

Celebrazione ufficiale degli 80 Anni dell'Istat e Conclusioni

Luigi Biggeri

Desidero innanzitutto ringraziare sentitamente il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano per essere qui tra noi. È una testimonianza di valore assoluto per la Statistica ufficiale italiana, e in particolare per l'Istat e per tutti gli statistici ufficiali.

Desidero anche comunicarVi che ho ricevuto messaggi augurali da Sua Eminenza Cardinale Ruini e dal Ministro Padoa Schioppa che purtroppo proprio all'ultimo momento si sono trovati nell'impossibilità di partecipare all'evento, come avrebbero desiderato.

Illustrissimo Presidente della Repubblica, Signori Ministri Mussi e Nicolais, Autorità, Signore e Signori.

Oggi per la tutta la Statistica ufficiale Italiana e, in particolare per l'Istat, è un giorno molto importante.

Si concludono i lavori di questa Ottava Conferenza nazionale di statistica che credo possiamo dire ha avuto una organizzazione perfetta, un look davvero molto friendly e bello, una partecipazione molto elevata, sia di statistici ufficiali che di ricercatori ed esperti esterni (di cui oltre 1.000 persone non dipendenti Istat), e risultati davvero importanti in termini di analisi della situazione e di suggerimenti per migliorarci. A tutti va il mio sentito ringraziamento.

Ma questo pomeriggio è un momento particolarmente importante, soprattutto, perché si celebrano ufficialmente anche gli ottanta anni dell'Istat.

Permettetemi quindi di fare un brevissimo excursus di questo periodo dal 1926 ad oggi, che del resto è ben testimoniato dalla Mostra storica che è situata nell'atrio di questo Palazzo dei Congressi.

Nel corso del suo lungo cammino l'Istituto ha seguito costantemente l'evoluzione dei principali fenomeni collettivi che hanno trasformato l'Italia, contribuendo a scrivere capitoli fondamentali della storia del Paese.

L'ente, nel 1926, è posto alle dirette dipendenze del capo del Governo e assume l'incarico, prima attribuito al Ministero dell'economia nazionale, di compilare, illustrare e pubblicare le statistiche, di riordinare l'intero sistema delle rilevazioni statistiche, in particolare quello dei censimenti.

L'attività prevalente fino al 1935 si concentra sulle statistiche economiche e sulle indagini relative al movimento della popolazione. Nel 1927 viene effettuato il primo censimento dell'Industria e del Commercio e nel 1929 inizia la pubblicazione del primo *Atlante statistico italiano*.

Il secondo decennio di vita dell'Istituto è caratterizzato da un drammatico rallentamento delle attività, causato dalla guerra, dalle sanzioni di Ginevra e dalla diminuzione dei fondi destinati alla statistica ufficiale. Un terzo degli impiegati di ruolo è chiamato alle armi e addirittura, tra il 1943 e il 1944, inoltre, l'Istituto cambia ripetutamente sede, venendo trasferito da Roma a Venezia, poi a Menaggio, poi di nuovo a Roma.

Nel dopoguerra, quando finalmente si ripristinano le condizioni idonee a consentire la ripresa delle attività, l'Istat assume un ruolo fondamentale come produttore di informazioni utili al Paese impegnato nella Ricostruzione. È da questo momento che inizia a profilarsi il contributo fornito dall'Istituto allo sviluppo democratico del Paese. L'Istat, infatti, fornisce un patrimonio informativo utile ai decisori pubblici per elaborare politiche d'intervento, ai cittadini per esercitare con consapevolezza i propri diritti di cittadinanza attiva e agli studiosi per soddisfare le loro esigenze di ricerca scientifica e documentazione storica. È un periodo di intenso sviluppo dell'attività statistica: nel 1948 iniziano le prime analisi per la costruzione dei numeri indici; tra il 1951 e il 1953 prendono avvio le prime indagini sulla stima del valore aggiunto delle imprese e i bilanci delle famiglie, sulla disoccupazione e sulle forze di lavoro. Nel 1951 si effettua, insieme a quello della popolazione, il primo censimento delle abitazioni e si avvia un'attività continuativa di rilevazione in materia assistenziale. Nel 1954, infine, a seguito del riordino delle anagrafi dei Comuni, viene assegnata all'Istat l'alta vigilanza anagrafica insieme al Ministero dell'interno.

Alla fine degli anni '50, mentre il panorama comunitario è segnato dalla nascita della Comunità economica europea e dell'Ufficio di statistica delle Comunità europee, l'Italia conosce un periodo di forte ripresa economica e di sviluppo del sistema produttivo: è il cosiddetto *boom* economico. La statistica ufficiale è chiamata a fornire elementi per interpretare i cambiamenti che attraversano la realtà economica e sociale. Non si tratta di un compito facile. Descrivere adeguatamente la modernizzazione italiana comporta per l'Istat un radicale aggiornamento di strumenti e metodi. È necessario, infatti, intercettare un cambiamento che non può più essere misurato attraverso i censimenti e i dati amministrativi, cioè con "istantanee" della realtà economica e sociale scattate periodicamente. Ed è proprio da questa esigenza che prendono avvio le prime indagini, spesso campionarie, mirate a conoscere, in modo quasi continuo, i fenomeni da indagare.

Novità sono introdotte anche a livello metodologico seguendo strategie e metodi già sperimentati a livello internazionale.

Negli anni '60 la presenza dell'Istituto sul territorio viene significativamente rafforzata. La legge n. 628/1966 istituisce gli uffici di corrispondenza regionali o interregionali. Nello stesso periodo, avanza una nuova domanda di informazione statistica sulle condizioni di vita, sui comportamenti della popolazione e sulla congiuntura economica. In risposta a queste sollecitazioni, tra il 1966 e il 1968, l'Istat diffonde i primi dati sul tempo libero e sui consumi, sulle letture e sulle vacanze delle famiglie. Nel 1970 è proprio uno studio dell'Istat sulle prospettive occupazionali a rilevare l'esistenza di larghe fasce di disoccupati scoraggiati, per lo più donne e residenti al Sud.

Il periodo compreso tra il 1976 e il 1985 è caratterizzato da un intenso dibattito sulla organizzazione della produzione statistica ufficiale. Nel 1977 viene elaborato un progetto di *Riordinamento del servizio statistico nazionale*, che prevede la creazione di un servizio pubblico secondo una logica di rete, in grado di reperire l'informazione statistica nella sede stessa in cui essa viene prodotta. Nel 1981 viene costituita la Commissione internazionale "Moser", incaricata di analizzare le statistiche ufficiali prodotte in Italia, i cui lavori ispireranno la successiva riforma del sistema statistico nazionale del 1989.

L'informazione statistica esce, dunque, dall'ambito di interessi puramente scientifici per orientarsi verso tutti i cittadini. Si avviano pubblicazioni a carattere divulgativo e si rende disponibile la consultazione delle banche dati.

Nel 1986, a seguito dei costanti progressi compiuti sul versante della ricerca scientifica e dell'innovazione metodologica, l'Istat è stato inserito nel comparto di contrattazione degli enti

di ricerca. La riforma della statistica pubblica, attuata di lì a poco col d.lgs. 322/89, istituisce il Sistema statistico nazionale (la rete dei soggetti che fornisce l'informazione statistica ufficiale) e rilancia ulteriormente il ruolo dell'Istituto, che passa da *Istituto centrale di statistica* a *Istituto nazionale di statistica*, assumendo una funzione di coordinamento di tale sistema che si caratterizza per essere un modello organizzativo all'avanguardia in Europa.

Nella seconda metà degli anni '80 prende l'avvio il programma di indagini multiscopo sulle famiglie. Si tratta di un articolato sistema di indagini, innovativo nell'impianto e nelle metodologie, orientato a produrre informazioni su molteplici aspetti delle condizioni di vita, sugli atteggiamenti e sui comportamenti degli individui e delle famiglie, all'interno di un quadro unitario di rilevazione.

Nel 1993 inizia la pubblicazione del *Rapporto annuale sulla situazione del Paese*, mentre nel 1995 viene stabilito il calendario della pubblicazione dei comunicati stampa, a garanzia della piena autonomia dell'Istituto dal contesto politico ed economico.

La missione dell'Istituto prevede anche la salvaguardia degli attributi essenziali dell'informazione statistica ufficiale: imparzialità, accessibilità, pertinenza, efficienza, efficacia, riservatezza, tempestività. Il mantenimento di questi elevati standard qualitativi richiede un assiduo impegno scientifico ed organizzativo, contrassegnato dal miglioramento continuo di concetti, definizioni, metodologie di indagine, tecniche di raccolta, verifica, diffusione e conservazione dei dati.

In questa fase l'Istituto investe risorse significative nel consolidamento del rapporto di fiducia con i rispondenti, nella diffusione della cultura statistica e nell'ampliamento degli ambiti di indagine, che comprende una gamma crescente di fenomeni demografici, economici, sociali e ambientali.

Anche la politica di diffusione riceve un decisivo impulso in questo periodo. Tra il 1990 e il 1995 vengono aperti in ogni regione i *Centri di informazione statistica* (Cis). Inoltre la diffusione massiccia dei personal computer produce un passaggio da modelli di produzione di tipo centralizzato ad uno fortemente decentrato.

Nel 1997 il *Trattato di Amsterdam* riconosce alla statistica ufficiale la funzione di strumento per le politiche comunitarie e l'approvazione del Regolamento comunitario 322, la cosiddetta "legge statistica", getta basi più solide per l'armonizzazione delle statistiche europee e lo sviluppo del sistema statistico europeo.

Sullo sfondo di questi importanti sviluppi istituzionali, l'Istat prosegue il suo cammino di innovazione, specie nell'ambito delle indagini economiche. Nel 1996 viene realizzato il *Censimento intermedio dell'industria e dei servizi*, nel 1999 il primo *Censimento delle istituzioni non profit*, nel 2000 il 5° *Censimento dell'agricoltura* e nel 2001 il 8° *Censimento dell'industria e dei servizi* con la costruzione e l'uso dell'Archivio statistico delle imprese attive (Asia). Nel 2001, inoltre, il 14° *Censimento della popolazione e delle abitazioni* vede per la prima volta censiti anche gli edifici.

Dal 1996 viene rinnovata anche la politica di comunicazione e diffusione dell'Istituto. L'Istat è tra i primi enti della Pubblica Amministrazione a costruire il sito web, fulcro di una strategia che punta a restituire ai rispondenti l'informazione on line, in maniera *user-friendly*. Un impulso significativo viene dato al potenziamento e alla diffusione delle indagini CAPI/CATI e di quelle *web-based*, che hanno ricadute positive su tempestività e qualità delle informazioni raccolte.

In questi ultimi dieci anni, un enorme e difficile lavoro è stato portato avanti dal settore delle statistiche economiche e, in particolare dalla Contabilità nazionale - anche di coordinamento delle informazioni statistiche del Ministero dell'Economia e della Banca d'Italia - per

predisporre gli indicatori, affidabili, richiesti per la verifica dei parametri di Maastrich, in particolare di finanza pubblica, sia per “entrare in Europa” che nei successivi controlli annuali.

Sul versante della diffusione, infine, si assiste alla riorganizzazione della produzione editoriale, articolata in una nuova serie di collane e caratterizzata dalla crescente disponibilità di risorse informative su supporto elettronico.

Il raggiungimento di questi importanti traguardi non sarebbe stato possibile senza lo sforzo congiunto di quanti hanno operato in Istituto con competenza e professionalità. È anche grazie a loro che la statistica ufficiale italiana ha potuto consolidare negli anni un patrimonio di autorevolezza scientifica riconosciuto in sede nazionale ed internazionale.

Il bilancio positivo di quasi un secolo di attività non deve indurci a sottovalutare la complessità del presente e l'entità delle sfide che si profilano all'orizzonte. Tra queste figura senza dubbio la rapida evoluzione degli scenari economici, sociali e culturali, che segna l'emersione di nuovi bisogni informativi fortemente differenziati; la richiesta crescente di dati estremamente dettagliati a livello territoriale, che ha ricevuto un nuovo impulso dai cambiamenti costituzionali intervenuti nel periodo recente; l'esigenza di ampliare la gamma delle statistiche comparabili e armonizzabili a livello comunitario; la necessità di cogliere le enormi possibilità offerte dall'uso delle tecnologie informatiche; la difficile gestione del cambiamento della cultura organizzativa in seno al più vasto processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

I lavori di queste due giornate sono stati, come ho detto, molto importanti e produttivi, grazie agli stimoli e suggerimenti di tutti i relatori, *discussant* e partecipanti alle tavole rotonde, le tante novità presentate dagli enti del Sistan anche nel bellissimo Salone dell'Informazione statistica. Ne faremo tesoro.

Nel concludere questa Conferenza permettetemi di riprendere alcune delle considerazioni che ho fatto nella mia relazione introduttiva di ieri mattina.

Ricordavo ieri che l'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi alla inaugurazione della DGINS Conference di Palermo del 2002 (cioè la Conferenza dei presidenti e direttori degli Istituti nazionali di statistica) aveva affermato che siamo inondati da troppi dati, che c'è una alluvione di dati tra i quali è difficile districarsi e, quindi, gli Uffici nazionali di statistica hanno il compito di sintetizzarli, anche perché la grande diffusione di informazione statistica non si traduce automaticamente in “buon uso” della stessa.

L'Istat in questo periodo sta per pubblicare un volume dal titolo *100 statistiche per il Paese* proprio per favorire la complessiva analisi dei fenomeni in un percorso “guidato”. Tuttavia, già con il *Rapporto annuale sulla situazione del Paese* che, fin dal 1993, ogni anno viene presentato quasi sempre alla Sala della Lupa della Camera dei Deputati, fornisce sintesi e analisi importanti ed anche spunti interpretativi. Nel tempo questi rapporti hanno consentito di comprendere la direzione complessiva dei cambiamenti e la natura strutturale di problemi che spesso affondano le loro radici nelle caratteristiche storiche e territoriali del Paese; hanno presentato confronti con gli altri paesi europei ed extra-europei, approfondimenti dettagliati sulla competitività di gruppi di unità economiche e del sistema produttivo nel suo complesso (per mettere in evidenza i motivi della sua riduzione), sul capitale umano e sulla ricerca (indicando la necessità di forti investimenti in questi settori fondamentali per lo sviluppo del Paese), sulla efficienza e sui cambiamenti del mercato del lavoro (fornendo informazioni sui gruppi di famiglie “senza lavoro”), sulle caratteristiche e sulle trasformazioni del sistema di welfare, sui comportamenti degli individui e delle famiglie, sui rischi demografici e così via,

in ciò favoriti anche dal buon livello delle nostre rilevazioni statistiche nel campo sociale e in particolare sulle famiglie. Il Rapporto di quest'anno, individuando aree specifiche di vulnerabilità del Paese, ha consentito di precisare ulteriormente, rispetto a quanto già indicato negli anni passati, gli ambiti e gli ostacoli allo sviluppo che potrebbero essere trasformati in opportunità.

Molti “segnali” sono emersi più volte anche dalle analisi effettuate in passato, ma pubblici amministratori, imprenditori e cittadini hanno avuto difficoltà nell'individuare interventi tesi a eliminare i punti di debolezza e a valorizzare quelli di forza.

Non vorrei pensare che le informazioni statistiche ufficiali siano come i “ragli” dell'asina di Balaam che, come si può leggere nel libro dei Numeri della Bibbia al Cap. 22, non furono intesi dal suo padrone nel loro vero significato fino a quando il Signore non aprì la “bocca” e diede la parola all'asina affinché il padrone la comprendesse. La bocca della statistica ufficiale è aperta e cerca di parlare, con una comunicazione che riteniamo sempre più efficace, a tutto il Paese.

D'altra parte la garanzia di qualità e di indipendenza professionale della statistica ufficiale italiana è fuori di dubbio dal punto di vista scientifico. Autonomia e indipendenza devono essere un nostro costante impegno, che va sempre perseguito anche a livello locale. Un impegno che non deve essere circoscritto a facili proclami, senza essere poi realmente attuato, altrimenti perderemmo il rapporto di fiducia con i rispondenti e, in particolare, con i cittadini.

Si parla spesso di aumentare l'autonomia e l'indipendenza dell'Istat e della statistica ufficiale dall'Esecutivo anche in termini finanziari e di regolamentazione. In un Suo breve messaggio scritto per la IV Conferenza nazionale di statistica del 1998, l'attuale Capo dello Stato Giorgio Napolitano scriveva “Concordo pienamente sul nesso tra autonomia e qualità, come aspetti inseparabili di uno sforzo di ulteriore affermazione del ruolo dell'informazione statistica ai fini di una corretta gestione della cosa pubblica. E ritengo che meriti di essere seriamente affrontata la possibilità di un riconoscimento normativo – se possibile, costituzionale – della collocazione e funzione autonoma della statistica pubblica”. Concetti che il Presidente Napolitano ha ripetuto quest'anno nel messaggio augurale alla nostra presentazione del *Rapporto annuale sulla situazione del Paese* nel quale ha anche affermato che “L'informazione statistica rappresenta uno dei pilastri fondamentali per il funzionamento delle società moderne”.

Ci ritroviamo pienamente nelle parole del Presidente della Repubblica e speriamo che si arrivi presto a quanto da Lui auspicato.

Tutti sembrano concordare sull'importanza della statistica ufficiale, ma in Italia non si investe a sufficienza in questa risorsa strategica per le decisioni e per lo sviluppo della democrazia. Ricordo, come ho detto ieri, che le risorse umane e la spesa destinata alla produzione statistica ufficiale nel nostro Paese sono drasticamente insufficienti, come peraltro riconosciuto dal CIPE, dalla Corte dei Conti e dalle Commissioni parlamentari bilancio e finanze. Inoltre, la carenza di risorse emerge in tutta evidenza dai confronti con gli altri Paesi europei. I tagli previsti dall'attuale disegno di legge finanziaria per il 2007 sarebbero devastanti: creerebbero un inammissibile vuoto di informazione statistica rispetto all'Europa e un deficit di democrazia, nonché rilevanti problemi sociali per la interruzione dei rapporti di lavoro di quanti hanno un contratto a tempo determinato o di collaborazione per la rete di rilevazione dell'indagine sulle forze di lavoro.

Dopo i colloqui avuti con i Rappresentanti del Governo, siamo fiduciosi che nell'immediato, e soprattutto in prospettiva, il Paese investa di più per la statistica pubblica.

Certo però che è quanto meno curioso rilevare che nel primo dopoguerra la statistica ufficiale aveva tutt'altra considerazione. Si deve riconoscere che il ruolo attribuito in quegli anni all'informazione statistica e, più in generale, alla documentazione quantitativa ci appare ancora oggi sorprendentemente moderno.

Ancora più interessante, anche in relazione al dibattito corrente, è il ruolo svolto dal Parlamento (più che dall'esecutivo) nell'orientare la domanda di informazione statistica pubblica: nella prima legislatura furono attivate alla Camera dei deputati due Commissioni d'inchiesta, che svolsero una funzione importante per lo sviluppo della statistica pubblica in Italia: la prima condusse l'Istat alla realizzazione, nel 1952, della prima rilevazione a carattere nazionale sulle forze di lavoro, la seconda "costrinse" l'Istituto (che oppose qualche resistenza!) a realizzare due rilevazioni, "sulle condizioni di vita della popolazione" e "sui bilanci delle famiglie povere".

La vita delle due commissioni parlamentari fu piuttosto travagliata: al loro interno si scontravano, infatti, l'anima solidaristica democristiana, quella riformistica socialdemocratica e quella radicale comunista. È interessante notare, però, come esse si rivolgessero alla statistica ufficiale al fine di svolgere il dibattito sulla base di una documentazione obiettiva e condivisa, e non con l'intento – come sempre più spesso accade oggi – con l'intento di utilizzare un'interpretazione di parte del dato statistico come arma nella contesa.

Ci auguriamo che l'insegnamento dei Costituenti sia ripreso e faccia "maturare", in senso statistico, la politica e i politici attuali.

La partecipazione a questa Conferenza delle due più alte cariche dello Stato, il Presidente del Senato Franco Marini e il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che è qui con noi oggi, ci fa sperare bene.

Grazie

Luigi Biggeri