedente la seconda guerra mondiale, appare travagliata dal problema che già ha attanagliato la Direzione di statistica: il coordinamento e l'accentramento dei compiti statistici esercitati da altre amministrazioni. L'Istat si ritrova infatti costretto a servirsi, per la raccolta, lo spoglio ed in alcuni casi per l'elaborazione dei dati, di organi di altre amministrazioni. Di qui le carenze, talvolta l'inaffidabilità di alcune delle pubblicazioni ufficiali redatte sulla base di materiali la cui rilevazione viene eseguita con criteri e modalità sui quali l'Istituto non è in grado di esercitare un controllo.

La riorganizzazione della statistica ufficiale attuata nel 1926 affidava ancora al CSS funzioni di "coordinamento", mantenendo in vita i servizi statistici cresciuti nei decenni precedenti all'interno dei Ministeri, ma affidando al Consiglio e all'Istat la funzione di imporre nella redazione delle statistiche criteri metodologicamente uniformi e corretti. Dopo il 1929 Gini va oltre, combattendo attivamente ogni iniziativa esterna all'Istat in campo statistico, e premendo sul governo per una progressiva centralizzazione delle funzioni statistiche, che la legge di riforma del 1929 auspicava, pur senza indicarne i tempi e gli strumenti.

Questo atteggiamento incontra la strenua resistenza dei poteri autonomi cresciuti all'interno dell'apparato statale, che giocavano sulla capacità di mediare tra culture amministrative di fatto comunicanti: la diretta conoscenza dei meccanismi burocratici consentiva agli impiegati dei servizi statistici ministeriali di ricavare informazioni significative da documenti ufficiali redatti seguendo i criteri più diversi, che restavano inintelligibili per gli statistici dell'Istat. Di fatto, il tentativo di centralizzazione non ebbe successo, come vedremo subito. Va detto però che Gini seppe porre le basi per una soluzione del problema in una prospettiva più lunga, ottenendo l'imposizione per legge dell'assunzione di personale specializzato in tutti gli uffici statistici dell'amministrazione nel 1930.

Le continue polemiche con altre amministrazioni spingono Gini ad appoggiarsi sempre più all'autorità del Capo del Governo, che dovrebbe

intervenire direttamente per imporre il controllo tecnico dell'Istat sull'attività statistica svolta dai Ministeri, e per scongiurare i tagli al bilancio chiesti dal Ministero delle Finanze. Ma le pressioni esercitate da Gini costringono molto probabilmente Mussolini a sbilanciarsi in promesse che non può mantenere, e scavalcano in continuazione la Presidenza del Consiglio, il cui rappresentate all'interno del CSS si oppone alle prese di posizione del Presidente dell'Istat.

Nella sessione del CSS del 21 dicembre 1931 Gini arriva ad accusare Mussolini, fra le righe, di non esercitare di fatto i pieni poteri sui Ministeri, che continuano ad ostacolare l'azione dell'Istituto²². Una simile denuncia pubblica non può essere tollerata dal Duce, che l'8 febbraio 1932 impone le dimissioni al Presidente.

A sostituirlo viene chiamato Franco Savorgnan, certamente più remissivo del predecessore nei rapporti con le altre amministrazioni: di fatto, il processo di centralizzazione, che aveva faticosamente ottenuto qualche successo, si arresta. Il nuovo Presidente lascia le più importanti decisioni sul funzionamento dell'Istituto al Direttore generale, Molinari, il quale diventa di fatto il vero interlocutore del Governo, tanto che “quasi sempre su tutte le richieste avanzate o a Savorgnan o all'Istituto di Statistica [è] scritto in basso dal Segretario di Mussolini: *'telefonato a Molinari'*”²³.

8. Gradualmente, già a partire dal 1930, Molinari introduce nuovi regolamenti interni, avviando una riorganizzazione in senso tayloristico e una sempre più spinta meccanizzazione delle procedure di trattamento dei dati. Uno studio sull'organizzazione del lavoro all'interno dell'Istat, voluto da Boldrini e attuato da Dino Vampa nel 1940²⁴, ben dimostra il livello di parcellizzazione delle mansioni raggiunto nel corso degli anni '30.

²² La relazione di Gini è ampiamente riportata in G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., pp. 150-151.

²³ G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., p. 564.

²⁴ Vedi gli *Atti del CSS: sessione ordinaria 14-15 dicembre 1932*, cit., pp. 73-76, e D. Vampa, “Studio sui rendimenti individuali di alcune categorie di impiegati”, *Annali di Statistica*, VII, 4 (1939), pp. 229-295.

Nel corso del decennio, l'attività dell'Istituto si concentra sempre più sui censimenti (a quello industriale del 1927 seguono quello della popolazione e dell'agricoltura del 1931, un nuovo censimento demografico nel 1936, il censimento industriale del 1937-40). La necessità di svolgere in tempi rapidi un enorme lavoro di classificazione, revisione ed elaborazione delle schede di censimento porta a una notevole crescita del personale assunto a contratto, che di fatto costituisce una minaccia per la stabilità dell'organico.

Rovesciando la tradizionale impostazione seguita dall'Istat, nel 1933, quando nuovi tagli di bilancio si profilano all'orizzonte, Molinari introduce un nuovo ruolo interno, assumendo in pianta stabile molti degli impiegati a tempo determinato che svolgevano funzioni essenziali per il normale funzionamento del servizio.

Nel 1934, la guerra d'Etiopia e l'avvio della politica autarchica impongono notevoli restrizioni all'attività e alle pubblicazioni dell'Istat, che tuttavia costituiscono anche occasione per una riorganizzazione interna che vede istituire un Ufficio permanente del censimento, un Ufficio autonomo per il personale e un rafforzamento della Direzione generale con la fusione tra l'Ufficio studi e quello per le statistiche economiche.

Quest'ultimo provvedimento appare sintomatico di una maggiore attenzione per l'indagine statistica in campo economico, per rispondere alle esigenze di informazione legate all'implementazione della politica autarchica e ai progetti di progressiva "corporativizzazione" dell'economia. Di qui una crescente attenzione per la pubblicazione di indici economici dei prezzi, dei salari, della produzione, che offrono una soluzione ottimale al problema, sempre più sentito in questa fase di sviluppo delle discipline statistiche, di conciliare le funzioni pubbliche e amministrative della statistica con la crescente specializzazione scientifica dei metodi utilizzati, che peraltro costituisce la principale giustificazione dell'autonomia assegnata ai servizi statistici.

La domanda di informazioni statistiche in materia economica, indispensabili per le decisioni in materia di regolamentazione dei prezzi e dei salari e di organizzazione degli scambi bilaterali con l'estero nel contesto autarchico, spiega la progressiva crescita del bilancio assegnato all'Istat, che consente la definitiva assunzione in ruolo di tutto il personale a tempo determinato nel 1938.

9. Lo scoppio della guerra in Europa nel 1939 sconvolge però la routine burocratica bloccando le pubblicazioni, mentre le prime chiamate alle armi del 1940 decimano il personale. La guerra è anche occasione per il

partito fascista di imporre la propria presenza all'interno dell'Istat, accampando la necessità di garantire la fedeltà politica del personale, visto che il direttore Molinari non aveva mai preso la tessera del partito.

Nel rapporto tra Istat e fascismo appare centrale il ruolo giocato dallo statuto autonomo attribuito all'Istituto fin dalla sua istituzione, sulla base del riconoscimento della necessità di applicare criteri meritocratici alla selezione e alla promozione del personale, superando i tradizionali vincoli amministrativi in materia.

Nel contesto dell'epoca, appare però evidente il rischio che alle pastoie burocratiche venissero a sostituirsi le ingerenze politiche del regime. Notevoli privilegi di trattamento e di carriera furono di fatto assegnati per legge, negli anni '30, a quanti risultavano iscritti al partito fascista fin da prima della Marcia su Roma e ai membri delle cosiddette 'squadre d'azione', ma si tratta di un fenomeno che riguardò in generale tutta la pubblica amministrazione²⁵. Va aggiunto peraltro che, almeno fino al 1938, l'appoggio politico del Partito fascista sembra influire ben poco sui percorsi di carriera dei funzionari e degli impiegati dell'Istat.

Ma le scelte politiche compiute dal regime alla fine degli anni '30 ebbero pesanti conseguenze anche sull'amministrazione. In seguito alle leggi razziali²⁶, che prescrivevano il licenziamento di tutti i dipendenti pubblici identificati come ebrei entro l'inizio del 1939, anche l'Istat venne epurato²⁷. Allo scoppio della guerra in Europa, nel settembre 1939, e ancor più in seguito all'entrata dell'Italia nel conflitto nel giugno 1940, più forti si fanno poi, come dicevamo, le pressioni per una 'fascistizzazione' dell'Istituto.

Vera e propria *longa manus* del partito all'interno dell'Istat è, in questi anni, Giuseppe Adami, chiamato nel 1940 alla Direzione generale per i servizi amministrativi e del personale proprio in quanto "particolarmente gradito al Partito nazionale fascista che ne ha esplicitamente proposta la nomina a tale grado"²⁸. L'urgenza di sdoppiare la Direzione generale è

²⁵ Vedi G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., pp. 169-170.

²⁶ Emanate con RDL n. 1728 del 17 novembre 1938.

²⁷ C. IPSEN, *Demografia totalitaria*, cit., p. 352 nota, cita una comunicazione inviata a Savorgnan dal Partito nazionale fascista nel novembre 1938 in cui si segnala che ancora quattro ebrei risultano impiegati presso l'Istituto a quella data.

²⁸ Vedi Archivio Istat, Personale, *Verbale della seduta del Comitato Amministrativo del 18 maggio 1940*, citato in G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., p. 162.

esplicitamente motivata sulla base del fatto che Molinari non risulta iscritto al partito.

Con l'entrata in guerra dell'Italia, viene così modificata la struttura di vertice dell'Istituto, mentre un decreto relativo all'“organizzazione dei servizi statistici in tempo di guerra”²⁹ dispone la cessazione di alcune pubblicazioni statistiche e la stampa di altre in sole bozze, riservate ad uso interno dell'amministrazione. Si istituiscono nuovi uffici per servire alle esigenze belliche, dove parte del personale viene distaccato. Di conseguenza molte rilevazioni non possono essere continuate. Viene sospesa anche l'attuazione del provvedimento del 1939³⁰ che prevedeva l'istituzione di uffici di statistica in tutti i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Dopo l'8 settembre e l'armistizio, con la ricostituzione di un Governo fascista nelle zone occupate dalle forze armate tedesche, viene disposto il trasferimento a Nord di tutti i Ministeri e dello stesso Istituto di statistica. Il Presidente Savorgnan, che pubblicamente esprime il proprio compiacimento all'atto della caduta del fascismo, è sostituito il 12 ottobre 1943 proprio con Giuseppe Adami, nominato Commissario dell'Istat (ridenominato Istituto nazionale di statistica, nel seguito INS), la cui sede viene trasferita dapprima a Venezia, poi, un anno dopo, a Menaggio, sul lago di Como. Parte dei dipendenti dell'Istituto si rifiuta di trasferirsi a Nord e di aderire così alla Repubblica di Salò³¹: tra questi, lo stesso Direttore generale Molinari, che continua ad esercitare funzioni direttive presso la sede romana; tra i funzionari, Benedetto Barberi, che nel dopoguerra gli subentrerà.

L'INS pubblica nel 1943 un *Annuario statistico*, raccoglie statistiche sulla guerra, fornisce i dati richiesti all'Ufficio statistico del *Reich* tedesco e tiene aggiornato un registro anagrafico dei lavoratori italiani emigrati e deportati in Germania. All'inizio del 1945, Adami organizza parte degli impiegati dell'INS in una Brigata nera. Fermato il 26 aprile 1945 per tentato espatrio clandestino, sarà processato e collocato a riposo³².

²⁹ RD 1 novembre 1941 n. 1481.

³⁰ Legge 16 novembre 1939 n.1823.

³¹ Vedi G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., pp. 261-286.

³² Vedi G. LETI, *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, cit., p. 286.

Dopo la liberazione di Roma, nel giugno 1944, l'Istat, ricostituito, riprende la propria attività sotto la direzione dello stesso Molinari, che in settembre organizza un censimento nelle zone liberate. Si chiude così un periodo tragico della storia del nostro paese, che vede – è importante sottolinearlo – la statistica utilizzata da entrambe le parti in conflitto come indispensabile strumento di controllo e gestione della popolazione³³.

10. Con la fine della guerra, Molinari esce dall'Istat: processato e prosciolto nel 1945, negli anni successivi siede nella Commissione economica dell'Assemblea Costituente, lavora per la divisione economica dell'UNRRA, che gestisce gli aiuti del Piano Marshall, e dal 1948 dirige la Società per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno d'Italia (SVIMEZ). Gli succede Benedetto Barberi, che resta direttore fino al 1962, gestendo direttamente la riorganizzazione dei servizi attuata nei primi anni '50, nella quale i presidenti Alberto Canaletti Gaudenti e Lanfranco Maroi non intervengono, mantenendo, in un contesto completamente mutato, una sorta di continuità con la funzione di garanzia politica che aveva caratterizzato la presidenza Savorgnan.

L'antica opposizione tra coordinamento o centralizzazione delle funzioni statistiche presenti all'interno dell'amministrazione statale non torna all'ordine del giorno nel dopoguerra: Barberi concentra i propri sforzi nella costruzione del sistema di contabilità economica nazionale, indispensabile per rispondere alle richieste di informazione trasparente e comparabile provenienti dalle organizzazioni economiche internazionali, avviando nei primi anni '50 rilevazioni campionarie periodiche sui principali aspetti economici, finanziari e sociali della vita del paese, dalla produzione ai consumi all'occupazione. Questa soluzione scavalcava le difficoltà che le diverse pratiche di rilevazione utilizzate dai Ministeri e dagli enti che si occupavano di ciascuna materia avrebbero rischiato di generare nell'utilizzo di dati non omogenei: i referenti per la raccolta dei dati erano i municipi e le Camere di commercio.

³³ Come ha sottolineato C. IPSEN, *Demografia totalitaria*, cit., pp. 299-301.

La “ricostruzione innovativa” attuata da Barberi esaltava il ruolo neutrale, tecnico, della statistica ufficiale, cui corrispondeva l’abbandono di ogni esplicita ambizione tecnocratica e una certa attenuazione del ruolo pubblico della statistica ufficiale nei confronti della formulazione delle politiche e della gestione amministrativa del paese.

È questo il contesto nel quale poté essere avanzata da Boldrini all'interno del CSS, nel 1956, la proposta di privatizzare l'Istat facendone un centro di studi svincolato dal controllo governativo. Alla proposta di Boldrini si opponeva la posizione dello statistico e senatore comunista Paolo Fortunati, che chiedeva che la responsabilità di indirizzo del servizio statistico fosse attribuita al Parlamento e non al governo.

Queste proposte appaiono sintomatiche di quanto i problemi relativi alla governance della statistica ufficiale e al controllo sulla pertinenza delle informazioni da essa prodotte continuassero a percorrere il dibattito istituzionale sull'auspicato riordinamento dei servizi statistici, ma non vedranno realizzazione. Soltanto nel 1989, dopo la grave crisi attraversata dall'Istat negli anni '70, verrà avviata una riforma del Sistema statistico nazionale, la cui attuazione peraltro è andata per le lunghe.

È questo il contesto nel quale poté essere avanzata da Boldrini all'interno del CSS, nel 1956, la proposta di privatizzare l'Istat facendone un centro di studi svincolato dal controllo governativo. Alla proposta di Boldrini si opponeva la posizione dello statistico e senatore comunista Paolo Fortunati, che chiedeva che la responsabilità di indirizzo del servizio statistico fosse attribuita al Parlamento e non al governo.

Queste proposte appaiono sintomatiche di quanto i problemi relativi alla governance della statistica ufficiale e al controllo sulla pertinenza delle informazioni da essa prodotte continuassero a percorrere il dibattito istituzionale sull'auspicato riordinamento dei servizi statistici, ma non vedranno realizzazione. Soltanto nel 1989, dopo la grave crisi attraversata dall'Istat negli anni '70, verrà avviata una riforma del Sistema statistico nazionale, la cui attuazione peraltro è andata per le lunghe.