

AGONALIS

collana diretta da
Giuseppe Acocella e Antonio Iodice

Istituto di studi politici "S. Pio V"

CONOSCERE PER GOVERNARE

La statistica tra scienza e politica

a cura di Stefano Sepe e Paola Meola

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0575-5

INDICE

Introduzione di <i>Giuseppe Acocella</i>	9
Premessa di <i>Stefano Sepe</i> e <i>Paola Meola</i>	11

STEFANO SEPE LA STATISTICA COME SCIENZA DI GOVERNO. PROFILI STORICI

1. Storia, scienza, diritto, statistica: un connubio indispensabile	14
2. Gli scenari del periodo liberale	22
3. La statistica civile e quella morale	28
4. La statistica agli esordi del nuovo Stato	42
5. Le vicende della direzione generale di statistica	46
6. L'assestamento della statistica e le incertezze della politica	51
7. L'età d'oro della statistica	55
8. Il declino all'inizio del XX secolo	57
9. Il fascismo e la nascita dell'Istat	64
10. L'Istat nell'Italia repubblicana	76
11. Arriva la riforma. Piano piano	83
12. Problemi di lunga durata: storia, scienza, diritto, statistica	93
13. Un'opinione	101

ALESSIA RESTIFO A OLTRE TRENT'ANNI DAL DECRETO LEGISLATIVO 6 SETTEMBRE 1989, N. 322: L'UFFICIO DI STATISTICA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI COME OSSERVATORIO DELLA RIFORMA

1. Brevi cenni della storia della statistica italiana nella Pubblica Amministrazione	105
2. La svolta del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322	111
3. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nel Sistan	118
4. La nascita dell'Ufficio di statistica della Presidenza del Consiglio dei ministri: reclutamenti e prime attività	121
5. Le riorganizzazioni amministrative	124

6. L'impatto del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e le collaborazioni con altre strutture della Presidenza	127
7. L'Ufficio di statistica della Presidenza: interconnessione con il Sistema, attività statistica interna e in ambito Sistan	129
8. Vantaggi e criticità dell'attività dell'Ufficio di statistica	136
9. Vantaggi e rischi dell'intelligenza artificiale per la statistica ufficiale	138
10. Conclusioni	140

PAOLA MEOLA
TRA NUMERI E NARRAZIONI:
COME VENGONO COMUNICATE LE STATISTICHE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. Introduzione	145
2. La statistica come dispositivo cognitivo e narrativo	147
3. La comunicazione come snodo strategico	151
4. Statistiche e responsabilità democratica	154
5. Le sfide della comunicazione statistica: tecnicismo, selezione, narrazione	157
6. Modelli comunicativi a confronto: la comunicazione istituzionale dell'Istat e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	165
6.1. La comunicazione istituzionale dell'Istat	168
6.2. La comunicazione istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	169
7. Statistiche pubbliche: tra conoscenza e potere	169
8. Verso una statistica civica: Open Data e partecipazione	176
9. Conclusioni: dalla statistica tecnica alla statistica civica	180

ORIANA GIACALONE
LA STATISTICA NEL CONTESTO POLITICO ISTITUZIONALE:
ISTAT E MINISTERO DELL'AMBIENTE
CASI EMBLEMATICI

1. Le statistiche ufficiali: una fiducia non ancora ricambiata	183
2. Le decisioni politiche e la statistica pubblica	185
3. L'impatto dei dati Istat sulle politiche pubbliche e sul territorio	189
4. Le relazioni istituzionali fra Istat e Parlamento	192
5. Priorità, governance e gruppi interistituzionali nel programma statistico Nazionale 2023-2025	195
6. Il Ministero dell'Ambiente nella statistica ufficiale	199
7. Una prassi istituzionale: Quirinale e Istat	203

8. L'Istat e il mondo accademico	206
9. L'Istat nel contesto internazionale	209
10. Cenni: l'intelligenza artificiale e i Big Data nella statistica ufficiale	213

FRANCESCO DE STEFANIS
ATTIVITÀ STATISTICA E ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA:
UN CONNUBIO DA COMPLETARE

1. Introduzione	217
2. Una riforma figlia del suo tempo	219
3. Il decreto legislativo 322 del 1989: un breve cenno su metodi, organizzazione e strumenti	223
4. La professione e gli uffici di statistica: una riforma sospesa	225
5. L'attività statistica: la funzione oltre l'adempimento	229
6. Le famiglie della statistica: la statistica amministrativa tra dati e metodi	232

BOX di approfondimento:

<i>Integrazione tra CUP, CIG e monitoraggio finanziario</i>	236
---	-----

7. Statistica e Intelligenza Artificiale: aiuto, soccorso, contrasti e stato dei luoghi	240
8. Conclusioni: dal passato, la sfida per il futuro	244

<i>Nota biografica</i>	249
------------------------	-----

Introduzione

Fu Ralph Dahrendorf, dagli anni Novanta del secolo XX, a cogliere la grande trasformazione che aveva investito (e che ancor più avrebbe fatto sentire i suoi effetti nei decenni futuri) avvertendo che lo Stato di diritto regolatore della vita pubblica e delle sue regole andava assumendo i caratteri di uno Stato ordinatore, introducendo una fase o un modello di Stato il cui obiettivo di garantire i diritti di tutti a fondamento di una democrazia sostanziale, veniva trasformandosi in un mero meccanismo di Stato erogatore di servizi, in specie di trasferimento di redditi, cosicché lo Stato sociale, che aveva vivificato lo Stato di diritto formale in Stato di diritto sociale (secondo la lezione di Ernst Forsthoff a metà degli anni Cinquanta del secolo) e dunque sostanziale, non avrebbe fornito più diritti reali, ma piuttosto mera erogazione di beni e risorse.

Si trattava dunque della *scossa* decisiva che investiva lo Stato di diritto (liberale) fiorito tra Ottocento e Novecento, non più appagato dalla *scienza del governo* che ne aveva accompagnato i passi nel superamento dell'assolutismo monarchico – dopo la Rivoluzione francese – e dalla costruzione dello Stato contemporaneo liberaldemocratico, fino all'avvento delle Costituzioni. La nuova scienza richiedeva infatti non soltanto nuovi ambiti di intervento pubblico, ma soprattutto nuovi strumenti e nuovi parametri. Questa aveva da essere la statistica sociale ed in specie la statistica nella amministrazione, che sulla base dell'indispensabile misurazione, da essa consentita, dell'attività pubblica avrebbe promosso lo sviluppo dello *Stato erogatore dei servizi*.

Il volume coordinato da Stefano Sepe – sulla base di una ricerca promossa dall'Istituto di Studi politici “S. Pio V” – da pertanto conto e ragione della rilevanza assunta, in vista della definizione dei caratteri e dei compiti dello Stato contemporaneo, da un processo di trasformazione complesso, del quale questi studi testimoniano l'articolazione e lo sviluppo. Non a caso il testo normativo che disciplina questo settore dell'azione pubblica, il Decreto legislativo n. 322, porta la data del 6 settembre 1989 in un quadro storico di profonda modificazione degli equilibri geopoliti-

tici, simbolicamente sottolineati dalla ricorrenza del bicentenario della Rivoluzione francese.

Il volume fornisce uno scenario documentato e approfondito – come forse mai finora era stato fatto, se mi viene consentita una affermazione così – dello stato attuale della statistica pubblica nel contesto istituzionale italiano, valutandone metodi e funzionalità nella organizzazione delle politiche pubbliche nazionali (si vedano i saggi di Alessia Restifo, Oriana Giacalone, Francesco De Stefanis) e – nella prospettiva assunta dalla *democrazia dei servizi* – per la rilevanza assunta dalla comunicazione (Paola Meola).

Ritengo infine che la ricostruzione, operata da Stefano Sepe, della genesi e dello sviluppo della statistica pubblica nell'Italia di Giandomenico Romagnosi e Melchiorre Gioia, figure di rilievo già prima del processo di unificazione, e l'attenta documentazione di quanto abbia pesato nella costruzione della nuova Italia la progressiva crescita della consapevolezza dell'uso della statistica a fini sociali, dia a questo volume il valore di un punto fermo nella ricerca storica, giuridica, sociale sulla pubblica amministrazione con riguardo specifico alla centralità assunta in questo ambito dalla statistica.

Giuseppe Acocella

Professore Emerito di Filosofia del diritto
Nell'Università di Napoli "Federico II"

Premessa

La presente ricerca ha avuto origine da due considerazioni. La prima riguarda la scarsa attenzione che il sistema politico ha normalmente riservato all'importanza della statistica ufficiale per le scelte da compiere a vantaggio della società. Nell'arco plurisecolare dell'Italia unita, soltanto pochi governanti (in cima Francesco Saverio Nitti) hanno insistito sulla necessità di accurate e costanti rilevazioni statistiche. «Conoscere per governare» era il motto di alcuni statisti del secolo XIX: intento tanto ovvio quanto praticato in modo inadeguato.

La seconda ragione della ricerca – voluta e intrapresa dall'Istituto di Studi Politici San Pio V – è legata a una ricorrenza: il centenario della nascita dell'Istituto Nazionale di Statistica, istituito il 9 luglio 1926 con la legge n. 1162.

Sulla base di tali premesse, l'attività di ricerca si è orientata a operare su due piani. Da un lato, la ricostruzione della storia del sistema statistico nell'Italia unita, a iniziare dalla Direzione Generale incardinata nell'allora Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. L'altro terreno della ricerca ha avuto come riferimento alcuni casi di analisi relativi all'attività delle amministrazioni oggetto dell'indagine e alle prospettive di miglioramento possibili.

Di tale scelta – della quale si auspica la validità – gli autori e i curatori del volume ringraziano l'Istituto San Pio V, in particolare il Presidente, professor Paolo De Nardis, e il professor Giuseppe Acocella, che ha sovrinteso ai lavori della ricerca, arricchendo il volume con la sua Prefazione. L'importanza del ruolo della statistica ufficiale, si diceva dianzi, è stata sovente sottostimata, rendendo talvolta poco proficua l'azione di governo. Fin troppo pernicioso si è rivelato siffatto approccio al problema. Al riguardo rimane illuminante il giudizio espresso nel 1914 da Napoleone Colajanni – uomo politico di rilevante personalità – nel suo *Statistica e demografia*. Con la sua sferzante modalità espressiva egli scriveva: «Sulle attinenze della statistica colle altre scienze e sulla sua importanza ed utilità non parrebbe possibile che si trovassero denigratori sistematici, non

critici onesti e severi, della statistica. Eppure se ne incontrano, e molti: vi sono gli scettici della statistica, combattuti a suo tempo briosamente da Aristide Gabelli»¹.

Stefano Sepe e Paola Meola

¹ N. Colajanni, *Statistica e demografia*, Luigi Pierro editore, s.l., 1914, p. 93. Colajanni fu uno spirito libero. A quindici anni militò con Garibaldi ad Aspromonte

STEFANO SEPE

LA STATISTICA COME SCIENZA DI GOVERNO. PROFILI STORICI

*Come altre scienze, la Statistica cerca di dedurre ai fatti ben stabiliti
alcuni principi generali che interessano e coinvolgono l'umanità;
essa usa gli stessi strumenti di paragone: calcolo e deduzione;
ma la sua particolarità sta nella circostanza
che procede interamente attraverso l'accumulazione
e il confronto dei fatti e non ammette nessun tipo di speculazione»*
[Introduction, in Journal of Royal Statistical Society, 1838]

*L'incomprensione del presente nasce fatalmente dall'ignoranza del passato.
Forse però non è meno vano affaticarsi a comprendere il passato,
ove nulla si sappia del presente»*
[M. Bloch, Apologia della storia o mestiere di storico, 1944]

*«La concezione sbagliata della scienza si tradisce proprio
per il suo smodato desiderio essere quella giusta.
Perché non il possesso della conoscenza,
della verità irrefutabile, fa l'uomo di scienza
ma la ricerca critica, persistente e inquieta, della verità»*
[K. Popper, La logica della scoperta scientifica, 1934]

*«Il diritto appare come un “dover essere” e un “essere” al tempo stesso,
mentre logicamente queste due categorie
si escludono a vicenda»*
[H. Kelsen, Teoria generale del diritto e dello Stato, 1952]

SOMMARIO: 1. Storia, scienza, diritto, statistica: un connubio indispensabile. – 2. Gli scenari del periodo liberale. – 3. La statistica civile e quella morale. – 4. La statistica agli esordi del nuovo Stato. – 5. Le vicende della direzione generale di statistica. – 6. L'assestamento della statistica e le incertezze della politica. – 7. L'età d'oro della statistica. – 8. Il declino all'inizio del XX secolo. – 9. Il fascismo e la nascita dell'Istat. – 10. L'Istat nell'Italia repubblicana. – 11. Arriva la riforma. Piano piano. – 12. Problemi di lunga durata: ancora storia, scienza, diritto, statistica. – 13. Un'opinione

1. Storia, scienza, diritto, statistica: un connubio indispensabile

Due decenni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, lo storico Edgar Norman Gladden sottolineava che «le statistiche condividono con la contabilità la funzione valutativa; con lo sviluppo della scienza statistica i rapporti numerici non soltanto sono diventati della massima importanza in amministrazione, ma essi sono di crescente valore per l'esercizio del controllo interno nell'ambito della pubblica amministrazione¹. Di conseguenza, «allo scopo di escogitare efficaci sistemi statistici e di interpretazione dei risultati sociali e politici, alcune amministrazioni impiegano degli esperti in materia statistica». Ciò, a suo avviso, implicava che «i pubblici impiegati devono essere personalmente in grado di utilizzare e comprendere il metodo statistico»². Le osservazioni di Gladden evidenziano tre questioni fondamentali. In primo luogo, il carattere della statistica in quanto funzione valutativa dell'attività dei poteri pubblici³; in secondo luogo, il valore dei «rapporti numerici» necessari al controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni; infine l'esigenza che queste ultime si dotino di personale qualificato in grado di utilizzare il metodo statistico.

Le questioni esposte da Gladden mettono il dito su una piaga antica del sistema pubblico italiano, perché evidenziano le incertezze delle *elites* politiche nel sostenere adeguatamente le finalità conoscitive derivanti da un'adeguata organizzazione delle attività statistiche. Tale scarto tra esigenze e prodotti evidenziava una carenza (o insufficienza) di cultura statistica, caratterizzato dal «rigetto della statistica da parte dell'amministrazione»⁴. Atteggiamento scarsamente giovevole ai sistemi sociali, quali

¹ E. N. GLADDEN, *Principi essenziali della pubblica amministrazione* [1953], Giuffrè, Milano, 1961, p. 264. Più in generale Gladden inseriva le statistiche tra le funzioni essenziali a tutti i tipi di amministrazione sia pubblici che privati (ivi, p. 200)

² Da ciò discendeva l'esigenza che «i pubblici impiegati devono essere personalmente in grado di utilizzare e comprendere il metodo statistico» (Ivi, p. 265)

³ Da un punto di vista sistematico – scriveva nel 1865 Claude Bernard – «la statistica non può che servire a dirigere l'osservatore, ma non può condurre ad alcune legge reale» citato in G. GEMELLI, *Storia e scienze sociali: le «Annales» nella cultura francese degli anni Trenta*, in *Il mondo contemporaneo. Gli strumenti della ricerca - 2 questioni di metodo*, Firenze, La nuova Italia editrice, 1983, p.726 (su C. BERNARD cfr., *Introduction a L'étude de la médecine expérimentale*, Paris, 1966)

⁴ S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione pubblica (storia e problemi attuali)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1979, n. 2-3 (ora in *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina edizioni, 1980, p. 182).

che siano le contingenze storiche. Eppure – come è stato affermato – già il filosofo fiammingo Giusto Lipsio aveva sottolineato che occorre «passare dall'ordine del calcolo empirico a quello della quantificazione statistica»⁵. In tale processo di trasformazione «l'arte governamentale esige a questo punto l'elaborazione di una scienza dello Stato, *notitia Rei publicae*, che sarà attuata specialmente dai teorici tedeschi del XVII secolo»⁶.

A ben vedere, infatti, soltanto un atteggiamento propositivo del ceto politico avrebbe potuto ragionevolmente sollecitare un'azione decisa da parte degli apparati burocratici nell'azione di analisi della qualità dei servizi pubblici. Ciò è avvenuto in Italia in una sorta di interventi a singhiozzo da parte dei poteri pubblici e degli apparati amministrativi. Sul valore strategico di una concezione basata sul “sapere per governare” non sono mancati contributi di analisi storica da parte della stessa istituzione di statistica⁷.

Non a caso è stato giustamente sottolineato che «uno dei contributi più interessanti delle “Annales” allo sviluppo dell'economia positiva è rappresentato dalla valorizzazione del metodo statistico»⁸. Nel rapporto tra storia e scienze è stato sottolineato che «la storia non è dunque ciò che sfugge alla scienza, e neppure si oppone alle scienze». Nel contempo «non esiste neppure una scienza della storia, una chiave del divenire, un motore della scienza»⁹. Nel fornire una interpretazione attenta dell'im-

⁵ Cfr. M. SENELLART, *Le arti di governare. Dal regime medievale al moderno concetto di governo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 250

⁶ *ibidem*

⁷ Cfr., in merito, P. GERETTO (a cura di), *Statistica ufficiale e storia d'Italia: gli “Annali di statistica” dal 1871 al 1997*, Roma Istat, 2000; nonché altre pubblicazioni nel decennale e nel cinquantennale della nascita dell'Istat

⁸ G. GEMELLI, *Storia e scienze sociali: le «Annales» nella cultura francese degli anni Trenta*, in *Il mondo contemporaneo*, cit., p. 724. Rifacendosi a Francois Simiand, l'autrice sottolinea che «il metodo statistico permetteva infatti d'individuare delle relazioni costanti tra i fenomeni, distinguendole dagli elementi accidentali e di stabilire delle comparazioni tra le variazioni delle differenti serie così elaborate» (*ibidem*). In merito cfr. I. WALLERSTEIN, *Braudel, le «Annales» e la storiografia contemporanea*, in «Studi Storici», 1980, n.1, pp. 5-17

⁹ P. VEYNE, *La storia concettualizzante*, in *Fare storia. Temi e metodi della nuova storiografia* (a cura di J. Le Goff e P. Nora), Torino, Einaudi, 1981, pp. 27 e 29. A giudizio di Veyne occorre pervenire a una concezione “contestualizzante” della storia per poter definire adeguate categorie. Su una linea analoga l'opinione di

portanza della valutazione storica un ruolo non secondario si ebbe da parte del neopositivismo (o empirismo logico), sorto a Vienna negli anni Venti del Novecento intorno alla Società Ernesto Mach¹⁰ e sviluppatosi anche negli Stati Uniti. Al riguardo Charles Morris sottolineava che lo sviluppo del metodo scientifico sperimentale era forse il contributo intellettuale più significativo della civiltà occidentale¹¹. Sulla base del pensiero di Comte, Morris concludeva che, «poiché l'istituzione della scienza è un'istituzione sociale [...] la storia della scienza è di importanza fondamentale nello studio della scienza»¹².

La connessione individuata tra storia, economia e statistica¹³ non è affatto peregrina, postulando, al contrario, che ciascuna di esse presuppone un apparato scientifico di riferimento¹⁴. Se si riconosce tale circostanza, diventa naturale la propensione a «costruire un linguaggio comune tra scienze naturali e scienze umane, in virtù dell'affinità tra il metodo

Max Weber, il quale sosteneva che «vi sono scienze alle quali è assegnata un'eterna giovinezza; e queste sono tutte le discipline storiche, tutte quelle cioè a cui il fluire sempre progrediente della cultura propone di continuo nuove posizioni problematiche» (M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali* [1922], Torino, Einaudi, 1958, p. 126).

¹⁰ Essa si proponeva di tracciare una nuova corrente del positivismo di Wittgenstein. Ne illustra l'indirizzo Enzo Paci nella sua Introduzione a AA.VV., *Neopositivismo e unità della scienza*, Milano, Bompiani, 1958, pp. 5-13. A suo avviso, «l'importante è interpretare il punto di vista storicistico di Vico, che ci conduce alla vita concreta [...] e non all'idealismo». In definitiva, il neopositivismo riconduce «la scienza, e il problema della sua unità, alla concretezza storica».

¹¹ Tale apporto scientifico significò «il crollo della radicale opposizione tra teoria e pratica», con l'obiettivo di «fare del complesso dell'attività scientifica l'oggetto di investigazione scientifica» (Charles MORRIS, *Empirismo scientifico*, in AA.VV., *Neopositivismo*, cit., p. 113).

¹² *Ivi*, p. 115.

¹³ Una riflessione sull'evoluzione del percorso storico della statistica è in A. Restifo nel presente volume.

¹⁴ Sul tema cfr. G. GEMELLI, *Tempo sperimentale e tempo degli esperti: alle origini della storia-scienza*, in M. SALVATI (a cura di), *Scienza narrazione e tempo. Indagine sociale e correnti storiografiche a cavallo del secolo*, Milano, Franco Angeli, 1985 (pp. 67-92). Sul rapporto storia-scienza cfr. M. BORTONE, *In difesa della storia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, il quale osserva: «Il passato non emerge quasi per incanto dal "mare del tempo" [...]. C'è bisogno di un continuo lavoro analitico, talvolta di calcoli sottili, non escluso quello statistico, di una metodologia e di una prospettiva», p. 13.

sperimentale ed il metodo statistico»¹⁵. Nel caso di un'indagine su un'istituzione pubblica a tale incrocio si aggiunge, di necessità, la prospettiva giuridico-amministrativa.

Nel contesto sociale dell'inizio del XIX secolo Vincenzo Cuoco osservava: «sebbene la statistica abbia ai nostri giorni acquistata una estensione maggiore, riman tuttavia fermo nelle menti di molti l'errore di credere che essa non si debba occupare se non la descrizione di ciò che è, lasciando alla storia la cura di narrar ciò che è Stato»¹⁶. A sostegno di tale osservazione il filosofo sottolineava che «le osservazioni statistiche da taluni oggetti particolari si sono estese a tutti». In ragione di ciò «tutte le altre scienze han dato la mano alla statistica che si è occupata di quasi tutti gli oggetti»¹⁷. L'opinione di Cuoco metteva in rilievo l'esigenza di individuare «il ruolo attribuito nell'Ottocento alla statistica come strumento privilegiato di razionalizzazione della pratica di governo»¹⁸. Al riguardo inducono a riflettere gli ammonimenti di Alberto Aquarone e Paolo Ungari in un saggio¹⁹ nel quale, nel 1968, gli autori sostenevano che il «panorama apparentemente così ricco» della storiografia sulle vicende dell'Italia unitaria si mostrava «assai più povero» se si considerava la «linea d'intersezione tra ricerca storica e sviluppo delle scienze sociali e politiche»²⁰. Di conseguenza, essi sostenevano che «solo sulla base del pieno possesso del metodo storico e di una organica integrazione nel la-

¹⁵ G. GEMELLI, *Storia e scienze sociali: le «Annales»*, cit., p. 724. Un quadro d'insieme in T.M. PORTER, *Le origini del moderno pensiero statistico (1820-1990)*, Firenze, La Nuova Italia, 1986. Da segnalare il fatto che tra i Paesi indagati non c'è l'Italia. La circostanza è sottolineata dalla *Presentazione* di G. Alleva e E. Lombardo (pp. VII-VIII)

¹⁶ V. CUOCO, *Scritti di statistica e di pubblica amministrazione* (a cura di A. De Francesco e L. Biscardi), Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 80. I curatori dell'opera precisano che le pagine dedicate a Cuoco sulla statistica non sono facilmente databili ma risalenti, quasi certamente, agli anni 1802/1803

¹⁷ V. CUOCO, *Statistica della Repubblica italiana*, Archivio storico Guido Izzi, p. 15

¹⁸ G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in *Storia d'Italia, Annali* 26, *Scienza e cultura dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2011, p. 5

¹⁹ A. AQUARONE – P. UNGARI, *Gli studi di storia e di diritto contemporaneo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1968

²⁰ *Ivi*, pp. 16-17. A giudizio degli autori ciò derivava dalla «limitata capacità di riutilizzare gli strumenti concettuali propri di queste ultime discipline a fini storiografici». In merito veniva ricordata l'opinione di Lucien Febre, il quale lamentava la «scarsa attitudine a stringere accordi e scambi tra discipline fra loro», *ivi*, p. 17

voro tra storici e studiosi di scienze sociali»²¹ si potevano aprire nuove strade alla ricerca²².

L'opinione di Aquarone e Ungari poneva il problema dell'evolversi della ricerca storica. In riferimento a tale fenomeno Alain Touraine giudicava particolarmente positivo il fatto che nel XX secolo «il pensiero storico era stato rinnovato grazie all'influenza della scienze sociali, [di talché] la storia poté consapevolmente rompere con il modello storicistico tradizionale»²³. Sulle dispute riguardanti lo sviluppo della storiografia, Giuseppe Galasso metteva in rilievo che la storiografia italiana «presenta[va] certamente un carattere "militante" che la lega[va] agli sviluppi del Risorgimento e dell'unificazione nazionale»²⁴.

Non a caso è stato fatto osservare che «una linea di risposta» all'esigenza di far coincidere, in misura ragionevole, le specificità delle discipline storiche e scientifiche (considerando scientifiche le ricostruzioni storiche e storicamente datate le scoperte scientifiche) poteva «consistere, per molti versi, in una relativamente ampia richiesta di fondazione di una *scienza sociale totale*»²⁵. Analogamente è stato sostenuto, in anni più recenti, che «il passato non emerge quasi mai per incanto dal mare del

²¹ Ivi, p. 19. Interessanti al riguardo, anche per il periodo nel quale vennero elaborate, le opinioni di E. FUETER, *Storia della storiografia moderna*, vol. secondo, Napoli, Ricciardi editore, 1944. In materia l'autore sottolineava i rischi di una «storiografia sotto l'influsso delle teorie delle scienze naturali e dei sistemi sociologici» (p. 19).

²² M. CARMAGNANI, *La storia quantitativa*, in *Il mondo contemporaneo, Gli strumenti della ricerca* – 2, Questioni di metodo, cit., Firenze, La Nuova Italia, 1983, p. 1413 afferma che occorre «dare al ragionamento dello storico una precisione che non è quella delle scienze naturali, ma quella delle scienze sociali». In tal modo «la quantità diventa così il linguaggio di un nuovo paradigma storiografico». In tale ambito restano fondamentali le incisive osservazioni di Max Weber, il quale aveva sottolineato che «ogni disciplina che abbia ad oggetto le istituzioni e i processi culturali della vita umana, è storicamente sorta in relazione a punti di vista pratici» (M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali* [1922], Milano, Mondadori, 1974, p. 57).

²³ A. TOURAINE, *Il ritorno dell'attore sociale*, Roma, Editori Riuniti, 1988, pp. 51-52. Sulla evoluzione della ricerca storica molto interessanti le riflessioni di A. CARACCIOLLO, *Fra storiografie nazionali e storia sociale*, in AA.VV., *Incontro con gli storici*: Roma-Bari, Laterza, 1986, pp. 17-36.

²⁴ G. GALASSO, *Miti e realtà del lavoro dello storico oggi*, in AA.VV., *Incontro con gli storici*: cit., pp. 93-130. La citazione è a p. 119.

²⁵ M. REVELLI, *Storia e scienze sociali: un approccio storico*, in *Il mondo contemporaneo, Gli strumenti della ricerca*, cit., p. 1344.

tempo, [... ma che] c'è bisogno di un continuo lavoro analitico, talvolta di calcoli sottili, non escluso quello statistico, di una metodologia e di una prospettiva»²⁶. Su questo specifico aspetto, oltre mezzo secolo fa, venne fatto osservare un significativo paradosso: mentre «l'età contemporanea sembra offrire [...] la possibilità di una visione unitaria della storia dell'umanità, [...] la storiografia contemporaneista opera per definizione sul tempo recente e su tempi brevi»²⁷.

Difatti è indiscutibile che elemento cruciale (per non dire indispensabile) della ricostruzione storica sia la periodizzazione. Sull'annoso problema Jacques Le Goff sostiene con molta decisione che «la periodizzazione si giustifica in quanto fa della storia una scienza, senza dubbio non una scienza esatta, ma una scienza sociale che si fonda su basi oggettive, chiamate fonti»²⁸. Dato per assunto l'incrocio sopra indicato, l'analisi dei processi di cambiamento del ruolo della statistica pubblica, nel periodo storico considerato, si è valsa largamente dei contributi offerti dalla storiografia, nonché delle testimonianze dei protagonisti. È quasi pleonastico aggiungere che tale ricostruzione è certamente non esauriente delle vicende di un'istituzione cardine del sistema amministrativo, tanto per rigore tecnico delle funzioni, quanto per connessione con l'attività di governo.

Peraltro, in tale ambito concettuale, si può ben dire che «considerare empiricamente la storia, la sociologia e le altre scienze sociali come insiemi di prassi conoscitive presenta l'innegabile vantaggio di non richiedere di prendere posizione in merito ai confini tra le discipline»²⁹.

²⁶ M. BREONE, *In difesa della storia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 13. Sulla rilevanza del pensiero scientifico nella ricostruzione storica cfr. A. TREBESCHI, *Lineamenti di storia del pensiero scientifico*, Roma, Editori Riuniti, 1975, il quale sottolinea che «il principio di causalità [...] deve essere concepito come principio di legalità [mediante] il passaggio dai dati di osservazione empirica alle leggi» (p. 168).

²⁷ G. MANACORDA, *I caratteri specifici della storiografia dell'età contemporanea*, in «Quaderni storici», n. 20, 1972, ora in *Rivoluzione borghese e socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1975 (citazioni a pp. 387 e 389).

²⁸ J. LE GOFF, *Il tempo continuo della storia*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 135. Sulla scorta degli studi di Marc Bloch, l'autore sottolinea che «il tempo fa parte della storia [...] e poiché questo tempo cambia, la periodizzazione diventa per lui uno strumento indispensabile» (*ibidem*).

²⁹ A. CAVALLI, *Sul rapporto tra scienze sociali e storia comparata*, in P. ROSSI (a cura di), *La storia comparata. Approcci e prospettive*, Milano, Mondadori, 1990, p. 409. Sulla questione Cavalli aggiunge: «intese come insiemi di prassi conoscitive le

Siffatto approccio metodologico fu illustrato – nella polemica con lo storico Leopold von Ranke (noto sostenitore dello storicismo romantico) – da Theodor Mommsen, secondo il quale «la conoscenza giuridica nella costruzione del mondo storico viene ad avere [...] una importanza molto maggiore rispetto a quelle che fino ad allora le venivano attribuite»³⁰. Tale asserzione metteva in luce che la scienza giuridica aveva indirizzato la scienza storica «verso mete che questa non si era ancora proposte o non aveva riconosciuto in tutta la loro importanza»³¹. Se ne può dedurre che, in tale contesto ideale, ha fondamento «l'aspirazione alla ricostruzione sociale e politica della comunità internazionale»³², la quale – a sua volta – non è possibile «senza una profonda autoriflessione storica»³³.

Non a caso, uno storico della scienza, Alistair Crombie, metteva in rilievo che «la storia della scienza è stata la storia della ragione», poiché «la ragione scientifica forma la sostanza del fare scienza [che] utilizza l'esperimento e l'osservazione»³⁴. Tale approccio collima con la concezione di Max Weber, secondo il quale «con il progredire del senso storico la

discipline sono il risultato del modo in cui le rispettive comunità scientifiche definiscono storicamente i confini della loro identità» (*ivi*, p. 409). Un apporto di natura politologica sulla statistica è in O. Giacalone nel presente volume.

³⁰ E. CASSIRER, *Storia della filosofia moderna, IV, Il problema della conoscenza nei sistemi posthegeliani* [luglio-novembre 1940], Torino, Einaudi, 1958, p. 398. Su Ranke ed altri storici sostenitori del romanticismo, cfr., *ivi*, pp. 351-375, laddove Cassirer affermava che non si può negare che il Romanticismo abbia reso straordinariamente fecondo il pensiero storico, p. 351. Analogo apprezzamento viene dichiarato sul positivismo storico di Hippolyte Taine (*ivi*, pp. 376-393).

³¹ *Ivi*, p. 399.

³² F. TESSITORE, *Profilo dello storicismo politico*, Torino, UTET, 1981, p. 148. L'autore sottolinea che «la moderna filosofia della storia [...] raccoglie l'eredità dello storicismo non assoluto e dello storicismo non relativistico» (*ivi*, p. 149). In proposito il filosofo John Dewey sottolineava «quanto [fosse] breve la storia della scienza in confronto alla storia delle istituzioni», J. DEWEY, *L'unità della scienza come problema sociale*, in AA.VV., *Neopositivismo e unità della scienza*, Milano, Bompiani, 1958, pp. 55-68 (la citazione è a p. 64).

³³ L'espressione di E. Troeltsch, (*Der Historismus und seine Probleme*), Tübingen, 1922 p. 724) è citata da F. TESSITORE, *Profilo storico*, cit., p. 148. In merito il filosofo e storico tedesco aggiungeva che «se questa forza va perduta, la storia perde senso e interesse» (*ibidem*).

³⁴ A.C. CROMBIE, *Stili di pensiero scientifico agli inizi dell'Europa moderna*, in Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1992, p. 17. In merito significativa la posizione di J.H. Poincaré, il quale si schierò contro i sostenitori del fallimento della scienza, affermando che «il loro scetticismo è superficiale: essi non si rendono

nostra scienza fu dominata da una combinazione di evoluzionismo etico e di relativismo storico»³⁵. Al riguardo è stato messo in luce che, «con la concezione fallibilista della conoscenza (sia scientifica, in quanto falsificabile; sia filosofica, in quanto criticabile) [...] i valori etici non sono razionalmente fondabili in modo assoluto»³⁶. Sulla stessa linea d'onda Karl Popper, il quale asseriva: «accetterò come empirico, o scientifico, soltanto un sistema che possa essere *controllato* dall'esperienza»³⁷. Concetto che si adatta perfettamente al ruolo della statistica ufficiale, sulla quali incombe l'onere di dare specifico conto della qualità delle attività compiute nell'esercizio delle competenze affidatele. Di conseguenza – osserva Popper – come criterio di demarcazione, non si deve prendere la *verificabilità*, ma la *falsificabilità* di un sistema. Sul problema indicato da Popper, Max Horkheimer faceva notare che, se la scienza può ancora riferirsi a dei dati reali che le indicano la strada da percorrere, la filosofia deve invece sempre di nuovo rifarsi a se stessa, alla propria attività teorica³⁸. Il rapporto tra storici e giuristi (o, meglio, tra prevalenza della codificazione e analisi dei processi di evoluzione sociale) ha avuto, non soltanto in Italia, un andamento complesso, rispetto al quale lo storico Otto Brunner metteva in rilievo la tendenza dei giuristi a ritenere il «diritto come sfera retta da leggi proprie, [...] mantenuto nettamente separato

affatto conto dello scopo e delle funzioni delle teorie scientifiche», in J.H. Poincaré, *La scienza e l'ipotesi*, Roma, Signorelli, 1968, p.73.

³⁵ M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, [1922], Torino, Einaudi, 1958, p. 57. Tale impostazione «recava con sé il tentativo di spogliare le norme dal loro carattere formale [...] e di elevare perciò l'economia politica alla dignità di una "scienza etica" su fondamento empirico» (*ivi*, pp. 57-58).

³⁶ D. ANTISERI – G. VATTIMO, *Ragione filosofica e fede religiosa nell'età postmoderna*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 38.

³⁷ K. POPPER, *Logica della scoperta scientifica. Il carattere autocorrettivo della scienza* [1934], parte I, cap. I, Torino, Einaudi, 1970, p. 6. Al riguardo C. W. MORRIS, *Empirismo scientifico*, in AA.VV., *Neopositivismo e unità della scienza*, Milano Bompiani, 1958, pp. 113 e 115) sottolineava che in base al presupposto della necessità di controllo, «il tentativo di fare del complesso dell'attività scientifica l'oggetto di investigazione scientifica» dimostra che «la storia della scienza è di importanza fondamentale nello studio della scienza».

³⁸ M. HORKHEIMER, *Teoria critica* (a cura di Alfred Schimdt), vol. II, Torino, Einaudi, 1968, p. 293. In aggiunta egli precisava che alla filosofia si chiede di trovare la soluzione di problemi che le scienze non trattano affatto o solo in modo insoddisfacente. Ma la pratica sociale non offre un criterio applicabile alla filosofia, *ivi*, p. 288

dal dato “storico”»³⁹. Ne conseguiva un «concetto positivistico di diritto che dev’essere elaborato pulitamente, puramente e non può invece essere intorbidato dalla mancanza di chiarezza degli storici»⁴⁰.

Nel costante incrocio tra i differenti approcci metodologici sopra indicati «la dimensione descrizione-spiegazione indica piuttosto un *continuum*. Quando prevalgono le finalità descrittive vi è la tendenza a privilegiare la narrazione, nel caso contrario si ricorre all’uso di modelli analitici più o meno formalizzati»⁴¹.

2. Gli scenari del periodo liberale

Nel sessantennio intercorso tra l’Unità nazionale e l’istituzione dell’Istat nel 1926⁴² il problema della statistica amministrativa ha avuto un andamento oscillante tra la ricerca di una legittimazione nell’organizzazione amministrativa e il sostanziale disinteresse verso tale prospettiva⁴³. Ciò, sia per il ceto politico e i governi, sia riguardo al ruolo avuto dagli appa-

³⁹ O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, Editrice Vita e Pensiero, 1970, p. 1.

⁴⁰ *Ibidem*. Ruvidamente Brunner argomentava: noi storici «continueremo a tenere il campo», trattando «i dati storici storicamente e quelli giuridici giuridicamente» (*ibidem*).

⁴¹ A. CAVALLI, *Sul rapporto*, cit., p. 413. Sull’argomento cfr. R. Ruffilli, (a cura di), *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 24, il quale auspicava il «potenziamento di una storiografia sociale, capace di far uscire la ricerca storica [...] da blocchi ideologici spesso dominanti». Per quel che riguarda il significato e il ruolo della storia come scienza, restano attuali le accurate ricostruzioni di Delio Cantimori (*Studi di storia*, Torino, Einaudi, 1959), il quale affermava in modo perentorio: «la storia non sarebbe scienza storica, cioè definita fra le altre scienze, se perdesse il senso di quello che appunto si chiama “storia universale” o “generale”», p. 803. Con riferimento alla scuola della «Annales», Cantimori mette in rilievo «la lotta continua» di quell’approccio «con le esperienze della scuola economico-giuridica italiana» (*ibidem*).

⁴² Cfr., E. ANTONUCCI, *La Direzione della Statistica dal 1861 al 1926. I servizi centrali*, in Istat, *Decennale 1926 IV – 1936 XIV*, Istituto poligrafico dello Stato, pp. 38-48; nonché *I servizi statistici dalla costituzione del Regno all’avvento del fascismo*, in «L’Istat e il Consiglio superiore di statistica dal 1926 al 1945», «Annali di statistica», anno 125, serie X – vol. 8.

⁴³ Per un’analisi sul ruolo della statistica nel periodo pre-unitario cfr. F. SOFIA, *Una scienza per l’amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Carocci, 1988.

rati burocratici⁴⁴. Curiosamente, se si affiancano – per l'intero periodo liberale – la riflessione teorica e la strutturazione effettiva degli organismi tenuti a svolgere con esattezza il compito di dar conto dei dati statistici, si riscontrano evidenti disallineamenti tra le due facce della medaglia⁴⁵.

Sul ruolo effettivo svolto nell'Italia unitaria dalle istituzioni di statistica si può ritenere che «la storia della Direzione della statistica italiana è stata sempre riconosciuta come storia gloriosa, anche se travagliata e contrassegnata da esiti infelici»⁴⁶. Significativamente le criticità riguardanti sia i tentativi, sia l'operato delle classi dirigenti, di far conto su una struttura con adeguate competenze giuridiche e scientifiche si ritrovano in un ammonimento di Filippo Cordova, direttore Generale della Statistica, il quale, prima ancora dell'unificazione nazionale, esordì sulla scena della statistica italiana, affermando: «per conseguire il fine delle buone statistiche ufficiali è necessario anzitutto ordinarne il pubblico servizio»⁴⁷. Premonizione significativa, se si tiene conto che i limiti delle finanze statali che «non permettevano di aumentare il numero dei dipendenti pubblici» sarebbe stato il motivo ricorrente delle difficoltà di gestire al meglio le funzioni della statistica⁴⁸.

Per converso, nell'arco di oltre un secolo e mezzo si evidenziano alcune “invarianti” alle quali si contrappongono tentativi e progetti di indi-

⁴⁴ Al riguardo, non si può evitare di richiamare il ruolo della storiografia amministrativa italiana. Su di essa, nel 1962 Gianfranco Miglio poteva tracciare un bilancio che appariva, all'epoca, non proprio rassicurante. Egli faceva notare che la storiografia italiana aveva incontrato una «difficoltà di fondo, [...] quella giuridica, in modo speciale, non ha mai rivelato eccessiva curiosità per lo sviluppo delle istituzioni politico-amministrative», al punto che gli studi italiani venivano in Europa «buoni ultimi». G. MIGLIO, *Gli studi di storia amministrativa*, in *Archivio 1962 dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 1217-1239 (la citazione è a p. 1217).

⁴⁵ Sulla complessa questione cfr. R. ROMANELLI, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali: una premessa*, in R. ROMANELLI (a cura di), *L'indagine sociale nell'unificazione italiana*, in «Quaderni storici» 1980, n. 45, pp. 765-778.

⁴⁶ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. VII. A suo giudizio le vicende nel loro complesso mostrano la «debolezza provocata dall'aver posto la statistica alle dipendenze di un Ministero, e in particolare di quello dell'Agricoltura, industria e commercio» (*ibidem*).

⁴⁷ Citato in C. CORSINI, *Gli «Annali di Statistica» e i primordi della demografia*, in «Annali di Statistica», anno 129, serie X – vol. 21, *Statistica ufficiale e storia d'Italia dal 1871 al 1997*, Istat, Roma, 2000, p. 1.

⁴⁸ *Ivi*, p. 166.

scusso rilievo. Il problema sostanzialmente irrisolto dalle classi dirigenti del periodo liberale fu il concentramento e la centralizzazione dei compiti⁴⁹. Tale orientamento era, peraltro, “logica” conseguenza del processo di «accentramento a cui si era ispirato il nuovo Stato, come garanzia per l’unità politica del Paese e per l’unificazione amministrativa, e dall’aver concepito la relazione centro-periferia funzionante in una direzione sola»⁵⁰. Come è noto, le difficili condizioni politiche e sociali della nascita dell’Italia unita comportarono scelte talvolta contraddittorie. In tale contesto «i primi passi della nuova camera unitaria e dei gruppi politici che la componevano, furono esitanti, incerti, come quelli dell’Italia appena assunta a dignità di nazione»⁵¹.

Sul terreno delle variabili vi è in primo luogo il giudizio positivo sulla capacità delle strutture del sistema pubblico dedicate all’analisi dei fenomeni sociali ed economici, ampiamente riconosciuta anche a livello internazionale. Di contro le vicende dell’istituzione vanno giudicate tenendo conto della scelta di porre la statistica alle dipendenze di un ministero, Agricoltura industria e commercio, il cui ruolo si rivelò, più volte, inadeguato rispetto alle politiche di governo. Altro aspetto di non facile decifrazione è il declino avviatosi alla fine del XIX secolo, nonostante la Direzione generale della statistica potesse contare su un nutrito nucleo “tecnico” di elevato livello.

L’evoluzione della funzione e dell’organizzazione dell’attività statistica nelle pubbliche amministrazioni è stata costellata di fasi di sviluppo e di momenti di stasi. Alla base delle torsioni del ruolo della scienza statistica nell’azione di governo vi furono i diversi orientamenti della cultura delle

⁴⁹ A mettere in luce le difficoltà della complessa opera di armonizzazione del neonato Stato unitario sono esemplari le osservazioni di Raffaele Romanelli il quale osserva: «le trasformazioni sociali che “legittimano” l’affermazione degli Stati nazionali, nel caso italiano seguono da lontano, piuttosto che accompagnarla e precederla, l’unificazione politica del paese» (R. ROMANELLI, *L’Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 7).

⁵⁰ Cfr. D. MARUCCO, *L’amministrazione*, cit., p. VIII. Prevalse la scelta di accentramento che trovò soluzione nella legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865 n. 2248. Sulla questione la storiografia è particolarmente ampia. Qui ci si limita a segnalare E. RAGIONIERI *Politica e amministrazione nella storia dell’Italia unita*, Bari, Laterza, 1967; A. AQUARONE, *Alla ricerca dell’Italia liberale*, Napoli, 1972; A. CARACCIOLO, *Stato e società civile. Problemi dell’unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960

⁵¹ F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Napoli, Guida, 2001, p. 128.

classi dirigenti (e del ceto politico nel suo insieme) sull'importanza dei "fatti" come premessa del governare⁵². Nei primi decenni unitari l'esigenza di conoscere i fenomeni economici, sociali, culturali si fece strada tra mille difficoltà, ma alla fine riuscì a legittimarsi come strumento di "buon governo". A Berlino, nel suo intervento al V Congresso internazionale di statistica, Pietro Maestri, allora direttore generale della statistica descrisse la situazione della Statistica ufficiale italiana, asserendo: «la Statistica italiana, benché possa dirsi nata ora col nuovo Regno, che raccoglie in un sol corpo i sette ottavi della Penisola, ebbe gloriosi antesignani e nobili tradizioni», aggiungendo che gli uomini che inveroirono il disegno di Cavour «forma[va]no una bella pleiade di glorie nazionali»⁵³. Tale giudizio induce a considerare il contesto europeo, nel quale le indagini statistiche coincisero «con l'epoca storica di maggiore espansione del principio di nazionalità»⁵⁴. Nel caso del Risorgimento italiano ci si può chiedere se la passione civile e il coinvolgimento politico diretto di molti statistici possa ritenersi in linea con lo statuto "scientifico" della disciplina statistica. In realtà, i due livelli si incrociarono, ben prima dell'unificazione nazionale, ad opera di molti intellettuali. In quella straordinaria fase di nazionalismo

⁵² Sulle vicende della statistica pubblica la storiografia (fino a tempi recenti) non ha avuto grande fortuna, rimanendo spesso limitata a studi settoriali. Eppure, la mole di scritti sul funzionamento della Direzione generale della statistica, nel primo sessantennio dell'Unità d'Italia e, successivamente, dell'Istat è tale da rendere opportuno l'interesse degli storici. Tra le opere esistenti – oltre a quelle già citate – cfr. A. BAFFIGI, *Cultura statistica e cultura politica: l'Italia nei primi decenni unitari*, in «Quaderni dell'Ufficio ricerche storiche della Banca d'Italia», n. 15, 2007, pp. 9-74. Molto numerose le opere collettanee tra cui si segnalano L.L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2003; C. Corsini (a cura di), *Da osservazione sperimentale a spiegazione razionale. Per una storia della statistica in Italia*, Pisa, Pacini, 1989; G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in *Storia d'Italia*, Annali 26, *Scienza e cultura dell'Italia unita* (pp.705-738), Torino, Einaudi, 2011; G. DALLA ZUANNA (a cura di), *Numeri e potere: statistica e demografia nella cultura italiana fra le due guerre*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2004; P. GERETTO (a cura di), *Statistica ufficiale e storia d'Italia: gli «Annali di statistica dal 1871 al 1997»*, cit.

⁵³ Citato in R. FRACASSI, Istituto centrale di statistica, *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario. Un secolo di vita della Statistica italiana 1861-1961*, s.d. (ma 1961), p. 13.

⁵⁴ P. GARONNA – F. SOFIA, *Statistica e nazione nella storia europea*, in «Annali di Statistica» anno 126, serie X - vol. 14, *Statistica, storia e Nazione: la statistica ufficiale tra passato e futuro. Una prospettiva comparata*, Roma 1997, p. 19.

patriottico Vincenzo Cuoco «insisteva sull'importanza di educare gli italiani al senso civico e alla politica; e lo stesso era di Melchiorre Gioia»⁵⁵.

Tale spinta ideale ebbe riscontro anche grazie alla caratura dei protagonisti del progressivo affermarsi della consapevolezza del “conoscere per governare”⁵⁶. Facendo leva sulla tradizione risalente a Gian Domenico Romagnosi⁵⁷, a Melchiorre Gioia⁵⁸, a Carlo Cattaneo⁵⁹ ad Angelo Messedaglia⁶⁰ i sostenitori della statistica come scienza riuscirono a con-

⁵⁵ C. DUGGAN, *La forza del destino. Storia d'Italia dal 1796 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 57. C. DUGGAN, *La forza*, cit., p. 167, scrive che anche Milano aveva un importante strumento di dibattito intellettuale ne «Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio, sotto la guida, ispirati fino alla sua morte (1835) dal geniale giurista e filosofo, Gian Domenico Romagnosi».

⁵⁶ Tra gli antesignani dell'esigenza di una «sistemazione scientifica totalizzante dei fenomeni economico-sociali», nell'Italia del periodo risorgimentale «si distinguono Francesco Ferrara, Angelo Messedaglia, Luigi Cossa, ed altri, accomunati a una schiera di sociologi e studiosi di politica applicata e “positiva”, fra i quali emerge l'anziano Carlo Cattaneo» (A. CARACCILO, *L'età della borghesia e delle rivoluzioni XVIII/XIX secolo*, Bologna, il Mulino, 1979, pp.314-315).

⁵⁷ Sull'opera di Romagnosi, cfr. L. MANNORI, *L'amministrazione nel pensiero di Gian Domenico Romagnosi*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Archivio, nuova serie n. 3, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 667-803; nonché *Romagnosi ed il pensiero moderno*, in M. RUINI, *Pensatori e politici del prerisorgimento e risorgimento d'Italia*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010, pp. 135-195. Al riguardo, cfr. anche S. CASSESE, *Esiste un governo*, cit., p. 206 il quale sottolinea che Romagnosi «fu autore, nella sua maturità, [...] di un volume intitolato “Questioni sull'ordinamento delle statistiche”». Cesare Correnti definì Romagnosi «venerato nostro maestro» (citato in P. GARONNA – F. SOFIA, *Statistica e nazione*, cit., p. 20).

⁵⁸ Cfr. M. GIOIA, *Filosofia della statistica*, Milano, Pirrotta, 1826. Francesco Ferrara esprime giudizi molto critici nei confronti di Gioia, dichiarando «ineseguibile» la sua visione della statistica (cfr., F. FERRARA, *Opere complete*, Roma 1955, p. 5).

⁵⁹ Cattaneo – che era stato allievo di Romagnosi – «si volse a una forma di filosofia sperimentale e positiva che [...] si ancorò all'economia, alla statistica, alla finanza, a tutte le “scienze concrete”» (G. SPADOLINI, *Gli uomini che fecero l'Italia. La storia dell'Italia moderna attraverso i ritratti dei protagonisti*, Milano, Longanesi, 1989, p. 62).

⁶⁰ A giudizio di Messedaglia la «statistica era una scienza de' fatti e dei risultati sociali nei loro elementi calcolabili; ella non trascura alcuna condizione, alcuna funzione o aspetto sociale, ma altresì non riproduce che quegli elementi che comportano una valutazione precisa, numerica; ella tien conto di tutti indistintamente i fatti sociali, ma in quella misura soltanto che si convertono in dati». Citato in G. FAVERO, *Angelo Messedaglia: la statistica tra scienza della popolazione e scienza dell'amministrazione*, SIDEs, «Popolazione e Storia», numero unico/2000, pp. 151-176.

solidare, pian piano, la conoscenza dei fenomeni economici e sociali. Personalità come Filippo Cordova, Pietro Maestri, Cesare Correnti, Luigi Bodio diedero un'impronta indelebile dell'inevitabile rapporto tra diritto e statistica, tra aspetti giuridici e orientamenti civili del consolidamento dell'unificazione dell'azione dello Stato e della qualità dell'operato dei governi⁶¹.

In linea generale e in rapporto ai mutamenti politico-sociali del Paese è corretto affermare che «la storia dell'amministrazione della statistica è scandita dalle tappe della normativa che ne regolamentava gli organi, il personale, l'attività, ma altresì da quelle relative agli strumenti di cui era dotata e di cui andava dotandosi»⁶². Le alterne vicende dell'organizzazione di una funzione vitale per poter assicurare corrette strategie di governo evidenziano un rapporto travagliato tra l'esecutivo e l'istituzione statistica. Un singolare incrocio di ambizioni tra due forze portatrici di un obiettivo comune: la potestà di governare sorretta da una funzione conoscitiva necessaria alla validità delle scelte politiche⁶³.

Sul rapporto tra eventi della storia e ruolo della statistica sono illuminanti le riflessioni di Paolo Garonna e Francesca Sofia i quali mettono in rilievo che, «nel ripercorrere a ritroso la storia del pensiero statistico ci si imbatte nel vocabolo "statistica" [che] fa il suo ingresso definitivo nella maggioranza delle lingue europee»⁶⁴. Allo stesso tempo essi avvertono che, «se collochiamo infatti quell'avvenimento nel suo specifico contesto storico-culturale [è] possibile comprendere la finalità attribuita alla statistica in rapporto alla costruzione e allo sviluppo della nazione»⁶⁵. Rispetto a tale quadro di evoluzione degli Stati contemporanei si può senza

⁶¹ Come hanno suggerito Paolo Garonna e Francesca Sofia (*Statistica e nazione*, cit., p. 20) «esiste un legame strettissimo tra le dimensioni politiche e cognitive di ogni codificazione». Legame che «spiega la rilevanza pubblica della statistica».

⁶² D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., p. 101. A suo giudizio era «in base agli elementi dell'uno e dell'altro ordine che si delineava la fisionomia della statistica italiana e che si affermavano o si appannavano il suo prestigio e la sua autorevolezza in campo nazionale e internazionale» (*ibidem*).

⁶³ Come è stato opportunamente notato, «sorprende [...] che nella nostra storiografia un organismo molto importante come l'Istituto resta in ombra». F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica (1926-1989)*, in L.L. RONDINI (a cura di) *La storia della statistica pubblica*, cit., p. 16.

⁶⁴ P. GARONNA – F. SOFIA, *Statistica e nazione nella storia europea*, cit., p. 19.

⁶⁵ *Ibidem*.

difficoltà «affermare che l'istituzione di autonomi uffici di statistica sia assurdo a simbolo della raggiunta sovranità nazionale»⁶⁶. Nell'osservare le vicende politico-sociali negli Stati nel XIX secolo ci si rende conto che «in questa funzione attiva, di militanza politica nei movimenti nazionali, la coerenza con i principi fondamentali di deontologia della statistica ufficiale [...] non sempre è stata rispettata»⁶⁷.

3. La statistica civile e quella morale

Alla metà dell'Ottocento il rilievo della funzione della statistica si venne incrociando, in Italia, con il dibattito sulla scienza della politica e, in particolare, sulla filosofia civile. Alla radice vi era la ricerca di una suddivisione tra l'approccio filosofico e quello scientifico sul destino delle nazioni. In merito è stato fatto osservare che nel XX secolo «è parso che la politica, la scienza, l'economia risolvessero in sé il problema dell'etica»⁶⁸.

Sulle aspirazioni riformatrici si svilupparono due criteri, la prima ebbe come punto di riferimento John Stuart Mill, la seconda trovò un esegeta in Pasquale Villari. Mentre le posizioni di Mill si fondavano sul liberalismo, in Italia prevalse un approccio di natura positivistica, in virtù del quale l'integrazione sociale e il centralismo erano gli obiettivi da perseguire⁶⁹. Villari fu il primo, in Italia, a sostenere le ragioni del positivismo critico⁷⁰. La sua concezione era fondata su uno storicismo

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*. In merito «i cultori postunitari della tradizione statistica italiana [...] ricordano come in taluni casi la statistica sia stata "strumento di congiura e di lotta", scienza "militare e battagliera" nel corso del Risorgimento» (*ibidem*).

⁶⁸ G. ACOCELLA, *Idee per una etica sociale. Note in margine al pensiero di Piero Piovani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1997, p. 23. «Da un lato le ideologie politiche "globali" [...] dall'altro i progressi economici, illusoriamente ritenuti costanti» (*ibidem*).

⁶⁹ Al riguardo, molto accurate le riflessioni di N. URBINATI, *Le civili libertà. Positivismismo e liberalismo nell'Italia unita*, Venezia, Marsilio, 1990, pp. 5-7. L'autrice sottolinea che il pensiero di Mill «consente di comprendere meglio il significato storico del rapporto tra liberalismo e positivismo». Sull'articolato dibattito tra i promotori delle scelte politiche del nuovo Stato cfr., L. SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, Torino, Einaudi, 1942. Al tema l'autore dedica un capitolo su *Il liberalismo radicale*, pp. 335-365. Dal dibattito dell'epoca «si capisce che la libertà per questi pensatori [fosse] il valore per eccellenza» (p. 349).

⁷⁰ Sulla figura di Pasquale Villari è interessante la ricostruzione fattane da Massimo L. SALVADORI, *Il mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a*

che trovava nell'etica e nel positivismo morale il principale criterio per l'interpretazione della storia e della società⁷¹. Al riguardo Villari ribadì che «la scuola storica dimostrò che il giusto, e quindi il diritto, sono nella società in continuo *divenire*»⁷². Nel corso delle sue riflessioni sulla filosofia positiva, lo storico napoletano riconobbe «esplicitamente il valore del metodo positivo nelle scienze sociali»⁷³.

Nel dibattito del periodo preunitario emergeva con chiarezza una salda tradizione di studi di «scienza dell'amministrazione»⁷⁴, coltivata da un

Gramsci, Torino, Einaudi, 1960, pp. 34-61. Salvadori sostiene che «lo scopo del nostro acuto moralista fu quello di adoperarsi per la formazione di una classe dirigente che fosse all'altezza posti dalla complessità della vita sociale» (p. 55).

⁷¹ G. ACOCELLA, *Le tavole della legge. Educazione, società, Stato nell'etica civile di Aristide Gabelli*, Napoli, Liguori editore, 2000, p. 52: «Le conclusioni di Villari colgono [...] il problema del compito della scelta chiamata a formulare leggi capaci di illuminare la realtà sociale e le sue scelte morali e richiamano la necessità di non abbandonare in nome di astratte formulazioni la concretezza della storia». Sull'argomento Arturo Carlo Jemolo metteva in rilievo che, nell'Ottocento, «buoni cittadini, spesso patrioti [...] hanno vari riserbi di fronte allo Stato moderno, che ha basi ideali, in quanto Stato etico, con una morale autonoma» (*La crisi dello Stato moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 45). Sullo Stato e sulla libertà dei cittadini resta molto attuale un'affermazione di Hegel, secondo il quale «un solido governo è necessario alla libertà, ma si è ben radicata, anche, l'idea che il popolo deve poter dire la sua sulle leggi e sugli affari più importanti di uno stato» (G.W.F. HEGEL, *Scritti politici 1798-1831* (a cura di C. Cesa), Torino, Einaudi, 1972, p. 122).

⁷² «Senza di che – sosteneva Villari – sarebbero inesplicabili le legislazioni diverse e sempre mutabili» (P. VILLARI, *La storia è una scienza?* [1891], Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999, p. 89).

⁷³ N. URBINATI, *Le civili libertà*, cit., p. 165. L'autrice aggiunge che «nella statistica i positivisti italiani pensarono di aver trovato la risposta a quello che era stato anche il problema di Mill: [...] dimostrare che anche le discipline sociali potevano diventare scientifiche» (*ivi*, p. 170).

⁷⁴ Sull'ampio significato dell'espressione «scienza dell'amministrazione» il dibattito è stato a lungo molto complesso e variegato, mantenendo ferma la distinzione con il diritto amministrativo. Sul punto cfr. M.S. GIANNINI, *Identificazione delle discipline dirette allo studio degli aspetti non giuridici dell'azione amministrativa* in «L'organizzazione tecnica della p.a.», 1954, n. 3. Alla metà del Novecento la divulgazione dei principi storici e teorici della disciplina divenne molto cospicua. In merito cfr. D. WALDO, *Introduzione alla scienza dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Zanichelli; F. MOSHER – S. CIMMINO, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1959. Al riguardo O. Sepe, (*Appunti di storia della scienza dell'amministrazione*, Università internazionale degli studi sociali, Roma, Edizioni internazionali sociali, s.d., p. 11) osservava che «una scienza dell'amministrazione come esame del fenomeno

significativo gruppo di sostenitori⁷⁵ di tradizione scientifica e di una visione “sociale” delle statistiche pubbliche che potesse integrarsi nelle funzioni di governo degli apparati amministrativi⁷⁶. Nel periodo storico tra Risorgimento e unificazione nazionale avviene che «l'ipotesi della scienza dell'amministrazione non si presenta come epifenomeno del positivismo in campo amministrativo bensì, [...] come proposta di soluzione della crisi apertasi anche in Italia con la fine delle certezze liberali classiche»⁷⁷.

Nell'osservare il panorama dello svilupparsi delle teorie giuridiche emerge che, «in Italia, la scienza statistica e la scienza del diritto amministrativo, nascono insieme, pressappoco negli stessi decenni dell'800»⁷⁸. A promuovere l'importanza della scienza dell'amministrazione e della conseguente importanza della statistica, come parte di tali scienze fu soprattutto Gian Domenico Romagnosi⁷⁹. In polemica con Giambattista Say,

amministrativo nel polimorfismo in cui si risolve è non solo possibile, ma anche utile, o addirittura necessaria».

⁷⁵ Oltre a Romagnosi e a Melchiorre Gioia – che ne furono i pionieri – l'opera fu portata avanti da Carlo Cattaneo, da Angelo Messedaglia, nonché da un gruppo nutrito di statistici. Su Messedaglia cfr. G. FAVERO, *Angelo Messedaglia: la statistica tra scienza della popolazione e scienza dell'amministrazione*, cit., pp. 151-176. Sulle riflessioni teoriche e sulle dispute relative alle scienze sociali e sulla necessità dell'autorità sociale come regolatore delle insufficienze dell'individuo cfr. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 105 e sgg.

⁷⁶ Sul valore dell'attività dell'Istat per migliorare il sistema pubblico S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989 p. 75 affermava: «le statistiche sono importanti non solo per registrare consistenza e attività dell'amministrazione, ma per consentire alle amministrazioni di conoscere meglio se stesse e di attuare un “monitoraggio” della propria attività».

⁷⁷ C. MOZZARELLI – S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia, Marsilio, 1981, p.15.

⁷⁸ S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione*, cit., p. 205. Sulla tanto discussa questione, cfr. S. ROMANO (*Il diritto pubblico italiano* [1914], Milano, Giuffrè 1988), a giudizio del quale il diritto amministrativo «è tenuto perfettamente e rigorosamente distinto dalla cosiddetta scienza dell'amministrazione» p. 7.

⁷⁹ La letteratura giuridica e storica su Romagnosi è imponente. Mi limito a segnalare una conferenza – sulla figura di Romagnosi – tenuta dal giovane Meuccio Ruini, allora studente universitario, all'inaugurazione del Circolo «Romagnosi» a Reggio Emilia nel 1899 (M. RUINI, *Il pensiero di Romagnosi*, in *Pensatori e politici del prerisorgimento e Risorgimento d'Italia*, Roma, edizioni Nuova Cultura, 2010, pp. 135-195). Molto significativa l'opinione di Rodolfo Morandi, a giudizio del quale «la dottrina dell'incivilimento di Romagnosi viene a costituire una filosofia

egli confutava la tesi che l'economia politica fosse il fondamento della statistica, ampliandone il ruolo e sostenendo: «la Statistica appartiene propriamente alla storia dello stato positivo dell'umano incivilimento»⁸⁰. Nel suo *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento con esempio del suo risorgimento in Italia*, Gian Domenico Romagnosi prendeva le mosse dalla constatazione che «la statistica e la politica economica» non erano «filosoficamente e utilmente architettate». A suo giudizio ciò accadeva perché «manca[va] la cognizione fondamentale del modulo unico, il quale vien supposto nel diritto, nell'economia politica e nella statistica». Diveniva, quindi, necessaria una «costruzione» scientifica in grado di incanalarsi «nell'ordine naturale dell'incivilimento»⁸¹. Nell'ambito dell'incrocio delle scienze giuridiche, economiche e statistiche queste ultime occupavano «un luogo di mezzo fra la storia degli accidenti concreti del mondo delle nazioni e la storia filosofica della civiltà di queste nazioni»⁸². Da ciò emergeva, in sintesi, una dimensione della statistica come filosofia e scienza civile. Tale finalità era sorretta da un fondamento che egli così riassumeva: «ogni Statistica propriamente detta, non è che una *posizione temporanea* di questa Storia»⁸³.

È stato osservato che, per Romagnosi, «ufficio immediato della statistica è quello di servire di lume per conoscere con pienezza e agire con sicurezza in ogni parte della pubblica amministrazione»⁸⁴. Il filosofo, nell'affrontare il tema dell'insegnamento delle dottrine giuridiche, sottolineava l'esigenza che esse non decadessero nel formalismo e nella mera lettera della norma, affermando: «sarà dunque un vantaggio più

della storia che fissa lo sguardo nell'aspetto concreto dei fatti e dei popoli, opponendosi al carattere "ultrametafisico" della filosofia della storia di Hegel» (R. MONDOLFO, *Il pensiero politico nel Risorgimento italiano*, Milano, Nuova accademia editrice, 1959, p. 37).

⁸⁰ Cfr. *Collezione degli articoli di economia politica e statistica civile del professore G. D. Romagnosi*. Statistica civile. Firenze, stamperia Piatti, 1835, p. 5.

⁸¹ G. D. ROMAGNOSI, *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento con esempio del suo risorgimento in Italia*, terza edizione, Prato, Stamperia Guasti, 1835, pp. 251-252. Sulla questione F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, vol. I, Roma, Carocci, 1988, p. 382, osserva che «solo nel 1827 [Romagnosi] sentì l'esigenza di esprimere il proprio parere su questa ormai diffusissima disciplina».

⁸² G. D. ROMAGNOSI, *Dell'indole e dei fattori*, cit., pp. 251-252.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Citato in S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione*, cit., p. 205.

solido l'approntare e sviluppare nelle dottrine legali lo spirito di equità che quello della mera erudizione»⁸⁵. Sugli aspetti teorici della scienza dell'amministrazione è stato rilevato che «non vi è dubbio che l'influenza di Romagnosi e i criteri metodologici che si venivano così affermando per la scienza del diritto [...] vennero però anche a far cadere quell'apporto di pensiero politico cui i giuristi si erano sempre sentiti chiamare»⁸⁶. Sotto questo aspetto è stato, all'opposto, sottolineato che «la novità della scienza dell'amministrazione sta nel connubio che essa propone tra discipline statistiche economiche, politiche e giuridiche»⁸⁷. Su quel terreno Melchiorre Gioia si schierava accanto alle tesi di Romagnosi – secondo il quale la statistica era la descrizione della sostanza civile di uno Stato – affermando: «la filosofia della statistica è la costante ragionata delle norme generali [...] degli usi cui servono gli elementi relativi allo stato delle nazioni»⁸⁸. Dalla concezione della statistica come filosofia civile derivava, di conseguenza, che la sua utilità non si limitava a essere fonte di conoscenza della società, bensì costituiva la «base scientifica dell'intervento dello stato nella società»⁸⁹.

⁸⁵ G. D. ROMAGNOSI, *Saggio filosofico-politico sull'istruzione pubblica legale*, Napoli, edizioni P. P., 1839, p. 46.

⁸⁶ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit. *passim*. Sulle posizioni dei giuristi nello scenario dell'ordinamento dello Stato unitario, Giulio Cianferotti ha sostenuto che «per parecchi anni a partire dall'Unità mancarono le opere di dogmatica giuridica del nuovo ordinamento unitario» e che «fino agli ultimi due decenni del secolo continuò a mancare [...] il lavoro di analisi degli enunciati normativi diretto alla costruzione [...] di un sistema di regole logicamente chiaro» (G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana I, dall'Unità alla fine dell'Ottocento, autonomie locali, amministrazione e costituzione*, in «Quaderni di studi senesi», Milano, Giuffrè, 1998, pp. 44-45).

⁸⁷ S. CASSESE, *Prefazione* a C. Cesare Mozzarelli e Stefano Nespor, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, cit. p. 8. Sul ricorrente dibattito tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, cfr. P. Grossi, *Pagina introduttiva*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1974-1975, III-IV, *Il socialismo giuridico: ipotesi e letture*, Vol. I, p. 2.

⁸⁸ M. GIOIA, *Filosofia della statistica*, citato in M. PASINI, *La filosofia della statistica di Melchiorre Gioia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica* (raccolti da G. Tarello), vol. V, 1975, p. 489. Su Melchiorre Gioia, cfr. F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione*, cit., pp. 313 sgg.

⁸⁹ M. GIOIA, *Filosofia*, cit., p. 514. Sulla tradizione illuministica che guidavano le teorie di Gioia, Romagnosi e, successivamente, di Cattaneo, cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, vol. quinto, Milano, Feltrinelli, 1968, p. 63.

Che la statistica potesse svolgere una specifica funzione politica a garanzia della razionalità della gestione amministrativa⁹⁰ si poteva desumere dalla convinzione di Angelo Messedaglia, il quale «individuava infatti nella statistica una disciplina fondamentale»⁹¹ per formare una burocrazia tecnicamente preparata⁹². Luigi Luzzatti – che di Messedaglia era stato allievo – affermava: «l'intelletto aristotelico [del] Messedaglia annodava [...] le discipline morali e politiche con le matematiche e con le fisiche le quali a vicenda l'illuminavano e si perfezionavano in quella mente che tutto seppe»⁹³. Lo spessore della riflessione teorica trovò un'ulteriore conferma nei *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione* di Carlo Ferraris, nei quali emergevano le connessioni tra le discipline⁹⁴. In merito fu sottolineato che il politico astigiano sosteneva che la scienza dell'amministrazione «non fosse cosa nuova, ma un titolo nuovo appiccicato a una scienza vecchia: il *diritto amministrativo*»⁹⁵. In base a tale presupposto Ferraris concludeva che la scienza dell'amministrazione, «servendosi del metodo statistico, indaga le leggi che governano l'umana società nel suo contenuto organico e nelle sue funzioni»⁹⁶.

Nel dibattito sul ruolo della statistica intervenne anche Antonio Rominini, non a caso in un saggio di filosofia della politica, nel quale sottolineava che «la scienza non dee essere né puramente speculativa, né

⁹⁰ G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, cit. Tale convinzione fu teorizzata nella sua forma più compiuta da Angelo MESSEDAGLIA, *Della necessità di un insegnamento speciale politico-amministrativo e del suo ordinamento scientifico*, Milano, Vallardi, 1851.

⁹¹ G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, cit., p. 709.

⁹² C. PAZZAGLI, *Statistica investigatrice*, cit., p. 799 osserva: «la via più fruttuosa appare quella di far perno sull'opera di Angelo Messedaglia», che aveva fornito «un ampio e incisivo lavoro di riflessione avviato molti anni prima [che] era stato in grado di esercitare una notevole influenza su tutti gli altri studiosi del settore».

⁹³ Citato in P. PECORARI, *Nuove ricerche storiche su Luigi Luzzatti e il suo tempo*, Udine, Editrice universitaria udinese, 2010, p. 73.

⁹⁴ C. FERRARIS, *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Roma-Torino, Loescher, 1880. Su Ferraris, uomo politico dal ricchissimo curriculum dottrinario e operativo, cfr. A. MALATESTA, *Ministri, Deputati, Senatori dal 1848 al 1922*, Istituto editoriale italiano, vol. II, s.d. pp. 412-413.

⁹⁵ Tale approccio risalta in una recensione di V. M. sugli «Annali di Statistica», serie 2°, vol. 17, Roma, Eredi Botta, 1880, p. 46.

⁹⁶ *Ivi*, p. 47. Su un versante opposto, cfr. G. DEL VECCHIO, *La crisi della scienza del diritto*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1934, il quale ammoniva sulla «moderna tendenza di svalutare la legge come fonte del diritto» (p. 13).

puramente positiva, ma dee risultare dall'unione delle teorie e de' fatti»⁹⁷. Ciò implicava che una teoria dee presiedere all'osservazione de' fatti e l'osservazione de' fatti dee produrre una teoria più completa»⁹⁸. Nel novero di tali ambiti – afferma Rosmini – «ebbe il suo nascimento una scienza tutta nuova, la *Statistica*»⁹⁹. Il filosofo, sulla scorta delle teorie di Romagnosi e di Gioia, afferma che «nell'età presente all'incontro [tra le due teorie] la statistica si solleva veramente alla dignità di scienza»¹⁰⁰. Nelle loro posizioni si intravedeva «una prospettiva politica nella quale la statistica risultava essere «il momento diagnostico preliminare di ogni concreto intervento» del potere politico»¹⁰¹.

Il fondamento civile dell'attività statistica conduceva a interrogarsi sulla filosofia morale, quale elemento fondante del ruolo delle istituzioni¹⁰². Nel dibattito giuridico e culturale si andò affermando la convinzione che «lo scopo della statistica si configurava come la descrizione della “condizione” dello Stato, inteso come organismo non più soltanto

⁹⁷ Cfr. *Quattro saggi in appendice alla filosofia della politica dell'abate Antonio Rosmini-Serbatì*, Milano, Tipografia ditta Boniardi-Pogliani, 1858, p. 5.

⁹⁸ *Ibidem*. Sul ruolo del filosofo roveretano cfr. P. PIOVANI, *Il liberalismo di Rosmini*, in *Atti del XXVII Congresso di Storia del Risorgimento*, 1958, Roma 1961, pp. 215-222. Su Rosmini – specificamente sulla sua *Filosofia del diritto* – cfr. ancora P. PIOVANI, *La filosofia del diritto come scienza filosofica*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 285-332.

⁹⁹ *Quattro saggi in appendice alla filosofia della politica*, cit., p. 6. In merito Rosmini distingue tre fasi della statistica come scienza: la prima età, l'infanzia della statistica; la ricerca nel XIX secolo di una «teoria migliore, più completa della precedente»; la nuova età nella quale «la statistica non si contenta più d'essere semplice raccoglitrice di fatti, ma tende principalmente a distribuirli secondo fini sapienti, i quali la conducono a realizzare un nobile lavoro, un gran disegno teoretico» p. 7.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 8. Nel proporre la sua concezione, Rosmini rileva la parzialità delle posizioni teoriche di Gioia e di Romagnosi. Dal canto suo Gioia – pur avendo «creduto ciecamente nella statistica come momento insostituibile di conoscenza» – ne aveva escluso «quei motivi di ordine morale (Rosmini) o storico (Romagnosi) che rischiavano di confonderne il contenuto» (P. BARUCCI, *Il pensiero economico di Melchiorre Gioia: l'apporto allo sviluppo del pensiero economico e statistico italiano*, Roma Giuffrè, 1965, p. 110).

¹⁰¹ C. PAZZAGLI, *Statistica “investigatrice” e scienze “positive” nell'Italia dei primi decenni unitari*, in «Quaderni storici» n. 45, 1980, cit., p. 799.

¹⁰² In proposito, cfr. E. BOTTO, *Etica sociale e filosofia politica in Rosmini*, Milano, Vita e Pensiero, 1992. L'autore sottolinea che Rosmini parte «dall'esigenza di fondare la filosofia della politica sulla filosofia dell'uomo» e che il valore «morale è il punto più elevato, da cui si possa riguardare l'uomo» pp. 222 e 224.

politico», ma attento «anche ai fenomeni economici sociali e morali»¹⁰³. Al riguardo, «in consonanza con lo storicismo del Villari»¹⁰⁴, costituirono un criterio basilare del positivismo morale le riflessioni di Aristide Gabelli¹⁰⁵. Va osservato, inoltre, che sia Gabelli, sia Villari (nonché lo stesso Luigi Bodio) ebbero un significativo ruolo nel dibattito sulla beneficenza pubblica e sui criteri di assicurare alle classi meno abbienti l'intervento delle amministrazioni pubbliche¹⁰⁶.

L'uomo politico bellunese, ne *L'uomo e le scienze morali*, concludeva: «partendo da alcune idee filosofiche [...] siamo riusciti a conseguenze pratiche, dalle quali la scienza ci parve ricongiunta ai bisogni civili»¹⁰⁷. sulla distinzione tra diritto e morale Gabelli osservava: «Benché, quanto alle conseguenze pratiche, il diritto sia diverso dalla morale, pure [...] provengono tutti e due dalla medesima origine»¹⁰⁸. Sulla base di tale assunto, Gabelli – con l'obiettivo di sostenere la necessità del carattere civile delle scienze morali – scriveva: «è tempo di uscire dalle esitanze [...], di mettere le opinioni morali in armonia colle leggi della natura e coi bisogni dell'umanità»¹⁰⁹.

¹⁰³ C. PAZZAGLI, *Statistica "investigatrice"*, cit., p. 788.

¹⁰⁴ G. ACOCCELLA, *Le tavole della legge. Educazione, società, Stato nell'etica civile di Aristide Gabelli*, cit., p. 73.

¹⁰⁵ Su Gabelli, cfr. A. MALATESTA, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922*, Milano, Istituto editoriale italiano, s.d., vol. I, p. 439.

¹⁰⁶ Sulle vicende dell'assistenza pubblica nell'Italia liberale rinvio a S. SEPE, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in *Archivio ISAP*, nuova serie 3, vol. secondo, Milano Giuffrè 1985, pp. 1707-1790.

¹⁰⁷ A. GABELLI, *L'uomo e le scienze morali*, Firenze, Le Monnier, 1874, p. 295. Gabelli auspicava un orizzonte teorico «critico e metodologico, imperniato sulle "scienze morali", sulla realtà umana e storica», C. Pazzagli, *Statistica "investigatrice"*, cit., p. 784. In merito cfr. B. GRAHAM, *Filosofia e società. Una introduzione*, Milano, Il Saggiatore 1991, il quale afferma (p. 171): «il pluralismo morale ha il vantaggio di essere in armonia con [...] il modo in cui si è sviluppata la storia moderna». Due secoli prima, Immanuel Kant aveva criticato coloro che sostenevano che la filosofia non avesse «valore per la pratica», affermando: «questa massima, [...] quando sia applicata alle materie morali (ai doveri della morale o del diritto) prepara gravissimi danni» (I. KANT, *Scritti politici*, Torino, UTET, 1998, p. 239).

¹⁰⁸ A. GABELLI, *L'uomo e le scienze morali*, cit., p. 223.

¹⁰⁹ A. GABELLI, *L'uomo e le scienze morali*, cit., p. 300. A tale esortazione Gabelli aggiungeva: «dove per qualunque sia causa la spontaneità del bene manca o par fiacca, ivi soccorre il Governo, che del bene sociale è appunto giudice e tutore. Esso in-

Una riflessione significativa sul tema dei valori civili e morali venne dal trentacinquenne Luigi Luzzatti, prima del suo ingresso in Parlamento. In una conferenza presso il Reale Istituto Veneto di Scienze, lettere ed arti affermava che «anche la morale comporta una sua evoluzione specifica, distinta da quella della scienza» e che non era «difficile dimostrare, che l'elemento morale abbia un'azione grandissima nella costituzione civile delle umane società»¹¹⁰. A suo giudizio «la investigazione scientifica disgiunta dalla moralità [poteva] trascinare a risultati infelici»¹¹¹, mentre l'integrazione tra esse dava «all'elemento morale la parte notevole che gli spetta nell'ordinamento politico e nella prosperità civile delle società moderne»¹¹².

Come è stato osservato, il progetto era assai ambizioso, volendo «aprontare una scienza capace di indagare la natura delle leggi sociali e di determinare le leggi causali dei fatti morali»¹¹³. Per raggiungere l'obiettivo prefissato «la statistica si impone[va] a questo punto come la scienza nuova del governo, giacché sa[peva] partire dall'esperienza ed

terviene e compie coll'autorità della legge ciò che suggerisce l'utile pubblico, e a cui non basta l'intelligenza o il valore dei cittadini» (A. GABELLI, *Sull'istruzione obbligatoria in Italia*, in «Monitore dei tribunali», 1867, n. 51, pp. 1153-1154).

¹¹⁰ L. LUZZATTI, *La legge di evoluzione nella scienza e nella morale*, in *Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti*, Venezia, Tip. Grimaldo, 1875-76, p. 1126. Al riguardo cfr. G. Spadolini, *Gli uomini che fecero l'Italia*, cit., pp. 286-289. Serve ricordare che alcuni decenni prima Pasquale Galluppi aveva scritto: «è un fatto, che i principii generali della morale sono noti, ed annunciati a tutti gli uomini dalla voce interiore della propria ragion pratica», citato in P. Galluppi, *Elementi di filosofia*, vol. I, *la logica pura*, Firenze, Livini, 1837, p. 228.

¹¹¹ L. LUZZATTI, *La legge di evoluzione*, cit., pp. 1126-1127.

¹¹² *Ivi*, p. 1137. Nel citare un articolo di Luzzatti (*La Nuova Antologia*, *l'economia politica*, 1874, vol. XXVII) è stata richiamata la sua necessità di comprendere in termini etici l'esperienza giuridico-economica, senza per questo dover rinunciare al piano «certo» offerto dalla conoscenza scientifica». U. PAGALLO, *Il riformismo di Luigi Luzzatti tra scienza e storia*, in *Istituto veneto di scienze, lettere ed arti*, *Atti*, tomo CXLVII, Venezia, 1989, pp. 229-233. Di conseguenza «il Luzzatti era in grado di piegare il proprio fare politico ad istanze che in pari tempo rispondevano a principi sia scientifici che morali». Inoltre – osserva Pagallo – «l'intento del Luzzatti [era quello di] riaffermare la perenne validità nella storia dell'idea morale». Si tenga conto che Luzzatti si era laureato con Angelo Messedaglia (di cui fu allievo), il quale, a sua volta, era stato allievo di Romagnosi.

¹¹³ G. ACOCELLA, *Le tavole della legge*, cit., p. 49.

asseconda[re] così il moto nuovo delle nazioni»¹¹⁴. Al pari delle dottrine di Villari, Romagnosi, Gioia, Rosmini, Cattaneo, l'interesse di Gabelli era orientato a costruire una pedagogia politica fondata sulla statistica che – in altri paesi – costituiva «il fondamento degli studi morali, delle deliberazioni che si riferiscono alla vita pubblica, dell'arte di governare»¹¹⁵. Sul tema della morale civile il punto di riferimento della riflessione ottocentesca è Herbert Spencer, il quale evidenziava il nesso tra personale condotta morale ed etica civile, osservando: «la verità che la condotta della quale la Moralità non si occupa, passa nella condotta che è morale o immorale per piccoli gradi e per vie innumerevoli»¹¹⁶.

Sul ruolo avuto dagli intellettuali della metà del secolo XIX una conclusione molto critica venne da Nitti in *La crisi degli intellettuali e la morale della ragion di Stato*. Lo statista sosteneva che «gli uomini di pensiero» avevano avuto scarso peso nel contribuire a formare la coscienza

¹¹⁴ *Ivi*, p. 53.

¹¹⁵ A. GABELLI, *L'istruzione elementare nel Regno d'Italia in paragone cogli altri Stati*, in «Il Politecnico», dicembre 1867. Al riguardo G. ACOCCELLA, *Le tavole della legge*, cit., p. 48 sottolinea che Gabelli «aveva indicato il carattere civile preminente che le scienze morali avrebbero dovuto assumere». Il tema millenario della moralità civile ha percorso la storia dell'umanità. Al riguardo sono molto toccanti le riflessioni di Robert A. Dahl, secondo il quale «essere moralmente responsabile significa autogovernarsi [e che] la portata della nostra responsabilità morale corrisponde ai limiti della nostra possibilità di vivere sotto leggi che abbiamo scelto» R. A. Dahl, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 59-60. Sul rapporto tra libertà e morale civile importante Guido DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* [1925], Milano, Feltrinelli, 1962, p. 339, il quale scriveva: la libertà «non è un dato di natura, ma è il risultato di un'assidua educazione [...] e] il segno della sua maturità civile». Un classico della storiografia in argomento, è L. SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870* [1935], Torino, Einaudi, 1942. Sul complesso dibattito della metà del XIX secolo, G. ACOCCELLA, *Etica, diritto, democrazia, La grande trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2010. Nonché ID., *Appunti per una storia dell'idea di legalità. Profili storici di teoria generale del diritto*, Roma, editrice Apes, 2015. Una riflessione storica in E. Gustapane, *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, in *Etica e pubblica amministrazione* (a cura di G. Melis), Napoli, CUEN, 1999, pp. 13-36. Di recente una acuta riflessione di P. DE NARDIS, *Abbiamo ancora bisogno di etica*, in *Rapporto annuale 2011. L'etica pubblica oggi in Italia* (a cura di P. De Nardis), Roma, Apes, 2012, pp. 13-42.

¹¹⁶ H. SPENCER, *Le basi della morale* [1879], Piacenza, tip. Lorenzo Rinfreschi, 1916, p. 3. Spencer traeva la conclusione che «la condotta che dev'esser concepita scientificamente nei modi che sono oggetto di giudizi etici, è una condotta immensamente più estesa di quella or ora indicata» (*ibidem*).

morale, nel prospettare, sia pure in forma utopistica i nuovi ideali»¹¹⁷. Sulla questione, a giudizio di Hans Kelsen, va respinta «la concezione per cui il diritto come tale faccia parte integrante della morale, la concezione per cui ogni diritto, come diritto, sia in un certo senso o in un certo qual grado morale»¹¹⁸. Piuttosto, precisava Kelsen, che era «di per sé comprensibile, [...] se con ciò, si voglia piuttosto intendere che il diritto, come parte costitutiva della morale, abbia realmente un carattere di moralità»¹¹⁹.

Nel dibattito intercorso nel XIX e XX secolo l'incrocio tra diritto positivo ed etica civile è stato analizzato costantemente dalla dottrina giuridica e da quelle sociologiche e politologiche con conclusioni spesso divergenti¹²⁰. Da un elemento non si può prescindere e riguarda la cer-

¹¹⁷ F.S. NITTI, *La democrazia*, tomo I, *La formazione delle democrazie moderne e i nuovi aspetti della reazione antidemocratica*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 243.

¹¹⁸ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* [1934], Torino, Einaudi, 1952, p. 56. Egli aggiunge che, «come categoria morale, il diritto non significa altro che "giustizia"» (*ivi*, p. 57).

¹¹⁹ *Ivi*, p. 56.

¹²⁰ Al centro del dibattito il problema della legalità quale pilastro dello Stato di diritto. Gli apporti della dottrina giuridica, della sociologia e della politologia sono numerosissimi. Qui mi limito ad alcune indicazioni. In *primis* F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Roma, Tipografia Consorzio, 1942, ora Milano, Giuffrè 1968; G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, in «Foro Italiano», 1937; ID., *L'ambiguità del diritto contemporaneo*; nonché ID., *Saggio sullo Stato* [1918], in *Opere*, vol. I, 1959, Milano, Giuffrè; S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, [scritto all'inizio degli anni Venti], Milano, Giuffrè, 1988; G. DEL VECCHIO, *Etica, diritto e Stato*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1934; F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988; in tempi più vicini cfr. l'esauriente saggio di G. ACOCCELLA, *Paradigmi della legalità*, in *La legalità ambigua* (a cura di Id.), Torino, Giappichelli, 2013, pp. 1-93. Dello stesso autore cfr. *Libertà e legalità, binomio della democrazia*, in *Materiali per una cultura della legalità 2023* (a cura di Id.), Torino, Giappichelli, 2023, pp. 27-40; G. ACOCCELLA, *Forme e riforme della sovranità popolare: principio di legalità e futuro della democrazia*, in *Materiali per una cultura della legalità 2018* (a cura di Id.), Torino, Giappichelli, pp. 59-73; G. ACOCCELLA, *Nel cinquantenario della relazione di Pietro Piovani su Dommatica, teoria generale e filosofia del diritto* (1963), in *Materiali per una cultura della legalità 2014* (a cura di Id.), Torino, Giappichelli, 2014, pp. 1-11; G. ACOCCELLA, *Lo spirito delle leggi: non c'è giustizia senza legalità* (a cura di Id.), in *Materiali per una cultura della legalità 2020*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1-23; A. BALDASSARRE, *Teorie giuridiche e costituzione. Costituzionalismo vs. giuspositivismo (e giusnaturalismo)*, in *Materiali per una cultura della legalità 2017*

tezza del diritto, come fondamento del consorzio civile e della legittimità del potere politico. Pilastro della riflessione giuridica al riguardo è stato (e rimane) Flavio Lopez de Onate, il quale, nel dibattito sul rapporto tra legge e diritto, affermò: «le minacce alla certezza del diritto in cui l'epoca contemporanea ha espresso la sua oscura e potente ostilità contro la legge si sono concretate [...] in dichiarazioni concettuali precise e decise»¹²¹. Rispetto a tali posizioni Lopez de Onate asserì che «il progresso della scienza del diritto deve poter consentire che la tecnica legislativa semplifichi la struttura delle disposizioni normative»¹²². In merito, ben nota l'icastica riflessione di Montesquieu, il quale ammoniva: «come le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie, così quelle che possono essere violate indeboliscono la legislazione»¹²³.

In tale contesto il dibattito sulla statistica – sviluppatosi nella prima metà dell'Ottocento – era stato orientato, in larga parte, a definire il ruolo della statistica quale strumento di conoscenza della società: ciò era – nell'esperienza risorgimentale – uno strumento di lotta politica¹²⁴. In tal

(a cura di G. Acocella), Torino, Giappichelli, 2017, pp. 26-63; M. TROPER, *Per una teoria giuridica dello Stato* (a cura di A. Carrino), Napoli, Guida, 1998. In coda mi permetto di rinviare a S. SEPE, *Libertà, diritti, legalità: note su un dibattito inesauribile*, in *Materiali per una cultura della legalità 2023* (a cura di G. Acocella), Torino, Giappichelli, 2023, pp. 41-60; nonché S. SEPE, *Un profilo storico della legalità nelle Istituzioni*, in *Materiali per una cultura della legalità 2014* (a cura di G. Acocella), Torino, Giappichelli, 2014, pp. 13-61.

¹²¹ F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto* [1940] (a cura di G. Astuti), Milano, Giuffrè, 1968, p. 67. A suo giudizio, «la negazione teorica» dei valori connessi alla legge assumeva «caratteri eccezionalmente micidiali» (*Ibidem*).

¹²² *Ivi*, p. 70. Sulla legge, vero elemento fondante delle democrazie, Charles-Louis de Montesquieu sintetizzava in modo magistrale, affermando: «è essenziale che le parole delle leggi sveglino in tutti gli uomini le stesse idee» (*Lo spirito delle leggi. Libro ventinovesimo*, vol. secondo, Milano, Rizzoli, 1989, p. 940).

¹²³ C. L. MONTESQUIEU, *Le leggi della politica* (a cura di A. Postiglione) Roma, Editori riuniti, 1979, p. 515.

¹²⁴ A giudizio di Alberto Caracciolo, i sostenitori dell'importanza della statistica ufficiale facevano parte di una nutrita schiera di economisti e giuristi che «affina[va] no i propri strumenti per padroneggiare i nuovi, complessi fenomeni sottostanti alla civiltà moderna». Nell'ambito di tali fenomeni, in Italia emersero numerosi intellettuali «accomunati a una schiera di sociologi e studiosi di politica» (A. CARACCILO, *La civiltà europea nella storia mondiale. L'età della borghesia e delle rivoluzioni*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 315). Sull'argomento restano illuminanti le osservazioni di Delio Cantimori, il quale suggeriva di guardare alle figure dei sostenitori del valore della statistica civile come elemento di stimolo di coscienza del movimento risorgi-

modo era stato sottovalutato il suo ruolo come elemento essenziale delle istituzioni amministrative. Tale distinzione nel concetto di statistica, che contrappose Cesare Correnti e Pietro Maestri, da un lato, e Luigi Bodio, dall'altro, contrassegnò i differenti orientamenti della Direzione di statistica nei primi decenni unitari, generando oscillazioni nel processo di accentramento delle funzioni statistiche nel Ministero dell'agricoltura¹²⁵. In sintesi, è ragionevole concludere che «il tratto peculiare e costante della tradizione italiana» si articolò in un filone riformistico che passò dal fine dell'unità nazionale al consolidamento del nuovo Stato¹²⁶.

L'incrocio, storicamente riconosciuto già all'epoca, tra giuspositivismo e discipline economiche e politologiche ha contraddistinto un dibattito che ha trovato un elemento perennemente presente nella distinzione teorica tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. In tale contesto la statistica ebbe un ruolo importante di espressione concreta di una funzione pubblica in bilico sul piano della sua collocazione teorica. Nel 1877 in un articolo sul «Giornale degli Economisti» Carlo Francesco Ferraris sostenne che il Diritto pubblico non poteva essere limitato alla sola «interpretazione delle leggi positive», perché esso era, molto di più: «ricerca di principii [...], teoria astratta cui la legge positiva non serv[iva] che come formula e conseguenza»¹²⁷. Le affermazioni del giurista lombardo si inserivano nell'articolato dibattito tra le due sponde – diritto pubblico vs scienza dell'amministrazione – che sarebbe sfociato nella “scomunica” operata da Vittorio Emanuele Orlando nel decennio successivo e protrattasi per un fin troppo lungo periodo¹²⁸.

mentale. «In quell'ambiente ideale, fra quegli uomini, sono state formulate le prime aspirazioni unitarie italiane in senso politico moderno e storicamente definito» (D. CANTIMORI, *Studi di storia*, Torino, Einaudi, 1959, p. 629).

¹²⁵ Nel Congresso internazionale di statistica (tenutosi a Firenze nel 1867), Luigi Bodio riconobbe che la Direzione di statistica presentava «un quadro ancora aggroviagliato di competenze e di responsabilità» (D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 23).

¹²⁶ C. PAZZAGLI, *Statistica*, cit., p. 799.

¹²⁷ C. F. FERRARIS, *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche*. Cito da C. MOZZARELLI e S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali* cit., p. 26. Di Ferraris cfr. anche *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino, 1890.

¹²⁸ Il dibattito ha trovato, nell'arco di più di un secolo, posizioni ancora nettamente distinte. All'epoca, in polemica con la “svolta orlandiana”, si espresse P. SABBATINI, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo (alcune considera-*

I sostenitori della scienza dell'amministrazione ebbero come punto di riferimento gli studi di Lorenz Von Stein, il quale sosteneva che – nei suoi caratteri distintivi – quella disciplina costituiva l'elemento della scienza dello Stato. Sull'argomento, come già accennato, in Italia si era sviluppata una profonda riflessione sulla dottrina dello Stato che non fosse limitata ai profili giuridici dottrina giuridica. Gian Domenico Romagnosi, precursore di una teoria non soltanto giuridica che comprendesse altre scienze – tra le quali la statistica – lamentò all'inizio del XIX secolo la tendenza dei giuristi a «eclissare la scienza amministrativa»¹²⁹.

zioni intorno a una vexata quaestio), in «Rivista di diritto pubblico», 1893, IV, pp. 9-32. Per quanto riguarda la dottrina giuridica in argomento, fondamentale M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. primo, Milano Giuffrè 1950 (in particolare pp. 60-62); M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1968, pp. 636-683; una riflessione discosta da prese di posizione nel dissidio diritto amministrativo – scienza dell'amministrazione è in C. MOZZARELLI – S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali*, cit. *passim*. Un fronte che ha tenuto elevata la disputa è da rintracciare nel rapporto con gli studi sociologici. I sociologi – scriveva 50 anni orsono Renato Treves – «hanno dimostrato la loro insoddisfazione per il formalismo e il concettualismo giuridico e che hanno affermato l'esigenza che la scienza e la pratica del diritto si aprano verso lo studio dei fenomeni sociali» (R. TREVES, *La sociologia del diritto negli studi giuridici*, in Aa.Vv., *L'educazione giuridica*, I, *Modelli di università e progetti di riforma*, Perugia, Libreria universitaria, 1975, p. 71).

¹²⁹ L'opinione è di F. C. MOSHER e S. CIMMINO, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 22. Essi si riferivano a quanto affermato da Romagnosi in una prolusione tenutasi a Milano nel 1809. A giudizio dei due autori il progressivo «decadimento della scienza dell'amministrazione» fu determinato dall'interesse unicamente ai profili della legalità da parte dei giuristi, i quali concentravano lo studio «esclusivamente sull'analisi giuridica del fenomeno» (p. 22). In sintonia con i due autori l'analisi di D. WALDO, *Introduzione alla scienza dell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1957, specificamente dedicato agli USA. Inoltre, O. SEPE, *Appunti di storia della scienza dell'amministrazione*, cit. Il segno di una rinnovata attenzione alla teoria di scienza dell'amministrazione venne dal 1° Convegno del Centro studi amministrativi, tenutosi a Varenna dal 26 al 29 settembre 1955. Rilevante la circostanza che i tre relatori furono Gianfranco Miglio (*Le origini della scienza dell'amministrazione*), Massimo Severo Giannini (*L'unità della scienza dell'amministrazione*), Feliciano Benvenuti (*Premesse giuridiche allo studio della scienza dell'amministrazione*). Tutte nel volume Aa.Vv., *La scienza della amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1957. Una posizione eterogenea, rispetto alla diatriba giuspubblicismo e scienza dell'amministrazione, attenta all'esigenza che la scienza e la pratica del diritto si aprano verso lo studio dei fenomeni sociali è in R. Treves,

4. La statistica agli esordi del nuovo Stato

Nel 1932 Corrado Gini, presidente dell'Istat, così riassume la situazione della statistica nel momento dell'Unità d'Italia: «appena avvenuta la costituzione del Regno d'Italia, fu subito avvertita la necessità della creazione di un Ufficio nazionale di Statistica, il quale, in sostituzione di quegli organismi difformi ed incompleti che erano investiti, nei diversi Stati in cui si trovava frazionata l'Italia, del compito di rilevare le condizioni generali delle rispettive popolazioni, avesse la funzione di seguire, passo per passo, i progressi del Paese e di servire agli uomini di Governo quale strumento per lo studio e l'adozione delle provvidenze più acconce a favorire lo sviluppo della Nazione ricomposta in unità statale»¹³⁰. La rievocazione della delicatissima opera di mettere il nuovo Stato in grado di conoscere le condizioni, sociali, economiche e culturali – pur nel tono retorico – aveva il pregio di fotografare lucidamente le difficoltà della situazione al momento dell'unificazione degli Stati preunitari.

Nella nascita – tardiva rispetto ad altri Paesi e, nel contempo, repentina – dello Stato unitario, ebbe grande peso l'urgenza di allineare le funzioni e le strutture delle amministrazioni, tenendo in debito conto gli ordinamenti degli Stati aggregati al Regno di Sardegna. In ciascuno di essi esistevano organismi e strutture di statistica. Il primo governo a dotarsene fu quello borbonico, il quale aveva provveduto a istituire nel 1832 a Palermo una Direzione centrale di statistica. A ruota, un'analoga struttura – Commissione superiore di statistica – sorse nello Stato sabaudo nel 1836. Negli anni successivi essa subì un progressivo decadimento, finché Cavour nel 1857 affidò il ruolo di direttore a Filippo Cordova, professore di diritto commerciale, statistica ed economia politica. Una direzione di statistica fu istituita nel 1849 in Toscana. Analogo provvedimento fu preso, due anni più tardi, a Napoli per le province di terraferma. Infine, nel 1853, nello Stato pontificio venne creato un Consiglio superiore di statistica a Roma, con appositi uffici provinciali¹³¹.

La sociologia del diritto negli studi giuridici, in AA.VV., *L'educazione giuridica*, vol. I, Perugia, Libreria universitaria, 1975, pp. 71-78 (la citazione è a p. 71).

¹³⁰ C. GINI [1932], *L'Istituto centrale di Statistica del Regno d'Italia*, in «Barometro economico», n. 34 anno IV, n. 1, p. 53.

¹³¹ Una ricostruzione analitica è in D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., pp. 3-6.

In tale quadro non meraviglia che i governi del primo decennio unitario facessero prevalere le esigenze di centralizzazione¹³² nella definizione dei soggetti che dovevano occuparsi di predisporre e diffondere documentate analisi statistiche. A sostegno di tale tesi vi è da considerare l'intrinseca difficoltà di rendere omogenei i criteri di analisi vigenti negli Stati del periodo preunitario. Nel complesso «forse si può parlare più di una “mentalità statistica”, che di “scienza statistica”. Ma certamente i risultati furono scientificamente validi»¹³³. Eppure, a ciò non fecero seguito soluzioni in grado di soddisfare l'esigenza di una organizzazione “tecnica” della quale si era fatto sostenitore anche Cavour nella tumultuosa fase risorgimentale¹³⁴.

Nel momento della unificazione nazionale il compito di redigere un progetto di istituzione delle discipline statistiche, ad uso delle amministrazioni, venne affidato a Filippo Cordova, il quale – in veste di direttore dell'ufficio statistico presso il ministero di Agricoltura, Industria e Commercio – aveva sostenuto con vigore la necessità del rispetto dell'u-

¹³² Il risultato normativo cardine di tale disegno fu la legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865 n. 2248, che non si occupò delle funzioni e delle attività di statistica. Nel merito cfr. F. BENVENUTI *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, Vicenza, Neri Pozza editore, 1969, pp. 105-106.

¹³³ S. CASSESE, *Esiste un governo*, cit., p. 182.

¹³⁴ Per un inquadramento generale è importante la serie diretta da A. M. GHISALBERTI, *L'organizzazione dello Stato*. Collana di studi e testi nel centenario dell'Unità, Milano, Giuffrè 1966. Sui primi decenni dello Stato italiano cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, V 1860-1871. *La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968; R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)* cit.; nonché I. ZANNI ROSIELLO (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna, il Mulino 1976; R. RUFFILLI, *Istituzioni, società, Stato. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna, il Mulino, 1989. Per quanto concerne l'azione di governo nella formazione dell'Italia unita, cfr. A. Caracciolo, *Stato e società civile*, cit., p. 114 il quale scriveva: «non può sfuggire come i capisaldi non solo legislativi, ma in qualche misura costituenti del nuovo Stato venissero fissati in periodi di vacanza della camera, con i “pieni poteri” dell'aprile 1859 e la “deleghe” del 1865-66». Sugli sviluppi del pensiero giuridico cfr. F. Tessitore, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, cit. pp. 11-18. Sul metodo giuridico non è superfluo indicare W. WILSON *The study of public administration*, in «Political Quarterly» II, 1887 (citato in L. D. WHITE, *Introduzione allo studio della pubblica amministrazione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959, p. 28. L'approccio di apertura di Wilson verso uno studio dell'amministrazione, non limitato agli aspetti formali della norma, è singolarmente coevo alla “svolta” impressa da V. E. Orlando nella definizione del carattere specifico del diritto pubblico.

niformità delle modalità operative, onde evitare il rischio di pluralità di direzione dell'attività di statistica da parte degli uffici di altri ministeri¹³⁵. Analogo approccio fu fatto proprio dal suo successore, Pietro Maestri e ancor più da Luigi Bodio, nominato direttore dell'ufficio nel 1873¹³⁶.

In merito, è stato osservato che la cultura amministrativa del nostro Paese aveva subito «gravi conseguenze dalla crisi della cultura statistico-amministrativa» al punto che essa riusciva appena a formulare «modelli di tipo meccanico: accumulare e descrivere fatti, stabilisce relazioni tra entità delle stesse dimensioni, ma non riesce a superare questa fase e ad arrivare a quelli che i metodologici chiamano modelli statistici»¹³⁷. Alla base di tale distonia vi sono fattori legati sia alla tradizione di studi sull'amministrazione pubblica, sia alle vicende politico-sociali del nostro Paese. I significativi cambiamenti emergono all'inizio del '900, allorché l'emergente approccio statistico si incrociò con la tradizione giuridico-economica imperante nella cultura dell'amministrazione¹³⁸.

¹³⁵ Sulle vicende del Ministero di agricoltura nei primi decenni unitari cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile* cit. p. 36, il quale scrive: «Il ministero di Agricoltura, industria e commercio era diventato esso pure, nella realtà degli anni intorno al '70, il rappresentante di determinati ceti sociali in seno al governo».

¹³⁶ Luigi Bodio, entrato giovane al Ministero di Agricoltura, fece rapidamente molta strada, divenendo «una persona chiave, per la cultura e la statistica italiana» (S. CASSESE, *La statistica*, cit., p. 189). Su Bodio cfr. M. SORESINA, *Conoscere per amministrare: Luigi Bodio, Statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 2001.

¹³⁷ S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione*, cit., p. 181.

¹³⁸ Sul piano teorico il perno rimane la “svolta” impressa alla scienza del diritto pubblico da Vittorio Emanuele Orlando alla fine degli anni '80. «I cultori del diritto pubblico sono troppo filosofi, troppo politici, troppo sociologisti e troppo poco giureconsulti», così affermava il giurista, inaugurando la scuola siciliana, divenuta poi “nazionale”. Di V. E. Orlando cfr. anche *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* [1889], Modena 1925, p. 4. Tale, deciso, approccio teorico ebbe una forte, e lunga, incidenza sullo sviluppo della dottrina giuspubblicistica. Al riguardo la riflessione degli storici e dei giuristi è stata particolarmente ampia e non sempre convergente. «Nel diritto pubblico [...] viva è l'antitesi tra l'indirizzo politico-storico che pretende alla inseparabilità dell'elemento politico dal lato giuridico [...] e l'indirizzo giuridico che [...] ha trovato, fra noi, dopo il vigoroso, saldo avviamento dato dall'Orlando, largo consenso di studi». Così argomentava A. BARTOLOMEI, in *Lezioni di filosofia del diritto* (sesta edizione), Napoli, Lorenzo Alvano, 1946, p. 63. Fulvio TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, cit., pp. 136-173 sottolinea che «l'introduzione del metodo giuridico nel diritto pubblico [...] si affermò come tema centrale, delle sue indagini» (p. 136). Sabino Cassese mette in rilievo

Se si parte dal punto di vista dell'analisi storica¹³⁹, la funzione della statistica assume una peculiarità specifica, perché deve riuscire a conciliare approcci metodologici che hanno avuto soluzioni molto diverse, tanto per quello che riguarda il carattere scientifico della disciplina, quanto per ciò che concerne l'evoluzione sociale e politica. In merito è stato opportunamente osservato che, essendo «volta a raggiungere un'analisi dell'effettività delle istituzioni, la statistica può presentarsi perciò anche come scienza dell'amministrazione, in un'accezione per cui "amministrazione" trascende il fatto organizzativo, per coincidere essenzialmente con l'attività»¹⁴⁰.

che la svolta di Orlando segnava «l'accettazione delle istituzioni del nuovo Stato e di affermazione del ruolo del "ceto dei giuristi" come creatori, e quindi, del legame attività politica-lavoro dei giuristi» (S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 1971, p. 22). A sua volta Vezio Crisafulli osservava che «la stessa fondazione del cosiddetto "metodo giuridico" nella scienza italiana del diritto pubblico esprime indubbiamente il momento del consolidamento dell'unità statale raggiunta» (V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di V. E. Orlando*, in «Annali triestini» 1953, vol. XXIII, sez. I, serie IV). Più di recente Massimo Tucci (*L'amministrazione tra pubblico e privato e il principio di legalità dall'antichità ai giorni nostri*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 224) ha sottolineato che il metodo orlandiano «era eminentemente un progetto politico». Occorre precisare che, nel tempo, Orlando andò modificando il suo atteggiamento in virtù degli sviluppi della dottrina e dei mutamenti politico-sociali. Nei decenni successivi non mancarono opinioni che mettevano in discussione, in tutto o in parte, il metodo della Scuola siciliana di diritto pubblico. Valga come esempio l'osservazione di G. Miele, a giudizio del quale «la funzione di impulso, di caposcuola dell'Orlando appare, sopravanzare ogni suo altro merito» (G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1953, p. 51). Nell'insieme del lungo e profondo dibattito è altamente significativo il fatto che Orlando riconobbe a Santi Romano il merito di una nuova maniera di concepire la nozione stessa di diritto. Sulla questione cfr., ampiamente, S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, cit. pp. 21-29; nonché *Le basi del diritto amministrativo* cit., pp. 64-68; un'accurata raccolta di saggi sulla dottrina giuridica nel passaggio tra XIX e XX secolo in AA.VV., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento* (a cura di A. Mazzacane), Napoli, Liguori, 1986; una illuminante riflessione sull'evoluzione del diritto è in N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979.

¹³⁹ Al riguardo è stato osservato che «l'attenzione degli storici per il contesto culturale, scientifico ed amministrativo [della statistica] è d'altra parte relativamente recente» (G. FAVERO, *Due storie della statistica in Italia*, in «Quaderni storici» n. 98, 1998, p. 416).

¹⁴⁰ F. SOFIA, *La statistica come scienza politica e dell'amministrazione*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione, Archivio, nuova serie n. 3, *L'Amministrazione*

5. Le vicende della direzione generale di statistica

Raggiunta l'Unità nazionale, il governo Ricasoli decise istituire un organo centrale di statistica presso il ministero di Agricoltura e commercio¹⁴¹. Ad esso veniva affiancato un corpo consultivo costituito dalla Giunta centrale di statistica. Per assicurare le funzioni di analisi statistica a livello locale, vennero istituite Giunte comunali di statistica, trasformate l'anno successivo¹⁴² in giunte provinciali presiedute dal Prefetto. La soluzione governativa venne gestita da Filippo Cordova, all'epoca ministro dell'Agricoltura, il quale aveva elaborato la soluzione rifacendosi al modello vigente nel Regno di Sardegna sulla base del R.D. 5 luglio 1860 n. 4192. A spingere affinché il progetto potesse arrivare in porto, era stato lo stesso Cavour, il quale – superate le sue perplessità in materia – in un intervento del 15 giugno 1860 aveva sollecitato il Parlamento sabaudo affinché venisse istituita un'adeguata normativa nel settore, pronunciandosi «esplicitamente dinanzi alla Camera a favore delle statistiche e del loro coordinamento»¹⁴³.

La necessità (quasi l'urgenza) di pervenire a un'efficace azione da parte degli organi della statistica si scontrava, peraltro, con l'esiguità degli addetti presso l'Ufficio centrale di statistica, il cui numero nel 1863 ascendeva a 13 impiegati effettivi, coadiuvati da 9 straordinari¹⁴⁴. Problema al quale si tentò di sopperire, prevedendo per legge l'obbligo dell'insegnamento della statistica nelle Università. Altre difficoltà all'azione di costruzione di un sistema ordinato derivarono dalla differenza di opinioni tra i vertici della Direzione di statistica. Giuseppe Sacchi, direttore degli *Annali universali di statistica*, considerava il regio decreto 294 del 9 ottobre 1861 un adempimento di tipo burocratico, piuttosto che un organo di natura tecnico scientifica. All'opposto Cesare Maestri, messo a capo della Direzione della statistica, mostrava profonda fiducia nel valore strategico di un organico intreccio tra scienza e politica. A sua volta il giovane Luigi Bodio, nominato segretario della Giunta di statistica, riteneva particolarmente complesso il rapporto tra l'amministrazione

nella storia moderna, vol. primo, Giuffrè, Milano, 1985, p. 617.

¹⁴¹ R.D. 9 ottobre 1861 n. 294.

¹⁴² R.D. 3 luglio 1862 n. 707.

¹⁴³ Cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., p. 48.

¹⁴⁴ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 18.

centrale della statistica e la rete periferica, considerando inoltre del tutto insufficienti le risorse (umane e finanziarie) approvate dai governi¹⁴⁵. Le altalenanti vicende sull'assetto dei servizi di statistica produssero molte difficoltà nella elaborazione e diffusione dei dati statistici, con l'eccezione delle statistiche elettorali¹⁴⁶.

I compiti (e le competenze) della statistica – benché potessero contare sull'eredità culturale di Gioia e di Romagnosi – erano oggetto di dichiarate diffidenze sia in ambito politico, sia nell'alveo della preparazione teorica. Pochissime erano le università nelle quali era previsto l'insegnamento. Alla sfiducia verso l'accademia si aggiungeva la convinzione di larga parte degli esponenti politici che aver inserito la direzione di statistica in un ministero implicava ridurla ad un ufficio governativo privo della valenza di corpo scientifico indipendente. Ciò indeboliva fortemente i sostenitori dell'importanza della statistica pubblica e della necessaria sua autonomia nel sistema amministrativo.

Contro siffatto scetticismo Angelo Messedaglia replicava che la statistica era «*scienza de' fatti e dei risultati sociali nei loro elementi calcolabili*; [...] ella tien conto di tutti indistintamente i *fatti* sociali, ma in quella misura soltanto che si convertono in *dati*»¹⁴⁷. Polemicamente egli, nel 1870, sentendosi uno degli alfieri del ruolo di tale scienza come

¹⁴⁵ «La diversificazione del concetto di statistica tra Maestri e Correnti da un lato e Bodio dall'altro [fu] un segno, tra i tanti della cesura che separa il decennio costitutivo dalla fase successiva dell'Italia unita» (*ivi*, p. 23).

¹⁴⁶ In merito cfr., Direzione generale di statistica, *Elezioni politiche e amministrative. Anni 1865-1866*, Firenze, 1867. Sul problema della qualità dei servizi statistici R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 174, ha osservato che «i dati più ricchi [...] erano] quelli di tipo statistico aggregato elaborati nelle coeve statistiche elettorali», mentre gli altri aspetti dell'analisi della società continuavano a essere non adeguati.

¹⁴⁷ A. MESSEDAGLIA, *Della necessità di un insegnamento speciale politico-amministrativo e del suo ordinamento scientifico* [1851], in *Opere scelte di economia e di altri scritti di Angelo Messedaglia*, Accademia d'agricoltura scienze e lettere di Verona, I, 1920, p. 285. In merito, cfr. G. FAVERO, *Angelo Messedaglia: la statistica tra scienza della popolazione e scienza dell'amministrazione*, in *SIDeS*, «Popolazione e storia», 2000, p. 151. A suo giudizio Messedaglia «influi in maniera determinante sulla scelte di politica della classe dirigente» ed ebbe un ruolo decisivo nelle scelte di politica economica della classe dirigente dell'Italia liberale». Inoltre – osserva Favero – la sua azione «di critica e di divulgazione teorica» fu il presupposto «per la ricezione e la rielaborazione, nell'Italia appena unificata, di teorie e tecniche statistiche», *ibidem*.

indispensabile presupposto del buon governo, ebbe a scrivere che «in generale l'importanza che si dà alla statistica è quasi nulla, e i giuristi in specie non ne capiscono niente. Dicono che non è scienza di principi comuni»¹⁴⁸. Il giudizio di Messedaglia era particolarmente severo, ma mostrava quanto fossero controverse le vicende che – nei primi decenni unitari – portarono a soluzioni in grado di trarre vantaggio dalla conoscenza della realtà del Paese attraverso l'uso delle indagini statistiche. La percezione della necessità dei dati statistici era radicata in quegli statisti che coglievano l'importanza di dare regole e modelli organizzativi uniformi al neonato Stato unitario. Il primo a rendersene conto fu proprio Cavour e, con lui e dopo di lui, portarono alla nascita della Direzione di statistica presso il Ministero dell'Agricoltura. Benché non mancassero autorevoli “scettici” sul ruolo sociale della statistica, Pietro Maestri e Cesare Correnti erano fortemente sostenitori del ruolo della statistica come «strumento di conoscenza delle condizioni politiche di uno Stato»¹⁴⁹. Non a caso fu proprio Pietro Maestri, in qualità di Direttore della statistica a sostenere tale impostazione nel 1863 al Congresso internazionale di statistica all'Aja. Gli sviluppi del decennio mostrarono, da un lato, l'esistenza di divergenze sul ruolo della statistica, dall'altro il riconoscimento della indispensabile funzione che essa aveva nelle decisioni politiche. Quattro anni più tardi, al VI congresso internazionale di statistica intervenne il giovane Luigi Bodio che mise in rilievo le incongruenze di un sistema che lasciava ai singoli ministeri molte competenze in materia statistica.

Il rapporto tra una statistica descrittiva basata su fatti concatenati e ordinata in base a operazioni matematiche e una concezione della statistica quale elemento essenziale per le scelte di governo fu oggetto di molte dispute, che comportarono modifiche ricorrenti, cambiamento nell'organizzazione dei servizi, spostamento di funzioni. Al riguardo l'invarianza

¹⁴⁸ Lettera di Messedaglia a Fedele Lampertico del 1° luglio 1870 Biblioteca Bertoliana Vicenza, Carte Lampertico, Epistolario s. 1°, b. 42 (citato in D. Marucco, *L'amministrazione della Statistica*, cit., p. 20).

¹⁴⁹ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 22. Al riguardo cfr. C. PAZZAGLI, *Statistica “investigatrice”, e scienze “positive” nell'Italia dei primi decenni unitari* in «Quaderni Storici», n. 45, 1980 p. 811, il quale osserva che «inchieste e statistica sociale costituivano gli strumenti complementari ausiliari della scienza dell'amministrazione come a un momento di quella idea dello Stato positivo, che non è certamente da trascurare».

nelle tortuose vicende dell'organizzazione dei servizi di statistica dimostra che «il destino della Direzione generale della statistica per tutto il periodo liberale fu contrassegnato da generose speranze e cocenti delusioni»¹⁵⁰.

Si può, di conseguenza, concludere che, «espungendo la razionalità dal fatto, la statistica giungeva in sintesi a prospettare la decisione normativa in termini di convenienza»¹⁵¹. In base a tale approccio l'azione della Direzione generale di statistica venne forzosamente condizionata dal complesso percorso di unificazione. L'elemento sul quale si concentrarono gli sforzi fu quello dell'omologazione dei criteri di formazione del dato statistico. Agli occhi dei sostenitori di un adeguato processo di razionalizzazione «l'obiettivo prioritario perseguito con l'istituzione dell'organo centrale, ossia non solo il coordinamento delle statistiche ufficiali ma soprattutto la concentrazione di esse in un unico centro specializzato non sembrò troppo arduo da realizzare»¹⁵².

L'intrinseca duplicità della statistica, da un lato, come scienza "oggettiva" e, dall'altro, come disciplina in grado di creare un legame tra la società e lo Stato costituì una sorta di *unicum* che fu per molti decenni motivo di concezioni notevolmente difformi. A dispetto di ciò, è indiscutibile che la collocazione particolare dell'attività statistica «servisse anche a potenziare la rilevanza dell'ordinamento amministrativo, in quanto veniva tacitamente presupposto come unico luogo capace di esprimere decisioni aventi per fine l'interesse generale; che la statistica, in sintesi, giustificasse ideologicamente la crescita degli apparati, servisse anche mere esigenze di potere»¹⁵³. In conseguenza di tale duplicità la statistica – permeando sia la disciplina teorica, sia gli effetti funzionali dell'analisi – «rileva l'insufficienza di una considerazione strettamente formale dei pubblici poteri, affermando di conseguenza la necessità di affrontarne lo studio con l'analisi di diverse discipline, all'interno delle quali la statistica, per i suoi caratteri metodologici si pone come momento preliminare»¹⁵⁴.

¹⁵⁰ *Ivi*, cit., *passim*.

¹⁵¹ F. SOFIA, *La statistica come scienza politica e dell'amministrazione*, cit., p. 606.

¹⁵² D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica*, cit., p. 24.

¹⁵³ F. SOFIA, *La statistica*, cit., p. 606. L'autrice osserva inoltre che «appunto perché la statistica promuove l'importanza della società civile, funzionalizza ai propri fini anche l'apparato dello Stato» (*ibidem*). In merito cfr. P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, 1968, pp. 246 ss.

¹⁵⁴ F. SOFIA, *La statistica*, cit., p. 617.

Nel turbolento periodo risorgimentale il rafforzamento dei compiti del ministero di Agricoltura – fortemente voluto da Cavour e sancito con legge nel luglio 1860 – corrispondeva a un «complesso di esigenze tipiche della formazione dello Stato unitario, che non avevano un carattere meramente transitorio ma andavano nella direzione di sviluppo di uno Stato moderno»¹⁵⁵. È lecito ritenere che, nel difficile impegno di solidificare il neonato Stato italiano, «il rinnovato interesse per la statistica e la riflessione teorica su di essa» confluirono «nell'ampio filone costituito dal riformismo conservatore e filantropico verso cui tanta parte della classe dirigente post-unitaria e della cultura positivista finirono per convergere»¹⁵⁶. Nel solco di tale posizione avvenne una «vasta opera di ricognizione» tesa a «rimediare al drammatico vuoto di conoscenze [...] il cui superamento appariva come la fase preliminare indispensabile alla edificazione del nuovo Stato»¹⁵⁷.

Il dibattito tra sostenitori dell'importanza strategica di un ministero collegato ai problemi delle forze imprenditoriali e i difensori dell'autonomia del mercato fu denso di parecchi risvolti e di acceso dibattito parlamentare¹⁵⁸. Occorre, peraltro tener conto che, al di là delle dispute sull'esistenza stessa del dicastero di Agricoltura¹⁵⁹, il dibattito politico era focalizzato sulle decisioni riguardanti il destino del nascente Stato unitario¹⁶⁰. Tra queste avevano un deciso rilievo le ipotesi di un modello

¹⁵⁵ A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., p. 53.

¹⁵⁶ C. PAZZAGLI, *Statistica "investigatrice"*, cit., p. 787.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Nell'arco del primo decennio unitario la disputa vide tra i sostenitori dell'esistenza di un ministero dell'Agricoltura Filippo Cordova e Carlo De Cesare, impegnati ad appoggiare le ragioni degli agrari meridionali. Al loro fianco «primo campione delle tesi per così dire "ministeriali" fu poi Nicola Nisco, ripetutamente intervenuto ad argomentare in favore della conservazione ed espansione di una branca autonoma della amministrazione centrale per le questioni economiche». Su Nisco – parlamentare campano – cfr. *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922* (a cura di A. Malatesta), in *Enciclopedia biografica e bibliografica italiana*, serie XLIII, vol. II, Roma, Istituto editoriale italiano, s.d., pp. 250-251.

¹⁵⁹ «segno anche questo del fatto che, trovato un assetto stabile i problemi fondamentali della pubblica amministrazione, anche l'esistenza di un Ministero di Agricoltura come strumento di azione dello Stato nella economia e di collegamento dei ceti economici con lo Stato era ormai fuori discussione» A. CARACCILO, *Stato e società civile*, cit., p. 53.

¹⁶⁰ Al riguardo la storiografia è cospicua e ricca di spunti. Qui ci si limita a indicare «Quaderni storici», n. 18, 1971.

regionalistico, sostenuto – tra gli altri – da Marco Minghetti. Quale che ne fosse l'esito, «un posto importante veniva ad assumere soprattutto il problema della statistica»¹⁶¹.

Sullo sfondo del confronto politico-istituzionale sullo Stato nascente la disputa riguardante l'organizzazione di un apparato in grado di uniformare i criteri di valutazione sui problemi economici e sociali ebbe il sostegno dei maggiori conoscitori della questione¹⁶². A rivedere le loro opinioni su ruolo e importanza della statistica furono personalità quali Cavour, Filippo Cordova, Carlo De Cesare e Marco Minghetti, Quest'ultimo, culturalmente vicino alle teorie di non invadenza dello Stato in economia, nel 1869, allorché assunse il ruolo di ministro dell'Agricoltura, si distinse a capo di quello stesso dicastero come decisa personalità e capacità di iniziativa.

Nel primo decennio unitario si era andata consolidando la concezione della statistica come “scienza di governo” e, nel frattempo si era moltiplicata l'attività di conoscenza dei problemi economici e sociali da parte del Ministero di Agricoltura¹⁶³. In più, vi è da rilevare che «dall'enfasi posta sul ruolo scientifico della statistica emergeva che nel primo decennio di vita dell'organo centrale era ancora assai viva l'esperienza della funzione da essa esercitata come efficace strumento di opposizione politica nei confronti dei governi assoluti»¹⁶⁴.

6. L'assestamento della statistica e le incertezze della politica

All'inizio del secondo decennio unitario, le vicende della statistica coincisero con una svolta repentina a causa della morte improvvisa, nel 1871, del Direttore Pietro Maestri. Soltanto pochi mesi prima, infatti, l'istituzione dell'Economato generale aveva comportato un declassamento della funzione statistica, derivante dalla fusione dei due uffici in un'unica

¹⁶¹ A. CARACCIOLO, *Stato e società civile*, cit., p. 47.

¹⁶² Pietro Maestri e Cesare Correnti (e, più avanti, anche Luigi Bodio) «intendevano la statistica come strumento di conoscenza delle condizioni politiche di uno Stato, attribuendole di conseguenza compiti essenzialmente civili» (D. MARUCCO, *L'amministrazione* cit., p. 22).

¹⁶³ Sulle norme relative alla direzione della statistica cfr. L. GIUVA e M. GUERCIO, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, III, *Ministeri economici*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 70-71 e 73-86.

¹⁶⁴ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 20.

Direzione generale. L'esperimento si dimostrò poco confacente alle funzioni dei due organismi. Nel 1872 – anche in ragione delle pressioni di Luigi Luzzatti¹⁶⁵ – la Direzione della statistica riottenne la sua originaria autonomia. Nel frattempo, su impulso del ministro Stefano Castagnola, fu istituita la Giunta centrale di statistica, presieduta dal ministro stesso, che aveva poteri decisionali per l'attività della Direzione, ma semplicemente consultivi per quella degli altri ministeri¹⁶⁶.

Nei fatti, la soluzione lasciava un varco assai ampio alle singole amministrazioni, con negative ricadute sull'omogeneità dell'azione di omologazione dei criteri di elaborazione dei dati. Nonostante gli sforzi della Direzione di statistica, la tendenza dei ministeri a gestire in proprio le funzioni rimaneva un problema di non facile risoluzione, sul quale si impegnò a lungo Cesare Correnti. Per superare l'inconveniente venne istituito un Comitato permanente presieduto dal direttore della statistica e da sei membri nominati dal Ministro. Sulla questione intervenne alla Camera Luigi Luzzatti, eletto deputato pochi anni prima, il quale sottolineò che la legge prevedeva la concentrazione «nell'ufficio di statistica [delle] ricerche statistiche più importanti del paese». Tale situazione addossava al ministero dell'Agricoltura un «compito smisurato» rispetto alle scarse risorse finanziarie e alla carenza di addetti. Conseguentemente, a suo avviso, vi era la «necessità di semplificare il servizio di statistica»¹⁶⁷. Al riguardo, anche in virtù della sua esperienza come segretario generale del ministero dell'Agricoltura, Luzzatti dichiarò con tono polemico: si è «tentato parecchie volte di farlo, ma quando le competenze sono distribuite fra diversi Ministeri, in Italia, diventano delle questioni internazionali»¹⁶⁸.

Tra la fine del 1877 e il giugno del 1878 vi fu una sorta di danza con naturali divergenze sull'operato dei governi. L'assetto della statistica sembrava perennemente vacillante anche in ragione della spiccata valenza

¹⁶⁵ All'epoca Luzzatti era stato nominato Segretario generale del Ministero di Agricoltura, benché non fosse deputato. Cfr. A. MALATESTA, *Ministri, Deputati, Senatori dal 1848 al 1922*, Istituto editoriale italiano, Roma, s.d., vol. II, p. 120.

¹⁶⁶ La necessità di coordinamento con i Ministeri divenne «il problema più spinoso per la debolezza di un'istituzione collocata, come la statistica all'interno di un Ministero dotato di scarsa autorità e di modesto prestigio» (D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 33).

¹⁶⁷ Atti parlamentari, Camera, *Discorsi parlamentari*, sessione 1874-1875, seduta del 3 febbraio 1875, p. 980.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

politica della funzione, in ragione della quale si contrapponevano sovente interessi di parte. A rendere ancor più impervio il cammino verso la centralizzazione fu la soppressione del Ministero dell'Agricoltura. Vicenda che testimoniava le difficoltà e le incertezze nella definizione dell'organizzazione amministrativa di uno Stato arrivato all'unificazione in un arco di tempo (storicamente) assai ristretto¹⁶⁹.

Il 26 dicembre 1877 il Governo Depretis, nel giorno stesso del suo insediamento, provvide alla soppressione del Ministero di agricoltura, industria e commercio (R.D. n. 4220), nonché al conseguente trasferimento dei servizi della statistica al Ministero dell'interno. Su quella base il R.D. 10 febbraio 1878 n. 4288 portò alla nascita della Direzione generale di statistica presso quel Ministero. Ma pochi mesi più tardi si assistette ad un radicale dietro front. Il 16 maggio il presidente del Consiglio, Cairoli, presentò un disegno di legge per la ricostituzione del Ministero dell'agricoltura. Sul testo di quel provvedimento si aprì un dibattito che vide la partecipazione di Francesco Crispi. Nel dibattito intervenne anche Luigi Luzzatti, il quale – conscio che la soluzione era stata già trovata – dichiarò di restare «ligio alla promessa [...] di non provocare un voto su una sua proposta»¹⁷⁰. Le adombrate prospettive relative alla dislocazione della Direzione generale di statistica si incrociarono con la proposta di ricostituzione del Ministero di Agricoltura.

Nella seduta dell'8 giugno 1878 Crispi si scagliò con quello da lui definito «Ministero anomalo»¹⁷¹, al quale era affidati compiti che meglio sarebbe stato mantenere presso il Ministero dell'interno¹⁷². «È mia opinione» – continua Crispi – «che la statistica debba restare al Ministero dell'interno»¹⁷³. A conclusione egli lanciò una pesante bordata contro il Ministero di agricoltura definendolo «il Ministero di polizia»,

¹⁶⁹ Sul tema, oggetto di numerosissimi e accurati studi, ci si limita qui a richiamare «Quaderni storici», n. 18, 1971, dedicato a *Stato e amministrazione*.

¹⁷⁰ Atti parlamentari, Camera, sessione 1878, seduta dell'8 giugno 1878, p. 1539.

¹⁷¹ *Discorsi parlamentari di Francesco Crispi*, pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, Roma, tipografia della Camera dei Deputati, 1915, p. 305.

¹⁷² Nella seduta dell'8 giugno 1878 – a sostegno della sua opinione – Crispi fece riferimento al fatto che l'aver disposto la direzione generale della statistica presso il Ministero dell'interno aveva permesso di valersi di una struttura sorretta dalle prefetture. Al riguardo lo statista siciliano citò l'opinione di Luigi Bodio, a giudizio del quale tale dislocazione aveva facilitato la concentrazione dei servizi della statistica (*ivi*, p. 306).

¹⁷³ *Ivi*, p. 305.

nonché «un invasore [...] senza attribuzioni [che] cerca di averne sottraendone ad altri Ministeri»¹⁷⁴. Nell'infuocato dibattito Crispi si rivolse ai parlamentari della Destra storica, affermando: «voi dal 1860 al 1870, in dieci anni, avete fatto diciotto decreti per riordinarlo e lo avete disordinato»¹⁷⁵.

Nel lungo dibattito sull'approvazione del progetto di riforma, Crispi ribadì la sua contrarietà, dichiarando: «è mia opinione [...] che la statistica debba restare al Ministero dell'interno»¹⁷⁶. A sostegno della sua tesi sulla necessità che la statistica si concentrasse «in un solo Dicastero dipendente da una sola mente»¹⁷⁷, Crispi confermò che la direzione generale di statistica non poteva che essere parte del ministero dell'Interno¹⁷⁸. Pur convinto della sua proposta, Crispi si dichiarò «d'accordo coll'onorevole presidente del Consiglio che di tali questioni debba lasciarsi a lui la risoluzione»¹⁷⁹.

Nonostante l'opposizione di Crispi, il 30 giugno 1878 (R.D. 4449) il Ministero dell'agricoltura fu ricostituito e ad esso riassegnate le funzioni della statistica¹⁸⁰. Tale soluzione era stata fortemente sostenuta dai rappresentanti delle attività commerciali e industriali, il cui peso specifico andava aumentando grazie allo sviluppo di tali ambiti nella vita della società. Il riassetto che riportò la statistica tra le competenze del Ministero dell'Agricoltura segnalava «l'affermarsi di un concetto di statistica funzionale alle scelte del potere politico»¹⁸¹. Quattro anni dopo il rientro della Direzione generale della Statistica nel ministero di Agricoltura, venne deciso il riordinamento e l'accentramento dei servizi. Fu inoltre istituito il Consiglio superiore di Statistica che sostituì la Giunta centrale di Statistica (RD 19 febbraio 1882, n. 655) e iniziarono le pubblicazioni dell'Annuario statistico italiano. Per consentire una maggiore conoscen-

¹⁷⁴ *Ivi*, p. 307.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 308.

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 305.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Riguardo agli uffici di statistica, ad avviso di Crispi, «nessun ministro, meglio di quello dell'interno, potrebbe dirigerli, avendo egli funzionari alle sue dipendenze in tutti i Comuni del Regno», *ivi*, p. 309.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 307.

¹⁸⁰ Cfr. C. CORSINI, *Gli Annali di statistica*, cit., p. 167.

¹⁸¹ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 41. Analogamente C. PAZZAGLI, «Statistica "investigatrice" e scienze "positive"», cit., p. 799.

za dell'attività a livello locale, il ministro dell'Agricoltura aveva emanato, il 2 novembre 1879, una circolare finalizzata a rinnovare le Giunte comunali di Statistica.

Il secondo decennio unitario segnò l'assestamento delle funzioni operative della Direzione generale, nonché la piena legittimazione della scienza statistica come elemento indispensabile all'azione dei governi.

7. L'età d'oro della statistica

All'affermarsi della statistica come scienza al servizio della società contribuì principalmente l'azione di Luigi Bodio¹⁸², la cui competenza si era formata vicino a Pietro Maestri e a Cesare Correnti, che avevano visto in lui il coordinatore di una strategia finalizzata a garantire l'autonomia di una funzione amministrativa fondamentale per garantire una consapevole azione di governo¹⁸³. Gli anni '80 furono il momento di massima espansione dei compiti dell'Ufficio centrale di statistica: fu in quegli anni che Bodio cercò di ottenere la centralizzazione delle procedure¹⁸⁴.

L'elemento più rilevante (e tale da dover essere sottolineato) era la «profonda fiducia di Maestri nel compito della statistica inquadrato nell'inscindibile nesso tra scienza e politica»¹⁸⁵ con la necessaria attenzione affinché la statistica non si trasformasse in «mero strumento di governo»¹⁸⁶. Questione certamente complessa e spinosa che nutrì un corposo e serrato dibattito. Se Maestri – nel sottolineare quanto gli studi statistici

¹⁸² «Il periodo in cui Bodio ebbe la responsabilità della Direzione è considerato nel giudizio dei contemporanei e ancora nella storiografia recente, il momento aureo della statistica italiana» (D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 59). L'incidenza di Luigi Bodio sull'attività dei servizi della statistica è testimoniata dal fatto che egli avrebbe tenuto per molti anni le redini dell'organizzazione di lui diretta.

¹⁸³ Come è stato sottolineato, «Bodio era consapevole che, per garantire la stabilità del punto a cui si era arrivati, fosse necessario un salto di qualità nell'impegno del Governo a favore della statistica» (D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 64).

¹⁸⁴ G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, cit., p. 713. A ciò contribuì la capacità di Bodio di «mantenere solidi rapporti con il potere politico» (D. Marucco, *L'amministrazione* cit., p. 72).

¹⁸⁵ Cfr. MAIC, Direzione della statistica, dell'ordinamento statistico e dei lavori della Direzione di statistica del Regno. *Relazione al Comitato del V Congresso internazionale di statistica in Berlino* (P. Maestri), Torino 1863, p. 11.

¹⁸⁶ Così argomenta D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 21.

avessero alimentato, nel periodo risorgimentale, le spinte all'unificazione nazionale – ne sottolineava il ruolo di indispensabile strumento di governo, Luigi Bodio (che sarebbe divenuto suo successore alla guida della Direzione generale) tendeva a considerare la statistica uno strumento di conoscenza dei fatti sociali. Tale sostanziale divergenza avrebbe trovato una forte accentuazione nella seconda decade dello Stato unitario, allorché si provvide alla soppressione del Ministero di Agricoltura, industria e commercio.

Il passaggio di funzioni aprì la strada al dibattito sulla collocazione ottimale della statistica negli apparati statali. Carlo Ferraris, alto funzionario come reggente degli istituti di credito, propose di incardinare le funzioni della statistica nel costituendo Ministero del Tesoro, ritenuto più prestigioso e in grado di rafforzare i servizi della statistica¹⁸⁷. Della migliore collocazione della Direzione generale si occupò anche una Commissione istituita il 3 aprile 1878 riguardante l'istituzione del ministero del Tesoro e della riorganizzazione del ministero dell'Agricoltura.

A dispetto delle obiettive criticità nel rapporto tra la Direzione della statistica e i ministeri, nonché della preoccupante inerzia delle strutture regionali e comunali, il ripristino del Ministero dell'Agricoltura costituì la consacrazione della funzione statistica come elemento essenziale delle politiche di governo¹⁸⁸. Esemplare, nell'opera di legittimazione del ruolo strategico della statistica, fu l'invenzione della figura di "ufficiali di statistica" voluta da Luigi Bodio, che venivano selezionati ed assunti senza concorso, ma sulla base dei *curricula* e delle competenze in materia¹⁸⁹.

Lo stretto raccordo tra un organismo "tecnico" di indiscussa competenza e il potere politico ebbe il suo momento di maggior rilievo con l'allora presidente del Consiglio e ministro dell'Interno, Francesco Crispi. Nella sua massiccia opera di riforma e modernizzazione dell'amministrazione egli fece particolare assegnamento sui dati statistici, che

¹⁸⁷ Cfr. C.F. FERRARIS, *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche*, in «Giornale degli economisti», luglio-novembre 1877, pp. 14-15.

¹⁸⁸ C. PAZZAGLI, *Statistica "investigatrice" e scienze "positive"*, cit., p. 798.

¹⁸⁹ D. Marucco (*L'amministrazione*, cit., pp. 44-49) mette in rilievo il fatto che «per la maggior parte di coloro che passarono attraverso la Direzione la formazione colà ricevuta fu viatico per l'assunzione di importanti responsabilità dentro e fuori dell'amministrazione» (*ivi*, p. 44).

mostravano con precisione quali fossero gli aspetti positivi e le “pecche” nell’azione degli apparati dello Stato¹⁹⁰. Tale sodalizio ebbe il suo culmine nella “seconda unificazione amministrativa” del biennio 1888-1890¹⁹¹, ma andò successivamente scemando. L’impegno della Direzione generale – sorretta con evidente convinzione da Francesco Crispi e guidata da Luigi Bodio – portò l’Istituto a primeggiare in Europa, fin quasi ai primi anni del XX secolo. Da quel momento – anche a causa dell’uscita di scena di Bodio nel 1901 – la Direzione entrò in un «processo di lento declino e di progressiva decadenza», causato dalla «inesistenza di una vera autonomia», nonché dalla carenza di personale adeguato ai compiti da svolgere¹⁹².

8. Il declino all’inizio del XX secolo

L’“età giolittiana”¹⁹³ è considerata dalla storiografia, in modo quasi unanime, la fase del più ampio tentativo di modernizzazione del sistema

¹⁹⁰ Sul ruolo di Luigi Bodio è stato giustamente osservato che – nel rapporto di fiducia con il presidente del Consiglio – «non veniva meno però in lui la preoccupazione del rigore scientifico che doveva contrassegnare le elaborazioni statistiche, per cui non mancava di mettere in guardia Crispi dall’usare senza il necessario discernimento i risultati di tali lavori» (D. MARUCCO, *L’amministrazione*, cit., p. 72).

¹⁹¹ Sulle riforme crispine del biennio 1888-1890 cfr. ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, *Archivio, nuova serie n. 6*, Milano, Giuffrè, 1990.

¹⁹² C. CORSINI, *Gli Annali di Statistica*, cit., p. 168 precisa che rispetto ai 198 impiegati esistenti nel 1885 ne restarono 81 nel 1901 e 45 nel 1910.

¹⁹³ Al riguardo sul cruciale periodo di trasformazione avvenuto nel primo decennio del XX secolo cfr. F. DE FELICE, *L’età giolittiana*, in «Studi storici», 1969, n. 1, pp. 114-190; G. CAROCCI, *Giolitti e l’età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1961; E. GENTILE (a cura di), *L’Italia giolittiana. La storia e la critica*, Roma-Bari, Laterza, 1977; A. AQUARONE, *L’Italia giolittiana. Le premesse politiche ed economiche (1896-1915)*, Bologna, il Mulino, 1981. Sul tema cfr. M.S. Giannini, il quale sottolineava come la fase storica si configurasse come passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse: «accade che quasi ogni attività umana trova una corrispondenza in una qualche pubblica amministrazione» Naturalmente, «il cambiamento avvenne per gradi, onde non fu del tutto consapevole alla scienza giuridica [...], anche perché le costituzioni formali restarono quasi ovunque immutate» (*Diritto amministrativo*, cit., pp. 46-47). Sul rapporto tra Governo e amministrazione C. GHISALBERTI, *Governo, Parlamento e burocrazia*, cit., p. 122 osserva che Giolitti, «considerando l’apparato dello Stato un mezzo dell’azione politica, riteneva sufficiente che questo fosse ben organizzato ed efficacemente funzionante»

amministrativo italiano¹⁹⁴. Per quanto concerne i problemi del sistema statistico, dietro le quinte vi è la figura di Francesco Saverio Nitti, statista fermamente convinto della necessità degli uffici pubblici di operare sulla base di dati certi e di analisi statistiche in grado di compiere scelte politiche adeguate¹⁹⁵. Proprio sulle carenze delle attività della statistica interviene, nel febbraio 1918, Meuccio Ruini, il quale dopo aver elogiato Nitti per la vasta ed ardita riforma dell'amministrazione, scrive: «la statistica burocratica è ancora bambina. Si può dire che non esista ancora»¹⁹⁶.

In un contesto di ampliamento delle funzioni pubbliche, in particolare nei servizi (si pensi soltanto alla statizzazione delle Ferrovie nel 1905 e alla legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici locali), resta quasi inspiegabile la scarsa attenzione dei governi del primo quindicennio del Novecento nei riguardi della funzionalità della statistica pubblica. Nel 1912 Giovanni Montemartini aveva proposto l'istituzione di Uffici speciali di statistica nei comuni capoluogo di regione. Il progetto fu nuovamente presentato nel 1918, ma senza esito¹⁹⁷. Nella sua breve esperienza – tra il 1909 e il 1911 – prima come ministro di Agricoltura nel governo Sonnino e, successivamente, come presidente del Consiglio, Luigi Luzzatti tentò di far fronte in ogni modo all'evidente difficoltà del ministero dell'Agricoltura. Il 12 gennaio 1910 egli scrisse al presidente del Consiglio, Sonnino, sostenendo che «il riordinamento della statistica si sta facendo» e affermando con ottimismo: «giovedì il Re firmerà ogni cosa»¹⁹⁸. Nel pervicace tentativo di ripristinare le strutture della statistica Luzzatti, in qualità di ministro dell'Agricoltura, presentò al Sovrano, nella seduta del 13 gennaio 1910, una bozza di decreto per il riordinamento del Con-

¹⁹⁴ In merito C. GHISALBERTI, *Governo, Parlamento e burocrazia*, cit., p. 121) osserva: «lo Stato liberale, dal punto di vista della sue istituzioni pubbliche, parve raggiungere in molti settori i più avanzati traguardi». Sulla centenaria e irrisolta questione delle riforme amministrative rinvio a S. SEPE – E. CROBE, *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare la pubblica amministrazione*, Roma, Apes, 2015.

¹⁹⁵ Nitti «può considerarsi l'antesignano delle correnti tecnocratiche all'interno della pubblica amministrazione» S. CASSESE, *Esiste un governo*, cit., p. 183.

¹⁹⁶ M. RUINI, *Per la riforma dell'amministrazione. Statistica burocratica*, in «Rivista delle società commerciali», anno VIII, fasc. II, 28 febbraio 1918, p. 113. Nella sua invettiva Ruini sottolinea l'analogo giudizio di Ghino Valenti, a sua volta profondo conoscitore dei problemi dell'amministrazione pubblica.

¹⁹⁷ Cfr., «Bollettino dell'Unione statistica delle città italiane», VI, 1919, nn. 1-2.

¹⁹⁸ S. SONNINO, *Carteggio 1891/1913*, Roma-Bari, Laterza, 1981, p. 494.

siglio superiore della statistica, ma l'iniziativa non ebbe esito¹⁹⁹. Alcuni mesi dopo Luzzatti fece inserire – nell'articolo 15 della legge 212 dell'8 maggio 1910 – una norma che affidava al Governo il compito di provvedere alla riorganizzazione dell'Ufficio centrale di statistica. La norma non ebbe riscontro nell'attività della Direzione generale.

Nell'insieme le vicende dell'inizio del secolo dimostrano che «la crisi della statistica non ebbe più freno»²⁰⁰. Contribuì, ad aggravare il fenomeno, la nascita nel 1905 a Firenze dell'Unione statistica delle città italiane. La scelta confermava la tendenza centrifuga degli enti locali, i quali si videro affidare solamente la delega di funzioni. Ciò non fu senza conseguenza, tenendo conto che nei comuni «per lo più mancavano veri uffici di statistica con attribuzioni specifiche»²⁰¹.

«Agli inizi del nuovo secolo, con l'ampliarsi delle funzioni e delle dimensioni della amministrazione, questa diviene uno dei principali sostegni dell'economia ma, allo stesso tempo, si rompe l'intesa politica-amministrazione»²⁰². A fronte (e quasi a dispetto) delle profonde trasformazioni politico-sociali ed economiche intervenute fino allo scoppio del primo conflitto mondiale, nel funzionamento della statistica si verificarono significative difficoltà e singolari arretramenti nell'organizzazione. Si ebbe, in linea generale, una sorta di percorso incrociato. Mentre avveniva un deciso processo di innovazione negli assetti degli apparati centrali e si allargava sensibilmente l'area di intervento dello Stato²⁰³, il ministero di Agricoltura viveva una fase di stasi, di cui fu segnale la rinuncia di Luigi Bodio alla guida della Direzione generale della statistica²⁰⁴.

Uno dei critici più severi sull'andamento delle attività statistiche fu Francesco Saverio Nitti, il quale parlò nel febbraio 1907 alla Camera di

¹⁹⁹ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p.77, afferma che Luzzatti riteneva «la diaspora dei servizi statistici [...] un fatto irreversibile».

²⁰⁰ D. MARUCCO, *L'amministrazione* cit., p. 73

²⁰¹ *Ivi*, p. 74

²⁰² S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 4

²⁰³ Al riguardo restano fondamentali le osservazioni di G. CANDELORE, *Storia dell'Italia moderna. La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, VII, Milano Feltrinelli, 1974. In merito, cfr. una stringata esposizione in S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2022)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 89-99

²⁰⁴ Al riguardo D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 87 afferma che «la retrocessione della statistica provocò allarmate proteste e molti rimpianti»

«strano destino»²⁰⁵ di quel dicastero²⁰⁶. In merito lo statista, dichiarò che la Direzione della statistica «invece di svolgersi, abbandona ogni giorno le sue più importanti funzioni; invece di assumere nuovi servizi, abbandona parte dei servizi che aveva assunti»²⁰⁷. Pochi mesi dopo lo statista rincarò la dose, in una interpellanza al ministro Cocco-Ortu, affermando: «la verità è pure che l'ufficio di statistica è ridotto in uno stato indecoroso, tanto che è ormai il peggiore d'Europa»²⁰⁸. Due anni più tardi Nitti fu ancora più aspro nel giudizio, sostenendo che «a capo di questa direzione è un uomo, come Edipo re, cieco, e come lui vagante»²⁰⁹ e concluse, nel suo attacco polemico, affermando in modo caustico: «l'ufficio di statistica è chiamato al Ministero d'agricoltura “la Nuova Caledonia”, il luogo

²⁰⁵ Cfr. *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, Roma, Grafica editrice romana, vol. I, 1973, p. 100 (intervento del 15 febbraio 1907). Va rilevato che il dialogo tra Nitti e il ministro dell'agricoltura, Francesco Cocco-Ortu, fu sempre piuttosto vivace. Lo statista lucano segnalò più volte, con toni spesso ruvidi, le sue osservazioni sulle manchevolezze dei servizi della statistica. A sua volta il ministro si difese ripetutamente nei suoi discorsi in Parlamento. In merito cfr. *Aspetti della politica liberale (1888-1922)*, Discorsi parlamentari pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, vol. terzo, Roma, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, 1974, pp. 1247-1391.

²⁰⁶ Nel maggio dello stesso anno Nitti, intervenendo alla Camera affermava: «il Ministero di agricoltura, innegabilmente, [...] non è più il propulsore dell'agricoltura e dell'industria nazionale, [...] non solo si dimostra inadatto, ma debole in tutta la sua condotta». Oltre a ciò, rincarando la dose, asseriva: «in questo Ministero, in cui un giorno erano gli uomini più autorevoli della burocrazia italiana, ora è un senso di depressione profonda». Cfr. *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, cit., vol. primo, seduta del 20 maggio 1907, p. 162.

²⁰⁷ *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, cit., vol. I, 1973, p. 100 (intervento del 15 febbraio 1907).

²⁰⁸ *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, cit., vol. I, p. 164 (seduta del 20 maggio 1907)

²⁰⁹ *Ivi*, p. 282 (tornata del 6 maggio 1909). La durissima opinione di Nitti trovò conferma, soltanto cinque giorni dopo, nel giudizio espresso da Giolitti alla Camera dei deputati. Nell'occasione lo statista piemontese affermò: «ammetto che nel ministero di Agricoltura vi siano degli impiegati che valgono poco. Ho visto una lettera in un giornale, scritta da un capo di gabinetto, una lettera che contiene tali spropositi [...] che capisco perfettamente che vi è gente da mandar via» (*Discorsi parlamentari di Giovanni Giolitti, pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, vol. III, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1954, p. 1253)

di deportazione degli impiegati»²¹⁰. Non meno preoccupato fu il giudizio di Giovanni Montemartini – molto vicino a Nitti e animatore del Consiglio superiore del lavoro²¹¹ – il quale sostenne che la statistica pubblica era «in preda a procedimenti di dissolvimento»²¹².

Nel 1911 Nitti, divenuto ministro dell'Agricoltura nel governo Giolitti, rivendicò con forza la necessità di rafforzare il suo dicastero, tenendo conto che le trasformazioni dell'intervento dello Stato implicavano il «bisogno di organizzarlo con criteri più industriali e più economici perché meglio risponda alle sue finalità sociali»²¹³. Per raggiungere tali fini, a suo giudizio, occorreva rafforzare le strutture dedicate alla conoscenza delle condizioni economiche e sociali del Paese²¹⁴. Dopo aver espresso un giudizio molto duro sulle condizioni della Direzione generale di statistica²¹⁵, il ministro ribadì il suo intendimento di rafforzare la Direzione generale e di ripristinare il Consiglio superiore di statistica, lodando Giovanni Montemartini da lui nominato direttore generale²¹⁶. Questi fu uno dei sostenitori di una concezione innovatrice e tecnocratica della funzione del sistema pubblico. Egli fu una delle figure chiave del periodo gio-

²¹⁰ *Discorsi parlamentari di F. Saverio Nitti*, cit., vol. II, p. 282 (tornata del 6 maggio 1909). Una sintetica ricostruzione degli interventi di Nitti è in S. CASSESE, *Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"*, in «Storia d'Italia, Annali 4», *Intellettuali e potere* (a cura di C. Vivanti), Torino, Einaudi, 1981, p. 503.

²¹¹ Sul Consiglio superiore del Lavoro mi permetto di rinviare a S. SEPE, *Stato e sindacato nell'amministrazione del lavoro*, Roma, edizioni Lavoro, 1995.

²¹² Cfr. *Atti del Consiglio superiore di statistica*, sessione luglio 1910, pp. 110-11.

²¹³ *Discorsi parlamentari di F. Saverio Nitti*, cit., vol. II, p. 468 (tornata del 13 maggio 1911).

²¹⁴ In merito Nitti affermò che «dopo molti anni il Ministero di agricoltura ha l'assetto che le grandi amministrazioni richiedono» *Discorsi parlamentari di F. Saverio Nitti*, cit., vol. II, p. 845 (seduta del 22 maggio 1913). E. RAGIONIERI, *Storiografia in cammino*, Roma, Editori Riuniti, 1987, p. 144 osservava: «non è un caso che il Nitti muova i suoi primi passi di studioso [...] come scrittore e come direttore della Riforma Sociale, sulla legislazione sociale italiana raffrontata comparativamente a quella dei grandi paesi dell'Occidente europeo».

²¹⁵ Con estrema durezza egli affermò: «io non trovai niente alla statistica; non v'era né direttore generale, né capi di servizio, non v'era nulla!» *Discorsi parlamentari*, cit., p. 845 (seduta del 22 maggio 1913). Il declino della Direzione generale coincise con il ritiro di Luigi Bodio all'inizio del secolo. Negli anni successivi si adottarono soluzioni che rimaneggiavano le attribuzioni della Direzione, affidandone numerose ad altri Ministeri.

²¹⁶ F. S. NITTI, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 847 (seduta del 22 maggio 1913).

littiano, adoperandosi nell'azione di rinnovamento e, in particolare, nel rafforzamento dei Consigli superiori in ambito sociale, ritenuti organismi fondamentali per il raccordo tra Stato e società civile²¹⁷.

Il 22 maggio 1913 Nitti – intervenendo alla Camera – aveva preso atto delle condizioni del Ministero dell'Agricoltura e tentato una difesa del suo operato al vertice del dicastero, affermando: «ho udito parlare dello smembramento della Direzione generale della statistica. Niente di meno esatto; niente anzi di più contrario alla verità»²¹⁸. In realtà la crisi c'era ed era molto evidente, divenendo l'argomento principale dei sostenitori dell'importanza di un sistema statistico efficiente. Di tale malumore fu testimone anche Luigi Luzzatti, ministro dell'Agricoltura dal dicembre 1909 al marzo e, successivamente (dall'aprile 1910 al marzo 1911)²¹⁹. Negli anni della sua permanenza alla guida degli organismi della statistica, Luzzatti emanò provvedimenti che ebbero scarsa incidenza sulla crisi in atto²²⁰. Quello più direttamente indirizzato all'organizzazione dei servizi fu la creazione della Direzione generale della statistica e del lavoro, gui-

²¹⁷ A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana (1896-1915). I. Le premesse politiche ed economiche*, Bologna, il Mulino, 1991, p. 214 sottolinea che Montemartini «non si limitò ad un'attività meramente tecnica [...] soprattutto nel campo dell'indagine statistica, ma svolse pure una funzione non indifferente di stimolo realizzatore nel campo della legislazione sociale». Di Montemartini – che morì sui banchi del Comune di Roma nel 1913 – è utile ricordare G. MONTEMARTINI, *Un decennio di vita nei corpi consultivi della legislazione sociale in Italia (1903-1912)*, in «Nuova Antologia», 16 luglio 1913. Sulle vicende delle «amministrazioni sociali» rinvio a S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Luiss-Guido Carli, Milano. Giuffrè, 1999. In particolare, sul Consiglio superiore del lavoro, cfr. G. VECCHIO (a cura di), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Fondazione Giulio Pastore, Milano, Franco Angeli, 1988.

²¹⁸ Cfr. *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, cit., vol. II p. 845 (seduta del 22 maggio 1913)

²¹⁹ Sulla figura dello statista il Segretario della Camera, Annibale Alberti, fu stentoreo: Luzzatti sosteneva che «nella scienza non ho altro amico che il vero». Cfr. Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, *Luigi Luzzatti nei ricordi di un ammiratore nelle provvidenze sociali*, In *Le assicurazioni sociali*, anno III, 1927 – n. 2, p. 5. Riguardo l'operato di Luzzatti cfr. U. PAGALLO, *Il riformismo di Luigi Luzzatti tra scienza e storia*, in Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, Atti, Tomo CXLVII, classe scienze morali, lettere ed arti, 1989, p. 233) il quale sostiene che «Luzzatti era in grado di piegare il proprio fare politico ad istanze che in pari tempo rispondevano a principi sia scientifici che morali»

²²⁰ Cfr. D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., pp. 76-81.

data da Giovanni Montemartini²²¹, il quale si adoperò per rimettere in sesto le strutture di elaborazione delle statistiche. Fino alla sua prematura morte «l'Ufficio di statistica visse la sua estate di San Martino»²²².

Le politiche giolittiane tendevano – nel loro insieme – a innestare processi che vedessero in campo anche i lavoratori. Ad un'azione di innovazione normativa contribuì l'attività del ministero dell'Agricoltura che ebbe una «funzione primaria di supporto indispensabile al controllo sull'applicazione di quei provvedimenti». In tale ambito l'attività del ministero fu sostenuta dagli uffici di statistica, benché non fossero mancati negli anni precedenti i tentativi di istituire «un organismo in grado di accentrare e razionalizzare la statistica [...] meglio di quanto potesse fare la Direzione generale di statistica»²²³. Essa, nei fatti, subiva nuovamente la scelta di essere incardinata in un ministero ritenuto politicamente marginale.

Nel periodo bellico si ebbe, nel 1916, la separazione del ministero di Agricoltura da quello dell'Industria. Un successivo decreto dell'aprile 1917 costituì la retrocessione della statistica che perse il rango di Direzione generale. Tale soluzione fu oggetto di critiche, perché considerata «una deliberata responsabilità di disgregare lo Stato»²²⁴. Nella fase della crisi dello Stato liberale Giorgio Mortara, chiamato, per la sua competenza tecnica, a collaborare con il Consiglio superiore della statistica, dipingeva un quadro a tinte fosche lo stato dei servizi, sostenendo: «il nostro Ufficio Centrale di Statistica, il quale dal nome parrebbe l'organo supremo per le indagini statali nel campo dei fatti sociali ed economici, o almeno il coordinatore dell'opera dei vari uffici statistici, non è che il cadavere castrato e mutilato di quella che fu la Direzione Generale della

²²¹ Nell'intervento alla Camera del 22 maggio 1913, Nitti affermò: «do lode al direttore generale che io destinaì a capo dell'ufficio di statistica, al professore Montemartini, per il suo zelo, la sua intelligenza, il suo vivo desiderio di fare». *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, vol. secondo cit., p. 847 (seduta del 22 maggio 1913)

²²² D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit. p. 79

²²³ R. JOHNSON, *Amministrazione e organizzazione delle informazioni: il Ministero dell'Agricoltura e i problemi del lavoro*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica. Archivio nuova serie 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. secondo, Milano, Giuffrè, 1985, p. 1291

²²⁴ U. RICCI, *La riforma del ministero dell'Industria e la morte della Direzione generale della statistica*, in «L'Unità», 1917, n. 24

Statistica»²²⁵. In sintesi, si può convenire su un dato di fatto: per quasi trenta anni «Luigi Bodio e i suoi immediati successori portarono a livelli altissimi, per l'epoca, le regie statistiche. Dopo l'età giolittiana cominciò la demolizione a fuoco lento dell'organizzazione creata da Bodio»²²⁶, al punto che, «al momento della nascita dell'Istat, le statistiche erano curate da pochi uffici sparsi qui e lì nei ministeri»²²⁷.

9. Il fascismo e la nascita dell'Istat

L'affermazione del fascismo fu dovuta – in misura non secondaria – dal «deperimento dello Stato liberale»²²⁸. Mediante l'utilizzo dei pieni poteri per la riforma amministrativa il governo fascista realizzò, tra il 1923 e il 1925, riforme solo apparentemente tecniche, ma in realtà volte alla costruzione di un edificio autoritario²²⁹. In quel triennio – a giudizio di Alberto Aquarone – il governo operò con «notevole gradualismo nel riformare le istituzioni dello Stato» in direzione «rigorosamente autoritaria»²³⁰. La svolta avvenne nel biennio 1925-1926 dopo che il regime era stato sancito dalle norme che avevano conferito all'esecutivo pieni poteri nella direzione degli apparati amministrativi.

Nella ricorrenza del decennale dell'istituzione dell'Istat venne messo in rilievo «lo stato deplorabile in cui si era progressivamente ridotto il Servizio della Statistica Ufficiale Italiana». Dopo aver enumerato le rovine della Statistica nazionale, si concludeva con una promessa: «il prestigio della Statistica Ufficiale Italiana era tramontato. Ma il governo

²²⁵ G. MORTARA, *Statistica ufficiale e politica economica*, in «Problemi italiani», 15 febbraio 1922 (citato in S. Cassese, *Esiste un governo in Italia*, cit., p. 195)

²²⁶ S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 236

²²⁷ *Ibidem*

²²⁸ Espressione di N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1973, in particolare alle pp. 34-52. Sul tema la storiografia è molto vasta. In questa sede ci si limita a A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965; G. CAROCCI, *Storia del fascismo*, Milano, 1959; R. RUFFILLI, *La riforma del 1922-24 e la crisi del liberalismo amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1975 n. 3,

²²⁹ N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale*, cit., p. 132

²³⁰ A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 5

Nazionale Fascista non poteva più oltre tollerare questo stato di cose²³¹. Sulla scorta del negativo quadro indicato, la relazione ribadiva la necessità che il Governo possedesse «una rapida documentazione statistica [...] di tutte le attività della Nazione»²³². Conclusivamente, si sostenne, a dieci anni dalla nascita dell'Istat, che «gli accentramenti hanno confermato [che ...] i risultati hanno superato spesso le previsioni più ottimista»²³³.

Nelle celebrazioni per il cinquantennale della nascita dell'Istat, le valutazioni sull'operato del fascismo furono analoghe. Si sottolineava che la costituzione nel 1926 di un autonomo Istituto centrale di statistica rispondeva alla necessità di «soddisfare effettive esigenze conoscitive» e che, di conseguenza, era emersa la «ferma consapevolezza» del regime che la statistica «poteva assurgere a strumento essenziale ed indispensabile per una profonda conoscenza della realtà sociale ed economica»²³⁴ nella quale dovevano agire i poteri pubblici. In realtà, anche prima della «marcia su Roma», nell'ambito del Consiglio superiore di statistica, erano state elaborate proposte orientate ad una trasformazione della Direzione generale in un soggetto «che fungesse sia da strumento dei poteri legislativo ed esecutivo, sia da un organo propulsore di iniziative, di studi e di ricerche coordinate, a livello internazionale»²³⁵. Nell'aprile del 1922 il Consiglio votò una risoluzione che mirava apertamente a risolvere «le deficienze della statistica ufficiale». Il Consiglio proponeva la costituzione di un ente posto «alle dipendenze della Presidenza Consiglio dei ministri», in virtù della «preminenza nei confronti dei singoli ministeri»²³⁶. Ma «l'appello lanciato dal Consiglio superiore non fu raccolto», lasciando «pressoché inalterata la situazione della statistica ufficiale»²³⁷.

L'ascesa al potere del fascismo ebbe significativi riflessi sul settore della statistica pubblica, benché non immediati. Come è noto, il neona-

²³¹ Istituto centrale di statistica - *Decennale 1926-IV - 1936-XIV*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, p. 31. Si noti, oltre al tono pomposo dell'introduzione, l'abuso di maiuscole nel testo.

²³² *Ivi*, p. 34.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ G. Calosso, *La costituzione dell'Istat, in ISTAT, Cinquant'anni di attività 1926-1976*, Roma, 1976, p. 3.

²³⁵ *Ivi*, p. 4.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Ibidem*. Vale la pena di sottolineare che del Consiglio facevano parte personalità del calibro di Luigi Einaudi, Antonio De Viti de Marco, Rodolfo Benini.

to governo approvò pochi giorni dopo (il 6 dicembre 1922) una legge delega che attribuiva all'esecutivo i pieni poteri per la riforma dell'amministrazione²³⁸. Con R.D. 27 aprile 1923 n. 915 il Governo, sulla base dei pieni poteri, provvide a sopprimere il ministero del Lavoro. Decreto che rese indispensabile un intervento sulle sorti dell'amministrazione della statistica. Tre mesi più tardi fu istituito il ministero dell'Economia nazionale (R.D. 5 luglio 1923 n. 1439), nel quale, con regio decreto 6 settembre 1923 n. 2125, la Direzione generale della statistica venne incardinata nel neonato ministero, includendovi la ricostituzione del Consiglio superiore. Un ulteriore riordino fu approvato con un decreto regio del 2 dicembre 1923 n. 2673 con il quale si diede maggiore spazio alle funzioni della Direzione generale, stabilendo che «le amministrazioni pubbliche centrali e locali, e gli enti privati soggetti a tutela, vigilanza e controllo da parte dello Stato erano tenute a collaborare con la Direzione, che avrebbe potuto affidare loro particolari indagini»²³⁹. L'attività di coordinamento fu affidata, con R.D. 30 dicembre 1923 n. 2877, al Consiglio Superiore della Statistica.

Nel colossale sforzo di riorganizzazione del sistema amministrativo, guidato da Alberto De Stefani, si inserì anche la proposta di destinare la statistica pubblica fuori dell'alveo ministeriale²⁴⁰. I primi tentativi di collocare adeguatamente le funzioni della statistica erano stati compiuti nel 1923²⁴¹. Il Consiglio Superiore aveva suggerito di porre la Direzione generale della statistica presso la Presidenza del Consiglio, ma il Governo decise di inserire la statistica nel neonato Ministero dell'Economia Nazionale. Il governo – in forza dei pieni poteri – emanò una serie di regi decreti pertinenti l'organizzazione dei servizi statistici. Il primo tra questi fu il R.D. n. 2673 del 2 dicembre 1923 con il quale vennero defi-

²³⁸ Sulle vicende della riforma amministrativa del 1922-1923, orchestrata da Alberto De Stefani, esiste una sterminata produzione scientifica. In proposito una sintetica rassegna in S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2022)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 114-117.

²³⁹ G. CALOSSO, *La costituzione dell'Istat*, cit., p. 94.

²⁴⁰ Ciò rispondeva, tra l'altro, al fatto che «Mussolini nutriva un vivo interesse per la conoscenza della realtà tramite la statistica» (G. LETI, *Mussolini e la statistica pubblica*, in L.L. Rondini, *La storia della statistica*, cit., p. 58)

²⁴¹ Fu Alessandro Aschieri – nominato direttore generale della Statistica il 15 ottobre 1923 – a illustrare al governo le linee della possibile riforma, insistendo sull'urgenza di provvedere (cfr. D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., pp. 92-97)

nite le attribuzioni della Direzione generale della statistica e si provvide all'ordinamento del servizio statistico in generale. Ma questi tentativi di aggiustamento si dimostrarono inadeguati²⁴². Di conseguenza il governo fascista, «constatato il fallimento dei tentativi del 1923, [...] si convinse] che qualunque ritocco al sistema statistico dell'epoca sarebbe stato vano e sterile e puntò perciò a ricostruire il sistema fin dalle fondamenta»²⁴³. Come è stato sottolineato, «difficile compito, tanto più che esso veniva a cadere nell'ambito della tormentata vicenda della riforma dell'amministrazione pubblica, affrontata e non risolta negli stessi anni»²⁴⁴. Già nel 1923 nell'ambito del partito fascista era stata discussa l'ipotesi di una riforma costituzionale, ma senza esiti effettivi²⁴⁵. L'anno successivo Mussolini nominò una Commissione per la riforma costituzionale – la commissione dei Diciotto – che aveva tra i componenti Corrado Gini, destinato a essere nominato, nel breve tempo, presidente del Consiglio Superiore di statistica. Tale scelta si inseriva in un progetto più ampio ed ambizioso, finalizzato a dare spazio a strutture amministrative esterne allo Stato. Sulla spinta del gruppo di alti funzionari di stampo nittiano si andò rafforzando, e di seguito imponendo, la profonda trasformazione del sistema amministrativo mediante la «entificazione» di settori importanti dell'apparato statale. A partire dal 1925 si procedette ad una «rapida trasformazione della struttura di governo, seguendo passo passo le direttive del gruppo di potere»²⁴⁶. In questo processo di trasformazione Mussolini «non si servì di personale di proveniente dal partito [...] ma si affidò piuttosto a tecnici “puri”». Di conseguenza «nei nuovi enti para-

²⁴² G. LETI, *Mussolini*, cit., p. 58 sostiene che «il motivo principale dell'insuccesso dei decreti va ricercato nella scarsa esperienza della nuova classe dirigente italiana»

²⁴³ Cfr. G. LETI, *Mussolini e la statistica*, cit., p. 59.

²⁴⁴ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 97

²⁴⁵ Cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna 1922-1939. Il fascismo e le sue guerre*, vol. IX, Milano, Feltrinelli, 1981, p. 136

²⁴⁶ G. AMBROSINI, *Diritto e società*, in *Storia d'Italia* Einaudi, vol. I, *I caratteri originari*, Torino, Einaudi, 1972, p. 3. Sulle implicazioni del progressivo rafforzamento del regime, Maurizio Maraviglia, uno dei fascisti di prima ora e componente del gruppo dei Commissari politici nominati da Mussolini, affermava: «il governo forte deve creare lo Stato forte. Perché il governo passa e lo Stato rimane», in «L'Idea Nazionale», 8 gennaio 1924. In M. MARAVIGLIA, *Momenti di vita italiana*, Roma, Casa editrice pinciana, VIII, p. 28

statali [...] si formò così una “burocrazia parallela” destinata a svolgere un ruolo di primo piano nell’Italia postfascista»²⁴⁷.

«Negli anni trenta ha inizio un’epoca nuova: la fuga dall’amministrazione dei ministeri, ormai divenuta troppo rigida, conduce alla creazione di altre amministrazioni pubbliche»²⁴⁸. Nella nascente fase dello “Stato imprenditore” Mussolini non si affidò a esponenti del partito, ma piuttosto a tecnici “puri” come Alberto Beneduce, fondatore e primo presidente dell’Iri²⁴⁹. Nel suo insieme la nascita degli Enti pubblici non avvenne subito dopo la presa del potere, bensì gradualmente fino alla metà degli anni Trenta²⁵⁰. Con la diffusione della «entizzazione», si verifica un cambiamento profondo tra apparati statali e quelli che vennero identificati con l’espressione “enti Beneduce”²⁵¹.

Nasceva così – con la legge 9 luglio 1926 n. 1162 – l’Istituto centrale di statistica, nella forma giuridica di Ente pubblico dotato di autonomia e svincolato dal perimetro delle amministrazioni ministeriali²⁵². Agli intenti della scelta compiuta dal regime diede entusiastico rilievo Corrado Gini in

²⁴⁷ G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo*, cit., p. 397

²⁴⁸ S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, cit., p. 4. M. S. Gianini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 121-122 definiva «centri di riferimento» del nuovo assetto dei poteri pubblici la composita galassia degli enti pubblici esponenziali di interessi pubblici, cresciuta negli anni Trenta. Sull’istituzione dell’Istat breve nota di S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989, p. 141. In merito cfr. anche S. SEPE, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-2022)*, cit.

²⁴⁹ Al riguardo è stato osservato che «nei nuovi enti parastatali [...] si formò una “burocrazia parallela” destinata a svolgere un ruolo di primo piano nell’Italia postfascista» (G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 397)

²⁵⁰ Su questo importante processo di modernizzazione cfr. G. MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in *Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica, L’Amministrazione nella storia moderna*, vol. Milano, Giuffrè, 1985, pp. 1429-1511

²⁵¹ Alberto Beneduce, allievo di Nitti dal quale ereditò la vocazione tecnocratica, fu il regista di una svolta che cambiò la fisionomia del sistema pubblico. Sulla sua figura cfr. F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 8, Roma 1966; nonché A. DE NITTO, *Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo*, Roma, 1985

²⁵² «Dietro a questo cambiamento v’è un piccolo manipolo di uomini (Beneduce, Giuffrida, Attolico) che proviene dall’amministrazione ed è guidato da Nitti: li contraddistingue un’aspirazione tecnocratica ed efficientistica» (S. CASSESE, *Esiste un governo*, cit., p. 63)

un volume «Lo Stato mussoliniano e le realizzazione del fascismo nella Nazione». Egli sottolineava che la legge del 1926 aveva stabilito «il principio che i servizi della statistica dovessero funzionare sotto la guida di un ente autonomo [...] direttamente dipendente da S. E. il Capo del Governo»²⁵³.

L'obiettivo trovò, fino al crollo del regime, una completa realizzazione, in ragione della volontà di Mussolini di controllare personalmente le modalità di azione dalle istituzioni da lui considerate strategiche. Tale finalità emerse immediatamente dopo la riforma. Il 20 dicembre 1926, a legge approvata, Benito Mussolini, in occasione dell'insediamento del Consiglio superiore di statistica, dichiarava con soddisfazione che la creazione dell'Istituto centrale di statistica «era da annoverarsi fra le più importanti»²⁵⁴ riforme del regime²⁵⁵. In merito Corrado Gini²⁵⁶, sottolineava che – a giudizio del Duce – «doveva considerarsi ormai chiuso il periodo di crisi della statistica italiana»²⁵⁷.

²⁵³ Nel sottolineare la bontà della dislocazione dell'Istat, Gini scriveva con tono celebrativo: «l'Istituto Centrale di Statistica veniva così a costituire l'organo propulsore, coordinatore e regolatore di tutta l'attività statistica nazionale, la cui portata non è sfuggita agli Enti internazionali e agli uffici di Statistica stranieri che hanno volto l'occhio verso di noi desiderosi di conoscere il funzionamento pratico dell'Istituto, di seguirne i primi risultati, di imitarne l'organizzazione» (C. Gini, *L'Istituto Centrale di Statistica e i suoi compiti*, in *Lo Stato mussoliniano e le realizzazione del fascismo nella Nazione*, Roma, La rassegna italiana editrice, 1930, p. 136). Nel 1936, in occasione del decennale dell'Istat, veniva affermato che «la ricostruzione, il potenziamento, lo sviluppo della Statistica Italiana sono opera e merito personale del Duce», Istituto Centrale di Statistica, *Decennale 1926-IV – 1936-XIV, Il Duce e la Statistica*, Roma. Istituto poligrafico dello Stato, 1936, p. 5

²⁵⁴ C. GINI, *L'Istituto centrale di statistica e i suoi compiti*, in *Lo Stato mussoliniano*, cit., p. 137. Nella prefazione del volume si sosteneva – con tono militaresco – che esso era un «libro antiretorico [i cui contenuti] non comporta[va]no né rettifiche né smentite» p. 1

²⁵⁵ Sul significato della riforma del 1926 Gini sostenne che la nascita dell'Istat permetteva quel coordinamento e quell'armonia necessarie al funzionamento dei servizi di statistica C. GINI, *Discorso per l'inaugurazione dell'Istat. 14 luglio 1926*, in «Annali di statistica», s. VI, vol. II, pp. 8-9

²⁵⁶ Corrado Gini fu di certo «uno dei principali ispiratori del nuovo assetto dei servizi statistici pubblici, e di lì a poco avrebbe ricoperto la carica di presidente dell'Istituto, o, per essere più precisi, di presidente del Consiglio Superiore di Statistica» (F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica (1926-1989)*, in L.L. *La storia della statistica pubblica in Italia*, cit., p. 15)

²⁵⁷ Gini, nell'inaugurare l'Istituto centrale di statistica, aveva rivendicato il ruolo svolto dall'amministrazione della statistica di contemperare le esigenze scientifiche e

In realtà, «neppure l'Istat riuscì a decollare. Era stato creato come ente pubblico [...ma], tuttavia, nella sostanza era ben poco autonomo perché recava le impronte del regime: stretta subordinazione al capo del governo, “monopolio” delle statistiche ufficiali»²⁵⁸. Sulla questione è assai indicativa la posizione di Guido Beer, rappresentante della Presidenza del Consiglio in seno al Consiglio superiore di Statistica, il quale dichiarava: «il Capo del Governo svolge questa azione di affiancamento e di appoggio, non solo perché ha questa funzione, come Capo, ma perché la legge istitutiva dell'Istituto di Statistica, dà al Capo del Governo la funzione di imprimere all'Istituto le sue direttive»²⁵⁹.

La grande trasformazione (per usare il titolo del libro di Karl Polany) non soltanto incise sul dibattito giuridico²⁶⁰ ed economico, ma determinò una progressiva presa d'atto, da parte degli addetti, della logica della riforma del 1926-1929. Negli «Annali dell'Istat» del 1930 si sottolineava che «intendimento informatore della legge stessa fu quello di creare un grande organismo, indipendente dai singoli ministeri, ma a tutti giovevole, nel quale si rifondessero tutte le parti in cui la vecchia Direzione della Statistica si era andata smembrando, e atto a indirizzare e controllare anche tutte le indagini statistiche non direttamente attribuite all'Istituto

amministrative nell'attività dell'Istituto, lodando i pionieristici vertici della Direzione generale che avevano operato nell'arco dei decenni precedenti

²⁵⁸ Cfr. S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica*, cit., p. 236

²⁵⁹ Istat, «Annali», serie VI, a. 1932, p. 17

²⁶⁰ Nell'immediato cfr., A. MAURO, *Sul concetto di ente parastatale*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», 1928, p. 206 e sgg; C. GIROLA, *Enti parastatali*, in «Studi urbinati», 1929, pp. 131 e sgg. Nel dibattito emergeva la singolare posizione di Oreste Ranelletti, il quale accostava gli enti parastatali alle persone giuridiche pubbliche. A suo giudizio dovevano considerarsi «parastatali gli enti pubblici costituiti per compiere servizi e attuare finalità, che sono negli scopi dello Stato» (*Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1930, pp. 500-501). Sugli sviluppi successivi della dottrina giuridica cfr., in particolare, *Il pensiero giuridico italiano nel ventennale fascista*, in «Gli annali della Università Italiana», Scienza e Università italiane in un ventennio di regime fascista, Roma, 1943. Una riflessione a posteriori del fenomeno degli enti pubblici venne da M. S. Giannini il quale affermò: «i giuspubblicisti i quali si formarono alla fine degli anni trenta si trovarono di fronte ad una società e ad un apparato di pubblici poteri diversi da quelli che leggevano sui libri», citato in S. CASSESE, *L'opera di Massimo Severo Giannini negli anni Trenta*, in *Il diritto amministrativo negli anni Trenta*, il Mulino, Bologna 1992, p. 13

Centrale»²⁶¹. Tale prospettiva non trovò immediata realizzazione, lasciando insoluto il risultato di concentrazione di tutte le attività di statistica. Lo testimonia un promemoria inviato, il 21 maggio 1929, da Corrado Gini al Capo del Governo per sottoporgli la situazione di disagio dell'Istat. In esso il presidente dell'Istat informava il Duce che gli sarebbe stato sottoposto il «testo definitivo [della riforma] pregandola di decidere». A sostegno della sua accorata richiesta, Gini rimarcava la circostanza che, «a tre anni dalla costituzione dell'Istat, i problemi connessi alla concentrazione dei servizi statistici erano ancora in attesa di una soluzione» a causa delle «opposizioni fatte da alcuni Ministeri alla detta concentrazione»²⁶².

Nel quadro delle scelte del regime, il percorso che portò alla creazione dell'Istat fu il risultato di un progressivo appannarsi del ruolo della statistica. Rispetto a tale fenomeno, ripetutamente segnalato da Nitti e sostenuto dai suoi allievi, il progetto di uscita dallo Stato, nonché la ricerca di soluzioni che rendessero più agili le attività pubbliche nel contesto delle trasformazioni sociali e dell'economia condusse verso un radicale ridisegno del sistema amministrativo. Fu in tale contesto che venne decisa dal Governo la predisposizione della legge che trasformava la Direzione generale di statistica in un ente pubblico. Fu lo stesso Mussolini a illustrare contenuto e finalità del provvedimento, sottolineando che non si trattava di una riforma, bensì di «una vera ricostruzione, motivata dal convincimento che qualunque ritocco [...] servizio attuale della statistica sarebbe stato vano e sterile»²⁶³.

Nella ricerca di una soluzione al fenomeno di declino della statistica emerse con chiarezza che l'elemento di fragilità del sistema dipendeva non già di aver inserito quella strategica funzione a questo o quel mi-

²⁶¹ Cfr. «Annali Istat» 1930, p. 185. In relazione al ruolo dell'Istat nel sistema pubblico dell'epoca vale forse la pena di rilevare che la dottrina giuridica del tempo sul ruolo degli Enti pubblici evitò, quasi sempre, di occuparsi dell'Istat per definirne più accuratamente il ruolo. Vicenda interessante, perché a differenza degli altri Enti pubblici fioriti in quel periodo, l'Istat era l'unico a collaborare con tutte le amministrazioni dello Stato.

²⁶² Il testo del promemoria è in M. L. D'AUTILIA, *L'amministrazione della statistica nell'Italia fascista. Il caso dell'agricoltura*, Roma Gangemi editore, 1992, p. 31

²⁶³ Camera dei Deputati, Legisl. XXVII, sess. 1924-1926, Documenti, disegni di legge e relazioni, n. 808A. *Disegno di legge sul riordinamento del servizio statistico*, presentato dal capo del Governo il 25 marzo 1926

nistero, «ma di averlo attribuito ad *un* Ministero»²⁶⁴. Si seguì quindi la strada di un soggetto giuridico autonomo. Il 25 marzo 1926, nell'illustrare il disegno di legge di riordinamento del sistema statistico nazionale²⁶⁵, Mussolini sottolineava la necessità che un servizio comune all'intero sistema statale fosse «sottratto al ministero dell'Economia nazionale» e collocato «con una conveniente autonomia [...] al di fuori e al di sopra dei diversi ministeri»²⁶⁶. L'enunciazione era chiarissima e evidenziava, pur con alcune peculiarità, il modello di ente pubblico che – sulle orme dell'istituzione dell'Ina nel 1912 – avrebbe trovato ampia diffusione nel regime fascista. Dopo la legge 24 dicembre 1925 che cambiava la figura del Presidente del Consiglio in capo del Governo, si moltiplicò il numero delle istituzioni poste sotto il diretto controllo di Mussolini. Tra queste l'Istituto centrale di statistica che divenne soggetta alle «funzioni di responsabilità politica»²⁶⁷ spettanti al Duce del fascismo.

L'Istituto divenne uno dei primi esempi di quell'insieme di enti pubblici che sarebbe stato definito “parastato”²⁶⁸. Alla sua costruzione operarono, sulla scia delle soluzioni propugnate da Nitti, alti funzionari come Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida, introducendo nel sistema pubblico una novità che avrebbe avuto un largo sviluppo²⁶⁹. La legge

²⁶⁴ G. LETI, *Mussolini*, cit., p. 59

²⁶⁵ Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Legisl. XXVII, sess. 1924-1926, Documenti e relazioni n. 808A. Sul punto F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, p. 99 rimarca come Giacomo Acerbo, relatore del disegno di legge – «non senza qualche ardimento concettuale» – aveva definito «Ente istituito come persona giuridica fittizia di diritto pubblico»

²⁶⁶ La scelta, come è noto, si inseriva nell'intento di svincolare alcuni segmenti particolari del sistema amministrativo dalle modalità di controllo sugli apparati ministeriali. Il modello risaliva, in realtà, alla nascita nel 1912 dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni. In merito cfr. S. CASSESE, *Le istituzioni amministrative nella storia dell'Italia unita*, in *Esiste un governo in Italia*, cit. p. 63. Egli osserva che, a partire dagli anni '20 si «crea un'alternativa: apparati “con personalità giuridica e gestione autonoma”, come dicono le leggi istitutive dell'Ina (1912 e dell'Onc (1918), “persone giuridiche fittizie di diritto pubblico” (così si esprime la relazione alla legge istitutiva dell'Istat)» (*ibidem*).

²⁶⁷ Cfr., S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995, pp. 224-226.

²⁶⁸ Cfr. G. CAMMAROSANO, *Gli “enti parastatali” nel diritto positivo italiano* in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», 1935, pp. 543 sgg.

²⁶⁹ Va sottolineato che rispetto alla pletora di enti pubblici istituiti dal regime, le funzioni previste dalla legge istitutiva dell'Istat aveva una peculiarità,

istitutiva poneva l'Istat alle dirette dipendenze del Capo del Governo, imprimendo un inedito rapporto tra il Governo e l'Istituto. Di tale soluzione Mussolini diede chiara sottolineatura, affermando: «la diretta sovrintendenza del Capo del Governo sui servizi della statistica si concreta nell'imprimere, con visione sintetica delle esigenze di governo, un determinato indirizzo all'Istituto centrale di statistica»²⁷⁰.

Mussolini contava molto sul seguito che l'Istat potesse avere nell'allargare il consenso del regime. Significativa, al riguardo, la sua scelta di presenziare alla cerimonia del primo anno di nascita dell'istituto. In attesa dell'evento egli fece scrivere dal suo segretario a Gini²⁷¹ e si presentò alla cerimonia accompagnato dal segretario generale del partito fascista, Augusto Turati. L'indirizzo dato dalla legge istitutiva dell'Istat non risolse il problema degli incerti rapporti tra l'organo statale e le strutture periferiche. Si tentò di porre queste ultime alle dipendenze dei Consigli provinciali dell'economia. Ma la scelta non ebbe pratica attuazione, rimasero quindi le Prefetture a garantire il raccordo tra centro e periferia.

Negli anni che seguirono si moltiplicarono i tentativi di pervenire a un'effettiva concentrazione dei servizi statistici nell'istituto centrale. Un'organizzazione della statistica «funzionale alle esigenze politiche del regime derivante dalle dipendenze dell'Istat dal Capo del Governo, ebbe esiti diversi nel tempo e fu, pertanto, recepita con atteggiamenti contra-

riguardante il rapporto con i ministeri e con le strutture periferiche. La vicenda induce a ricordare che la dottrina giuridica ha avuto come elemento di riferimento il ruolo delle istituzioni e il rapporto tra norma giuridica e concreta effettività nell'azione dei poteri pubblici. Esemplare, al riguardo, l'opinione di Santi Romano, a giudizio del quale l'istituzione è «un ente sociale, un'organizzazione, un sistema di non sole orme [...] ma anche di uomini, di persone, che lo reggono o lo governano con un'attività che può svolgersi nei modi, sulle forme e con gli effetti più vari». S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, 1947 (cito da F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato*, cit., p. 230).

²⁷⁰ Cfr. *Norme per l'applicazione della legge concernente il riordinamento del servizio di statistica*, Roma, 1927, p. 5. L'ampiezza delle prerogative del Capo del governo era una esplicazione della legge 24 dicembre 1925.

²⁷¹ «S.E. il Capo del Governo desidera che l'anniversario della costituzione dell'Istituto Centrale di Statistica sia ricordato in modo particolare affinché il Paese sia messo al corrente dell'attività svolta da codesto Ente dal giorno della sua creazione», citato in G. LETI, *Mussolini*, cit., p. 74

stanti dai vertici dell'Istituto»²⁷². Numerose erano (e si manifestarono) le resistenze che emersero nel corso degli anni²⁷³. Dinanzi a tale scenario il Consiglio superiore di statistica mostrò molta cautela, sottolineando che, in ragione della profonda trasformazione prevista dalla legge del 1926, era conveniente «attuare questa gradatamente» e con «paziente progressività», onde «evitare che il promettente organismo della statistica italiana soffra di una crisi che potrebbe riuscirgli fatale»²⁷⁴.

«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»²⁷⁵. Di fronte alle insufficienze evidenziate, l'esecutivo decise di pervenire a una soluzione che rendesse più incisive le attribuzioni dell'Istat. Il Regio decreto-legge 27 maggio 1929 n. 1285 prevedeva il graduale passaggio dei servizi appartenenti alle amministrazioni statali. In base al principio previsto dal decreto, l'Istat si configurava «non tanto come un qualsiasi ente di diritto pubblico, ma come un vero e proprio organo di amministrazione diretta dello Stato»²⁷⁶. Alla norma della legge, che prevedeva la potestà del Consiglio superiore di statistica di intervenire nelle scelte dell'Istituto, si pose rimedio con il regio decreto-legge con il quale venne disposto l'accentramento di tutti i servizi, l'accentuazione della dipendenza al Capo del Governo, l'affidamento della guida ad una persona (tale incarico fu dato a Corrado Gini). Su questo delicato aspetto una pietra tombale fu posta da lui stesso, il quale così precisava: «il Decreto Legge del 27 maggio 1929 riafferma e precisa la netta autonomia dell'Istituto posto alla "diretta" ed "esclusiva" dipendenza del Capo del Governo, disposizione fondamentale che ha permesso all'Istituto di raggiungere in breve tempo risultati così notevoli»²⁷⁷.

²⁷² D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 197. In merito M.L. D'Autilia, *L'amministrazione della statistica nell'Italia fascista*, cit., p.117

²⁷³ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 191 sottolinea i «mille ostacoli» al processo di centralizzazione».

²⁷⁴ «Annali di statistica», serie VI, vol. VI, 1930, pp. X-XI

²⁷⁵ G. LETI, *Mussolini*, cit., p.60

²⁷⁶ Cfr. R. FRACASSI, *Ordinamento dei servizi statistici*, in «Annali di statistica», serie VIII, vol. 5, pp. 148-149

²⁷⁷ C. GINI, *L'Istituto centrale di statistica e i suoi compiti*, in *Lo Stato mussoliniano*, cit., p. 138.

L'assetto normativo definito tra il 1926 e il 1929 dimostrava lo stringente interesse del regime fascista a contare su un organismo di alto valore tecnico e in grado di fornire al governo i dati per dar corso alle sue scelte. Nel contempo occorre rammentare che il crescente assetto totalitario del regime si manifestava non tanto e soltanto, come richiesta di conoscenza della realtà del Paese, quanto piuttosto come obiettivo di propaganda attraverso la manipolazione dei dati statistici. Tale andamento riguardò l'insieme degli enti pubblici, per cui l'Istat, «in linea con la tendenza che caratterizzò l'intervento governativo sui principali enti pubblici, alla fine degli anni trenta entrò a far parte, sempre più direttamente, della sfera degli istituti controllati personalmente da Mussolini»²⁷⁸. Il definitivo assetto, raggiunto nel 1929, servì ad «avvantaggiare nello stesso tempo il regime fascista che avrebbe così potuto disporre di un'unica e valida fonte di informazione»²⁷⁹.

Nel torno di tempo tra il 1926 e il 1943, l'Istat fu diretta da Corrado Gini²⁸⁰ e, dopo le sue dimissioni nel 1932 (determinate anche da dissidi con Mussolini), da Franco Savorgnan, che dopo l'8 settembre 1943, aderì alla Repubblica di Salò. L'attenzione del Duce, in tutto l'arco della sua stagione politica, fu dedicata a un controllo spasmodico dei criteri e dei contenuti della comunicazione. In una nota del 4 marzo 1928 si disponeva che i comunicati stampa potessero essere diramati soltanto se avessero avuto il permesso del Duce. Per quanto riguardava le pubblicazioni periodiche erano necessarie le sue preventive disposizioni²⁸¹. In generale, Mussolini interveniva minuziosamente con disposizioni continue, arrivando a suggerire, in un discorso al Consiglio Superiore di Statistica, che «le cifre [fossero] presentate in forma piacevole e attraente»²⁸².

²⁷⁸ M.L. D'AUTILIA, *L'Istat tra amministrazione e politica negli anni del fascismo*, in «Quaderni di ricerca Istat» 1994, n. 1, p. 117

²⁷⁹ G. LETI, *Mussolini*, cit., p. 61

²⁸⁰ Su Corrado Gini, cfr. F. CASSATA, *Corrado Gini fra scienza e politica*, Roma, Carocci, 2006.

²⁸¹ Al riguardo, G. LETI, *Mussolini*, cit., p. 76 osserva: Gli interventi di Mussolini nella vita dell'Istat «furono continui e riguardarono sia problemi rilevanti sia questioni del tutto marginali». Il 4 marzo 1928 un comunicato stampa venne da lui considerato «sbagliato». In tale contesto si raccomandò di «non diramare mai comunicati senza averli sottoposti prima alla approvazione di S.E.» (G. Leti, *op. cit.*, p. 181).

²⁸² B. MUSSOLINI, *Discorso al Consiglio Superiore di Statistica 14 dicembre 1932*, in «Annali di Statistica», serie VI, vol. XXIX, p. 7. Al riguardo D. Mack Smith, *Mus-*

10. L'Istat nell'Italia repubblicana

«Nel settembre 1943 l'Istituto Centrale di Statistica si era praticamente dissolto»²⁸³ e, come si dirà più avanti, i governi succedutisi dal 1943 al 1949, stentarono a trovare una soluzione soddisfacente alla “riorrganizzazione” di un’istituzione cardine dell’ordinamento del Paese. Nel primo dopoguerra l'Istat rimase sostanzialmente nella forma definita durante il fascismo nel 1926 e integrata nel 1929, con alcuni provvedimenti finalizzati a rafforzare le competenze dell'Istituto, sottraendole ad alcuni ministeri²⁸⁴. Durante il secondo conflitto mondiale l'Istat era rimasto come sospeso. Dopo la caduta del regime fascista e la nascita del governo di Salò, Mussolini modificò il nome dell'Istituto (che divenne Istituto Nazionale di Statistica²⁸⁵), continuando a produrre analisi statistiche utili allo scontro di guerra. Nell'Italia liberata il governo Badoglio non venne meno all'obiettivo di proporre iniziative finalizzate e tenere in piedi il sistema statistico.

Nel Consiglio dei ministri del 9 marzo 1944, Epicarmo Corbino, ministro dell'industria, commercio e lavoro del governo Badoglio, propose di trasferire le competenze dell'Istat al ministero da lui dipendente. Il progetto di temporaneo conferimento delle Funzioni dell'Istat al ministero divenne norma con il Rdl. 15 marzo 1944, n. 97. Nella relazione al decreto vennero riassunte le ragioni dell'esecutivo nel proporre la riforma dell'Istituto. L'accentramento delle funzioni «se presenta[va] vantaggi notevoli» presupponeva la «continua efficienza dell'organo centrale». A

solini, 1961, Milano, Rizzoli, p. 160 sottolinea che «Mussolini si rendeva conto del valore pubblicitario dei dati statistici, e interveniva regolarmente per attenuare nei bollettini statistici mensili quelle cifre che non incontravano la sua approvazione».

²⁸³ L'icastico giudizio è di G. PARENTI, in *L'attività del Consiglio Superiore di Statistica*, in «Annali di Statistica», serie X – vol. 3, Roma 1994, p. 7. Analoga la valutazione di D. MARUCCO, *L'Amministrazione*, cit., p. 199, la quale sottolinea che «si verificò allora una nuova diaspora dei servizi».

²⁸⁴ Nell'arco di tempo intercorso tra il 1929 e la guerra mondiale furono apportate alcune modifiche all'ordinamento dell'Istituto. L'8 giugno 1933 (R.D. n. 697) il servizio di statistica di competenza del Ministero degli esteri venne inglobato nell'Istat; l'11 luglio 1935 venne sancito (R.D. n. 1525) il trasferimento dell'ufficio di statistica della direzione generale delle Dogane all'Istat; infine, con R.D. 24 marzo 1938 n. 402 i servizi delle statistiche giudiziarie furono assegnate all'Istat.

²⁸⁵ La modifica fu suggellata da un Decreto del Duce della Repubblica sociale italiana, del 13 dicembre 1943.

giudizio del relatore del decreto tale presupposto era venuto a mancare, producendo «lo sbandamento degli organi rilevatori periferici», anche a causa delle condizioni belliche. Rispetto a tale contesto, poiché l'efficienza di un servizio rispondeva «a necessità fondamentali di uno Stato moderno», il governo era obbligato «a provvedere con la massima urgenza», affidando temporaneamente la direzione del servizio all'organo più idoneo a sostituirsi all'Istituto. Conseguentemente si decise di trasferire le attività statistiche presso il Ministero dell'industria, commercio e lavoro²⁸⁶.

L'ipotesi di ricostituire l'Istat fu affrontata nuovamente alcuni mesi più tardi dal governo Bonomi. Il Consiglio dei ministri del 10 agosto 1944 decise – con D.lg. n. 182 – la cessazione dell'attribuzione dei poteri e delle funzioni dell'Istituto centrale di statistica al Ministero dell'industria, commercio e lavoro. Per riconquistare le redini del sistema statistico il Governo, con il decreto legislativo luogotenenziale n. 246 del 21 settembre successivo, istituì la Commissione centrale di statistica per la ricostruzione dell'Istat ripristinando il ruolo dell'Istituto, per la raccolta di tutti i dati utili alla «formazione di un programma organico di ricostruzione della vita economica e sociale del paese»²⁸⁷. Il decreto prevedeva, tra l'altro, la creazione delle Commissioni provinciali in tutto il Paese, alle quali dovevano fare capo gli Uffici comunali di statistica per la ricostruzione nazionale²⁸⁸.

Il 31 gennaio 1945 il presidente del Consiglio, Bonomi, nominò Benedetto Barbieri reggente dell'Istituto; tre mesi dopo, il 29 marzo 1945, venne insediato il presidente, Alberto Canaletti Gaudenzi, il quale presentò un decreto che disponeva la riforma dell'Istituto. La norma preve-

²⁸⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Verbalì del Consiglio dei ministri. Luglio 1943 – maggio 1948*. Edizione critica I, *Governo Badoglio 25 luglio 1943 – aprile 1944* (a cura di A. G. Ricci), Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1994, p. 270. Sulla decisione del presidente del Consiglio, Carlo Azeglio Ciampi di pubblicare i resoconti del Consiglio dei ministri fino alle elezioni del 1948 sono significative le sue riflessioni: «si consegna per questa via alla riflessione degli studiosi e della società civile [...] che in questo caso particolare costituisce un tassello un tassello insostituibile per conoscere nella sua dinamica storico-politica l'attività istituzionale e legislativa di quel periodo decisivo per la nascita e la formazione della Repubblica italiana», *ivi*, p. VII.

²⁸⁷ Cfr. D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 199.

²⁸⁸ A giudizio di Parenti (*L'attività del Consiglio*, cit., p. 7) non si riuscì a «stabilire se e come questo colossale progetto fu realizzato, né chi ne fosse l'ispiratore»

deva un'approvazione in tempi brevi, ma ciò non avvenne²⁸⁹. Sulla necessità di provvedere alla ricostituzione dell'Istituto centrale di statistica il Governo si mosse in modo poco incisivo. Nella riunione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 1945 venne posto il problema, ma non si riuscì a definire nessun provvedimento e la questione venne rinviata. Il 20 aprile successivo venne presentata una relazione sul funzionamento dell'Istat nella quale si sottolineava che «nelle presenti condizioni del Paese, la ricostituzione di tutti gli organi collegati all'Istituto risulta[va] impraticabile o inopportuna». Tenuto conto di tali dati di fatto, il Consiglio dei ministri presentò uno schema di decreto che si limitava a provvedere ad una riorganizzazione provvisoria che si adeguasse alle «accennate difficoltà di ordine pratico»²⁹⁰. Dato il contesto politico il Governo si limitò ad elencare alcune norme che prevedevano la costituzione di un Consiglio di amministrazione dell'Istituto, nonché di un Comitato tecnico investito dei compiti del decreto del 27 maggio 1929. Ma tale progetto non ebbe seguito.

Per conseguire il mancato obiettivo il presidente del Consiglio, Ivanoe Bonomi, predispose un altro schema sulla costituzione provvisoria degli organi di funzionamento dell'Istituto centrale di statistica. Sulla scorta di tale indirizzo il Governo emanò il ddl 16 maggio n. 287 1945 – «Costituzione provvisoria degli organi per il funzionamento dell'Istituto centrale di statistica»²⁹¹ – con il quale si indicavano tempi brevi per il riordino dell'Istituto²⁹². Tale speranza non ebbe esiti immediati, mentre continuavano ad essere avanzate proposte di riforma.

Per oltre un anno la vicenda dell'Istat non ebbe seguito. Soltanto il 12 ottobre 1946 il Consiglio dei ministri approvò un decreto, rubricato come provvedimento di massima urgenza. Il dlcp 14 ottobre 1946 venne emanato appena prima della scadenza del decreto 287 dell'anno prece-

²⁸⁹ Cfr. M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, n. 4, p. 1022.

²⁹⁰ *Verbali del Consiglio dei ministri luglio 1943 – maggio 1948*, cit., IV, Governo Bonomi, seduta del 20 aprile 1945, p. 642.

²⁹¹ *Verbali del Consiglio dei ministri*, cit., vol. IV, Governo Bonomi, seduta dell'11 maggio 1945, p. 753.

²⁹² Nel frattempo, il 9 maggio dello stesso anno, era stata inviata al sottosegretario al Tesoro, presidente della Commissione per la riduzione delle spese dello Stato, una relazione nella quale si formulavano auspici di possibili interventi in grado di porre l'Istat in condizioni di riprendere la sua attività in maniera soddisfacente.

dente. Nella relazione si sottolineava che «i vari complessi lavori inerenti alla riorganizzazione stessa, come fra l'altro, le molteplici commissioni di studio per la ripresa delle diverse rilevazioni statistiche sospese per lo stato di guerra, hanno assorbito un lungo periodo di preparazione ostacolando così il raggiungimento della completa riorganizzazione dell'Istituto»²⁹³.

Anche questo ennesimo tentativo di rimettere in piedi l'Istat non ebbe risultati immediati, perché la proroga di tre mesi restò sulla carta. Un ulteriore tentativo venne fatto il 18 febbraio 1947, allorché il presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, propose un provvedimento che venne ancora una volta rinviato alla successiva seduta svoltasi il 28 febbraio nella quale si deliberò soltanto la concessione di un contributo straordinario all'Istituto centrale di statistica²⁹⁴. Con tutta evidenza, si era ancora fermi al palo di partenza.

Le crescenti esigenze dell'Istituto in rapporto alla necessità di analisi della realtà del Paese vennero fortemente sottolineate nella prima riunione del Consiglio superiore di Statistica (24 marzo 1949) dal presidente del Consiglio, De Gasperi, il quale affermò: «noi abbiamo bisogno di dati sicuri, perché su di essi devono essere fondate tutte le decisioni sia amministrative che legislative»²⁹⁵. All' incisivo messaggio, De Gasperi fece seguire un' accorata perorazione, nella quale sostenne: «in questo momento in cui allo Stato si pone l'esigenza di una programmazione [...] è una necessità assoluta seguire, attraverso una obiettiva documentazione statistica, tutta l'attività economica. Se volessimo sfuggire a questa necessità [...], sarebbe come se ci appartassimo dal resto del mondo»²⁹⁶. Nella stessa occasione il presidente del Consiglio Superiore preannunciò «l'entrata in vigore imminente del nuovo ordinamento dell'Istituto», che sarebbe avvenuto soltanto «40 anni più tardi»²⁹⁷, nel 1989. Nel frattem-

²⁹³ *Verbali del Consiglio dei ministri*, cit., vol. VIII, Governo De Gasperi, seduta del 12 ottobre 1946, pp. 494-495.

²⁹⁴ Dlcs 21 marzo 1947 n. 160, in *Verbali del Consiglio dei ministri*, cit., vol. VIII, p. 119.

²⁹⁵ R. Fracassi, in Istituto centrale di statistica, *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario* cit. p. 168.

²⁹⁶ *Ivi*, p. 167. A sostegno delle sue preoccupate affermazioni, De Gasperi affermava: «siamo assillati da richieste da ogni parte e abbiamo bisogno di dati oggettivi» (*ibidem*).

²⁹⁷ F. TASSINARI, *L'Istituto Contrale*, cit., p. 22.

po, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 10 maggio 1950, approvò un disegno di legge relativo a «norme per la messa in liquidazione dell'Ufficio nazionale statistico economico dell'agricoltura»²⁹⁸. Il vertice dell'Istat iniziò a tracciare un progetto di riforma già nel 1945, allorché il presidente Canaletti Gaudenzi insediò una Commissione, i cui risultati furono discussi dal Consiglio Superiore in ben dieci sedute dal 26 ottobre 1949 al 17 febbraio 1950. L'articolato dibattito all'interno del Consiglio Superiore non sortì effetti concreti²⁹⁹.

Negli anni del passaggio verso lo Stato democratico i reiterati tentativi di riforma mostrarono che le forze politiche giudicavano improrogabile la riforma dell'Istat, per eliminare il carattere autoritario delle norme approvate durante il regime fascista. Gli entusiasmi tesi a dotare il Paese di una organizzazione della statistica pubblica sulle ceneri del sistema mussoliniano condussero a ripetute proposte da parte del Governo. Nel fervore delle prospettive di rinascita si moltiplicarono le proposte di riorganizzazione dell'Istituto, sia riguardo al suo apparato centrale, sia per le strutture periferiche. Ma le buone intenzioni espresse nei decreti emanati fino al 1949 ebbero effetti molto limitati sul processo di riorganizzazione auspicato, ma continuamente rimandato.

Le vicende successive possono essere distinte – è stato affermato³⁰⁰ – in tre fasi: la prima, tra il 1948 e il 1961, segnata dalle presidenze di Alberto Canaletti Gaudenzi e di Lanfranco Maroi (insediato con decreto del 29 luglio 1949); la seconda, dal 1961 al 1980, con la presidenza Giuseppe de Meo; la terza che vede la presidenza di Guido Maria Rey, fin oltre la riforma del 1989 (1993). Sugli scenari della fase della ricostruzione è sintomatica l'osservazione contenuta nel volume celebrativo del centenario dell'Unità d'Italiana. In esso si ribadisce – con un'evidente forzatura – «la necessità di perfezionare la struttura organizzativa dell'ISTAT per mantenere le posizioni conquistate nel campo statistico internazionale»³⁰¹.

²⁹⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Verballi del Consiglio dei ministri, maggio 1948 - luglio 1953* (seduta del 10 maggio 1950), Roma, s.d., p. 111.

²⁹⁹ Cfr. G. PARENTI, *L'attività del Consiglio*, cit., pp. 39-40.

³⁰⁰ F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica*, cit., p. 21.

³⁰¹ *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del Centenario. Un secolo di vita della statistica italiana 1861-1961*, Roma, Istat, 1961, p. 6.

Tra il 1947 e il 1951 si susseguirono altre proposte, tutte senza esito, compresa quella voluta dal ministro Raffaele Pio Petrilli. Nel gennaio 1947 una Commissione speciale dell'Istituto trasmise alla Presidenza del Consiglio una sua proposta; il 18 aprile 1950 un altro progetto fu inviato a Palazzo Chigi dal Consiglio superiore di statistica, che era stato ricostituito con DPR del 31 dicembre 1948. In questo secondo schema l'organizzazione della statistica si configurava come strumento dell'attività legislativa. Tale ipotesi venne bocciata, preferendosi mantenere l'Istat come ente di diritto pubblico e, come tale, organo dipendente dalla Presidenza del Consiglio³⁰². Nel 1952 il ministro per la riforma della pubblica amministrazione Petrilli insediò un consiglio di esperti che elaborò una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che non ebbe seguito. Caparbiamente, nel periodo della presidenza Maroi, il Consiglio Superiore sottolineò «l'esigenza di tenersi al passo con gli altri Istituti nazionali che si erano "ammodernati" nel dopoguerra»³⁰³. Ciò serviva a creare le condizioni senza le quali l'Istituto «non sarebbe stato in grado di fornire se non avesse provveduto ad adeguarsi, assumendo direttamente le iniziative del caso»³⁰⁴. Nell'insieme appare evidente che l'aspirazione riformare l'Istituto centrale dovette scontrarsi con resistenze di varia natura (politiche, istituzionali, culturali) che ne inficiarono le aspettative³⁰⁵. Nonostante le difficoltà e le lentezze dei tentativi di configurare, con norme di legge, l'assetto dell'Istat, dal fronte interno venivano segnali molto rassicuranti, sull'unanime riconoscimento del contributo scientifico dato, dopo la Seconda guerra mondiale, dalla statistica ufficiale italiana, e dei progressi ottenuti dall'ISTAT³⁰⁶.

In realtà, il ceto politico non diede ai problemi della statistica ufficiale l'attenzione che, pure, era stata ripetutamente dichiarata. Ne danno conferma i continui rinvii (a cominciare dal governo Badoglio fino ai

³⁰² cfr. D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 201. Nell'occasione non trovò sbocco una proposta del Senatore Paolo Fortunati con la quale «l'organizzazione dei servizi statistici pubblici si configurava soprattutto come strumento dell'attività legislativa» (*ibidem*).

³⁰³ G. PARENTI, *L'attività del Consiglio Superiore*, cit., p. 23.

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ Cfr. M. P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica*, cit., p. 1022.

³⁰⁶ R. FRACASSI, in Istituto centrale di statistica, *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, cit. p. 172. Fracassi fa riferimento alla 28ª sessione dell'Istituto Internazionale di Statistica (Roma, 6-16 settembre 1953).

governi De Gasperi), ai quali facevano da sponda i ripetuti progetti di riforma provenienti dall'Istituto e dal Consiglio superiore di Statistica. Le impegnative parole di De Gasperi nella prima riunione del Consiglio superiore (il 24 marzo 1949) aveva trovato indiretta risposta – nella seduta del 26 ottobre successivo – nell'iniziativa del presidente Lanfranco Maroi, il quale portò all'attenzione del Consiglio uno schema di riforma legislativa elaborata tre anni prima da una commissione insediata nel 1945 dal suo predecessore, Canaletti Gaudenti. La bozza di riforma conteneva una modifica sostanziale nell'ordinamento dell'Istituto, che – invece di “istituto di Stato con personalità giuridica e gestione autonoma”! – veniva definito “organo dell'amministrazione dello Stato”. Si trattava di una modifica di rilevante significato nel ruolo risalente alla legge del 1929. La definizione proposta nel progetto metteva in diretto contatto l'Istat con l'apparato centrale del Governo (gli uffici della presidenza del Consiglio)³⁰⁷. Alla proposta governativa il consigliere Paolo Fortunati contrappose un'ipotesi che vedeva nell'Istituto un organo di ausilio tecnico del Parlamento³⁰⁸. Il dibattito ebbe toni particolarmente accesi, ma non sortì alcun effetto.

In quegli anni, in attesa della riforma, l'Istat si concentrò su due versanti: la revisione e regolarizzazione delle anagrafi comunali³⁰⁹ e l'attività di ricerca e di studio³¹⁰. A dare un deciso impulso al ruolo dell'Istituto sul piano internazionale fu la partecipazione – sia pure posta a limiti³¹¹ – del presidente dell'Istat ai lavori della Commissione Economica Euro-

³⁰⁷ In proposito G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in *Storia d'Italia*, cit., p. 733 osserva che «l'ipotesi di procedere a una riforma organica del servizio statistico incontrò un ostacolo invalicabile nel contrasto tra due visioni contrapposte che emersero chiaramente nelle discussioni che impegnarono il ricostituito» Consiglio Superiore.

³⁰⁸ Sul punto cfr. P. FORTUNATI, *A proposito del riordinamento dei servizi statistici*, in «Statistica», 1952, n. 3.

³⁰⁹ Il problema era reso particolarmente complicato dal disordine degli uffici anagrafici in gran parte del Paese. In merito cfr. ISTAT, *Elenco dei Comuni al 30 giugno 1948 e loro popolazione residente*, Roma, 1948.

³¹⁰ Cfr. B. BARBERI, *L'attività dell'Istituto Centrale di Statistica nel quadriennio 1945-48: relazione del Direttore generale*, Roma, 1949. Va rilevato che nel 1948 fu creato il Centro di ricerche e applicazioni econometriche, destinato a condurre studi sul reddito nazionale e su altri temi.

³¹¹ Non essendo l'Italia componente dell'ONU, i rappresentanti italiani vennero ammessi soltanto ai lavori dei comitati tecnici. In merito cfr. A. Canaletti Gaudenti,

pea tra l'aprile e il maggio del 1948. Poiché l'anelata riforma tardava a diventare realtà, l'Istat indirizzò la sua attività sull'attività di ricerca e di studio. Si moltiplicò il lavoro di redazione dell'analisi statistica e della loro pubblicazione. Si concretizzava lo scenario risalente al 1947, allorché l'Istituto aveva varato l'ottava serie degli «Annali di Statistica»³¹². Nel 1957 l'Istituto pubblicò una poderosa ricerca sulle *Rilevazioni statistiche dal 1861 al 1956*, nonché altri lavori di rilevazione in materia economica e demografica³¹³. L'interesse alla ricostruzione storica delle vicende della Statistica pubblica nella vita del Paese a partire dall'Unità nazionale costituì un indirizzo di rilevante valore che ebbe il risultato di legittimare sia la funzione culturale e sociale della statistica, sia il ruolo delle Istituzioni che ne avevano gestito l'azione.

11. Arriva la riforma. Piano piano

A causa delle differenti opinioni presenti nelle forze politiche l'obiettivo di una riforma radicale dell'ordinamento dei servizi del 1929 tardò a trovare uno sbocco³¹⁴. Anche la proposta formulata nel 1961 da Giuseppe de Meo – allorquando fu nominato al vertice dell'Istat – rimase sulla carta. Le titubanze dei governi repubblicani e l'inerzia propria delle burocrazie convergevano nel rinviare *sine die* le proposte di riforma, aggravando la situazione³¹⁵.

L'attività dell'Istituto Centrale di Statistica nel quadriennio 1945-48: relazione del Presidente, Roma, 1949.

³¹² Nella presentazione della collana il presidente Canaletti Gaudenzi sottolineò l'importanza degli studi in grado di contribuire alla risoluzione dei problemi della ricostruzione del Paese («Annali di statistica», VIII, I, 1947, pp. 183-222).

³¹³ Cfr. «Annali di statistica», VIII, vol. 5-8, 1957-1959.

³¹⁴ Cfr. G. ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica: il governo del sistema*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, n. 4.

³¹⁵ S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica*, cit., p. 237, concludeva al riguardo: «non c'è dubbio che, con l'amministrazione pubblica italiana, la situazione debba essere disperante. Ma il difetto dell'ISTAT è di non aver mai capito come venir fuori da questa situazione». Con ben diversa valutazione il volume dell'Istat sul Centenario dei censimenti mette in luce i progressi realizzati dall'Istat nel quindicennio 1946-1961, enumerandone sei ragioni: l'effettiva unità di direzione tecnica e amministrativa; piena autonomia all'ente nel quale sono accentrati i servizi statistici; l'efficiente riordinamento interno dei servizi; la costituzione in via provvisoria di appositi uffici provinciali; la preparazione professionale del personale; la razionale e

Nel cinquantennale della nascita dell'Istat, la stessa "voce" istituzionale³¹⁶ riconosceva che «le iniziative adottate negli anni dal 1947 al 1952 [...] non sortirono alcun effetto»³¹⁷ e soltanto all'inizio degli anni Settanta vi era stato «un fiorire di proposte di riforma dell'Istituto, alle quali non era stata serbata sorte migliore delle precedenti»³¹⁸. In ragione di siffatta precisazione vennero ancora una volta richiamate la natura e la collocazione dell'Istituto. Si metteva in rilievo il fatto che, nei decenni precedenti, dottrina e giurisprudenza non erano riusciti a pervenire a esiti univoci, a causa della coesistenza di due elementi contrastanti: da un lato la configurazione dell'Istat come parte integrante dell'organizzazione pubblica e dall'altro il suo essere una entità a sé stante³¹⁹.

Su tale dualità fu rilevante l'opinione di Aldo Sandulli e Antonio Baldassarre, i quali osservavano che i poteri pubblici potevano «produrre trasformazioni globali nella società» soltanto se messi «in grado di conoscere preventivamente» la situazione sociale ed economica del Paese. Da tale premessa derivava il posto centrale della statistica come fonte di «conoscenza scientifica ed obiettiva». In siffatto contesto occorre valutare se l'Istat dovesse essere definito un «soggetto di diritto distinto dallo Stato», ovvero se dovesse dipendere dall'esecutivo³²⁰. Come è noto, si trattava di un dibattito irrisolto da tempo. Sull'annosa questione i due giuristi ritenevano che fosse possibile «conciliare l'apparente incompatibilità fra la definizione di Istituto-organo dello Stato e la sua natura di ente con distinta personalità giuridica»³²¹.

progressiva meccanizzazione (R. FRACASSI, in *Istituto centrale di statistica, Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, cit., pp. 169-170).

³¹⁶ ISTAT *Cinquanta anni di attività 1926-1976*, Roma, Istat 1976.

³¹⁷ *Ivi*, p. 19. Il testo era curato da Giovanni Calosso del Servizio Affari generali dell'Istituto.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ ISTAT *Cinquanta anni*, cit., p. 14.

³²⁰ A. SANDULLI – A. BALDASSARRE, *Profili giuridici della statistica in Italia, Atti del Convegno sull'informazione statistica in Italia* (Roma, 28-29 maggio 1971), in «Annali di Statistica», Serie VIII, vol. 26. Le citazioni sono riprese da Istat, *Cinquanta anni di attività 1926-1976*, cit., pp. 14-18.

³²¹ Sull'orientamento dottrinario Sandulli e Baldassarre facevano riferimento a M.S. Giannini (*Diritto amministrativo*, vol. I, 1970, p. 185) a giudizio del quale «la conclusione è che nel nostro diritto positivo un tipo di ente che possa esser detto pubblico per la presenza di caratteri definibili non c'è. Esistono invece più moduli positivi di enti pubblici, da intendere nel senso che per ciascun modulo la

Fino all'approvazione della riforma, l'unico segnale della necessità di modificare l'ordinamento previsto nel 1929 venne dall'approvazione di una legge (6 agosto 1966 n. 628) che prevedeva l'istituzione di uffici periferici regionali o interregionali dipendenti direttamente dall'Istat. Tale soluzione era stata suggerita dal presidente de Meo nel 1962 con la previsione di istituire 18 ispettorati regionali e 92 sezioni provinciali dislocati sul territorio³²². La proposta fu «accolta molto tiepidamente» e divenne operativa soltanto alcuni anni dopo³²³, quando – nel 1966 – vennero creati uffici regionali o interregionali dipendenti direttamente dall'Istituto.

La necessità di maggiore spazio dell'Istituto nell'analisi dei problemi del Paese e nella messa a disposizione delle competenze statistiche a vantaggio dell'azione di governo, venne evocata nel periodo della “programmazione economica” e, in particolare, nel momento della nascita del ministero del Bilancio al quale si volevano destinare i compiti di dare indirizzi alla luce del “miracolo economico” degli anni Cinquanta e del nuovo, rilevante ruolo dell'Italia, quale Paese fondatore (con il Trattato di Roma del 1957) della Comunità Economica Europea. Nel corso del dibattito parlamentare venne avanzata l'ipotesi di porre l'Istat nell'alveo di quel ministero, ma il proposito ottenne un netto rifiuto da parte dell'Istat³²⁴. La proposta parlamentare venne affossata dal parere della stragrande maggioranza dei componenti del Consiglio Superiore di Statistica nella seduta del 30 gennaio 1965. I consiglieri espressero pareri sostanzialmente negativi, mettendo in rilievo i rischi di una riduzione dell'au-

qualifica di pubblico denota tratti e produce effetti o risultati giuridici differenti». Ne conseguiva – secondo i due giuristi – che «non devono confondersi le funzioni con lo strumento giuridico, cioè l'ente, che tali funzioni è chiamato a svolgere nell'attuale contesto politico e amministrativo».

³²² Il progetto del Presidente dell'Istat fu respinto dal Consiglio Superiore dell'Istat, che addusse a giustificazione la convinzione che esso sarebbe stato ostacolato dal ministero del Tesoro (F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica* in L. RONDINI, *La storia della statistica*, cit., p. 23).

³²³ Cfr. M. PAZZANO, *L'organizzazione territoriale dell'Istat*, in *La storia della statistica pubblica in Italia*, cit., pp. 98-101. L'autrice sottolinea che inizialmente gli uffici regionali «nacquero senza una definizione precisa di attribuzioni ma con generici compiti di “corrispondenza”» (p. 98).

³²⁴ Gli aspetti della vicenda sono ricostruiti da G. PARENTI, *L'attività*, cit., pp. 97-98. In proposito egli ricorda che la Presidenza dell'Istat era venuta a «sapere in via ufficiosa» che era stata «avanzata la proposta di porre l'Istituto alle dipendenze di tale Ministero».

tonomia dell'Istituto. L'esito del dibattito fu, a quel punto, scontato: «a conclusione del dibattito viene approvato un elaborato Ordine del giorno che si conclude con un *voto* del Consiglio Superiore affinché la figura giuridica e la collocazione istituzionale dell'Istituto restino inalterate»³²⁵.

Per contribuire allo studio dei progetti di riforma, l'Istat ottenne che nel Consiglio superiore di statistica fossero inseriti componenti del ministero del Bilancio e di quello del Tesoro, poiché ciò rafforzava il valore strumentale della statistica nelle politiche di governo del Paese. In realtà, molte delle aspettative di politiche pubbliche coerenti con gli indirizzi di programmazione, rimasero deluse o difficoltose. Nel dibattito sui tentativi di dare corso a un effettivo rinnovamento dell'azione pubblica emerse con chiarezza che i cambiamenti avvennero «lungo linee che restarono a lungo separate dalla parallela evoluzione dell'Istat»³²⁶. Nell'intreccio delle soluzioni prospettate dai sostenitori di politiche pubbliche coordinate e funzionali alla realizzazione di una effettiva programmazione economica, assume valore il giudizio di uno dei «pionieri» del progetto riformistico, Giorgio Ruffolo, il quale «scoprì con costernazione che la pianificazione economica segnava il passo non solo per mancanza di volontà politica ma anche per l'inadeguatezza e l'ostilità, della burocrazia»³²⁷.

Un nuovo scenario si presentò negli anni '70 in virtù dell'istituzione delle Regioni. Di fronte al fondamentale e profondo ridisegno dei poteri pubblici si riaprì il dibattito sull'annoso problema del rapporto tra centro e periferia nella definizione della dislocazione delle funzioni pubbliche. In tale contesto emergevano posizioni tese a «sconvolgere l'assetto centralistico del servizio statistico e faceva emergere l'esigenza di ridefinire anche i rapporti con gli enti locali»³²⁸. Sulle scelte da compiere emersero due linee: alcune forze politiche propendevano per la creazione di uffici di statistica regionali, altre preferivano il potenziamento degli uffici re-

³²⁵ G. PARENTI, *L'attività*, cit., p. 98. Secondo Parenti, il Consiglio Superiore della Statistica aveva anche sottolineato che l'Istat, nel corso della sua storia, era passato «dalla iniziale dipendenza da qualche branca dell'Amministrazione a quella dell'organo di grado superiore» (*ivi*, p. 98).

³²⁶ G. FAVERO, *L'amministrazione*, cit., p. 735.

³²⁷ P. GINSBORG, *Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società, Stato*, Torino, Einaudi, 1998, p. 343.

³²⁸ D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 202, la quale aggiunge che «riaffioravano i vecchi problemi che da sempre assillavano l'amministrazione centrale: la mancanza di organi tecnici territoriali alle dirette dipendenze dell'Istat» (*ibidem*).

gionali dell'Istat, già previsto dalla legge. Sulla delicata questione, che riguardava la suddivisione dei poteri, un decisivo contributo dottrinario e culturale venne dal convegno organizzato dall'Istat nel maggio 1971. Nella discussione rilievi illuminanti vennero da due famosi giuristi, Aldo Sandulli e Antonio Baldassarre, i quali osservarono: «alla luce del complessivo sistema giuridico italiano, è errato dunque dire che al Governo sia riservata, per il tramite dell'Istat, l'intera informazione statistica. In realtà, il principio (in un certo senso inverso) che vige è che la statistica elaborata dall'Istat costituisce uno strumento fondamentale su cui il Governo e tutte le pubbliche amministrazioni debbono poter contare per le loro scelte e le loro azioni»³²⁹. In base alla configurazione del ruolo dei poteri pubblici essi avvertivano che «né l'imputazione della statistica ufficiale a un pubblico potere, né l'assicurazione che quest'ultimo segua nella sua attività procedimenti ancorati a criteri scientifici [... erano] sufficienti da sole a garantire un imparziale espletamento della statistica». Per ottenere gli obiettivi indicati «occorre[va] pure che l'Istituto Centrale di Statistica [avesse] una organizzazione tale da offrire garanzia che quella neutralità [venisse] effettivamente conseguita»³³⁰.

Nell'immediato il problema rimase insoluto³³¹. Soltanto nel 1975 una commissione insediata dal ministro dell'Organizzazione della pubblica amministrazione, Francesco Cossiga, elaborò una proposta che fu presentata dal Governo al Senato. Dal progetto emergeva la concezione del Servizio Statistico Nazionale come servizio pubblico a rete, in modo da agevolarne la fruizione da parte di tutte le componenti della società nazionale³³². Il testo del ddl. venne inviato al Consiglio Superiore dell'Istat, che ne discusse a ottobre e dicembre 1977. Data la complessità del progetto di ddl., «fu unanime l'idea di suggerire all'Ufficio della Riforma della Pubblica Amministrazione di raccoglierne i principi informativi [...] in un testo più breve da sottoporre al Consiglio dei Ministri»³³³. Anche questo ennesimo progetto si arenò in sede di *iter* parlamentare. Nel

³²⁹ A. SANDULLI – A. BALDASSARRE, *Profili giuridici della statistica in Italia*, in «Annali di statistica» anno 100, serie VIII – vol. 26, *Atti del convegno sull'informazione statistica in Italia*, Roma, 28-29 maggio 1971, Roma, Istat, 1971, p. 67.

³³⁰ *Ivi*, p. 68.

³³¹ Una puntuale ricostruzione dei fatti in S. CASSESE, *L'organizzazione statistica e le regioni*, ora in *Esiste un governo*, cit., pp. 207-218.

³³² G. PARENTI, *L'attività*, cit., p. 131.

³³³ *Ivi*, p. 133.

complesso, negli anni Settanta l'Istat sembrò «faticare a tenere il passo con le sfide provenienti dall'istituzione delle regioni e dall'informatizzazione»³³⁴. A ciò dovette contribuire la posizione del presidente de Meo, che «declinava in senso conservatore» e «si trovò [...] a fronteggiare crescenti difficoltà di dialogo con il governo»³³⁵.

In tale clima un'articolata riflessione emerse da un convegno sulla riforma della statistica ufficiale, svoltosi a Bressanone il 14-15 settembre 1978. Al riguardo, venne riaffermato che il riordinamento dell'Istat era divenuto «improcrastinabile [...] non più rispondente alle modifiche di ordine costituzionale, amministrativo e sociale intervenute nel Paese»³³⁶. Nel frattempo, a tentare di sbloccare la situazione di stallo fu, nel 1981, il ministro per il Coordinamento interno delle politiche comunitarie, Lucio Abis³³⁷. Con decreto ministeriale egli nominò una Commissione Statistica Internazionale formata da quattro statistici stranieri, i quali presentarono, due anni dopo, un dettagliato rapporto. In esso si rilevavano «giudizi molto severi», sulle «responsabilità dirette dell'Istituto», ma ancor più sulla «inefficienza e la scarsa sensibilità statistica»³³⁸ di segmenti rilevanti del sistema amministrativo italiano. Nell'insieme, «al di là delle motivazioni di facciata [...] era» evidentemente implicito un giudizio non certo positivo sull'attività svolta dall'Istituto»³³⁹. Allo stesso tempo non poté non essere riconosciuto «lo sforzo di autoanalisi

³³⁴ G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, cit., p. 735. In merito il Presidente dell'Istat, de Meo, nella Relazione (sul 1975) al Consiglio Superiore sostenne che «gli obiettivi di collaborazione dei vari organi della Amministrazione e della armonizzazione delle statistiche» si sarebbe potuta risolvere soltanto «attraverso il riordinamento del sistema statistico nazionale» (G. PARENTI, *L'attività*, cit., p. 128).

³³⁵ G. FAVERO, *La statistica*, p. 737. Non a caso de Meo non concluse il suo mandato e fu sostituito nell'ottobre 1980 da Guido Rey.

³³⁶ Cfr. M. NATALE, *L'azione dell'Istituto Centrale di Statistica*, in AA.VV. *L'impiego della statistica e dello statistico, nell'ambito della pubblica amministrazione: problemi e prospettive*, Padova, CLEUP, 1979, pp. 193-208 (la citazione è a p. 197). Natale, dopo aver rimarcato i «problemi gravi» emersi dopo la regionalizzazione, chiedeva una «inequivocabile definizione del ruolo dell'Istituto, nonché la creazione di ampio consiglio nazionale di statistica» (*ivi*, pp. 197-198).

³³⁷ Nel governo presieduto da Giovanni Spadolini.

³³⁸ Cfr., F. TASSINARI, *l'Istituto Centrale di Statistica*, in L.L. Rondini, *La storia della statistica* cit., p. 25.

³³⁹ *Ibidem*.

compiuto dalla statistica ufficiale italiana per ridefinirsi, per darsi un ruolo aderente alle esigenze espresse dalla società civile nel corso degli anni '80»³⁴⁰.

Un ulteriore cambiamento del contesto politico prese quota progressivamente con il processo di informatizzazione dell'amministrazione pubblica³⁴¹, che impose una revisione dei paradigmi nel funzionamento delle strutture pubbliche. Su tale versante l'Istat sembrò «faticare a tenere il passo con le sfide provenienti dall'istituzione delle regioni e dall'informatizzazione, ma soprattutto dai cambiamenti in corso nella struttura economica del paese»³⁴². Negli anni Settanta, peraltro, gravi dissensi condussero il presidente de Meo a «fronteggiare crescenti difficoltà di dialogo con il governo»³⁴³. Venne a definirsi uno scenario che portava a «qualificare come inadeguata una riforma della statistica che si limitasse alla ristrutturazione dell'Istat e a profilare invece come cruciale la via dell'attivazione di una rete costante di rapporto e scambio informativo tra i diversi soggetti pubblici produttori ed utilizzatori della statistica»³⁴⁴.

Di fatto la necessità di creare un sistema a “rete” si mostrava ineluttabile. A promuovere un effettivo sostegno alla necessità di una profonda riforma del sistema statistico fu Guido Maria Rey, nominato presidente dell'Istat nel 1981. Con il suo avvento «il quadro cambia completamente, anche sotto il profilo della conflittualità»³⁴⁵. Rey, infatti, «si muove avendo assicurazioni [...] di una imminente approvazione del riordinamento del Servizio Statistico nel senso da lui auspicato già prima di assumere la carica»³⁴⁶. È ampiamente riconosciuto che la sua innovativa direzione «favorì l'avvio di un processo di riforma sta-

³⁴⁰ P. GERETTO, *Premessa*, in «Annali di statistica», serie X – vol. 21 anno 129, cit., p. 16.

³⁴¹ Al riguardo D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., pp. 202-203 osserva: «l'accelerazione definitiva al riordinamento dell'intero sistema statistico nazionale, fu segnata dal processo di informatizzazione della pubblica amministrazione».

³⁴² G. FAVERO, *La statistica*, cit., p. 735.

³⁴³ *Ivi*, p. 7.

³⁴⁴ M. P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, cit., p. 1034. Sulle questioni correlate all'esigenza di un “cambio di passo” dell'Istat cfr., nel presente volume, le osservazioni di F. De Stefanis e di A. Restifo.

³⁴⁵ G. PARENTI, *L'attività*, cit., p. 25.

³⁴⁶ *Ibidem*.

tistica»³⁴⁷ basato sulla migliore integrazione dei processi organizzativi dell'attività dell'Istituto³⁴⁸.

L'ambizioso e innovativo programma di riforma dell'Istat fu illustrato dal Presidente in un convegno tenutosi a Roma nel giugno 1981. Nell'occasione Rey esordì riconoscendo la necessità di una «riflessione sui doveri che incombevano sulle istituzioni e sull'azione da svolgere, nel medio periodo, per offrire al Paese un'informazione completa, affidabile, coerente, tempestiva e facilmente accessibile»³⁴⁹. Tale esordio mostrava la determinazione di Rey di promuovere il cambio di marcia dell'Istituto. A suo giudizio la finalità primaria dell'Istat era quella di «predisporre le basi essenziali per l'azione di Governo e i lavori legislativi»³⁵⁰. Affermazione che illustrava con chiarezza la volontà di «conoscere per governare», che aveva costituito – già dal momento dell'unificazione nazionale – l'ossatura dell'azione della statistica pubblica. Sul punto Rey sottolineava energicamente che il ruolo in questione nel nostro Paese era assegnato all'Istat, aggiungendo che i compiti illustrati erano «gravosi ma non aggirabili»³⁵¹.

Sulla base di tale convincimento il presidente dell'Istat enumerò le linee sulle quali appariva urgente intervenire per assolvere degnamente i compiti previsti dall'ordinamento. A suo parere era «indispensabile operare secondo le seguenti linee: pianificare l'attività statistica; ripartire le responsabilità tra i vari organi della rete informativa nazionale; coordinare l'attività della rete; riorganizzare l'Istat come modello per gli altri centri di informazione statistica»³⁵². Nelle considerazioni conclusive il presidente dell'Istat non mancò di sottolineare che la realizzazione dei punti programmatici era «un impegno né facile né di breve periodo»³⁵³. In merito egli chiamò esplicitamente in causa il Governo, avvertendo che

³⁴⁷ G. FAVERO, *La statistica*, cit., p. 736.

³⁴⁸ Tale approccio aveva avuto nel 1980 l'approvazione della Commissione internazionale presieduta da Claus Moser.

³⁴⁹ G. M. REY, *Orientamenti di una politica per la statistica negli anni '80*, in «Annali di statistica», Anno 110, serie IX – vol. 1, Atti del 2° convegno sull'informazione statistica in Italia, Roma, 17-19 giugno 1981, p. 3.

³⁵⁰ *Ivi*, p. 4.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Ibidem*. Nella relazione Rey esponeva in modo dettagliato i fini da raggiungere nel corso del decennio.

³⁵³ *Ivi*, p. 16

l'opera di ammodernamento dell'Istat non sarebbe stata «possibile senza interventi finanziari e normativi»³⁵⁴. Negli anni successivi, sulla base degli indirizzi indicati da Rey, si sviluppò all'interno dell'Istat una progressiva riorganizzazione delle strutture (centrale e periferiche) e di revisione dei criteri di attività. Ad avvertire l'esigenza di un profondo rinnovamento fu in quel periodo Alberto Zuliani (che dell'Istat divenne presidente nel 1993), il quale contribuì al dibattito sulla riforma, mettendo in rilievo che «la struttura preposta alla funzione statistica non risulta[va] idonea»³⁵⁵ a raggiungere risultati adeguati. Elemento centrale delle disfunzioni era «l'accentramento nell'Istat della funzione statistica», a causa del quale erano cresciute «grosse resistenze da parte dell'amministrazione»³⁵⁶.

A metà degli anni '80 si delineò con chiarezza il cambio di marcia rispetto ai reiterati e falliti tentativi di procedere alla riorganizzazione e alla definizione del ruolo dell'Istat. Nel gennaio 1985 il tanto atteso provvedimento di riforma del Servizio Statistico Nazionale (disegno di legge n. 1108) approdò al Senato. La parola "Servizio" (al posto di Istituto) non fu bene accolta, perché non si trattava di «una sfumatura linguistica, ma di un artificio che consentiva di «aggirare l'ostacolo della definizione dell'attività statistica»³⁵⁷. I diffusi dubbi del Consiglio superiore sul disegno di legge 1108 sfociarono – nella seduta del 12 febbraio – nella «decisione sofferta» di non esaminare il testo³⁵⁸. Sul versante opposto i segnali della politica continuavano a risultare ambigui. Nella seduta del 21 maggio 1985 del Consiglio superiore il presidente Rey espresse ««il suo disagio per il protrarsi del regime di "prorogatio" nel quale si trova[va] ad operare»³⁵⁹. Segnale sconcertante, che incideva – a suo giudizio – sulla «immagine stessa e [su] l'attività dell'Istituto»³⁶⁰. Nell'aprile 1986 un significativo indizio del cambiamento di rotta del Governo venne dalla riconferma del mandato al presidente Guido Rey, ma soprattutto dall'emendamento, proposto dal Governo sul disegno di legge sull'ordinamen-

³⁵⁴ *Ibidem*

³⁵⁵ A. ZULIANI, *Il servizio statistico nazionale*, in *Statistica e pubblica amministrazione* (a cura di R. Perez), Milano, Giuffrè, 1983, p. 21

³⁵⁶ *Ivi*, p. 22

³⁵⁷ *L'attività del Consiglio superiore di Statistica dal 1949 al 1989*, in «Annali di Statistica», anno 123, serie X – vol. 3, Roma, 1994, pp. 169-170

³⁵⁸ *Ivi*, p. 170

³⁵⁹ *L'attività del Consiglio superiore di Statistica dal 1949 al 1989*, cit., p. 174

³⁶⁰ *Ibidem*.

to della Presidenza del Consiglio. In merito la proposta prevedeva una delega sulla riforma degli enti pubblici, entro un anno, dall'emanazione della legge. La legge 400 del 1988 rappresentò il decisivo passo in avanti. Infatti, il presidente Rey – nella riunione del 7 marzo 1989 – poté informare il Consiglio Superiore che «il cammino del decreto delegato era sollecitamente iniziato e stava procedendo rapidamente»³⁶¹.

Alla fine del decennio il traguardo della riforma – «frutto di una lunga elaborazione»³⁶² – fu finalmente raggiunto con l'emanazione del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322. La creazione di un servizio nazionale a rete contribuiva a «potenziare e a migliorare gli apparati conoscitivi e i circuiti informativi che fa[ceva]no capo alla Presidenza del Consiglio, considerati indispensabili per l'esercizio delle funzioni di governo»³⁶³. Al riguardo è stato sottolineato che il Sistan è da considerarsi come un «complesso di soggetti titolari di funzioni proprie riservate»³⁶⁴. Tale costruito è solo «uno dei tanti fenomeni di riconoscimento di posizioni di autonomia a corpi, ad apparati tecnici nell'organizzazione e nello svolgimento di funzioni tecniche»³⁶⁵. In base a tali indirizzi Alberto Zuliani, presidente dell'Istat dal 1993 al 2001, guidò il processo di rinnovamento del sistema statistico pubblico. Proprio in quel torno di tempo egli metteva in rilievo come, con il decreto legislativo 322 si era passati «da un sistema accentrato a un sistema a rete. Il sistema accentrato era quello disegnato alla fine degli anni '20, con l'istituzione dell'Ufficio Centrale (allora, non casualmente) di statistica». E sottolineava che «quel sistema ha consentito di pervenire a risultati importanti; per altri aspetti è stato pernicioso, perché ha inibito, nelle amministrazioni, la capacità di far

³⁶¹ *Ivi*, p. 198. Dell'istruzione del decreto delegato, che avrebbe condotto alla riforma del 1989 si occupò direttamente il ministro degli Affari regionali e problemi istituzionali, Antonio Maccanico (governo De Mita).

³⁶² D. MARUCCO, *L'amministrazione*, cit., p. 203. Un primo, importante, progetto era stato predisposto nel 1975 da una Commissione istituita presso l'Ufficio dell'organizzazione della pubblica amministrazione (ministro Guglielmo Nucci) e sottoposto al parere del Consiglio Superiore della Statistica, che ne emendò alcune parti. Il testo fu presentato al Senato nel 1985, ma rimase senza esito.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ Al riguardo cfr. O. Giacalone, A. Restifo e F. De Stefanis nel presente volume.

³⁶⁵ F. MERLONI, *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistiche ufficiali. Profili organizzativi e funzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1994, n. 1, p. 210.

statistica, [...] determinando di fatto quella separatezza cui ancor oggi si assiste»³⁶⁶.

Nel 1992, alla prima Conferenza Nazionale di Statistica, Zuliani (che sarebbe stato nominato presidente dell'Istat l'anno successivo) propose una «rete di diffusione e strumenti stabili di comunicazione interna», suggerendo inoltre di operare «più incisivamente» per creare dei «circoli di qualità». Allo stesso contempo, tenne a sottolineare che Istat e Sistan godevano di una «professionalità specializzata [...] partecipe del processo produttivo»³⁶⁷. Dodici anni più tardi, il presidente dell'Istat, Luigi Biggiari, intervenendo alla settima Conferenza nazionale di statistica, affermò che «le informazioni statistiche ufficiali [erano] considerate un bene pubblico»³⁶⁸, nel contesto di cambiamenti istituzionali a livello europeo e nazionale. Sulla scorta di tale presupposto, egli mise l'accento sulla necessità che la statistica avesse «il supporto della società civile e dei politici»; nel contempo mise in rilievo il fatto che «i finanziamenti al sistema statistico italiano [erano] decisamente insufficienti»³⁶⁹.

12. Problemi di lunga durata: storia, scienza, diritto, statistica

A mo' di semplificazione di un problema estremamente complesso si può sostenere – riguardo al ruolo del sistema statistico italiano – che sarebbe indispensabile «una organizzazione aperta, che raccolga statistiche, ma che insegni anche a raccogliere»³⁷⁰. Se si rovescia la medaglia, po-

³⁶⁶ A. ZULIANI, *Il sistema statistico nazionale (dal 1989 in poi)*, in *La storia della statistica*, cit., p. 26. Zuliani, peraltro sottolinea che occorre tener conto del fatto che lo scenario apertosi con il decreto-legge 322 dovesse tener conto delle norme previste dalle leggi 59 e 127 del 1997.

³⁶⁷ A. ZULIANI, *Programma statistico nazionale e qualità dell'informazione*, in *Sistan – Istat*, «Atti della prima conferenza nazionale di statistica», Roma, 1992, p. 78. Si tenga conto che, all'epoca, Alberto Zuliani era presidente della Commissione di garanzia per l'informazione statistica.

³⁶⁸ L. BIGGERI, *Principi e caratteristiche della statistica ufficiale tra passato e presente*, in *Sistan – Istat*, «Atti della settima conferenza nazionale di statistica», Roma, 2024, p. 25.

³⁶⁹ *Ivi*, p. 41.

³⁷⁰ S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione*, cit., p. 205. Al riguardo Casseese sottolinea che «l'analisi della realtà mostra una contraddizione tra l'aspirazione dell'ISTAT ad avere la “riserva” delle statistiche ufficiali e il pluralismo statistico-amministrativo» (*ibidem*). In argomento cfr. R. PEREZ (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1983.

nendosi dal lato dei destinatari delle statistiche pubbliche – i cittadini e il “corpo” sociale – «occorre chiedersi in che misura l’individuo possa esplicitare una possibilità di intervento nelle scelte pubbliche se non ha acquisito un bagaglio di informazioni e di conoscenze che lo mettono in condizione di relazionarsi con gli attori istituzionali»³⁷¹.

Tale scenario introduce il delicato rapporto tra istituzioni e cittadini, nonché la perennemente discussa «autonomia del politico»³⁷². In siffatto contesto, «può sembrare a prima vista che lo spazio per una riflessione comune tra statistica e diritto sia particolarmente ristretto»³⁷³. Da ciò, una ricaduta – «in termini di effettività»³⁷⁴ – della qualità tanto degli indirizzi politici, quanto dei servizi resi alla collettività. Per superare questa storica debolezza «un’analisi quantitativa può concorrere a definire la dimensione del fenomeno di mancata osservanza e indicare linee di approfondimento per comprenderne meglio le ragioni»³⁷⁵.

Le analisi della ricerca, orientate a dare corpo all’obiettivo «conoscere per governare», indicato continuamente nell’arco della storia del nostro Paese, hanno avuto esiti discontinui e discordanti. Questo dato di fatto riconduce il problema alle sue origini. Nel 1827 Gian Domenico Romagnosi fu autore di un volume che aveva come titolo «Questioni sull’ordinamento delle statistiche». Per lui funzione essenziale della statistica era quella di «servire di lume per conoscere con pienezza ed agire con sicurezza in ogni parte della pubblica amministrazione»³⁷⁶.

Nel tentativo di analizzare il percorso di un’istituzione operante nel sistema amministrativo, non si può non tener conto della possibile duplicità dell’approccio all’oggetto della ricerca. Da un lato si può adottare la comparazione sincronica, che permette di valutare le differenze esistenti con soggetti diversi. Altrimenti si può percorrere la strada della ricostru-

³⁷¹ L. D’AMBROSI, *Il sondaggio informato. Modi e luoghi di un percorso*, in *Voci della ribalta. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione* (a cura di F. Faccioli, L. D’ambrosi, L. Massoli), Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007, p. 115. Sull’importanza di una logica partecipativa, fondata sulla comunicazione tra Istituzioni e cittadini, cfr. P. Meola in questo volume.

³⁷² Cfr., M. TRONTI, *Sull’autonomia del politico*, Milano, Feltrinelli, 1977.

³⁷³ M. VILLONE – A. ZULIANI, *Introduzione a L’attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Bologna, il Mulino, 1996, p.11.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ *Ivi*, p. 12.

³⁷⁶ Cito da S. CASSESE, *La statistica nell’amministrazione*, cit., p. 206.

zione diacronica che analizza le trasformazioni nel tempo storico³⁷⁷. Al riguardo lo storico inglese Lewis Namier asseriva: «il linguaggio e il pensiero articolato conferiscono effettivamente all'uomo una cognizione e una consapevole memoria di cose non appartenenti alla sua esperienza, nel che consiste la storia»³⁷⁸.

Il periodo di riferimento del ruolo della statistica induce a riflettere sul percorso che essa ha assunto nell'evoluzione del sistema amministrativo italiano. Senza la pretesa di trarre semplicistiche conclusioni, si può sostenere che, nel bene e nel male, la necessità di “conoscere per governare” abbia avuto nell'attività statistica un ruolo essenziale. Si può, quindi, legittimamente sostenere che gli andamenti siano stati strettamente correlati al ruolo che alla statistica veniva consegnato. In tutto l'arco del periodo liberale l'attenzione politica fu – nonostante gli ondeggiamenti – orientata a riconoscere la necessità della statistica nei processi decisionali. Nel ventennio fascista l'angolo visuale si spostò, riducendo la statistica a megafono della dittatura. Nel periodo repubblicano si è assistito, nel corso di alcuni decenni, a un'insufficiente attenzione da parte del ceto politico all'esigenza di calibrare le strategie di governo sulle necessità della società. A margine di tale, delicato e discontinuo procedere diventa illuminante il giudizio espresso nel 1914 da Napoleone Colajanni nel suo *Statistica e demografia*. Con la sua sferzante modalità espressiva egli scriveva: «sulle attinenze della statistica colle altre scienze e sulla sua importanza ed utilità non parrebbe possibile, che si trovassero denigratori sistematici, non critici onesti e severi, della statistica. Eppure se ne incontrano e molti: vi sono gli *scettici della statistica* combattuti a suo tempo briosamente da Aristide Gabelli»³⁷⁹.

Sotto tale profilo il decreto legislativo 322 del 1989 costituisce un passaggio delle “colonne di Ercole”. La creazione di un sistema a rete della statistica ha gettato le premesse (di cui si vedono da tempo gli effetti) di una coerente attività di informazione e di sensibilizzazione nell'attività dell'Istat. Al riguardo Alberto Zuliani (nominato nel 1993 presidente dell'Istat) ha sottolineato che, «in complesso, lo sviluppo del sistema è

³⁷⁷ Cfr., A. CAVALLI, *Sul rapporto tra scienze sociali e storia comparata*, cit., p. 413.

³⁷⁸ L. B. NAMIER, *La rivoluzione degli intellettuali e altri saggi sull'Ottocento europeo*, Torino, Einaudi, 1957, p. 273.

³⁷⁹ N. COLAJANNI, *Statistica e demografia*, Luigi Pierro editore, s.l., 1914, p. 93. Colajanni fu uno spirito libero. A quindici anni militò con Garibaldi ad Apromonte

stato importante» e che «queste evidenze danno conto dell'attenzione del paese, dell'esecutivo, alla funzione statistica: ancora troppo debole, soprattutto per le articolazioni territoriali»³⁸⁰. Nell'intento di guardar oltre il decreto 322, Zuliani ha messo in rilievo che, «in complesso lo sviluppo del sistema è stato importante»³⁸¹, rimarcando che «l'istituzione del Sistema Statistico Nazionale ha giovato alla qualità dell'informazione statistica ufficiale»³⁸².

Alla seconda Conferenza nazionale di statistica, tenutasi a Roma nel novembre 1994, Alberto Zuliani illustrò sia la strategia da attuare, sia le criticità da rimuovere al fine di migliorare i servizi della statistica ufficiale. Egli esordì sottolineando che «la trasformazione che il Paese sta[va] vivendo impone[va] alla statistica ufficiale nuovi compiti e nuove responsabilità»³⁸³. Dopo aver ampiamente illustrato il programma elaborato dell'Istat per affrontare e risolvere i problemi esistenti, si sofferma sul contesto entro il quale alla statistica ufficiale competono responsabilità molto elevate³⁸⁴. Non sono certamente gli statistici i primi a segnalare che in Italia è risultata tradizionalmente carente la «cultura della verifica», mentre è prevalsa la «cultura dell'annuncio»³⁸⁵. Atteggiamenti, questi, alimentati dalla «polarizzazione» e dalla «personalizzazione della politica»³⁸⁶. «All'interno di questo scenario di mutamento, – conclude Zuliani – assume rilievo sempre maggiore la connotazione dell'informazione sta-

³⁸⁰ A. ZULIANI, *Il sistema statistico*, cit., p. 27. In sintesi, ricorda Zuliani, «la scuola dell'Istituto è riconosciuta e la cultura della statistica ufficiale si diffonde» (*ivi*, p. 38).

³⁸¹ A sostegno del suo giudizio sottolinea che l'approccio dell'attività dell'Istituto è orientato principalmente all'utilizzatore dei dati e che ciò costituisce «la dimensione più avanzata e innovativa», *ivi*, p. 36.

³⁸² *Ivi*, p. 37.

³⁸³ A. ZULIANI, *Informazione statistica, decisioni, comportamenti*, in ISTAT-SISTAN, *Atti della seconda conferenza nazionale di statistica*, tomo 1, Roma, Istat, 1995, p. 25, il quale aggiungeva che «non sta agli statistici pubblici indicare soluzioni, ma soltanto segnalare il problema». Nelle conclusioni, peraltro, il Presidente dell'Istat metteva in rilievo la necessità di un «impegnativo e sistematico aggiustamento» dei servizi resi alla collettività, ritenendo quel terreno ineludibile (*ivi*, pp. 28-29).

³⁸⁴ Su tali aspetti cfr. i saggi di Paola Meola, Alessia Restifo, Francesco De Stefanis, Oriana Giacalone, in questo volume.

³⁸⁵ A. ZULIANI, *Informazione statistica*, cit., p. 24.

³⁸⁶ *Ibidem*.

tistica ufficiale in termini di bene pubblico»³⁸⁷. Su tale “tasto” interpretativo Zuliani, in un volume del 2010, affronta il tema delle “statistiche in un mondo che cambia”, enumerando fattori quali la globalizzazione, l’opportunità di internet e mettendo in rilievo che la statistica è uno strumento di cittadinanza e, quindi, elemento indispensabile della democrazia³⁸⁸. A suo avviso, infatti, «i cittadini, per essere pienamente tali, devono essere in grado di interpretare e servirsi delle statistiche ufficiali»³⁸⁹.

In generale sembra ragionevole affermare che, a partire dagli anni Ottanta del XX secolo, l’Istat abbia notevolmente incrementato gli studi sulla storia della statistica attraverso gli «Annali», largamente utilizzati in questo saggio. L’importanza della riflessione storica, in quanto elemento di interpretazione del presente, viene sottolineata da Jakob Burckhardt. A suo giudizio, infatti, «la storia [...] rappresenta la frattura con questo stato di natura in virtù del destarsi della coscienza». In ragione di tale processo è plausibile concludere che «essenza della storia è la trasformazione»³⁹⁰.

Conclusivamente, «nonostante talune incertezze e contraddizioni che caratterizzano ogni fase di passaggio da un regime consolidato nel tempo alla sua radicale trasformazione, con il decreto legislativo n. 322 si è aperto per l’amministrazione della statistica un capitolo nuovo»³⁹¹. Su tale terreno la storia ha un ruolo peculiare, di natura metodologica, che investe anche l’approccio statistico agli eventi, nel loro sviluppo, dei quali si dovrà fornire una calibrata interpretazione. In merito a tale rapporto è stato affermato che «la ragione scientifica forma un discorso che utilizza l’esperimento e l’osservazione»³⁹². Analogamente è stato ribadito che «lo storico che cerca di porsi e risolvere un problema deve ora trovare i materiali pertinenti, organizzarli e renderli compatibili, permutabili, in

³⁸⁷ *Ivi*, p. 28.

³⁸⁸ A. ZULIANI, *Statistiche come e perché. A cosa servono, come si usano*, Roma, Donzelli, 2010, pp. 143-200.

³⁸⁹ *Ivi*, p. 194.

³⁹⁰ J. BURCKHARDT, *Riflessioni sulla storia universale*, Milano, Rizzoli, 1966, pp. 40-41.

³⁹¹ D. MARUCCO, *L’amministrazione*, cit., p. 206. Al riguardo vale la pena di accennare al fatto che il sistema “a rete” del Sistan richiama quello adottato nel decennio precedente (l. 833 del 1978) nel settore della sanità pubblica.

³⁹² A. C. CROMBIE, *Stili di pensiero scientifico agli inizi dell’Europa moderna*, cit., p. 17.

modo tale da poter descrivere e interpretare i fenomeni studiati a partire da un certo numero di ipotesi concettuali»³⁹³. L'opinione di Jorge Lozano ricalca quella di un grande storico, Edward Carr, a giudizio del quale «affermare che le generalizzazioni sono estranee all'attività dello storico, è una sciocchezza»³⁹⁴.

Analizzare il rapporto tra i fatti e le scienze sociali è compito tanto degli storici, quanto degli scienziati, ad entrambi dei quali spetta l'onere dell'interpretazioni tanto sugli aspetti statici, quanto sulla loro evoluzione³⁹⁵. Se ne deve dedurre, è stato affermato, che «la storia non è dunque soltanto ciò che sfugge alla scienza, e neppure si oppone alle scienze: [...] la storia è quindi scienza, ma lo è solo parzialmente»³⁹⁶. A sua volta Max Weber, in polemica con lo storico Eduard Meyer, metteva in rilievo che in molte discipline scientifiche «gioca il presupposto tacito che la "storia" sia una disciplina che raccolga solo del materiale, oppure una disciplina puramente "descrittiva", che nel caso più favorevole reca con sé dei "fatti" i quali servono come pietre per il lavoro scientifico "vero e proprio"»³⁹⁷.

³⁹³ J. LOZANO, *Il discorso storico* [1987], Palermo, Sellerio, 1991, p. 137.

³⁹⁴ E.H. CARR, *Sei lezioni sulla storia*, Torino, Einaudi, 1966, p. 71. «Ciò che distingue lo storico – aggiunge Carr – dal mero raccogliitore di fatti storici, è l'uso di generalizzazioni», ne consegue che «la storia studia la relazione che intercorre tra l'individuale e irripetibile e il generale» (*ivi*, pp. 71-72).

³⁹⁵ Memorabili, sulla definizione e sui contenuti della scienza, le osservazioni di Hans Kelsen, in un corso tenutosi nel 1951 all'università Berkeley. Nell'occasione egli sottolineava che «nella scienza non è tanto la risposta ciò che conta: è la domanda», precisando che «nel corso dell'evoluzione della scienza ogni risposta implica una nuova domanda». Frasi citate da P. DI LUCIA, *Hans Kelsen e la costruzione giuridica della realtà*, in AA.VV., *Teoria del diritto e democrazia* (a cura di A. Carrino), Soveria mannelli, Rubbettino, 2024, p. 191.

³⁹⁶ P. VEYNE, *La storia concettualizzante*, in J. Le GOFF – P. NORA (a cura di), *Fare storia. Temi e metodi della nuova storiografia*, Torino, Einaudi, 1981, p. 27. L'osservazione rafforza il giudizio di Marc Bloch, a giudizio del quale «il problema dell'osservazione storica» deve partire dall'assunto che «una scienza non è definibile unicamente mediante il suo oggetto». M. BLOCH, *Apologia della storia o mestiere di storico*, [1944], Torino, Einaudi, 1950, p. 27. Sul valore della storia cfr. G. MOSCA, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica* [1922], Milano, Giuffrè, 1958, il quale affermava: «perché la scienza storica in un dato tempo ed in un dato paese possa fiorire, bisogna che la civiltà di quel dato Paese sia alquanto matura», p. 35.

³⁹⁷ M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali* [1922], Torino, Einaudi, 1974, p. 146.

Il rapporto tra i fatti e la loro interpretazione è – dalle origini della riflessione filosofica nell’arco dei millenni – un tema, insieme, imprescindibile e scottante³⁹⁸. Al riguardo sembra ragionevole dedurre che, «se è valida la legge di Hume, relativa all’impossibilità logica di derivare asserti imperativi da asserti descrittivi [...] risulta imprevedibile il futuro assetto della società di domani, dipendente in gran parte dalla tecnologia a disposizione»³⁹⁹.

Sull’evoluzione del rapporto tra schemi teorici e innovazione sociale un’acuta riflessione si rintraccia in Francesco Saverio Nitti negli scritti tra il 1932 e il 1933. Sulla questione lo statista osservava: «l’audacia del pensiero filosofico e l’importanza delle scoperte scientifiche non sono in rapporto con il progresso della società se il primo non riesce a penetrare gli spiriti e le ultime non hanno estensione o non ne hanno nella loro applicazione»⁴⁰⁰. Le osservazioni di Nitti focalizzavano l’attenzione sul rapporto tra Stato e diritto, sul rapporto tra l’evoluzione storica e la sistemazione teorica: se venga prima lo Stato che crea il diritto oppure il diritto che genera lo Stato⁴⁰¹. Sul dibattito costantemente presente tra i

³⁹⁸ J. DEWEY, *L’unità della scienza come problema sociale*, in AA.VV. *Neopositivismo e unità della scienza*, cit., pp. 55-68.

³⁹⁹ H. ALBERT – D. ANTISERI, *L’ermeneutica è una scienza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 62-63. (l’affermazione è di Antiseri). Tale asserzione conferma quanto sostenuto da J. Monod (*Il caso e la necessità*, Milano, Mondadori, 1970, p. 139) secondo cui «il postulato di oggettività come condizione necessaria di qualunque verità nella conoscenza [...] stabilisce tra il campo dell’etica e quello della conoscenza una distinzione radicale». Analogamente Antiseri afferma che «esistono spiegazioni scientifiche e valutazioni etiche, ma non esistono spiegazioni etiche». (*L’ermeneutica*, cit., p. 63). Sul tema della valutazione delle scienze Karl Popper scriveva: «ogni qualvolta una teoria ti sembra l’unica possibile, prendilo come un segno che non hai capito né la teoria né il problema che si intendeva risolvere» (*Conoscenza oggettiva: un punto di vista evoluzionistico* [1972], Roma, Armando, 1975).

⁴⁰⁰ F.S. NITTI, *La crisi degli intellettuali e la morale della ragion di Stato*, in Id., *La democrazia*, tomo I, *La formazione delle democrazie moderne e i nuovi aspetti della reazione antidemocratica, [1932-1933]*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 258.

⁴⁰¹ Sulla questione Hans Kelsen nel 1911 affermava: «non a caso la ricerca storica non può mostrare gli inizi del diritto e dell’organizzazione statale scissi gli uni dagli altri. Stato e diritto devono essere considerati come due lati differenti dello stesso fatto» e più avanti sostiene che «deve esserci un punto in cui eticità e morale [...] diventano proposizioni giuridiche». Le affermazioni di Kelsen (*Opere*, vol. 2 (a cura di A. Carrino), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022 pp. 415 e 419 sono citate

teorici del diritto Giuseppe Acocella, sottolinea che Giuseppe Capograssi⁴⁰² – nella sua ultima opera – riassume la sua profonda elaborazione teorica, dedicandosi a ricercare «quale sia l'intima essenza, il significato sostanziale del diritto, prima ancora di coglierne il suo senso storico e oggettivo»⁴⁰³. Ciò mostra che, nei tentativi di pervenire a una teoria pura del diritto, sembra profilarsi la convinzione che lo Stato rappresenti la legittimazione dell'ordinamento giuridico, mentre la legge configuri la legittimità delle norme. Dal canto suo, nell'elaborazione dei fondamenti teorici e degli aspetti problematici della scienza (come categoria), Niklas Luhmann affermava: «come conseguenza della coscienza della complessità la scienza si addentra sempre più in ambiti in cui non può più dominare le interdipendenze che però può ancora comprendere o persino produrre tecnicamente»⁴⁰⁴.

In tale affermazione non c'è chi non veda i giganteschi interrogativi sull'Intelligenza artificiale: *opportunità vs schiavitù*⁴⁰⁵. Sugli intricatissimi problemi che l'AI ha messo in rilievo l'Istat non ha mancato di analizzare con rigore scientifico gli orizzonti della tecnologia. Al riguardo estremamente utile va considerato il dibattito sviluppato nel corso della Conferenza nazionale di statistica del 2024. Le opzioni immediate e strategiche sono state sottolineate dal presidente dell'Istat, Francesco Maria Chelli, il quale, nella conclusione dei lavori, ha sottolineato l'esistenza di «questioni complesse e in rapidissima evoluzione»⁴⁰⁶, originate dall'intelligenza artificiale. Tali condizioni – ribadisce Chelli – producono una «nuova

in G. ACOCCELLA, *Kelsen, Capograssi e il diritto naturale*, in AA.VV., *Teoria pura del diritto*, cit., pp. 177-178.

⁴⁰² La bibliografia su Capograssi è assai cospicua. Mi limito a evidenziare G. Acocella, *Teoria sulla giurisprudenza e principio di legalità processuale nella filosofia giuridica di Giuseppe Capograssi*, in *Materiali per una cultura della legalità 2017* (a cura di Id.), Torino, Giappichelli, 2017, pp. 191-199.

⁴⁰³ G. ACOCCELLA, *Kelsen, Capograssi e il diritto naturale*, cit., p. 180.

⁴⁰⁴ N. LUHMANN, *Teoria politica nello Stato del benessere* (a cura di R. Sutter), Milano, F. Angeli, 1987, p. 108.

⁴⁰⁵ Sull'importante problema e sugli scenari che evoca l'espandersi dell'intelligenza artificiale cfr. le osservazioni, in questo volume, di Paola Meola, Alessia Restifo, Francesco De Stefanis, Oriana Giacalone.

⁴⁰⁶ Istat, 15a Conferenza Nazionale di Statistica, *La statistica ufficiale nel tempo dell'Intelligenza Artificiale*, Chiusura della Conferenza Nazionale di Statistica, 4 luglio 2024, p. 1.

frontiera tecnologica»⁴⁰⁷, rispetto alle quali occorre essere pronti ad affrontare le «sfide e le opportunità»⁴⁰⁸.

Per quanto riguarda direttamente il ruolo del sistema statistico il presidente dell'Istat ricorda che esso deve tener conto di questioni «metodologiche, epistemologiche e perfino etiche»⁴⁰⁹. Uno scenario inedito e conosciuto nel quale l'intelligenza artificiale «mette alla prova»⁴¹⁰ l'intero tessuto civile.

13. Un'opinione

Da ultimo, un'opinione (per definizione del tutto opinabile) sulla storiografia. È sorprendente prendere atto che – nelle numerose e dettagliate opere di storia politica, economica, sociale dell'Italia – non vi sia traccia di riferimenti (se non occasionali) alle vicende della statistica pubblica e al ruolo che essa ha avuto e ha, nella predisposizione di elementi analitici di natura scientifica necessari per adottare politiche pubbliche adeguate ai bisogni della società⁴¹¹. La statistica, appunto, come scienza sociale, nella convinzione che essa sia uno strumento indispensabile nell'azione di governo⁴¹². Con tratto garbatamente polemico, rispetto alla storiografia contemporanea, Raffaele Romanelli, nel 1988, faceva riferimento ai «rari storici interessati al materiale statistico-sociale»⁴¹³.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ *Ivi*, p. 2.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ *Ibidem*. Sull'esigenza di «mettere alla prova» G. Macilenti (*Conoscere e scegliere. Scienza, dialettica nella società digitale*, Roma, Carocci, 2022, p. 63) osserva: «siamo circondati da macchine automatiche, ma queste, a dispetto del loro nome, non si muovono da sole».

⁴¹¹ Con rare eccezioni, tra cui: G. CANDELORE, *Storia dell'Italia moderna*, cit. in particolare il vol. quinto; P. GINSBORG, *Storia d'Italia 1943-1996*, cit., *passim*. Altro aspetto singolare: non vi è traccia di alcun intervento sui problemi della statistica nei quattro volumi dei Discorsi parlamentari di Giovanni Giolitti.

⁴¹² «Modalità che danno conto dell'attenzione del paese, dell'esecutivo, alla funzione statistica». Attenzione «ancora troppo debole» (A. ZULIANI, *Il sistema statistico*, cit., p. 27).

⁴¹³ R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, cit., p. 174. L'opinione di Romanelli riprende indirettamente quanto sostenuto un secolo fa da Max Weber, il quale nel criticare coloro che definivano poco scientifico il lavoro storico, osservava, che in tali concezioni, «sempre gioca il presupposto tacito che la "storia" sia una disciplina che raccolga solo del materiale, oppure una disciplina

La prospettiva riguardante la riflessione sul ruolo della scienza statistica – del quale si è cercato di dare un’illustrazione dall’Italia unita alla riforma del 1889 – ha radici profonde nella storia dell’umanità. Un esempio significativo è fornito dall’elaborazione filosofica – inerente alla costruzione dello Stato – a cominciare dal XVI secolo⁴¹⁴. L’utilità di un adeguato bagaglio di informazioni, atte a rendere più incisiva la qualità del governare, è parte integrante, non soltanto della storia contemporanea, ma anche del cammino verso la creazione degli Stati moderni.⁴¹⁵ A rafforzare tale approccio Fernand Braudel ricordava che «il tempo breve è la più capricciosa, la più ingannevole delle durate»⁴¹⁶ e sottolineava come, già nel 1955, a Roma fosse stata discussa una «vasta inchiesta di storia sociale, all’insegna della quantificazione»⁴¹⁷. Posizione del tutto contraria quella di Burckhardt il quale ritiene assai distanti scienze storiche e indagine scientifica, giudicando entrambe inadatte a cogliere la realtà⁴¹⁸.

Se si tiene conto della complessità delle vicende della statistica pubblica nel nostro Paese assume indiscutibile rilevanza quanto affermato da Vincenzo Cuoco duecentocinquanta anni orsono: «perfezionar la statisti-

puramente “descrittiva”, che nel caso più favorevole reca con sé dei “fatti”» (M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali* [1922], cit., p. 146).

⁴¹⁴ In proposito cfr. M. SENELLART, *Le arti di governare. Dal regime medievale al moderno concetto di governo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013 p. 250 osserva che «l’arte governamentale esige a questo punto l’elaborazione di una scienza dello Stato», che passi «dall’ordine del calcolo empirico a quello della quantificazione statistica».

⁴¹⁵ Sull’argomento Jacob Burckhardt asseriva che «ogni singola conoscenza di fatti ha, accanto alla sua validità speciale come nozione o pensiero, [...] anche una validità universale o storica», citato in D. Cantimori, *Studi di storia*, cit., p. 802. A sua volta, Cantimori sottolineava come «la storia non sarebbe scienza storica, cioè definita fra le altre scienze, se perdesse il senso di quello che appunto si chiama storia “universale” o “generale”». Con straordinaria preveggenza Cantimori ammoniva che lo studio della storia era elemento fondamentale «per la preparazione scientifica [...] quando questa non debba ridursi a meccanismo sostituibile con i meccanismi della cibernetica», *ivi*, p. 815.

⁴¹⁶ F. BRAUDEL, *Scritti sulla storia*, Milano, Mondadori, 1973, p. 61.

⁴¹⁷ *Ivi*, p. 63.

⁴¹⁸ Burckhardt nel suo *Meditazioni sulla storia universale* [1928], Bologna, Sansoni, 1985, p. 231, arrivava ad asserire che le storie delle indagini scientifiche «prendono le mosse dall’interesse della disciplina rispettiva», mentre «le scienze storiche [...] sono senza precisione e senza esattezza».

ca, non è altro che sviluppare i veri rapporti della società. La sua origine è economica, economico è il suo corso: quanto in essa vi è di leggi, di giudizi, di guerra, di costume, tutto ciò è effetto o cagione di più o meno felice sussistenza»⁴¹⁹.

P.S. Scopo di una riflessione su scienza della statistica e scienza storica è «evidenziare le nuove concezioni storiografiche che possono svilupparsi a partire dall'utilizzazione degli strumenti quantitativi, dall'intreccio tra strumenti quantitativi e teoria e dall'interiorizzazione di un ragionamento di tipo quantitativo nel discorso storico. In altre parole, ciò che il lettore deve aspettarsi da questo saggio è un'analisi delle motivazioni e dell'importanza dell'analisi quantitativa in storia e del ruolo che essa ha avuto e ha nel progressivo superamento delle tradizionali impostazioni storiografiche»⁴²⁰.

⁴¹⁹ V. CUOCO, *Scritti*, cit., p. 186.

⁴²⁰ M. CARMAGNANI, *La storia quantitative*, in *Il mondo contemporaneo. Gli strumenti della ricerca* – 2, Questioni di metodo, cit., p. 1411.

ALESSIA RESTIFO

A OLTRE TRENT'ANNI DAL DECRETO LEGISLATIVO
6 SETTEMBRE 1989, N. 322: L'UFFICIO DI STATISTICA DELLA
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
COME OSSERVATORIO DELLA RIFORMA

*«La missione della statistica ufficiale è quella di fornire,
attraverso il lavoro degli organismi nazionali e sopranazionali,
informazioni comprensibili e confrontabili perché prodotte
sulla base di definizioni e metodi concordati a livello internazionale
che i singoli paesi sono chiamati ad attuare con rigore e professionalità»*

[Messaggio del Presidente Giorgio Napolitano
alla Giornata Mondiale della Statistica, 20 ottobre 2010]

*«L'informazione statistica [...] deve servire alle persone
per valutare, orientarsi e decidere;
deve servire anche per far sentire la propria voce nel Paese,
attraverso la testimonianza collettiva fornita mediante le indagini campionarie.
In entrambe le direzioni, essa rappresenta
uno strumento fondamentale di democrazia.»*

[A. Zuliani, *L'evoluzione dell'informazione statistica,
le indagini di opinione e le sfide della statistica ufficiale*, Roma 2011.]

SOMMARIO: 1. Brevi cenni della storia della statistica italiana nella Pubblica Amministrazione. – 2. La svolta del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. – 3. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nel Sistan. – 4. La nascita dell'Ufficio di statistica della Presidenza del Consiglio dei ministri: reclutamenti e prime attività. – 5. Le riorganizzazioni amministrative. – 6. L'impatto del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e le collaborazioni con altre strutture della Presidenza. – 7. L'Ufficio di statistica della Presidenza: interconnessione con il Sistema, attività statistica interna e in ambito Sistan. – 8. Vantaggi e criticità dell'attività dell'Ufficio di statistica. – 9. Vantaggi e rischi dell'intelligenza artificiale per la statistica ufficiale. – 10. Conclusioni.

1. Brevi cenni della storia della statistica italiana nella Pubblica Amministrazione

«La conoscenza della statistica si acquisisce anche esaminando la sua storia, dalla quale è possibile ricavare l'effettiva dinamica presentata dalla

statistica, le fasi da essa attraversate e gli aspetti da essa assunti in ognuna delle fasi». È proprio da questa citazione – tratta dal volume *Statistica descrittiva* di Giuseppe Leti¹ – che si può partire per un breve ma utile “viaggio” nella storia della statistica italiana.

La storia della statistica dall'Unità d'Italia agli inizi del XX secolo (1861-1901)

Con la proclamazione del Regno d'Italia, nel nuovo Stato nasceva l'esigenza di un servizio statistico unificato e centrale che superasse la situazione frammentaria degli Stati preunitari. «Nel contesto della costruzione di un apparato statistico centralizzato, l'uniformità dei criteri di elaborazione e di rilevazione impiegati diveniva essenziale, anche in quanto condizione propedeutica per aggregare i dati sulla base di suddivisioni geografiche stabilite a priori»².

La problematica relativa alla frammentazione e alla disomogeneità della produzione statistica nell'Italia preunitaria è stata chiaramente descritta da Dora Marucco nel volume *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*. L'autrice, citando l'Annuario statistico italiano, afferma che le criticità derivanti da un'assenza di costanza e coordinamento nella raccolta e pubblicazione di dati portano a minare anche l'autorevolezza delle statistiche ufficiali stesse³.

Nel 1861, presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, viene istituita la Direzione di statistica generale che assorbiva i precedenti uffici e coordinava le rilevazioni su tutto il territorio. Anche dopo l'istituzione della Direzione, molte questioni, legate all'uniformità e alla comparabilità delle informazioni raccolte, non hanno trovato soluzione. La statistica statale italiana che nasce dopo l'unità subisce continue oscillazioni. La disciplina si trova al centro di un dibattito tra chi la vede

¹ G. LETI, *Statistica descrittiva*, Il Mulino, Bologna 1983, p. 33

² G. FAVERO, *Le misure del Regno: direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Il Poligrafo, Padova 2001, p. 5

³ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 3. «Oltre a un'apprezzabile tradizione di studi, l'Italia preunitaria poteva contare anche su un'esperienza amministrativa nel campo specifico della statistica. In Italia non mancano istituzioni e uffici statistici – aveva ammesso Correnti analizzando la situazione alla vigilia dell'unità – benché non vi sia poi un metodo costante di raccogliere le notizie, né una forma coordinata e certa di pubblicarle: di ché ne scapita l'autorità anche delle statistiche ufficiali».

come strumento tecnico neutrale e chi invece la assevera al governo come strumento politico⁴.

Dopo la morte di Pietro Maestri – direttore della statistica per tutto il primo decennio post-unitario – che attribuiva alla statistica la funzione di strumento “di governo”, la direzione passa, nel 1972, a Luigi Bodio, protagonista di quello che viene ricordato come uno dei periodi più gloriosi della statistica italiana. La statistica, infatti, recupera la sua autonomia e viene vista come uno strumento per la conoscenza dei fenomeni sociali. In quegli anni diventa una funzione centrale dello Stato: cresce la professionalizzazione⁵; si rafforza il coordinamento centrale; l'Italia gode di prestigio internazionale per qualità e affidabilità dei dati fino alla fine del XIX secolo⁶.

Il declino nell'età giolittiana (1901-1918)

Il declino di questo periodo aureo si affaccia all'inizio del nuovo secolo. Con l'uscita di scena di Bodio si avvia per la statistica una fase di disor-

⁴ Sulla questione cfr. R. ROMANELLI, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali: una premessa*, in *Quaderni storici*, n. 45, Il Mulino, 1980, pp. 765-778

⁵ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, cit., p. 42. «Sul tema della formazione degli statistici opinioni precise avevano espresso, tra gli altri, Gaetano Piantanida e Ferraris. Il primo aveva sostenuto da un lato l'istituzione nelle università di cattedre di “analisi civile di storia della statistica” separate da statistica matematica e filosofia della statistica, dall'altro l'introduzione presso la direzione o istituto tecnico superiore di un insegnamento teorico-pratico limitato al calcolo delle probabilità e alla cartografia da rivolgere agli ufficiali di accertamento nei comuni e agli impiegati degli uffici provinciali e della Direzione generale, infine la creazione di un gabinetto statistico in cui raccogliere gli strumenti, studiarli e imparare ad usarli».

⁶ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, cit., p. 59. «Il periodo in cui Bodio ebbe la responsabilità della Direzione è considerato nel giudizio dei contemporanei e ancora nella storiografia recente, il momento aureo della statistica italiana. Fu in quegli anni, infatti, che si concentrò lo sforzo, coronato in parecchi casi anche da successo, per accentrare nella Direzione le statistiche dei Ministeri; così come fu in quel periodo che il servizio centrale ampliò la sua sfera di interessi in consonanza con le trasformazioni della società e con la crescente complessità dei problemi posti ai Governi. Fu ancora in quegli anni, grazie anche al contributo dei lavori compiuti nella Direzione, che la statistica si trasformò da disciplina descrittiva a prevalente indirizzo filosofico-sociale in disciplina tecnica, secondo lo sviluppo che essa già aveva conosciuto negli altri paesi europei, come fu in quel periodo che venne offerto all'amministrazione pubblica italiana un modello di organizzazione di un servizio tecnico, benché vissuto secondo i tradizionali schemi del rapporto burocrazia ministeriale-politica dell'Italia liberale».

ganizzazione e perdita di autonomia. Per avere anche un'idea oggettiva e numerica del tracollo, la stessa Dora Marucco – nel suo libro più volte citato – scrive che dopo il ritiro di Bodio e il passaggio alla Direzione di De Negri (7 luglio 1901) la crisi fu irrefrenabile. «Basti considerare, infatti, che al momento della nomina di De Negri il numero degli impiegati era di 81 e i fondi assegnati per l'esercizio 1901-1902 ammontava a 219.430 lire, compresi gli stipendi dei dipendenti, mentre alla sua morte, nel 1910, gli impiegati erano scesi a 45 e la somma iscritta a bilancio, compresi i contenuti degli altri ministeri, a 160.300 lire, pur essendo nel frattempo aumentato lo stipendio di ciascun impiegato inseguito alla sistemazione in ruolo di tutti».

I tentativi di riforma compiuti da Francesco Saverio Nitti e Giovanni Montemartini per cercare di modernizzare il sistema hanno avuto scarso successo: si profilava all'orizzonte una rinnovata fase di dispersione locale, una tendenza centrifuga e di frammentazione.

Gli eventi bellici, che videro coinvolta l'Italia nel 1915, contribuirono a dare un segnale di ulteriore decadenza. Era la fine di un'epoca: dopo decenni di successi, la statistica entra in una crisi strutturale. Al momento della nascita dell'Istat (nel 1926) i servizi statistici erano frammentati nei ministeri.

Il fascismo e la nascita dell'Istat (1923-1929)

Con l'avvento del fascismo si assiste a un periodo di riforme amministrative che hanno consentito al regime di utilizzare pieni poteri per costruire uno Stato autoritario e centralizzato. Questo clima ha investito anche l'ambito statistico. Con la legge 9 luglio 1926, n. 1162 è stato creato l'Istituto centrale di statistica (Istat) come ente pubblico autonomo, dipendente direttamente dal Capo del Governo.

«Una svolta importante nell'organizzazione e nell'estensione delle statistiche ufficiali italiane fu, nel 1926, la creazione, ad opera di Corrado Gini, dell'Istituto Centrale di Statistica (Istat) che fu posto sotto la diretta ed esclusiva dipendenza del Presidente del Consiglio dei ministri»⁷.

Corrado Gini, nominato presidente dell'Istituto, premeva verso l'accentramento dei servizi statistici e, se da una parte ciò rafforzava il ca-

⁷ G. LETI, *Statistica descrittiva*, cit., p. 45

rattere tecnico dell'Istat, dall'altra ne consolidava la dipendenza diretta dall'esecutivo.

A seguito del consolidarsi del potere del governo sulla statistica e del fatto che i dati dovevano riflettere la volontà del regime, quest'ultimo vide nella statistica uno strumento strategico di propaganda e di controllo politico.

«La fondazione dell'Istat nel 1926 avrebbe segnato la fine, a lungo annunciata, della statistica liberale»⁸. Inoltre, come descritto da Giovanna Endrici nel suo saggio *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, il disegno organizzativo della statistica pubblica, nell'arco di tre anni dall'istituzione dell'Istat, avrebbe virato verso una posizione pesantemente centralizzata⁹.

Dal secondo dopoguerra al boom economico (1945-1970)

Negli anni segnati dagli eventi bellici l'attività editoriale e le pubblicazioni statistiche subirono un forte rallentamento anche perché circa un terzo dei dipendenti dell'Istat venne richiamato alle armi. È solo alla fine della Seconda guerra mondiale che, recuperati gli archivi statistici, trasferiti precedentemente al seguito del governo della Repubblica di Salò, l'Istituto poté riorganizzarsi e riprendere la realizzazione di alcune rilevazioni¹⁰.

⁸ G. FAVERO, *Le misure del Regno: direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, cit., p. 9.

⁹ G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, in *Rivista trimestrale del diritto pubblico*, 1990, p. 1093. «L'impostazione del disegno organizzativo delineato nel 1926, viene significativamente modificata nel '29, registrando il passaggio, nel breve lasso di tre anni, da una concezione piuttosto autonomistica dell'Istituto centrale (e della gestione del servizio) ad una decisamente centralizzata. Infatti, le nuove disposizioni trasferiscono all'Istituto gran parte delle attribuzioni del Consiglio superiore, trasformando quest'ultimo "da organo di governo del servizio a organo consultivo dell'Istat". L'Istituto viene collocato alla "diretta ed esclusiva dipendenza del Capo del Governo" e il suo presidente (figura non prevista dalla normativa del '26) è posta a sua volta sotto l'alta direttiva del Capo del Governo, e chiamato a prescindere anche dal Consiglio superiore e i comitati amministrativo e tecnico. Si dispone poi il passaggio alle dirette dipendenze dell'Istat di tutti gli uffici di statistica situati presso le amministrazioni statali, improntando così il servizio in maniera fortemente accentrata».

¹⁰ D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, cit., p. 199. «Dopo lo scoppio della Seconda guerra mondiale l'attività dell'Istat andò gradualmente rarefacendosi, mentre sui allentavano anche i vincoli della centralizzazione

Negli anni Cinquanta, la produzione statistica iniziò a rispecchiare lo sforzo dell'Italia nella ricostruzione post-bellica e nel rilancio economico, ponendo una crescente attenzione alla neutralità e all'attendibilità delle informazioni raccolte.

I profondi mutamenti sociali che hanno attraversano l'Italia negli anni Sessanta e Settanta hanno fatto emergere nuove esigenze conoscitive su condizioni di vita e comportamenti della popolazione, con inevitabili riflessi anche sulla produzione statistica nazionale¹¹.

Verso un sistema statistico nazionale

Negli anni Ottanta si apre una nuova fase di cambiamento: l'informazione statistica non rimane più confinata all'interno della comunità scientifica. Vengono messe a disposizione del pubblico le prime banche dati dell'Istat e l'Istituto, nel 1986, viene ufficialmente riconosciuto come ente di ricerca¹².

Come verrà esposto in maniera più approfondita nei prossimi paragrafi, nel 1989 nasce il Sistema statistico nazionale che darà vita a una modello organizzativo integrato e indipendente; a una rete coordinata dall'Istat – denominato Istituto nazionale di statistica – che riunisce uffici ed enti pubblici per produrre, diffondere e armonizzare le statistiche ufficiali in Italia.

«Il decreto legislativo 322 del 1989 costituisce un passaggio delle “colonne di Ercole”. La creazione di un sistema a rete della statistica ha gettato le premesse (di cui si vedono da tempo gli effetti) di una coerente attività di informazione e di sensibilizzazione nell'attività dell'Istat. [...] L'istituzione del Sistema Statistico Nazionale ha giovato alla qualità dell'informazione statistica ufficiale»¹³.

imposti dalla legge del 1929. Si verificò allora una nuova diaspora dei servizi, perché, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze belliche, speciali uffici statistici sorsero nelle amministrazioni pubbliche.

Caduto il fascismo, anche la storia dell'Istat fu segnata dalla divisione in due dell'Italia. La Repubblica Sociale, che aveva mutato il nome dell'ente in Istituto nazionale di statistica, ne ordinò lo spostamento al nord, con trasferimento di impiegati, fondi archivio, parte delle macchine e dei volumi della biblioteca».

¹¹ *Storia dell'Istituto* <https://www.istat.it/attivita-e-servizi-per-tipo-di-utenti/giornalisti/storia/>.

¹² *Storia dell'Istituto*, cit.

¹³ Cfr. Stefano Sepe nel suo saggio all'interno del volume

2. La svolta del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322

Il decreto legislativo 322 del 1989 ha trasformato il sistema statistico italiano convertendo una somma di iniziative distinte e isolate in una rete coordinata, programmata e garantita, centrata sull'Istat, con chiare regole e standard qualitativi. Ha rappresentato una vera riforma organica del sistema statistico ufficiale in Italia, introducendo innovazioni di struttura, di coordinamento e di garanzia rispetto a un frammentario quadro pregresso ¹⁴.

I principali elementi di novità introdotti dal decreto di riforma possono essere espressi, sinteticamente, in sei punti.

1. l'istituzione del Sistema Statistico Nazionale (Sistan).

Prima del decreto, l'attività statistica ufficiale era svolta in modo disperso senza un reale coordinamento, dando luogo, come esprime Maria Paola Guerra, a "mere deconcentrazioni" ¹⁵.

¹⁴ G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p. 1095. «Con il decreto legislativo n.322, l'angolazione prospettica sposta il fuoco dell'Istat al sistema. Ordinando in sistema l'esercizio della funzione statistica, il decreto abbandona [...] l'impostazione del '29 che entificava la funziona stessa dell'Istat. Il sistema è caratterizzato dall'interdipendenza funzionale dei vari soggetti che ne fanno parte e dall'esistenza di criteri ordinativi; l'Istat ne costituisce il centro motore e il supporto tecnico, mentre i vari uffici statistici sono sostanzialmente collocati in una posizione di codipendenza: ancorati da un lato all'amministrazione di riferimento e dall'altro sottoposti al potere direttivo e di indirizzo dell'Istituto»

¹⁵ M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, n. 4. «È chiaramente percepibile la diversità d'impianto rispetto all'assetto della statistica pubblica previgente, risultante dalle modifiche apportate dal r.d.l. 1285/1929 all'ordinamento delineato dalla precedente legge istitutiva del servizio statistico, la l. 1162/1926. La legge del 1929 aveva in realtà sostituito alle linee di un servizio pubblico molto decentrato tracciate dalla legge del 1026 un assetto improntato all'entificazione della funzione statistica dell'Istat, alle "dirette dipendenze" del quale erano post tutti i servizi di statistica prima attivati presso le varie amministrazioni centrali dello Stato. Sulle amministrazioni governative centrali e locali, le amministrazioni provinciali e comunali, ogni altro ente pubblico, nonché gli enti privati soggetti comunque a tutela, vigilanza e controllo da parte dello Stato, gravava un obbligo di collaborazione, da posizione strumentale, nei confronti dell'Istat. All'Istat era conferita una competenza di ordine generale in ordine alla produzione delle statistiche interessanti l'azione del governo o inerenti all'attività del paese, ed un potere di coordinamento, diret-

Il decreto ha istituito formalmente il Sistema Statistico Nazionale, una rete di soggetti (Istat, uffici statistici di ministeri, regioni, province, comuni, enti pubblici e altri organismi) coordinata per produrre informazioni statistiche ufficiali affidabili e confrontabili. Come chiaramente esprime Francesco Maria Lazzaro nel saggio *Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, «il contributo complessivo al Sistema statistico nazionale prestato dai soggetti coinvolti non è una mera sommatoria di fattori, ma è contraddistinto da un valore aggiunto, frutto dell'agire coordinato di elementi di positività (risparmio di risorse, concentrazione di energie, logica integrata, circolazione delle informazioni, approccio sinergico)»¹⁶.

Il valore aggiunto che il decreto di riforma ha attribuito al Sistema è, tra l'altro, quello di razionalizzare i flussi informativi a ogni livello, di utilizzare al meglio le risorse disponibili e garantire che l'informazione statistica sia fornita tramite un'unica fonte ufficiale¹⁷.

Citando ancora Francesco Maria Lazzaro¹⁸, si può affermare che «la statistica ufficiale, in prima battuta, può essere definita come statistica della *res publica*, associata all'attività politica e amministrativa per il mi-

tiva e controllo delle statistiche effettuate dalle altre amministrazioni. Nei confronti dell'ordinamento così strutturato si esercitava la supremazia del Governo.

La successiva istituzione degli uffici comunali di statistica, degli uffici provinciali di statistica presso le Camere di commercio e, più recentemente, degli uffici di corrispondenza regionali o interregionali, non ha sostanzialmente alterato il disegno, dando luogo a mere deconcentrazioni.

L'introduzione da parte del d.lg. 322 del Sistema statistico nazionale, a sostituzione del precedente modello organizzativo basato sull' "entificazione" della funzione statistica, corrisponde a una linea di riforma affiorata con progressiva chiarezza nei progetti e nel dibattito scientifico»

¹⁶ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in *Le istituzioni del federalismo*, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, 2008, n.3-4, p. 440

¹⁷ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit. p. 427. «Il riassetto della statistica pubblica ha sancito l'evoluzione da un modello monolitico a uno "plurale", in cui agiscono una molteplicità di soggetti e di ordinamenti. I caratteri di fondo della riforma sul piano organizzativo sono dunque riconducibili alla valorizzazione del ruolo degli uffici statistici degli enti territoriali minori e al coinvolgimento dei privati. Gli uffici statistici, ancorché funzionalmente ricondotti a unità dal SISTAN e dalla regia dell'Istituto, operano in regime di autonomia, soprattutto per quanto attiene alla sfera di attribuzioni proprie degli enti cui afferiscono».

¹⁸ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit. p. 420-421.

glier soddisfacimento degli interessi nazionali. [...] La statistica ufficiale è dunque finalizzata al governo della cosa pubblica, al quale contribuisce in termini di supporto informativo, di guida all'azione amministrativa, di leva per l'attuazione delle politiche».

Sul tema si è espressa anche Paola Baldi¹⁹ che, nel suo contributo in occasione della settima conferenza nazionale di statistica del 2004, offre una ulteriore definizione emblematica della statistica ufficiale affermando in premessa che «la statistica ufficiale ha il compito di produrre le informazioni statistiche necessarie per assicurare alla collettività la conoscenza dello stato del Paese e delle sue istituzioni, per supportare i processi decisionali dei soggetti pubblici e privati e le scelte di governo delle amministrazioni pubbliche secondo le loro competenze istituzionali, per consentire ai cittadini il controllo diffuso degli effetti delle politiche e dell'attività delle amministrazioni»²⁰.

2. La ridefinizione del ruolo dell'Istat.

Il decreto rafforza e ridefinisce il ruolo dell'Istat come ente di coordinamento e guida del Sistan, dotandolo di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e tecnica. L'Istat diventa ente di coordinamento del Sistema, con compiti di indirizzo metodologico, di programmazione e di garanzia della qualità dei dati. Il ruolo tecnico affidato all'Istat è ben rimarcato sempre nelle parole di Lazzaro, «l'Istituto può esercitare compiti d'indirizzo e di coordinamento meramente "tecnici", con il precipuo scopo di unificare o di rendere omogenee le metodologie»²¹.

3. l'introduzione del Programma Statistico Nazionale (PSN).

La norma introduce il Programma Statistico Nazionale, un documento triennale approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che definisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico²². In precedenza, mancava un

¹⁹ CISIS – Centro interregionale per il Sistema Informatico e il Sistema Statistico

²⁰ P. BALDI, *Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione statistica ufficiale*, in *Statistica ufficiale. Bene pubblico*, Atti della settima Conferenza nazionale di statistica, Roma 2004

²¹ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit., p. 429

²² G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p. 1115-1116. «Il dato più innovativo è l'introduzione – quale principale strumento di governo dell'attività statistica – del programma statistico nazionale che

unico piano di riferimento e presumibilmente le rilevazioni erano decise caso per caso in assenza di un percorso programmatico.

4. Il principio di obbligatorietà e riservatezza dei dati statistici.

Il decreto chiarisce che le rilevazioni comprese nel Programma Statistico Nazionale sono obbligatorie per i soggetti tenuti a fornire dati e rafforza il principio del segreto statistico, che sancisce il fatto che i dati raccolti non possono essere usati per scopi diversi da quelli statistici.

Stabilisce l'obbligo di risposta per alcune rilevazioni statistiche ufficiali, tutelando la riservatezza dei dati personali raccolti a fini statistici. Nello stesso decreto del Presidente della Repubblica di approvazione del Programma Statistico Nazionale è presente, infatti, anche l'elenco delle rilevazioni per le quali sussiste l'obbligo di risposta per i soggetti privati e definisce i criteri secondo i quali la mancata risposta comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria.

5. L'istituzione della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica (Cogis) e del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) ²³.

stabilisce le “rilevazioni di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale, ed i relativi obiettivi”. [...] Oltre a stabilire gli obiettivi sostanziali cui rivolgere l'attività statistica, il piano costituisce un parametro delle attività degli uffici statistici e dell'Istat. Ad esso, infatti, si fa riferimento in ordine alle attività di rilevazione, elaborazione, diffusione e archiviazione dei dati statistici da parte degli uffici, all'obbligo di fornire gli stessi al Sistema statistico nazionale e al dovere di collaborazione tra amministrazioni nell'effettuazione delle rilevazioni previste dal programma nonché riguardo alle attività dell'Istat».

²³ G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p. 1095. «Le principali novità, per quanto concerne l'assetto di governo della funzione statistica, riguardano da un lato la stessa configurazione dell'istituto, dall'altro lo sdoppiamento e l'affidamento a distinti organi del ruolo in precedenza attribuito al Consiglio superiore di statistica (o, nelle varie proposte di riforma, ad organi simili). Tale sdoppiamento si realizza affidando le funzioni più tipicamente di garanzia ad una Commissione (per la garanzia dell'informazione statistica) istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e quelle di indirizzo e coordinamento ad un apposito organo dell'Istat: il Comitato per l'indirizzo e il coordinamento dell'informazione statistica».

G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p.1106-1107. «La scelta di separare le funzioni di indirizzo da quelle di garanzia risponde ad una logica astratta molto chiara, e in sé fondata, di non immediata compatibilità tra i due ordini di funzioni, anche – e forse soprattutto – guardando alla

Il decreto istituisce – con ruoli, funzioni e composizioni nettamente separati – la Commissione quale organo indipendente con compiti di vigilanza e tutela sulla corretta applicazione delle norme statistiche e sulla qualità e imparzialità delle rilevazioni (articolo 12), e il suddetto Comitato (articolo 17) quale organo collegiale che supervisiona e coordina l'attività statistica, svolgendo funzioni direttive nei confronti degli uffici di statistica e garantendo la coerenza e l'efficienza del Sistema tramite l'emanazione di linee guida e di indirizzo per la programmazione della statistica ufficiale. Al Comitato è attribuita la funzione di delibera del Programma Statistico Nazionale.

6. Il coordinamento con le statistiche europee e internazionali.

La normativa stabilisce che la Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica vigili anche sulla conformità dell'informazione statistica prodotta dal Sistan a regolamenti, direttive e raccomandazioni di organismi internazionali e comunitari (articolo 12) e che l'Istat provveda ai rapporti con enti ed uffici internazionali che si occupano di informazione statistica (articolo 15).

Ancora una volta le parole di Francesco Maria Lazzaro ci vengono incontro per delineare il profilo del ruolo dell'Istat in ambito internazionale: «l'Istituto ha assunto la fisionomia di autorità responsabile della produzione statistica per l'Italia. Alle autorità nazionali e ad Eurostat sono affidate le statistiche comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà e in base a norme uniformi e a metodi armonizzati»²⁴.

Perché il decreto legislativo 322 del 1989 ha introdotto una riforma?

L'atto normativo in questione ha trasformato radicalmente l'organizzazione della statistica pubblica in Italia, ponendo le basi per un sistema più trasparente, coordinato e scientificamente valido. Il decreto rappresenta una pietra miliare del percorso storico della statistica pubblica. Le

necessità di connessione tra profili strutturali e funzionali. Infatti, la funzione di garanzia chiede equidistanza dagli interessi in gioco, e quindi indipendenza dei soggetti che sono chiamati ad esercitarla, mentre quella di indirizzo e coordinamento, riferita ad un sistema pluralistico e complesso, implica il coinvolgimento delle parti interessate: ciò che frequentemente si realizza associando le stesse all'organo preposto all'indirizzo».

²⁴ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit. p. 428

ragioni che lo profilano come un profondo atto di riforma sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- ha creato un sistema nazionale integrato favorendo il coordinamento tra enti pubblici a vantaggio della qualità delle statistiche, come espresso in modo esemplare da Maria Paola Guerra ²⁵;
- ha formalizzato l'autonomia dell'Istat svincolandolo dal controllo governativo e assicurandone l'indipendenza scientifica ²⁶;
- ha introdotto l'obbligo di risposta per alcune rilevazioni, a garanzia di una migliore completezza e maggiore rappresentatività;
- ha strutturato la programmazione statistica come attività istituzionale pianificata.

²⁵ M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, cit., p. 1030-1031. «Considerata la nozione empirica di sistema quale “insieme ordinato e potenzialmente autoregolantesi di molti centri che svolgono funzioni integrate nello stesso campo, la qualificazione del legislatore all'ordinamento complessivo della funzione risulta sottolineare, nel medesimo tempo e in modo efficace, il carattere dell'interdipendenza funzionale dei diversi centri componenti e l'esistenza di criteri ordinativi dei loro rapporti e del loro operare propri dell'organizzazione da essi formata. [...] Il fine perseguito, in coerenza con il criterio direttivo dell'interconnessione di tutte le fonti statistiche pubbliche dettato dalla legge di delega, è individuabile dunque dall'integrazione funzionale delle diverse amministrazioni produttrici di informazione statistica, ovvero nella creazione di un servizio nazionale, tecnicamente qualificato, sottratto alle contrapposizioni di competenza tra centro e periferia in precedenza emerse nella materia»

²⁶ G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p. 1101-1102. «A fonte del riferimento dell'area esecutiva del servizio statistico si pone il problema di garantire l'autonomia dello stesso, e in particolare dell'Istat, che del sistema è il perno. All'autonomia dell'ufficio centrale, che costituisce condizione essenziale dell'imparzialità e della neutralità dell'attività statistica, il legislatore delegante aveva dedicato un'indicazione piuttosto generica, prescrivendo che venisse “garantita l'autonomia dell'Istat in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie”. Essenziale, di rimando è la disciplina del legislatore delegato: essa definisce l'assetto degli organi e le funzioni, [...] rimettendo alla normazione interna – nel segno di una decisa delegificazione – sia la conformazione organizzativa dell'ente che la disciplina dell'attività. A configurare, nel disegno del decreto 322, l'autonomia dell'Istat concorrono – oltre a quello appena indicato – vari elementi, quali la personalità giuridica, l'esistenza della Commissione di garanzia, il rapporto di vigilanza (e non più di dipendenza) rispetto alla Presidenza del Consiglio, la gestione fondata su un bilancio pluriennale, che dovrebbe assicurare certezza di finanziamento e autonomia di funzionamento»

Nonostante l'indiscusso valore innovativo della riforma, il decreto ha prodotto anche qualche effetto inatteso.

È infatti opportuno osservare che, soprattutto nei primi anni dell'introduzione del nuovo sistema, la maggiore complessità procedurale ha reso, in taluni casi, la "macchina Sistan" poco flessibile con ripercussioni in termini di tempi di approvazione del PSN e dei progetti statistici. L'iter di approvazione e formalizzazione del Programma, infatti, sebbene a garanzia della qualità delle statistiche ufficiali, si sviluppa in un procedimento articolato complesso che prevede il coinvolgimento di diversi organismi²⁷.

²⁷ <https://www.sistan.it>. I contenuti del Programma sono definiti dai Circoli di qualità. Viene quindi predisposto dall'Istat e presentato al Comstat, che lo approva. Dopo la deliberazione del Comstat inizia l'iter di formalizzazione esterno all'Istituto: il Psn è sottoposto ai pareri della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica e della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali (di cui agli artt. 8-9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281). È approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Cipess e sentito il Garante per la protezione dei dati personali (art. 13 e art. 6-bis, comma 1-bis, del d.lgs. n. 322 del 1989).

Con lo stesso decreto è, altresì, approvato l'elenco delle rilevazioni comprese nel Programma stesso rispetto alle quali sussiste l'obbligo di risposta per i soggetti privati e sono definiti i criteri utilizzati per individuare le unità statistiche per le quali la mancata risposta comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa (art. 13, comma 3-ter del d.lgs. n. 322 del 1989).

Di opinione completamente diversa sul tema del procedimento di formazione del Programma, è stata Giovanna Endrici nel suo saggio *Riorganizzazione della statistica pubblica* più volte citato. L'autrice, infatti, afferma che «A fronte di un'impostazione che pone chiaramente il Programma come un momento dell'indirizzo, sta però un atto dai contorni non del tutto definiti [...]. Il procedimento concernente la formazione del programma – che ha durata triennale e viene tenuto aggiornato secondo le stesse procedure previste per l'approvazione – è fortemente incentrato sull'Istat. [...] Si stabilisce, infatti, che esso è predisposto dall'Istat e su proposta del Presidente deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento; si dispone ancora la sottoposizione al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (presumibilmente dopo l'approvazione del Comitato) e quindi all'approvazione delle autorità di Governo (in base all'art. 13 è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CIPE).

[...] A confronto di altre minuziose procedimentalizzazioni dell'attività programmatica e, con riguardo alla statistica, di quella delineata dal progetto governativo dell'art. 85, questa disciplina appare assai laconica, e incentrata sulla fase conclusiva del procedimento, nella quale si bilancia l'ampio potere decisionale con-

Al contempo, è altrettanto opportuno riconoscere che l'Istat, nel corso delle ultime tornate triennali di programmazione, ha avviato procedure che si sono tradotte in campagne informative alla rete Sistan per diffondere indicazioni operative e metodologiche volte a ottimizzare alcuni passi dell'iter di programmazione. Le indicazioni sono state divulgate agli organi del Sistan soprattutto tramite incontri annuali propedeutici all'avvio della programmazione, ma anche attraverso note metodologiche inviate via e-mail.

3. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nel Sistan

Un'analisi delle interconnessioni tra la Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) e l'Istat non può prescindere dall'atto normativo fondamentale che disciplina l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La legge 400 del 1988, nell'organizzare la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, le attribuisce compiti di natura conoscitiva. Tra questi la predisposizione delle basi informative e progettuali necessarie per aggiornare il programma di governo; la definizione di un quadro sullo stato di attuazione del programma stesso; la raccolta e il confronto di dati relativi all'andamento della spesa pubblica, della finanza statale e dell'economia nazionale; la raccolta di informazioni e lo sviluppo di analisi sugli effetti delle politiche europee sull'Italia.

Tutte queste attività supportano il Presidente del Consiglio nello svolgimento delle sue funzioni, anche attraverso la collaborazione con l'Istat, l'uso dei sistemi informativi e il contributo di ricerca delle altre amministrazioni e di enti pubblici.

Scendendo nel dettaglio della normativa in questione, la legge n. 400 del 1988, tra i compiti attribuiti al Segretariato generale, prevede all'articolo 19 la necessità di:

ferito all'istituto con il parere della Commissione di garanzia – organo a legittimazione tecnica – e con una fase approvativa i massimi livelli politici. Certamente in questa scelta si possono riconoscere condivisibili intenti di semplificazione: alcune procedure programmatiche predisposte in passato si sono rivelate così complesse e defatiganti da spostare l'attenzione dai contenuti alle procedure. L'eccesso di semplificazione, tuttavia, rischia di fare del piano un atto esclusivamente dell'Istat, scarsamente espressivo del pluralismo istituzionale che nel Sistema statistico dovrebbe essere rappresentato».

- assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'Istat;
- curare la raccolta comparativa dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia nazionale, ai fini di valutazioni tecniche sulla coerenza economico-finanziaria dell'attività di Governo, avvalendosi dell'Istat nonché dei sistemi informativi e dell'apporto di ricerca delle altre amministrazioni e di organismi pubblici.

Lo stesso atto normativo, all'articolo 24 dispone la delega al Governo per la riforma degli enti pubblici di informazione statistica. In particolare, la norma stabilisce che:

«il Governo è delegato ad emanare [...] norme aventi valore di legge ordinaria per la riforma degli enti e degli organismi pubblici di informazione statistica in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) che sia attuato il sistematico collegamento e l'interconnessione di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale;
- b) che sia istituito un Ufficio di statistica presso ogni amministrazione centrale dello Stato, incluse le aziende autonome, e che gli uffici così istituiti siano posti alle dipendenze funzionali dell'Istat;
- c) che siano attribuiti all'Istat i compiti di indirizzo e coordinamento;
- d) che sia garantito il principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, nella elaborazione e nella diffusione dei dati;
- e) che sia garantito l'accesso diretto da parte del Parlamento, delle regioni, di enti pubblici, di organi dello Stato, di persone giuridiche, di associazioni e singoli cittadini ai dati elaborati con i limiti espressamente previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona;
- f) che sia informato annualmente il Parlamento sull'attività dell'Istat, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici da parte della pubblica amministrazione;
- g) che sia garantita l'autonomia dell'Istat in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie».

Nel recepire i principi disposti dalla legge n. 400 del 1988²⁸, il decreto legislativo 322 del 1989, stabilisce che:

«Gli Uffici di statistica attuano l'interconnessione ed il collegamento dei sistemi informativi dell'amministrazione di appartenenza con il Sistema statistico nazionale. Per attuare il collegamento tra il sistema informativo dell'anagrafe tributaria ed il Sistema statistico nazionale, la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove [...] specifiche intese tra il Ministero delle finanze e l'Istituto nazionale di statistica anche al fine di assicurare il pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale» (articolo 6, comma 2).

Inoltre, come visto in precedenza, presso la Presidenza del Consiglio è istituita la Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica. Il decreto prevede che «alle funzioni di segreteria della Commissione provvede il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che istituisce, a questo fine, un'apposita segreteria». (articolo 12, comma 6).

Attualmente, (Decreto del Segretario generale del 12 dicembre 2024)²⁹, presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la segreteria tecnica che cura le attività di supporto giuridico e amministrativo alla Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica nello svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo 322 del 1989.

Proseguendo nell'analisi del testo normativo, all'articolo 19 il decreto dispone che la Presidenza del Consiglio dei ministri nomini, con durata triennale, il collegio dei revisori dei conti, organismo di controllo interno con lo scopo di garantire la regolarità della gestione contabile, ammini-

²⁸ M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, cit., p. 1024-1025. «I principi e i criteri direttivi che accompagnano la delega legislativa al governo per la riorganizzazione della statistica pubblica (art. 24 della l. 400/1988) sono formulati tenendo conto delle esigenze e degli indirizzi maturati nella fase più recente della progettazione e del dibattito su tale riforma. La loro elaborazione prese a riferimento, in particolare, il progetto di riassetto organico della politica pubblica in corso di predisposizione in sede governativa. L'innesto fu favorito dalla necessità, fatta valere anche in altri punti della legge 400 [...] del potenziamento dell'apparato conoscitivo del governo. La natura tecnica della materia, d'altro lato, faceva ritenere opportuno il ricorso ad una legge di delegazione».

²⁹ Decreto pubblicato su <https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-com-statistica/9274>.

strativa e finanziaria e visioni il bilancio preventivo annuale della gestione finanziaria dell'Istituto (articolo 23).

Dal confronto della disciplina di entrambi gli atti emergono i tratti connettivi che collegano l'attività di Governo all'Istat e al Sistema Statistico Nazionale in generale.

A tale proposito, possiamo concludere la rassegna normativa citando le parole di Giovanna Endrici «[è] decisamente più ampio il ventaglio di competenze della Presidenza del Consiglio, alcune delle quali sono riconducibili a quelle proprie di un'autorità di vigilanza (poteri di nomina rispetto agli organi dell'Istat e approvazione delle principali delibere del Consiglio dell'istituto), altre piuttosto derivanti del fatto che non è solo l'Istat, ma il sistema statistico in quanto tale ad essere ancorato alla Presidenza del Consiglio»³⁰.

4. La nascita dell'Ufficio di statistica della Presidenza del Consiglio dei ministri: reclutamenti e prime attività

L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri presenta delle caratteristiche comunemente definite "a geometria variabile" per via della natura peculiare della stessa amministrazione, all'interno della quale – per necessità istituzionali – vengono costantemente istituite o soppresse determinate strutture. Tuttavia, anche all'interno di tale variabilità è facile ravvisare un certo ordine organizzativo che si presta anche ad operazioni di schematizzazione.

La Presidenza infatti, in linee generali, è composta da Uffici di diretta collaborazione strettamente collegate alle autorità politiche (Presidente e Vicepresidenti, Ministri senza portafoglio e Sottosegretari di stato); Strutture generali che svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento relativamente a specifiche aree politico-istituzionali³¹; Strutture generali di supporto per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale nonché per il supporto tecnico-gestionale³²; Strutture di missione; Organismi collegiali; Commissari straordinari e Rappresentanze di governo.

³⁰ G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, cit., p. 1102.

³¹ Articolo 2, comma 2, DPCM 1° ottobre 2012.

³² Articolo 2, comma 3, DPCM 1° ottobre 2012.

Fanno parte del Segretariato generale, fulcro amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, tutte le strutture non affidate alla responsabilità di Ministri o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari. Al Segretario generale, che sovrintende all'organizzazione e alla gestione amministrativa del Segretariato generale, sono affidate anche funzioni di approvvigionamento delle risorse umane della Presidenza.

In questo panorama variegato l'Ufficio di statistica della Presidenza è sempre stato collocato all'interno del Segretariato generale e in particolare, dal momento della sua istituzione, è stato incardinato dapprima nel Dipartimento per l'informatica e la Statistica e successivamente, a seguito delle numerose riorganizzazioni che si sono avvicendate, all'interno del Dipartimento del personale. Come si vedrà più diffusamente nel paragrafo successivo, l'Ufficio di statistica ha avuto diverse collocazioni organizzative che in taluni casi lo hanno elevato a rango di Ufficio di livello dirigenziale generale e in altri a livello di Servizio incardinato in un Dipartimento o di staff al capo struttura.

Queste trasformazioni che hanno interessato l'Ufficio di statistica della Presidenza – come esposto con maggiore precisione nel prosieguo del saggio – sembrano quasi riprodurre “in formato ridotto” i decorsi e le vicissitudini storiche che hanno subito le direzioni di statistica nel corso dei secoli passati, alternandosi tra situazioni di alto lustro ed eccellenza a situazioni più deboli che sembravano oscurarne le attività. Tale curiosa coincidenza, a pura opinione della scrivente, forse non è nemmeno semplicemente tale. Forse è proprio la “legge” dei corsi e ricorsi storici a farci immaginare una fisiologia dietro certe trasformazioni che si possono presentare sia a livello di “macro” che di “micro” organizzazioni.

Il reclutamento di personale statistico qualificato per l'Ufficio di statistica della Presidenza è iniziato con il concorso unico del 1996, concluso due anni più tardi.

Nella Gazzetta Ufficiale del 15 marzo 1996, infatti, sono stati pubblicati i bandi di concorso che prevedevano il reclutamento di quaranta posti di funzionario statistico (ottava qualifica funzionale) e trenta di collaboratore statistico (settima qualifica funzionale). I contingenti richiesti per far fronte alle esigenze delle amministrazioni pubbliche richiedenti, considerando che i requisiti di ammissione si limitavano esclusivamente a particolari figure professionali, erano decisamente elevati.

I bandi prevedevano che le amministrazioni che avevano manifestato l'esigenza del reclutamento di tali professionalità, dovevano avanzare richiesta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, del numero di unità di personale relative ai posti da coprire distinti per sede di destinazione. Lo stesso Dipartimento della funzione pubblica avrebbe poi assegnato alle singole amministrazioni il personale utilmente collocato in graduatoria.

All'esito del concorso sono state attribuite all'Ufficio di statistica della Presidenza (denominato in seguito anche Ufficio Sistan) professionalità specifiche in aggiunta a quelle amministrative, già operanti precedentemente nella struttura.

Giova evidenziare, a tale proposito, che da decenni (la prima traccia risale al 2000) l'Istat conduce un'indagine, presente nel Programma Statistico Nazionale, che rileva elementi identificativi, risorse ed attività degli Uffici di statistica del Sistema. La ricerca, evoluta negli anni, dedica una specifica sezione alla composizione delle risorse umane degli uffici di statistica, con un particolare *focus* sui titoli di studio (se di carattere statistico o meno) posseduti dal personale³³.

Dotato di funzionari statistici a partire dall'ottobre 1998, l'Ufficio Sistan della Presidenza svolgeva, tra le sue prime attività, prevalentemente quelle legate agli adempimenti di interconnessione con il Sistema Statistico Nazionale. La programmazione triennale della statistica ufficiale, soprattutto in questa fase iniziale, non poteva prescindere da riunioni con i Dipartimenti e in genere le strutture coinvolte nel Programma Statistico Nazionale. Queste occasioni di incontro, volte alla messa a punto dei lavori da inserire nella programmazione, hanno necessariamente dato un primo impulso alla veicolazione della conoscenza dell'Ufficio di statistica all'interno dell'amministrazione.

Un'altra attività che ha visto impegnato l'Ufficio Sistan sin dai suoi albori è stata la rilevazione censuaria della Relazione allegata al Conto annuale³⁴. La rilevazione, nelle sue edizioni iniziali, prevedeva una fase preparatoria piuttosto complessa poiché – in assenza di una piattaforma on line (adottata a partire solo dai primi anni 2000) sulla quale gestire

³³ Sugli elementi identificativi, risorse e attività degli uffici di statistica del Sistan, si confronti Francesco De Stefanis nel suo saggio all'interno del volume.

³⁴ Cfr. paragrafo 7 *L'Ufficio di statistica della Presidenza: interconnessione con il Sistema, attività statistica interna e in ambito Sistan*.

le operazioni di raccolta dei dati – l’indagine prevedeva una riunione plenaria con i dirigenti e/o referenti delle varie strutture che venivano istruiti sulle modalità della rilevazione e sui criteri da seguire. Ai referenti veniva infine consegnato, brevi manu, un *floppy disk* personalizzato per la conduzione della rilevazione. Al termine della procedura – ottenuti e assemblati i dati da parte di tutte le strutture partecipanti – l’Ufficio Sistan redigeva un report ad uso interno ma di particolare utilità che indicava la prevalenza e la natura (strumentale o istituzionale) delle attività svolte dall’amministrazione, distintamente per il settore delle Autorità politiche, del Segretariato generale, dei Dipartimenti affidati ai Ministri senza portafoglio, dei Comitati e Commissioni e delle altre strutture della Presidenza.

Sempre nei primi anni della sua attività, il personale dell’Ufficio Sistan è stato anche coinvolto in altre indagini estemporanee a carattere statistico come la *Rilevazione anagrafica dei dipendenti nel 1999*, dalla quale è stata tratta anche un’omonima pubblicazione a cura del Dipartimento per gli affari generali e del personale. L’indagine rispondeva alla necessità di conoscenza delle caratteristiche del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri soprattutto per consentire analisi e valutazioni basate su dati oggettivi volte a favorire la crescita e la soddisfazione professionale.

5. Le riorganizzazioni amministrative

Le dinamiche riorganizzative della Presidenza del Consiglio dei ministri, come già accennato, seguono un percorso a “geometria variabile” in virtù dell’evoluzione delle competenze attribuite all’amministrazione che implicano spesso l’istituzione di nuove strutture o la modifica di quelle esistenti. In tale contesto anche i Dipartimenti, nei quali è stato incardinato l’Ufficio Sistan, hanno subito nel corso degli anni evidenti riorganizzazioni che – indicate di seguito in maniera schematica – riportano l’evoluzione nel corso degli anni delle strutture all’interno delle quali è stato incardinato l’Ufficio di statistica della Presidenza, con inevitabili ripercussioni in termini di attività. L’allocazione dell’Ufficio Sistan all’interno di una struttura organizzativa che non si occupa esclusivamente di statistica ma assorbe anche altre funzioni, spesso di carattere amministrativo, inevitabilmente “contamina” l’attività di tipo statistico. Non si tratta infatti di situazioni “impermeabili” nelle quali le attività sono

strettamente suddivise tra i settori di cui si compone la struttura “accogliente”. Spesso, infatti, l'Ufficio di statistica si è dovuto occupare anche di attività di tipo puramente amministrativo (perché affidate alla struttura nella quale si incardinava l'Ufficio stesso) che con la materia statistica avevano poco in comune.

Nel periodo 1997-1999 (governi Prodi-D'Alema)³⁵, all'interno del Dipartimento per l'informatica e la statistica era incardinato l'Ufficio statistico di coordinamento, di livello dirigenziale generale, articolato in due Servizi con competenze in materia di coordinamento e comunicazione di dati statistici e applicazioni statistiche e interconnessioni al sistema nazionale.

Da settembre 1999 a maggio 2001 (governi D'Alema e Amato)³⁶ l'Ufficio di statistica trova allocazione all'interno dell'Ufficio (sempre di livello dirigenziale generale) per l'Informatica, la Telematica e la Statistica.

È a partire da giugno 2001 a maggio 2006 (governi Berlusconi II e III)³⁷ che l'Ufficio di statistica viene trasferito all'interno del “Dipartimento Affari Generali e del Personale” e incardinato nel Servizio attività generali dell'Ufficio degli affari generali. L'Ufficio di statistica diventa così una unità all'interno del suddetto Servizio la cui denominazione non rimanda affatto alla funzione statistica. In base a quanto previsto dall'art. 1 della Direttiva Comstat n. 1 del 15 ottobre 1991, tuttavia, nel caso in cui ad un ufficio – per particolari esigenze organizzative o amministrative – siano attribuite più funzioni oltre a quelle strettamente statistiche, queste ultime devono avere carattere preminente. Inoltre, la suddetta Direttiva

³⁵ Governo Prodi - Governo D'Alema (1997 - agosto 1999) <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%201997/www.governo.it/presidenza/segretariato.html>.

³⁶ Governo D'Alema - Governo D'Alema II (settembre 1999 - marzo 2000) <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/settembre%201999/www.governo.it/index.html>.

Governo D'Alema II - Governo Amato II (marzo 2000 - ottobre 2000) <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre%202000/www.governo.it/its/index.htm>.

Governo Amato II (ottobre 2000 - maggio 2001) https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/giugno%202001/www.governo.it/sez_presidenza/index.html.

³⁷ Governo Berlusconi II e III (giugno 2001 - maggio 2006) https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202002/www.governo.it/sez_presidenza/personale/aagg/index.html

dispone che «nella denominazione dell'ufficio dovrà farsi espressa menzione della funzione statistica» caratteristica che nella nomenclatura della struttura organizzativa del periodo in esame era stata appunto omessa.

Dal 2006 al 2008 (governo Prodi II)³⁸ il Dipartimento che “ospita” l'Ufficio di statistica assorbe anche competenze tecnico-informatiche e cambia nome in Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici. L'Ufficio di statistica resta incardinato all'interno di un Servizio di livello non dirigenziale e nel nome dell'unità organizzativa torna ad essere presente il termine “statistica”³⁹.

Nei tre anni successivi, da maggio 2008 a novembre 2011 (governo Berlusconi IV)⁴⁰, la nuova riorganizzazione divide le competenze del Dipartimento affidando quelle informatiche ad una nuova struttura di livello dirigenziale generale. L'Ufficio di statistica resta incardinato nel Dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane mantenendo la stessa denominazione e posizione gerarchica.

Dal 2011 al 2014 (governi Monti e Letta)⁴¹ il Dipartimento nel quale è incardinato l'Ufficio di statistica torna ad assorbire le competenze informatiche e strumentali. L'Unità statistica opera all'interno di un Ufficio di livello dirigenziale generale che conserva nella sua denominazione il termine “statistica”.

³⁸ Governo Prodi II (maggio 2006 - maggio 2008) <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/maggio%202008/www.governo.it/Presidenza/DRUS/index.html>.

³⁹ All'interno del Dipartimento per le risorse umane e strumentali, nell'ambito dell'Ufficio affari generali e formazione, si colloca, infatti, il Servizio affari generali, programmazione statistica e controllo di gestione dipartimentale

⁴⁰ Governo Berlusconi IV (maggio 2008 - novembre 2011) https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/novembre%202011/www.governo.it/Presidenza/strutture_funzioni.html.

⁴¹ Governo Monti (novembre 2011 - aprile 2013) https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/aprile%202013/www.governo.it/trasparenza_valutazione_merito/organizzazione/organigramma/dipru.html

https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/aprile%202013/www.governo.it/Presidenza/ufficio_statistica/index.html

Governo Letta (aprile 2013 - febbraio 2014)

<https://sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202014/www.governoletta.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DIPRUS.html>

Dal 2014, con il governo Renzi, l'Ufficio di statistica resta in capo al Dipartimento per il personale in posizione di staff al vertice della struttura⁴². Questa posizione, nonostante qualche variazione organizzativa dipartimentale, resta attiva sino alla seconda metà del 2025.

6. L'impatto del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e le collaborazioni con altre strutture della Presidenza

Il decreto legislativo n. 286 del 1999 *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* ha rappresentato uno snodo fondamentale nella modernizzazione della pubblica amministrazione italiana e si è inserito in coda ad un processo di riforma della Pubblica Amministrazione (PA) che ha tracciato il passaggio dall'idea di una "PA delle regole" a quella di una "PA dei risultati".

Il decreto in questione, che introduce un sistema integrato e strutturato di controlli interni (di legittimità, gestione, dirigenza e direzione

⁴² Governo Renzi (febbraio 2014 - dicembre 2016)

<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202016/www.governo.it/index.html>

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_per.html

Governo Gentiloni (dicembre 2016 – maggio 2018)

https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/xvii_gentiloni.html?page=1

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_per.html

Governo Conte I e II (giugno 2018 - febbraio 2021)

https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/xviii_cont_e_1.html?page=1

https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/xviii_cont_e_2.html?page=1

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_per.html

Governo Draghi (febbraio 2021 - ottobre 2022)

https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/xviii_draghi.html?page=1

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_per.html

Governo Meloni (da ottobre 2022)

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_per.html

strategica) all'articolo 9 presenta gli strumenti (sistemi informativi) di cui deve avvalersi il sistema dei controlli.

In particolare, la norma parla di un sistema informativo-statistico, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario. Aggiunge poi che «la struttura del sistema informativo-statistico è basata su una banca dati delle informazioni rilevanti ai fini del controllo, ivi comprese quelle di cui agli articoli 63 e 64 del decreto n. 29, e sulla predisposizione periodica di una serie di prospetti numerici e grafici (sintesi statistiche) di corredo alle analisi periodiche elaborate dalle singole amministrazioni».

Un'ultima premessa normativa, sempre relativa al decreto in parola, riguarda l'ex articolo 7 (abrogato dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315) che prevedeva il coordinamento, in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, da parte di un Comitato tecnico scientifico e l'istituzione di un apposito Osservatorio a supporto delle attività di coordinamento.

Tali citazioni normative risultano determinanti per anticipare quanto il decreto legislativo n. 286 del 1999 abbia successivamente coinvolto l'attività degli Uffici di statistica e in particolare quello della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una prima riflessione merita la costituzione del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e il relativo osservatorio che, per lo svolgimento delle proprie attività fino al primo rapporto sui controlli interni nei ministeri (edito a maggio 2001), ha richiesto il supporto dell'Ufficio di statistica.

Il coinvolgimento, seppur limitato, delle professionalità statistiche nell'attività dell'Osservatorio a supporto dei compiti affidati al Comitato è stato motivato proprio dalla necessità di avviare un'indagine conoscitiva, tramite la somministrazione di questionari per la raccolta e la successiva analisi dei dati, per fare il punto, muovendo dalla disciplina introdotta dal decreto legislativo 286 del 1999 sullo stato dei sistemi di controllo interno nelle varie amministrazioni.

A seguito di questa prima esperienza, si sono presentate ulteriori opportunità di collaborazioni con altre strutture della Presidenza nel corso del primo decennio degli anni 2000. L'impulso all'avvio della "macchina statistica", previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 322 del 1989

nonché dagli articoli 1 e 3 della Direttiva Comstat n. 1 del 15 ottobre 1991, era ormai decollato.

In particolare, giova ricordare la collaborazione *ad hoc* con l'Ufficio per Roma capitale e grandi eventi per il supporto statistico finalizzato alla revisione e al collaudo del questionario per la Rilevazione delle sedi delle istituzioni pubbliche nel territorio del Comune di Roma.

Nel 2008 l'allora Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive ha coinvolto l'Ufficio di statistica in una *task force* finalizzata all'analisi statistico-gestionale delle attività svolte dall'Agenzia Nazionale per i giovani.

Sempre il suddetto Dipartimento, nel 2009 ha richiesto una ulteriore collaborazione finalizzata a rappresentare i progetti partecipanti al concorso "Giovani idee cambiano l'Italia". Da queste attività è stata originata la pubblicazione del volume omonimo del concorso, corredata dai report statistici elaborati.

Nello stesso anno il Dipartimento per la protezione civile, per le attività di pubblicazione, elaborazione e gestione dei questionari per le consultazioni *on-line* in occasione del vertice G8, ha affidato all'Ufficio Sistan la relazione finale sui risultati statistici dell'indagine

Il primo decennio degli anni 2000 si è quindi rivelato particolarmente fertile e proficuo per l'Ufficio di statistica della Presidenza che, oltre a svolgere le attività ordinarie sia in ambito Sistan sia in ambito di statistiche interne, veniva coinvolto da altre strutture dell'Amministrazione in attività estemporanee di collaborazione.

Inoltre, sempre nei primi anni 2000, muovendo dalla disciplina introdotta dal decreto legislativo 286 del 1999, l'Ufficio di statistica è stato incaricato allo svolgimento di tutte le attività relative al controllo di gestione dipartimentale e all'analisi dei relativi dati di contabilità analitica di cui si parlerà più diffusamente nel paragrafo successivo.

7. L'Ufficio di statistica della Presidenza: interconnessione con il Sistema, attività statistica interna e in ambito Sistan

Come più volte richiamato in precedenza, sia il decreto legislativo 322 del 1989 sia la Direttiva Comstat n. 1 del 15 ottobre 1991 attribuiscono agli Uffici di statistica attività riconducibili agli adempimenti di interconnessione al Sistan e attività statistiche interna all'amministrazione di riferimento.

Su tale argomento, Maria Paola Guerra si è espressa in modo esauriente affermando che «i compiti fondamentali degli uffici di statistica attengono innanzitutto all'esecuzione delle determinazioni del Programma statistico nazionale, tramite attività di rilevazione, elaborazione, diffusione ed archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione in cui sono inseriti; i medesimi dati vanno dagli uffici trasmessi, anche in forma individuale ma non nominativa, al Sistema statistico nazionale, secondo le previsioni del programma statistico nazionale, per le successive elaborazioni. Compete inoltre agli uffici dare impulso allo sviluppo e alla riorganizzazione degli apparati conoscitivi dell'amministrazione di appartenenza – che continua a svolgere una propria attività di rilevazione ed elaborazione di dati in connessione con i propri compiti istituzionali – in funzione del loro utilizzo a fini di informazione statistica, e promuovere l'interconnessione ed il collegamento del sistema informativo dell'amministrazione stessa con il Sistema statistico nazionale. Entrambi i compiti rivestono notevole rilevanza per la qualità del servizio pubblico fornito con l'apparato statistico, sia da punto di vista di integrazione delle fonti dei dati, sia da l punto di vista della loro affidabilità e tempestività, sia, infine, sul piano della predisposizione di una base informativa per un'idonea strutturazione di indagini campionarie per una corretta esecuzione di rilevazioni periodiche»⁴³.

Partendo da tali premesse, per esplicitare in tal senso i compiti affidati all'Ufficio di statistica della Presidenza, è opportuno esporre una panoramica sintetica ma esaustiva delle attività svolte in riferimento a questi due settori.

In ambito Sistan, le principali attività istituzionali che vedono impegnato l'Ufficio di statistica si svolgono con una certa sistematicità e periodicità. L'interconnessione al sistema e la relativa programmazione statistica, prevede infatti, in ordine cronologico:

1. l'avvio dell'aggiornamento della programmazione annuale per un dato triennio con la calendarizzazione e la partecipazione ai Circoli di qualità, riunioni tematiche che consentono alla rete Sistan di discutere i lavori già presenti nel Programma Statistico Na-

⁴³ M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, cit. p. 1035-1036.

- zionale (PSN), confermandoli, modificandoli o razionalizzandoli per evitare la presenza di lacune o ridondanze informative ⁴⁴.
2. La stesura del Piano di attuazione (PdA) e dello Stato di attuazione (SdA) dei lavori da presenti nel Programma statistico Nazionale. Entrambi gli elaborati, uno programmatico e uno di consuntivazione, in origine erano redatti in forma documentale e trasmessi all'Istat rispettivamente a fine e a inizio anno. Successivamente le informazioni contenute nel PdA e nel SdA sono state semplificate e strutturate e la loro trasmissione avviene ormai da tempo per via telematica.
 3. La fase di maggiore complessità nella programmazione statistica, si riscontra soprattutto nella compilazione delle schede del PSN, ovvero di documenti formali (precedentemente cartacei ma ormai da anni compilabili via web) che definiscono nel dettaglio tutte caratteristiche dei lavori di cui sono titolari vare Strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri e che sono presenti nel Programma statistico Nazionale. Ad oggi, la programmazione statistica del triennio 2026-2028 – aggiornamento 2026, prevede nel PSN i seguenti lavori:

⁴⁴ Lo Statuto dei Circoli di Qualità (CdQ) prevede l'istituzione di gruppi di lavoro di cui si avvale l'Istat al fine di sostenere la pianificazione e il monitoraggio della produzione statistica ufficiale di interesse pubblico. I CdQ hanno il compito di analizzare la domanda e l'offerta di informazione statistica per il Programma statistico nazionale.

A tale proposito occorre ricordare Alberto Zuliani che, tre anni prima della riforma del decreto 322, nel suo saggio del 1986 *L'informazione statistica: uno strumento indispensabile per decidere* (pubblicato negli «Annali di statistica», Serie IX, vol. 7, pag. 110 e redatto in occasione del sessantesimo anniversario della fondazione dell'Istat) si poneva l'interrogativo di un'informazione statistica carente o sovrabbondante. Zuliani, infatti, nel suo scritto, dichiarava: «da tempo e da parte di molti si lamenta la carenza di informazioni statistiche a sostegno dell'attività di governo. Ciò deriva, in gran parte, dall'assenza di disegni formalizzati dei processi decisionali pubblici, cosicché la produzione di informazione statistica non ha corrisposto ad una domanda reale ma alla percezione della stessa, filtrata da parte degli stessi produttori. Ne deriva che l'offerta di informazione, tipicamente da parte di un soggetto quale l'Istat, risulta al tempo stesso carente ed eccessiva».

Ecco, l'istituzione dei Circoli di Qualità per monitorare e razionalizzare la programmazione statistica nazionale prevista dal decreto legislativo 322 del 1989, aveva proprio lo scopo di procedere a una produzione statistica senza lacune e senza ridondanze.

- › Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti a pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni (Dipartimento della funzione pubblica);
- › Le adozioni internazionali (Dipartimento per le politiche della famiglia - Segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali);
- › Rete Accelerometrica Nazionale (RAN) (Dipartimento della protezione civile);
- › Analisi del fenomeno della pedofilia e della pornografia minorile - (Dipartimento per le politiche della famiglia);
- › Indagine sul carico amministrativo per le piccole e medie imprese (Dipartimento della funzione pubblica);
- › Indagine sul carico amministrativo per i cittadini (Dipartimento della funzione pubblica);
- › Conti pubblici territoriali (Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud).

L'Ufficio di statistica sovrintende alla compilazione delle schede informative dei singoli lavori, ne valuta la congruità e la correttezza anche in collaborazione con le strutture titolari, fornisce alle strutture eventuali indirizzi metodologici divulgati da Istat, provvede, a seguito di dovuti controlli, all'inserimento dei dati nella apposita piattaforma web. Nel caso specifico della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Ufficio Sistan non interviene nella filiera di rilevazione/produzione, controllo e diffusione dei dati, ma agisce esclusivamente in termini di coordinamento e indirizzo. I lavori della Presidenza del Consiglio dei ministri, presenti nel PSN, sono di fatto curati nei contenuti da Dipartimenti titolari e l'Ufficio di statistica coordina le operazioni di programmazione, consuntivazione e impostazione metodologica nel rispetto degli standard qualitativi previsti dal Sistema.

Anche se apparentemente il ruolo dell'Ufficio di statistica della Presidenza sembrerebbe, ad un primo impatto, marginale poiché non incisivo o decisivo nei contenuti, di fatto il controllo della sussistenza di determinati standard di qualità, previsti dalla statistica ufficiale, riveste un ruolo fondamentale. L'attenzione al rispetto della normativa sui dati personali o a maggior ragione dei "dati particolari" (laddove previsti)⁴⁵; la dichia-

⁴⁵ Si ricorda a tale proposito che l'iter di formalizzazione e approvazione del PSN prevede anche il passaggio per il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

razione della periodicità nella diffusione dei dati, nonché l'indicazione dell'indirizzo *web* al quale accedere per la consultazione delle statistiche, costituiscono non solo un valore aggiunto in termini di qualità ma anche una garanzia di uniformità che va a vantaggio dei fruitori dell'informazione statistica⁴⁶.

Sempre in ambito Sistan, l'Ufficio di statistica, come previsto dalla norma (articolo 6 del decreto legislativo 322 del 1989) si occupa anche di provvedere, alla realizzazione, per la propria amministrazione, delle rilevazioni previste dal programma statistico nazionale.

Tra queste è importante ricordare, per la loro esclusività e il loro spessore statistico:

- il Conto Annuale e la Relazione allegata al Conto Annuale, rilevazioni censuarie previste dal titolo V del decreto legislativo n. 165/2001 con lo scopo rispettivamente di conoscere la consistenza del personale e le relative spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche, e descrivere la distribuzione del tempo lavorato dal personale sulle attività di competenza, con un dettaglio dell'informazione al minimo livello organizzativo);
- la Rilevazione sugli elementi identificativi, risorse e attività degli Uffici di statistica al 31 dicembre di ogni anno, riferita anche all'assetto organizzativo, ad altre risorse dell'Ufficio, alla diffusione dell'informazione statistica e alla conoscenza e utilizzo del portale del Sistan;
- la Rilevazione, di natura campionaria, dei prezzi relativi all'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni attraverso questionari su categorie merceologiche di beni e servizi rese disponibili attraverso i principali strumenti di acquisto e negoziazione;
- la Rilevazione statistica sulla ricerca e sviluppo nelle Istituzioni pubbliche per conoscere la spesa, il personale impegnato, le in-

⁴⁶ Cfr. Paola Meola nel suo saggio all'interno del volume «I sistemi nazionali hanno cercato, infatti, di rendere disponibili i dati che interessano maggiormente i cittadini, come quelli riguardanti i fenomeni demografici, economici, sociali e ambientali, aumentando la quantità di informazioni prodotta e facilitando l'accesso. L'informazione statistica ufficiale, in quanto bene pubblico, dovrebbe essere accessibile liberamente a ogni cittadino. Lo Stato ha il compito di produrre statistiche certificate e disponibili a tutti, garantendo l'uguaglianza di diritti».

formazioni sulle fonti di finanziamento e il tipo di ricerca svolta (di base, applicata o sviluppo sperimentale) per attività di ricerca e sviluppo;

- la Rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche che raccoglie dati sulle pubbliche amministrazioni in relazione alla dotazione organica, alle funzioni, ai servizi resi, e più in generale alle caratteristiche strutturali di ciascuna amministrazione;

A partire dal 2025, tra le rilevazioni campionarie in ambito Sistan, si è aggiunta per la prima volta la “Ricognizione informativa sui fabbisogni informativi del PNRR” necessaria ai fini del monitoraggio dell’attuazione e dell’efficacia dell’azione di riforma della pubblica amministrazione avviata con il PNRR, con particolare riferimento agli ambiti della formazione, del lavoro agile e dell’accesso al lavoro nella PA.

Come anticipato in precedenza, all’Ufficio Sistan della Presidenza è demandata anche un’attività **statistica** cosiddetta **interna**, ovvero che esula dall’interconnessione al Sistema e che è comunque prevista dall’articolo 6 del decreto legislativo 322 del 1989 e dall’articolo 3 della Direttiva Comstat n. 1 del 15 ottobre 1991. Tale funzione, come prevedibile, appare maggiormente variegata rispetto all’operosità derivante dall’interconnessione al Sistema statistico nazionale proprio perché si tratta di attività statistiche necessarie all’Amministrazione di appartenenza per l’espletamento delle proprie attività istituzionali.

Anche per questo settore, al fine di dare maggiore concretezza e completezza a questa seconda “anima” dell’Ufficio di statistica, si procede ad una rapida panoramica delle principali rilevazioni e analisi di dati affidate all’Ufficio di statistica.

- Il Bilancio di genere che rileva dati e informazioni sulle politiche del personale dell’amministrazione incentrate su: iniziative di conciliazione vita-lavoro; forme di lavoro agile e part-time; congedi di maternità e paternità e congedo parentale; politiche per il reinserimento di personale assente per lunghi periodi; iniziative di formazione del personale relative alla cultura di genere. Il Bilancio di genere esplora anche alcuni aspetti delle politiche settoriali dell’amministrazione riguardanti eventuali strategie adottate nelle procedure di gara per appalti di lavori e contratti per l’acquisto di beni e servizi per promuovere il rispetto di parità di genere.

- I dati statistici su personale richiesti dal Comitato Unico di garanzia (CUG). Annualmente, il Comitato – al fine di redigere la relazione sull'attività svolta nell'anno precedente – richiede al Dipartimento per il personale (e quindi all'Ufficio di statistica) i dati relativi alla situazione del personale in servizio al 31 dicembre. I dati richiesti, tutti distinti per genere, fanno riferimento: alla ripartizione del personale distinto per età e livelli di inquadramento; al tipo di presenza (full o part time); al divario economico; al titolo di studio del personale dirigenziale e non dirigenziale; alla composizione delle commissioni di concorso; alla fruizione dei congedi parentali e permessi vari; alla fruizione della formazione.
- Il Piano spostamenti casa-lavoro (PSCL), documento programmatico annuale (redatto in ottemperanza al decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020 n. 77) previsto per le amministrazioni pubbliche con più di 100 dipendenti. Il PSCL è integrato con i risultati dell'indagine sugli spostamenti casa-lavoro condotta mediante la somministrazione di un questionario, rivolto a tutto il personale, sulle modalità di spostamento nel tragitto casa-lavoro e sulla eventuale propensione al cambiamento delle proprie abitudini. «Il PSCL è finalizzato alla riduzione del traffico veicolare privato ed individua le misure utili a orientare gli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente verso forme di mobilità sostenibile alternative all'uso individuale del veicolo privato a motore, sulla base dell'analisi degli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti, delle loro esigenze di mobilità e dello stato dell'offerta di trasporto presente nel territorio interessato»⁴⁷.
- L'analisi dei dati per il monitoraggio dei fabbisogni di conciliazione vita-lavoro del personale, nel contesto delle azioni del Family Audit, certificazione e marchio di qualità di proprietà della Provincia Autonoma di Trento, attraverso cui le organizzazioni pubbliche e private testimoniano il proprio impegno nell'adozione di politiche di gestione del personale orientate alla conciliazione vita-lavoro in un'ottica di promozione del benessere lavorativo e organizzativo.

⁴⁷ Decreto Interministeriale 12 maggio 2021, n. 179

- La partecipazione a Gruppi di lavoro per lo sviluppo della banca dati delle professionalità e l'analisi del nuovo sistema dei Profili Professionali.
- L'analisi mensile dei dati per l'elaborazione dei tassi di presenza/assenza del personale pubblicati periodicamente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Presidenza.

A partire dal 2021, le professionalità statistiche dell'Ufficio sono state coinvolte anche nell'ambito del Sistema di monitoraggio e valutazione della performance del personale non dirigenziale.

La varietà degli ambiti nei quali è coinvolto l'Ufficio di statistica della Presidenza, derivante – come detto – dalla molteplicità delle attività istituzionali dell'Amministrazione (o quanto meno della struttura nella quale l'ufficio stesso è incardinato), è espressione stessa della necessità di un costante ricorso al supporto statistico come metodo quantitativo per analisi oggettive.

8. Vantaggi e criticità dell'attività dell'Ufficio di statistica

La folta ma doverosa rassegna delle attività esposte nel paragrafo precedente, è un indicatore del crescente coinvolgimento – anche al di fuori dell'ambito Sistan – dell'Ufficio di statistica. Nel corso dei decenni, infatti, le attività del suddetto Ufficio sono aumentate per numero e per complessità sia in ragione delle crescenti competenze istituzionali affidate all'amministrazione, sia per un rinnovato sforzo, nel settore pubblico in genere, volto a incentrare l'attenzione – nello svolgimento delle proprie attività – sulla capacità di raggiungere obiettivi prefissati, sulla razionalizzazione della gestione delle risorse assegnate e sull'economicità della gestione stessa. Questo *modus operandi*, in continua evoluzione, non poteva prescindere dal sempre più frequente ricorso a informazioni oggettive, numeriche, e alla loro analisi quantitativa.

Alla luce di quanto esposto, si potrebbe azzardare l'ipotesi di un bilancio tra vantaggi e criticità delle attività dell'Ufficio di statistica a oltre trent'anni dall'impatto del decreto legislativo 322 del 1989 che ha segnato una svolta nella statistica pubblica.

Tra i vantaggi si può considerare indubbiamente il crescente coinvolgimento dell'Ufficio di statistica in attività, di evidente contenuto statistico o comunque quantitativo, che via via si sono andate ad aggiungere alle

già acquisite competenze della struttura all'interno della quale è incardinato l'Ufficio stesso.

Per contro, a fronte di tali opportunità, emerge un punto problematico riconducibile forse proprio all'incremento delle attività in carico all'Ufficio. I crescenti obblighi, infatti, potrebbero condizionare la spinta verso ulteriori approfondimenti, studi o analisi sui dati già raccolti e disponibili all'amministrazione generando talvolta il rischio di lasciare giacimenti informativi scarsamente utilizzati⁴⁸. Come ben chiarisce Francesco Maria Lazzaro nel suo saggio citato più volte, «è arrivato il momento di passare dalla “statistica (pubblica) descrittiva” alla “statistica (pubblica) inferenziale”, definendo, sulla base dei dati raccolti, le possibili soluzioni ai problemi finora emersi»⁴⁹. Il passaggio dalla statistica pubblica descrittiva a quella inferenziale (ovvero la statistica che si occupa, con sofisticati metodi campionari e di stima dei parametri, di estendere i risultati rilevati su un campione alla popolazione di riferimento) costituirebbe un salto di qualità innovativo in ambito statistico pubblico.

Le indagini campionarie, come noto, presentano diversi vantaggi rispetto alle indagini totali. Tra questi ricordiamo i minori costi di realizzazione, la maggiore rapidità nella raccolta ed elaborazione dei dati, la maggiore possibilità di approfondimento e aggiornamento. Per contro, le indagini campionarie, proprio perché parziali, producono risultati inevitabilmente affetti da errore statistico (errore campionario), che può essere stimato e controllato con opportune tecniche di campionamento.

La ragione intrinseca del fatto che nelle amministrazioni pubbliche la maggior parte delle statistiche si prestano solo ad analisi descrittive deriva dal fatto che gli archivi informativi utilizzati hanno natura amministrativa, ovvero sono dati che l'ente raccoglie per finalità istituzionali le quali possono differire da esigenze puramente statistiche. Si tratta di dati già disponibili che vengono “prestati” alla statistica per trattamenti e analisi più approfondite ma pur sempre descrittive. Diverso è progettare una rilevazione che voglia approfondire determinati e specifici aspetti, per la cui realizzazione spesso è più conveniente (in termini di costi, tempo e qualità) ricorrere a indagini campionarie *ad hoc*.

⁴⁸ Sul tema della gestione di patrimoni informativi amministrativi si confronti Francesco De Stefanis nel suo saggio all'interno del volume

⁴⁹ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit., p. 438

9. Vantaggi e rischi dell'intelligenza artificiale per la statistica ufficiale

Avviandoci alla conclusione di questo percorso che ha cercato di tracciare un bilancio degli effetti decreto legislativo n. 322 del 1989 a oltre trent'anni dall'impatto della sua riforma, non si poteva eludere un fenomeno fondamentale che ha avuto e sta avendo sempre maggiori riflessi non solo in molti aspetti della vita quotidiana, ma inevitabilmente anche nell'ambito della produzione dell'informazione statistica. Si tratta dell'impatto dell'intelligenza artificiale (IA) nelle statistiche e in particolare in quelle pubbliche. La quindicesima Conferenza nazionale di statistica, tenutasi a Roma il 3 e 4 luglio 2024 e intitolata *La statistica ufficiale nel tempo dell'Intelligenza Artificiale*, ha messo a confronto i soggetti del Sistan su questo tema di frontiera coinvolgendoli in un vasto dibattito⁵⁰.

⁵⁰ Della quindicesima Conferenza Nazionale di Statistica (tenuta a Roma il 3 e 4 luglio 2024) non sono disponibili gli atti. È possibile visionare e scorrere tutto il materiale documentale multimediale sul sito dell'Istat (<https://www.istat.it/evento/quindicesima-conferenza-nazionale-di-statistica/>).

In particolare, si segnalano:

Le sessioni plenarie

3 luglio mattina (<https://www.youtube.com/live/sgK9miSPUjA>)

3 luglio pomeriggio (<https://www.youtube.com/live/fzwxxzUiavig>)

4 luglio mattina (https://www.youtube.com/live/_Upknt71v-4)

4 luglio pomeriggio (<https://www.youtube.com/live/8wEOzh-ukVk>)

Le sezioni dei poster

Statistica e Intelligenza Artificiale

GenAI e l'interoperabilità tra P. A. (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/01_05_Torre_POSTER.pdf)

L'AI e sito web: come migliorare la user experience degli utenti di www.istat.it (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/01_10_Troia_POSTER.pdf)

Sostenibilità, etica e rischi dell'IA per la statistica ufficiale (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/01_14_Sodani_POSTER.jpg)

Il ruolo del traduttore multilingue di report statistici: una proposta (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/01_19_Collesi_POSTER.pdf)

Soluzioni metodologiche e tecnologiche innovative per la statistica ufficiale

Strumenti e piattaforme in ambito Data Science: una panoramica delle soluzioni IT (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/02_06_Fiore_POSTER.jpg)

Il nuovo Sistema per la gestione dei microdati amministrativi e statistici al servizio della statistica ufficiale (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/02_20_Spirito_POSTER.pdf)

Dai confronti tra i partecipanti alla Conferenza è emerso che l'uso dell'intelligenza artificiale consentirà alla statistica ufficiale di utilizzare anche dati provenienti da fonti non convenzionali – come immagini, segnali, testi o reti – integrandoli con quelli tradizionali. Questo approccio permetterà di abbassare i costi delle rilevazioni e di ridurre il carico sui cittadini e sulle imprese chiamati a rispondere.

Tuttavia, per ottenere risultati affidabili, occorrerà affrontare e risolvere problemi di ordine metodologico, che riguardano l'affidabilità, la tutela della riservatezza e la qualità delle statistiche prodotte.

Il supporto dell'introduzione di tecniche di IA nell'ambito delle statistiche pubbliche avrà sicuramente prospettive e opportunità quali: una **maggiore efficienza operativa** (l'automazione di compiti ripetitivi come l'attività di codifica, la classificazione, la generazione automatica di report, la diffusione dei risultati potrebbe ridurre sensibilmente i tempi e i costi delle operazioni); un **miglioramento della qualità dei dati** (le tecniche di IA possono aiutare a identificare anomalie, errori, dati mancanti o incoerenti, migliorando la pulizia e l'affidabilità delle serie statistiche); una **maggiore tempestività nell'analisi dei dati** (con l'IA si potrebbero elaborare dati più rapidamente, produrre stime più fruibili in tempi brevi, reagire più velocemente a cambiamenti economici, sociali o ambientali); un **supporto decisionale nella pianificazione delle politiche pubbliche** (l'IA può dare strumenti migliori per simulazioni e previsioni per analisi predittive e scenari futuri).

Per contro, a fronte di tali opportunità, il ricorso e l'applicazione non controllata di tecniche di IA potrebbe generare, al contempo, rischi e criticità in termini di: **accuratezza e affidabilità** (se i modelli sono mal progettati, addestrati con dati di bassa qualità o con *bias*, possono produrre risultati distorti, errori sistematici, previsioni fuorvianti); **privacy e protezione dei dati** (l'uso massivo di dati – incluso dati personali, amministrativi, sensibili – pone rischi di violazione della privacy se non c'è un'adeguata regolamentazione, anonimizzazione, controlli).

Primi passi verso le Smart Survey nella statistica ufficiale: l'esperienza Istat e la percezione della popolazione(https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/02_36_Perez_POSTER.pdf)

Innovare il processo produttivo delle stime della popolazione censuaria con tecniche di Intelligenza Artificiale applicate ai dati amministrativi (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/poster/02_23_Cibella_POSTER.pdf)

Per tali ragioni, affinché le statistiche ufficiali mantengano la loro imparzialità, universalità, neutralità e rigore, occorre accompagnare il percorso verso un utilizzo integrato di tecniche di IA con strumenti di **governance, etica e responsabilità** (occorre un quadro normativo chiaro che stabilisca chi è responsabile degli errori, chi controlla, come garantire che l'uso sia etico); **capacità tecnica, competenze e infrastrutture** (non tutti gli enti statistici hanno personale formato per sviluppare o gestire modelli di IA, figure professionali specializzate e infrastrutture tecnologiche adeguate. Ci sono costi iniziali da sostenere in termini di formazione e investimenti in hardware/software).

In sintesi, a fronte di tali considerazioni e alla luce degli interventi dei partecipanti all'ultima Conferenza di statistica, si fa strada l'idea condivisa che l'intelligenza artificiale può rendere molto più efficace il servizio della statistica ufficiale al Paese, ma non può sostituirla integralmente. Rimangono infatti insostituibili il pensiero critico, l'interpretazione e il senso etico e di responsabilità, che sono compiti propri dell'essere umano e costituiscono le basi stesse della missione della statistica ufficiale.

10. Conclusioni

La panoramica di cenni storici, evoluzioni normative e organizzative, eventi, attività, considerazioni e innovazioni fin qui esposta, evidenzia la dinamicità che ha caratterizzato la storia della statistica nella pubblica amministrazione e nella Presidenza del Consiglio dei ministri in particolare. Il percorso ha avuto come punto di arrivo il decreto legislativo 322 del 1989 dal quale sono ormai trascorsi oltre 30 anni.

Nell'anno stesso in cui nasceva la riforma attuata dal decreto, Sabino Cassese affermava con lungimiranza, nel suo testo *Le Basi del diritto amministrativo*, che: «le statistiche sono importanti non solo per registrare consistenza e attività dell'amministrazione, ma per consentire alle amministrazioni di conoscere meglio se stesse e di attuare un “monitoraggio” della propria attività»⁵¹.

Quanto disposto e disciplinato dal decreto legislativo 322 è stato ampiamente raggiunto, e forse anche superato. Le attività degli Uffici di statistica, e di quello della Presidenza in particolare, si sono evolute e arricchite nel corso dei decenni. Si sono aggiunte sempre più competenze,

⁵¹ S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino 1989 p. 75

sia per normative che hanno affidato all'Ufficio nuove attività sia per una sempre maggiore attenzione, nel settore pubblico, alla rendicontazione, al raggiungimento di risultati, alla performance, alla costruzione e utilizzo di indicatori in grado di rappresentare oggettivamente e sinteticamente la realtà amministrativa.

A conclusione del presente saggio ritengo opportuno prendere in prestito le parole, ancora incredibilmente attuali, di Alberto Zuliani nel suo saggio *L'evoluzione dell'informazione statistica, le indagini di opinione e le sfide della statistica ufficiale*⁵² secondo il quale «la domanda di statistiche è progressivamente aumentata, parallelamente alla consapevolezza che decisioni migliori dovessero basarsi su informazioni migliori. [...] Le fonti amministrative sono tornate in primo piano, con numerosi vantaggi. Consentono di produrre dati statistici con costi aggiuntivi limitati; sono aggiornate e validate dal procedimento amministrativo al quale si riferiscono. [...] Il limite delle fonti amministrative risiede nel fatto che i dati si collegano alle specifiche funzioni svolte dai diversi soggetti pubblici e quindi i loro formati non sempre sono in grado di soddisfare finalità statistiche. [...] Il problema non si presenta per la prima volta oggi. Si tratta di far camminare insieme operatività amministrativa e informazione statistica».

⁵² A. ZULIANI, *L'evoluzione dell'informazione statistica, le indagini di opinione e le sfide della statistica ufficiale*, in *Il percorso storico della statistica nell'Italia unita*, Atti workshop, Roma 2011, p. 26-28

Fonti bibliografiche

- AA.VV., *Il percorso storico della statistica nell'Italia unita*. Atti workshop, Istat, Roma 2011.
- AA.VV., *Atti Convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali*. Roma 11-12 dicembre 1986. Annali di statistica, Anno 116, Serie IX, vol. 7.
- P. BALDI, *Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione statistica ufficiale*, in *Statistica ufficiale. Bene pubblico*. Atti della settima Conferenza nazionale di statistica, Roma 2004.
- S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino 1989.
- Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello stato, *I Controlli interni nei ministeri – Primo rapporto*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 2001.
- G. ENDRICI, *Riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, in *Rivista trimestrale del diritto pubblico*, 1990.
- G. FAVERO, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in *Storia d'Italia. Annali 26. Scienze e cultura dell'Italia unita*, Einaudi, Torino 2011.
- G. FAVERO, *Le misure del Regno: Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Il Poligrafo, Padova 2001.
- M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1990, n. 4.
- F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in *Le istituzioni del federalismo*. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, 2008, n.3-4.
- G. LETI, *Statistica descrittiva*, Il Mulino, Bologna 1983.
- D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- R. ROMANELLI, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali: una premessa*, in *Quaderni storici*, Il Mulino 1980, n. 45.
- A. ZULIANI, *L'evoluzione dell'informazione statistica, le indagini di opinione e le sfide della statistica ufficiale*, in *Il percorso storico della statistica nell'Italia unita*. Atti workshop, Roma 2011.
- A. ZULIANI, *L'informazione statistica: uno strumento indispensabile per decidere*. Annali di statistica, Anno 116, Serie IX, vol. 7.
- A. ZULIANI, *L'attività statistica pubblica*, in *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè 1998, vol. III.
- A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, Roma, Donzelli editore 2010.

Fonti normative

Legge 23 agosto 1988, n. 400. *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*

Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. *Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica*

Direttiva Comstat 15 ottobre 1991, n. 1. *Disposizioni per gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, loro organizzazione o loro eventuale riorganizzazione*

Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012. *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*

Decreto Interministeriale 12 maggio 2021, n. 179

Sitografia

Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica

<https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-com-statistica/9274>

Siti archeologici della Presidenza del Consiglio dei ministri

<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/>

Istat. Storia dell'Istituto

<https://www.istat.it/attivita-e-servizi-per-tipo-di-utenti/giornalisti/storia/>

Iter di approvazione e formalizzazione del Psn

<https://www.sistan.it/index.php?id=52>

Quindicesima conferenza nazionale di Statistica, Roma 3-4 luglio 2024 -

<https://www.istat.it/evento/quindicesima-conferenza-nazionale-di-statistica/>

Poster <https://www.istat.it/notizia/poster-cns15/>

PAOLA MEOLA

TRA NUMERI E NARRAZIONI:
COME VENGONO COMUNICATE LE STATISTICHE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

*La storia è una statistica in movimento,
la statistica è una storia in riposo*
August Ludwig von Schlözer

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La statistica come dispositivo cognitivo e narrativo. – 3. La comunicazione come snodo strategico. – 4. Statistiche e responsabilità democratica. – 5. Le sfide della comunicazione statistica: tecnicismo, selezione, narrazione. – 6. Modelli comunicativi a confronto: la comunicazione istituzionale dell'Istat e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. – 6.1. La comunicazione istituzionale dell'Istat. – 6.2. La comunicazione istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. – 7. Statistiche pubbliche: tra conoscenza e potere. – 8. Verso una statistica civica: Open Data e partecipazione. – 9. Conclusioni: dalla statistica tecnica alla statistica civica.

1. Introduzione

Nel contesto dell'ecosistema informativo contemporaneo, le statistiche pubbliche rappresentano molto più che semplici strumenti di rilevazione quantitativa: sono dispositivi cognitivi e normativi che plasmano la percezione collettiva della realtà. Le statistiche rappresentano oggi uno dei principali strumenti attraverso cui le istituzioni raccontano e interpretano la realtà sociale. Esse non si limitano a descrivere fenomeni, ma spesso contribuiscono a definirli: ogni dato prodotto orienta la percezione pubblica, costruisce narrazioni condivise e incide sulle decisioni politiche. Parlare di statistiche significa quindi interrogarsi non solo su un linguaggio tecnico o istituzionale, ma su un dispositivo di comunicazione pubblica e di costruzione sociale del reale. I numeri che descrivono l'immigrazione, la giustizia, la disoccupazione o l'ambiente non sono semplici indicatori: riflettono scelte di rappresentazione, priorità politiche e visioni del mondo. Per questo motivo, affrontare il tema della comunicazione statistica richiede un approccio interdisciplinare, capace

di intrecciare competenze di sociologia, comunicazione, scienze politiche e *data analysis*. Non solo, è necessario anche “calare” questo approccio nella realtà odierna, in cui le nuove tecnologie hanno inciso e cambiato radicalmente sia il sapere scientifico che quello umanistico. Solo così è possibile comprendere appieno la portata simbolica e sociale dei dati.

Siamo ormai entrati in quella che Luciano Floridi definisce “*iperstoria*”, un’era in cui le società dipendono sempre più dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) digitali per il loro funzionamento e sviluppo. Le società dell’informazione traggono le loro origini dall’invenzione della stampa e dei mass media, ma si può affermare che si tratti di una realtà recente, che si sta affermando da quando la «capacità delle ICT di registrare e trasmettere è evoluta nella capacità di processare»¹. Anche l’Italia, basando gran parte della sua economia sull’informazione, rientra pienamente in questo scenario. La realtà può essere dunque intesa come “*infosfera*”: il mondo digitale e analogico si uniscono e, di conseguenza, le nostre vite sono vissute in modalità “*onlife*”, costantemente connesse ai dispositivi digitali.

Siamo circondati da strumenti adibiti appositamente alla raccolta e all’elaborazione dei dati. In tal senso, svolgono un ruolo cruciale quelle che Floridi classifica come tecnologie di terzo ordine, vale a dire le ICT che, scambiando dati e informazioni con altre tecnologie, sono in grado di «processare dati in modo autonomo e intelligente», che rischiano di costringere l’essere umano a essere non protagonista attivo, ma semplice spettatore e beneficiario del processo². Tra le tecnologie che più stanno impattando la realtà, non possiamo non menzionare l’intelligenza artificiale, sempre più utilizzata anche da chi si occupa di statistiche pubbliche; oggi, infatti, l’IA attraversa «tutte le fasi del processo statistico, dalla raccolta dei dati alla comunicazione con gli utenti», richiedendo nuove competenze e un costante presidio umano³.

In questo contesto, anche la comunicazione pubblica di dati e statistiche pubbliche non è più diretta a un cerchio ristretto di persone, ma diventa un momento di contatto cruciale e strategico per tutti i cittadini: è

¹ L. FLORIDI, *Come L’infosfera sta cambiando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina, 2017, p. 25.

² *Ibidem*, p. 50.

³ G. CHELLI, *Saluti istituzionali di apertura*, XV Conferenza nazionale di statistica, 2024, pp. 1-2.

il modo in cui l'opinione pubblica può "toccare con mano" l'operato del Governo e delle Amministrazioni. Negli ultimi anni si è passati da uno Stato-soggetto e autoreferenziale a uno Stato-funzione, che si fa giudicare non in base alle sue competenze storiche ma alle funzioni quotidiane che concretamente esercita. Si tratta di un cambiamento profondo e radicale nella funzione dello Stato⁴, che si muove verso nuove attitudini e culture pubbliche, rendendo indispensabile una comunicazione che non sia più solo "tecnica" ma che tenga conto della qualità dei servizi erogati e della percezione del cittadino.

Questo saggio esplora il ruolo strategico della comunicazione delle statistiche ufficiali, con particolare attenzione alle pratiche dell'Istat e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, al fine di evidenziare le implicazioni di una corretta comunicazione del dato. L'analisi riflette anche sulla funzione della statistica come strumento di governo, un aspetto che si è evoluto nel tempo, passando da una conoscenza gelosamente custodita a un bene pubblico⁵. Infine, il saggio considera il ruolo del Sistema Statistico Nazionale (Sistan), rete istituzionale istituita con D. Lgs. n. 322 del 1989 al fine di razionalizzare la produzione e la diffusione dell'informazione statistica ufficiale mediante un coordinamento organizzativo e funzionale dell'intera pubblica amministrazione.

2. La statistica come dispositivo cognitivo e narrativo

La conoscenza statistica costituisce una condizione necessaria per l'esercizio della democrazia, poiché la disponibilità di informazioni attendibili è un presupposto della partecipazione consapevole e del controllo diffuso sul potere politico⁶.

⁴ S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Milano, ETAS, II Edizione, 2003, p. XVII, prefazione di Giuseppe De Rita; nonché S. SEPE – E. CROBE, *La comunicazione partecipata. Narrare l'azione pubblica coinvolgendo i cittadini*, Roma, LUISS University press, 2014.

⁵ A. ZULIANI, *Statistiche come e perché. A cosa servono, come si usano*, Roma, Donzelli Editore, 2010, pp. 23-24; sul punto vedi anche J. E. Stiglitz, *Knowledge as a Global Public Good*, in *Global Public Goods. International Cooperation*, a cura di I. Kaul e altri, Unip, New York, 1999.

⁶ Sul punto confronta anche N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

Le statistiche, tuttavia, non sono mai semplici descrizioni neutrali della realtà: ogni operazione di rilevazione e classificazione seleziona e gerarchizza aspetti del mondo sociale, rendendone visibili alcuni e invisibili altri, secondo logiche istituzionali e culturali proprie di un determinato campo di potere⁷. La misurazione dei fenomeni sociali può diventare dunque un “atto politico”, poiché si inserisce in un più ampio contesto di violenza simbolica esercitata attraverso i processi di classificazione⁸. In questo senso, la produzione dei dati non solo informa, ma performa: contribuisce alla costruzione della realtà sociale e orienta le decisioni pubbliche⁹.

I dati e le cifre, lungi dall'essere meri fatti oggettivi, orientano le politiche pubbliche, influenzano la percezione collettiva e consolidano specifiche rappresentazioni del reale, divenendo strumenti di legittimazione e di potere simbolico¹⁰. Di fronte alle statistiche, gli individui in genere reagiscono in due modi, o con disorientamento o rifiuto, oppure le accettano passivamente senza cercare di capirne il significato¹¹. Comprendere

⁷ Cfr. anche A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

⁸ P. BOURDIEU *et al.*, *La miseria del mondo*, a cura di A. Petrillo e C. Tarantino, Milano-Udine, Mimesis, 2015, pp. 12-13. In quest'opera, Bourdieu mostra come ogni pratica di classificazione – anche quella che pretende di descrivere “oggettivamente” il sociale – sia comunque inscritta in rapporti di potere simbolico. La “miseria simbolica”, prodotta dall'esercizio continuo della classificazione, rivela che i dispositivi di conoscenza non sono mai neutrali ma contribuiscono a strutturare l'esperienza e la percezione dei soggetti.

⁹ E. GALIOTO, “Miseria del mondo, virtù della sociologia”, in *Cartografie Sociali*, 2016, p. 399. L'Autore sottolinea come la ricerca sociologica, svelando i meccanismi sociali che strutturano la realtà, generi una “presa di coscienza” che diventa inevitabilmente anche “presa di posizione”. In relazione alla comunicazione pubblica e alle statistiche, questa riflessione evidenzia che ogni rappresentazione numerica o discorsiva del sociale implica una responsabilità politica: il modo in cui i dati vengono prodotti e diffusi orienta la percezione collettiva e incide sulle possibilità di partecipazione e di decisione pubblica.

¹⁰ P. BOURDIEU, *Lezione sulla lezione*, Genova: Marietti, 1991, pp. 40-41; si veda anche DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres*, cit., pp. 27-29.

¹¹ «Fin da piccoli impariamo a classificare, a scegliere in base alle esperienze passate e all'informazione che via via accumuliamo. Senza accorgercene facciamo statistiche, ragioniamo statisticamente. Però, di fronte all'indice del costo della vita, all'andamento del Pil, a quello della disoccupazione, arretriamo e ci rifiutiamo di capire, oppure accettiamo i dati in modo acritico, senza pensare che ci offrono elementi importanti di valutazione sullo stato di salute del Paese, sui comportamenti

pienamente il significato di un dato statistico richiede almeno una conoscenza di base sul tema di interesse¹².

Non sono mancati in passato tentativi di “alfabetizzazione scientifica” dei cittadini per raggiungere un duplice scopo: da un lato incoraggiare un maggiore supporto dei cittadini nei confronti delle attività scientifiche e dall’altro creare strumenti minimi di partecipazione degli stessi in processi complessi dal punto di vista tecnologico e scientifico. La comunicazione pubblica su questioni tecnico-scientifiche (che si applica anche a quella statistica) si afferma dunque come attività divulgativa per un pubblico vasto, una sorta di “traduzione” del linguaggio specialistico¹³. L’approccio viene istituzionalizzato in Europa nel 1985 e definito *Public Understanding of Science - PUS*, quando in Gran Bretagna viene pubblicato il rapporto Bodmer, a cura della *Royal Society*¹⁴. Questa im-

della popolazione, sull’azione del governo e che possono aiutarci nelle decisioni personali, consentirci di fronteggiare incertezza e rischio». A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p. 3.

¹² A. ZULIANI, *op. cit.*, pp. 8-9. L’Autore evidenzia come la diffusione parziale o lacunosa di dati sia un problema largamente presente nei talk-show televisivi: «[...] Purtroppo, i conduttori non ci difendono; raramente sono stringenti e dissipano il fumo, portando gli intervenuti a discutere della sostanza dei problemi e a confrontare realmente le posizioni. Alla fine, è difficile riuscire a capire; soltanto qualche telespettatore più attento e provveduto saprà distinguere l’informazione essenziale e pertinente dal rumore di fondo, farsi un’opinione sul problema discusso e magari vaccinarsi rispetto al politico o “esperto” di turno».

¹³ «Durante tutto il secolo scorso ci sono stati numerosi tentativi, soprattutto a livello anglosassone, di gestire l’incremento di processi tecnologici all’interno della società, senza che questi entrassero in conflitto con il modello democratico. La necessità di accettare le scelte tecnologiche e industriali deve essere seguita, in un sistema di crescita democratica, dal consenso della popolazione», F. FACCIOI – L. D’AMBROSI – L. MASSOLI (a cura di), *Voci della ribalta. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, p. 51. Sul punto vedi anche G. BRUNELLI, *Le politiche di diffusione della scienza. Consenso, conflitto e partecipazione*, in “*Rivista italiana di comunicazione pubblica*”, n. 25, 2005.

¹⁴ Il rapporto è il risultato del lavoro di un gruppo di giornalisti, scienziati, sociologi, politologi e parte dall’«assunto di base di quella che sarà poi chiamata la PUS industry è che il pubblico, i cittadini devono essere informati sui progressi e le attività scientifiche perché esse sono principalmente pagate con i soldi pubblici e perché un incremento della conoscenza dei fatti scientifici porterà automaticamente ad un maggiore apprezzamento sociale delle ricerche, nonché ad una più ampia accettazione dei fatti e dei progressi scientifico-tecnologici». Il rapporto, pur essendo sicuramente innovativo e di grande interesse, risultava però in un certo senso in-

postazione ha poi condizionato gran parte della comunicazione pubblica delle materie scientifiche, che storicamente si basa su un modello unidirezionale e *top-down* (dagli esperti ai cittadini non esperti), concentrato unicamente sul trasferimento di informazioni e non sull'interazione o sul contesto sociale in cui avviene la comunicazione¹⁵. La debolezza di tale approccio risiede nel non considerare le caratteristiche sociali e culturali degli attori¹⁶. Il rischio è quindi quello di non valutare da un lato il contesto sociale di fruizione e dall'altro il destinatario del messaggio come un soggetto attivo e capace di interpretare il testo in base alle proprie conoscenze pregresse¹⁷. In questo senso, alcuni studiosi non hanno mancato di sottolineare come sia fondamentale riflettere su ogni adozione ingenua dei metodi quantitativi e qualitativi che non sia in grado di mettere in questione la struttura sociale che ne determina silenziosamente la pratica¹⁸.

Sul piano della diffusione delle comunicazioni pubbliche riguardanti le statistiche, i sistemi nazionali di statistica hanno cercato di porre rimedio alla crescente quantità di informazioni prodotte facilitando l'accesso, ma il problema della capacità di capire il significato permane. I sistemi nazionali hanno cercato, infatti, di rendere disponibili i dati che interessano maggiormente i cittadini, come quelli riguardanti i fenomeni demografici, economici, sociali e ambientali, aumentando la quantità di informazioni prodotta e facilitando l'accesso¹⁹. L'informazione statistica ufficiale, in quanto bene pubblico, dovrebbe essere accessibile liberamente a ogni cittadino. Lo Stato ha il compito di produrre statistiche certificate e disponibili a tutti, garantendo l'uguaglianza di diritti²⁰. Non a caso, il Programma Statistico Nazionale in Italia è approvato con de-

completo, in quanto peccava del mancato coinvolgimento dei destinatari finali della comunicazione pubblica: cittadini e associazioni civiche. F. FACCIOLO – L. D'AMBROSI – L. MASSOLI (a cura di), *Voci della ribalta*, cit., p.52.

¹⁵ La comunicazione, dunque, come «semplice trasferimento di risorse informative», senza tener conto dell'«aspetto della relazione e dell'interazione tra gli attori del processo», cfr. *Voci Della Ribalta*, pp. 52-53.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Su questo punto, cfr. M. WOLF, *Teorie delle comunicazioni di massa*, Milano, Bompiani, 1988.

¹⁸ Confronta P. BOURDIEU, *op. cit.*, p. 17-20.

¹⁹ A. ZULIANI, *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁰ *Ibidem*, p. 24.

creto del presidente del Consiglio dei Ministri ed è corredato dei pareri della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e del Comitato interministeriale per la programmazione economica oltre che di altri soggetti per aspetti particolari.

Dobbiamo tener sempre presente che la comunicazione delle amministrazioni pubbliche viene vista come un “patrimonio comune”, dove la trasparenza e l’efficienza dei servizi sono fondamentali per la relazione tra Stato e cittadini²¹. Tuttavia, se è vero che la produzione delle statistiche certificate e disponibili è oggi orientata alla garanzia dell’uguaglianza di diritti da parte dei cittadini, è anche vero che la maggior parte delle persone, quando incontra statistiche, tende semplicemente ad accettarle senza interrogarsi sulla loro accuratezza o sulla loro origine²².

3. La comunicazione come snodo strategico

Le statistiche, per non essere dati asettici e svolgere pienamente la loro funzione conoscitiva e civica, devono essere comunicate in modo efficace. La comunicazione statistica non è un passaggio accessorio, ma un momento fondativo del valore pubblico del dato. Secondo l’Ocse, la comunicazione è parte integrante dell’architettura statistica. Senza un’opportuna mediazione comunicativa, fatta di contestualizzazione, visualizzazione e chiarezza narrativa, il dato resta inaccessibile o frainteso. Secondo la letteratura accademica sulla visualizzazione dati, la modalità

²¹ S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Milano, ETAS, II Edizione, 2003, p. XXIV, Chiavi di lettura, introduzione di Stefano Rolando. Per l’Autore: «Ciò che per molti anni è stato confinato – sotto la voce “comunicazione pubblica” – sostanzialmente nella capacità delle pubbliche amministrazioni di raccontarsi e di illustrare normative e strutture (accompagnamento all’accesso e semplificazione del rapporto tra interessi legittimi e atti amministrativi), qui vuole cercare un allargamento del proprio perimetro».

²² Secondo il sociologo americano Joel Best, le statistiche sociali nascono con una duplice finalità: una pubblica, volta a descrivere la società in modo accurato e a orientare le politiche in senso egualitario, e una politica, spesso “nascosta”, legata all’uso strategico dei numeri nel dibattito pubblico. Le statistiche finiscono così per sostenere particolari punti di vista sui problemi sociali e diventa quindi ingenuo accettare semplicemente i numeri come accurati, senza esaminare chi li utilizza e per quale motivo. J. Best, *Damned Lies and Statistics: Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists*, University of California Press, Los Angeles, 2001, p.13.

di presentazione dei numeri (come grafici, etichette, contesto narrativo) ha un ruolo determinante nel modo in cui il pubblico li interpreta. Uno studio finanziato dal Winton Centre for Risk & Evidence Communication dell'Università di Cambridge, "*Communicating personalized risks from Covid-19*", mostra che senza un'adeguata contestualizzazione e visualizzazione, rischia di emergere una percezione distorta del dato, poiché i destinatari tendono a fraintendere probabilità e incertezze²³.

Nel contesto delle statistiche ufficiali, pertanto, la comunicazione non può essere un semplice strumento esterno: deve essere integrata nell'architettura della diffusione statistica, pena la trasformazione dei dati in elementi poco accessibili o fuorvianti. Tuttavia, anche l'informazione giornalistica e i mezzi di comunicazione di massa, che dovrebbero supportare i comuni cittadini della comprensione, spesso non aiutano, fornendo un'informazione distorta o superficiale²⁴. La forma in cui i dati vengono presentati è determinante nella costruzione della percezione pubblica. Per questo, la comunicazione è parte integrante dell'architettura statistica²⁵. Questo scenario rende ancora più critica la necessità di una

²³ A. FREEMAN, A. L. J., KERR, J., RECCHIA, G., SCHNEIDER, C. R., LAWRENCE, C., FINIKARIDES, L., MARTHE, L., POLACK, S., & SPIEGELHALTER, D. (2021). *Communicating personalized risks from Covid-19: guidelines from an empirical study*. Lo studio analizza diversi modi di comunicare il rischio (percentuali, frequenze, scale visive) e dimostra empiricamente che la mancanza di contesto o una presentazione ambigua dei numeri genera fraintendimenti e percezioni distorte. Sito: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33996117/>.

²⁴ A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p. 25. Per l'Autore, «i mezzi di comunicazione di massa non aiutano. Fanno uso, in generale, dei dati a margine, quelli curiosi, spesso negativi, fornendo così un'informazione distorta; nei casi migliori superficiale. Le documentazioni più attente, il Rapporto annuale dell'Istat, la Relazione del governatore della Banca d'Italia, per indicarne due maggiori, trovano spazio nei quotidiani e nei notiziari radiotelevisivi, per qualche aspetto limitato, il giorno successivo a quello in cui sono presentate. Poi vengono dimenticate per dare spazio al risultato di qualche sondaggio effimero presso una manciata di persone o per commentare lo share della puntata del Grande fratello della sera prima».

²⁵ La documentazione istituzionale conferma che la modalità di presentazione e diffusione dei dati influenza in modo sostanziale la loro comprensione e utilizzabilità pubblica. L'*OECD Data and Metadata Reporting and Presentation Handbook* (2007) definisce standard comuni per la comunicazione statistica, sottolineando che l'organizzazione e il contesto informativo sono elementi essenziali per un'interpretazione corretta dei dati. L'*OECD Report on Public Communication* (2021) mostra come la qualità della comunicazione incida sulla fiducia e sull'efficacia delle poli-

comunicazione statistica responsabile e non ambigua, oltre che di figure professionali debitamente formate per comprendere e divulgare dati e statistiche. Le statistiche sempre più spesso vengono utilizzate per sostenere particolari punti di vista, ed è dunque ingenuo accettare in maniera acritica i dati, senza capire chi li sta usando e perché. Alcuni studiosi osservano come le statistiche siano, in un certo senso, una sorta di “feticcio” nella nostra società: tendiamo a considerarle quasi come “magiche”, sono più che semplici numeri, potenti rappresentazioni della verità che distillano la complessità della realtà in fatti semplici²⁶. La comunicazione pubblica è una disciplina e una pratica trasversale, che si manifesta in ambiti molteplici e funzionali. Le sue funzioni includono l’informazione, la comunicazione interna ed esterna e le relazioni, orientate alla cultura del servizio, alla trasparenza e all’accompagnamento sociale, in cui il criterio educativo «si accompagna alla logica di efficienza e di efficacia, secondo processi programmabili, valutabili e presidabili secondo specificità professionali»²⁷.

tiche basate sull’evidenza, mentre il successivo *Public Communication Trends after Covid-19* (2022) evidenzia l’integrazione crescente tra produzione di dati e strategie di comunicazione istituzionale. In ambito europeo, lo *European Statistics Code of Practice* (2017) riconosce accessibilità, chiarezza e tempestività come principi fondamentali dell’informazione statistica, e la *Communication and Dissemination Strategy 2021-2024* di Eurostat ribadisce che la disseminazione orientata all’utenza è parte costitutiva del processo statistico. Ne consegue che la comunicazione è un elemento strutturale dell’architettura statistica, poiché determina in che misura i dati divengano realmente conoscenza pubblica.

²⁶ Come osserva Best: «Numbers are created and repeated because they supply ammunition for political struggles, and this political purpose is often hidden behind assertions that numbers, simply because they are numbers, must be correct. People use statistics to support particular points of view, and it is naive simply to accept numbers as accurate, without examining who is using them and why», J. BEST, *Damned Lies*, cit., p.13. Sempre Best, inoltre, nota come ormai le statistiche siano considerate una sorta di feticcio: «There are cultures in which people believe that some objects have magical powers; anthropologists call these objects fetishes. In our society, statistics are a sort of fetish. We tend to regard statistics as though they are magical, as though they are more than mere numbers. We treat them as powerful representations of the truth; we act as though they distill the complexity and confusion of reality into simple facts», *Damned Lies*, p. 160.

²⁷ S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., p. XXX, Chiavi di lettura, introduzione di Stefano Rolando.

Il superamento dell'approccio della comunicazione pubblica derivante dal *Public Understanding of Science - PUS* si ha nel 2000 con la pubblicazione di un report *Science and Society* a cura della *House of Lords*. Secondo tale report la comunicazione pubblica non può più basarsi sul modello informativo unidirezionale, ma deve evolvere verso un percorso più fluido e comunicativo a più vie. Si passa dal *Public Understanding* al *Public Engagement*²⁸. Il nuovo metodo afferma la necessità di sostituire il modello informativo con quello dialogico²⁹; secondo questa impostazione al cittadino non deve essere solo comunicata la questione scientifica ma è importante anche che partecipi alle questioni scientifiche, in particolare a quelle che hanno a che fare direttamente con la sua vita. Questo implica che la comunicazione non può essere più un mero trasferimento di dati ma deve essere strategica e mirata a favorire la comprensione e il coinvolgimento dei cittadini. La capacità di comprendere e interpretare correttamente i dati diventa quindi fondamentale per il funzionamento dello Stato-funzione³⁰.

4. Statistiche e responsabilità democratica

La statistica pubblica è un presidio di *accountability*: permette alla cittadinanza di valutare l'azione pubblica sulla base di evidenze. Oggi per le amministrazioni pubbliche è di fondamentale importanza possedere e gestire canali autonomi di comunicazione e relazione con i cittadini, al fine di «veicolare ed affermare in maniera continuativa il punto di vista

²⁸ «Sembra ampiamente riconosciuto che le espressioni “*Public Understanding of Science*” e “*Public Awareness*” siano troppo restrittive; “*Public Engagement*” è ormai divenuta un riferimento standard, che rappresenta un impegno verso il dialogo. Il più ampio quadro dei rapporti tra scienza e società richiede oggi di tenere conto delle molteplici e complesse dimensioni della comunicazione. Il passaggio da “*Public Understanding*” a “*Public Engagement*” e l'attenzione alle sottili differenze tra *science and society* e *science in society* riflettono una crescente consapevolezza delle sfide poste alla comunicazione pubblica della scienza». B.Trench, *Science communication and citizen science: how dead is the deficit model?* in “Proceedings of the Public Communication of Science and technology Conference 2006 - PCST9”, COEX, Seul, Corea, 17-20 maggio 2006, p. 43.

²⁹ F. FACCIOI – L. D'AMBROSI – L. MASSOLI (a cura di), *Voci della ribalta*, cit., pp. 54-55.

³⁰ S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., prefazione di Giuseppe De Rita p. XVII.

dell'istituzione nel rispetto dei principi di trasparenza e rendicontazione pubblica (*accountability*)»³¹. L'Istat, nel Codice delle Statistiche Ufficiali (2011), afferma che la diffusione dei dati è condizione per l'esercizio del controllo democratico. La comunicazione, in questo senso, diventa un atto di responsabilità civica. Come si è visto durante la pandemia da Covid-19, la forma con cui i dati vengono presentati è determinante nella costruzione della percezione pubblica. Storicamente, l'interesse delle istituzioni per la raccolta e l'organizzazione dei dati è stato notevole, come dimostra l'istituzione del *Bureau de la Statistique* voluto da Napoleone nel 1801. Alcuni studiosi ricordano, non senza ironia, una diceria diffusa all'epoca secondo la quale, per ottenere qualcosa dall'imperatore, "sarebbe bastato offrirgli delle statistiche in cambio"³². Nel corso del tempo, si è passati da un'informazione statistica custodita gelosamente, a disposizione solo dei governanti, a un'informazione maggiormente diffusa, e infine a un'informazione definita come un bene pubblico³³. Questa evoluzione sottolinea l'importanza della trasparenza e della diffusione dei dati come base per un controllo democratico efficace.

Alcuni autori hanno osservato che in Italia la statistica pubblica ha mantenuto un carattere prevalentemente tecnico-amministrativo³⁴. La

³¹ A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Milano, Franco Angeli, 2023, p.83.

³² A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p. 23. Come ricorda Zuliani, l'interesse di Napoleone per la raccolta dei dati e la creazione, nel 1801, del Bureau des statistiques, affidato al fratello Lucien Bonaparte, rappresentano uno dei primi esempi del legame tra conoscenza statistica e governo politico. Alla corte circolava la diceria secondo cui "per ottenere qualcosa dall'imperatore era sufficiente offrirgli delle statistiche", a testimonianza del valore simbolico e decisionale attribuito ai numeri. Nello stesso contributo, Zuliani richiama anche il caso di Winston Churchill, che dalle *Cabinet War Rooms* coordinava le operazioni belliche servendosi di grafici e tavole statistiche affissi alle pareti. L'Autore sottolinea come questa attenzione di Churchill verso i dati smentisca la sostanza della celebre frase che gli viene spesso attribuita: "*Statistics are like a drunk with a lamp-post: used more for support than illumination*".

³³ *Ibidem*.

³⁴ «Basata sull'individuazione di costanti organizzabili in serie quantitative, come volevano – massimamente nell'Ottocento – sia la scienza sociale che la pratica amministrativa degli Stati, la documentazione statistica ha carattere metodologicamente e storicamente definito; il suo valore è legato a determinate concezioni della modernità sociale, quella appunto che si esprime nella precisione – e nell'imposizione – di una omogeneità delle situazioni e dei comportamenti che solo rende imme-

comprensione di dati e statistiche, però, è cruciale per il progresso delle moderne democrazie e per una corretta lettura dei fenomeni. Approcciarsi in maniera critica alle statistiche significa *in primis* capire come sono state create, come sono state interpretate e se altre interpretazioni sono possibili³⁵. La difficoltà storica della comunicazione pubblica in Italia si spiega anche con la lunga tradizione di uno Stato che non ha saputo comunicare e ha considerato la propria classe amministrativa come un “soggetto-oggetto”, anziché come un soggetto attivo nella relazione con i cittadini. La comunicazione deve essere intesa come un “processo di orizzontalizzazione”, che supera un modello gerarchico per coinvolgere attivamente la società civile e l’opinione pubblica³⁶. La “cittadinanza

diatamente leggibili le differenze. E data questa sua particolare natura, comporta l’obbligo di verificare innanzitutto la capacità di esprimere le nervature e le pulsazioni di un organismo sociale, e particolarmente – nel nostro caso – di una società di transizione, che in larghi settori rimane estranea a quel tipo di uniformità», R. ROMANELLI (a cura di), *L’indagine sociale nell’unificazione italiana*, «Quaderni Storici», 1980/45, La nuova Italia e misurazione dei fatti sociali: una premessa, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 767-768.

³⁵ «Essere critici significa più che semplicemente evidenziare i difetti di una statistica. [...] Come è stata creata la statistica? Che cosa significa davvero? Sono possibili altre interpretazioni? Se ci poniamo queste domande, possiamo imparare a valutare le statistiche in modo critico», J. BEST, *Damned Lies*, cit., p. 167.

³⁶ Giuseppe De Rita sottolinea l’incapacità storica dello Stato italiano di comunicare: «Può esser paradossale iniziare la prefazione a un volume sulla comunicazione pubblica affermando che lo Stato italiano non sa, per lunga tradizione, comunicare. Ma è pura constatazione storica, visto che da decenni lo Stato e la sua classe amministrativa sono oggetto della comunicazione altrui (quante critiche feroci, quanti sbeffeggiamenti...) e non sono mai riusciti a essere soggetto attivo di relazione con i cittadini e la pubblica opinione (quella alta degli opinionisti e quella meno alta degli utenti quotidiani dei pubblici servizi). Le ragioni di questa soggettiva incapacità a comunicare sono verosimilmente da ascrivere a due motivi profondi: il primo, puramente di tecnica comunicativa, risiede nel fatto che lo Stato parla sempre “one to many”, mentre la comunicazione moderna è sempre più “one to one” o “many to many”; il secondo, strettamente condizionante il precedente, risiede nel fatto che lo Stato e la sua amministrazione vivono in una logica tipicamente autoreferenziale, dove vige il primato del Soggetto Stato e dove c’è poco spazio per la relazionalità con gli altri soggetti della società. In fondo per decenni abbiamo avuto lo Stato-soggetto e sotto di esso dei cittadini (obbedienti o meno, sempre però puri terminali, senza bidirezionalità, di comunicazione); ma oggi questi cittadini vogliono che lo Stato eserciti funzioni precise, coerenti con i loro bisogni, giudicabili dai cittadini come utenti e clienti. Si impone cioè più una domanda di Stato-funzione che di Stato-soggetto».

piena” è quella che deriva non solo dalla partecipazione politica ma anche dalla libertà di impresa (quindi economica) e dalla qualità dei servizi pubblici, necessitando così una comunicazione chiara e accessibile delle statistiche³⁷.

5. Le sfide della comunicazione statistica: tecnicismo, selezione, narrazione

Tra i principali rischi della comunicazione statistica figurano l'eccessiva tecnicizzazione, la selezione strategica dei dati e la manipolazione narrativa. Il rischio è quello di avere “statistiche come armi retoriche”³⁸. Non è mancata qualche voce critica nei confronti dell'adozione ingenua dei metodi quantitativi che non riescono a mettere in questione la strut-

S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., prefazione di Giuseppe De Rita p. XVII.

³⁷ Cfr. S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., p.15: «Il punto da cui sembra opportuno muovere è senza dubbio la Costituzione, vero e proprio spartiacque del vecchio e del nuovo, non solo nei suoi effetti immediati ma nelle sue implicite potenzialità. Già nell'art. 2 si ridisegna – almeno sulla carta – il baricentro dello Stato, il suo ruolo, la sua configurazione: *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*. A proposito del quale articolo nota Giuliano Amato in un densissimo saggio del 1976: “L'art. 2 quindi rovescia l'ottocentesca priorità dello Stato (recepita e potenziata dal Fascismo) e identifica nella persona umana il valore-base del sistema positivo, destinato ad operare non solo nel rapporto fra Stato e singolo, ma anche nella determinazione dei modi dei fini dell'articolazione democratica cui si ispira l'organizzazione di pubblici poteri”. La chiosa di Amato all'art. 2 della Costituzione si chiarirà con l'accento a cosa lo ha preceduto e a cosa ha comportato, soprattutto in termini di aspettative – egli stesso non manca di notare che alla forza rivoluzionaria del principio non è seguita la incisività dell'interpretazione – ma è subito opportuno sottolineare che in questo luogo potrà idealmente inserirsi la comunicazione di interesse generale, intesa come servizio, luogo di scambio tra cittadino, istituzioni, società civile. Lo spostamento di equilibrio – *de facto* ancora a venire ma *de iure* presente già nella carta costituzionale – può considerarsi senza dubbio come il quadro valoriale e istituzionale che permetterà la nascita della comunicazione istituzionale».

³⁸ «Numbers are created and repeated because they supply ammunition for political struggles, and this political purpose is often hidden behind assertions that numbers, simply because they are numbers, must be correct. People use statistics to support particular points of view, and it is naive simply to accept numbers as accurate, without examining who is using them and why», J. BEST, *Damned Lies*, cit., p. 13.

tura sociale sottostante³⁹, suggerendo che i dati da soli possono veicolare una forma di violenza simbolica se non adeguatamente contestualizzati e interpretati criticamente. Un modo diffuso per orientare le statistiche a proprio vantaggio è quello di usarle in maniera selettiva, scegliendo solo quelle utili ed escludendo le altre⁴⁰. Si tratta di un “uso strumentale dei dati”, che può portare a comunicazioni ingannevoli e fuorvianti. Sin dall’Unità d’Italia, l’impressione è che la statistica sia stata usata in modo selettivo e strumentale, più per legittimare le scelte politiche che per favorire una reale comprensione della società, e che la misurazione dei fatti sociali sia stata spesso ostacolata da una carenza di strumenti concettuali e da un’incapacità di andare oltre la semplice raccolta amministrativa per una vera e propria analisi critica⁴¹.

³⁹ P. BOURDIEU, *op. cit.*, p. 42-43; p. 228.

⁴⁰ A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p. 145.

⁴¹ «Parlando dell’Italia ottocentesca, e della relativa documentazione, ci si deve chiedere se in molti casi l’iniziativa stessa del rilevamento, le categorie adoperate, le uniformità imposte dalla moderna classificazione per caso non fossero intese a forzare entro griglie descrittive situazioni reali estremamente difformi e refrattarie a quelle forme di conoscenza. Fenomeni di “resistenza”, o di mancata aderenza del tessuto sociale ai meccanismi di conoscenza-controllo, o effetti distorcenti clamorosi prodotti dal meccanismo di indagine ci sono segnalati – molto spesso proprio attraverso indagini ravvicinate delle fonti – anche nei paesi meno “arretrati” d’Europa: la Francia, che per la tradizione assolutistica e napoleonica può vantare la primogenitura di meccanismi di indagine operanti come azione politica sulla società; o l’Inghilterra, dove un tessuto sociale precocemente «moderno» e da tempo familiarizzatosi con svariate forme di indagine rimane però a lungo ostile all’estendersi dell’azione conoscitiva dello stato: si pensi al travaglio che accompagna, tra la fine del ’700 e gli anni trenta dell’800, la prima attuazione dei censimenti, il moltiplicarsi delle commissioni d’inchiesta, l’adozione del General Register Office (che cade, con forti resistenze, e infine senza che la registrazione delle nascite sia resa obbligatoria, solo nel 1837), e così via. In nessun caso la società può riflettersi senza residui nei rilevamenti. Il montante volume di informazioni che gli Stati ottocenteschi raccolgono sui singoli individui non è mai sufficiente a racchiuderne le identità entro le coordinate volute, e lo scarto tra le une e le altre rappresenta ovunque una sfida per l’immaginazione e per le tecniche degli storici. Ma la distanza tra dinamiche sociali e schemi politico-conoscitivi sembra massima nell’Italia post-unitaria, non foss’altro per il fatto stesso che certi schemi sono qui importati, e la loro adozione si identifica del tutto con un deciso sforzo di rinnovamento. I vari Stati preunitari, le varie culture risorgimentali hanno una loro più o meno ricca tradizione statistica che deriva anch’essa da un comune ceppo europeo, settecentesco e napoleonico, ma che rimane all’opposizione, o fatica a integrarsi nelle politiche degli Stati. Diverso è il caso quando la funzione

Esempi di come le statistiche possano essere utilizzate in maniera strumentale o fuorviante sono numerosi; sia ben chiaro: spesso l'intento iniziale è quello di rappresentare la realtà in maniera non parziale, ma pur essendo mossi dalle migliori intenzioni, tuttavia anche il modo errato in cui vengono raccolti i dati può portare a risultati errati. Alcuni esempi del fenomeno:

- Le “Mutant Statistics”: la ripetizione inaccurata di dati può generare “statistiche mutanti” che, anche se palesemente sbagliate, continuano a circolare e ad essere accettate, creando versioni distorte ma persistenti dei dati originali⁴². Un esempio di statistica mutante è quella riguardante il caso delle statistiche sui crimini d'odio (*bate crimes*), introdotte negli Stati Uniti all'inizio degli anni Novanta. A partire dal 1991, l'FBI iniziò a raccogliere dati annuali sui reati motivati da pregiudizio razziale, religioso o di altra natura, invitando le agenzie di polizia locali a trasmettere i loro rapporti. Tuttavia questa iniziativa incontrò subito gravi difficoltà: solo una parte delle giurisdizioni partecipava effettivamente alla raccolta dei dati e i criteri di definizione e di rilevazione erano estremamente diversi da stato a stato⁴³.

politico-pedagogica della statistica e l'aperta fede nella sua oggettività, intrinseca significazione, diventano ideologia ufficiale di uno Stato e dei suoi apparati. In ciò avviene appunto all'indomani dell'unificazione, quando sulla società italiana si riversa la domanda di dati martellante, che vale a qualificare il modo stesso in cui si muovono le classi dirigenti del paese, lo spirito conquérant, innovatore del loro agire», R. ROMANELLI (a cura di), *L'indagine sociale nell'unificazione italiana*, pp. 768-769.

⁴² Il concetto di “Mutant Statistics” per indicare quelle versioni distorte delle statistiche sociali che nascono da errori di interpretazione, semplificazioni mediatriche o deliberati tentativi di rendere un dato più convincente. Secondo Best, anche numeri inizialmente corretti possono “mutare” attraverso ripetizioni, fraintendimenti o manipolazioni narrative, fino a diventare «distorted versions of the original figures». Queste statistiche mutanti, una volta create, tendono a sopravvivere nel discorso pubblico e a diffondersi ulteriormente, poiché hanno «a good chance of spreading and enduring», alimentando quella circolazione autoreferenziale dei numeri che trasforma i dati in strumenti di legittimazione retorica piuttosto che in analisi empiriche affidabili. J. BEST, *op. cit.*, pp. 62-64.

⁴³ Questo perché «there is much variation in how – and even whether – agencies measure hate crimes, hate-crime statistics have been incomplete and uneven». Nel 1991, solo 32 stati fornirono dati all'FBI, e meno di un quarto delle agenzie di polizia partecipò all'indagine. Alcuni stati riportarono poche decine di casi, altri nessuno. Questa disomogeneità rese impossibile stabilire un quadro coerente della diffusio-

- La definizione dei problemi sociali: il modo in cui un problema sociale viene definito ha un impatto diretto sulle statistiche che lo descrivono. Una definizione vaga o illustrata da un singolo esempio può essere fuorviante. Un esempio può essere una statistica che abbia per oggetto “analfabetismo” o “senzatetto”. Le definizioni sono molteplici e possono includere molte più persone a seconda di quanto sia ampia o ristretta la categoria cambiando totalmente i risultati della statistica⁴⁴.

ne dei crimini d'odio. Nel frattempo, i media e le organizzazioni civili utilizzarono queste statistiche incomplete come se fossero rappresentative dell'intero Paese, interpretando ogni variazione nei numeri come un aumento o una diminuzione reale dei reati. In realtà, spiega Best, i dati riflettevano differenze nei metodi di raccolta, più che cambiamenti effettivi nella violenza motivata dall'odio. È qui che nasce la “statistica mutante”: un dato parziale, fragile sul piano metodologico, che viene ripetuto e amplificato fino a diventare, nel dibattito pubblico, un indicatore certo e indiscusso di un fenomeno sociale. Best osserva che il rischio è duplice: da un lato i numeri vengono sovrainterpretati dai giornalisti e dagli attivisti, dall'altro il pubblico tende ad accettarli come verità perché “sembrano” scientifici. In sintesi, le prime statistiche sui crimini d'odio costituiscono un esempio paradigmatico di mutant statistics: un dato nato con finalità conoscitive che, a causa di definizioni ambigue, raccolte incomplete e comunicazioni semplificate, si trasforma in una rappresentazione distorta ma persuasiva della realtà. L'inattendibilità di una statistica del genere è già evidente nel momento in cui avviene la raccolta dei dati: «When police record a reported crime – say, a robbery – it is a relatively straightforward process: usually the victim comes forward and tells of being forced to surrender money to the robber; these facts let the police classify the crime as a robbery. But identifying a hate crime requires something more: an assessment of the criminal's motive. A robbery might be a hate crime – if prejudice motivates the robber – but the crimes committed by robbers with other motives are not hate crimes. There are real disagreements about how to define and measure hate crimes. Not surprisingly, some activists favor broad, inclusive standards that will avoid false negatives; some feminists, for example, argue that rapes automatically should be considered hate crimes (on the grounds that all rape is motivated by gender prejudice)? But local officials (who may be reluctant to publicize tensions within their communities) may favor much narrower standards, so that a cross-burning on an African American family's lawn may be classified as a “teenage prank,” rather than a hate crime, depending on how police assess the offenders' motives», J. BEST, *Damned lies*, pp. 67-69.

⁴⁴ Best sostiene che «the definition of a social problem will affect statistics about that problem», e cioè che quanto più ampia è la definizione, tanto più è facile giustificare stime elevate dell'ampiezza del problema: se si afferma che milioni di americani sono analfabeti, è importante chiedersi come in quella dichiarazione venga definito l'analfabetismo. Alcuni potrebbero supporre che analfabetismo significhi che una per-

- La misurazione attraverso sondaggi e campioni: la formulazione delle domande nei sondaggi può influenzare significativamente le risposte. La “ricerca di advocacy” può condizionare le domande per ottenere i risultati desiderati: le modalità con cui vengono formulate le domande di un sondaggio influenzano fortemente le risposte. Alcuni ricercatori o gruppi di pressione manipolano consapevolmente le domande per ottenere risultati favorevoli. Anche la selezione di campioni non rappresentativi, o l’uso di casi “drammatici” e non tipici, può distorcere la percezione del problema e compromettere la validità statistica dello studio⁴⁵.
- Confronti inappropriati: l’errore, cioè, molto comune nella comunicazione pubblica e nell’attivismo, di comparare statistiche non comparabili – “*apples and oranges*” – generando confusione e distorsione del significato dei numeri. Ciò include confrontare statistiche prodotte con metodologie diverse nel tempo o tra paesi, o comparare numeri assoluti tra gruppi di dimensioni molto diverse senza considerare le proporzioni relative⁴⁶.

sona non sappia leggere o scrivere affatto, ma ci si potrebbe altresì riferire al c.d. “analfabetismo funzionale”. Che cosa significa, dunque, “analfabeta”: non saper leggere affatto? Non saper leggere al livello di terza elementare? Una definizione ristretta di analfabetismo (come incapacità totale di leggere) includerà molte meno persone e produrrà pertanto stime statistiche molto più basse rispetto a una definizione ampia. La stessa cosa si verifica quando viene data una definizione molto ampia di “homeless”: si può includere nel problema sociale anche persone che trascorrono solo alcune notti sul divano di un amico, mentre una definizione ristretta può considerare soltanto chi dorme per strada o nei rifugi. Si tratta di situazioni molto diverse, tuttavia entrambe le definizioni possono essere utilizzate nel dibattito pubblico sulla condizione dei senzatetto. Sul punto v. J. BEST, *Damned Lies*, pp. 42-44. Sulla definizione di alfabetismo confronta anche Harvey J. GRAFF, *The Legacies of Literacy: Continuities and Contradictions in Western Culture and Society*, Bloomington: Indiana University Press, 1987; sulle definizioni concorrenti di “homeless”, vedi Christopher Jencks, *The Homeless* e JAMES D. WRIGHT, BETH A. RUBIN, AND JOEL A. DEVINE, *Beside the Golden Door: Policy, Politics, and the Homeless*, Hawthorne, N.Y.: Aldine de Gruyter, 1998.

⁴⁵ «Survey researchers know that how questions are worded affects results. Advocates who can afford to sponsor their own surveys. can shape the results; usually they try to demonstrate widespread public support for their position. (This is sometimes called *advocacy research*.) Advocates word questions so as to encourage people to respond in the desired way», *Ibidem*, pp. 45-48.

⁴⁶ Best nel capitolo “*Apples and Oranges*” affronta il problema dei confronti inappropriati, mostrando come paragoni tra dati prodotti con metodologie diverse,

Anche in Italia non mancano esempi di statistiche fuorvianti o errate. Per fare un esempio, qualche anno fa ebbe risalto mediatico il “caso” dell’aumento delle bocciature nelle scuole: un comunicato stampa del Ministero dell’Istruzione del 2010 presentò dati sulle ammissioni all’anno successivo in modo che sembrassero in aumento, ma un’analisi più approfondita rivelò una diminuzione percentuale. Questa comunicazione fu fuorviante a causa di una selezione non rappresentativa del campione⁴⁷.

Questi esempi illustrano come i dati possano essere utilizzati per creare un “polverone”, un “rumore di fondo”, per disorientare l’auditorio e offuscare la realtà. La realtà è molto più complessa e non può essere

riferiti a popolazioni non omogenee o basati su numeri assoluti anziché proporzionali conducano a interpretazioni errate. «Good comparisons involve comparable items; they pair apples with apples, and oranges with oranges. Comparable statistics count the same things in the same ways. Comparisons among statistics that are not comparable confuse and distort. Before accepting any statistical comparison, it is important to ask whether the numbers are comparable. Unfortunately, finding comparable numbers can be tricky. Many comparisons that seem appropriate at first glance turn out to have serious flaws: numbers that might seem comparable in fact should not be compared. What at first glance seems to be all apples turns out to be mixed fruit», J. BEST, *Damned lies*, p. 97.

⁴⁷ «Il pericolo della strumentalizzazione dei dati è quindi dietro l’angolo, dietro la “porta” di ogni studio televisivo, nelle pagine di qualsiasi quotidiano. Ecco un esempio di dati non proprio corretti: da qualche anno è di moda la scuola severa, quella che boccia. Così l’11 giugno 2010 il ministro dell’Istruzione ha fatto elaborare i dati degli scrutini di 200 istituti di sei regioni (le scuole più veloci?): in tutto 11.779 studenti; un campione certamente non “rappresentativo”, come si dice in gergo statistico, cioè che non può dare conto correttamente della realtà del fenomeno. Per le scuole secondarie di secondo grado, il comunicato stampa con il quale i risultati sono stati diffusi considerava che i non ammessi all’anno di corso successivo erano passati fra il 2009 e il 2010 da 11,7% a 13,1%. Però, nell’analogo comunicato stampa dell’anno precedente, sempre in tempi di rigore, la percentuale di non ammessi riferita era stata di 13,6%, percentuale che non è stata rettificata successivamente; quindi in realtà ci sarebbe stata una diminuzione percentuale, anziché un aumento delle bocciature. [...] In effetti, non è detto che i numeri fossero sballati. I dati del ministero erano presumibilmente riferiti per ambedue gli anni alle 200 scuole presenti nel “campione” del 2010 che avrebbero comunicato sia il dato del 2010 sia quello dell’anno precedente. Questo potrebbe giustificare la difformità del dato relativo al 2009 nei due comunicati del 2009 e 2010, poiché le scuole alle quali ci si è rivolti nelle due occasioni non sono le stesse», A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., pp. 6-7.

liquidata con un solo dato. Per evitare tali distorsioni, è consigliabile, dunque, riferirsi sempre alle tabelle di dati complete e leggere le note metodologiche che le accompagnano, poiché spesso contengono informazioni essenziali su metodologia, definizioni e contesti⁴⁸. L'intelligenza artificiale può costituire un alleato nella traduzione narrativa delle statistiche, a condizione che se ne mantenga il controllo umano e la tracciabilità. I casi d'uso più recenti mostrano l'impiego di sistemi generativi per la redazione assistita di comunicati o riassunti in linguaggio semplice, con verifica redazionale *ex post*. Anche la trasparenza sull'eventuale impiego di IA diviene parte integrante dell'etica comunicativa⁴⁹.

Volendo analizzare le statistiche dalla prospettiva dei soggetti a cui vengono comunicate, possiamo distinguere tre atteggiamenti comuni⁵⁰ nei confronti delle statistiche sociali:

- Il “*Naive*”: accetta le statistiche come generalmente accurate e significano ciò che sembrano significare; è facilmente influenzabile e non critico. Non sospetta che possano esserci difetti e non riconosce quando le statistiche sono buone. Le persone ingenui restano facilmente colpite da numeri dati, raramente si chiedono da dove provengano o come siano stati prodotti.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 10-16. Zuliani sottolinea alcune semplici regole da seguire di fronte a un dato statistico, tra cui «riferirsi preferibilmente alle tabelle di dati e non alla loro rappresentazione grafica, sia essa costituita da immagini o da grafici veri e propri. Un grafico esprime l'essenziale, ma non è detto che sia sufficiente per capire bene. Un grafico può orientare verso una particolare interpretazione fra tutte quelle possibili. Un grafico può essere sbagliato e non è difficile farlo di proposito, cioè in malafede».

⁴⁹ Istat, Digitalizzazione, interoperabilità e intelligenza artificiale, cap. 4, pp. 51-57.

⁵⁰ Per interpretare le statistiche, non basta un elenco di errori comuni, occorre «a general approach, an orientation, a mind-set that we can use to think about new statistics that we encounter. We ought to approach statistics thoughtfully». Questo, secondo Best, può essere difficile, proprio perché nella nostra società molte persone trattano le statistiche come feticci. L'Autore definisce questo atteggiamento come quello degli “*Awestruck*”: coloro che non pensano in modo critico e si comportano come se le statistiche avessero poteri magici. Gli *Awestruck* sanno di non comprendere sempre le statistiche che sentono, ma ciò non li preoccupa. Il “fatalismo reverenziale” degli *Awestruck* non è un pensiero riflessivo, è un modo per evitare di pensare. Occorre quindi avere un approccio diverso, per Best gli atteggiamenti più comuni di fronte alle statistiche sono quelli del *Naive*, del *Cynical* e del *Critical*, J. BEST, *Damned lies*, cit., pp. 162-167.

- Il “*Cynical*”: sospettoso delle statistiche, convinto che siano probabilmente difettose e intenzionalmente manipolate. Non si fida dei numeri (“*si può dimostrare qualsiasi cosa con le statistiche*”). I cinici stessi possono essere produttori di statistiche per sostenere le proprie argomentazioni e raramente mettono in dubbio i propri numeri con la stessa attenzione con cui contestano quelli altrui. Spesso sono anch’essi “naive” rispetto ai limiti dei loro stessi numeri.
- Il “*Critical*”: chiede come sono state create le statistiche, quali definizioni, misurazioni e campioni sono stati utilizzati, e se i confronti sono appropriati. Non ignora le statistiche né le accetta ciecamente, ma valuta le prove, chiedendo dell’expertise delle fonti e dei potenziali bias. Essere critici significa, dunque, porsi delle domande: come è stata creata la statistica? Cosa significa davvero? Sono possibili altre interpretazioni?

Se questo è il contesto in cui ci muoviamo quando riflettiamo sul tipo di utenza che la statistica intercetta, diventa cruciale anche analizzare quali sono le pratiche adottate dalla Pubblica Amministrazione per rendere la comunicazione trasparente, accessibile e contestualizzata, promuovendo una cultura civica del dato, che ne incoraggi un approccio critico. L’invito a sviluppare un atteggiamento “critico” verso le statistiche trova oggi un parallelo nelle sfide poste dall’intelligenza artificiale. Come per i numeri, anche per gli algoritmi occorre evitare tanto l’accettazione ingenua quanto il rifiuto cinico: l’IA può potenziare la capacità analitica solo se guidata da principi di trasparenza, responsabilità e supervisione umana⁵¹.

Le difficoltà di informare i cittadini comuni sulle iniziative della Pubblica Amministrazione sono evidenti⁵², così come sono evidenti le diffi-

⁵¹ Istat, Digitalizzazione, interoperabilità e intelligenza artificiale, cap. 1.4, pp. 18-20.

⁵² Sul rischio di non far arrivare effettivamente le informazioni al pubblico, Rolando nota che «su dieci notizie che le fonti (tutte le fonti) mettono ogni giorno in pista, nove non raggiungono l’utente. I sogni muoiono all’alba nel mondo dell’informazione. Quando a notte fonda si impagina e si scarta, per tante notizie a volte già compiutamente confezionate non c’è più diritto di vita. Ogni mondo riorganizza così il proprio posizionamento in relazione a questo duro e noto schema. Uffici stampa, negoziati, spesa pubblicitaria, pressioni. Tanto più autorevole è la superficie agognata, quanto più gli artifici restano tali. Ma non c’è settore che

coltà relative al rendere tali iniziative comprensibili. Una comunicazione “troppo specialistica”, burocratica o “troppo giuridica” contribuisce a creare questa distanza, rendendo difficile per il pubblico comprendere il valore dei dati. Per superare questi limiti, è necessario che le istituzioni adottino un linguaggio chiaro e accessibile, evitando il gergo tecnico.

6. Modelli comunicativi a confronto: la comunicazione istituzionale dell'Istat e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

I media tradizionali sono stati per molto tempo l'unica vera fonte informativa sulla PA: i cittadini potevano conoscere le attività e i servizi degli enti pubblici principalmente tramite la mediazione giornalistica. In passato, dunque, «l'esistenza dell'agire della PA nella percezione dell'opinione pubblica dipendeva in maniera rilevante dalla presenza

non tenti di migliorare il proprio livello di notiziabilità. A basso costo, infatti, un “passaggio” sui media rende ancora molto. Ivi compreso il rischio – che peraltro molti non vogliono correre preferendo puntare strategicamente sulla discrezione (il mondo finanziario, per esempio) – di vedere gli argomenti non solo selezionati ma “interpretati”. Cosa ovvia nell'etica giornalistica, cosa meno ovvia nell'etica della cosiddetta “fonte insaziabile”. È chiaro che il tema “istituzione” merita qualche chiosa. Un conto è il politico temporaneamente responsabile di quella istituzione, un conto è l'amministrazione che stabilmente la rende operativa, un conto è il quadro di responsabilità (dati analisi, interpretazioni) che lega politici e funzionari nel rapporto di credito. Ma alla fine, con una strumentalizzazione che varia da paese a paese (appunto sulla base di culture difforme dello Stato e delle istituzioni) – c'è un punto intermedio, nella percezione del pubblico, in cui l'istituzione stessa appare separata da chi la interpreta. Si dirà “il governo”, si dirà “la polizia”, “la Banca d'Italia”, “il Comune”. Per quanto le istituzioni parlino per bocca di uomini molto connotati, questi entrano nella frammentazione di immagine che i media compongono e scompongono spettacolarmente lasciando in ultimo l'istituzione stessa come fonte finale della notizia o almeno della percezione della notizia stessa. Ecco perché in un punto di equilibrio tra il momento politico e quello amministrativo delle istituzioni sarebbe saggio collocare una cabina di regia che valuti professionalmente il tipo di problematica che emerge – ogni giorno e nel processo sedimentato di lungo periodo – in relazione alla complessità mediatica, in tutte le necessarie generalizzazioni (tese a comprendere fenomeni di punta) ma anche in tutte le circostanze atomizzate che rendono quei fenomeni diversi da situazione a situazione. Una cabina di regia che aiuti a leggere il modo in cui il rapporto di identità e di immagine (cioè la sintesi di informazione e comunicazione) si consolida o deperisce attraverso il rapporto con i media», S. Rolando (a cura di), “Le relazioni con i media”, Cap. VII, *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., pp. 113-114.

sugli organi di informazione che adottavano – e ancora spesso adottano – criteri di *newsmaking*», tendendo, quindi, a privilegiare logiche sensazionalistiche e di spettacolarizzazione delle notizie; il risultato era che la maggior parte delle notizie relative alla PA riguardavano episodi di cattivo funzionamento e disservizi delle amministrazioni⁵³. Con l'arrivo dei nuovi media e la grande “fase espansiva”⁵⁴ della comunicazione autoprodotta dalla PA, istituzionalizzata dalla legge n.150 del 2000, lo scenario nel quale le attività della pubblica amministrazione vengono comunicate è mutato radicalmente, rendendo la PA direttamente responsabile di una comunicazione chiara con i cittadini attraverso l'utilizzo di canali diretti. In questo contesto, l'Istat ha costruito un modello comunicativo strutturato, che include un calendario ufficiale con gli appuntamenti settimanali di diffusione, comunicati stampa programmati, aggiornamenti delle banche dati e seminari pubblici. L'agenda è consultabile online e sincronizzabile con i calendari digitali. I comunicati stampa includono glossari, note metodologiche e serie storiche. Un sistema di diffusione sotto embargo consente agli operatori dell'informazione di accedere ai dati in anticipo. L'Istat è presente anche sui canali digitali (sito web, app “Sala Stampa”, social media) per rendere i dati più accessibili e contrastare la disinformazione.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha sviluppato una propria strategia comunicativa, meno strutturata rispetto all'Istat. Il suo portale ufficiale include una sezione dedicata alle statistiche ambientali, con dataset, report tematici e indicatori chiave. La comunicazione è rafforzata da campagne informative e multimediali sui canali social. La differenza tra i due enti risiede soprattutto nella frequenza e sistematicità della comunicazione. L'Istat rappresenta un modello avanzato, mentre il Ministero dell'Ambiente adotta un approccio più tematico, strettamente connesso alle politiche ambientali. Entrambi, comunque, integrano strumenti digitali e pratiche di Open Government. Il rigore nella definizione e misurazione dei dati, come praticato dall'Istat, è fondamentale per prevenire la creazione di stime imprecise che possono essere facilmente manipolate⁵⁵.

⁵³ A. LOVARI, *Networked citizens*, cit., p.81.

⁵⁴ *Ibidem*, p.82.

⁵⁵ Best spiega che, a differenza delle scienze fisiche, le scienze sociali mancano di procedure universalmente condivise per definire e misurare i propri fenomeni;

Entrambi i modelli riflettono l'evoluzione della comunicazione pubblica verso un approccio che mira alla cultura del servizio⁵⁶ e alla trasparenza. L'uso delle nuove tecnologie di comunicazione⁵⁷ e di strumenti digitali come siti web, app e social media è diventato negli ultimi anni essenziale per la Pubblica Amministrazione, permettendo una comunicazione interattiva, diretta e personalizzata. Le nuove tecnologie consentono una diffusione più ampia e personalizzata⁵⁸ delle informazioni e,

per questo le loro statistiche risultano spesso "soft", morbide, e dunque vulnerabili alla manipolazione o all'errore. Egli osserva che spesso i modi in cui le persone producono statistiche non sono accurati: i loro numeri possono essere poco più che congetture, oppure risultare da definizioni approssimative, misurazioni inadeguate o campionamenti deboli. Confronta J. BEST, *Damned lies*, pp. 31-32.

⁵⁶ Sul punto confronta anche F. FACCIOI, *Comunicazione pubblica e cultura di servizio*, Carocci, Roma, 2000; A. ROVINETTI, *Diritto di parola - Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000; S.M. BRONDONI (a cura di), *La comunicazione dell'azienda pubblica - I paradigmi di efficacia e di efficienza*, Giappichelli, Torino, 1999.

⁵⁷ Per analizzare l'impatto delle nuove tecnologie della comunicazione, e in particolare di internet, sui processi sociali e culturali contemporanei, risulta particolarmente significativa l'analisi proposta da John B. Thompson. L'autore tocca temi cruciali quali la nascita dell'interazione mediata, la formazione di nuove forme di visibilità sociale, la trasformazione della tradizione, la ridefinizione dei processi di costruzione dell'identità individuale e i mutamenti nello statuto della sfera pubblica. Thompson sostiene che lo sviluppo dei mezzi di comunicazione non si limiti a introdurre nuove modalità di trasmissione delle informazioni, ma comporti una profonda ristrutturazione delle forme di azione e interazione sociale, dando vita a nuove relazioni e a inedite modalità di rapporto con sé e con gli altri. L'uso dei media, infatti, affianca e in parte sostituisce il modello tradizionale dell'interazione faccia a faccia, determinando una complessa ridefinizione delle coordinate spazio-temporali della vita sociale moderna, permettendo nuove forme di azione a distanza. J.B. THOMPSON, *Mezzi di comunicazione e modernità: una teoria dei media*, Il Mulino, Bologna, 1998; ed. orig. *The media and Modernity. A social theory of the media*, Polity Press, Cambridge, 1995.

⁵⁸ «[...] mentre i mass media tradizionali non offrono una diretta e immediata possibilità di replica e consolidano il carattere strutturale dell'asimmetria tra produttori e riceventi, Internet consente lo sviluppo di forme di comunicazione pluri e multi-direzionali (da uno a molti, da molti a molti, da molti a uno e da uno a uno). Questa condizione innesta un processo di comunicazione che si distacca da quello dei mass media tradizionali per ipotizzare una condizione tra produttori e riceventi che dal carattere della dialogicità introduce forme di informazione e comunicazione sempre più di tipo personalizzato, aprendo scenari di cambiamento di enorme portata. Basti pensare al ruolo che hanno i mass media nella composizione, creazione e gestione dell'agenda delle priorità dell'opinione pubblica», S. ROLANDO (a cura di),

dunque, una maggiore interattività con gli utenti-cittadini. Negli ultimi anni assistiamo a una crescente attenzione verso questi nuovi strumenti di comunicazione, ormai centrali per raggiungere l'obiettivo ultimo di migliorare l'accesso alle informazioni destinate ai cittadini.

6.1. La comunicazione istituzionale dell'Istat

Nel contesto italiano, l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) rappresenta un modello di riferimento per la comunicazione di dati e statistiche. Nel più recente quadro, il processo di produzione statistica è stato ripensato alla luce delle opportunità offerte dall'intelligenza artificiale. Le fasi di progettazione, gestione e diffusione sono oggi affiancate da strumenti algoritmici che supportano la pulizia dei dati, la classificazione e la personalizzazione della comunicazione.⁵⁹

L'Istat pubblica un calendario ufficiale con gli appuntamenti settimanali di diffusione, comunicati stampa, aggiornamenti delle banche dati e seminari pubblici. L'agenda è consultabile online e può essere sincronizzata con i principali calendari digitali (come quelli di Google e Outlook), garantendo una programmazione chiara e accessibile agli stakeholder.

Ogni venerdì, l'Istituto invia ai giornalisti e ai cittadini interessati una newsletter con gli appuntamenti della settimana successiva. I comunicati stampa, circa 150 all'anno, sono redatti in modo standardizzato: includono glossari, note metodologiche, serie storiche, fonti e contatti utili per ulteriori approfondimenti. Questo processo è supportato da un sistema di diffusione sotto embargo, che consente agli operatori dell'informazione di accedere con anticipo ai dati. L'Istat affianca alla comunicazione istituzionale tradizionale una presenza attiva sui canali digitali: il sito web ufficiale, l'app "Sala Stampa", e i profili social su Twitter/X, Facebook, YouTube e LinkedIn. La strategia social mira a rendere il dato più accessibile e vicino ai cittadini comuni, puntando su chiarezza, visualizzazioni efficaci e contrasto alla disinformazione.

"Internet. Un nuovo ambiente della comunicazione", Cap.XI, in *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., p. 208.

⁵⁹ ISTAT, Digitalizzazione, interoperabilità e intelligenza artificiale, cap. 3.3, pp. 41-44.

6.2. La comunicazione istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Il Ministero dell'Ambiente ha sviluppato una propria strategia comunicativa, sicuramente meno completa rispetto a quella dell'Istat. Il portale ufficiale del Ministero include una sezione dedicata alle statistiche ambientali, in cui sono disponibili dataset, report tematici, documenti metodologici e indicatori chiave relativi alle politiche ambientali. La comunicazione è rafforzata attraverso l'uso di campagne informative e multimediali, pubblicate sia sul sito sia sui canali social ufficiali, tra cui X (Twitter) e YouTube. Tali strumenti contribuiscono alla divulgazione di messaggi ambientali e allo sviluppo di una cultura ecologica partecipata. La differenza tra i due enti risiede soprattutto nella frequenza e sistematicità della comunicazione. L'Istat rappresenta un modello avanzato di comunicazione statistica, mentre il Ministero dell'Ambiente adotta un approccio più tematico e strettamente connesso alle finalità legate alle politiche pubbliche ambientali e di sicurezza energetica che il Ministero (e, dunque, il Governo) intende promuovere. Entrambi, tuttavia, integrano l'uso di strumenti digitali e pratiche di Open Government per favorire l'accesso al dato pubblico.

7. Statistiche pubbliche: tra conoscenza e potere

Le statistiche pubbliche, prodotte da enti istituzionali come l'Istat o il Ministero dell'Ambiente, svolgono una funzione essenziale nella costruzione del sapere condiviso. Le statistiche non si limitano a descrivere realtà e fenomeni, ma ne orientano la rilevanza pubblica, influenzano le agende politiche e contribuiscono alla legittimazione delle decisioni. Come evidenzia Bobbio, "sapere per deliberare" è una condizione fondamentale della democrazia. In questa prospettiva, il dato statistico assume un valore performativo e simbolico, agendo come strumento di rappresentazione e potere.

Storicamente, la statistica in Italia ha svolto un ruolo ambiguo e talvolta sottovalutato. L'evoluzione della statistica pubblica ha riflesso le tensioni tra esigenze conoscitive e logiche politiche. L'Italia del secondo Dopoguerra, pur avendo visto un enorme sviluppo di statistiche, mostrava ancora delle carenze strutturali e una debolezza degli strumenti per la misurazione scientifica dei fatti

sociali⁶⁰. Il principio del “*conoscere per governare*” ha faticato ad affermarsi, a causa di carenze culturali e istituzionali; solo in epoca recente si è consolidata una consapevolezza del valore strategico del dato. Per fare un esempio concreto, il censimento del 1861⁶¹, pur essendo un momento di passaggio fondamentale per la conoscenza della popolazione, non portò immediatamente a un’informazione statistica completa e funzionale, mostrando una certa resistenza culturale e istituzionale all’affermazione

⁶⁰ Cfr. S. SEPE, *La statistica come scienza di governo. Profili storici*, cap.12, *Problemi di lunga durata: storia, scienza, diritto, statistica*, e cap. 13, *Un’Opinione*, nel presente volume. L’Autore evidenzia la persistente “ambiguità” del ruolo della statistica pubblica italiana, oscillante tra funzione conoscitiva e strumento politico, nonché la cronica debolezza culturale e istituzionale che ha accompagnato l’evoluzione del sistema statistico anche nel secondo Dopoguerra: «Senza la pretesa di trarre semplicistiche conclusioni, si può sostenere che, nel bene e nel male, la necessità di “conoscere per governare” abbia avuto nell’attività statistica un ruolo essenziale. Si può, quindi, legittimamente sostenere che gli andamenti siano stati strettamente correlati al ruolo che alla statistica veniva consegnato. In tutto l’arco del periodo liberale l’attenzione politica fu – nonostante gli ondeggiamenti – orientata a riconoscere la necessità della statistica nei processi decisionali. Nel ventennio fascista l’angolo visuale si spostò, riducendo la statistica a megafono della dittatura. Nel periodo repubblicano si è assistito, nel corso di alcuni decenni, a un’insufficiente attenzione da parte del ceto politico all’esigenza di calibrare le strategie di governo sulle necessità della società». Sepe osserva inoltre la scarsa attenzione della storiografia italiana verso la storia della statistica pubblica, ricordando, con riferimento a Romanelli, i «rari storici interessati al materiale statistico-sociale». Cfr. anche R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell’Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 174.

⁶¹ R. ROMANELLI (a cura di), *L’indagine sociale nell’unificazione italiana*, p. 769. Romanelli evidenzia che «già nel 1861, nel vivo del processo di unificazione, quando ancora non erano state fissate le strutture istituzionali del paese e nemmeno era assicurato il controllo militare del territorio, fu effettuato il primo censimento della popolazione: una sollecitudine intesa a dimostrare l’immediata capacità d’allineamento alle prassi e ai tempi dell’Europa civile. Presentando al re i risultati del censimento, il ministro dell’Agricoltura, Industria e Commercio ne parlava come di “una delle più innegabili manifestazioni della forza e della diffusione del concetto nazionale ed unitario”; “la notificazione del nome e delle condizioni civili di tutti gli abitanti del Regno, fatta in forma per la maggior parte d’Italia insolita, venne riguardata come una nuova maniera di voto, una controprova statistica del plebiscito nazionale”. Quel censimento, si legge poi nell’Introduzione che l’accompagna, rispose all’“urgente necessità di rimarginare subito le lacerazioni, e rattezzare con pronto artificio, i minori addentellati, mutando i fatti compiuti dalla rivoluzione in fatti sanciti dall’autorità del legislatore”. Affermazione di controllo e ricerca di consenso si intrecciano subito nell’estendersi dei rilevamenti».

della statistica come strumento di governo. L'assenza di un vero "centro di gravità" nella statistica italiana post-unitaria è stata superata solo più tardi. In questo scenario si colloca il Sistema Statistico Nazionale (Sistan), istituito con il decreto legislativo n. 322 del 1989, che rappresenta il fulcro della *governance* della statistica pubblica italiana. In Italia si è passati da un sistema accentrato a un sistema a rete; il sistema accentrato era stato pensato alla fine degli anni '20, con l'istituzione dell'Istituto Centrale di Statistica. Quel tipo di sistema aveva finito per inibire nelle Amministrazioni la capacità di occuparsi di statistica, di maturare al suo interno questa funzione coerentemente con l'azione amministrativa, determinando di fatto quella separatezza a cui si assiste ancora oggi⁶².

Il Sistan ha l'obiettivo di razionalizzare la produzione e la diffusione dell'informazione statistica ufficiale, attraverso un coordinamento organizzativo e funzionale dell'intera pubblica amministrazione. Il sistema è passato da un modello accentrato a un sistema a rete, coinvolgendo oltre 40 enti e uffici della pubblica amministrazione⁶³. Il Sistan promuove il coordinamento, l'omogeneità metodologica e la qualità dei dati, che sono obiettivi essenziali per accrescere l'indipendenza e la credibilità della statistica⁶⁴. Con l'istituzione del Sistema Statistico Nazionale, inizialmente si è voluto soprattutto far emergere i patrimoni informativi di fonte amministrativa già in possesso degli enti⁶⁵.

⁶² A. ZULIANI, *Il sistema statistico Nazionale (dal 1989 in poi)*, p. 26 in L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, Milano, FrancoAngeli, Università degli Studi di Trieste Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, 2003, VII Edizione.

⁶³ L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, cit., pp. 32-33.

⁶⁴ «Si è passati da un sistema accentrato ad un sistema a rete. Il sistema accentrato era quello disegnato alla fine degli anni '20, con l'istituzione dell'Istituto Centrale (allora, non casualmente) di Statistica. Quel sistema ha consentito di pervenire a risultati importanti; per altri aspetti è stato pernicioso, perché ha inibito, nelle amministrazioni, la capacità di far statistica, di maturare questa funzione coerentemente con l'azione amministrativa, determinando di fatto quella separatezza cui ancor oggi si assiste. Il sistema a rete sancito dal Decreto Legislativo 322/89 è stato poi regolamentato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 1990 relativa alla costituzione degli uffici di statistica presso le amministrazioni dello Stato e dalle direttive emanate nel biennio 1991-1992 dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, che sovrintende alla organizzazione del Sistema, e ad alcune circolari dell'ISTAT», *Ibidem*, p. 26.

⁶⁵ *Ivi*, p. 30.

Il Programma Statistico Nazionale (Psn), per il quale il Sistan definisce direttive e istruzioni di compilazione, rappresenta lo strumento operativo di *governance* e coordinamento del Sistema statistico nazionale. Il Manuale per la predisposizione del Psn costituisce il documento tecnico di riferimento per la compilazione delle schede dei lavori statistici: contiene le definizioni, le istruzioni e le regole metodologiche necessarie a garantire uniformità, coerenza e qualità nella produzione della statistica ufficiale. Si tratta di uno strumento essenziale, volto da un lato a fornire regole comuni e criteri di qualità a tutti i produttori di statistica ufficiale, e dall'altro ad assicurare che i dati elaborati siano coerenti, comparabili e conformi alla normativa vigente⁶⁶. Il Manuale descrive in modo dettagliato come presentare correttamente un lavoro statistico, quali informazioni fornire e quali regole metodologiche e giuridiche rispettare, garantendo uniformità e qualità nella statistica ufficiale italiana.

I lavori statistici nel PSN sono classificati in diverse tipologie: “Statistiche” (Sta) e “Studi progettuali” (Stu)⁶⁷. Le statistiche (Sta) si suddividono ulteriormente in:

- Statistiche da indagine (Sdi): prodotte tramite rilevazione diretta da unità rispondenti, anche con rilevazioni pilota e di copertura per migliorare la qualità⁶⁸.
- Statistiche da fonti amministrative e da nuove fonti di dati (Sda): ottenute trasformando fonti non statistiche, inclusi i “Big data” o dati dall’Internet of Things⁶⁹.

⁶⁶ R. CARBINI – M. COLA (a cura di), *Manuale per la Predisposizione del Programma Statistico Nazionale 2026-2028. Definizioni ed istruzioni per la compilazione delle schede dei lavori sull'applicativo Psnplus*, Istat, Roma, 29 aprile 2025, p. 4.

⁶⁷ *Ivi*, pp. 4-5.

⁶⁸ Le statistiche da indagine sono un «processo di produzione di informazioni statistiche attraverso la rilevazione diretta da unità rispondenti (soggetti pubblici o privati, individuali o collettivi). Le informazioni statistiche sono acquisite presso (tutte o parte) le unità di un collettivo, secondo un disegno di indagine di tipo statistico. Rientrano in questa sotto-tipologia anche le rilevazioni pilota e quelle di misura e di copertura, finalizzate a migliorare la qualità delle stime prodotte da altre rilevazioni o dai registri statistici. In questa tipologia sono in genere presenti le fasi di rilevazione, trattamento (controllo e correzione, eventuale integrazione con altre fonti di dati, elaborazione), analisi e diffusione», *Ivi*, p. 8.

⁶⁹ Le statistiche da fonti amministrative sono un «processo di produzione di informazioni statistiche attraverso un processo di trasformazione condotto su fonti non statistiche. Sono comprese le fonti di natura amministrativa o rispondenti ad

- Statistiche derivate o rielaborazioni (Sde): basate sul trattamento di dati provenienti da processi Sdi o Sda⁷⁰.

Gli “Studi progettuali” sono attività di analisi e ricerca finalizzate all'impostazione o ristrutturazione di processi statistici, metodi e strumenti di analisi. A partire dal Psn 2026-2028, tali studi possono essere inseriti nel Programma solo nei casi in cui la loro realizzazione comporti l'acquisizione e il trattamento di dati personali e disponga di una base giuridica specifica che ne legittimi l'esecuzione⁷¹. In altri termini, uno studio progettuale può essere incluso nel Psn solo se richiede il trattamento di dati personali e se esiste una base giuridica che ne consenta l'utilizzo ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), mentre tutte le altre attività metodologiche o di ricerca interna ne restano escluse.

Il Sistan gioca un ruolo cruciale non solo nella comunicazione dei dati dei singoli enti che fanno parte della sua rete, ma anche nella comunicazione statistica italiana, poiché stabilisce linee guida comuni per la trasparenza e la diffusione dei dati, contribuendo a rafforzare la fiducia nelle fonti istituzionali. Il Sistan, dunque, si pone tra gli obiettivi quello di mantenere una qualità dell'informazione statistica elevata. Come evidenziato da alcuni studiosi, l'approccio alla qualità dell'informazione statistica ufficiale si articola secondo tre orientamenti: al prodotto, al processo, all'utilizzatore. Quest'ultimo «rappresenta la dimensione più avanzata e innovativa», in quanto porta a «considerare aspetti quali la copertura, l'accuratezza, la revisione dei dati di base»⁷².

altre finalità, di titolarità di enti pubblici o privati, oltre alle nuove fonti di dati come i c.d. Big data. In questa tipologia sono in genere presenti le fasi di acquisizione, trattamento (controllo e correzione, eventuale integrazione con altre fonti di dati, elaborazione), analisi e diffusione», *Ivi*, p. 8.

⁷⁰ Le statistiche derivate da rielaborazioni sono un «processo di produzione di informazioni statistiche basato sul trattamento di dati provenienti da processi delle tipologie Sdi o Sda, o sull'ulteriore elaborazione di statistiche derivate. In questa tipologia sono in genere presenti le fasi di acquisizione, elaborazione, analisi e diffusione», *Ibidem*, p. 9.

⁷¹ *Ivi*, p. 7.

⁷² «La focalizzazione sul prodotto porta a considerare aspetti quali la copertura, l'accuratezza, la revisione dei dati di base. L'approccio al processo presenta dimensioni maggiormente coerenti con le aspettative degli utenti: l'affidabilità e quindi la stabilità, la continuità e quindi la confrontabilità nel tempo, la qualità della rete di rilevazione, la qualità del piano dei controlli, la capacità di intervenire nel corso d'opera, la documentazione. Molte di queste caratteristiche trovano replicazione o

La qualità dell'informazione statistica⁷³ è costruita fin dalla progettazione e si basa su requisiti quali:

- *Pertinenza*: capacità dei dati di soddisfare le esigenze di conoscenza.
- *Puntualità*: rispetto del calendario dei rilasci programmati.
- *Tempestività*: distanza temporale tra la rilevazione e la diffusione.
- *Accessibilità*: facilità con cui i dati possono essere trovati.
- *Coerenza e integrabilità*: possibilità di collegare i dati all'interno di quadri interpretativi.
- *Reputazione del produttore*⁷⁴.

L'Italia ha recepito il Codice Europeo delle Statistiche e ha definito il Codice Italiano delle Statistiche Ufficiali per garantire questi standard⁷⁵. In questo contesto, la "reputazione del produttore" assume un significato ancora più profondo, in quanto è la garanzia di professionalità e indipendenza che combatte la tendenza degli attivisti e delle istituzioni a usare le statistiche come "armi" per i propri scopi, scegliendo i numeri che attireranno l'attenzione o la distoglieranno dal loro obiettivo⁷⁶.

espressione corrispondente allorché la focalizzazione è sull'utilizzatore». Zuliani nel saggio contenuto nel volume curato da Rondini si chiede se l'istituzione del Sistema Statistico Nazionale abbia giovato alla qualità dell'informazione statistica ufficiale, secondo lo statista certamente sì, in quanto «ha consentito all'Istat di decentrare alcune produzioni e di riorientare risorse umane e strumentali verso l'innovazione di prodotto e le analisi». L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, cit., pp. 36-37.

⁷³ «Quattro ordini di sfide si prospettano alla statistica ufficiale; innanzitutto, elevare la cultura statistica nel Paese, perché istituzioni, imprese e cittadini facciano un uso migliore dell'informazione statistica e forniscano, in qualità di rispondenti, migliori dati di base. In secondo luogo, elevare le aspettative degli utilizzatori in termini di pertinenza, completezza, dettaglio, tempestività. La terza sfida è interna all'apparato di produzione e consiste nell'aumentare le aspettative dei produttori, nel respingere la mediocrità, premiando la capacità di innovazione e il conseguimento di obiettivi qualitativi sempre più avanzati. L'ultima sfida riguarda la competizione sul mercato delle qualifiche». L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, p.38.

⁷⁴ «L'ultimo aspetto, riferito ai produttori di statistiche ufficiali, è stato oggetto di attenzione da parte delle Nazioni Unite, della Commissione europea, dell'Ocse, del Fondo monetario internazionale che hanno dettato canoni e indicato requisiti riguardo a indipendenza, rigore professionale, trasparenza, disponibilità». A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p. 37.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Sul punto, già citato, J. BEST, *Damned lies*, p. 13.

Per la statistica ufficiale si configurano due piani di qualità: il piano della qualità domandata (e cioè quella che viene percepita dagli utilizzatori come servizio) e il piano della cosiddetta qualità sostitutiva, cioè la qualità interpretata dall'apparato di produzione che viene offerta agli utilizzatori. Per l'informazione statistica ufficiale il quadro risulta complesso in quanto il mercato degli utilizzatori si presenta segmentato: i cittadini vorrebbero un certo tipo di informazioni, le imprese altre, gli operatori pubblici altre ancora. All'interno dei vari utilizzatori, quindi, la domanda può essere articolata diversamente. Generalmente, la domanda tende ad aumentare, quantitativamente e qualitativamente; questo perché il soggetto consumatore si educa man mano e aumenta le proprie esigenze. Conseguenza di ciò è che la prestazione è destinata a non essere mai soddisfacente. Il servizio di informazione statistica non fa eccezione⁷⁷, ma l'istituzione del Sistan ha giovato non poco alla qualità dell'informazione statistica ufficiale, consentendo al Sistan di decentrare alcune produzioni e riorganizzare risorse umane e strumentali verso l'innovazione di prodotto e le analisi.

Il Sistan promuove anche l'uso di metadati e indicatori di qualità, definiti come "dati che descrivono e definiscono altri dati" per aiutare gli utenti a interpretare e usare correttamente le informazioni, garantendo trasparenza⁷⁸. La riservatezza dei dati statistici è un principio cardine, prevedendo l'esternazione in forma aggregata, con eccezioni per dati pubblici o specifiche esigenze conoscitive⁷⁹. Il Sistan disciplina varie forme di rilascio dei dati, dai microdati per scopi di ricerca scientifica (tramite "file per la ricerca - MFR" o "laboratori di analisi dati") ai "file ad uso pubblico" e "microdati a utenti generici", sempre con attenzione alla

⁷⁷ «L'approccio alla qualità dell'informazione statistica si articola secondo tre orientamenti: al prodotto, al processo, all'utilizzatore. Quest'ultimo rappresenta la dimensione più avanzata e innovativa. La focalizzazione sul prodotto porta a considerare aspetti quali la copertura, l'accuratezza, la revisione dei dati di base. L'approccio al processo presenta dimensioni maggiormente coerenti con le aspettative degli utenti: l'affidabilità e quindi la stabilità, la continuità e quindi la confrontabilità nel tempo, la qualità della rete di rilevazione, la qualità del piano dei controlli, la capacità di intervenire in corso d'opera, la documentazione». L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, cit., p. 36.

⁷⁸ R. CARBINI – M. COLA (a cura di), *Manuale per la Predisposizione del Programma Statistico Nazionale*, p. 31.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 35.

protezione della riservatezza e alla non identificabilità degli interessati⁸⁰. Inoltre, il Sistan promuove la produzione di indicatori sensibili al genere, capaci di evidenziare differenze e monitorare i progressi verso la parità, includendo sia dati quantitativi ripartiti per sesso che indicatori qualitativi basati su esperienze e opinioni⁸¹.

Capire i meccanismi alla base della comunicazione del Sistan è importante per comprendere le statistiche pubbliche prodotte e, quindi, per costruire un rapporto di fiducia più stretto tra lo Stato e i cittadini.

8. Verso una statistica civica: Open Data e partecipazione

Rendere disponibili i dati delle pubbliche amministrazioni affinché siano utilizzati da tutti significa favorire, anche grazie all'utilizzo delle tecnologie, il coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli attori della società "al fine di migliorare i beni comuni"⁸². Per cercare di raggiungere questo scopo, secondo molti studiosi è fondamentale rendere pubblici e utilizzabili i dati delle pubbliche amministrazioni (Open Data); questi dati, una volta "aperti"⁸³, potranno rispondere a numerose finalità, tra cui rendere l'amministrazione più trasparente nel suo funzionamento e nelle sue spese e migliorare la vita dei cittadini.

Nel paradigma dell'Open Government, i dati pubblici non sono solo informazione, ma una risorsa condivisa e un bene comune cognitivo. Il concetto di Open Government è stato dibattuto per molti anni e si sta

⁸⁰ *Ibidem*, p. 33-35.

⁸¹ *Ibidem*, p. 17.

⁸² «Parlare di e-government 2.0 non presuppone solamente l'erogazione di servizi online in modalità top-down dall'amministrazione al cittadino», ma, secondo Lovari, significa favorire il coinvolgimento di tutti gli attori della società al fine di migliorare i beni comuni. L'Autore ricorda inoltre che nella ricerca realizzata dalle Nazioni Unite nel 2008 sull'e-government, *From e-Government to Connected Governance*, si pone l'obiettivo di abbandonare il vecchio modello di governo in favore di un approccio integrato che si concentra maggiormente sull'uso delle tecnologie per stimolare il valore dei servizi verso i cittadini. A. LOVARI, *Networked citizens*, cit., p.70.

⁸³ «Per essere aperti i dati devono avere una serie di proprietà: devono essere disponibili in formato usabile e modificabile; devono essere pubblicati in modo tale che se ne permetta la redistribuzione e il riuso; devono essere liberi da licenze e universalmente utilizzabili; devono essere grezzi (raw data), distinguendoli dai risultati prodotti a partire da essi» A. LOVARI, *Networked citizens*, p.70: cfr. anche *Open Knowledge Definition*, www.opendefinition.org/okd/italiano/.

diffondendo in Europa come un nuovo modello di *governance* basato su trasparenza, partecipazione e collaborazione, oltre che sulla tecnologia digitale⁸⁴.

L'Open Government sfida i precedenti modelli di agenzia e struttura del settore pubblico, come lo stato burocratico e il New Public Management (NPM), cioè il modello di *governance* che applica principi e pratiche del settore privato (come efficienza, competizione e orientamento ai risultati) all'amministrazione pubblica⁸⁵. La definizione tradizionale di Open Government si fonda su trasparenza, accesso alle informazioni e accountability; tuttavia nei tempi più recenti la sua definizione è stata ulteriormente estesa, in maniera tale da includere anche partecipazione, collaborative governance e l'uso delle tecnologie digitali per potenziarle⁸⁶. In questo quadro, la Strategia europea per i dati e la Open Data Charter promossa dall'Open Government Partnership rappresentano due esempi emblematici di politiche ispirate ai principi dell'Open Government, poiché affermano il diritto all'accesso, al riuso e alla partecipazione nell'ambito dei dati pubblici. Su questa stessa linea, anche in Italia la rilevanza pubblica dei dati sta prendendo sempre più piede. Un chiaro esempio è l'Istat, che negli anni ha sviluppato numerose iniziative di data literacy⁸⁷ e reso disponibili migliaia di dataset aperti, contribuendo in

⁸⁴ «The concept of “open government” has been debated for 25 years, a period in which scholars have been addressing different models of governance and decision making. In particular, open government is thought to be challenging previous models of public sector agency and structure, such as the bureaucratic state and the New Public Management (NPM), by defining new forms of relationship among government, citizens, and digital technologies» E. DE BLASIO – D. SELVA, *Why Choose Open Government?*, cit., p. 225.

⁸⁵ Per approfondire vedi. C. CROUCH, *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism*, Cambridge: Polity Press, 2011.

⁸⁶ «Although the traditional definition of open government is grounded in transparency, access to information, and accountability, some authors have noted that in recent times the concept has begun to be further stretched to include also participation, collaborative governance, and the use of digital technology to enhance those», E. DE BLASIO – D. SELVA, *op. cit.*, p. 227. Cfr. anche A. CLARKE – M. FRANCOLI, *What's in a Name? A Comparison of 'Open Government' Definitions Across Seven Open Government Partnership Members*, Journal of e-Democracy & Open Government, 2014.

⁸⁷ L'Istat promuove da anni la Giornata italiana della statistica. La quindicesima edizione ha affrontato il tema della data literacy e del ruolo della cultura statistica come strumento di partecipazione consapevole e di cittadinanza attiva. Il

modo concreto alla diffusione della trasparenza e alla costruzione di una cultura partecipativa basata sui dati.

Tuttavia, l'apertura non basta: serve anche capacità narrativa, educazione all'interpretazione, creazione di spazi di confronto. Solo così la statistica può diventare davvero "infrastruttura della democrazia". L'implementazione dell'Open Government non è omogenea, un modello predominante tende a enfatizzare l'innovazione e una maggiore trasparenza, talvolta anche la collaborazione pubblico-privato, ma spesso non riesce a realizzare processi decisionali aperti e a integrare pienamente la partecipazione e la deliberazione. Questo porta a un "paradosso nell'implementazione dell'Open Government"⁸⁸: la logica economica, pur mitigata da una spinta all'innovazione, ancora il processo decisionale a meccanismi consolidati anziché promuovere un cambiamento sostanziale. Anche a causa delle crisi economiche affrontate negli ultimi anni, Italia e Spagna mostrano una tendenza verso un "orientamento economico" dell'Open Government: il modello di governance viene adottato più come strumento per migliorare la performance e la competitività economica dello Stato, che non come mezzo per ampliare la democrazia e la partecipazione

motto dell'evento, "*Quality Statistics and Data for Everyone*", esprime l'obiettivo di promuovere la qualità e l'accessibilità dell'informazione statistica. L'iniziativa mira a diffondere le competenze necessarie per comprendere, utilizzare e valutare criticamente i dati pubblici, rafforzando così la trasparenza e il dialogo tra istituzioni e cittadini. *Fifteenth Italian Statistics Day*, sito Istat: <https://www.istat.it/en/event/fifteenth-italian-statistics-day>

⁸⁸ «At the moment, the model of collaborative governance is hardly being implemented into national policies, and the open government agenda is still stuck in a concern with transparency measures. Notwithstanding, we could detect different perspectives and motivations for the adoption of open government measures that constitute the proof of a vital debate that is currently ongoing. In particular, we expect to see two main models of open government being discussed, adapted and changed in the next few years: on the one hand, the hegemonic model of open government seems to stress innovation and openness in the sense of an enhanced transparency, and occasionally of public-private collaboration, while failing to achieve open decision making and thus continuing to neglect participation and deliberation. This has important implications for the future because it introduces a paradox in the implementation of open government; the economic lens, although softened by an emphasis on innovation, anchors the policy-making process in already-consolidated mechanisms, rather than in substantive change», E. DE BLASIO – D. SELVA, *op. cit.*, p. 242-243.

dei cittadini, finendo così per valorizzare quasi esclusivamente i principi di efficacia, efficienza, trasparenza e crescita⁸⁹.

Questa visione di *governance* implicherebbe infatti un salto culturale: le istituzioni devono creare e mantenere piattaforme e strumenti che facilitino l'accesso ai dati e il dialogo con i cittadini, cioè assumere un ruolo attivo nel rendere i dati comprensibili e utilizzabili. Nel caso italiano le politiche di Open Government si concentrano soprattutto sulla trasparenza, spesso presentata come un principio autonomo⁹⁰, giustificato dalla necessità di ristabilire la credibilità della pubblica amministrazione e di prevenire la corruzione. La partecipazione e la collaborazione dei cittadini risultano le pratiche più difficili da implementare, poiché richiedono riforme strutturali della pubblica amministrazione⁹¹, mentre la trasparenza, intesa come rilascio di open data e strumenti di monitoraggio, non comporta una trasformazione sostanziale del processo decisionale. Per quanto riguarda la digitalizzazione, altro "tassello" fondamentale per l'Open Government, non sono mancate in Italia alcune iniziative interessanti: l'infrastruttura per la connessione a banda ultralarga, l'alfabetizzazione digitale e le *smart cities*. Tuttavia, queste spinte verso l'innovazione spesso si basano su partenariati pubblico-privati e non su iniziative pubbliche *tout court*, quindi senza espliciti riferimenti a *collaborative governance* o sussidiarietà circolare⁹². In un contesto sempre più digitale e che utilizza la digitalizzazione anche come strumento di governance, un aspetto potenzialmente critico è il cosiddetto "divario digitale", che potrebbe generare nuove

⁸⁹ *Ibidem*, p. 229.

⁹⁰ «On many occasions transparency is stated also as a principle in itself, with reference to accountability of civil servants and the need to restore the credibility of the public administration», *Ibidem*, p. 237.

⁹¹ «Although all the four variables of the open government agenda are interpreted in different ways, participation, collaboration, and digital technology are the most challenging areas, because they imply a strong reform of public administration, whereas transparency goals (i.e., the disclosure of open data and the provision of monitoring tools) do not imply a major restructuring of the decision-making process», *Ivi*, pp. 230-231.

⁹² «In Italy as well, programs for diffusion of infrastructure for ultra-broadband connection, digital literacy, and smart cities rely on public-private partnerships and we could not find any reference to concepts such as collaborative governance or circular subsidiarity (despite being mentioned in the Italian Constitution)», *Ibidem*, p. 238.

forme di discriminazione tra “ricchi e poveri di informazione”, cioè tra coloro che hanno accesso alle informazioni e ai dati diffusi tramite tecnologie digitali e coloro che ne sono esclusi per motivi socio-economici o carenze infrastrutturali⁹³. Affrontare questa esclusione sociale è una delle maggiori sfide contemporanee per realizzare modelli di *governance* partecipativi e per garantire a tutti i cittadini l'accesso ai dati pubblici.

Occorre evidenziare anche un'altra circostanza potenzialmente critica: oggi in Italia la promozione di una cultura scientifica del dato è difficile, poiché il contesto è ancora poco sviluppato, con scarsità di laboratori nelle scuole e una generale inadeguatezza degli strumenti per sviluppare il gusto di sperimentare e verificare le evidenze⁹⁴. La presenza di dati scarsi e, dunque, statistiche inattendibili limitano la possibilità di un'analisi profonda e di un dibattito pubblico informato. Questo rende ancora più cruciale l'impegno per migliorare la cultura statistica nel Paese, elevando le aspettative degli utilizzatori e promuovendo l'innovazione nella produzione statistica⁹⁵. Il valore dell'open data si realizza pienamente solo quando il cittadino riesce a decodificare e riutilizzare l'informazione per fini pubblici o privati. L'obiettivo è sempre quello di rafforzare la “funzione di cittadinanza” della comunicazione pubblica⁹⁶.

9. Conclusioni: dalla statistica tecnica alla statistica civica

Una statistica ben comunicata è una risorsa per la democrazia, in quanto rende visibili fenomeni altrimenti nascosti, alimenta il dibattito pubblico, consente valutazioni critiche sulle politiche e rafforza la fiducia nelle istituzioni. Comunicare statistiche significa compiere una scelta di responsabilità: verso la chiarezza, la comprensibilità e l'inclusione. Promuovere una cultura civica del dato non è un compito secondario, ma un investimento strutturale sulla qualità del discorso pubblico e sulla maturità informativa della cittadinanza. I dati, però, non parlano da soli: è la qualità della comunicazione che ne determina l'impatto. In un tempo in

⁹³ L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione*, cit., p. 69.

⁹⁴ A. ZULIANI, *Statistiche come e perché*, cit., p.24.

⁹⁵ L. RONDINI, *op. cit.*, p. 40

⁹⁶ S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecnica della comunicazione pubblica*, cit., p.

cui il cittadino viene costantemente “bombardato” da informazioni e la verità è spesso oggetto di disputa, la statistica pubblica, se comunicata con responsabilità, può contribuire a ricostruire fiducia, favorire la trasparenza e alimentare un dibattito pubblico informato.

La trasformazione della comunicazione pubblica in Italia riflette un cambiamento da una “cultura burocratica” a una “cultura del servizio”, dove il cittadino è posto al centro come utente e soggetto attivo. Questa evoluzione, che implica una maggiore trasparenza, efficienza e accessibilità, è essenziale per la costruzione di una statistica civica che rafforzi la democrazia e la fiducia nelle istituzioni.

Affinché le statistiche siano percepite come uno strumento di cittadinanza, è fondamentale lavorare sull'avvicinamento delle statistiche alle persone, non solo attraverso i nuovi media ma anche attraverso l'educazione e la semplificazione. Non è possibile ignorare le statistiche, ma è cruciale adottare un approccio critico: senza statistiche, si limiterebbe la capacità di pensare in modo approfondito alla società e non si avrebbero modi accurati per giudicare la dimensione di un problema, il suo peggioramento o l'efficacia delle politiche⁹⁷. L'obiettivo è dunque quello di avere un approccio critico nei confronti delle statistiche, riuscendo così ad apprezzare e a valutare in maniera razionale la loro utilità nonostante le inevitabili imperfezioni⁹⁸. Come le statistiche, anche l'intelligenza artificiale richiede un approccio critico. Né ingenuamente fiduciosi né cinicamente diffidenti: occorre saper valutare strumenti e risultati. L'approccio “critical” delineato da Best offre sicuramente un

⁹⁷ «As a practical matter, it is virtually impossible for citizens in contemporary society to avoid statistics about social problems. Statistics arise in all sorts of ways, and in almost every case the people promoting statistics want to persuade us», J. BEST, *Damned lies*, p. 167.

⁹⁸ Best sottolinea che non è possibile ignorare le statistiche, ma è fondamentale sviluppare un approccio critico per valutarle. Essere “critici” non significa respingere i numeri, bensì riconoscerne i limiti e al tempo stesso la loro utilità: «Being Critical means appreciating the inevitable limitations that affect all statistics, rather than being Awestruck in the presence of numbers. It means not being too credulous, not accepting every statistic at face value (as the Naive do). But it also means appreciating that statistics, while always imperfect, can be useful. Instead of automatically discounting every statistic (in the fashion of the Cynical), the Critical reserve judgment. When confronted with an interesting number, they may try to learn more, to evaluate, to weigh the figure's strengths and weaknesses.», *Ibidem*, p. 170.

modello utile anche per l'uso dell'IA: riconoscerne i limiti senza negarne la potenzialità nel migliorare la conoscenza e la comunicazione dei fenomeni sociali⁹⁹.

⁹⁹ Istat, *Digitalizzazione, interoperabilità e intelligenza artificiale*, cap. 4, pp. 18-20.

ORIANA GIACALONE

LA STATISTICA NEL CONTESTO POLITICO ISTITUZIONALE: ISTAT E MINISTERO DELL'AMBIENTE CASI EMBLEMATICI

SOMMARIO: 1. Le statistiche ufficiali: una fiducia non ancora ricambiata. – 2. Le decisioni politiche e la statistica pubblica. – 3. L'impatto dei dati Istat sulle politiche pubbliche e sul territorio. 4. Le relazioni istituzionali fra Istat e Parlamento. – 5. Priorità, governance e gruppi interistituzionali nel programma statistico Nazionale 2023-2025. – 6. Il Ministero dell'Ambiente nella statistica ufficiale. – 7. Una prassi istituzionale: Quirinale e Istat. – 8. L'Istat e il mondo Accademico. – 9. L'Istat nel contesto internazionale. – 10. Cenni: l'intelligenza artificiale e i Big Data nella statistica ufficiale.

1. Le statistiche ufficiali: una fiducia non ancora ricambiata

A seguito dell'indagine condotta dall'Istituto nazionale di statistica inglese per verificare l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti delle statistiche ufficiali un giornale britannico a tiratura popolare metteva in evidenza che “secondo le statistiche, soltanto una persona su tre si fida delle statistiche”¹. Siamo nel 2008 e il *sentiment* dei britannici, ancora europei², non è dissimile dal resto degli stati membri dell'Unione dove si registra una sfiducia molto elevata nei confronti delle statistiche e in particolare delle statistiche ufficiali, circa il 46% dei cittadini comunitari ritiene “le statistiche degne di fiducia”³. A ciò si aggiunge una percentuale consistente di indecisi⁴.

La fotografia del 2008 è impietosa per gli italiani che manifestano la loro fiducia nella statistica soltanto per il 42%, attestandosi sotto la me-

¹ Metro.co.uk Statistic: we don't trust statistics, March 18th 2008.

² L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea avviene a seguito del referendum il 23 giugno 2016, dove la maggioranza dei cittadini britannici votò per l'uscita dall'UE. Il Regno Unito lascia ufficialmente la UE il 31 gennaio 2020.

³ Tavola rotonda dal titolo Autorevolezza e adeguatezza delle statistiche ufficiali nella società dell'informazione” Nota per la Discussione Di Patrizia Cacioli e Mirko Benedetti.

⁴ European Commission, Special Eurobarometer. Europeans' knowledge of economic indicators, Luxembourg, April, 2008, p. 37.

dia europea e gli indecisi sono il 17% – ben lontani dalla media europea! Sono, anche, gli anni in cui gli italiani sembrano lontani dalla statistica ufficiale ma, in generale, è la stagione in cui manifestano distanza dalle istituzioni in particolare crolla la fiducia nel parlamento, nei partiti politici, nella giustizia. Certamente la crisi generalizzata sembra investire tutti i settori che non “risparmiano” la statistica ufficiale.

Statistica ufficiale i cui dati costituiscono, come già accennato, una “fotografia” oggettiva dello stato economico e sociale del Paese e dei propri territori permettendo a governo, opposizione e istituzioni di misurare fenomeni e valutarne l’evoluzione nel tempo.

Il presente saggio ha l’obiettivo di esaminare come – nel contesto italiano – la statistica pubblica informi e influenzi le scelte politiche e le relazioni istituzionali, con particolare riguardo all’Istat – principale produttore di dati ufficiali – e il Ministero dell’Ambiente – utente e co-produttore di informazione statistica nel proprio settore di competenza. Verranno analizzati il modo in cui i partiti di governo e di opposizione utilizzano i dati nelle loro argomentazioni, l’impatto dei dati Istat sulle politiche pubbliche. Si toccheranno in modo sfumato le relazioni istituzionali tra Istat e Parlamento (incluse le relazioni annuali e gli obblighi di rendicontazione), la struttura e le priorità del Programma Statistico Nazionale 2023-2025. Si analizzerà il coinvolgimento del Ministero dell’Ambiente nel Programma Statistico Nazionale. Si approfondiranno inoltre, la procedura di nomina del Presidente dell’Istat e i rapporti con il Capo dello Stato, il rapporto di autonomia e collaborazione tra Istat e mondo accademico, e infine le interazioni dell’Istat con le autorità statistiche europee e internazionali.

Così scriveva Grazia Arangio Ruiz sintetizzando il *sentiment* – utilizzando un gergo attuale – nei riguardi della statistica: “la parola statistica suscita in molti un senso di diffidenza mista a repulsione: si pensa a qualcosa di complicato e difficile da capire, riservato a pochi esperti e spesso usata per fare apparire le cose diverse da quelle che sono”⁵ specificava che in tal senso non vi poteva essere alcun enigma ma definiva la statistica come “un sistema cioè un insieme di strumenti che servono a misurare la realtà”⁶.

⁵ Grazia ARANGIO RUIZ, *Che cos’è la statistica Misurare organizzare prevedere la realtà Dalla conte ai computer*, Editori Riuniti, 1983, pag. 1.

⁶ *Ibidem*.

La diffidenza citata trova riscontro in un eterno presente in cui essa allarga il proprio impatto alle istituzioni nazionali fino ad arrivare alla sfiducia verso i partiti politici. L'Istat svolge, a partire dal 2012, un'indagine multiscopo intitolata – come si evince dalla sezione dedicata ai Comunicati stampa dell'Istituto – “Aspetti della vita quotidiana” volta a “descrivere l'evoluzione della fiducia dei cittadini verso le diverse istituzioni del Paese”. Quasi superfluo sottolineare che cresce la fiducia nel Presidente della Repubblica (e nei Vigili del fuoco) e scende quella nei partiti politici.

Sfiducia che trovava conferma anche nelle parole di uno dei Presidente dell'Istat Luigi Biggeri. In occasione dell'ottava conferenza statistica metteva in evidenza quanto segue:

“la società e soprattutto coloro che hanno responsabilità politiche non investano a sufficienza nella statistica pubblica. La ragione di questa persistente scarsità di risorse, probabilmente, dipende da una certa sfiducia nei confronti delle informazioni statistiche ufficiali o da una comprensione ancora inadeguata del loro valore, oppure ancora dalla preoccupazione per le valutazioni che i cittadini potrebbero derivare dai numeri della statistica pubblica”⁷

2. Le decisioni politiche e la statistica pubblica

Come sottolinea Baldi “La statistica ufficiale ha il compito di produrre le informazioni statistiche necessarie per assicurare alla collettività la conoscenza dello stato del Paese e delle sue istituzioni, per supportare i processi decisionali dei soggetti pubblici e privati e le scelte di governo delle amministrazioni pubbliche secondo le loro competenze istituzionali.”⁸,

Al fine di essere efficaci e trasparenti le decisioni di *policy* devono essere fondate su evidenze empiriche solide ragion per cui nel nostro Paese – ma non solo – i dati statistici ufficiali rappresentano lo strumento indispensabile per i decisori politici a tutti i livelli di governo. Avere informazioni statistiche di qualità, con dati disaggregati territorialmente significa

⁷ Atti della Ottava Conferenza Nazionale di Statistica dal titolo “a misura del Paese. la statistica ufficiale al servizio della collettività” del 28 e 29 novembre 2006.

⁸ Atti della settima Conferenza Nazionale di Statistica, dal titolo “Statistica Ufficiale bene pubblico” del 9 e 10 novembre 2024.

avere a disposizione dati che consentono di definire, attuare e valutare le politiche sia in ambito regionale che locale. In altre parole, vuol dire che i *policymaker* hanno accesso a dati affidabili, comparabili nel tempo e nello spazio, sui fenomeni di interesse nazionale su temi quali l'occupazione, la demografia, gli indicatori socio-economici. Proprio a questa funzione assolve la statistica ufficiale prodotta dall'Istat⁹ e dalle altre componenti del Sistema Statistico Nazionale (Sistan). In particolare, l'Istat fornisce al Paese un patrimonio informativo certificato e imparziale su cui basare sia le decisioni di governo che il dibattito pubblico. Già Melchiorre Gioia – in una delle prime opere statistiche dal titolo “Filosofia della statistica”¹⁰ sosteneva che il compito principale della statistica era la “deduzione dei risultati dei fatti che ella osservava”¹¹ specificando poi, la funzione strumentale della statistica ossia “quella somma di cognizioni relative ad un paese, che nel corso giornaliero degli affari possono essere utili a ciascuno e alla maggior parte dei suoi membri od al governo, che ne è l'agente, il procuratore o il rappresentante”¹².

L'uso politico dei dati si declina in diversi modi. Il governo e la maggioranza spesso citano i dati statistici ufficiali per ‘giustificare’ o promuovere le proprie politiche, mentre l'opposizione li utilizza per evidenziare criticità o chiedere cambi di rotta. Se i dati dell'Istat mostrano un miglioramento congiunturale ad esempio, aumento dell'occupazione o il calo della disoccupazione, i rappresentanti del governo tendono a rivendicare il successo delle proprie politiche economiche.

Quotidianamente i cittadini sono chiamati a discernere pertanto, in questa sede si cita un esempio a titolo del tutto esemplificativo considerando emblematico del fatto che spesso – per non dire quasi sempre, i dati dell'Istat vengono “utilizzati” a supporto della narrazione politica del governo di turno dando così, ai numeri una sorta di legittimazione

⁹ La denominazione attuale dell'Istituto deriva dalla revisione del sistema operata dal decreto legislativo n. 322 del 1989 in recepimento ai principi della legge-delega n.400 del 24 agosto 1988: la trasformazione dell'Istituto da centrale a nazionale si era compiuta con il Decreto del Duce n.813 del 23 dicembre 1943. Sul punto di veda S. Sepe nel saggio – in questo volume – dal titolo “La statistica come scienza di governo. Profili storici”.

¹⁰ Preceduta solo dall'opera di Luca Cagnazzi de Samuele dal titolo *Elementi dell'arte statistica*.

¹¹ M. GIOIA, *Filosofia della Statistica*, Mendrisio 1839, pag.10.

¹² *Ibidem*.

rispetto alle scelte compiute. Nel dicembre 2024, il Presidente del Consiglio¹³ a seguito della diffusione da parte dell'Istat dei dati sul mercato del lavoro del terzo trimestre citava i numeri forniti a suffragio della propria tesi per cui si avevano segnali molto incoraggianti circa il buon andamento del mercato del lavoro e collegando così, le misure adottate dall'esecutivo agli indicatori positivi. Veniva citata la crescita del tasso di occupazione salito al 62,4% e la conseguente discesa della disoccupazione attestata al 6,1% – ai minimi dal 2007 – leggendo tali dati come “segnale molto incoraggiante”¹⁴. Diveniva evidente il collegamento diretto fra i positivi indicatori e la politica governativa a sostegno delle imprese e all'occupazione ricordando dunque, che “la strada intrapresa è quella giusta per far tornare l'Italia a correre”¹⁵

Per contraltare, non da meno, le opposizioni fanno leva su altri dati. A volte letti in chiave diametralmente opposti per contestate l'operato del governo¹⁶. Spesso proprio l'interpretazione dei dati diviene lo strumento indispensabile per provare da una parte, l'efficacia dell'operato di chi si trova ad avere l'onere del buon governo e dall'altra “un arma” da parte delle opposizioni per sottolineare ritardi e inadeguatezze delle politiche messe in campo.

A tal proposito vale la pena di prendere a prestito le parole di Zuliani sul punto: “il pericolo della strumentalizzazione dei dati è dietro l'angolo, dietro la ‘porta’ di ogni studio televisivo nelle pagine di qualsiasi quotidiano”¹⁷.

¹³ Giorgia Meloni.

¹⁴ Conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A titolo esemplificativo si può citare un caso riguardante il Rapporto Annuale Istat 2025, i cui risultati hanno spinto esponenti dell'opposizione a dipingere un quadro preoccupante. In particolare un deputato della minoranza sottolineava che la crescita del PIL italiano nel 2024 (+0,7%) era stata tra le più basse d'Europa (contro +3,2% della Spagna) e che indicatori strutturali come la produttività e la produzione industriale risultavano in calo. Nella stessa dichiarazione si evidenziavano dati Istat sul debito pubblico in aumento e, sul versante sociale, segnali allarmanti quali la diminuzione della popolazione e la natalità ai minimi storici (1,18 figli per donna), l'aumento del disagio psicologico e un'incidenza della povertà assoluta al ~10% delle famiglie – con punte drammatiche tra le famiglie giovani con figli.

¹⁷ A. ZULIANI, *Come e perché. A cosa servono, come si usano*, Donzelli editore, 2010, pag 6.

La statistica pubblica diviene infrastruttura conoscitiva al servizio del processo decisionale. I dati, ma soprattutto la loro interpretazione – poiché i dati di per sé sono ‘neutrali’ – diventano, e sono diventati, parte integrante della politica. In particolare, negli archi dei partiti e delle istituzioni i dati divengono frecce dialettiche. L’Istat quale ente di ricerca pubblico e indipendente diviene il centro di un delicato equilibrio fra l’autonomia e la credibilità della produzione statistica che consente al dibattito pubblico di svolgersi su fatti certi. L’equilibrio spesso complesso e precario è quello fra tecnica e politica.

Al di là dell’arena politica dove l’uso dei dati può essere strumentale vi è, appunto, un uso più tecnico degli stessi in particolare, nei contesti di valutazione delle politiche pubbliche attraverso i quali maggioranza e opposizione possono confrontarsi in modo più ‘neutro’. Un esempio è la verifica *ex post* – terreno comune su cui ci si può confrontare in termini di oggettività – dell’impatto di alcuni particolari provvedimenti oppure sulla programmazione di interventi squisitamente territoriali.

Come evidenzia Francesco M. Lazzaro “La statistica ufficiale è dunque finalizzata al governo della cosa pubblica, al quale contribuisce in termini di supporto informativo, di guida all’azione amministrativa, di leva per l’attuazione delle politiche”¹⁸.

L’idea del ‘misurare per decidere’ è diventata evidente in Italia quando sono stati introdotti strumenti di bilancio basati su indicatori. Basti pensare al Benessere equo e sostenibile¹⁹ allegato al Documento di Economia e Finanza²⁰. In particolare, l’Istat nella consapevolezza del proprio ruolo verso i decisori politici ha attivato, negli anni, collaborazioni crescenti volte a mettere a disposizione sistemi informativi a servizio delle decisioni pubbliche. Gli accordi e le convenzioni hanno riguardato diversi Ministeri, Regioni, Province, Comuni anche in ottica di valutazione d’impatto nelle politiche in specifici settori²¹. Si stima che circa il 30% delle attività programmate dall’Istat rientri in queste forme di collabora-

¹⁸ F. M. LAZZARO, *Le regioni e la Statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, pag. 420.

¹⁹ Nell’acronimo Bes.

²⁰ DEF.

²¹ A titolo esemplificativo si fa menzione al progetto sviluppato con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell’Economia, volto a costruire un sistema informativo a supporto delle politiche strutturali (coesione territoriale).

zione mirate al supporto di *policy* settoriali. Un dato indicativo dell'importanza che l'Istituto attribuisce alla terza missione verso la collettività. La sua *mission* non è solo dunque, la produzione di dati da consegnare alla storia ma l'istituzione di strumenti operativi per coloro che governano. Un potere quello dell'informazione statistica che i governi riconoscono da secoli poiché l'aggettivo statistico – come sottolineato dal Vocabolario Treccani – aveva un significato legato alla vita e ai problemi dello Stato.

Come già accennato, l'Istat si colloca in una posizione di autonomia organizzativa rispetto al potere esecutivo senza però poter essere inserita nell'alveo delle autorità indipendenti ma essendo considerata, da parte della dottrina, come un'autorità amministrativa di natura tecnica.

3. L'impatto dei dati Istat sulle politiche pubbliche e sul territorio

Le rilevazioni dell'Istat offrono dunque, una fotografia della realtà e pertanto l'impatto dei dati sulle politiche pubbliche italiane è particolarmente interessante. Essi, nel dettaglio, offrono l'istantanea realtà in mutamento, segnalando nuove sfide e interessando diversi ambiti – dai cambiamenti demografici agli *shock* economici – e orientano l'agenda politica; forniscono basi quantitative per disegnare interventi e distribuire risorse; misurano gli esiti delle politiche e alimentano la valutazione pubblica dell'operato dei governanti. Negli ultimi decenni in particolare, si è affermata la prassi della valutazione delle politiche basata sui dati – *evidence-based policy making* – e pertanto, organismi come il Parlamento e la Corte dei Conti richiedono spesso all'Istat analisi statistiche come supporto a istruttorie legislative o valutazioni di legge. Certamente si tratta di passi consistenti verso una cultura statistica che si pone a fondamento delle decisioni politiche con l'obiettivo di ridurre le percezioni distorte non supportate da fatti, da numeri. Come sostiene Zuliani “le esigenze sono cresciute, parallelamente alla consapevolezza che le decisioni migliori si basano su informazioni migliori”²²

Ad esempio, statistiche ufficiali su fenomeni come l'invecchiamento della popolazione, la denatalità, le migrazioni interne, la disoccupazione giovanile, il calo del PIL in alcune aree, oppure indicatori di disu-

²² A. ZULIANI, *Come e perché. A cosa servono, come si usano*, Donzelli editore, 2010, pag 27.

guaglianza e povertà, disegnano una mappa delle fragilità e delle dinamiche territoriali tali da consentire ai partiti politici di “intercettare il cambiamento” – come si suole spesso dire – ovvero di riconoscere nuove questioni sociali emergenti o mutamenti strutturali come ad esempio, lo spopolamento di aree interne, la crescita di nuove periferie urbane, ecc. e quindi, di strutturare il proprio programma politico per rispondere a queste trasformazioni e esigenze.

Ne rappresenta ulteriore esempio la crescente attenzione verso i temi della natalità e il sostegno alle famiglie. Nel Rapporto Annuale del 2023 l'Istat aveva indicato che la fecondità era scesa a 1,24 figli per donna ulteriormente diminuita a 1,18 figli nel 2024, documentando il record negativo. Dati che sono stati rilanciati da tutti i media ma anche da vari schieramenti politici che hanno proposto misure atte ad arginare il problema pertanto, i politici hanno fatto riferimenti ad assegni unici, incentivi fiscali, servizi per l'infanzia tutti con l'obiettivo di arginare il fenomeno messo in evidenza dagli impietosi dati dell'Istat. In sostanza, si può certo dire che il dato statistico oggettivo in questi casi – e in molti altri²³ – diviene il faro per orientare l'opinione pubblica e per dare dall'altra parte sostanza quantitativa alle proposte politiche.

Resta inoltre, del tutto evidente che l'impatto dei dati dell'Istat assume dei connotati assai interessanti nella programmazione economica e finanziaria dello Stato. Gli indicatori macroeconomici ufficiali – l'andamento del PIL, dell'occupazione, dell'inflazione, del debito pubblico – sono utilizzati dal governo non solo per definire gli obiettivi del Documento di Economia e Finanza e delle leggi di bilancio, ma anche per negoziare in sede UE margini e flessibilità. Ad esempio, stime Istat su crescita e deficit influenzano direttamente le scelte di politica fiscale. Non a caso, esiste un costante coordinamento tra Istat, Banca d'Italia, MEF e Ufficio Parlamentare di Bilancio al fine di allineare i dati tendenziali. Inoltre, con l'introduzione dal 2016 indicatori BES nel ciclo di bilancio, molti dati Istat²⁴ sono diventati parametri per valutare l'impatto sociale delle politiche economiche.

²³ Si vedano ad esempio i dati riguardanti la povertà assoluta che nel 2024, secondo l'Istat, hanno raggiunto il 10% delle famiglie alimentando il dibattito sul Welfare, fra Reddito di Cittadinanza e reddito minimo garantito.

²⁴ Su temi quali salute, istruzione, ambiente, sicurezza ecc...

Inoltre, una dimensione particolare dell'impatto della statistica sulle politiche è quella territoriale e di coesione. La disponibilità di dati disaggregati per regione, provincia o comune risulta fondamentale per tarare gli interventi e per monitorare il divario territoriale. Come sottolineato in un convegno Istat sulle politiche di sviluppo, "disporre di informazione statistica territorialmente disaggregata è un prerequisito indispensabile per definire, attuare e valutare le politiche regionali"²⁵. Ciò è particolarmente vero per le politiche di coesione finanziate dall'Unione Europea e dallo Stato, volte a ridurre lo storico dualismo Nord-Sud. In questi programmi, indicatori come il PIL pro capite regionale, il tasso di occupazione e disoccupazione locale, gli indici di deprivazione e altri indicatori socio-economici – prodotti dall'Istat – determinano l'allocazione delle risorse. Inoltre, la valutazione dell'efficacia degli interventi si basa su metriche statistiche ad esempio, per vedere se un programma ha incrementato l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno, si confrontano i tassi Istat prima e dopo l'intervento, controllando l'andamento nazionale.

Di fatto l'Istat mette la sua capacità informativa al servizio delle politiche territoriali. Il già citato esempio della collaborazione con il Dipartimento del Ministero dell'economia ha messo a disposizione dei decisori locali e nazionali indicatori aggiornati per aree geografiche creando un sistema informativo per le politiche strutturali²⁶. Ulteriore esempio è la piattaforma degli "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo" resa pubblica dall'Istat, che raccoglie oltre 300 indicatori di contesto su sviluppo economico e coesione utilizzabili per la programmazione locale. Un aspetto da considerare inoltre, è che i dati Istat non sono solo uno strumento *ex ante* per disegnare le politiche pubbliche ma anche uno strumento *ex post* per controllare chi governa. La trasparenza delle statistiche ufficiali permette, dunque, all'opinione pubblica e agli organismi di garanzia di valutare i risultati dell'azione di governo. In un'ottica di *accountability*, se il governo afferma di perseguire certi obiettivi – ad es. aumentare l'occupazione femminile – i dati

²⁵ Convegno Istat dicembre 2020.

²⁶ Il progetto è stato finanziato anche dall'Unione Europea e L'Istat ha sviluppato e reso disponibili database e mappe interattive di indicatori socio-economici per province e regioni, essenziali nella predisposizione dei Piani Operativi Regionali e nella verifica dei target.

Istat, diffusi periodicamente, consentono di verificare se tali risultati siano stati realizzati o meno. Si tratta dunque, di una sorta di ‘controllo democratico documentato’ che viene considerato fondamentale. In questa prospettiva, i dati sono un ‘bene pubblico’ che danno concretezza al dibattito politico, non è un caso che i rapporti annuali dell’Istat sulla situazione del nostro Paese vengano ampiamente discussi sia in Parlamento sia sui media, diventando occasione di confronto sulle priorità nazionali. Siamo, in tal senso estremamente lontani dai secoli – settecento e parte dell’ottocento – in cui l’informazione statistica era considerata un “segreto di stato” non diffusa pubblicamente e nota elitariamente a pochi eletti.

4. Le relazioni istituzionali fra Istat e Parlamento

Considerato quanto detto, è rilevante notare come le relazioni tra Istat/Sistan²⁷ e il Parlamento siano particolarmente intense. Fermo restando la piena autonomia tecnica dell’Istat il Parlamento viene informato e coinvolto nella attività statistiche. Si tratta di un’interazione molto forte a garanzia del fatto che la statistica pubblica sia allineata al bisogno di conoscenza dei decisori politici i quali sono stati democraticamente eletti ma, dall’altra parte, viene garantita agli stessi elementi oggettivi forniti da un ente terzo con carattere di indipendenza. Le modalità attraverso cui il Parlamento viene informato sono le Relazioni Annuali e altre forme di interlocuzioni su cui si tornerà a breve.

Secondo la disciplina²⁸ vigente il Presidente del Consiglio dei Ministri quale l’Istat dipende deve presentare al Parlamento una relazione annuale che illustri le attività svolte dall’Istat stesso e dagli altri enti del Sistan, nonché lo stato di attuazione del Programma Statistico Nazionale. Questa relazione – predisposta dall’Istat – funge da rendiconto pubblico del lavoro statistico ufficiale. Vi si trovano i risultati raggiunti, le principali innovazioni metodologiche, l’elenco delle indagini condotte e degli obiettivi centrati, oltre a segnalazioni di eventuali criticità o ritardi

²⁷ Istituito con il d.lgs. 322/1989

²⁸ Il richiamo è al del d.lgs. n. 322 del 1989 esso all’art 24 comma 1 prevede che “il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmetta annualmente al Parlamento una relazione sulle attività svolte dall’Istat e dagli altri enti operanti nel Sistema statistico nazionale (Sistan) nel corso dell’anno precedente”.

nell'attuazione del PSN. La Relazione viene tradizionalmente trasmessa alle Commissioni parlamentari competenti ossia Affari Costituzionali e Bilancio ed è oggetto di discussione nelle sedi istituzionali. Essa costituisce un momento di *accountability* democratica. Di fatto il Parlamento può valutare se il Sistema Statistico Nazionale sta adempiendo al suo compito di fornire informazioni utili e può eventualmente formulare indirizzi o richieste – non vincolanti – per orientare future attività statistiche su temi ritenuti di particolare rilievo pubblico.

La Relazione annuale al Parlamento offre una vera panoramica su “tutti i settori della società” toccati dalle statistiche ufficiali. Un elemento di grande rilevanza è il cosiddetto Stato di attuazione del PSN ovvero il bilancio consuntivo di quante e quali rilevazioni del Programma statistico triennale sono state effettivamente realizzate entro l'anno precedente. Come riportato dal Sistan, “lo stato di attuazione al 31 dicembre (di ogni anno) dei lavori inseriti nel Psn (...) è pubblicato, come di consueto, nella Relazione annuale al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli altri enti del Sistan”. Ciò significa che i parlamentari e i cittadini possono verificare se gli impegni pianificati – ad esempio un censimento, un'indagine campionaria o l'implementazione di un registro statistico – siano stati portati a termine e in caso contrario conoscerne i motivi. Questo meccanismo incentiva il monitoraggio continuo dell'attività statistica e, indirettamente, la sua efficacia e puntualità. Oltre alla relazione formale, vi sono altri canali di interazione tra Istat e Parlamento. L'Istat svolge regolarmente audizioni presso le Commissioni parlamentari su temi specifici ad esempio, è prassi che il Presidente dell'Istat o altri dirigenti vengano auditi in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento al DEF o di disegni di legge economico-sociali, per fornire dati aggiornati e valutazioni tecniche sugli impatti. La presenza di una sezione dedicata sul sito Istat “Audizioni e contributi al Parlamento” testimonia la frequenza di questi contributi istituzionali. In queste sedi, l'Istat mantiene un profilo rigorosamente tecnico, offrendo analisi neutrali dei fenomeni come ad esempio, proiezioni demografiche in occasione di discussioni sulle pensioni, dati su occupazione giovanile durante i dibattiti sul salario minimo, ecc., così da supportare la discussione legislativa. I parlamentari, dal canto loro, apprezzano spesso questi contributi perché conferiscono autorevolezza ai lavori parlamentari e aiutano a formulare norme “basate sui fatti”.

Ulteriore momento istituzionale di rilievo è la presentazione del Rapporto Annuale Istat sulla situazione del Paese, tradizionalmente a fine primavera. Pur non essendo un atto dovuto al Parlamento, la presentazione del Rapporto Annuale avviene spesso alla Camera dei Deputati, alla presenza di alte cariche dello Stato, e diventa un'occasione di dialogo tra mondo statistico e mondo politico. Nella sostanza, il Rapporto Annuale contiene un'analisi approfondita dei *trend* in corso nella società e nell'economia italiana, e in molti casi i presidenti Istat nelle loro introduzioni pongono l'accento su sfide emergenti – come ad esempio sui temi quali denatalità, disuguaglianze generazionali, innovazione tecnologica – che poi stimolano interrogazioni parlamentari o iniziative legislative. Questo crea un circuito virtuoso di retroazione: i dati generano consapevolezza politica, che a sua volta può generare nuove politiche, le quali poi saranno misurate da futuri dati.

Dal lato normativo, è interessante notare come il rapporto Istat-Parlamento sia concepito anche come garanzia di indipendenza. In base alla legge, la programmazione statistica e la valutazione della sua attuazione coinvolgono organi di garanzia e consultivi collegati al Parlamento. Ad esempio, la Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica – istituita dall'art. 12 del d.lgs. 322/1989 – esprime un parere sul Programma Statistico Nazionale e vigila sull'imparzialità e completezza dell'informazione prodotta. Tale Commissione – composta da esperti spesso provenienti dal mondo accademico e in parte nominati dai Presidenti di Camera e Senato – funge da “ponte” tra l'Istat e il Parlamento, segnalando a quest'ultimo eventuali criticità. Anche se raramente si registrano rilievi sostanziali, elemento indicativo dell'elevato standard qualitativo del sistema. Si può certamente sintetizzare con le parole del Presidente del Senato²⁹ – la cui presenza all'apertura dell'ottava Conferenza nazionale di statistica è già emblematica della relazione Istat/Parlamento – il quale sosteneva che “L'Istituto nazionale di statistica – nella sua autonomia – deve essere consapevole di avere la giusta attenzione da parte del Parlamento, ai fini del pieno assolvimento dei suoi delicati compiti strategici”³⁰.

²⁹ Franco Marini.

³⁰ Atti della Ottava Conferenza Nazionale di Statistica dal titolo “a misura del Paese. la statistica ufficiale al servizio della collettività del 28 e 29 novembre 2006.

5. Priorità, governance e gruppi interistituzionali nel programma statistico Nazionale 2023-2025

Lo strumento centrale attraverso la quale viene pianificata l'attività statistica³¹ è il già citato Programma Statistico Nazionale ossia un documento di programmazione triennale che viene aggiornato annualmente e all'interno della quale vengono elencate le rilevazioni, elaborazioni e progetti statistici di interesse pubblico che saranno svolti dall'Istat e dagli altri enti del Sistan nel periodo preso in considerazione. Si tratta di uno strumento a metà strada fra il 'catalogo' e il piano operativo all'interno del quale viene specificato cosa verrà rilevato e con quale frequenza, quale ente o ufficio di statistica si occuperà delle rilevazioni, e sotto quale titolo giuridico³² opererà.

Considerata la sua importanza non è superfluo in questa sede evidenziare che il processo di approvazione e definizione del PNS vede il coinvolgimento di molteplici attori istituzionali, garantendo un ampio coordinamento. La programmazione 2023-2025³³ le cui linee di indirizzo sono state approvate dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) a fine 2021 e per il triennio 2023-25, ha delineato alcune priorità strategiche e criteri guida per orientare l'intero sistema statistico. Tali linee guida mirano sia a razionalizzare l'esistente sia a innovare l'offerta statistica, tenendo conto dei nuovi fabbisogni informativi del Paese. In particolare nella programmazione citata le principali priorità attengono all'eliminazione di duplicazioni e ottimizzazione³⁴ che sovraccaricano cittadini e imprese, al coordinamento e alla condivisione dei dati nel Sistan³⁵; alla qualità e correttezza

³¹ Facendo qui riferimento alla statistica ufficiale.

³² Obbligo sì risposta, normativa UE, progetto sperimentale ecc...

³³ Scelta come caso di studio.

³⁴ 34Prima di inserire o confermare un "lavoro" (indagine/progetto) nel PSN, ne va verificata l'effettiva rilevanza e unicità, evitando doppioni. L'obiettivo è "eliminare completamente le duplicazioni e limitare le sovrapposizioni" attraverso accorpamenti di lavori simili, così da migliorare l'efficienza e non sovraccaricare cittadini e imprese con raccolte dati ridondanti.

³⁵ L'inclusione di attività nel PSN è subordinata a una verifica del rispetto della normativa Sistan, in particolare delle regole sul riuso dei dati. Ciò implica che gli enti devono cooperare scambiandosi i dati amministrativi già disponibili invece di lanciare nuove indagini, adottando classificazioni ufficiali comuni.

formale³⁶; all' *Involvement* degli uffici di statistica degli enti³⁷; alla tutela dei dati personali³⁸; allo sfruttamento di fonti amministrative e nuovi dati³⁹, alla risposta alle crisi e al PNRR⁴⁰, al monitoraggio socio-demografici e disuguaglianze⁴¹; alla transizione ambientale e digitale⁴², alla diffusione

³⁶ Viene richiesto a ogni ente di prestare attenzione alla corretta indicazione dei riferimenti normativi per ciascun lavoro statistico e ad identificare eventuali contitolari (ossia lavori svolti congiuntamente da più enti). Questo punto – inizialmente previsto solo per i “sistemi informativi statistici” – è ora esteso a tutte le attività, segno di una crescente enfasi sulla chiarezza delle responsabilità e sulla compliance normativa del PSN.

³⁷ Si raccomanda di coinvolgere attivamente i responsabili degli Uffici di statistica di ogni amministrazione all'interno dei Circoli di qualità tematici, riconoscendone il ruolo chiave di interlocutori per la programmazione. Questo per favorire la standardizzazione e l'integrazione delle fonti a livello locale e centrale, creando una comunità di pratica statistica coesa nel Sistan.

³⁸ Rafforzare in ogni fase misure di protezione e riservatezza dei dati individuali raccolti, in linea con i principi nazionali e internazionali e in raccordo con il Responsabile protezione dati. Ciò riflette la crescente importanza della privacy e della sicurezza nell'era dei big data.

³⁹ Una priorità forte è “potenziare il ricorso alle fonti amministrative disponibili per ridurre gli oneri sui rispondenti”, valorizzando l'uso dei registri statistici (molti dei quali creati dall'Istat negli ultimi anni) e integrandoli con indagini campionarie. Contestualmente, è incoraggiato lo sviluppo di nuove fonti, in particolare i Big Data, inserendo i risultati ottenuti da fonti innovative nella produzione corrente. Ciò al fine di modernizzare il sistema statistico e tenere il passo con l'evoluzione tecnologica.

⁴⁰ Tenere conto delle esigenze informative derivanti dalle recenti crisi (sanitaria da Covid-19, economiche e sociali) e dal percorso di ripresa e resilienza delineato dal PNRR. In concreto, continuare a monitorare con dati adeguati gli effetti post-pandemici e l'implementazione delle riforme/investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad esempio, sviluppare indicatori su spesa e impatto del PNRR nei territori, dati su salute post-Covid, ecc.

⁴¹ Incentivare la presenza di lavori dedicati al monitoraggio dell'evoluzione socio-demografica e dell'inclusione sociale, comprese analisi su disuguaglianze e condizioni di povertà durante e dopo la pandemia. Questa priorità (aggiunta in seguito all'emergenza Covid) mira a mantenere alta l'attenzione statistica sul tessuto sociale del Paese, evidenziando chi è rimasto indietro.

⁴² Sviluppare la produzione statistica relativa alle due grandi transizioni in atto: quella ambientale (cambiamento climatico, economia circolare, energia verde, ecc.) e quella digitale (innovazione tecnologica, competenze digitali, digitalizzazione PA e imprese). Ciò comporta arricchire il PSN con indicatori sugli obiettivi di sostenibilità ecologica (es. emissioni, energie rinnovabili, mobilità sostenibile) e sulle trasformazioni digitali (es. diffusione banda larga, e-commerce, digital divide).

e accessibilità dei dati⁴³. È interessante notare come molte di queste linee rispondano ad orientamenti provenienti anche dall'esterno. Ad esempio, la spinta sui Big Data e sui registri è in linea con gli indirizzi europei ed OCSE per modernizzare le statistiche ufficiali. L'attenzione a pandemia, PNRR, transizione ecologica/digitale riflette chiare priorità di governo e parlamento, il focus su disuguaglianze e povertà risponde a istanze sociali molto sentite. In tal senso, il PSN recepisce *input* sia tecnici che politico-istituzionali, in un equilibrio tra indipendenza scientifica e utilità pratica. La governance della programmazione statistica è costruita su base interistituzionale e partecipativa per assicurare che tutti i soggetti del Sistan possano contribuire e che le esigenze conoscitive collettive vengano ponderate. Il fulcro è il già citato Comitato di Indirizzo e Coordinamento dell'Informazione Statistica (Comstat), organo creato dal d.lgs. 322/1989 che delibera il contenuto del Programma Statistico Nazionale. Si tratta dunque, dell'organo che approva la bozza di PSN – preparata dall'Istat – prima che questa venga inoltrata per i pareri e l'*iter* formale. La composizione del Comstat è essa stessa interistituzionale ne fanno infatti, parte rappresentanti di tutte le principali amministrazioni ed enti che fanno parte del Sistan (Ministeri, Enti Pubblici, Regioni, ecc.), garantendo così che nel decidere il programma statistico siano presenti i punti di vista di tutti i produttori e/o utilizzatori di statistica ufficiale. In pratica, l'Istat – che ha la presidenza tecnica del Comstat – propone le linee strategiche e coordina i lavori, ma la deliberazione finale è collegiale e riflette un consenso di sistema. Un ruolo chiave, nella fase preparatoria, è svolto dai “Circoli di qualità”. Si tratta di gruppi tecnici tematici, anch'essi a composizione interistituzionale, introdotti per assicurare un confronto strutturato domanda-offerta nell'ambito del Sistan. I Circoli di qualità sono organizzati per aree tematiche – ad esempio demografia e società, economia, ambiente e territorio, ecc. – e vi partecipano esperti dell'Istat e degli uffici di statistica di Ministeri, Regioni, Province, Comuni pertinenti a quel tema. In tali sedi vengono inizialmente individuate e discusse

⁴³ Migliorare ulteriormente le modalità di diffusione, comunicazione e accesso alle statistiche, al fine di garantire “massima accessibilità” a utenti diversi. Questo implica focalizzarsi sull'usabilità dei dati da parte di cittadini, imprese, media e accademici, attraverso formati aperti, visualizzazioni efficaci, e in generale curando il data communication. L'obiettivo è produrre statistiche affidabili, mirate e fruibili, riducendo il più possibile le barriere informative.

le esigenze informative da soddisfare e le modalità per farlo. Si pensi ad esempio a nuove rilevazioni, indicatori da sviluppare, miglioramenti di metodologie esistenti. L'idea è che ogni settore statistico raccolga al suo interno i portatori di interesse istituzionali, così che il PSN nasca già condiviso e scevro da incoerenze. I Circoli contribuiscono anche a razionalizzare il programma, segnalando attività ridondanti, duplicazioni o iniziative di scarso valore conoscitivo eventualmente presenti. A partire dal ciclo 2020-22, per rendere più efficiente il lavoro, i Circoli di qualità sono stati ristrutturati in Settori tematici con coordinatori stabili per favorire competenze specifiche e continuità dei rapporti. Ad esempio, esiste un Settore "Ambiente e territorio" che raggruppa vari Circoli sull'ambiente, uno "Economia" con Circoli su agricoltura, industria, servizi, ecc., uno "Società" con Circoli su lavoro, salute, istruzione, ecc. Questo assetto settoriale ha facilitato la visione d'insieme e l'individuazione di sinergie. L'iter formale di approvazione del PSN prevede poi, una serie di passaggi istituzionali obbligati, a testimonianza della rilevanza pubblica di questo atto. Per il PSN 2023-2025, ad esempio, dopo la deliberazione del Comstat⁴⁴ si sono succeduti il Parere della Conferenza Stato-Regioni (Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali) – che esprime l'assenso degli Enti territoriali sul Programma. Questo parere è dirimente poichè molte statistiche ufficiali vedono coinvolte Regioni e/o Comuni come produttori e utenti, inoltre garantisce che il PSN sia coerente con i fabbisogni informativi a livello locale. Il Parere della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica (Cogis) – organismo terzo che verifica che il PSN rispetti i principi di imparzialità, completezza e qualità – emette un parere, previsto dalla legge che tuteli da eventuali indebite esclusioni o inclusioni dettate da pressioni politiche.

La Commissione esprime parere favorevole con raccomandazioni. Il Parere del Garante per la protezione dei dati personali è necessario in quanto il PSN include la lista delle rilevazioni che trattano dati personali. Il Garante valuta le misure a tutela della *privacy* e può sospendere l'inserimento di alcune rilevazioni se ritiene non adeguate le garanzie⁴⁵. Ad esempio, per il PSN 2023-25 il Garante ha esaminato in dettaglio le schede delle indagini contenenti dati sensibili prima di dare via libera. Il

⁴⁴ Avvenuta il 28 settembre 2022.

⁴⁵ Come previsto dall'art. 6-bis del d.lgs. 322/1989.

CIPESS⁴⁶, organo della Presidenza del Consiglio, approva il PSN prima della formalizzazione finale con controllo di coerenza rispetto alla programmazione economica generale. L'atto finale è l'adozione tramite Decreto del Presidente della Repubblica. Il Programma Statistico Nazionale entra in vigore con un DPR di approvazione, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il DPR viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale, corredato da due allegati: l'"elenco delle rilevazioni con obbligo di risposta per i soggetti privati" e l'"elenco delle rilevazioni per le quali la mancata risposta comporta sanzioni". In pratica la G.U. sancisce formalmente quali indagini statistiche sono obbligatorie per cittadini/imprese nel triennio, conferendo base giuridica alle richieste dell'Istat e degli altri Enti⁴⁷. Completato l'iter, il PSN diviene operativo. È bene ricordare che per evitare vuoti di programmazione dovuti ai tempi lunghi di approvazione⁴⁸, una norma del 2017 ha stabilito che se il nuovo PSN non è adottato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, resta prorogato il precedente fino all'entrata in vigore del nuovo. Garantendo dunque, continuità nelle attività statistiche senza interruzioni amministrative.

6. Il Ministero dell'Ambiente nella statistica ufficiale

Il Ministero dell'Ambiente⁴⁹ riveste un ruolo peculiare nel contesto della statistica pubblica italiana. Esso infatti, è contemporaneamente utilizzatore primario di dati statistici – per la definizione e il monitoraggio delle politiche ambientali – e componente attiva del Sistema Statistico Nazionale contribuendo così, alla produzione di statistiche nel proprio dominio tematico ossia ambiente, territorio, clima, energia. L'interazione tra il Ministero e l'Istat avviene quindi, su più livelli dalla progettazione del Programma Statistico Nazionale, attraverso organi e accordi di collaborazione, all'uso quotidiano dell'informazione statistica per decisioni di *policy* ambientale.

⁴⁶ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, ex CIPE.

⁴⁷ Si tratta di una forma di 'cogenza' legale che rafforza il potere di indagine statistica verso i privati.

⁴⁸ Accaduto che il DPR arriva a triennio già iniziato.

⁴⁹ Oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, già Ministero della Transizione Ecologica.

All'interno del PSN, l'area tematica "Ambiente e territorio" è una delle sezioni chiave, e vede una forte presenza di attività statistiche riferite proprio al Ministero dell'Ambiente e ai suoi enti vigilati. Secondo un protocollo d'intesa ISTAT-ISPRA, "ISTAT e ISPRA coprono attualmente circa l'80% dell'offerta di statistica ufficiale ambientale"⁵⁰ in Italia. Questo evidenzia come la maggioranza dei dati ambientali inclusi nel Programma Statistico Nazionale proviene o dall'ISTAT o dall'ISPRA⁵¹.

Già nel Piano 2017-2019, ISTAT e ISPRA contribuivano con circa 50 progetti statistici nell'area "Territorio e Ambiente" coprendo temi quali rifiuti, inquinamento, biodiversità, indicatori energetici, uso del suolo, ecc. Questo contribuisce ad evidenziare come il Ministero dell'Ambiente per il tramite dell'ISPRA sia attore fondamentale della produzione di dati in tema ambientale. Il Ministero partecipa attivamente alla definizione del PSN attraverso vari canali. Sul piano formale, il Ministero è rappresentato nel Comstat⁵² e nei Circoli di qualità tematici competenti ad esempio, nei Circoli relativi a "Ambiente" siedono funzionari dell'ISPRA. Questo, probabilmente, assicura che le priorità informative ambientali vengano portate all'attenzione durante la programmazione. Un riscontro oggettivo di quanto detto trova la propria compiutezza nelle linee guida del PNS 2023-2025 all'interno della quale una priorità è quella di "sviluppare la produzione statistica in relazione alla transizione ambientale"⁵³ riconoscendo così la necessità di 'regolarizzare' indicatori per seguire le politiche legate alla decarbonizzazione, economia circolare e sostenibilità. Non è pertanto avulso dalla realtà immaginare che questa sottolineatura sia stata il frutto di istanze avanzate dal Ministero che, come è noto, è impegnato sui temi della tutela ambientale e della neutralità climatica. Inoltre, in questa sede è opportuno mettere in evidenza un focale aspetto istituzionale ossia la presenza del Ministero dell'Ambiente nei processi decisionali del Sistan. Il Ministero è incluso tra i soggetti del Sistan elencati nell'art. 2 del d.lgs. 322/1989 e successive modifiche, il che comporta da un parte, l'obbligo di istituire un ufficio di statistica, di partecipare al PSN, ma anche il diritto di accesso ai microdati per

⁵⁰ Protocollo D'intesa fra i due enti siglato nel maggio 2018.

⁵¹ Istituto superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale ossia l'ente che opera sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente.

⁵² Il comitato che delibera il PSN.

⁵³ Linee guida.

fini istituzionali. L'attuale Commissione per la garanzia dell'informazione statistica include rappresentanti nominati anche d'intesa con i Ministeri come quello dell'Ambiente, per assicurare che tutte le sensibilità compresa quella ambientale siano presenti nel controllo di qualità sulle statistiche.

Dunque, il Ministero dell'Ambiente attraverso L'ISPRA – quale ente di ricerca ambientale pubblico – possiede un Ufficio di statistica accreditato nel Sistan e conduce varie indagini statistiche ufficiali⁵⁴. Ad esempio, ISPRA cura la raccolta dati sul consumo di suolo, sui rifiuti urbani, sullo stato dei corpi idrici, sulle emissioni atmosferiche, ecc., tutti dati che confluiscono nelle statistiche ufficiali. Nel PSN tali attività compaiono come lavori a titolarità ISPRA⁵⁵. Pertanto, il Ministero dell'Ambiente, avvalendosi di ISPRA, concorre direttamente alla realizzazione del PSN. Il protocollo Istat/ISPRA del maggio 2018, a cui si è già fatto menzione, ha avuto l'obiettivo di “razionalizzare statistiche, dati e indicatori ambientali” e “rafforzare la collaborazione delle due istituzioni in ambito SISTAN”.

Chiaramente operando l'Istat verso un orientamento di produzione statistica generale e L'ISPRA focalizzandosi sulla ricerca ambientale mettono in campo una strutturata sinergia istituzionale dando al Ministero i dati necessari per disegnare le proprie politiche – si pensi ad esempio alla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, al Piano Energia-Clima, alle relazioni sullo stato dell'ambiente – e l'Istat fornisce competenza statistica, metodologie e modelli per assicurare che questi dati siano affidabili e conformi agli standard internazionali. Le collaborazioni ISTAT-Ministero dell'Ambiente avvengono tramite progetti specifici e tavoli di lavoro. Esempio ne sono l'elaborazione degli indicatori di sviluppo sostenibile⁵⁶ infatti, l'Istat coordina il monitoraggio nazionale degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'ONU, e per i goal ambientali lavora a stretto contatto con il Ministero. Oppure rappresentativo è la predisposizione dei Conti ambientali e degli indicatori ambientali per le politiche UE. L'Istat, in questo caso, sviluppa conti satellite⁵⁷ anche con i dati e l'*exper-*

⁵⁴ Non inusuale che lo faccia in collaborazione con l'Istat.

⁵⁵ O come collaborazioni con l'Istat.

⁵⁶ Il cui acronimo è SDGs.

⁵⁷ es. il conto delle emissioni atmosferiche, il conto dei rifiuti.

tise forniti dal sistema delle agenzie ambientali⁵⁸. Questo scambio viene spesso formalizzato in convenzioni tecniche.

Per concludere il quadro, senza pretesa di completezza, si evidenzia il ruolo emblematico del Ministero dell'Ambiente nel Programma Statistico Nazionale 2023-25. Fra le priorità del PSN vi è quella di sviluppare statistiche sulla transizione ecologica, questo risponde ad un preciso *input* ministeriale legato al monitoraggio del Green Deal europeo e degli obiettivi climatici 2030-2050. Inoltre, nel Piano 23-25 sono stati inseriti lavori su indicatori di economia circolare e energia-ambiente⁵⁹, statistiche sugli eventi meteorologici estremi e rischio climatico, conti fisici dell'ambiente a livello regionale, e altri legati ai temi ambientali emergenti. Tutto ciò è frutto di una co-pianificazione tra Istat e Ministero.

Collaborazione che riguarda anche, gli adempimenti degli obblighi statistici verso l'Eurostat e le organizzazioni internazionali in campo ambientale. Molte statistiche ambientali rientrano infatti, nel *Regulation on European environmental economic accounts* e in altre normative UE. Si pensi ad esempio ai dati sui rifiuti, sull'acqua, sulle emissioni industriali. Il Ministero, tramite ISPRA, fornisce una parte di queste informazioni⁶⁰. L'Istat e il Ministero collaborano per assicurare che quanto inviato all'Europa sia coerente e di qualità. Non sorprende dunque, che la relazione istituzionale tra Istat e Ministero dell'Ambiente sia spesso citata come modello di sinergia nel Sistan ciascuno, come già ricordato, nel proprio ruolo l'Istat come coordinatore e produttore statistico generale e il Ministero/ISPRA come produttori specializzati e utilizzatori contribuendo alla missione comune di informare le politiche di sostenibilità ambientale.

Quella evidenziata è una sinergia che si è sviluppata negli ultimi decenni dando un chiaro esempio di come un dicastero possa interagire con la statistica ufficiale garantendo, o cercando di garantire, che le politiche ambientali siano supportate da dati solidi e aggiornati e al tempo stesso arricchisce il patrimonio informativo pubblico mettendo a fattor comune i dati derivanti dall'attività istituzionale.

⁵⁸ Ispra e Arpa regionali.

⁵⁹ sviluppati da ISPRA.

⁶⁰ si pensi all'inventario nazionale delle emissioni gas serra che ISPRA cura per l'UNFCCC, poi utilizzato anche a fini statistici.

7. Una prassi istituzionale: Quirinale e Istat

Il Presidente dell'Istat occupa un posto particolare nell'architettura fra statistica e istituzioni. Egli, in base al decreto legislativo n.322 del 6 settembre 1989⁶¹, è l'organo di vertice dell'Istituto, ne ha la rappresentanza legale e la responsabilità scientifica, e dura in carica quattro anni rinnovabili una volta.

Ma in questa sede interessa particolarmente la sua modalità di nomina pensata per assicurare indipendenza, avere un ampio consenso istituzionale attorno alla persona scelta oltre che nominare un Presidente con alta qualificazione professionale. L'*iter* di nomina è governativo e parlamentare. Il ruolo cruciale spetta al Capo dello Stato che tramite proprio decreto formalizza la scelta.

Secondo l'art. 16 del decreto legislativo citato il Presidente dell'Istat è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Già da questa formulazione si evince che la nomina richiede un atto formale del Capo dello Stato. Il governo individua un candidato e lo sottopone al Presidente della Repubblica, il quale firma il decreto di nomina rendendolo effettivo. Tuttavia la procedura ha una peculiarità che è stata introdotta nel 1989 – e rafforzata nel 2009 – ossia l'intervento del Parlamento. La nomina, infatti, è subordinata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti. In particolare la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica esprimono parere favorevole con maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti. Chiaramente la *ratio* della maggioranza qualificata ha avuto l'obiettivo di garantire che il Presidente dell'Istituto fosse profilo elevato in termini di autorevolezza tale da far convergere attorno a sé il consenso tanto della maggioranza che delle opposizioni.

A riprova vi è anche la possibilità per le Commissioni, prima di votare, possano audire il candidato potendo anche esaminare il *curriculum* e le idee sull'Istituto.

⁶¹ Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art.24 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Storicamente, è accaduto che candidature proposte dal governo non ottenessero il *quorum*⁶² in Commissione. Pertanto, il meccanismo è pensato ad assicurare che la figura di Presidente sia affidata ad un profilo tecnico elevato e super partes nella scacchiera della politica. La legge richiede infatti, che il Presidente Istat sia scelto “tra professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini, con esperienza internazionale”. Ciò ha fatto sì che tradizionalmente vengano nominati accademici di chiara fama nel campo della statistica o economia. Negli ultimi decenni possiamo citare Luigi Biggeri, statistico; Enrico Giovannini, economista-statistico; Giorgio Alleva, statistico; Gian Carlo Blangiardo, demografo; Francesco Chelli, statistico. Oltre alla fase di nomina, il rapporto tra Presidente della Repubblica e Presidente dell’Istat è caratterizzato da profondo rispetto istituzionale. Un rapporto caratterizzato anche da interlocuzione periodica infatti, non è inusuale che il Capo dello Stato riceva al Quirinale il Presidente dell’Istat.

Ne è un esempio l’incontro del 12 giugno 2025 in cui il Presidente della Repubblica Mattarella ha ricevuto al Quirinale Francesco Maria Chelli, Presidente dell’Istat. Come si evince dalla notizia “nel corso del colloquio si è parlato dell’Istituto, del Rapporto Annuale 2025 e del prossimo Centenario dell’Istat che si celebrerà nel 2026”⁶³ sottolineando che “il Presidente della Repubblica ha manifestato vivo interesse per l’Istat, la sua funzione e la sua storia”⁶⁴

Come accennato, il Capo dello Stato nomina il Presidente dell’Istat e ne accerta l’eventuale cessazione quindi, anche dimissione e revoca⁶⁵ assicurandosi che la persona nomina risponda ai criteri e ai requisiti previsti. Il Capo dello Stato svolge al riguardo il ruolo di garante rispetto alla procedura per la selezione del Presidente di un Ente indipendente capace di restare tale durante l’arco del suo mandato. Possiamo certamente osservare che si tratta di una prassi di vigilanza legata all’idoneità del candidato e soprattutto alla verifica dell’assenza di elementi ostativi.

⁶² Si citi ad esempio l’evento del 2020 quando per un solo voto al Senato la proposta venne bocciata.

⁶³ <https://www.istat.it/notizia/il-presidente-della-repubblica-sergio-mattarella-ha-ricevuto-il-presidente-francesco-maria-chelli/>.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Anche se la revoca non è quasi mai prevista salvo in casi di gravi inadempienze.

È chiaro che, in linea teorica, il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutare la nomina laddove la procedura non fosse rispettosa della legge o del regolamento europeo – di cui si dirà a breve – ma nella prassi ciò non è mai accaduto. I Governi si attengono a candidature appropriate volte a scongiurare l’attrito istituzionale.

Si tratta di un meccanismo che rispondere anche alle esigenze europee, basti pensare al Regolamento europeo 223/2009⁶⁶ in cui si richiede esplicitamente che “le procedure di selezione e nomina dell’organo di vertice degli Istituti Nazionali di Statistica (...) siano trasparenti e basate esclusivamente su criteri professionali” a testimonianza della necessità di due elementi principali ossia trasparenza ed imparzialità. In tal senso si può dire che vadano in questa direzione i richiami dell’Unione Europea spesso adottati nei riguardi dell’Italia – ma anche degli altri paesi – o osservando con attenzione l’Italia quando nel 2018 si auspicavano procedure meritocratiche per l’elezione del successore del Presidente Alleva. In quel caso il governo in carica aveva proceduto alla pubblicazione di un avviso pubblico al fine di raccogliere manifestazioni d’interesse da parte di aspiranti Presidenti dell’Istat qualificati. Si trattava chiaramente di una procedura inedita che aveva portato anche alla nomina di una Commissione di valutazione.

Superata la fase di nomina il rapporto fra il Presidente della Repubblica e il Presidente dell’Istat è caratterizzato da profondo rispetto istituzionale e interlocuzione periodica. Non è, infatti, inusuale che il Capo dello Stato riceva al Quirinale il Presidente dell’Istat in occasione di eventi significativi. Già citato l’incontro fra Sergio Mattarella e Francesco Maria Chelli oppure il messaggio scritto dal Presidente Napolitano in cui lodò il ruolo dell’Istat nella costituzione dello Stato moderno. O ancora quando il Presidente Mattarella nel messaggio battuto dalle agenzie – alla Conferenza Nazionale di Statistica del 2021 – ricordava che il “Sistema statistico nazionale svolge un ruolo essenziale nel determinare il progresso economico e sociale del Paese”, o ancora il fatto che alcune edizioni delle Giornate della statistica siano state celebrate sotto l’alto patronato della Presidenza della Repubblica.

Chiaramente si tratta di atti/gesti che tendono a sottolineare l’importanza della statistica ufficiale ai massimi livelli dello Stato individuando

⁶⁶ Articolo 5 bis.

nella stessa un bene pubblico, incarnando pienamente il concetto espresso da Francesco M. Lazzaro secondo cui la “la statistica ufficiale, in prima battuta, può essere definita come statistica della *res publica*, associata all’attività politica e amministrativa per il miglior soddisfacimento degli interessi nazionali”⁶⁷. Interessi nazionali di cui il Capo dello Stato rappresenta il supremo garante.

Ricordando che il Capo dello Stato non ha poteri di indirizzo sull’Istat ne rappresenta un autorevolissimo sostenitore ribadendo l’importanza legata all’indipendenza dell’informazione statistica e la necessità che si investa su di essa.

Egli di fatto ‘tutela’ la statistica ufficiale da indebite ingerenze e al contempo con la sua ‘vicinanza’ istituzionale – attraverso incontri, messaggi, partecipazione diretta – riconosce il valore della funzione statistica e il valore che essa assume a favore della democrazia.

8. L’Istat e il mondo accademico

Dal 2010 l’Istat è classificato come Ente pubblico di ricerca. Questo status comporta autonomia scientifica e organizzativa riconosciuta e l’inserimento dell’Istat nel comparto “Ricerca” del pubblico impiego. Lo stesso Statuto sottolinea l’importanza della dimensione scientifica, prevedendo espressamente tra gli scopi istituzionali la “promozione di studi e ricerche in materia statistica”. Inoltre, nello statuto si legge che “si promuovono forme di collaborazione con le università e gli enti ed istituzioni di ricerca”. Ciò significa che l’Istat riconosce, come parte della propria funzione, il dialogo e la cooperazione costante con il mondo accademico. La continua interazione con il mondo accademico e scientifico si riscontra anche nel fatto che molti dirigenti e funzionari dell’Istat provengono da percorsi di ricerca universitari infatti, numerosi accademici collaborano con l’Istat come consulenti, membri di commissioni scientifiche o coautori di studi. L’Istituto ha, anche, una Rivista di Statistica Ufficiale⁶⁸

⁶⁷ F. M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, p. 420.

⁶⁸ Si tratta di una Rivista pubblicata in lingua inglese la Review of official statistics. Una rivista scientifica che viene pubblicata ogni quattro mesi dall’Istituto. Diffusa on line in modo gratuito. Così come riportato sulla sezione dedicata del sito la Rivista nasce nel 1992 come una serie di monografie dal titolo “Quaderni di Ricerca Istat” che nel 1999 vengono affidati ad un editore esterno con il nome di “Quaderni di

e una collana di *Working Papers* gli “*istat working papers*” che sono luoghi di pubblicazione aperti anche ad accademici esterni, fungendo da ponte tra ricerca metodologica e applicazioni nella statistica ufficiale.

In particolare la Rivista presenta nel suo comitato scientifico – diretto dal Presidente – 8 rappresentati interni e 21 esterni che arrivano dal mondo accademico e della ricerca oltre che da un comitato di redazione composto da membri interni. Come riportato sul sito dell’Istituto i due Comitati “rappresentano le diverse aree della ricerca in ambito statistico e l’attenzione al perseguimento dei fini della statistica ufficiale: metodologia e sistemi di elaborazione delle informazioni; economia e politiche economiche; demografia, società e territorio; epidemiologia; aspetti istituzionali e di organizzazione connessi al funzionamento dei sistemi statistici”⁶⁹. La promozione della ricerca è legata al campo della statistica e delle analisi economiche e sociali.

Possiamo certamente dire che l’autonomia di cui gode l’Istat rispetto al governo ha una certa analogia con l’autonomia accademica: entrambe sono fondate sul principio della libertà di ricerca e di giudizio tecnico. L’Istituto si colloca nello spazio compreso fra la pubblica amministrazione e la ricerca scientifico avendo esso stesso la *mission* di produrre. Inoltre, sul piano della formazione, l’Istat collabora con Università per Master e corsi. Vi sono anche convenzioni quadro con Atenei volte ad ospitare tirocinanti, dottorandi e svolgere ricerche congiunte. L’art. 4 dello Statuto “incoraggia” poi, la mobilità dei dipendenti tra Istat e Università/Enti di ricerca, prevedendo possibilità di distacchi bilaterali. Diversi progetti di ricerca europei vedono l’Istat unito a consorzi Universitari ad esempio, progetti Horizon 2020/Europe su nuove metodologie statistiche – usi di Big Data, statistica sperimentale – includono spesso Istat e Università italiane come partner sullo stesso piano. Questa partecipazione comune a bandi competitivi rinsalda il legame sul fronte dell’innovazione. Spesso l’Istat adotta metodologie sviluppate in ambito universitario⁷⁰ applicandole ai propri dati; viceversa, dataset e microdati Istat sono

Ricerca – Rivista di statistica ufficiale”. Nel 2016 l’Istat ne torna editore con l’attuale nome.

⁶⁹ <https://www.istat.it/comunicati-e-analisi/pubblicazioni/rivista-di-statistica-ufficiale/>.

⁷⁰ Ne sono un esempio es. nuovi algoritmi di destagionalizzazione, indicatori compositi, modelli di stima per piccole aree.

estremamente utili per innumerevoli studi e pubblicazioni accademiche in economia, demografia, sociologia, ecc. L'Istat mette a disposizione della comunità scientifica un Centro per il Microdati (ADELE) dove ricercatori universitari possono accedere, in ambiente controllato, a dati elementari per analisi scientifiche. Questo servizio è un esempio concreto di collaborazione: il mondo accademico ottiene dati di alta qualità per la ricerca, l'Istat beneficia di feedback, nuove analisi e valorizzazione del suo patrimonio informativo. Una testimonianza del rapporto simbiotico con l'accademia è data dal fatto che l'istituto è membro di diverse società scientifiche e network. Ad esempio, l'Istat partecipa ai convegni della Società Italiana di Statistica⁷¹ – molti dipendenti Istat ne sono soci – e ha rapporti con la Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica. Iniziative come la Conferenza Nazionale di Statistica vedono accademici presentare lavori su dati Istat e proporre idee per migliorarne l'analisi.

Anche a livello locale, gli Uffici Territoriali dell'Istat collaborano con università regionali per studi sul territorio, convegni e seminari. L'autonomia dell'Istat rispetto al governo ha una certa analogia con l'autonomia accademica: entrambe sono fondate sul principio della libertà di ricerca e di giudizio tecnico. Questo crea una naturale alleanza infatti, spesso è accaduto che il mondo accademico fosse strenuo difensore dell'indipendenza dell'Istat⁷². D'altra parte, l'Istat si avvale degli avanzamenti accademici per migliorare costantemente i propri prodotti per esempio, l'integrazione di metodi di machine learning nei processi statistici ufficiali è stata portata avanti in collaborazione con Università e centri di ricerca. Non secondario, come esempio di collaborazione fra l'Istat e il mondo accademico è la partecipazione di professori universitari agli organi consultivi dell'Istat basti citare la Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica (Cogis) che spesso ha incluso professori ordinari di statistica o economia nominati per la loro competenza in materia così come il Consiglio dell'Istat – organo interno di amministrazione – che può prevedere membri esterni alcuni dei quali – soprattutto in passato – di chiara fama scientifica. Oppure casi in cui vengono istituiti comitati scientifici *ad hoc* in riferimento a specifici progetti, come

⁷¹ Acronimo: SIS.

⁷² Quando qualcuno paventò di assoggettare l'Istituto all'esecutivo, accorpandolo ad altri uffici ci furono prese di posizione molto vigorose di scienziati a difesa dell'autonomia statistica.

ad esempio quelli inerenti il censimento permanente o i Big Data, che vedono il coinvolgimento di docenti universitari competenti per materia.

9. L'Istat nel contesto internazionale

Le parole di Francesco Maria Lazzaro ci vengono in soccorso per delineare il profilo del ruolo dell'Istat in ambito internazionale. Egli infatti, sostiene che l'Istituto “ha assunto la fisionomia di autorità responsabile della produzione statistica per l'Italia. Alle autorità nazionali e ad Eurostat sono affidate le statistiche comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà e in base a norme uniformi e a metodi armonizzati”⁷³. Gli Istituti Nazionali di Statistica operano all'interno di reti e organismi sovranazionali che ne guidano in parte le attività stante l'era della globalizzazione e dell'integrazione europea per cui certamente possiamo dire che la statistica ufficiale travalica i confini nazionali. L'Istat, è attore di primo piano nel Sistema Statistico Europeo (ESS) e intrattiene relazioni costanti con le principali organizzazioni internazionali di statistica (ONU, OCSE, FMI, Banca Mondiale, ecc.). Tali relazioni attengono, in prima battuta, allo scambio di dati ma oltrepassano, ben presto, questo aspetto investendo un importante ambito istituzionale garantendo cioè l'armonizzazione, la qualità e l'indipendenza della statistica pubblica italiana in un contesto decisamente più ampio, e al tempo stesso permettono all'Italia di avere una voce autorevole nella definizione degli standard internazionali.

Come ha sostenuto Zuliani “per migliorare la qualità e armonizzare l'informazione statistica a livello internazionale sono stati prodotti nel corso degli anni quadri definitivi (come il glossario di Unidata, il nuovo punto d'accesso alle statistiche mondiali promosso dalle Nazioni Unite) sistemi contabili (...) classificazioni”⁷⁴

A livello europeo, l'Istat è parte integrante dell'*European Statistical System*. Esso comprende Eurostat ossia l'Ufficio statistico della Commissione Europea, gli istituti statistici nazionali dei 27 Stati membri, e le altre autorità nazionali che producono statistiche europee. L'Istat funge da interlocutore unico dell'Italia presso Eurostat. Lo Statuto, in tal senso, attribuisce esplicitamente il compito di curare “i rapporti con gli organismi

⁷³ F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit. p. 428.

⁷⁴ A. ZULIANI, *Come e perché. A cosa servono, come si usano*, Donzelli editore, 2010 pag 186.

internazionali operanti nel settore statistico e il coordinamento di tutte le attività connesse allo sviluppo, produzione e diffusione di statistiche europee, fungendo da interlocutore unico della Commissione Europea per le questioni statistiche”⁷⁵. Ciò vuol dire che l’Istat assicura una risposta adeguata – nei modi e nei tempi previsti – del nostro Paese raccogliendo i dati anche da altre entità ogni qual volta l’Eurostat richiede dati o coordina indagini armonizzate⁷⁶.

L’Istat rappresenta l’Italia nell’*European Statistical System Committee*⁷⁷. Esso è il comitato che riunisce i capi degli istituti di statistica europei e Eurostat al fine di definire i programmi statistici europei e le questioni strategiche. In questa sede, l’Istat partecipa alla definizione del Programma Statistico Europeo e all’adozione dei regolamenti statistici UE. L’Istat ha, dunque, la duplice funzione di attuare gli obblighi europei e di essere *policy-maker* tecnico in Europa contribuendo a decidere quali statistiche produrre a livello continentale. L’Istat pertanto, interagisce con le Autorità statistiche a livello europeo anche per il tramite di best practices e peer reviews. L’Italia è, per altro, soggetta a periodiche valutazioni “fra pari” sul rispetto del Codice delle Statistiche Europee. All’interno del quale sono stabiliti 16 principi di qualità fra i quali indipendenza professionale, imparzialità, accuratezza, puntualità, accessibilità, riservatezza. In particolare, il confronto con gli standard europei incoraggia l’Istat a mantenere un assetto all’avanguardia e consente di specificare la richiesta di investire maggiormente negli ambiti della statistica⁷⁸.

Sul fronte internazionale extra UE l’Istat è presente nella Commissione Statistica delle Nazioni Unite e nell’OCSE⁷⁹. Ogni anno, delegati Istat partecipano alla sessione della UNSC⁸⁰ a New York, dove si discutono i nuovi indicatori globali e i principi base. L’Italia ha aderito già dal 1992 ai Principi fondamentali delle statistiche ufficiali ONU e, come accennato,

⁷⁵ Statuto dell’Istat.

⁷⁶ ad esempio l’Indagine sulle forze di lavoro, l’Indagine EU-SILC sulle condizioni di vita, etc.

⁷⁷ il cui acronimo è ESSC.

⁷⁸ Ad esempio la peer review del 2021 ha coinvolto altri paesi europei interessando il nostro paese nel il quadro legislativo, l’adeguatezza delle risorse, il funzionamento del Sistan etc. le cui conclusioni sono state positive con alcune minori raccomandazioni.

⁷⁹ Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

⁸⁰ United Nations Security Council.

ha sempre cercato di implementarli pienamente. Inoltre, di non secondaria importanza per il prestigio internazionale del nostro Paese e del peso specifico dell'Istat sulla scena internazionale si evidenzia che Presidenti e alti dirigenti Istat sono stati eletti in passato a ricoprire ruoli di grande rilevanza internazionale: ad esempio Giovanni Antonelli fu presidente dell'Istat e contestualmente presidente dell'International Statistical Institute negli anni '90; Enrico Giovannini dopo il suo ruolo di Presidente l'Istat è diventato co-chair dell'Independent Expert Advisory Group dell'ONU sugli SDGs. In linea con quanto evidenziato, unitamente alla cooperazione internazionale – e in ottica di rafforzamento dei legami istituzionali con altre autorità statistiche – l'elemento principe, e non secondario a giudizio di chi scrive, è la cooperazione tecnica. La componente tecnica consente all'Istat di condurre progetti di assistenza – soprattutto nei Balcani, Medio Oriente e Africa – al fine di trasferire competenze e conoscenze su censimenti, indagini etc in collaborazione con l'Unione Europea e la Farnesina. Certamente in tale senso possiamo definire l'Istat come ambasciatore della cultura statistica italiana all'estero. Inoltre, non di rado gli uffici dell'Istat sono meta di visita delle delegazioni di uffici di statistica stranieri per scambi o stage e esperti Istat sono distaccati presso gli uffici Eurostat o dell'ONU. Di non secondaria rilevanza al fine di accrescere la reputazione internazionale dell'Istituto, e di conseguenza dell'Italia, è data dall'adesione su base volontaria agli standard internazionali andando ben oltre gli obblighi di legge ne è un esempio la pubblicazione delle statistiche macroeconomiche del Fondo Monetario Internazionale – il livello più alto di Data Dissemination Standard – che assicurano la massima trasparenza e confrontabilità dei dati italiani con quelli di altri Paesi avanzati. Ciò vincola a un calendario di pubblicazione rigoroso, che l'Istat rispetta ad esempio con comunicati stampa su PIL, inflazione, occupati vengono diffusi con cadenza prestabilita, evitando possibili pressioni politiche su quando pubblicare certi numeri.

A titolo esemplificativo si cita poi, la collaborazione dell'istat e delle Università italiane con i gruppi di lavoro di Eurostat su metodologie avanzate come ad es. Big Data Task Force, Quality measures, ecc., e a gruppi UNECE⁸¹ inerenti statistiche emergenti. Questi gruppi producono linee guida e manuali che l'Istat recepisce. Ad esempio, l'Istat ha adot-

⁸¹ Commissione Economica ONU per l'Europa.

tato il framework internazionale per le statistiche sugli SDGs coordinato dall'ONU, e ha pubblicato rapporti annuali sugli SDGs nazionali in linea con tale *framework*. In sostanza l'Istat è parte di una comunità statistica sovranazionale con cui vengono condivisi principi, norme e obiettivi e ciò garantisce che la statistica pubblica italiana sia autonoma per ciò che attiene le scelte tecniche interne ma che si confronti costantemente con il “resto del mondo” rispondendo alle esigenze informative globali ma anche alle sfide della complessità attraverso la comparazione con le autorità statistiche europee e internazionali, si pensi ad esempio all'utilità, grazie ai regolamenti armonizzati, di poter immediatamente confrontare un indicatore italiano con la media europea tanto da consentire ai decisori nazionali di valutare meglio la performance del Paese e, se necessario, adottare misure correttive. Inoltre, la partecipazione alla rete europea consente all'Istat e al nostro Paese di avere un peso specifico nelle scelte future partecipando così, come accennato, alle decisioni riguardanti le nuove statistiche che verranno messe in campo a livello europeo⁸². Chiaramente questo consente di portare ad un livello sovranazionale eventuali richieste nazionali discusse con gli altri paesi. Ma è anche vero il contrario ossia che normative europee possono poi, avere un riflesso su PNS nazionale portando all'introduzione di specifiche rilevazioni alla stessa stregua di vasi comunicanti che si influenzano reciprocamente. Inoltre, il tema della rilevanza della statistica pubblica nelle decisioni politiche trova esplicito riferimento in ambito internazionale ad esempio quando nel Regolamento n.223/2009 dell'Unione Europea si esplicita di garantire indipendenza e professionalità degli organi di statistica al fine di utilizzare i dati prodotti come base oggettiva delle politiche per i singoli Stati. Inoltre, i Principi Fondamentali delle statistiche ufficiali dell'ONU – già richiamati – mettono in evidenza, fra le altre cose, che i dati devono essere prodotti attraverso rigore scientifico, in modo trasparente e senza interferenze volti a supportare il processo decisionale democratico. L'Italia, come accennato, aderisce pienamente a questi principi considerando gli stessi come elemento di conoscenza da rendere disponibile per tutti i cittadini e per coloro che sono chiamati ad assumere decisioni di governo.

⁸² Ad es. statistiche sulla green economy, sugli effetti della digitalizzazione, sulle nuove forme di lavoro.

Come sottolinea Francesco Maria Lazzaro il legislatore comunitario, analogamente a quello nazionale, definisce la produzione statistica come “il processo che include l’insieme delle attività necessarie alla raccolta, all’immagazzinamento, al trattamento, alla compilazione, all’analisi e alla diffusione dell’informazione statistica”⁸³. Egli inoltre, evidenzia che i principi affermati in sede europea, ex art. 285 del Trattato di Amsterdam, sono l’imparzialità, l’affidabilità, l’obiettività, l’indipendenza scientifica, l’economicità e il segreto statistico”⁸⁴

10. Cenni: l’intelligenza artificiale e i Big Data nella statistica ufficiale

Era il 2000 quando Alberto Zuliani, allora Presidente dell’Istat, nell’editoriale del Giornale del Sistan a valle della quinta conferenza nazionale di statistica⁸⁵, scriveva: “l’innovazione permette di affrontare le situazioni con modalità nuove e di raggiungere risultati impensabili in precedenza. La sfida rimane quella di operare come sistema complesso e non come semplice somma di parti, sfruttando per fare ciò tutte le opportunità che la tecnologia è in grado di offrire”⁸⁶. Si profilavano all’orizzonte i grandi mutamenti che sarebbero arrivati. L’intelligenza artificiale rivoluzionerà – ma in verità lo sta già facendo – il modo in cui le istituzioni statistiche raccolgono, elaborano e diffondono le più svariate informazioni. Esse si trovano ad affrontare sfide nuove con nuovi problemi. Da una parte vi è la necessità di fornire informazioni che siano dettagliate e tempestive volte a supportare il processo decisionale che si basa sui fatti dall’altro i Big Data necessitano di un nuovo approccio metodologico per non rendere vana la loro portata.

In questo scenario l’IA rappresenta lo strumento principe che guida l’innovazione. Attraverso tecniche del tutto nuove la statistica riceve *input* eccezionali per i processi di raccolta dei dati, per migliorare la qualità delle informazioni, per innovare le ricerche statistiche e, di non secondaria importanza, la razionalizzare dei costi.

⁸³ F. M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica*, cit. p. 427.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ La conferenza si tenne a Roma nei giorni 15, 16 e 17 novembre 2000.

⁸⁶ Giornale del Sistan 15/2000 https://www.sistan.it/fileadmin/archivio/giornale15_1.pdf

Siamo ben lontani dai censimenti classicamente intesi e dai campionamenti fin qui conosciuti ed utilizzati.

Quando, nel 1926, L'Istat vide la luce con il precipuo compito di coordinare la produzione statistica e centralizzare una realtà del tutto parziale concentrò – i primi decenni della propria creazione – alla realizzazione dei censimenti della popolazione rispondendo a quell'esigenza ben evidenziata da Grazia Arangio Ruiz che scriveva “la rilevazione statistica più antica di cui si abbia notizia è il censimento della popolazione, detto anche censimento demografico. Qualsiasi gruppo di esseri umani, a cominciare dalle tribù per finire agli stati moderni, ad un certo punto sente il bisogno di contare i suoi componenti!”⁸⁷

Quest'esigenza resta ancora reale ma quello che è cambiato, nel corso dei decenni, è certamente il modo in cui si conta: gli anni '60 e '70 portano con sé l'introduzione dei primi computer, grazie ai quali si riducono drasticamente i tempi di calcolo e si gestisce una mole di dati cospicua. Dalla fase di elaborazione di dati progressivamente si passò alla raccolta, all'archiviazione e alla diffusione delle informazioni.

Gli anni '90, con l'avvento di internet, aprirono la strada alla diffusione delle informazioni ad una platea vastissima e in contemporanea software più sofisticati hanno trasformato l'analisi dei dati ma anche il modo in cui gli utenti – intesi in senso generico – entravano in contatto con le informazioni ed in particolare con le informazioni statistiche. La grande rivoluzione avviene con i Big Data e con l'intelligenza artificiale. La trasformazione digitale passa dall'enorme quantità di dati e informazioni che avviene attraverso un numero elevatissimo di fonti.

Nella rapida, e non certo esaustiva, ricostruzione storica una tappa di grande rilevanza può essere considerato il 2013, l'anno in cui il Sistema Statistico Europeo promuove il “Memorandum di Scheveningen” riconoscendo l'importanza dei Big Data e invitando gli istituti nazionali a esplorare il potenziale di queste forme informative.

Dunque, da una parte i Big Data portano con sé innumerevoli vantaggi ma al contempo necessitano di sfide crescenti basti pensare ai problemi di privacy, necessità di tecniche avanzate per l'elaborazione solo per citare due esempi.

⁸⁷ G. ARANGIO RUIZ, *Che cos'è la statistica Misurare organizzare prevedere la realtà Dalla conta ai computer*, Editori Riuniti, 1983, pag. 11.

In questo contesto l'IA può essere letta come una necessità per tutti coloro che vogliono sfruttare pienamente l'enorme potenziale dei Big Data mantenendo gli standard di qualità che caratterizzano la statistica ufficiale. Standard di qualità, affidabilità e indipendenza che muovono l'agire dell'Istat – sin dalla sua istituzione – attraverso un rigoroso approccio metodologico. Questo, anche, in ossequio al Codice di Buone Pratiche della Statistica Europea che ha avuto l'obiettivo – attraverso 16 principi fra cui la riservatezza, la trasparenza metodologica, l'affidabilità – di fornire una cornice entro cui le istituzioni statistiche si muovono. Nell'era della trasformazione digitale l'Istat ha avviato diversi progetti nell'ambito dei Big Data certamente rappresentativi dell'intelligenza artificiale applicata alla statistica. Solo per citare alcune esempi: il progetto ICT Big Data è volto alla “rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict)”⁸⁸ con l'obiettivo di “misurare il grado di digitalizzazione delle imprese italiane”⁸⁹. Oppure AI-Istat Data⁹⁰ che frutta l'intelligenza Artificiale Generativa, come si legge nel comunicato “AI-Istat Data trasforma la complessità statistica in conoscenza accessibile e condivisa, restituendo un'informazione più vicina, comprensibile e partecipata”⁹¹.

Analogamente per il Ministero dell'ambiente – quale produttore di dati ufficiali – è possibile identificare alcuni esempi che consentono di comprendere come gli scenari che si prospettano siano quelli di maggiore diffusione delle nuove tecnologie a servizio del bene pubblico. In particolare si possono citare il monitoraggio ambientale che utilizzando una rete di sensori, stazioni di rilevamento e raccolta dati sull'intero territorio nazionale e satelliti generano una quantità imponente di dati su qualità di acqua, suolo, aria e dove l'IA diviene tecnologia fondamentale. Oppure il

⁸⁸ <https://www.istat.it/informazioni-sulla-rilevazione/ict-imprese/>

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Così come esplicitato dal comunicato “AI-Istat Data nasce per superare questa barriera e massimizzare il valore del patrimonio informativo dell'Istituto, rendendolo più accessibile ad una platea eterogenea di persone sempre più ampia. La nuova chat intelligente, integrata nel data warehouse di IstatData, trasforma la complessità statistica in conoscenza utile e condivisa, promuovendo una vera democratizzazione del dato: uno strumento che semplifica il dialogo con i dati pubblici e ne estende il valore a tutta la collettività.

⁹¹ <https://www.deda.com/media/comunicati-stampa/ai-istat-data-italia-guida-la-via-open-data-intelligente>

monitoraggio degli obiettivi di Sviluppo Sostenibile⁹² dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e particolarmente per quegli indicatori che richiedono l'elaborazione di grandi volumi di dati eterogenei quali gli indicatori relativi all'agricoltura sostenibile alla gestione delle risorse idriche etc.

Lo scenario aperto dalle 'nuove' tecnologie, come direbbe Rawls "squarcia il velo dell'ignoranza" sollevando problemi complessi che necessitano di soluzioni complesse. Quel che ormai può essere considerato certo è la prospettiva di automazione della produzione statistica capace di razionalizzare i costi e indirizzare le risorse umane verso l'interpretazione del dato piuttosto che alla raccolta del dato stesso.

⁹² Sustainable Development Goals - SDG.

FRANCESCO DE STEFANIS

ATTIVITÀ STATISTICA E ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: UN CONNUBIO DA COMPLETARE

*«E quando lui ha trovato me
mi ha detto che non cercavo qualcosa di preciso,
ma che cercavo una risposta.
È la domanda il nostro chiodo fisso, Neo.
È la domanda che ti ha spinto fin qui.»*
[The Matrix - Dialogo]

«That's one small step for a man, one giant leap for mankind»
[Neil Armstrong - Luna il 20 luglio 1969]

«La statistica è "sovversiva"; la verità è rivoluzionaria»
[Alberto Zuliani - 2010]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una riforma figlia del suo tempo. – 3. Il decreto legislativo 322 del 1989: un breve cenno su metodi, organizzazione e strumenti. – 4. La professione e gli uffici di statistica: una riforma sospesa. – 5. L'attività statistica: la funzione oltre l'adempimento. – 6. Le famiglie della statistica: la statistica amministrativa tra dati e metodi. – 7. Statistica e Intelligenza Artificiale: aiuto, soccorso, contrasti e stato dei luoghi. – 8. Conclusioni: dal passato, la sfida per il futuro.

1. Introduzione

A metà degli anni '90, un noto produttore di pneumatici adottò uno *slogan* particolarmente efficace per promuovere i propri prodotti: *“la potenza è nulla senza controllo”*. Una frase semplice, ma di grande impatto, che sottolinea l'importanza di trovare un equilibrio tra due dimensioni apparentemente contrastanti tra loro, uso dell'energia da un lato e potenzialità dell'azione dall'altro, in modo da gestire e dirigere, con intelligenza e precisione, risorse e capacità verso il raggiungimento di un obiettivo.

È questo un assunto “naturale” ugualmente applicabile in ambiti molteplici ed eterogenei, nello sport come nelle scienze sociali, nel pro-

gresso tecnologico così come nel pensiero politico o nell'azione amministrativa di carattere istituzionale¹.

Il cardine su cui si fonda l'intero *slogan* è il concetto di "controllo", principio saliente e indispensabile nelle fasi di innovazione, di produzione e di servizio, dal quale ogni processo non può prescindere; il controllo è l'assioma che regge il *pre* e il *post*, la fase più alta che permette l'ottenimento e il mantenimento del livello qualitativo del prodotto/servizio of-

¹ Lo slogan "*power is nothing without control*", coniato dall'agenzia di pubblicità Young&Rubicam per la Pirelli, è stato ripreso in più riprese e in stagioni diverse, da saggi, giornalisti, critici letterari ed esponenti politici, mantenendo ancora oggi la sua profonda attualità. Ad esempio, Adam Greenfield (scrittore), parlando di "Ciò che ostacola il controllo", presenta una personale rappresentazione incentrando il discorso sulla tecnologia: "*la distinzione tra la potenza e il controllo è tra le sfide cruciali della nostra epoca. Le più audaci tecnologie del presente ci mettono a disposizione una quantità sempre maggiore di potenza, ma la realtà è che non abbiamo ancora imparato a controllare queste tecnologie*"; J.R. Moehringer (giornalista e scrittore), nel racconto "Il controllo della potenza" dedicato allo sport, sottolinea: "*a tutti capita di pensare, erroneamente, che i grandi atleti, attori, pittori, medici, imprenditori e così via, siano dotati di poteri speciali. In realtà tutti abbiamo dei poteri speciali. Le persone di successo sono quelle che riescono a tenere sotto controllo questi poteri in maniera duratura e costante*"; Lisa Halliday (scrittrice) in "Affrettarsi con lentezza", saggio dedicato all'arte e alla cultura, afferma: "*l'arte è un viaggio, ed è la coscienza a coprire la distanza. Ciò è vero per l'artista come per il fruitore, per chi è sotto i riflettori come per il pubblico, per lo scrittore come per il lettore. La forza propulsiva che anima questo viaggio non è niente senza il controllo, perché solo il controllo è in grado di imbrigliare e dirigere il potenziale artistico*". Enzo Celli (psicologo), ha riapplicato il motto alla mitologia classica affermando: "*Avere, senza la capacità di dare valore è inutile; correre, senza una meta è inutile; appiccare un fuoco senza saperlo domare è inutile. Ti ricordi il mito di Prometeo? Il titano che rubò il fuoco a Zeus per poterlo dare agli uomini che vivevano nell'oscurità. Un fine nobile [ma] regalare il fuoco a chi non lo sa gestire non è un dono. Lo sa bene un altro personaggio mitologico: Icaro, che attratto dal fuoco più grande possibile, il Sole, vi si avvicinò così tanto da morire. È giusto sentire il cosiddetto 'fuoco dentro' che ci muove, ci stimola, ci fa alzare ogni giorno con la voglia di arrivare lì, dove vogliamo. È importante però ricordarsi sempre che il fuoco è un dono, una responsabilità che merita cura e tempo. ... Saper essere padroni del proprio fuoco, conoscerne i bisogni, i tempi e il legno migliore per farlo ardere è la vera potenza. Saper trovare quel legno nuovo, legno buono; calibrare il filo d'aria che lo ravviva, è la vera potenza. Proteggerlo quando piove, abbrustolirci sopra la carne senza incenerirla, questa è la vera potenza.*" Più di recente, infine, lo slogan è stato inserito nel dibattito politico europeo per giustificare l'incremento di spese militari nel vecchio continente: "quale può essere l'esito di un incremento del potenziale bellico senza che questo non sia supportato da adeguati strumenti di controllo e di contenimento preventivo quali l'intelligence militare?" è la domanda posta alle istituzioni comunitarie nel corso del dibattito parlamentare.

ferto, ma anche la fase più critica, poiché deve essere sempre mantenuto costante e misurabile.

Nonostante siano passati oltre trent'anni, il principio espresso dimostra ancora oggi la sua ineluttabile attualità, in un tempo in cui, dopo le crisi finanziarie, ambientali, sanitarie, geopolitiche e militari, ci si interroga su come scrivere nuove mappe della conoscenza e dell'azione.

L'elemento che più ci interessa sottolineare in questa nostra narrazione è, ampliando il significato dei concetti espressi, non solo la modernità che il pensiero citato mantiene dopo quasi 30 anni, ma la sua contemporaneità anche rispetto al periodo di concepimento, in linea sincrona con il processo di riforma e innovazione culturale, politica, tecnologica e istituzionale, in atto all'epoca nel nostro Paese.

2. Una riforma figlia del suo tempo

Il decorso storico degli anni '80 e '90 dello scorso secolo è stato caratterizzato dal susseguirsi di profonde trasformazioni in ambito sociale, culturale, politico ed economico nel nostro Paese², i cui esiti hanno in larga parte indotto una riforma politico-istituzionale. Sono stati anni in cui le norme, le circolari e i documenti di governo adottati, hanno insistentemente sostenuto la necessità di una riforma della pubblica amministrazione italiana lungo un sentiero di sviluppo in grado di privilegiare i risultati e non solo la regolarità degli aspetti formali, proseguendo il percorso avviato dagli studi delle "Commissioni Giannini" tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80³.

² La cronaca degli anni '80 in Italia fu, in particolare, segnata da una notevole crescita economica e da una rivoluzione sociale, incentrata sui nuovi miti legati al "fare soldi", all'apparire e al successo, accompagnate, per converso, da alta inflazione e dall'esplosione del debito pubblico a seguito di scelte politiche poco attente e della definizione di un nuovo assetto istituzionale e di spesa, con la creazione delle Regioni, a cui il Paese non si era preparato; il panorama politico vide l'alternarsi di governi basati sulla formula del "pentapartito" da cui discese, per conseguenza a una gestione del bene pubblico spesso basata su logiche clientelari e di spartizione del potere, l'aumento della corruzione e dell'inefficienza nella pubblica amministrazione. Nel decennio successivo, questi ultimi elementi portarono al drammatico crollo del sistema politico e alla conseguente fine della "prima Repubblica", nonché a un periodo recessione economica e di declino della competitività.

³ Il 16 novembre 1979, Massimo Severo Giannini presentò alle camere un dettagliato "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato",

È solo alla fine degli anni 80, tuttavia, dopo innumerevoli rinvii e una fase di gestazione travagliata, resa ancor più complessa dalla fragilità politica degli esecutivi in carica⁴, che le tesi di Giannini si concretizzano in un vero processo di riforma volto all'affermazione dei principi di semplificazione e normalizzazione dell'azione amministrativa, in una prospettiva di certezza, consistenza e pubblicità di risultati e obiettivi⁵.

Il legislatore italiano, constatata la necessità di procedere ad un maggiore controllo della produzione normativa e delle finanze pubbliche, senza perdere di vista il nuovo ruolo che lo Stato stava progressivamente

da cui emersero l'immagine di una "amministrazione in briciole", sempre meno coerente ed efficiente, e la necessità di una riflessione sulla struttura del processo decisionale e di azione pubblica. Il documento, particolarmente propositivo, esaminava e identificava le principali criticità della pubblica amministrazione, individuando quattro ambiti di azione prioritaria: tecniche di amministrazione; tecnologia delle amministrazioni; personale; riordinamento dell'amministrazione dello Stato. Per quanto riguarda le tecniche di amministrazione, il Rapporto suggeriva di creare in ogni amministrazione speciali uffici di organizzazione, con funzione "conoscitivo-diagnostica" (incentrata sull'adozione di modelli di gestione di tipo privato, dei concetti di pianificazione e controllo, di indicatori di produttività, dell'unificazione delle metodologie di misurazione, uffici di organizzazione), e di promuovere un'ampia attività di intervento, inclusa la verifica dell'attuabilità delle leggi, la delegificazione, la semplificazione e l'adozione di standard misurabili di produttività. Per la prima volta si faceva dipendere la riforma della pubblica amministrazione non solo da provvedimenti normativi, ma da interventi di razionalizzazione organizzativa volti al miglioramento dell'efficienza e della produttività. La forza e l'importanza del Rapporto sta nell'aver anticipato una serie di filoni di riformismo poi ripresi in successivi tentativi normativi: volendo schematizzare si può affermare che gli anni '80 hanno rappresentato un "laboratorio di tecniche" per lo sviluppo, negli anni '90, delle "politiche" di gestione e controllo. Sull'argomento cfr. anche S. Sepe, "Massimo Severo Giannini. Il percorso di un riformatore (troppo) lungimirante" (Napoli, Editoriale Scientifica, 2019).

⁴ Da annotare che nel periodo che va dal 12 luglio 1983 al 2 febbraio 1992 si sono susseguiti, nell'arco di due legislature, ben sette diversi Governi. La fragilità e la mutevolezza degli assetti politici del momento contribuirono alla fine ingloriosa dei progetti della "riforma Giannini", persi nel silenzio di qualche cassetto.

⁵ Si trattava allora di traguardi sicuramente ambiziosi, raggiungibili solo attraverso l'affermazione nell'ordinamento italiano di criteri e precetti considerati, ancora oggi, assi portanti della democrazia rappresentativa e riconducibili, in somma sintesi, al diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività pubblica. I cittadini e le imprese, in quanto contribuenti, sono l'azionariato diffuso di questa *public company* che è l'insieme delle pubbliche amministrazioni. Cfr. sul punto anche Paola Meola nel suo saggio all'interno del volume.

assumendo⁶, avviò con questi atti un progetto di innovazione di sistema attraverso l'adozione di leggi e regolamenti di attuazione sinergici e coerenti tra loro: è il senso che ha portato in rapida successione alla adozione della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"⁷, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante "Norme sul sistema statistico nazionale e sulla organizzazione dell'Istituto nazionale di statistica"⁸, e della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Sono atti solo formalmente disgiunti, ma che in realtà sviluppano e sostengono una stessa strategia di riforma, introducendo e declinando, ciascuno per il proprio ambito di applicazione ma in sintonia sintattica tra loro, i principi di "equilibrio" e di "controllo" su azioni, soggetti e finalità. In tale prospettiva, in linea con lo slogan ricordato nell'introduzione, la raccolta, l'elaborazione e l'analisi delle informazioni gestionali diventa un tema centrale della riforma amministrativa, essenziale per concretizzare gli intenti di attualizzazione e modernizzazione delle amministrazioni⁹.

Il decreto legislativo 322 del 1989 e la legge 241 del 1990, in particolare, costituiranno l'asse portante nel nuovo costrutto legislativo¹⁰:

⁶ In questi anni, l'amministrazione diretta ha ceduto il passo alla funzione di indirizzo e coordinamento: si tratta di un cambiamento radicale in cui lo Stato si spoglia del ruolo interventista e di gestore diretto, proprio della teoria keynesiana, e disvela il nuovo ruolo di regolatore in ambito economico di stampo smithiano.

⁷ È uno degli atti normativi centrali dell'ordinamento italiano ed è considerata una "legge organica" perché integra e definisce aspetti non dettagliati dal Titolo III della Costituzione, disciplinando le norme di funzionamento dell'attività del Governo come le modalità di convocazione e la formazione dell'ordine del giorno, le attribuzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri e l'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo.

⁸ Adottato in attuazione di una delega contenuta nell'articolo 24 della legge 400 del 1988.

⁹ Cfr. Stefano Patriarca nel suo intervento "L'applicazione di tecniche statistiche a problemi della pubblica amministrazione" in Volume I "Statistica e pubblica amministrazione" (Milano, A. Giuffrè, Vol. I - 1983; Vol. II - 1985; Vol. III 1998), a cura di Rita Perez.

¹⁰ In particolare, il decreto legislativo del 1989, apparentemente circoscritto ad un ambito prettamente tecnico e organizzativo, è diventato la "guida silenziosa" non solo per l'adozione di atti normativi di rigenerazione culturale, organizzativa e fun-

entrambi contribuiranno a costruire un'ossatura normativa su cui nei decenni successivi è stata improntata, a costituzione invariata, un'innovazione complessiva dell'apparato pubblico, con progressivi cambiamenti nella gestione del bilancio dello Stato e dei rapporti amministrativi con altri soggetti, pubblici e privati, nella contrattualistica giuslavoristica così come nella organizzazione della macchina pubblica.

Si tratta in definitiva di provvedimenti che se da una parte hanno incentrato la loro azione nel rafforzare o, più esattamente, ristabilire il rapporto fiduciario che unisce amministratori e amministrati, dall'altra hanno comportato per i primi la presa di coscienza di una "responsabilità morale" di rendicontare¹¹ circa il corretto funzionamento della macchina pubblica nella produzione di beni e servizi collettivi¹². Parafrasando l'antropologo e sociologo Bronisław Malinowski, siamo di fronte a "produttrici di produttori", ossia di norme in grado di generare principi e condizioni necessari alla generazione di altri provvedimenti normativi ed atti amministrativi¹³.

zionale delle amministrazioni pubbliche, in cui i *driver* dei cambiamenti sono stati i principi di indipendenza e di imparzialità di cui il metodo statistico è portatore, ma anche nel supporto al processo decisionale pre-normativo, per cui l'estensione dei principi e criteri d'azione del decreto ha contribuito a definire tecniche di *drafting* e di redazione dei testi normativi, in una prospettiva di corretta valutazione degli atti e dei loro impatti diretti e indiretti.

¹¹ La riforma avviata negli anni '90 ha un unico filo conduttore: rendere le amministrazioni pubbliche *accountable*, ossia più responsabili del loro operato nei confronti dell'utenza.

¹² La nostra analisi si concentrerà prioritariamente sugli effetti, gli sviluppi e le potenzialità ancora inesprese del decreto legislativo 322 del 1989, senza con ciò trascurare riferimenti diretti o impliciti agli altri profili di riforma che, succedutesi negli anni, hanno rafforzato e indirizzato il contributo della statistica nella definizione dell'attuale assetto normativo e dell'agire pubblico.

¹³ Ne è riprova il fatto che tutta la produzione normativa ad essi susseguente, da quella sul lavoro pubblico a quella sulla contabilità pubblica, passando per le norme su appalti, trasparenza e anticorruzione, hanno richiesto e continuano a richiedere uno svolgimento ordinato e continuo dell'attività statistico-amministrativa a supporto delle decisioni e delle conseguenti azioni di governo. Lo stesso programma generale di riforme amministrative progettato, ma solo in parte eseguito, nel biennio 1993-1994 dai Governi Amato e Ciampi, sotto la guida del Ministro Cassese, può essere considerato "figlio" di tale orientamento riuscendo, in parte, a razionalizzare il settore pubblico sotto l'incalzare dei problemi originati dall'esplosione del debito pubblico.

In tale contesto storico-normativo, l'interesse per la statistica e l'utilizzo dei dati, già in passato sensibile alla congiuntura storico-politica¹⁴, ha scoperto un rinnovato rilancio teso a superare l'intermittenza registrata nel corso dei decenni precedenti. Ne è conseguito che, a partire dai primi anni '90, imparzialità, affidabilità, trasparenza, completezza, efficacia, economicità, efficienza, rappresentatività, entrano di diritto in un elenco, non esaustivo, dei nuovi canoni su cui si intende riformare l'agire pubblico, affiancando il principio di legittimità che non è più il solo valore fondamentale per sindacare l'azione amministrativa, ma diventa anch'esso parametro di misura dell'utilità prodotta.

3. Il decreto legislativo 322 del 1989: un breve cenno su metodi, organizzazione e strumenti

Il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, nasce in prima battuta come risposta alla necessità di superare la contingente frammentazione delle attività statistiche di raccolta ed elaborazione dei dati, migliorando il coordinamento tra i soggetti, pubblici e privati, impegnati nella produzione e diffusione di statistiche ufficiali, ossia di un'informazione imparziale e affidabile sulla società, l'economia e l'ambiente per supportare le decisioni di governi, aziende e cittadini.

Dalla norma discende l'idea di un sistema a rete cooperativa dove i diversi livelli istituzionali contribuiscono alla produzione di dati all'interno di un contesto normativo e metodologico comune, regolato da un coordinamento centralizzato in capo all'Istat che, non a caso, ai sensi dell'articolo 14 della norma assume da allora in poi la qualifica di Istituto "nazionale" in sostituzione della denominazione, in corso dal 1926, di Istituto centrale di statistica (ICS).

Il Sistema nazionale di statistica, o SISTAN, è inquadrato quindi come un modello organizzativo federato in senso strutturale e funzionale, non in senso giuridico o politico, caratterizzato da un Ente di indirizzo, posto al vertice del Sistema, e dalla adozione di regole, metodologie e modalità organizzative decise centralmente e vincolanti, nonché da una gerarchia funzionale rigida e definita dalla legge¹⁵.

¹⁴ Cfr. Stefano Sepe nel suo saggio all'interno del volume.

¹⁵ Sono parte della "rete" l'ISTAT, gli uffici statistici di ministeri, regioni, province, comuni, enti pubblici e altri organismi, anche di diritto privato (articolo 2,

All'ISTAT è assegnata la responsabilità tecnica e politica delle statistiche ufficiali come attività che, pur prodotte da uffici diversi, devono rispondere a criteri di uniformità, imparzialità, obbligatorietà e completezza; l'autonomia tecnica e organizzativa che necessariamente ne deriva e di cui gode l'ISTAT nell'assolvimento dei suoi compiti è il principio su cui si fonda il carattere di indipendenza della produzione ufficiale di statistiche.

Attraverso l'adozione di un Programma statistico nazionale (PSN) di durata triennale¹⁶ vengono inoltre sia codificati sul piano metodologico sia mutuati sul piano organizzativo-gestionale i principi di qualità, tempestività, economicità e affidabilità nella raccolta e nella elaborazione dei dati, quali fondamenti essenziali per la produzione di statistiche ufficiali e criteri indefettibili da trasfondere negli aspetti gestionali e nelle caratteristiche amministrative di ogni Ente appartenente al SISTAN.

Vige in questa accezione il sillogismo per cui affinché un'indagine rientri all'interno del PSN è necessario non soltanto che le rilevazioni dei dati siano condotte seguendo i canoni definiti dall'ISTAT¹⁷, ma anche che gli stessi siano garantiti e verificati anche sul piano organizzativo, prevedendo la costituzione di uffici idonei a garantire il rispetto di tali precetti¹⁸.

La successiva adozione della legge 241 del 1990, pur richiesta da presupposti ed esigenze di altro tipo, ha consolidato tali "principi statistici", mutuandoli nell'ambito dell'azione amministrativa accanto a quelli più consolidati di responsabilità, legittimità e legalità¹⁹. Rimodulando un'espressione propria del lessico politico, si può considerare un percorso di "convergenze parallele", che ha trovato nel corso degli anni a seguire più di un momento di applicazione e sintesi normativa.

decreto legislativo 322 del 1989)

¹⁶ Previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo.

¹⁷ Si tratta di autorevolezza, imparzialità, accuratezza, completezza, comparabilità, stabilità, qualità, tempestività, ripetibilità, contemporaneità, verificabilità, affidabilità e rigore.

¹⁸ In tale prospettiva, tanto più ci si mantiene su un piano di correttezza metodologica, tanto più metodi e risultati si riverberano sull'organizzazione.

¹⁹ Su tutti i concetti di efficienza, efficacia ed economicità mutuati dalla statistica applicata.

4. La professione e gli uffici di statistica: una riforma sospesa

Uno degli aspetti più qualificanti del decreto legislativo 322 del 1989 riguarda la costituzione, presso gli Enti appartenenti al SISTAN, di appositi Uffici di statistica: inquadrati come specifiche unità organizzative, attraverso di essi il legislatore non solo ha inteso completare il disegno del “sistema nazionale” ma, per estensione, rafforzare i principi di indipendenza e di autonomia attribuiti allo stesso ISTAT il quale, non a caso, mantiene su di essi una funzione di indirizzo e coordinamento funzionale²⁰. Non si tratta di forme di interposizione o interferenza sull'autonomia organizzativa e gestionale dei singoli Enti, ma di rispondere concretamente, e non solo in linea di principio, alla necessità di interagire con essi per assicurare che il “prodotto statistico” sia conforme ai dettami normativi e alle possibilità di utilizzo ai fini decisionali.

Secondo il mandato normativo, la nascita degli Uffici di statistica avrebbe determinato all'interno di ciascun contesto amministrativo un nuovo modo di interpretare la statistica pubblica²¹, che non è più soltanto adempimento e risposta alle esigenze conoscitive legate alla statistica ufficiale, ma una vera e propria funzione di interesse pubblico che ogni amministrazione fa propria²².

Tuttavia, la mancata definizione di un modello organizzativo ottimale ha compromesso la piena espressione delle potenzialità a cui la riforma ambiva: non di rado, infatti, gli Enti pubblici, lasciati liberi di agire nel pieno rispetto delle proprie norme di funzionamento e delle esigenze organizzative, hanno incardinato gli Uffici di statistica all'interno di sovrastrutture amministrative aventi finalità non direttamente riconducibili alla funzione statistica (es: Affari generali, Bilancio, Programmazione, In-

²⁰ Articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 322 del 1989.

²¹ In questo passaggio è utile astrarre dal concetto di statistica ufficiale, che risponde a determinati dettami di rappresentatività e esigenze riportati nel decreto legislativo 322 del 1989, per estendere il metodo e la produzione statistici all'universo pubblico, riservandoci però di meglio definire i contenuti e delimitare il campo di interesse nel prosieguo del contributo.

²² L'attivazione degli Uffici di statistica offre maggiori possibilità di organizzare la rilevazione secondo metodi trasversali e uniformi, rivolti al perseguimento di finalità conoscitive prefissate. Cfr. sul punto Vincenzo Cerulli Irelli nel suo intervento “Diritto nazionale e diritto europeo nella nuova dimensione della statistica pubblica” in Volume I “Statistica e pubblica amministrazione” (Milano, A. Giuffrè, Vol. I – 1983; Vol. II -1985; Vol. III 1998), a cura di Rita Perez.

formatica, ecc.), nella sostanza limitando e risolvendo la rilevazione dei dati alla mera conoscenza dei fatti gestionali o delle politiche pubbliche.

La condizione è ancora oggi valida: secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2024²³, ad esempio, il SISTAN registra l'adesione di 3.305 Uffici di statistica²⁴, con una numerosità invariata rispetto all'anno precedente, ma in progressiva riduzione rispetto all'inizio del decennio quando gli Uffici erano 3.351.

La copertura è pressoché totale nei Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri (17 Uffici), nelle altre Amministrazioni centrali (23), nelle Regioni/Province autonome (21), nelle Prefetture-Uffici territoriali di governo (99 Uffici) e nelle Camere di commercio (64); la rappresentatività scende molto (a poco più del 70 per cento) se si considerano le Province e le Città metropolitane, mentre tra i 7.896 Comuni esistenti nel 2024, gli uffici costituiti sono appena 2.940.

Con riferimento alla collocazione organizzativa interna, dalla relazione emerge che la funzione statistica è affidata a "strutture polifunzionali" nel 91,8 per cento dei casi e che solo raramente (8,2 per cento) afferisce a strutture esclusivamente dedicate alla funzione statistica; il dato è comunque in crescita dal 7 per cento circa del 2020. Nei ministeri la quota di Uffici espressamente dedicati alle attività statistiche è del 23,5, mentre

²³ Il riferimento è all'ultima "Relazione al Parlamento sull'attività dell'ISTAT e degli uffici del sistema statistico nazionale e stato di attuazione del programma statistico nazionale – anno 2024" pubblicata sul sito dell'ISTAT (www.istat.it). La relazione è espressamente prevista dall'articolo 24, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989 che prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri trasmetta annualmente al Parlamento una relazione sulle attività svolte dall'Istat e dagli altri enti operanti nel Sistema statistico nazionale (Sistan) nel corso dell'anno precedente. Le caratteristiche del Sistema sono ricavate analizzando i dati provenienti dalla "Rilevazione sugli elementi identificativi, risorse e attività degli uffici di statistica del Sistan (Eup)", che raccoglie informazioni di natura anagrafica sugli Uffici di statistica, sui responsabili, sul personale e sull'attività statistica; la rilevazione è condotta annualmente dall'Istat, come previsto dall'articolo 6, comma 6 del decreto legislativo 322 del 1989.

²⁴ Dato di sicuro rilievo in termini assoluti, ma poco lusinghiero se rapportato alla numerosità complessiva delle istituzioni pubbliche italiane, pari a 12.776 unità attive secondo l'ultimo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche svolto dall'ISTAT. Cfr. la sezione del sito ufficiale dell'ISTAT relativa al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - edizione 2023, rinvenibile all'indirizzo web www.istat.it/tavole-di-dati/censimento-permanente-delle-istituzioni-pubbliche-2/.

nei Comuni, aggregato più consistente, scende al 5,9 per cento, fino al 4,1 per cento delle Prefetture.

Analizzando infine la posizione degli Uffici di statistica rispetto al vertice dell'amministrazione si osserva che in media solo il 24,3 per cento è in staff vertice politico-istituzionale dell'Ente²⁵, mentre il 67,4 per cento è in posizione di diretta dipendenza con il vertice amministrativo gestionale²⁶, a favore del quale, tuttavia, svolgono anche altre funzioni non sempre affini²⁷.

Guardando *stricto sensu* all'organizzazione, non vi sono particolari controindicazioni al fatto che un Ufficio di statistica assolvà ad altri compiti "ancillari" rispetto alla funzione statistica: per connotazione e vocazione, infatti, l'Ufficio di statistica è una struttura trasversale a tutte articolazioni dell'amministrazione e assolve non soltanto il ruolo di collettore di dati e mero esecutore del Programma statistico nazionale, ma anche di testimone diretto e narratore esterno dei processi amministrativi interni all'Ente, di cui evidenzia criticità o *best practices*, strutture e relazioni nascoste²⁸.

²⁵ Anche in questo caso si tratta di un dato estremamente sperequato e oscillante da un massimo del 26,9 per cento dei comuni al di sotto dei 30.000 abitanti a un minimo del 5,9 per cento dei Ministeri e del 3,1 per cento delle Camere di commercio. È un dato globalmente in calo dal 2020 (25,6 per cento), con particolare evidenza per i Ministeri (12,5 per cento). Cfr. "Relazione al Parlamento sull'attività dell'ISTAT e degli uffici del sistema statistico nazionale e stato di attuazione del programma statistico nazionale – anno 2024" sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

²⁶ Sono ancora una volta dati estremamente variabili oscillanti tra il 52,9 per cento dei Ministeri e il 71,9 per cento delle Camere di commercio. Rispetto alla rilevazione sul 2020 il dato mostra un incremento di 2,2 punti percentuali; l'incremento registrato nei Ministeri si attesta a 2,9 punti percentuali da inizio decennio. Cfr. "Relazione al Parlamento sull'attività dell'ISTAT e degli uffici del sistema statistico nazionale e stato di attuazione del programma statistico nazionale – anno 2024" sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

²⁷ Cfr. Alessia Restifo nel suo saggio all'interno del volume, con riguardo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

²⁸ Lo stesso decreto legislativo, all'articolo 6, commi 1 e 3, dispone che tra i compiti assegnati agli Uffici di statistica rientrino la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione di dati di interesse per l'amministrazione di appartenenza, nonché il contributo alla promozione e allo sviluppo informatico, a fini statistici, degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi, attraverso l'accesso "... a tutti i dati statistici in possesso dell'amministrazione di appartenenza, salvo eccezioni relative a categorie di dati di particolare riservatezza ...".

La stessa produzione normativa degli ultimi decenni ha ampliato le attribuzioni di analisi e verifica di competenza assegnando agli Uffici di statistica nuove competenze tra cui, ad esempio e senza pretesa di esautività, il coordinamento degli obblighi di trasparenza e di privacy, lo sviluppo informatico dell'Ente di riferimento, la comunicazione istituzionale, anche attraverso i siti *web* e altri canali di comunicazione, nonché la promozione dei servizi di informazione diretti alla cittadinanza. Si tratta di competenze affatto residuali, quanto a importanza e valore specifico, la cui attribuzione, letta in prospettiva, rafforza e valorizza l'attività degli Uffici di statistica come "luogo" di conoscenza e di sviluppo gestionale, ma che non devono essere prevalenti rispetto alle funzioni propriamente statistiche, né devono distrarre dall'internalizzazione dell'approccio statistico tra le attività dell'Ente.

Nel complesso, dall'analisi dei dati raccolti traspare una cronica "marginalizzazione" della funzione statistica all'interno di uffici di vocazione "tecnica", disomogenei quanto ad attribuzioni e competenze e talvolta definiti per antinomia e residualità rispetto ai tradizionali uffici giuridico-contabili, rimasti lontani dal diventare quelle unità amministrative di supporto sostanziale per l'amministrazione. La situazione rappresentata dimostra quanto ancora oggi si sia lontani da una piena attuazione del mandato normativo del 1989 e risultino "comprese" le condizioni di indipendenza e di non subalternità funzionale, potendo piuttosto gli Uffici di statistica avere riconosciuta la flessibilità di adattare, anche in autonomia, ruolo e struttura alle contingenze dell'Ente.

Il disegno si completa analizzando i dati relativi ai responsabili degli Uffici di statistica del SISTAN: sempre in base agli ultimi dati disponibili relativi al 2024, nonostante siano in crescita i laureati (oggi pari al 68,2 per cento contro il 51,4 del 2020), diminuiscono i laureati in discipline statistico-economiche (nel 2024 in media pari al 24,5 per cento contro il 26,4 per cento del 2020)²⁹.

All'interno di una istituzione pubblica esistono, giocoforza, più livelli di responsabilità e diversi profili professionali: mantenere una netta e rigorosa distinzione tra ruoli e funzioni risponde non solo a esigenze convenzionali o giuslavoristiche, o a rivendicazioni sindacali o di categoria,

²⁹ Cfr. "Relazione al Parlamento sull'attività dell'ISTAT e degli uffici del sistema statistico nazionale e stato di attuazione del programma statistico nazionale – anno 2024" sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

ma alla necessità sostanziale e strategica di definire ad una ripartizione di compiti e responsabilità, a garanzia del corretto esercizio di specifiche competenze. Ciò non significa rinnovare il principio “*dividi et impera*”³⁰, tutt’altro: è la spinta a integrare professionalità contigue in un’ottica di processo volto all’*outcome*, oltre il semplice *output*³¹. L’approccio giuridico, attento all’adempimento, non viene sostituito ma integrato con quello statistico³².

In questo nuovo modo di “produrre” della pubblica amministrazione, il contributo richiesto allo statistico è di determinare il campo di osservazione, definire il quadro esigenziale in termini di dati e indicatori, supportare la decisione finale, strategica o amministrativa, offrendo un quadro conoscitivo coerente e commisurato all’azione/atto da compiere/adottare.

L’assunzione di specifici profili professionali a partire dagli anni ’90, primo evidente risultato della riforma del 1989, ha solo in parte favorito l’introduzione nelle amministrazioni pubbliche di un nuovo *modus cogitandi et operandi*, riscontrando una sorte di diffidenza e resistenza degli apparati pubblici che ha, ancora oggi, impedito il pieno riconoscimento delle competenze accademiche e amministrative proprie del laureato in scienze statistiche.

5. L’attività statistica: la funzione oltre l’adempimento

La pubblica amministrazione vive oggi di numeri e dati, ma solo di recente ha iniziato ad applicare tecniche e metodi statistici a problemi amministrativi. Nonostante la riforma del 1989 abbia contribuito a che fosse riconosciuta l’importanza della informazione statistica ufficiale per la gestione delle attività di governo e per l’esercizio del controllo sociale da parte dei cittadini, nei fatti la transizione verso una diffusa cultura

³⁰ Frase attribuita a Filippo il Macedone, anche se la sua diffusione è associata più all’espansione romana.

³¹ Ancora una volta giunge in nostro soccorso il motto “*La potenza è nulla senza controllo*”: nella fattispecie, il “controllo” si esprime attraverso la capacità di gestire diverse professionalità in un consesso unitario e integrato idoneo a indirizzare la “potenza” verso il superamento del mero atto istituzionale (output) in una prospettiva di utilità globale (outcome) per destinatari dell’azione amministrativa.

³² Entrambi peraltro sono portatori di una comune dimensione “oggettiva”, normativa nell’un caso e tecnica nell’altro.

statistica all'interno delle pubbliche amministrazioni deve ancora essere completata.

Come evidenziato nei fatti nel precedente paragrafo a proposito della collocazione organizzativa degli Uffici di statistica, coesistono nel panorama pubblico situazioni molto differenziate tra loro: accanto a realtà amministrative in cui ingente è stato l'investimento sulla alfabetizzazione statistica, come metodo e come strumento di gestione, permangono Enti, la maggior parte legati ad una dimensione giuridico-burocratica delle attività istituzionali, in cui il passaggio è ancora a uno stadio embrionale.

Nel primo insieme, l'attività statistica supera la frontiera del mero adempimento formale diventando a tutti gli effetti una funzione di interesse pubblico a cui ogni amministrazione assolve rivolgendo lo sguardo al proprio interno, ponendo domande e valutando strategie a cui solo adottando un approccio conoscitivo di tipo statistico è possibile dare risposta nell'un caso e attuazione nell'altro; da un profilo formale si è passati ad uno sostanziale.

Appartengono al secondo insieme, numericamente rilevante, le realtà in cui la funzione statistica è percepita e trattata alla stregua di un qualsiasi adempimento amministrativo, per cui è essenziale l'assolvimento, con le modalità ed entro i tempi stabiliti dalle norme, al di là delle evidenze riscontrate e del potenziale conoscitivo che da esse può derivare; è questa un'interpretazione limitata e limitante che riduce l'apporto della statistica e, di conseguenza, dello statistico ad un contributo di tipo analitico-classificatorio.

Tale stato di fatto risiede prioritariamente nella mancata conversione dei principi normativi in azione concreta, nonché nell'assenza di una progettualità orientata al risultato. Nel disegno normativo³³, la funzione statistica avrebbe dovuto progressivamente assumere un proprio ruolo di strumento di amministrazione attiva, volto a integrare le esigenze co-

³³ Si pensi ad esempio al complesso processo di riforma avviato dal Ministro Bassanini che ha trasfuso nell'apparto pubblico le teorie anglosassoni del *New Public Management* (NPM) poi realizzate, attraverso l'adozione di un approccio di gestione dell'attività pubblica improntato sull'efficienza e sull'efficacia, con il decentramento amministrativo (il cosiddetto federalismo amministrativo, ovvero federalismo «a Costituzione invariata»), la semplificazione dei processi, la digitalizzazione, la reingegnerizzazione dei processi, il riordino dell'organizzazione dell'amministrazione statale e, non ultima, l'introduzione di strumenti come il *budgeting* e la misurazione delle *performance*.

noscitive che ogni azione, decisione o procedura amministrativa³⁴, più o meno complessa che sia, presuppone e a superare l'impostazione esclusivamente formale dell'agire pubblico a favore di una orientata alla qualità dei servizi resi. Anche la scomposizione di un processo in sotto procedimenti, ad esempio, ancorché si prefiguri come un'azione tipica del diritto amministrativo, potrebbe beneficiare dell'applicazione di un approccio analitico, conoscitivo oltre che metodologico, rispondente ai criteri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di verifica della congruità dell'attività pubblica³⁵.

"*Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare*", sosteneva Luigi Einaudi nella più famosa delle sue "Prediche inutili" in cui poneva anche una domanda che ancora oggi è fondamentale per ogni buon legislatore: "Come si può deliberare senza conoscere?", quesito che può ragionevolmente essere tradotto nell'invito a essere correttamente informati per gestire in modo responsabile.

Tra gli errori più ricorrenti permangono invece quelli legati ad una valutazione miope ed errata, in eccesso o in difetto, delle caratteristiche dei servizi resi, nella maggior parte dei casi programmati senza verificarne preventivamente gli *output* e gli *outcome*³⁶, e la reiterazione di modelli di gestione e comportamento aderenti alla storia passata dell'Ente, piuttosto che alla realtà contingente. Più che di annotazioni, si tratta qui di conferme rispetto a un quadro amministrativo-istituzionale nei fatti poco attento verso la professione statistica.

L'idea di completare oggi la riforma iniziata nel 1989, anche attraverso un'innovazione normativa profonda, deve necessariamente procedere dalla correzione di un'anomalia di fondo, indirettamente generata dal

³⁴ Qui intesa nella sua accezione più semplice ed estesa di successione di fatti o fenomeni, aventi tra loro un nesso più o meno profondo, finalizzata all'ottenimento di un risultato.

³⁵ In un siffatto scenario, la necessità di pianificare e programmare puntualmente le attività nella loro globalità diverrebbe occorrenza soddisfatta solo ricorrendo a una base informativa coerente e strutturata, tale da ridurre i margini di incertezza operativa e consentire analisi di congruenza fra le attività svolte e gli obiettivi perseguiti.

³⁶ Questa conoscenza diventa vitale per l'amministratore perché consente non solo di modificare i servizi già esistenti ma di modificarli nel modo più rispondente alle esigenze del cittadino, il cui giudizio complessivo, espresso in termini di soddisfazione, altro non è che indice del livello di utilità raggiunta.

decreto legislativo 322, legata alla mancata proposizione di una “cultura statistica istituzionale” intesa sia come forma di razionalità scientifica condivisa da tutte le amministrazioni pubbliche, in modo che tutto sia metodologicamente coerente, confrontabile e valutabile, sia come un vero e proprio registro sintattico comune, una sorta di “edificio statistico”, pubblico e privato³⁷, in cui la statistica ufficiale non è più solo quella riferita a macro aggregati impersonali o generici, ma sia riferimento anche nel “micro cosmo” del singolo utente³⁸.

Come argomentaremo nel prossimo paragrafo, la generalizzata diffidenza registrata in ambito pubblico negli anni, lungi ancora dall'essere risolta, non ha impedito che accanto alle statistiche ufficiali potesse nascere la statistica amministrativa come una nuova branca del sapere, seppure ne ha impedito lo sviluppo come forma autonoma e diffusa di conoscenza.

6. Le famiglie della statistica: la statistica amministrativa tra dati e metodi

Come ricordato, a partire dai primi anni '80 l'esigenza di integrare in qualche modo statistica e diritto pubblico è divenuta non più differibile: diverse spinte politiche, sociali e istituzionali, ricordate in precedenza, hanno fatto emergere l'esistenza di una relazione circolare sempre più stringente tra informazione e azione e ne hanno chiesto la progressiva istituzionalizzazione, elevando la statistica a scienza dell'amministrazione al pari del diritto e dell'economia pubblica³⁹.

³⁷ Occorre eliminare ogni contrapposizione e ogni forma di dualismo tra gli utilizzatori pubblici e quelli privati: entrambi sono soggetti e oggetto del processo di produzione dei dati, produttori e destinatari di informazioni, valutatori e valutati dell'azione pubblica.

³⁸ Si possono in questa prospettiva migliorare la qualità e la quantità delle informazioni prodotte: sono dati che, essendo un sottoprodotto del procedimento amministrativo, hanno una intima validazione derivante dagli effetti che producono riguardo ai rapporti fra soggetti, individuali e collettivi. Se si riuscisse a ridisegnare dall'inizio l'integrazione tra procedimento amministrativo e dato statistico, molti problemi di uso e comparazione dei dati di provenienza amministrativa verrebbero risolti alla radice.

³⁹ Cfr. sul punto Rita Perez nel suo intervento “Introduzione: le ragioni di un seminario” in Volume I “Statistica e pubblica amministrazione” (Milano, A. Giuffrè, Vol. I – 1983; Vol. II -1985; Vol. III 1998), a cura di Rita Perez.

Il decreto legislativo 322 del 1989 è intervenuto in risposta a predetta esigenza sistematizzando e formalizzando l'offerta ufficiale di statistiche, condizione che se da un lato ha generato una diffusa attenzione verso la l'utilizzo dei dati, dall'altro ha implicitamente distinto tra utilizzatori primari (governo, amministrazioni pubbliche, parti sociali, imprese e cittadini), per i quali la qualità domandata e offerta dei dati è strumento essenziale di *decision making*, e utilizzatori amministrativi, per i quali la qualità delle informazioni e dei contenuti rilevati assume maggiormente i connotati di attività amministrativa e strumento di azione⁴⁰.

È quest'ultima una domanda di dati non meno importante e qualificata della prima, ma sicuramente più segmentata e discontinua, generata da un'utenza moto fluida e più difficile da fidelizzare, i cui *driver* principali sono rinvenibili nella dimensione, nella struttura organizzativa e nelle funzioni dell'apparato amministrativo di produzione.

La statistica amministrativa⁴¹ si afferma così sia come insieme composito di dati proprietari degli Enti, generati cioè come sottoprodotto di altre attività o provenienti da rilevazioni *ad hoc*, sia come branca autonoma di conoscenza, finalizzata alla rielaborazione e alla utilizzazione degli stessi per finalità del tutto interne e rivolte alla stima di indicatori statistici di prestazione e di qualità⁴².

Sono aspetti comunque complementari: le tecniche, senza dati a supporto, restano confinate nella teoria scientifica; i dati sono utili alla co-

⁴⁰ Nell'affrontare il tema dell'uso della statistica nelle amministrazioni pubbliche sono possibili due diversi approcci. Un primo approccio, secondo cui l'attenzione si concentra sui problemi di applicazione delle tecniche statistiche ai fini di programmazione e controllo negli apparati pubblici e di misurazione dell'azione amministrativa: in questo ambito, alle tecniche statistiche viene affidato il compito di misurare i fatti gestionali interni in termini di efficienza e di efficacia secondo schemi e sistemi di classificazione uniformi. Il secondo approccio è, invece, quello che pone al centro la questione dell'informazione statistica sull'amministrazione con lo scopo di rappresentarne l'evoluzione sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento: si tratta di un approccio strutturale nel quale prevalgono aspetti particolari, con dati di norma organizzati per la gestione delle pratiche amministrative e rispondenti a un preciso quadro esigenziale.

⁴¹ Qui intesa non come statistica delle pubbliche amministrazioni, più affine alla statistica ufficiale, ma come statistica per le pubbliche amministrazioni.

⁴² Ogni prodotto informativo-conoscitivo, sia esso generato per uso interno o con effetti, anche giuridici, verso l'esterno, diventa infatti un potenziale indicatore di efficienza e affidabilità dell'azione amministrativa dell'Ente per cui è generato.

noscenza di sé, della organizzazione interna e del proprio operato, ma assumono significato e rappresentatività solamente dall'applicazione di metodologie conceree e complete. Rispetto alle statistiche ufficiali, infatti, quelle amministrative non sono in grado di produrre autonomamente risultati validi: si tratta, come detto, di dati su "fatti" interni, non sempre sommabili o confrontabili, e di norma conosciuti solo dall'ufficio che li utilizza o riconducibili ai processi per i quali sono generati.

Nella maggior parte dei casi, le stesse metodologie e gli indicatori utilizzati sono, a seconda dei casi, anche all'interno dello stesso Ente, diversificati per quanto riguarda obiettivi, tempi, modalità di rilevazione, archiviazione ed elaborazione dei dati; di conseguenza anche i riscontri ottenuti sono apparsi diversificati, non confrontabili né assimilabili tra loro, con grave perdita di significato delle informazioni raccolte e dispendio di risorse pubbliche, per le quali non è stato possibile determinare economie di scala. Analogo ragionamento vale per gli indicatori derivati: Lo stesso

Per diventare patrimonio statistico a livello integrato di Ente o di SISTAN dovrebbero, allo scopo, subire elaborazioni a posteriori che li trasformino in grandezze significanti, determinando oneri rilevanti per il loro trattamento e, quel che più conta, con minore qualità e utilizzabilità vista la difficoltà di definire adeguate corrispondenze tra amministrazioni diverse e tra le regole amministrative e principi statistici.

Non inganni, al riguardo, il fatto che a partire dalla fine degli anni '90, sulla scorta del nuovo assetto tecnico organizzativo introdotto nel 1989, si è consolidato e accresciuto il novero degli ambiti in cui la statistica amministrativa ha superato i confini del singolo Ente, assumendo connotati di trasversalità rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche. Tra gli ambiti di maggiore prospettiva e utilizzo si ricorda, ad esempio, quello dei controlli in cui, anche a seguito di una corposa produzione giuridica da parte della Corte dei conti, sono stati sviluppati strumenti e tecniche di valutazione comparativa, concomitante e continuativa. Analogamente si possono citare le indagini svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Ragioneria generale dello stato sull'utilizzo delle risorse pubbliche o sulla consistenza del personale pubblico, in cui la produzione di circolari dettagliate ha uniformato le modalità di raccolta estesa dei dati.

Si tratta purtuttavia di tentativi di omologazione dettati da fini adempimentali posti in capo a singoli Enti: dietro a incalzanti richieste di uni-

formità, comparabilità e ripetitività delle indagini, si nasconde infatti l'interesse autoreferenziale dell'Ente richiedente. Riprova di ciò è il recente dibattito sviluppato attorno al concetto tecnico di interoperabilità, proposto come panacea alla annosa difficoltà di dialogo tra amministrazioni pubbliche, senza dare giusta eco alla pre-condizione di sviluppare un registro sintattico, terminologico e concettuale, condiviso.

La necessità di dover conservare e gestire un ingente patrimonio informativo, desumibile da archivi amministrativi di dimensioni crescenti, ha spinto tutte le pubbliche amministrazioni a interrogarsi internamente e confrontarsi tra loro su temi legati alla gestione e alla elaborazione di quantità consistenti di dati. Si sente spesso parlare di concetti come *data warehousing* e di *data mining*.

Ma quale è il loro vero significato? *Warehousing* letteralmente significa deposito; *mining* invece, significa estrazione. In ambito pubblico, quindi, il riferimento è alla creazione di contenitori strutturati di dati grezzi le cui correlazioni, relazioni e tendenze sono ricercate e individuate attraverso complessi processi di "setacciatura", volte a verificare le ipotesi su di esse. Si tratta di tecniche che soprattutto le pubbliche amministrazioni centrali, in quanto massima espressione del Governo nazionale, utilizzano massivamente per prendere le proprie decisioni.

Accanto a questi temi, se ne aggiunge un altro, forse ancora più importante: la capacità dei sistemi a lavorare insieme e scambiare informazioni in modo efficace, sicuro e privo di errori, senza perdere le proprie funzionalità autonome. L'obiettivo è creare sistemi di cooperazione applicativa e integrazione informatica tra sistemi eterogenei, garantendo affidabilità e ottimizzazione delle risorse; in una parola, l'interoperabilità.

L'interoperabilità è una via per integrare "fatti" interni con le dinamiche esterne indotte dal mercato, dalla popolazione, dalle politiche pubbliche, aiutando gli amministratori a trovare le giuste soluzioni nei loro programmi; ma è anche un modo per ampliare la conoscenza e superare la frammentazione delle informazioni amministrative in una prospettiva di "ufficialità", quantomeno dal punto di vista metodologico. Tuttavia, se in parallelo non sono garantiti un linguaggio comune e la corrispondenza biunivoca tra dati e tra modalità interpretative, si rischia di convergere verso una sovra-strutturazione informatica dei dati, scarsamente utilizzabile e rispondente esclusivamente a dinamiche adempimentali unilaterali.

Se nella statistica ufficiale si ricorre a nomenclature, tabelle di transcodifica e procedure uniformi, allo stesso modo, nella statistica amministrativa, occorre giungere ad una condivisione concertata di criteri e definizioni⁴³.

Metodicamente il processo di integrazione deve procedere “a due vie”, *top-down* e *bottom-up*: l'integrazione progressiva partendo dal basso delle singole esperienze deve rispondere necessariamente a criteri e principi definiti dall'alto, in modo concertato e condiviso.

BOX di approfondimento:

Integrazione tra CUP, CIG e monitoraggio finanziario

Un esempio particolarmente riuscito di interoperabilità in ambito pubblico è rappresentato dalla connessione tra gli archivi della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Autorità nazionale anticorruzione. Il progetto, nato nel 2012, ambisce a creare un sistema integrato di monitoraggio della spesa pubblica per lo sviluppo allorquando essa si concretizza in interventi infrastrutturali sul territorio nazionale. Il sistema prevede l'interoperabilità, tramite web service⁴⁴, degli archivi del CUP (Codice Univoco di Progetto)⁴⁵, del CIG (Codice Identificativo di Gara)⁴⁶ e della BDAP (Banca

⁴³ Si pensi, ad esempio al concetto di spesa, termine logicamente univoco e fatto coincidere con il momento dello scambio materiale di risorse monetarie tra due soggetti, ma sul quale si sono invece variamente stratificati regole contabili e di bilancio, principi economici e principi finanziari, norme di monitoraggio, giurisprudenza amministrativa e contabile, perfino talvolta assunti giornalistici, determinando un polimorfismo definitorio, senza mai arrivare ad una indicazione certa e universalmente applicabile. Analogamente si può fare riferimento ai concetti di costo, di capacità produttiva, di capacità lavorativa, nonché ai principi di efficacia, di performance, solo per citare alcuni esempi.

⁴⁴ I web service sono sistemi *software* che permettono a diverse applicazioni di comunicare tra loro su una rete, come Internet, in modo standardizzato e interoperabile.

⁴⁵ Il Codice Unico di Progetto (CUP) è un codice alfanumerico di 15 caratteri che identifica in modo univoco ogni progetto d'investimento pubblico. È uno strumento essenziale per garantire trasparenza, tracciabilità dei flussi finanziari e monitoraggio dei progetti, e deve essere riportato su tutta la documentazione relativa all'investimento. Viene rilasciato al momento della decisione di un progetto e accompagna tutte le fasi del suo ciclo di vita. La sua gestione è affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁴⁶ Il CIG (Codice Identificativo di Gara) è un codice alfanumerico di 10 caratteri che identifica univocamente una procedura di appalto pubblico, un lotto di gara o un contratto stipulato con la Pubblica Amministrazione. La sua funzione principale è garantire la trasparenza, tracciare i flussi finanziari e permettere il controllo delle

Dati delle Amministrazioni Pubbliche)⁴⁷.

Il progetto è stato realizzato dalle Amministrazioni competenti per materia attraverso la condivisione di una nomenclatura e di una semantica uniformi; il lavoro iniziale non è stato facile, dovendo definire puntualmente l'ambito soggettivo (soggetti) e l'ambito oggettivo (progetti), le modalità di aggiornamento e di colloquio tra sistemi, le modalità di interrogazione ed estrazione dei dati.

L'elemento di integrazione è stato individuato nel CUP, elemento univoco, generato nella fase di decisione del progetto (quando cioè il soggetto pubblico titolare del progetto/intervento pubblico di sviluppo stabilisce di realizzarlo) e presente in tutti e tre i sistemi. Tra CUP e CIG, così come tra CUP e flusso finanziari registrati su BDAP, sono possibili relazioni di tipo "uno a molti"⁴⁸, ricondotti all'unità proprio attraverso il CUP che diventa, in tal modo, l'unità statistica di osservazione.

L'interconnessione non è di tipo fisico, realizzata cioè attraverso la creazione di una banca dati unitaria in cui sono copiati i dati di ciascun sistema, ma di tipo virtuale: attraverso sistemi informativi di Business Intelligence⁴⁹ si creano delle interrogazioni tematiche sincrone e temporanee sui tre sistemi, ricevendo come output tutti i dati pertinenti relativi al progetto/intervento. Le estrazioni possono essere massive, relative cioè a molteplici CUP.

Per come è strutturato il sistema di interconnessione, i dati sono interrogabili partendo dal corredo informativo di ciascuna banca dati: è possibile ad esempio eseguire l'interrogazione partendo dalla localizzazione dell'intervento presente sul corredo del CUP, ovvero dal nome di un'impresa presente nel corredo del CIG, ovvero ancora da una disposizione di pagamento presente su BDAP.

Il Sistema prevede inoltre la possibilità di interrogazione aperta (Open data), non ristretta cioè ai soli addetti ai lavori: è questo un esempio concreto di ac-

procedure di affidamento e dei contratti pubblici. Viene generato dalle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate e deve essere riportato nella fattura elettronica. La sua gestione è affidata all' Autorità nazionale anticorruzione.

⁴⁷ La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) è un sistema gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per raccogliere e fornire dati sulla finanza pubblica. È uno strumento essenziale per monitorare la spesa pubblica e include una sezione specifica, BDAP-MOP (Monitoraggio Opere Pubbliche), dedicata al tracciamento del ciclo di vita delle opere pubbliche.

⁴⁸ Ad uno stesso CUP possono essere associati diversi CIG, ciascuno relativo ad una gara svolta in ragione di una particolare fase del ciclo di vita del progetto/intervento, così come ad uno stesso CUP possono essere associati molteplici pagamenti, relativi a diversi CIG o a SAL (Stato avanzamento lavori).

⁴⁹ La business intelligence (BI) è il processo di raccolta, analisi e trasformazione dei dati in informazioni utili per supportare le decisioni strategiche e operative. Utilizzando vari strumenti, la BI aiuta a migliorare le prestazioni, identificare tendenze, analizzare il comportamento dei clienti e ottenere un vantaggio competitivo.

countability pubblica attraverso cui generici utenti (cittadini, imprese, parti sociali o altre amministrazioni pubbliche) possono avere contezza dello stato di realizzazione di specifici progetti di sviluppo. Tale opzione rientra nel paradigma dell'Open Government in base al quale i dati pubblici non sono solo informazione, ma una risorsa condivisa e un bene comune cognitivo, un nuovo modello di governance basato su trasparenza, partecipazione e collaborazione, oltre che sulla tecnologia digitale.

L'esempio rappresenta un primo importante caso in cui informazioni di natura amministrativa, nate cioè per rispondere a specifiche esigenze conoscitive delle amministrazioni di provenienza, possano utilmente essere messe "a sistema" e generare un patrimonio informativo unitario il cui contributo, in termini di utilità prodotta, è più che proporzionale alla somma dei singoli contributi. L'applicazione della locuzione latina "e pluribus, unum".

L'esperimento, tuttavia, ha risentito del tempo dell'appesantimento formale legato soprattutto alle necessità di monitoraggio della spesa pubblica: il MEF, principale fruitore delle informazioni raccolte, una volta raggiunto un set minimo di informazioni utili ai propri scopi istituzionali, ha fermato lo sviluppo ulteriore del sistema e impedito che questo potesse essere utilmente ampliato integrando altri archivi amministrativi.

A puro titolo di esempio, all'interno dello stesso MEF è stata sviluppata una banca dati relativa agli edifici e ai terreni di proprietà pubblica (statale e demaniale) utile alla quantificazione e valutazione del patrimonio. L'integrazione anche con questo archivio potrebbe dotare il monitoraggio di una dimensione intertemporale e pluri-progetto attualmente inesistente: l'unità elementare di osservazione potrebbe diventare il singolo bene, sui cui indagare il numero e l'entità dei progetti realizzati (CUP), le risorse attivate (BDAP) e le gare svolte (CIG) in modo da ricostruire lo stato passato ed attuale del bene nella prospettiva di ulteriori interventi futuri.

Il sistema rientra nell'ambito delle statistiche amministrative, non avendo le connotazioni necessarie ad essere inserito tra le statistiche ufficiali, benché le informazioni da esse ricavabili concorrano alla determinazione delle informazioni ufficiali sul bilancio pubblico da presentare in sede di controllo nazionale (verso la Corte dei conti) o di concertazione europea (verso Eurostat e la Commissione europea).

In tal prospettiva, l'esperienza del decreto legislativo 322 del 1989 può essere posta a riferimento come modello di gestione e di azione, ampliandone al contempo i confini di applicazione e di interesse.

Ciò che più preme sottolineare è, ancora una volta, il valore della statistica come metodo che va anche oltre il supporto informativo ancillare alle decisioni, ma attecchisce nel campo dell'analisi e della verifica delle ipotesi.

Gli strumenti che la statistica mette a disposizione sono potenzialmente illimitati e di un'utilità straordinaria, ma non sono necessari strumenti di analisi particolarmente sofisticati o metodologie complesse: buoni strumenti statistici consentono di manipolare e analizzare con facilità e rapidità i dati diversi per natura e contenuto⁵⁰. La statistica aiuta a conoscere, vedere, e comprendere tutte le manifestazioni amministrative, fisiche, interne ed esterne di un Ente, il perché determinati eventi/effetti accadono e si modificano.

Può sembrare paradossale, ma ogni dato ha un suo "aspetto", un atteggiamento attraverso il quale mostra la propria natura e svela legami, relazioni e anomalie; I dati possono essere "visti" e generare "mode", soprattutto in ambienti amministrativi in cui più labili sono le prerogative tecniche e normative⁵¹. Gli esempi certamente non mancano a tutti i livelli istituzionali.

Quanto ci preme sottolineare in questa narrazione è, una volta di più, l'impatto sulla cultura amministrativa indotto dall'adozione del decreto legislativo 322 del 1989 che, per quanto fin qui riportato, al netto di quanto omesso per ragioni di tempo e opportunità, non può e non deve essere considerato come il punto terminale di una riforma, ma necessariamente un *booster* a riforme più silenziose ma non meno incisive.

L'applicazione di un metodo statistico ha il merito di mettere in contatto diversi settori di attività interni ad ogni Ente pubblico che si potranno confrontare tra loro su una base comune e omogenea attraverso una politica di *benchmarking* interno ed esterno. Importanti impatti si sono avuti anche sotto il profilo gestionale e della comunicazione istituzionale, in cui l'approccio statistico ha portato nell'un caso alla adozione di nuove forme di scambio tra amministratori e amministrati attraverso la razionalizzazione e la semplificazione delle forme di interazione e, nell'altro

⁵⁰ Non sempre l'applicazione di metodologie raffinate si traduce in dati di facile e immediata comprensione: bisogna sempre tenere presente nella redazione di un output di divulgazione la composizione e l'ampiezza, preferibilmente la massima possibile, della platea di utenti/beneficiari dell'informazione.

⁵¹ "Le statistiche, tuttavia, non sono mai semplici descrizioni neutrali della realtà: ogni operazione di rilevazione e classificazione seleziona e gerarchizza aspetti del mondo sociale, rendendone visibili alcuni e invisibili altri, secondo logiche istituzionali e culturali proprie di un determinato campo di potere". Cfr Paola Meola nel suo saggio all'interno del volume.

caso, come paradigma di creazione di contenuti⁵².

Anche grazie alla proliferazione dei moderni canali di comunicazione (internet e social media su tutti), la statistica è intervenuta attraverso una semantica semplice, immediata e certa nei significati che avvicina sorgente, messaggio e destinatario. In tal senso, la “sensibilità” della statistica ha agito come strumento di riduzione di “distanza” tra amministratori e amministrati, aumentando la partecipazione attiva e democratica di questi ultimi⁵³.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e gestionali, nonostante l'evidenza empirica non riporti testimonianze circa l'adozione di atti di organizzazione direttamente riconducibili allo svolgimento di analisi o alla adozione di logiche statistiche, si può affermare, senza tema di smentita, che alla base di molteplici processi di semplificazione ed efficientamento delle attività pubbliche sia stato sicuramente seguito un approccio di tipo analitico-conoscitivo di impostazione statistica anche se, nella raccolta normativa e nella memoria collettiva, ad apparire è solo l'atto amministrativo o organizzativo finale.

7. Statistica e Intelligenza Artificiale: aiuto, soccorso, contrasti e stato dei luoghi

Prima di concludere le riflessioni esposte, non possiamo non soffermarci ad affrontare il tema dell'intelligenza artificiale e gli elementi di innovazione e di rischio che derivano dal suo utilizzo in ambito statistico. Mai come oggi, attraverso le infinite possibilità di connessione, abbiamo

⁵² Il linguaggio è progressivamente diventato meno burocratico e più neutrale, teso a oggettivizzare la divulgazione dei contenuti e a rendere edotti i destinatari su tutte le variabili in gioco. In tale senso, ai fini della valutazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, centrale è diventata la misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza interna ed esterna, ritenuta una leva strategica, motivazionale ed economica, per il miglioramento e lo sviluppo dell'organizzazione: le rilevazioni sulla *customer satisfaction* vengono condotte con continuità anche al fine di evitare autoreferenzialità e il ritorno a forme complesse o eccessivamente burocratizzate dell'organizzazione pubblica.

⁵³ Al riguardo si osservi come l'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, affermi la “proprietà collettiva” dei dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale, per cui il cittadino, così come l'impresa o la pubblica amministrazione, diventa non solo parte “osservata” ma titolare di un diritto di possesso e riuso delle statistiche prodotte.

a disposizione un numero consistente di strumenti e tecnologie adibiti appositamente alla raccolta e all'elaborazione autonoma e intelligente di grandi quantità di dati⁵⁴ e l'analisi del rapporto tra statistica e intelligenza artificiale rappresenta uno dei nodi più rilevanti nella trasformazione digitale della società contemporanea⁵⁵.

Entrambe condividono un obiettivo comune: estrarre conoscenza dai dati; tuttavia, differiscono per approccio, strumenti e finalità, dando origine a un dialogo complesso ma estremamente fecondo. La statistica, nella sua accezione classica, si fonda su modelli probabilistici e su inferenze deduttive, che permettono di stimare parametri e verificare ipotesi con rigore matematico. L'intelligenza artificiale adotta invece un approccio più empirico-induttivo basato su algoritmi, autoapprendimento e sistemi di *machine learning*⁵⁶: interpreta i dati alla ricerca di regolarità o *pattern* senza necessariamente conoscere o esplicitare il modello sottostante⁵⁷.

Dati, metadati, testi, contenuti multimediali dispersi su molteplici fonti vengono fatti interagire tra loro offrendo all'utilizzatore nuove modalità di lettura e di interpretazione dei dati. I contenuti diventano "sferici", non più solo numerici.

Ciononostante, la crescente complessità dei modelli di intelligenza artificiale ha posto nuove sfide in termini di interpretabilità, affidabilità e trasparenza.

⁵⁴ Cfr Paola Meola nel suo saggio all'interno del volume.

⁵⁵ È questo un aspetto per cui la frase da cui siamo partiti resta d'attualità, per lo stretto nesso tra potenza dell'innovazione tecnologica, a cominciare dalle nuove frontiere dell'intelligenza artificiale, e consapevolezza umana. Oggi, che abbiamo a disposizione molto più potere rispetto al passato di parlare a milioni di persone nello stesso istante, di fermare l'odio e diffondere il rispetto, è estremamente facile che la potenza trascenda in caos: per questo è necessaria una forza altrettanto dirompente, il controllo, che assista nello sviluppo e nell'utilizzo della forza massimale con i tempi e con i modi giusti.

⁵⁶ Il *machine learning* è un sottoinsieme dell'intelligenza artificiale che permette ai computer di apprendere dai dati, identificare schemi e prendere decisioni con una programmazione minima. Invece di essere programmati esplicitamente per ogni compito, i sistemi di *machine learning* utilizzano algoritmi per analizzare grandi quantità di dati ed eseguire previsioni o classificazioni accurate, migliorando le proprie prestazioni nel tempo.

⁵⁷ In questo senso, molti algoritmi di intelligenza artificiale possono essere considerati un'estensione non lineare e automatizzata dei metodi statistici classici.

Uno dei principali nodi critici riguarda proprio la comprensibilità dei modelli di intelligenza artificiale: mentre la statistica attribuisce grande importanza alla leggibilità del modello e alla comprensione delle relazioni tra le variabili, molte soluzioni di intelligenza artificiale producono risultati opachi, difficili da spiegare e da tracciare sotto il profilo logico e informatico anche per gli esperti⁵⁸.

Un secondo aspetto riguarda la qualità dei dati: se la statistica offre strumenti rigorosi per il controllo della qualità dei dati e per la misurazione dell'incertezza, l'intelligenza artificiale, apprendendo dai dati disponibili, tenderà a replicare e amplificare le distorsioni, l'incompletezza o gli errori di raccolta di cui gli stessi dati sono inconsapevoli portatori. Per questo motivo, tutte le tecniche di interpretazione basate sull'intelligenza artificiale vengono definite "tautologiche", perché non fanno altro che certificare e riproporre l'esistente con l'aggravante, però, di amplificare e validare l'errore e le inefficienze, derivando indicazioni falsate o modelli inesistenti⁵⁹.

Infine, si pone un tema etico e istituzionale: chi controlla, valida e rende conto delle decisioni automatiche? La statistica, in quanto disciplina legata alla trasparenza dei metodi, è sempre verificabile e può contribuire a rendere l'intelligenza artificiale più responsabile; tuttavia, l'impossibilità di sondare il processo di autoapprendimento e di controllare, con immediatezza, la rapidità con cui un'intelligenza artificiale è in grado di generare il proprio codice⁶⁰.

⁵⁸ Uno dei principali nodi problematici è rappresentato dalla non interpretabilità di molti algoritmi di intelligenza artificiale. Si tratta del noto "black box problem", relativo alla impossibilità di analizzare compiutamente un sistema, come un'intelligenza artificiale, il cui funzionamento interno è oscuro e incomprensibile anche ai suoi creatori.

⁵⁹ Si tratta di un rischio tanto più grave quanto più particolare e sensibili sono i dati trattati. Si pensi, ad esempio, all'impiego dell'intelligenza artificiale in campo medico, in cui il rischio di una diagnosi sbagliata può essere pregiudizievole della vita umana. Ma altri esempi, parimenti catastrofici, possono derivare da un'applicazione in ambito finanziario o in campo militare.

⁶⁰ Esemplicativi a riguardo i casi di "Alice e Bob", i chatbot di Facebook che comunicavano in una lingua non umana, e il progetto "Gibberlink", dove due intelligenze artificiali si sono scambiate informazioni in un linguaggio acustico derivato da suoni. Questi linguaggi si creano spesso in modo autonomo, attraverso la semplificazione e l'ottimizzazione della comunicazione tra intelligenze artificiali per com-

Nel contesto delle statistiche ufficiali e della gestione pubblica dei dati, l'integrazione tra statistica e intelligenza artificiale offre potenzialità significative. Le statistiche ufficiali, prodotte da istituzioni come ISTAT o Eurostat, possono essere arricchite da strumenti di intelligenza artificiale per migliorare la tempestività e la granularità delle analisi. Ad esempio: l'uso di algoritmi e sistemi di *machine learning* per stimare indicatori socio-economici in tempo reale; l'analisi di testi normativi o documenti amministrativi, attraverso l'impiego di tecniche di Natural Language Processing, per valutarne la coerenza e l'applicabilità in Paesi diversi; l'applicazione di modelli predittivi per ottimizzare l'attuazione di politiche pubbliche, come la gestione delle risorse sanitarie o ambientali.

L'integrazione dell'intelligenza artificiale nella statistica pubblica richiede tuttavia un'attenta *governance* dei dati, trasparenza metodologica e competenze interdisciplinari: le amministrazioni devono garantire la tracciabilità dei processi, la protezione dei dati personali e la replicabilità dei risultati, affinché le innovazioni tecnologiche si traducano in un reale miglioramento della qualità dell'informazione statistica, condizione affatto trascurabile e non sempre garantita per quanto descritto nei precedenti paragrafi.

Il futuro del rapporto tra statistica e intelligenza artificiale si muove verso la statistica computazionale avanzata, dove l'automazione e la modellizzazione probabilistica si integrano: sono oggi in fase di implementazione modelli ibridi, capaci di unire la potenza predittiva degli algoritmi di apprendimento automatico con la robustezza inferenziale della modellistica statistica, e tecniche di *explainable AI* (XAI), volte a rendere più interpretabili e controllabili i processi decisionali automatizzati.

L'intelligenza artificiale, inoltre, grazie alla sua capacità apprendimento di interrogare massivamente grandi quantità di dati, anche di formato diverso, può utilmente contribuire a completare quel processo di integrazione e assimilazione tra archivi amministrativi e dataset residenti in molteplici amministrazioni pubbliche. Se il decreto legislativo 322 del 1989 puntava ad un'integrazione fisica e funzionale tra Uffici di statistica del SISTAN, se l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni ha condotto alla costruzione fisica di *repository* centralizzate in cui ven-

piti specifici. In entrambi i casi, gli esperti hanno perso il controllo sulle intelligenze artificiali e hanno dovuto procedere con il loro spegnimento.

gono consolidati grandi quantità di dati storici e attuali da molteplici fonti, l'intelligenza artificiale procede, attraverso specifiche istanze, alla costituzione di "luoghi non-luoghi", ossia di dataset integrati contestuali, temporanei, in ogni momento replicabili e, soprattutto, a costo zero per le amministrazioni pubbliche.

Sotto questo aspetto, statistica e intelligenza artificiale non sono in competizione, ma componenti complementari di un unico sistema di conoscenza basato sui dati: la statistica può svolgere un ruolo cruciale nel garantire l'affidabilità scientifica e la legittimità sociale dell'intelligenza artificiale, specialmente nel settore pubblico, dove il valore dei dati è inscindibile dalla loro qualità e dalla fiducia dei cittadini. La sfida per statistiche e pubbliche amministrazioni sarà quella di unire queste due prospettive in un approccio etico, sostenibile, orientato alla tutela dei dati sensibili e al bene pubblico.

8. Conclusioni: dal passato, la sfida per il futuro

Abbiamo iniziato il nostro saggio richiamando alla memoria una famosa campagna di comunicazione di metà degli anni '90, sospinti dalla convinzione che in ogni branca dell'agire umano, affinché l'azione si traduca efficacemente nel risultato atteso, sia sempre necessario perseguire il corretto equilibrio tra strumenti a disposizione e strumenti di controllo: "*La potenza è nulla senza controllo*". Più che uno *slogan* pubblicitario, l'esemplificazione di una metodologia e una chiave di lettura, un nuovo *modus operandi* mediante il quale approcciarsi allo sviluppo di un progetto/azione, indipendentemente dall'ambito o dalla forma di realizzazione.

È in questa prospettiva che abbiamo provato a rileggere il complesso percorso di riforma del settore pubblico che, partito dai primi anni '80, con gli studi promossi dall'allora Ministro Giannini, ha attraversato gli anni '90⁶¹ ed è ancora oggi *in progress*, concentrando in particolare la nostra attenzione sul decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante

⁶¹ Il riferimento è qui rivolto al processo di riforma avviato dal Ministro Bassanini alla fine degli anni '90, con la legge delega 59/1997 (meglio conosciuta come «Bassanini») e nelle leggi 127/1997 e 191/1998 (dette Bassanini bis e ter), seguite dalle prime due leggi annuali di semplificazione (la n. 50/1999 e la n. 340/2000) e dal complesso dei conseguenti provvedimenti di attuazione.

“Norme sul sistema statistico nazionale e sulla organizzazione dell’Istituto nazionale di statistica”.

Non è stato facile contenere in poche pagine l’azione di sistema originata dall’adozione del decreto e gli effetti, diretti e indiretti, che questo ha prodotto sul sistema amministrativo italiano; sicuramente molto è sfuggito e rimasto al di fuori dell’analisi, ma ci auguriamo che il nostro contributo possa avere messo in luce l’importanza della diffusione della cultura statistica, come metodo scientifico e filosofia di azione, per il miglioramento continuo e prospettico della pubblica amministrazione.

Come l’evidenza storica insegna, le sinergie sviluppate tra attività statistica e attività amministrativa hanno seguito un percorso evolutivo non sempre lineare, caratterizzato da ripetuti *stop and go*, a cui la riforma del 1989 non è rimasta immune: tra le cause della mancata assimilazione, rilevano la “dimensione normativa”, per cui interventi normativi a carattere generale sono attuati con maggiore rapidità e puntualità rispetto a disposizioni di rango inferiore, la “dimensione amministrativa”, per cui le riforme vengono attuate con maggiore efficacia all’interno di Enti di dimensioni e con risorse maggiori, la “diffidenza” di fronte al cambiamento, specialmente in ambiti di azione non sottoposti ad obblighi formali e sanzionabili, la “resistenza” a rinunciare all’esercizio dell’autorità e del controllo sullo *status quo*, la “mancanza di consapevolezza” delle potenzialità e delle capacità di un approccio statistico alla realtà amministrativa, condizione divenuta particolarmente gravosa soprattutto allorché le pubbliche amministrazioni hanno dovuto irreversibilmente affrontare il passaggio dalla produzione di atti formali a quella dei risultati⁶².

⁶² La riforma della statistica, in particolare di quella “ufficiale”, non ha seguito un percorso in “solitaria”: essa si è innestata in un processo complesso di riforma che ha interessato a più riprese il diritto amministrativo, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la gestione del bilancio dello Stato e, non ultime per importanza, la trasparenza, la privacy, l’anticorruzione e l’informatizzazione complessiva del sistema pubblico. Non si è trattato di un passaggio autoindotto, bensì richiesto da una domanda silenziosa, ma pressante, di comprensione e di inclusione della realtà proveniente dal mondo esterno, composto da cittadini, parti sociali, soggetti economici, organismi sovranazionali e altri Paese, che ha voluto che le pubbliche amministrazioni si aprissero, comunicassero ed entrassero a far parte di un pensiero condiviso. Parafrasando la citazione nell’antefatto, estratta dal film “*The Matrix*”, ciò che ha condotto le pubbliche amministrazioni sulla via della riforma è stata la stessa soluzione, che le ha guidate e raggiunte.

Come detto, la riforma è un *work in progress*, un cantiere scientemente permanentemente aperto, rivolto ad affrontare nuove sfide e a trovare soluzione a temi evolutisi nel tempo ma mai risolti tra cui, nello specifico del nostro contributo, il confronto tra statistica e statistici, da una parte, e pubbliche amministrazioni.

A distanza di oltre 35 anni dall'adozione del decreto legislativo 322, infatti, la definizione delle pertinenze funzionali della produzione statistica non può dichiararsi conclusa, così come il tessuto di relazioni reciproche su cui è costruito l'edificio statistico è ancora in una fase elaborazione: nonostante l'evoluzione tecnica e culturale incorsa negli ultimi anni, la partita si gioca ancora attorno a temi "tradizionali" quali la innata diffidenza verso metodi e strumenti conosciuti appena e la resistenza organizzativa e funzionale degli apparati pubblici di fronte al cambiamento.

Nasce allora il convincimento che l'adozione del decreto legislativo non sia stato di per sé un atto definitivo: i principi di imparzialità e indipendenza, dalla norma incentrati sul metodo di indagine, non si sono tradotti in fattori organizzativi e di crescita e la produzione di statistiche, oltre il novero di quelle ufficiali, è rimasta una potenzialità inespressa dal punto di vista informativo e gestionale.

Si è trattato allora di "un piccolo passo per l'uomo", ma di immensa portata a cui si deve oggi, con la maturità di oltre 35 anni di esperienza, attribuire un nuovo valore aggiunto, in termini qualitativi e quantitativi, che vada oltre lo sviluppo, ormai maturo, dei sistemi informativo-statistici e la loro integrazione. Riteniamo utile che, dal *New Public Management* degli anni '80, l'azione riformatrice possa confluire verso un *New Statistic Management*, un approccio alla gestione pubblica che applichi metodi e logiche proprie della metodologia statistica, concentrato su principi come l'indipendenza, l'autonomia manageriale, la flessibilità gestionale, la riprogrammazione dei processi, la misurazione delle prestazioni, la gestione orientata ai risultati, la trasparenza e la comunicazione orientata all'utenza. Non a torto Alberto Zuliani parla di una statistica "sovversiva", collegandola a una verità che è "rivoluzionaria"⁶³: il metodo statistico, come approccio di analisi e di conoscenza, è oggettivo e sempre "leggibile" e, per questo, è strumento di cambiamento e rinnovamento.

⁶³ A. ZULIANI, *"Statistiche come e perché. A cosa servono, come si usano"* Roma, Donzelli Editore, 2010.

La nostra proposta è di una sorta di “chiusura del cerchio” rispetto agli anni '80, che dall'enunciazione dei principi conduca alla loro fattiva adozione; un nuovo inizio per le sfide a venire, in cui la statistica amministrativa, pur mantenendo finalità proprie, assuma pari dignità rispetto alla statistica ufficiale sotto il profilo della organizzazione e dell'utilizzo dei dati.

Il punto di partenza del prossimo *débat public*, a cui amministratori, utenti e mondo accademico riteniamo debbano partecipare con pari dignità e onestà intellettuale, è definire cosa si intenda per “statistica”: essa è una disciplina, un insieme di dati, una modalità di comunicazione, un metodo, una filosofia, una funzione, o risponde ad altri connotati da definire?

Sicuramente non è una sola, ma molte delle connotazioni citate: sono tutti di caratteri sinergici e imprescindibili che connotano la disciplina statistica come l'unica in grado di guardare descrittivamente al passato e al “certo” e, inferenzialmente, al futuro e al “probabile”, come uno stile comunicativo e come uno strumento di analisi e gestione.

Il progetto di norma deve necessariamente ripercorrere quanto realizzato con la precedente riforma, definendo però i nuovi confini della statistica, non solo ufficiale, e rafforzare, anche sotto il coordinamento dell'ISTAT, il ruolo degli uffici di statistica come punto di sintesi metodologica e di coordinamento interistituzionale.

Accettando il fatto che l'integrazione informatica nelle pubbliche amministrazioni sia stato reso possibile dalla applicazione di protocolli di colloquio che, al di là dello specifico codice o *software* adottato, hanno permesso la creazione di flussi stabili, efficaci e privi di errori, riteniamo sia possibile concepire, per analogia, un'organizzazione statistica⁶⁴ come un sistema a rete costituito da nodi interconnessi e organizzati in strati secondo principi, linguaggi e strumenti uniformi, in grado di condividere flussi di informazioni ed esperienze per identificare schemi, analizzare specifiche esigenze, verificare ipotesi e fare previsioni per il miglioramento continuo dell'azione pubblica.

Non si sta qui promuovendo la nascita di un sistema pubblico parallelo, né si auspica un sistema di ingerenze incrociate sulle pubbliche

⁶⁴ Sia essa intesa in senso fisico, attraverso la innovazione normativa degli Uffici di statistica, o in senso metodologico, attraverso strumenti, algoritmi e procedure condivisi.

amministrazioni, quanto piuttosto un riconoscimento più solido della professione dello statistico e della cultura statistica nella sua poliedricità semantica.

NOTA BIOGRAFICA

STEFANO SEPE

Stefano Sepe è stato docente stabile di Storia dell'Amministrazione alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e alla Luiss-Guido Carli. Componente del Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla legalità dell'Istituto di Studi Politici San Pio V. Giornalista pubblicista dal 1999, ha collaborato con il Sole24ore e il Quotidiano nazionale, scrive per l'Eco di Bergamo.

FRANCESCO DE STEFANIS

Francesco De Stefanis. Laureato nel 1995 in Scienze statistiche ed economiche all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Dal 1998 nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di specialista esperto di settore sociologico e statistico; dal 2020 dirigente del Dipartimento per la programmazione il coordinamento della politica economica. Si occupa di studi e analisi macroeconomiche, monitoraggio degli investimenti pubblici ed elaborazioni statistiche.

ORIANA GIACALONE

Oriana Giacalone è Dottore di ricerca in Studi Politici presso dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma. Già cultore della materia presso le cattedre di Storia delle dottrine politiche e Storia del pensiero politico contemporaneo.

PAOLA MEOLA

Paola Meola, laureata in Giurisprudenza presso all'Università di Napoli Federico II, specializzata in *Open Government* e Comunicazione istituzionale presso la LUISS Guido Carli. Dal 2018 collabora con l'Istituto di Studi Politici San Pio V, partecipando alla redazione di due volumi di ricerca in ambito giuridico-istituzionale, dedicati ai Presidenti della Repubblica. Svolge attività professionale nel campo della comunicazione editoriale, istituzionale e del giornalismo.

ALESSIA RESTIFO

Alessia Restifo, laureata in Scienze statistiche e demografiche all'Università di Roma "La Sapienza" nel 1995. Dal 1998 nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di specialista esperto di settore sociologico e statistico nell'Ufficio Sistan. Si occupa di interconnessione al Sistema; studi e analisi sul personale; trattamento di dati amministrativi; elaborazioni statistiche; controllo di gestione e contabilità analitica; *mobility management*. Titolare di diversi incarichi statistico-amministrativi all'interno dell'amministrazione.

1. L. Di Comite, S. Girone (a cura di), *Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito intermediterraneo. Il caso italiano*, vol. I, 2015
2. L. Di Comite, S. Girone (a cura di), *Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito intermediterraneo. Il caso italiano*, vol. II, 2016
3. S. Marchisio (a cura di), *Disarmo, limitazione degli armamenti e diritti umani*, 2016
4. F. Alicino (a cura di), *I diritti umani nel mondo globale. Tradizioni religiose, tradizioni costituzionali e Mare nostrum*, 2016
5. R. Cadin, L. Manca (a cura di), *I diritti umani dei detenuti tra diritto internazionale, ordinamento interno e opinione pubblica*, 2016
6. M. Decastri (a cura di), *Indagine sulle trasformazioni indotte nel processo produttivo dalle nuove tecnologie e dall'innovazione in generale*, 2016
7. F. Vittoria, *Libertà e diritto. Le radici profonde del diritto. Il pensiero giuridico di Bruno Leoni*, 2016
8. G. Arrigo, M. Cilento, E. Limardo (a cura di), *Tecniche legislative e politiche del lavoro. Qualità dei processi decisionali e del linguaggio normativo per riforme moderne ed efficaci*, 2016
9. A. Carrino, *Dopo le costituzioni. Legalità e legittimità nella crisi dello Stato*, 2017
10. A. Esposito, *Il bene liberato. Riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie. Possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania*, 2017
11. A. Alicino (a cura di), *Cittadinanza e religione nel Mediterraneo. Stato e confessioni nell'età dei diritti e delle diversità*, 2017
12. V. Rapone, *La sfera normativa nel pensiero di Aldo Moro. Filosofia del diritto, filosofia della pena, valori costituzionali*, 2019
13. S. Sepe, E. Crobe (a cura di), *Legislazione flessibile. Certezza del diritto, legalità, buon governo*, 2019
14. V. Rapone, *Sovranità o solidarietà? La prospettiva giusrealista in Léon Duguit (1859-1928)*, 2020
15. S. Sepe, O. Giacalone (a cura di), *Il colle e i palazzi*, 2021
16. A. Carrino, M. Ciampi, C. De Angelis, A. Scalone, G. Stella, *Modelli democratici a confronto tra principio di legalità e principio di autorità*, 2021
17. S. Sepe (a cura di), *Rapporto sulle autorità amministrative indipendenti (2015-2021)*, 2022
18. A. Fuccillo, P. Palumbo (a cura di), *Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali*, 2023
19. G. Di Gennaro (a cura di), *Il potere delle estorsioni. Un modello predittivo come strategia di contrasto*, 2023
20. R. Kirk, *Diritti e doveri. Saggio sullo spirito conservatore della Costituzione americana*, a cura di A. Carrino, 2024
21. S. Sepe e Oriana Giacalone (a cura di), *I Presidenti della Repubblica e le crisi di Governo. Cinquant'anni di storia italiana (1971-2021)*, 2024

- 22 P. Troncone, *Stato normativo diffuso e diritto penale. Spunti di riflessione sulle tensioni tra regola ed eccezione nella riformulazione dell'assetto fondante la divisione dei poteri*, 2026

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
dalla *Grafica elettronica* - Napoli