



Department of Statistical Sciences
University of Padua
Italy

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE
STATISTICHE

INDAGINI DIRETTE E FONTI AMMINISTRATIVE: DALL'ALTERNATIVA ALL'ANCORA INCOMPIUTA INTEGRAZIONE

Paolo Sestito

Banca d'Italia
Italy

Ugo Trivellato

Department of Statistical Sciences
University of Padua
Italy

Abstract: The focus of the paper is about the relationships between registers (an censuses) and surveys in the in the Italian official statistics. After a brief introduction on the historical background, marked by a polarization between the two strategies of data collection, the focus is on the 1980s and early '90s. Under the presidency of Guido M. Rey a new strategy is embraced, based on the integration of different data sources. The main accomplishments, and shortcomings, of this strategy are presented and discussed. The final part of the paper is devoted to a critical assessment of the still unsatisfactory state of the art today, and to broad suggestions for a reasonable way out.

Keywords: Italian official statistics, Registers, Sample surveys, Guido Rey's presidency of Istat, Data integration, Statistical system.

Contents

| | |
|---|-----------|
| 1. Premessa: le chiavi di lettura | 1 |
| 2. Indagini dirette e fonti amministrative: i precedenti e le alterne vicende dell'Istat dalla fondazione al 1980 | 2 |
| 2.1 I precedenti | 2 |
| 2.2 La fondazione dell'Istat e i falliti propositi di accentramento delle funzioni statistiche | 3 |
| 2.3 La ricostruzione innovativa degli anni 1950 | 6 |
| 3. La presidenza di Guido Rey | 8 |
| 3.1 Lo stacco della presidenza Rey | 8 |
| 3.2 Gli indirizzi per l'assetto organizzativo e istituzionale della statistica ufficiale | 9 |
| 3.3 L'"economia sommersa" e la revisione dei conti nazionali | 11 |
| 3.4 Il potenziamento delle indagini sui comportamenti individuali e familiari: innovazioni nelle rilevazioni e riflessioni critiche | 14 |
| 3.5 Il Rapporto Annuale | 15 |
| 4. Il seguito e l'oggi: tra qualche luce e parecchie ombre | 16 |
| 4.1 Gli archivi sulle imprese e sulle persone | 17 |
| 4.2 Il disegno istituzionale del Sistan | 23 |
| 4.3 Amministrazioni pubbliche e informazione | 26 |
| 4.4 Le vie d'uscita: uso dei dati gestionali e integrazione tra fonti | 29 |
| Riferimenti bibliografici | 32 |

Corresponding author: Ugo Trivellato
Department of Statistical Sciences
University of Padua
Via C. Battisti, 241
35121 Padova - Italy
e-mail: trivell@stat.unipd.it

INDAGINI DIRETTE E FONTI AMMINISTRATIVE: DALL'ALTERNATIVA ALL'ANCORA INCOMPIUTA INTEGRAZIONE*

Paolo Sestito^o e Ugo Trivellato[&]

^o Banca d'Italia [&] Università di Padova

1. Premessa: le chiavi di lettura

La questione dell'utilizzo di fonti amministrative – per definizione legate innanzitutto all'ordinaria attività delle amministrazioni pubbliche (e di enti con una funzione pubblica) – oppure di apposite indagini statistiche attraversa l'intera storia della statistica ufficiale italiana. E, con alcune significative specificità, è parte dei più ampi dibattiti sulla forma che deve prendere l'apparato di raccolta dei dati statistici per far fronte alle trasformazioni che le società occidentali conoscono a partire dai primi decenni dell'800 (Beaud e Prévost, 1997).

Il proposito di questa nota è, peraltro, decisamente circoscritto. Da un lato ci soffermiamo sulle ragioni, istituzionali e metodologiche, della contrapposizione tra tipologie di fonti che ha segnato la vicenda della statistica ufficiale italiana, e sugli indirizzi che quest'ultima ha conseguentemente assunto. Il tutto in poche pagine e per rapidi tratti, senza pretesa alcuna di ripercorrerne la complessa storia¹. Dall'altro lato guardiamo alle questioni ancora irrisolte nell'utilizzo congiunto, o meglio ancora integrato, delle due tipologie di fonti.

In sintesi, la vicenda del rapporto tra dati di *surveys* e dati amministrativi può essere collocata nell'ambito di due temi di indole generale, rispettivamente le finalità e l'organizzazione della statistica ufficiale italiana, temi con i quali si intreccia poi un dibattito di natura metodologica. Il primo tema attiene alle finalità della statistica ufficiale, orientate prevalentemente alla conoscenza del paese profondo (in qualche fase offrendone peraltro una rappresentazione edulcorata o comunque permeata di retorica “nazionale”) oppure al supporto dell'amministrazione della cosa pubblica. È ovvio che in questo secondo caso la statistica ufficiale sia portata a dare rilievo primario ai dati amministrativi quale naturale sostrato dell'azione pubblica, e collocarsi essa stessa – di fatto, nell'interpretazione della propria funzione, prima ancora che di diritto – entro il settore pubblico.

L'altro tema attiene all'assetto istituzionale della statistica ufficiale. Esso è riconducibile all'alternativa fra un'istituzione centrale alla quale è affidata l'intera produzione statistica

* Il precedente di questa nota è la relazione che abbiamo presentato alla Giornata di studio in onore di Guido M. Rey “L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali”, organizzata da Università Roma Tre, Banca d'Italia e Istat (Roma, 5 marzo 2010). Ringraziamo Carlo Filippucci, Alberto Baffigi e Giovanni Favero per utili commenti su quella versione preliminare. A Giovanni Favero siamo in particolare debitori di numerose precisazioni sulla storia della statistica italiana (e non). La responsabilità delle opinioni espresse resta, ovviamente, solo nostra.

¹ Per approfondimenti vedi, tra i molti, Sofia (1988), Marucco (1996), Patriarca (1996), i saggi raccolti nel volume a cura di Geretto (2000) e Baffigi (2007).

pubblica, che prescinde quindi dalle singole amministrazioni settoriali e locali e mira anzi a svuotarle di funzioni statistiche centralizzando tali funzioni (o comunque riducendo le altre amministrazioni a mero braccio esecutivo nel processo di rilevazione), e un'agenzia nazionale di assemblaggio, al più di blando coordinamento, delle statistiche settoriali e locali prodotte dai diversi gangli della pubblica amministrazione.

Con questi due temi si intreccia la vicenda propriamente metodologica. Di fronte allo sviluppo, nella prima metà del '900, dell'inferenza statistica e della teoria del campionamento, la statistica italiana, ufficiale e non, rimane fedele a un approccio "neo-descrittivo" e manifesta scetticismo e un'aperta opposizione. Ciò contribuisce a ritardare il ricorso alle grandi *surveys* campionarie fino alle soglie degli anni 1950.

L'avvio del superamento della contrapposizione fra dati amministrativi e dati di *surveys* è collegabile, oltre che all'iniziativa lungimirante di innovatori quali Guido Rey, su cui ci soffermeremo in particolare nella sezione 3, e all'apertura internazionale della statistica italiana, anche al progressivo emergere della nozione della statistica ufficiale come bene pubblico², da rendere disponibile a tutti – Governo, Parlamento, organizzazioni e agenti sociali, opinione pubblica – in condizioni di parità³. L'obiettivo di fornire, a tutti, la trama quantitativa della conoscenza del paese, e la conseguente affermazione del valore dell'indipendenza dal Governo dell'agenzia statistica nazionale, portano a mettere la sordina alla contrapposizione tra fonti, e a porre invece l'accento, pragmaticamente, sulla loro rispondenza ai concreti obiettivi conoscitivi.

È con queste chiavi di lettura che ripercorreremo, per brevi scorci, alcune tappe della storia della statistica ufficiale italiana cruciali nella prospettiva della polarizzazione fra le due classi di strumenti di rilevazione. Proporrò poi riflessioni sulle opportunità di uso integrato delle due tipologie di fonti, favorite dal nuovo paradigma tecnologico della telematica⁴, e sugli ostacoli di ordine istituzionale e culturale che ancora si frappongono a un deciso avanzamento in questa direzione.

2. Indagini dirette e fonti amministrative: i precedenti e le alterne vicende dell'Istat dalla fondazione al 1980

2.1 I precedenti

La linea di frattura fra dati amministrativi e dati di *surveys* ha radici lontane, nella Restaurazione. Nell'Italia settecentesca e successivamente nel Regno d'Italia napoleonico, nelle

² È bene sottolineare che la qualificazione della statistica ufficiale come bene pubblico è solo in parte un portato analitico – il riconoscimento dell'importanza dominante dei costi fissi collettivi nella produzione delle informazioni statistiche, e in parte, invece, è normativa (Malinvaud, 1987).

³ Per la statistica ufficiale italiana questa scelta è sancita per la prima volta nell'art. 24 della legge n. 400/1988 (tra l'altro, di delega al Governo della «riforma degli enti pubblici di informazione statistica»), che afferma il «principio dell'imparzialità e della completezza [...] nella diffusione dei dati.»

⁴ Usiamo il termine adottato da Rossi (2009, p. 5) per denotare la tecnologia generalista dell'*Information & Communication Technology*.

università italiane la statistica era coltivata nella versione dell'“aritmetica politica”, introdotta in Inghilterra nella seconda metà del '600 da John Graunt e William Petty.

L'orientamento aritmetico politico, presente nelle Università e più in generale nella cultura dell'epoca, cade in disgrazia con la Restaurazione, in parte per il rigetto di discipline più di altre legate alla fase rivoluzionaria e alle dottrine liberali, in parte per il rifiuto di quella che appariva a giuristi e uomini di Stato una impostazione eccessivamente pragmatica, priva di quella base teorica offerta dalla “scienza dello Stato”. E si afferma prepotentemente la *Statistik* di tradizione tedesca⁵. Nell'ordinamento degli studi delle università lombardo-venete di Pavia e di Padova la statistica viene introdotta come disciplina a sé, nelle facoltà giuridiche, e sostituisce l'insegnamento di Economia pubblica presente nell'ordinamento napoleonico, entro il quale trovava appunto spazio l'aritmetica politica⁶.

Questa tradizione, accademica e culturale, non è peculiare del Lombardo-Veneto, ma permea buona parte del resto d'Italia⁷. Essa si contraddistingue per una connotazione fortemente descrittiva della statistica, interpretata in termini giuridico-amministrativi come la rappresentazione degli aspetti notevoli di uno Stato. E permane a lungo.

Nei primi decenni dell'Italia post-unitaria, l'impianto descrittivo della statistica, imperniato su fonti amministrative tendenzialmente esaustive, è palese. Due i fattori che ne danno conto. In via generale alla statistica pubblica, incardinata nella Direzione di Statistica del Ministero di agricoltura industria e commercio (MAIC), è esplicitamente affidata una funzione “nazionale”: concorrere a innervare e coordinare l'amministrazione dello Stato unitario e a calibrarne gli interventi in ambito sociale. Dal 1871, poi, a dirigere la statistica pubblica è chiamato il giovane Luigi Bodio, che la guiderà per quasi trent'anni. Egli tende a saldare la teoria delle medie e degli errori accidentali di Adolphe Quetelet – detto altrimenti la statistica come «scienza delle medie, dei grandi numeri, delle osservazioni *en masse*» (Baffigi, 2007, p. 44) – con il metodo delle monografie di Frédéric Le Play: «il più fecondo, il più vero, e quasi l'unico conducente allo scopo [...] Chi va per altra via, facilmente si perde in astrazioni o si illude di sapere, accettando parole ove non sono le idee» (Bodio, 1882, pp. 143-144)⁸.

Fonti esaustive tipicamente amministrative e monografie vanno quindi temperate. Solo le medie statistiche, ricavate per deduzione da dati raccolti in massa, possono dare «base ampia e solida alle induzioni da farsi mediante lo studio dei tipi [...] e [...] riscontro alla giustezza della descrizione» (Bodio, 1882, p. 144). In questa direzione, l'impegno prioritario di Bodio è nel

⁵ Vale la pena di ricordare il secco giudizio di Porter (2003, p. 239): «*As background to the methods now called statistical, political arithmetic contributed more than the old 'Statistik'.*».

⁶ Un'analisi di questi percorsi, riferita all'Università di Padova, è in Favero e Trivellato (2010, pp. 13-14 e 20-24).

⁷ Senz'altro la Toscana dei Lorena, ma non ad esempio il Piemonte, che rimane più allineato con la tradizione culturale francese, e il Regno delle Due Sicilie.

⁸ In ciò vi è del resto pieno accostamento con la migliore statistica ottocentesca, pre-inferenziale, che trova naturale identificare i casi “medi” con quelli “tipici”, dal cui studio “monografico” ricavare quegli aspetti che non si riescono a rilevare in maniera esaustiva.

rafforzamento delle capacità statistiche delle amministrazioni, segnatamente dell'amministrazione centrale⁹.

Bodio resta invece scettico nei confronti del «metodo rappresentativo nei censimenti» ripetutamente proposto da Anders Nicolai Kiaër¹⁰ dal 1895: un metodo prospettato in maniera ancora piuttosto rozza, in termini di scelta ragionata o giudiziosa (*purposive*, nella letteratura in lingua inglese). Solo dopo qualche decennio, e un drastico mutamento di indirizzo metodologico – e non solo, esso evolverà nei metodi propri della statistica campionaria di impianto probabilistico-inferenziale¹¹.

2.2 La fondazione dell'Istat e i falliti propositi di accentramento delle funzioni statistiche¹²

La statistica ufficiale italiana esce dal silenzio del primo dopoguerra nel 1926. Si apre la fase del ventennio fascista, contrassegnata nel fervido periodo iniziale dalla fondazione dell'Istat e dall'impulso che vi imprime Corrado Gini.

L'istituzione dell'Istat si deve al desiderio di Mussolini di disporre di un organismo che accentri la statistica e ne marchi la dipendenza dal (Capo del) Governo. L'Istat nasce quindi come «istituto di Stato, dotato di personalità giuridica e di gestione autonoma e posto alle dipendenze dirette del Capo del Governo» (Marucco, 1996, p. 187).

Gini è nominato prima Presidente del Consiglio Superiore di Statistica (CSS) completamente trasformato e poi, a seguito della riforma del maggio del 1929, Presidente dell'Istat, e in questa veste assume tutti i poteri direttivi prima attribuiti al CSS. «Per la sua statura scientifica, la sua personalità autoritaria, la chiarezza di idee che lo contraddistingue» (Leti, 1996, p. 108), nonché per la consonanza con gli indirizzi che alla statistica pubblica intende dare il Capo del Governo¹³, appare, sulle prime, l'uomo in grado di realizzare il disegno di accentramento e di forte potenziamento dell'Istituto.

⁹ A dare conto di questa scelta è l'esperienza dei censimenti del 1871 e del 1881, nei quali Bodio si trova a constatare la disomogeneità e la discontinuità delle amministrazioni comunali nell'attuare l'intero processo di rilevazione, fino allo spoglio dei dati. Vedi Favero (2001, pp. 156-175) e De Sandre e Favero (2003).

¹⁰ Direttore dell'Ufficio centrale di statistica norvegese, questi organizza nel 1894 un primo «censimento rappresentativo» nel suo paese, di cui presenta i risultati alla riunione dell'*Institut International de Statistique* tenuta a Berna nel 1895 (Kiaër, 1895).

¹¹ Vedi, tra gli altri, Desrosières (1993, pp. 276-282) e soprattutto Beaud e Prévost (1998). Nell'interpretazione del primo, in particolare, a spiegare il salto novecentesco non è solo la riflessione sulle procedure di campionamento probabilistico in quanto tali, logicamente derivabili dagli strumenti esistenti di teoria della probabilità già nel secolo precedente, ma anche la tendenza all'intervento dello Stato nell'economia, con politiche sociali ed economiche «nazionali» e non locali, a supporto delle cui esigenze conoscitive viene naturale concepire l'intera nazione come un'urna probabilistica.

¹² Per queste considerazioni, così come per quelle successive sulla vicenda dell'Istat fino alla presidenza di Guido Rey, traiamo ampiamente da Favero e Trivellato (2000).

¹³ Secondo D'Autilia (1994, p. 6) e Ipsen (1997, pp. 102-116), Mussolini avverte come perfettamente consono con il proprio percorso culturale quello che è stato definito come un «sistema di correlazioni tra demografia, antropometria, eugenica e sociologia economica, istituite e rese affidabili ad una ad una – senza eccezioni – dalle “certezze” epistemologiche racchiuse nel metodo statistico» (Lanaro, 1979, p. 45), che Gini aveva messo a punto.

Negli anni intorno al primo conflitto mondiale Gini era giunto a ridefinire la statistica italiana in chiave modernamente metodologica; ma mantenendo una forte impronta neo-descrittiva che la distingue dall'approccio probabilistico-inferenziale della statistica anglosassone. A partire dall'“esperimento” effettuato assieme a Luigi Galvani nel 1925 sui dati del censimento del 1921 e dal fallimento di quel tentativo di “selezione giudiziosa” (Gini e Galvani, 1929), egli condivide – ed esplicita in maniera via via sempre più netta – le riserve nei confronti delle indagini campionarie su base probabilistica e, più in generale, dell'inferenza statistica.

Certo, la statistica ufficiale italiana ha un merito, o meglio un vantaggio, collegato proprio all'impronta neo-descrittiva: la realizzazione di anagrafi e registri, che nell'organizzazione statistica anglosassone sovente mancano. Essi forniscono conteggi esaustivi della popolazione di interesse, corredati di alcuni caratteri essenziali. Danno, cioè, validi *frames*, di grande utilità per disegnare *surveys* campionarie su base probabilistica¹⁴.

Ma la ferma opposizione all'innovazione rappresentata dall'inferenza statistica resta un blocco insormontabile, che preclude il decollo di indagini con campione probabilistico¹⁵.

La direttrice alla quale Gini ispira la sua azione, seppure segnata da un forte dinamismo, è dunque nel solco di quella della vecchia Direzione di statistica: il coordinamento e poi l'accentramento dei compiti statistici esercitati da altre amministrazioni. L'influenza esercitata in tal senso da Gini non si ferma all'azione nell'Istat e tramite l'Istat, ma si dispiega anche attraverso i molti suoi allievi che negli anni '20 negli uffici studi di organizzazioni come Confindustria.

L'azione ha un qualche successo per le statistiche demografiche, che fanno capo agli uffici anagrafici dei Comuni: e ciò anche per la priorità, politica e scientifica, assegnata alla demografia, vera e propria ape regina della statistica pubblica dell'epoca (Ipsen, 1997, pp. 102-116). Ma altri fronti, segnatamente le statistiche del lavoro e dei salari, costituiscono un terreno nevralgico di scontro fra l'Istat – il quale pretende di coordinare e accentrare le funzioni statistiche – e i Ministeri e le associazioni corporative – i quali difendono caparbiamente le proprie funzioni e la propria autonomia. E lo scontro registra la sconfitta dell'Istituto, emblematicamente rappresentata dalle dimissioni da Presidente imposte da Mussolini a Gini l'8 febbraio 1932, dopo la relazione che egli aveva presentato un mese e mezzo prima al CSS, nella

¹⁴ In mancanza di tali *frames*, nell'organizzazione statistica anglosassone è necessario riferirsi a campioni areali. Conseguentemente, un considerevole impegno dell'indagine campionaria deve essere dedicato alla preliminare costruzione, o comunque all'aggiornamento, del *frame*.

¹⁵ Sull'atteggiamento degli statistici italiani nei confronti del campionamento rappresentativo prima e probabilistico poi, vedi Baffigi (2007, pp. 54-60). Egli conclude la successiva analisi delle innovazioni epistemologiche che a partire dalla fine dell'800 attraversano, e connettono, diversi rami del sapere con questa affermazione: “«La difficoltà [...] degli statistici italiani di dialogare con [...] le] nuove correnti epistemologiche, condannarono per molti anni la loro disciplina a una sostanziale arretratezza, rispetto all'andamento della ricerca a livello internazionale» (Baffigi, 2007, pag. 67). Questo oggettivo conservatorismo, che testimonia di una chiusura culturale “nazionalistica” e da una distanza dall'evoluzione metodologica internazionale, non è peraltro pervasivo. Basti ricordare che negli stessi anni Bruno De Finetti si collega alla concezione bayesiana e sviluppa la teoria della probabilità soggettiva.

quale lo accusava, fra le righe, di non esercitare i pieni poteri sui Ministeri che continuano ad ostacolare l'azione dell'Istituto¹⁶.

2.3 La ricostruzione innovativa degli anni 1950

La scialba presidenza di Franco Savorgnan, chiamato a sostituire Gini e vistosamente più remissivo, non porta a fatti nuovi nella travagliata questione dei rapporti fra l'Istat e le amministrazioni centrali dello Stato. E la statistica pubblica italiana vive un grigio periodo di ripiegamento autarchico, sia pure segnato da significative eccezioni fra le quali spicca il rafforzamento che conoscono le statistiche economiche con il censimento industriale e commerciale del 1937-39, il quale pone le basi per il calcolo del reddito nazionale¹⁷.

Occorre attendere il secondo dopoguerra perché l'Istat conosca un periodo di diffusi, profondi cambiamenti: una fase che possiamo ben chiamare di "ricostruzione innovativa", la quale si svolge essenzialmente nel corso degli anni '50. Le scelte cruciali che connotano il processo sono tre: l'opzione in favore di autonome rilevazioni dell'Istituto; l'introduzione dei conti economici nazionali; l'avvio di grandi indagini campionarie correnti.

Al momento della ricostruzione, l'Istat non ripropone dunque l'annoso tema della centralizzazione, o perlomeno del coordinamento, delle indagini condotte dalle diverse amministrazioni statali. Accetta lo *status quo*. È difficile dire quanto, in questa scelta, concorra una realistica valutazione dei rapporti di forza, sicché appare saggio non aprire un fronte – quello dell'accentramento delle rilevazioni all'Istat – che vedrebbe l'Istituto perdente, e quanto invece pesi la convinzione che siano altre le priorità – prima fra tutte l'ammodernamento dell'apparato statistico, incentrato su grandi rilevazioni campionarie correnti e sulla strutturante capacità di organizzazione dei dati di base offerta dal sistema dei conti nazionali. Di certo, però, questa seconda motivazione è presente, e ha forse un ruolo prevalente.

Questa istanza di ammodernamento, del resto, non obbedisce soltanto a dinamiche endogene della statistica pubblica – e della statistica *tout court*: quelle dinamiche che, per dirla con l'efficace dicotomia delineata da Desrosières (1993, pp. 258-284), vedono le monografie soppiantate dalle indagini campionarie. Le trasformazioni nelle tecniche e negli strumenti della statistica pubblica sono strettamente legate all'affermarsi di nuove preoccupazioni economiche e sociali, e di nuove politiche per cercare di regolarle. Apertura al mercato europeo, stabilizzazione monetaria, controllo della dinamica dei grandi aggregati economici, ricostruzione, lotta alla disoccupazione e agli squilibri territoriali, definiscono la nuova agenda, che domanda nuovi strumenti e, ancor prima, un linguaggio statistico nuovo. Quel «*basculement simultané des schèmes politiques e des techniques [statistiques]*» che si svolge negli Stati Uniti rooseveltiani

¹⁶ Vedi Leti (1996, pp. 150-151) e D'Autilia e Melis (2000, pp. 82-95).

¹⁷ Vedi Misiani (2010). Alla realizzazione del censimento diede un impulso decisivo Alessandro Molinari. Molinari è Direttore generale dell'Istat dal 1929 al 1943, quando chiede ed ottiene di essere messo a riposo per evitare di seguire il trasferimento dell'Istat al Nord; dal giugno 1944 per un breve periodo – nominato da Bonomi, capo del governo del Regno – è commissario per la riorganizzazione dell'Istat in collaborazione con gli Alleati (Misiani, 2007). La pubblicazione dei risultati del censimento fu interrotta dopo lo scoppio della guerra, ripresa nel 1947-48 e completata nel 1950 (Istat, 1950).

dal 1933 al 1940, tratteggiato con grande penetrazione da Desrosières (1993, pp. 245-257), si realizza in Italia dieci anni dopo, a cavallo fra la fine degli anni '40 e i primi anni '50¹⁸.

Il «ribaltamento [...] delle tecniche statistiche» dell'Istat si compie con una rapidità e un'intensità non comuni, rese possibili da un singolare concorso di fattori: la cesura del conflitto mondiale, che libera energie compresse, o silenti, durante gli anni del fascismo; l'inserimento dell'Italia nell'area del "mondo libero", segnata dall'egemonia culturale, prima ancora che politica e militare, degli Stati Uniti; più prosaicamente, il fatto che «gli Alleati avevano vinto la guerra e controllavano il rubinetto degli aiuti, dei quali l'Italia aveva bisogno, per la ricostruzione e lo sviluppo» (De Cecco, 1996, p. 5), e che erano condizionati a un netto miglioramento delle statistiche economiche; la lungimiranza del Direttore generale Benedetto Barberi, personalità di spicco per qualità di ricercatore e per risolutezza di dirigente, il quale trova pronta rispondenza nella struttura dell'Istat, segnatamente nel gruppo di giovani funzionari che vi entra in quegli anni.

L'introduzione di grandi indagini campionarie su scala nazionale, progettate e condotte correntemente in prima persona dall'Istat con il supporto di enti periferici – i Comuni e le Camere di commercio, può apparire oggi una scelta banalmente scontata. Ma non lo era affatto per l'Istat, e per l'intera statistica italiana, nell'immediato dopoguerra. La discussione che si sviluppa nel CSS del 27 settembre 1949 sulla proposta di Barberi di procedere con indagini campionarie documenta bene il mescolarsi di riserve metodologiche e di resistenze confindustriali, e risulta in un atteggiamento del CSS sostanzialmente conservatore¹⁹.

Ciò non vale, tuttavia, neppure a rallentare i programmi dell'Istituto. Con capacità progettuali e operative fuori dell'ordinario, tra il 1951 e il 1953 decollano, inizialmente in via sperimentale ma giungendo rapidamente a consolidarsi, le grandi indagini campionarie dell'Istat, mirate a conoscere il paese "profondo", nel suo tessuto di imprese e famiglie: sul valore aggiunto, sui consumi delle famiglie, sulle forze di lavoro. Significativamente, esse sono ancor oggi parte del *core* delle rilevazioni correnti dell'Istituto.

Nei trent'anni successivi, a un'iniziale azione di consolidamento nell'apparato delle rilevazioni e di promozione di ricerche segue un periodo di grigiore. Gli anni '70 sono segnati da fermenti sociali e da trasformazioni economiche profonde, che interessano i modi stessi della produzione e il mercato del lavoro, spesso riassunte – con una contrapposizione sommaria, riduttiva ma efficace – nel passaggio dal modello di produzione fordista a un forte decentramento produttivo, al quale si accompagna l'ampliarsi dell'"economia sommersa". Ebbene, l'Istat è lento nel percepire questi fenomeni, nell'attrezzarsi a rispondere alla domanda di nuove categorie di lettura, nel dotarsi di più articolati strumenti di rilevazione resi possibili

¹⁸ Senza dimenticare, peraltro, che le basi per la stima del valore aggiunto e dei conti nazionali erano state poste col censimento industriale e commerciale del 1937-39.

¹⁹ Vedi Parenti (1994, pp. 34-35). Un vivace, istruttivo dibattito si era già svolto nel CSS nel 1941-42, intorno ai metodi da adottare per procedere, dopo il censimento industriale del 1937-39, a una rilevazione continua delle principali caratteristiche della struttura e della produzione industriale, resasi particolarmente necessaria nel periodo di guerra. Esso è rivisitato con qualche dettaglio in Favero e Trivellato (2000, pp. 273-274).

dalla “rivoluzione telematica” e delle conseguenti potenzialità offerte da registri e in generale basi di dati amministrativi.

Vi è un ripiegamento involutivo dell’Istituto, che, angustiato anche da ristrettezze finanziarie, finisce per accumulare vistosi ritardi. Essi si manifestano nell’insoddisfacente misura della partecipazione al lavoro, nella crescente difficoltà a stimare in maniera credibile l’attività economica – il PIL, in un generale degrado delle statistiche economiche e dell’insieme delle attività dell’Istituto, come lascia intendere con garbata chiarezza Parenti (1994, pp. 24-25 e 130-143).

3. La presidenza di Guido Rey

3.1 Lo stacco della presidenza Rey

La situazione domanda un marcato cambio di rotta: che avviene con la nomina a Presidente di Guido Rey, nell’ottobre 1980. Se mai vi fosse per noi il rischio di toni celebrativi – il che non è come risulterà nel seguito, diciamo delle novità che comporta la presidenza Rey muovendo da due citazioni.

Parenti (1994, pp. 25 e 147) così presenta la nomina di Rey: «[Essa] rappresenta di per sé – indipendentemente dall’azione che verrà poi svolta dal nuovo Presidente – un fatto innovativo, un segnale di svolta negli indirizzi della statistica ufficiale italiana. A differenza di tutti i suoi predecessori Rey non era un professore di statistica né, in senso tradizionale, uno statistico. Si era formato nell’Ufficio Studi della Banca d’Italia e fino dall’inizio (1970) aveva lavorato alla ideazione, alla realizzazione e alla sperimentazione del nuovo modello econometrico della Banca, curandone in particolare il settore reale e fiscale. [...] Un economista – il nuovo Presidente (a quel tempo professore ordinario di Politica Economica e Finanziaria all’Università di Roma) – che non aveva diretta esperienza dei defatiganti processi di raccolta, di elaborazione e diffusione dei dati – prodotti per comparti settoriali di supposti utilizzatori – nell’ambito di una legge obsoleta che poneva all’Istituto più compiti di esecuzione e di controllo che di iniziativa e di ideazione, riservandogli genericamente le indagini “che possono comunque interessare l’azione del Governo”; un econometrista programmatore che – per le sue stesse esperienze – riteneva improduttivo il disperdersi nelle analisi settoriali senza vederne o proporre la integrazione in un modello unificato, tale da accrescerne il contenuto informativo e consentire una razionale valutazione della loro “rilevanza”.»

E Favero e Trivellato (2000, pp. 286-287) delineano in questi termini l’avvio della nuova presidenza. «Rey propone subito, in sede pubblica, il suo disegno innovatore. Lo fa nel giugno 1981, davanti all’ampia platea del secondo convegno sull’informazione statistica in Italia, che egli apre con una relazione dal titolo emblematico – *Orientamenti di una politica per la statistica negli anni ’80* (Rey, 1981), la quale fissa indirizzi organizzativi e linee programmatiche. Questo disegno trova poi un indiretto, ma autorevole ed esplicito sostegno nel parere di un *board*

internazionale di altissimo prestigio, il [...] “Rapporto Moser”²⁰. Le valutazioni e le proposte della Commissione Moser vertono sui tre ampi settori sui quali le era stato chiesto di soffermarsi – conti nazionali, statistiche del settore pubblico, statistiche dei prezzi –, ma in apertura toccano anche “problemi di carattere generale”. A questo riguardo, l’insieme delle indicazioni del rapporto Moser è in forte sintonia con gli indirizzi programmatici di Rey. Ciò vale, tra l’altro, per l’enfasi posta [...] su un “maggior coordinamento e integrazione dei dati, essenza di un buon sistema statistico”, su una maggiore “attenzione ai problemi di metodo”, sui progressi che è necessario compiere “nell’utilizzare i dati amministrativi per fini statistici”, sulla necessità di un chiaro processo di programmazione e di definizione “delle priorità di *tutta* l’attività statistica svolta dall’Istat e dagli altri enti, centrali e regionali”.»

Veniamo ora, rapidamente, alle innovazioni e alle esperienze che si realizzano negli oltre dodici anni della presidenza Rey. A questo fine torna utile una loro partizione, che distingue il riassetto organizzativo e istituzionale della statistica pubblica, la revisione delle stime della contabilità nazionale – e del metodo per ottenerle, il potenziamento delle indagini sui comportamenti individuali e familiari.

In via preliminare, va peraltro detto che la partizione è in buona parte di comodo, arbitraria. L’asse portante della presidenza Rey sta proprio nell’impegno per un maggior coordinamento e integrazione dei dati, detto altrimenti per la progressiva realizzazione di un “sistema statistico”. In questa prospettiva, per il tema di nostro interesse – *surveys* campionarie e/o dati amministrativi – le linee chiave, che attraversano e unificano gli ambiti appena detti sono a loro volta tre: (i) la forte modernizzazione delle modalità di trattamento dei dati, imperniata sulla “rivoluzione telematica”; (ii) il potenziamento nell’utilizzo sia delle *surveys* sia dei dati amministrativi, accantonando definitivamente la tentazione a contrapporli e rimarcando anzi la prospettiva di una loro crescente integrazione, anche per contenere l’onere dei rispondenti alle *surveys*; (iii) l’impegno alla misurazione adeguata dell’attività economica e dei processi sociali, con l’obiettivo ad un tempo di assicurare la cosiddetta “esaustività” delle stime di un processo economico che si è fatto variegato e sfuggente e di permettere di esplorare la forte eterogeneità dei comportamenti con dati disaggregati, in prospettiva con analisi condotte su basi di microdati.

3.2 *Gli indirizzi per l’assetto organizzativo e istituzionale della statistica ufficiale*

Sul piano organizzativo e istituzionale, due sono i fatti, o meglio i processi, che contraddistinguono la presidenza Rey: la riorganizzazione dell’Istituto in senso decisamente più

²⁰ Si tratta del noto rapporto della Commissione statistica internazionale presieduta da Sir Klaus Moser, già *Head* dell’*UK Government Statistical Service*. Promossa nel corso del 1980 da Beniamino Andreatta, all’epoca Ministro senza portafoglio con incarichi speciali, in una situazione di evidente sfiducia dell’esecutivo nei confronti dell’Istat – la sua stessa attivazione è un segno della gravità degli screzi, la Commissione diventa operativa quando Rey è già stato nominato Presidente. Essa è poi formalmente costituita nel maggio 1981 e conclude i suoi lavori nel febbraio 1982. Lungi dall’aver intralci, essa è assecondata e «sostenuta fattivamente» da Rey e gode della «piena collaborazione dell’Istat a tutti i livelli». Le parole con cui si chiude l’introduzione del rapporto sono, poi, eloquenti: «Il Presidente prof. Rey, nella relazione [al convegno del 1981] ha delineato la sua visione del futuro. Essa merita il pieno appoggio del Governo italiano e del Paese» (Moser *et al.*, 1983, pp. 5 e 40).

moderno; la riforma del sistema statistico nazionale, che col decreto legislativo del 1989 inizia il tormentato cammino di attuazione.

Il processo di riorganizzazione dell'Istat ha i suoi punti di forza nella pianificazione unitaria dell'attività dell'Istituto, anche con l'adozione di tecniche di *Business Planning System*; nella progressiva generalizzazione dell'impiego delle tecnologie telematiche per l'acquisizione e il trattamento dei dati; nell'utilizzo via via più intenso di archivi amministrativi, pur condizionato dai severi limiti di completezza e qualità che spesso essi presentano; nello sviluppo delle principali *surveys* correnti e nell'ideazione di nuove indagini; nel potenziamento del controllo della qualità dei dati, segnatamente sotto l'aspetto metodologico; nella prospettiva di integrazione di dati da fonti diverse e di realizzazione di sistemi informativi²¹.

Il fatto che si affermi la linea dell'uso integrato di molteplici fonti, e si superi quindi la storica contrapposizione *surveys vs.* dati amministrativi (e la sua proiezione istituzionale: dati dell'Istat *vs.* dati delle altre amministrazioni) non significa ovviamente che il modo di operare dell'Istat cambi radicalmente, e in tempi brevi. A ben vedere, la statistica ufficiale come "sistema statistico" è ancora una meta, e non vicina: non soltanto perché la meta evolve nel tempo e assume una configurazione via via più avanzata; ma anche per vincoli, difficoltà, incertezze nel perseguirla.

L'esempio delle tematiche del lavoro si presta bene per illustrare questa nuova logica, innervata da un orizzonte di programmazione a medio termine, dal proposito di costruzione di sistemi informativi e dagli ostacoli con i quali questo disegno si scontra. Viene subito costituita una Commissione di studio, col mandato di «predisporre un progetto del sistema informativo del lavoro». La Commissione, presieduta da Alberto Zuliani, allora membro del CSS, conclude i propri lavori nel 1984. Il disegno istituzionale e organizzativo che suggerisce – la costituzione di un sistema informativo sul lavoro imperniato sulla collaborazione fra Ministero del lavoro e Istat e articolato sul territorio – resta tuttavia lettera morta; e lo stato delle cose è ancor oggi tale, come vedremo nel seguito. La relazione finale delinea comunque alcuni degli assi portanti della successiva attività dell'Istituto nel settore: ridisegno coordinato del sub-sistema di rilevazioni sulle famiglie; sviluppo di indagini sul lavoro dal lato delle unità produttive, che poggi su un'anagrafe di tali unità; utilizzazione delle informazioni amministrative, segnatamente della «rilevazione effettuata dall'Inps [...] su tutte le unità produttive che occupino lavoro dipendente» (Istat, 1984, p. 62).

La Rilevazione sulle forze di lavoro (RFL) è poi oggetto di un solido approfondimento da parte di un gruppo di ricerca di accademici e di statistici dell'Istat. La ricerca si caratterizza per una riflessione a tutto campo – insieme critica e propositiva – sulla RFL, e per utilizzazioni innovative dei microdati dell'indagine in chiave longitudinale (Trivellato, 1991).

²¹ Meno rilevante per la nostra riflessione è un altro aspetto, pur importante: la ridefinizione dell'organizzazione e dei compiti del personale, che sarà poi agevolata, e insieme condizionata, dall'inserimento dell'Istat nel «comparto degli enti di ricerca e sperimentazione» col DPR n. 68/1986. Tale inserimento troverà completamento nella riforma del 1989, che tra i compiti dell'Istat annovera «la ricerca e lo studio sui risultati dei censimenti e delle rilevazioni effettuate, nonché sulle statistiche riguardanti fenomeni d'interesse nazionale e inserite nel programma triennale.»

Parecchi dei suggerimenti prospettati a conclusione della ricerca trovano attuazione nel diversificato itinerario di revisione della rilevazione che si realizza dal luglio 1990 all'ottobre 1992. Esso culmina con l'adozione di un nuovo questionario e di nuove definizioni coerenti con le direttive comunitarie, delle quali l'implicazione saliente è la sensibile riduzione del livello e del tasso di disoccupazione (Casavola e Sestito, 1994). Le innovazioni nella RFL non sono peraltro gestite al meglio per quanto attiene alla comunicazione agli utilizzatori e soprattutto alle modalità di raccordo con le serie precedenti – ancor oggi vi è la cesura a fine 1992. Ma il contenuto informativo della nuova RFL è decisamente più ricco. In una diversa prospettiva, l'intenso sfruttamento dei dati elementari della RFL contribuisce non poco al decollo di ricerche su basi di microdati e, specificamente, allo sviluppo degli studi di taglio microeconomico.

L'altro tema di rilievo per l'assetto della statistica ufficiale è il suo ridisegno istituzionale. Inizialmente la riforma, che pure con l'avvento di Rey era parsa imminente, segna il passo. Bisognerà attendere il settembre 1989 perché, con il decreto legislativo n. 322, sia approvata la nuova disciplina sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale (non più centrale) di statistica²².

Il disegno della riforma è per molti versi lungimirante. Basti dire che l'obiettivo del coordinamento "orizzontale" dell'Istat rispetto agli Uffici di Statistica delle amministrazioni centrali e dei grandi enti nazionali affronta l'annosa, cruciale questione del rapporto fra l'Istat e le amministrazioni dello Stato. E ne propone una risposta nuova, con l'assegnazione all'Istat della funzione, nelle intenzioni incisiva, di definizione delle regole e di coordinamento.

Ovviamente, con il decreto legislativo del 1989 la riforma non si conclude ma inizia, e non senza fatica, per almeno due ragioni. Innanzitutto, con i chiari di luna del bilancio dello Stato, la riforma è, come si suole dire, "a costo zero": espressione a dir poco equivoca, perché né pranzi di nozze né riforme si fanno coi fichi secchi, ma espressiva della strettezza di risorse con cui il nascente sistema statistico nazionale si trova a fare i conti. In secondo luogo, il disegno di riforma rivelerà ben presto farraginosità e incoerenze, sicché non è improprio parlare di un suo "fallimento" – o, se si preferisce, di un non-evento, nel senso che il dettato della riforma non si è tradotto in realtà. Su questo aspetto, comunque, torneremo.

3.3 *L' "economia sommersa" e la revisione dei conti nazionali*

Veniamo ora agli orientamenti di merito. Agli inizi la priorità è decisamente assegnata al riordino delle statistiche economiche.

Il primo impegno è la realizzazione dei conti economici trimestrali. Essa avviene con l'essenziale collaborazione della Banca d'Italia – un suo dirigente, Renato Filosa, prende le

²² L'approdo della riforma è possibile soltanto perché essa sfugge alle strette del normale processo legislativo, grazie ad una delega al Governo alla «riforma degli enti pubblici di informazione statistica» inserita nella legge n. 400/1988 sulla «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Nei fatti, la riforma è dunque attuata dall'esecutivo, e perciò largamente sottratta alle tensioni e alle mediazioni parlamentari. Ciò ha due importanti conseguenze, tra l'altro connesse: nella riforma, comunque la si giudichi, si riconosce un'impostazione unitaria, sistematica; alla sua elaborazione contribuisce in maniera determinante il gruppo dirigente dell'Istat, e Rey in primo luogo.

redini dell'attività – e con la formazione in seno all'Istat di un gruppo di giovani statistici ed econometrici dai quali uscirà poi gran parte del futuro gruppo dirigente dell'Istat. La formazione di questo gruppo di giovani, che collabora e si misura con i ricercatori della Banca d'Italia – e in prospettiva si propone di esserne all'altezza, di potervi competere – è un importante fattore di innovazione entro l'Istituto. Sul piano strettamente metodologico, l'esperienza inoltre è terreno di coltura per un approccio di confronto e uso integrato, anche a mezzo di tecniche econometriche, di informazioni da fonti diverse. Naturalmente, ciò porta con sé il rischio di affidarsi molto, forse troppo, a tecniche statistico-econometriche senza affrontare di petto carenze nei dati di base, anzi in qualche modo “tappandone i buchi”²³.

La revisione dei conti nazionali, incentrata sul miglioramento della capacità di misura dell'attività economica, occupa poi il posto centrale. Essa può essere assunta come emblematica degli indirizzi impressi da Rey all'Istat: per l'importanza sostanziale della questione; e perché per questa via si realizzano decisivi avanzamenti nell'apparato delle rilevazioni e nell'integrazione delle fonti.

Il problema si colloca in un contesto economico che, con le due crisi petrolifere, si è modificato profondamente. L'evoluzione dell'economia e della società ha smentito le illusioni positivistiche – vecchie di non più di qualche decennio – di uno sviluppo segnato dalla grande dimensione, da uniformità organizzative, da crescenti omogeneità, da prevedibilità. E vede la vicenda sociale connotata da un'articolazione e da interrelazioni crescenti, dall'aumento dei tratti di eterogeneità degli agenti sociali e di turbolenza delle dinamiche. Le necessità conoscitive che l'informazione statistica ufficiale è chiamata a soddisfare si fanno più esigenti, proprio perché riferite a fenomeni ad un tempo più complessi, più diversificati e più dinamici. D'altra parte, non diversamente dagli istituti statistici degli altri paesi sviluppati, l'Istat è sottoposto a sollecitazioni altrettanto forti, che attengono all'assetto e agli strumenti della statistica ufficiale: gli strumenti di rilevazione e trattamento dei dati sono segnati dalla “rivoluzione telematica” e dal rinnovato interesse che rivestono i dati amministrativi; quanto all'assetto, anche in materia di rilevazioni statistiche assume un ruolo via via più incisivo l'Unione Europea, e l'Istituto si trova a fare i conti con l'Eurostat e con gli organi di governo dell'Unione.

Il primo, importante terreno in cui queste problematiche si pongono è fornito dalla misura dell'attività economica, e dalla stima, a questi fini, dell'occupazione e del volume di lavoro. La questione si pone con rilievo e urgenza ormai pressanti, di pari passo col crescere dell'“economia sommersa”; o meglio, e meno sbrigativamente, della diversificazione del processo produttivo, nel quale perdono progressivamente peso l'industria e la tipologia fordista, in favore dei servizi e di un tessuto assai variegato di imprese e di lavori.

Verso la metà degli anni '80 l'Istat affronta l'argomento con determinazione e con notevole impegno intellettuale. L'esito è la revisione dei conti nazionali del 1987. Due volumi degli “Annali” danno conto di questa attività: il secondo è una sintesi del primo, in inglese, mirata a

²³ In chiave storica, è interessante notare la consonanza di questa preoccupazione con alcuni dei commenti critici di Luigi Einaudi sui primi tentativi di calcoli del reddito nazionale (*A proposito di una memoria del prof. Di Fenizio*, scritto di L. Einaudi inviato a F. Di Fenizio, 25 luglio 1950), ampiamente citati in Misiani (2010).

comunicare l'esperienza italiana a una platea internazionale, e ha l'espressivo titolo *The underground economy in Italian economic accounts*²⁴. L'importanza della revisione dei conti nazionali non sta certo nel fatto che, a cavallo fra marzo e aprile del 1987, l'Italia si scopre più ricca²⁵. E forse neppure nella circostanza, pur rilevante, che l'intero quadro della struttura economica ne risulta sensibilmente modificato, con un'Italia che lavora di più, investe molto di più, ha un'economia parecchio più terziaria di quanto non si pensasse – o, comunque, di quanto non documentassero i dati precedenti.

L'importanza primaria è nel percorso compiuto, nell'affinamento degli strumenti di misura di una realtà multiforme, difficile da afferrare. Alla base dell'originale metodo messo a punto per stimare il volume di lavoro effettivamente prestato dagli individui occupati sta la distinzione fra *occupati presenti* ("le teste", di residenti e di non residenti), *posizioni lavorative* ("i lavori", siano regolari o meno, siano a tempo pieno o meno, facciano capo o meno a persone diverse – compresi quindi i secondi lavori) e *unità di lavoro* ("le unità equivalenti a tempo pieno", alle quali, con un processo di trasformazione, sono ricondotti i diversi "lavori"). Esso poggia poi sull'utilizzazione integrata di una varietà di fonti, alle quali si aggiungono procedure statistico-econometriche per estendere la stima a componenti non osservate, sfruttare i dati dei censimenti come *benchmark* e realizzare un'armonizzazione ragionata delle informazioni disponibili.

In questa realizzazione – vale la pena di ricordarlo – vi è il *drive* del gruppo di giovani statistici ed econometrici formati sui conti trimestrali, che si preoccupano anche di fornire una discreta, anche se non sempre completa, documentazione del complesso processo di stima.

L'approccio non è certo esente da margini di arbitrarietà (almeno in parte inevitabili, date le carenze nelle informazioni di base, non sempre adeguatamente potenziate), ma segna un notevole passo in avanti, perché delinea un persuasivo percorso metodologico, passibile di verifiche e di affinamenti. E quando, appena un paio d'anni dopo, il problema della misurazione dell'economia sommersa emerge come preoccupazione dell'intera Unione Europea, sia pure velata nell'asettica formulazione della «*exhaustiveness and comparability of the GNP estimates given by the Member States' National Accounts Departments*»²⁶, l'«*Italian approach*» è tra quelli presi in seria considerazione²⁷. Nell'ottica di questa nota – l'uso di dati di *surveys* e amministrativi, è evidente infatti come il nuovo approccio nella stima dei conti nazionali comportasse non solo l'utilizzo di entrambe le fonti – in base a quel che era in effetti disponibile – ma anche il loro sistematico

²⁴ Vedi rispettivamente Istat (1990) e (1993a). Un precedente interessante di queste pubblicazioni, che, tra l'altro, dice del rilievo assegnato al tema da Rey e del suo impegno in prima persona, è in Rey (1986). A revisione conclusa egli tornerà sull'argomento con un saggio di riflessione critica sulle caratteristiche della nostra economia, il cui titolo è significativo: «Il frutto proibito dell'economia italiana» (Rey, 1995).

²⁵ È questo l'aspetto appariscente colto dai mezzi di informazione dell'epoca, che indugiarono in particolare, con toni vagamente competitivi, a confronti coi paesi dell'Unione Europea. Nella graduatoria del reddito *pro-capite* ci si ritrovava, per la prima volta, davanti agli inglesi. Un segnale per ritenere, o illudersi, che vecchi complessi di inferiorità fossero finalmente esorcizzati?

²⁶ Così si esprime la Direttiva del Consiglio del 13 febbraio 1989, nota come «Direttiva sul prodotto nazionale lordo» (vedi *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, n. L049 del 21 febbraio 1989, pp. 26-28).

²⁷ Vedi Calzaroni, Giovannini e Madelin (1996).

confronto, al fine di tener conto del fatto che le indagini presso le famiglie meglio includono il lavoro irregolare mentre i dati amministrativi (e le indagini presso le imprese) meglio colgono i lavori regolari, incluso il doppio lavoro.

Beninteso, l'originalità e la risolutezza metodologica allora dimostrate non sono garanzia di soluzione duratura dei problemi conoscitivi posti, e di continuo riproposti, dai cambiamenti strutturali che caratterizzano le economie moderne. L'ingegnosità dell'approccio di confronto tra fonti diverse mostrerà anzi sovente la corda, quando alla validazione dei metodi impiegati e alle precisione delle stime prodotte verrà a mancare il supporto di un sufficiente avanzamento nella completezza, coerenza e comparabilità delle diverse fonti elementari. Le difficoltà di stima del PIL poste da fenomeni quali il peso crescente dei servizi – in particolare di quelli “immateriali”, la produzione di beni e servizi sempre più complessi, i miglioramenti nella loro qualità, la stima dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione, la sempre maggiore apertura internazionale – con *outsourcing*, delocalizzazione e investimenti stranieri diretti che rendono i confini della produzione interna meno netti – si sono del resto accresciute. Nel dibattito corrente le questioni di misurazione ricordate spesso sono collegate all'esigenza di andare al di là del PIL (*Beyond GDP*) nella misura del benessere economico e sociale (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). Si tratta di una prospettiva rilevante. A nostro avviso peraltro, anche circoscrivendo l'attenzione al pur limitato concetto di PIL, che mantiene comunque il vantaggio di un ancoraggio “obiettivo” alla metrica degli scambi di mercato, è evidente che i fenomeni citati ne hanno sensibilmente acuito i problemi di misura. Restando all'Italia, vi è in particolare il sospetto che la dinamica del PIL degli ultimi 5-10 anni possa esser stata sottostimata (Brandolini e Bugamanelli, 2008).

3.4 Il potenziamento delle indagini sui comportamenti individuali e familiari: innovazioni nelle rilevazioni e riflessioni critiche

Il ruolo emblematico assunto dalla revisione dei conti nazionali non deve indurre a trascurare importanti innovazioni che durante la presidenza Rey si realizzano sul fronte delle *surveys* campionarie. Della RFL abbiamo già detto.

V'è da dire ancora, brevemente ma con il dovuto risalto, di un'indagine affatto nuova, lanciata in maniera stabile dall'Istat nel 1987, dopo l'esperienza di singole indagini di taglio monografico su aspetti sociali: l'“Indagine multiscopo sulle famiglie”, nota più semplicemente come “Multiscopo”. Essa muove dall'esigenza di disporre di un insieme di informazioni sociali, demografiche e sanitarie incentrato sulla famiglia. E si configura, in realtà, come una serie di *surveys* distribuite su un quinquennio, dal 1987 al 1991, con contenuti informativi in parte comuni a tutte le occasioni e in parte monografici, acquisiti in una sola occasione (Istat, 1993b). Si tratta di un'esperienza di rilievo non soltanto per gli aspetti di merito, evidenti, ma anche per le numerose novità dell'impianto. E con buone ragioni essa è continuata a lungo, con affinamenti ma con una sostanziale fedeltà al disegno originario.

Delle novità dell'impianto avviate con la "Multiscopo"²⁸ alla fine degli anni '80 due in particolare meritano di essere segnalate, perché anticipatrici di scelte che l'Istat adotterà nel seguito, con la presidenza di Alberto Zuliani: (i) l'attenzione dedicata alla rilevazione di informazioni retrospettive, che aprirà la strada al tema delle indagini longitudinali, il quale troverà una prima realizzazione nella partecipazione dell'Italia all'*European Community Household Panel*; (ii) l'introduzione di tecniche di rilevazione telefonica, che evolveranno poi nelle interviste *Computer Assisted*, CATI e CAPI, sino alla scelta dell'Istituto di dotarsi per buona parte delle principali indagini correnti di un'autonoma rete di rilevatori, emancipandosi così dalla collaborazione incontrollata (o quasi) di personale dei Comuni²⁹.

Ancora sull'impianto riteniamo appropriati due rilievi che sono, invece, critici. L'integrazione fra i diversi moduli della "Multiscopo" al necessario livello individuale è scarsa; e nessuna integrazione vi è con la RFL, che pure, con il suo disegno di rotazione, avrebbe potuto fornire correntemente il "quarto [del campione] uscente" come utilissima parte del campione della "Multiscopo". D'altra parte, l'Istat, dopo lunghe discussioni, decide di non dare al *core* della "Multiscopo" la dimensione longitudinale: una decisione che pesa ancor oggi, con l'Italia che, in esigua compagnia fra i grandi paesi europei, non dispone di una *multipurpose household panel survey* (o di un *multipurpose household panel* tratto da archivi amministrativi) di adeguata numerosità campionaria e di sufficiente lunghezza.

3.5 Il Rapporto Annuale

L'ultimo ciclo della presidenza Rey è contraddistinto da un ulteriore, forte elemento di novità: la produzione del *Rapporto Annuale* sulla situazione economica del Paese nell'anno precedente. Il primo Rapporto Annuale esce nel 1993, riferito al 1992. Esso diventa rapidamente «un appuntamento consolidato» e autorevole – che anticipa temporalmente un altro appuntamento tradizionale nel contesto italiano, la Relazione Annuale della Banca d'Italia, e che dal 1997 viene presentato correntemente nella Sala della Lupa della Camera dei Deputati – «per riflettere, in modo documentato, sulla situazione sociale ed economica del nostro Paese e per fornire uno strumento di servizio e conoscenza per le istituzioni, le imprese e i cittadini»³⁰.

Si tratta di un "prodotto" radicalmente nuovo. L'Istat non si limita a raccogliere e pubblicare dati ufficiali, corredati dei pertinenti metadati e accompagnati da essenziali note di presentazione. Una volta l'anno, si assume un compito diverso: «riflettere, in modo documentato, sulla situazione sociale ed economica del Paese». Certo, nello svolgere questo compito si basa sulle statistiche ufficiali; ma inevitabilmente le seleziona e le assembla alla luce di chiavi di

²⁸ Anche la "Multiscopo" registra un forte interesse nella comunità dei ricercatori per la possibilità che offre di approfondimenti su molteplici aspetti dei comportamenti familiari e individuali, con la conseguente domanda di diffusione delle basi di microdati.

²⁹ Il problema dell'utilizzo di rilevatori comunali (poco controllato, e ben poco in linea con le indicazioni metodologiche per la conduzione di indagini campionarie) rimane invece per le rilevazioni correnti sui prezzi.

³⁰ Così l'Istat lo caratterizza nel 2002, quando cioè il Rapporto compie dieci anni [http://www.istat.it/dati/catalogo/20020521_00/].

lettura. L'Istat ne è legittimato dalla riforma del 1989, che annovera tra i suoi compiti «la ricerca e lo studio sui risultati dei censimenti e delle rilevazioni effettuate». In tal modo, d'altra parte, l'Istituto assume il ruolo di un centro studi, che propone la *sua* lettura e interpretazione della vicenda economica e sociale, più che di agenzia statistica nazionale.

Perché l'Istat compie questo passo? E alla luce di un'esperienza ormai prossima ai vent'anni che bilancio se ne può fare?

L'iniziativa, sostenuta dal presidente Rey, è riconducibile alla nuova generazione di ricercatori e dirigenti di cui abbiamo già detto. Le motivazioni sono verosimilmente due: si individua nel *Rapporto Annuale* l'occasione per una maggiore interazione e “integrazione” fra i diversi comparti dell'Istituto, e le loro diverse “culture”; vi è la convinzione che l'Istat abbia ormai riacquisito capacità e autorevolezza nei confronti delle istituzioni e dell'opinione pubblica, da osare un'esposizione più netta, qual è appunto quella di una lettura e riflessione sullo stato dell'economia e della società italiana.

Il giudizio sull'esperienza del *Rapporto Annuale* non può che essere articolato. Una prima ragione, ovvia, sta nel fatto che i singoli Rapporti sono spesso stati sensibilmente diversi, tra di loro e talvolta anche al loro interno, nel taglio, nei contenuti e nella qualità dei diversi capitoli. Una seconda – e più importante – ragione è che a noi parrebbe più consono al *core* delle funzioni dell'Istituto un taglio che prediliga la produzione e diffusione dell'informazione statistica pubblica rilevante; e quindi Rapporti più aderenti alla sua attività corrente, meno proiettati su sintesi interpretative. Non vanno infatti sottaciuti i rischi di compromettere la «neutralità [...] e l'imparzialità» di un'agenzia statistica nazionale conseguenti a scelte differenti³¹. Né va trascurato che la preparazione del *Rapporto Annuale* mobilita notevoli risorse intellettuali, forzatamente sottratte ad altri compiti in un contesto di sofferenza dell'Istat quanto a disponibilità di personale.

4. Il seguito e l'oggi: tra qualche luce e parecchie ombre

Valutare quale sia lo stato odierno dell'utilizzo dei dati amministrativi e di *surveys* da parte della statistica ufficiale italiana non è semplice. Senz'altro l'ultimo trentennio ha visto l'accumularsi di significative esperienze e l'affermarsi di una visione che potremmo definire “laica”: al superamento dei pregiudizi metodologici contrari alla teoria del campionamento si è affiancato l'abbandono della pretesa di dover – e poter – usare solo dati di cui l'agenzia statistica fosse direttamente e interamente “proprietaria”. La scelta tra uno strumento e l'altro è ormai operata, laicamente per l'appunto, in relazione ai loro rispettivi pregi e difetti, da soppesare alla luce della situazione di fatto e delle caratteristiche delle stime da produrre. Aspetti quali l'accessibilità dei dati (in termini di accesso *tout court*, di tempestività degli aggiornamenti, di frequenza e rilevanza delle revisioni, ecc.), la presenza di significati particolari nel dato amministrativo (un aspetto che può esser fonte di distorsioni sistematiche o di discontinuità – quando ad esempio mutino le definizioni o le regole amministrative che sottostanno certi dati,

³¹ Sui rischi della statistica ufficiale stretta «tra neutralità e coinvolgimento», vedi Rey (1989).

ma anche di vantaggi se il fenomeno di interesse coincide con quello amministrativo), le difficoltà nella rilevazione campionaria (in termini di costi della rilevazione, di sua precisione – anche in relazione al grado di dettaglio desiderato per talune variabili o per alcuni dominî, ecc.) sono sempre più divenuti gli elementi concreti da considerare, al fine di scegliere, di volta in volta, in un senso o nell'altro.

Proprio per queste ragioni non è possibile discutere della questione dell'utilizzo di dati amministrativi o/e di *surveys* in generale, e sulla base di un astratto insieme di criteri. D'altra parte, nell'economia di questa nota ci soffermeremo sugli indirizzi di fondo, strategici che sono (o non sono) stati adottati³². Lo faremo cercando di valutare la situazione italiana in un'ottica comparata e usando soprattutto (ma non esclusivamente) un'area, quella del lavoro, per esemplificazioni.

Anticipando le conclusioni, possiamo dire sin d'ora che, fatti salvi alcuni comparti ed esperienze, l'evidenza conduce a giudizi piuttosto severi e amari. Severi perché i ritardi, rispetto alle potenzialità offerte dalla "rivoluzione telematica" – rese evidenti, tra l'altro, dalle esperienze di vari paesi sviluppati – sono consistenti. Amari perché i nodi del problema non stanno tanto all'interno dell'Istat, quanto piuttosto nell'arretratezza complessiva dei sistemi di informazioni delle amministrazioni pubbliche e nella debolezza istituzionale di cui l'Istat soffre nello svolgere, nei fatti, un'efficace azione di coordinamento.

A ben vedere il problema presenta una dimensione più generale. Essa consiste nella scarsa considerazione della domanda complessiva di informazione statistica che dovrebbe informare il disegno e le regole di utilizzo dei grandi archivi amministrativi: una domanda che dovrebbe essere espressa sì dal Governo e dalle singole amministrazioni pubbliche, ma anche dalla società nelle sue articolazioni – imprese, organizzazioni sociali, "mondo" della ricerca, pubblica opinione. A nostro avviso, il debolissimo rilievo della domanda sociale di informazione statistica concorre in maniera determinante al rischio che le difficoltà con cui l'Istat si misura nel rapporto con le singole amministrazioni degenerino in una sorta di diatriba tra potentati feudali. All'opposto, a fronte di un adeguato peso della domanda sociale di informazione statistica il confronto assumerebbe una connotazione parecchio diversa: l'agenzia statistica nazionale riuscirebbe rafforzata dall'essere espressione dell'intera comunità di utilizzatori e delle sue giuste pretese a buoni dati da poter utilizzare in maniera trasparente.

Prima di arrivare alle conclusioni, è però opportuno tracciare un sintetico, selettivo quadro della situazione attuale. Lo facciamo guardando a tre aspetti: lo stato dei grandi archivi sulle imprese e sulle persone; la situazione del Sistema statistico nazionale (Sistan) – la soluzione istituzionale delineata vent'anni fa per dare coerenza all'assetto della statistica ufficiale; la situazione della statistica nelle amministrazioni pubbliche, di settore e territoriali.

4.1 Gli archivi sulle imprese e sulle persone

I benefici dell'azione di rafforzamento tecnologico e organizzativo avviati dalla presidenza

³² Non è, infatti, questa la sede per argomentare pro e contro singole scelte in specifici ambiti.

Rey e proseguiti poi sono ben visibili nell'area degli archivi delle imprese gestiti dall'Istat.

Quella di ASIA, l'Archivio Statistico delle Imprese Attive, è senz'altro una storia di successo. Essa è significativa per le caratteristiche intrinseche del prodotto: un archivio tendenzialmente esaustivo, contraddistinto da un discreto grado di aggiornamento. Ma anche, e in misura non certo minore, per la filosofia sottostante la sua costruzione: l'uso incrociato di una congerie di archivi amministrativi di origine diversa. Esso ben rappresenta la filosofia dell'uso integrato di più fonti, ognuna utilizzata per quel che può dare, che l'Istat adotta, consapevole dei vincoli che gli precludono un incisivo coordinamento. L'Istituto rinuncia alla pretesa di concorrere a definire il disegno delle varie fonti amministrative – e per questa via di “possederle” – fissando le caratteristiche e le procedure di aggiornamento dei dati contenuti in ciascuna di esse. Si impegna invece ad acquisire l'*expertise* necessaria alla loro utilizzazione a fini statistici, anche in termini di conoscenza dei processi amministrativi che sottostanno i singoli archivi. Inoltre, ASIA più che un semplice archivio di nomi di imprese – un registro da cui estrarre campioni e da utilizzare poi per il riporto all'universo dei dati campionari – è un *frame* che è di volta in volta arricchito, e vagliato, tramite le informazioni rilevate dalle stesse indagini campionarie, oltre che dai molteplici archivi amministrativi sorgente.

Al di là di limiti che tuttora sussistono in ASIA, segnatamente in termini di *timing* dell'aggiornamento (dove miglioramenti sono peraltro in corso³³) e di completamento del parallelo archivio delle unità locali, vi è un aspetto critico di indole generale che merita una riflessione. Abbiamo detto che l'aver costruito ASIA secondo una logica non “proprietaria”³⁴, bensì di integrazione segna un decisivo distacco, e un notevole passo in avanti, rispetto ai perduranti scontri tra agenzia statistica nazionale e amministrazioni settoriali, che toccarono il loro apice con Gini. Il fatto però che l'Istat si sia dovuto far carico di uno sforzo di tale fatta, operando a valle dell'esistente e con scarso potere di intervento sulla definizione dei contenuti dei singoli archivi³⁵ è una sorta di “peccato originale”. In contesti più evoluti – si pensi ai paesi

³³ Gli attuali 15-18 mesi di ritardo rispettano i tempi fissati in sede Eurostat. Ma scendere almeno sotto la soglia dei 12 mesi sarebbe auspicabile e, plausibilmente, fattibile, alla luce della sperimentazione già avviata, tarata su una cadenza attorno ai 6 mesi.

³⁴ Una tale logica avrebbe naturalmente portato l'Istat a disporre di un archivio in competizione con – o comunque estraneo a – gli archivi delle singole amministrazioni.

³⁵ Già il decreto legislativo del 1989 sul Sistan, conteneva disposizioni generali sui poteri di coordinamento dell'Istat rispetto ad archivi amministrativi. Successivamente, vari interventi legislativi hanno previsto poteri di intervento dell'Istat e/o di consessi atti ad esprimere le esigenze della statistica ufficiale nel disegno degli archivi amministrativi. A mero titolo di esempio, ricordiamo la legge n. 681/1996 (nell'articolo relativo all'effettuazione del cosiddetto “censimento intermedio”) e il decreto legislativo n. 276/2003 (di attuazione della cosiddetta “legge Biagi”). Da ultima, la legge finanziaria 2008, all'art 3, commi 72 e 73 ribadisce il ruolo dell'Istat nei confronti dell'informazione statistica concernente l'insieme delle amministrazioni pubbliche. In particolare, il comma 73 stabilisce che «l'Istat eman[i] una circolare sul coordinamento dell'informazione statistica nelle pubbliche amministrazioni e sulla definizione di metodi per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria. [... Inoltre, il Comstat] definisce, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) appositi “standard” per il rispetto dei principi di unicità del sistema informativo, raccolta condivisa delle informazioni e dei dati e accesso differenziato in base alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione.» Le previsioni normative di questo tenore sono rimaste tutte lettera morta. La nostra impressione è che sia mancata la forza istituzionale di – e il supporto politico a – chi avrebbe dovuto far

scandinavi – un insieme di archivi amministrativi su imprese e persone ampio, integrato e correntemente aggiornato già esiste, compito della statistica ufficiale essendo quello di adattarne le caratteristiche alle proprie specifiche finalità ed esigenze³⁶. Dal processo di costruzione *a posteriori* a cui si è obbligati in Italia, e dall'assenza di un efficace ruolo dell'Istat nel disegno dei singoli archivi amministrativi, discendono molte delle imperfezioni e dei problemi concreti di ASIA prima richiamati, nonché il persistere al suo interno di un notevole *noise*.

La mancanza di un archivio amministrativo unico delle imprese è tra l'altro paradossale, data l'esistenza in Italia, da tempo non breve, di codici univoci di tracciabilità fiscale (codice fiscale e partita IVA) e la crescente tendenza ad imporre obblighi di utilizzo di tali codici in molteplici occasioni e transazioni, per ovvi motivi di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva. Ma, a ben vedere, ancora più paradossale, e rivelatore dell'assenza di un disegno unitario per la costruzione e l'interoperatività degli archivi amministrativi, è il fatto che il tema dei codici identificativi, di imprese e di persone, sia stato affrontato senza avere come obiettivo la *tracciabilità generale*³⁷.

La situazione di ASIA e degli archivi delle imprese, pur coi limiti e col "peccato originale" ora ricordati, è comunque soddisfacente, ben più avanzata di quella relativa agli archivi sulle persone. Anche su questo fronte non mancano esperienze interessanti, come ad esempio quella di abbinamento/integrazione dei dati dell'indagine EU-SILC con i dati fiscali. Nel caso del lavoro autonomo, nell'indagine si attribuisce all'individuo un reddito da lavoro pari al maggiore tra il dato dichiarato dal rispondente nell'indagine stessa e quello dichiarato al fisco. Un limite, e

valere i precetti normativi in questione. Sul secondo degli esempi richiamati è istruttivo ad esempio vedere le considerazioni retrospettive in Sestito (2009) e porle a confronto con le potenzialità prospettate in Sestito (2005).

³⁶ L'esperienza danese è per molti versi paradigmatica. L'amministrazione pubblica gestisce i rapporti con i cittadini e gli stranieri presenti e con le imprese utilizzando un codice di identificazione individuale, che viene sempre riportato. Tale codice è obbligatoriamente utilizzato anche per i principali rapporti intercorrenti tra i le persone e le imprese. In tal modo l'amministrazione pubblica è dotata di una insieme di archivi amministrativi, forniti di tale codice, nei quali resta traccia delle molteplici transazioni che caratterizzano i rapporti fra persone, pubblica amministrazione e imprese. Con cadenza tipicamente annuale, le informazioni contenute negli archivi amministrativi sono riversate in archivi statistici, mantenendo i codici individuali ed eliminando, invece, i dati nominativi. Gli archivi statistici così prodotti sono pertanto: (i) organizzati su base individuale; (ii) forniti di una chiave di identificazione univoca per ogni persona e impresa, tale da permetterne la totale connessione tramite abbinamento deterministico; (iii) garantiti dal punto di vista della loro qualità e completezza, anche per il fatto di essere stati strumenti gestionali, sottoposti alla verifica d'uso di utenti e amministratori. Per una concisa presentazione dell'esperienza danese vedi Trivellato *et al.* (1995, pp. 50-55 e A129-A138).

³⁷ Buona parte degli aspetti critici anche in tema di tracciabilità fiscale discendono, infatti, dal fatto che la questione dei codici identificativi è sempre stata trattata senza un esplicito obiettivo di *tracciabilità universale*. Nel caso delle imprese rimane così irrisolto il dualismo tra codice fiscale e partita IVA (anche se l'identificativo è il codice fiscale). Inoltre, ad oggi non esiste un modo agevole per ricostruire il complesso grafo che si viene a creare nella struttura delle imprese, anche in virtù di processi di fusione, cessione di rami di attività, ecc. (questione, questa, rispetto alla quale proprio l'esperienza di ASIA, pur con le sue finalità esclusivamente statistiche, è indubbiamente la più matura). In ogni caso andrebbe esclusa la riutilizzazione di un medesimo codice fiscale di impresa, cosa invece ancor oggi possibile,

Per quanto concerne gli individui, il codice fiscale è *a priori* meno problematico come identificativo. Esso presenta, tuttavia, debolezze almeno nei seguenti casi; (i) assegnazione di nuovi codici per attività di manutenzione della tabella dei codici catastali dei comuni (segnatamente nel caso di frazionamento o fusione di comuni); (ii) verifica della correttezza formale, spesso non sufficiente perché non gestisce le omocodie (che con gli stranieri saranno sempre più frequenti).

insieme una stranezza, è peraltro nel fatto che lo stesso tipo di confronto/integrazione dei dati rilevati presso individui e famiglie tramite l'indagine EU-SILC con quelli fiscali non venga effettuato per i redditi da trasferimenti, per i quali la discrepanza tra le due fonti quasi per definizione dovrebbe discendere esclusivamente da fenomeni di *recall bias* e non da intenti di evasione degli obblighi fiscali (che vengono assolti alla fonte). Nel caso dei redditi da trasferimenti un tale tipo di confronto consentirebbe non solo di migliorarne la stima nel campione EU-SILC, ma anche di identificare un modello di *recall bias* legato alla presenza di più fonti di reddito di importo singolarmente ridotto, modello poi adoperabile per evitare l'unilateralità della procedura di aggiustamento seguita nel caso dei redditi da lavoro autonomo e di impresa. Per quanto l'evasione fiscale sia in Italia pervasiva, la correzione della differenza tra quanto dichiarato nell'indagine e il dato dichiarato al fisco non ha, infatti, *a priori* segno univoco. La rilevazione, in una *survey*, dei redditi complessivi da lavoro autonomo, specie nel caso di soggetti con più attività di lavoro autonomo o per i quali queste attività siano comunque secondarie rispetto ad un'attività primaria di lavoro dipendente, può andare infatti incontro a difficoltà nella ricostruzione e aggregazione di molteplici fonti di reddito singolarmente di importo limitato, con errori nella fonte campionaria che potenzialmente sono anche per difetto³⁸.

Ma le criticità non sono certo nei margini di miglioramento che potrebbero sussistere in questa esperienza, positiva, di integrazione tra fonti. Le criticità sono piuttosto nel mancato sviluppo delle integrazioni tra fonti in tanti altri campi rilevanti. Tre casi ci paiono particolarmente significativi, anche per la loro importanza tematica: lo stato delle anagrafi comunali; gli archivi sui lavoratori attivi; l'anagrafe degli studenti, e più in generale i microdati sulla scuola.

Il primo caso riguarda i *segnali di deterioramento delle anagrafi comunali*, tanto più gravi alla vigilia del censimento della popolazione e tanto più rilevanti alla luce della crescente presenza di immigrati nel nostro paese, una presenza che rende importanti le basilari informazioni etno-demografiche (si pensi, ad esempio, al problema della concentrazione sul territorio dei diversi gruppi etnici). Sul piano più strettamente congiunturale in questo momento nulla sappiamo, ad esempio, degli effetti della crisi economica sulla presenza straniera: in che misura il calo dell'occupazione sta facendo flettere la presenza straniera? Per quanto ci è noto, i programmi di miglioramenti e integrazione delle anagrafi comunali posti all'ordine del giorno dopo il censimento del 2001 hanno avuto ben poco seguito.

Il secondo caso riguarda gli *archivi sui lavoratori attivi – occupati e disoccupati*. Passi in avanti si sono realizzati per quanto attiene la situazione dei pensionati. Il casellario dei pensionati, cogestito dall'Istat, consente di documentare la situazione nei confronti del sistema pensionistico di tutti i percettori dei trattamenti in questione, con informazioni di dettaglio relative a ciascun singolo trattamento (aspetto non trascurabile, perché il numero complessivo di

³⁸ Su tale questione vedi, ad esempio le considerazioni in Neri e Zizza (2009), che confrontano i dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie con quelli EU-SILC, integrati come detto con i dati fiscali.

trattamenti supera di circa il 30-40% il numero di percettori)³⁹. Per quanto riguarda gli attivi, la situazione è invece di ritardo ormai cronico, nonostante il profluvio di previsioni normative sul SIL (Sistema Informativo del Lavoro, istituito con la legge n. 196/1997, il cosiddetto “pacchetto Treu”, e poi inserito all’interno della Borsa del Lavoro dal decreto n. 276/2003, di attuazione della cosiddetta “legge Biagi”) e sul casellario degli attivi (con la riforma Maroni del 2004, in attuazione peraltro di un indirizzo in tal senso risalente addirittura alla riforma Dini del 1995).

Senza entrare qui nei dettagli della vicenda⁴⁰, va detto che essa è riconducibile innanzitutto alle gelosie tra burocrazie diverse. Il nodo non è soltanto nei rapporti tra Istat e amministrazioni settoriali, ma anche in quelli tra diverse componenti di queste ultime. Le informazioni rilevanti sono gestite, in vario modo, in parte dagli istituti previdenziali centrali – che introitano contributi tratti dal costo del lavoro degli occupati e versano prestazioni temporanee di disoccupazione a parte dei disoccupati (al valere di date condizioni contributive) – e in parte da Regioni e Province, tramite i Centri per l’impiego – che registrano avviamenti al lavoro e presso i quali sono tenuti a registrarsi i disoccupati (indipendentemente dal diritto a eventuali sussidi), con un residuo potere di coordinamento in capo al Ministero del lavoro. Hanno perciò giocato un ruolo anche l’indeterminatezza e le oscillazioni delle finalità di politica del lavoro, ancor prima che statistiche, dei sistemi amministrativi via via ipotizzati e in vario modo denominati dal legislatore⁴¹. All’atto pratico, la statistica ufficiale non riesce oggi ad usare, se non in misura esigua, né i dati sui lavoratori, che stiano versando contributi, in quanto occupati, o che abbiano richiesto o stiano percependo trattamenti a sostegno del reddito, perché in CIG o disoccupati – dati che fanno tutti capo all’Inps a cui affluiscono mensilmente con modalità telematiche grazie alla procedura *e-mens*, né quelli sul *turnover* dei lavoratori – anch’essi dal 2008 affluenti per via telematica al Ministero del lavoro ed ai servizi regionali e provinciali competenti. Il tutto, si noti, nonostante le informazioni in questione siano, tutte, ormai gestite in maniera informatizzata e secondo *standard* sostanzialmente omogenei. La statistica ufficiale, oltre a non essere ancora

³⁹ Il casellario dei pensionati peraltro, quantomeno nel suo utilizzo statistico, presenta tre gravi inconvenienti. Il primo discende dal fatto di considerare la situazione in un momento puntuale (il dicembre dell’anno), il che impedisce di ricostruire la situazione reddituale dell’intero anno – quantomeno dal punto di vista della percezione di trattamenti pensionistici (e tale situazione sarebbe poi collegabile coi dati reddituali complessivi, riferiti all’anno, misurati in indagini quali la citata EU-SILC). Il secondo inconveniente attiene al fatto che l’archivio considera la sola situazione individuale e non consente di ricostruire la situazione familiare del pensionato, neppure quella rilevante ai fini previdenziali (si pensi alla presenza di integrazioni al trattamento pensionistico che sono dovute sulla base dei redditi sia dell’interessato che dell’eventuale coniuge). Il terzo inconveniente deriva dal fatto che nessuna informazione è inserita riguardo il passato lavorativo (montante dei contributi versati, anni di contribuzione, ecc.), il tutto benché nel momento del pensionamento una serie di dati relativi a quel passato lavorativo vengano per definizione ricostruiti e “certificati” al fine di definire l’ammontare del trattamento pensionistico, almeno per quanto concerne le pensioni da lavoro. (Il tema è più complesso per gli altri trattamenti pensionistici, di reversibilità e di invalidità, per i quali comunque il momento della definizione del trattamento implica anche la ricostruzione di parametri rilevanti del precedente implicito accumulo di diritti previdenziali.)

⁴⁰ Sull’argomento vedi Trivellato (2008). La sconsolante, preoccupante entità dei ritardi risalta con maggior evidenza, se si ricorda che i primi infelici (e costosi) tentativi di realizzare un “Teleporto del Lavoro” risalgono a circa trent’anni fa.

⁴¹ Su tali indeterminatezze ed oscillazioni, legate al modello di politiche del lavoro – attive e passive – da perseguire, vedi Pirrone e Sestito (2006).

giunta a sfruttare pienamente tali informazioni⁴² – situazione sperabilmente temporanea, legata in parte alla novità di alcune delle fonti in questione – non ha poi influenzato in maniera apprezzabile il disegno delle stesse, con conseguenze sgradevoli sulla loro complessiva portata conoscitiva: in nessuno di questi archivi è possibile, ad esempio, collegare retribuzione e titolo di studio.

Un'ultima considerazione rilevante in proposito è che i dati in questione solo in minima parte sono sostituibili grazie all'arricchimento o al migliore sfruttamento di dati di altra fonte, *in primis* quelli, pur essenziali, della RFL, di cui abbiamo già detto. In molti casi, in particolare con riferimento all'utilizzo di determinate politiche del lavoro – il ricorso a specifiche forme contrattuali, la richiesta o l'ottenimento di determinati ammortizzatori sociali, ecc. – la fonte amministrativa è intrinsecamente insostituibile perché tarata proprio sulla politica in questione. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle recenti polemiche sull'ammontare dei soggetti ammissibili a determinati ammortizzatori sociali oppure alle informazioni su provenienza e destinazione di chi transiti per un dato rapporto contrattuale a termine o utilizzi una determinata politica del lavoro. Inoltre, solo la grande dimensione degli archivi amministrativi può consentire di ricavare indicatori fini, con adeguato dettaglio territoriale, corrispondenti alle macroinformazioni sul mercato del lavoro desumibili da un'indagine quale la RFL⁴³.

Il terzo caso settoriale sul quale, brevemente, ci soffermiamo riguarda la scuola. La cosiddetta “*anagrafe degli studenti*”, prevista per legge dal 2005 con finalità di contrasto dell'evasione dell'obbligo scolastico/formativo e della dispersione scolastica⁴⁴, solo da ultimo e con difficoltà sta iniziando a veder la luce⁴⁵. Sono evidenti le opportunità di una simile anagrafe per ricostruire la carriera scolastica dei diversi individui: una carriera scolastica la cui pregnanza potrebbe divenire ben più rilevante di oggi man mano che si andasse consolidando il ricorso alle

⁴² L'esempio più avanzato di utilizzo dei dati provenienti dagli archivi Inps rimane l'indagine OROS, che produce numeri indici relativi a occupati, retribuzioni e costo del lavoro a cadenza trimestrale sulla base dell'ormai defunto (perché in corso di assorbimento all'interno del già citato flusso mensile *e-mens*) modello DM10M, con informazioni sul complesso degli occupati mensili di ogni impresa. Anche in questo caso, peraltro, è da segnalare la presenza di notevoli difficoltà nell'uso corrente dei dati da parte dell'Istat. Su alcuni fenomeni – l'individuazione delle persone in CIG e la rilevazione del lavoro in somministrazione – l'Istat ha senz'altro incontrato ostacoli e si è scontrato con l'impossibilità di adoperare alcune informazioni presenti in altri archivi Inps, ai quali non gli viene consentito l'accesso.

⁴³ Su entrambi i benefici dell'integrazione di fonti amministrative con quelle campionarie classiche si ritornerà nel paragrafo conclusivo.

⁴⁴ La denominazione che ne dà il Decreto Legislativo n. 76/2005 è «sistema nazionale delle anagrafi degli studenti». Se mai fosse necessario precisarlo, ci riferiamo quindi all'anagrafe degli studenti in età di obbligo scolastico/formativo, non alla «anagrafe nazionale studenti», che ha lo scopo di censire correntemente tutti gli studenti universitari iscritti a corsi universitari istituiti a seguito del DM n.509/1999.

⁴⁵ Ancora in tema di istruzione ci pare anche opportuno ricordare come gli archivi amministrativi relativi agli insegnanti, proprio perché fino a poco tempo fa mai utilizzati a fini statistici (per prime eccezioni vedi Barbieri, Cipollone e Sestito, 2008), si sono sempre limitati a quanto strettamente necessario alla gestione amministrativa del personale. Pertanto, essi non contengono, ad esempio, informazioni sul passato scolastico (specifico corso di laurea, voto finale di laurea, ecc.) degli insegnanti: informazioni che nel nostro ben poco meritocratico sistema scolastico sono, evidentemente, irrilevanti per l'amministrazione!

rilevazioni obiettive sugli apprendimenti degli alunni condotte dall'Invalsi⁴⁶. Ma va sottolineata anche la potenzialità dell'anagrafe degli studenti come *frame* per estrarre campioni per indagini *ad hoc*, sulla condizione giovanile o sulla transizione dalla scuola al lavoro. Ciò che soprattutto ci preme sottolineare, tuttavia, è come questi e svariati altri utilizzi siano impediti se tale archivio è progettato e gestito in maniera autosufficiente, "chiusa", senza possibilità di collegamenti con altri archivi. Come analizzare i legami tra famiglia di origine e successivo iter scolastico se l'anagrafe degli studenti non è collegabile con i dati amministrativi sulle famiglie di origine – identificate dalle stesse scuole in sede di iscrizione dello studente? Come analizzare gli esiti occupazionali degli studenti di un dato indirizzo di studi o di una data scuola se a tale anagrafe non sono in qualche modo associabili quelle sugli occupati, di cui abbiamo detto in precedenza?

Abbiamo citato questi casi perché alle mai sopite questioni che discendono dalle miopi, reciproche gelosie delle diverse burocrazie settoriali si sta oggi affiancando un ulteriore ostacolo. Esso viene dalla visione angusta, restrittiva che ispira la normativa sulla tutela della *privacy* e insieme la sua interpretazione. In base a questa normativa o comunque alla lettura che se ne dà – vi torneremo tra poco trattando dell'accesso e della diffusione dei dati – si rende impossibile la raccolta di dati individuali che non siano strettamente necessari a livello amministrativo, o comunque esplicitamente previsti da un dettato legislativo.

Nel caso dell'anagrafe degli studenti, quindi, si tende ad esempio a negare la possibilità di inserire – o collegarvi – informazioni sulla famiglia di origine: il che a nostro avviso è tanto dannoso quanto illogico, stanti le finalità stesse dell'anagrafe delineate dalla normativa. È vero che l'azione di contrasto della dispersione scolastica deve avvenire indipendentemente dall'identità della famiglia di origine. È però altrettanto vero, e appena ovvio, che conoscere la composizione della famiglia d'origine, le sue caratteristiche etno-demografiche, le sue condizioni economiche e sociali, il grado d'istruzione dei genitori, ecc., è cruciale per disegnare concrete, credibili azioni di contrasto. Più in generale, ci pare che un approccio di tipo "proibizionista" alla tutela della *privacy*, in alternativa alla previsione di misure atte a evitare l'accesso indiscriminato ai dati personali e a sanzioni per chi li utilizzasse per scopi impropri, privi la società di preziose fonti statistiche a basso costo e ad alta precisione.

Dalla pur sommaria trattazione di questi casi ci pare di rilevare come i principali aspetti critici discendano da due questioni: la prima attiene alle relazioni tra Istat e amministrazioni settoriali; la seconda riguarda la considerazione della statistica all'interno delle stesse amministrazioni pubbliche, settoriali e territoriali. Ad esse dedichiamo le due sezioni che seguono.

4.2 Il disegno istituzionale del Sistan

Vent'anni or sono lo strumento individuato per dare risposta – una risposta unitaria, di

⁴⁶ All'Invalsi – Istituto per la valutazione del sistema scolastico – già oggi fanno capo le prove nazionali incluse nell'esame di terza media. Esso conduce inoltre, a livello campionario e non sull'universo degli studenti, rilevazioni nazionali sugli apprendimenti in altri momenti dell'iter scolastico, ed è responsabile delle rilevazioni campionarie internazionali su tali tematiche alle quali aderisce l'Italia.

“sistema” – ai problemi di potenziamento e integrazione dell’informazione statistica ufficiale è stato il Sistan. I criteri-guida della riforma sono stati la previsione di una pluralità di soggetti – l’Istat e gli Uffici di Statistica (US) delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali, e contestualmente l’affidamento all’Istat delle funzioni, nelle intenzioni incisive, di definizione di standard metodologici e di coordinamento.

L’intendimento era palese: superare, in tal modo, vecchie diatribe su dove si dovesse incardinare la funzione statistica. E il disegno della riforma, già lo abbiamo segnalato, era in alcuni tratti lungimirante, soprattutto per la logica nuova con la quale ridefiniva il coordinamento “orizzontale” fra l’Istat e le amministrazioni dello Stato.

Ma il Sistan mostra oggi profonde, irreversibili crepe. Esse dipendono anche da alcuni tratti del disegno originario. Il decreto del 1989 mostra un’attenzione eccessiva per gli aspetti istituzionali, e invece una considerazione non adeguata per quelli funzionali. I rischi che ciò comportava si sono accentuati poi nel corso del tempo per il concorso di vari fattori: l’erosione delle risorse umane e finanziarie dell’Istat; gli scialbi poteri di indirizzo e di coordinamento dei quali – al di là delle reiterate “grida” con le quali venivano affermati⁴⁷ – esso è stato di fatto dotato, del tutto inadeguati per ricondurre a “sistema” l’infrastruttura statistica e i suoi prodotti; le debolezze dei grandi archivi delle amministrazioni centrali e degli enti nazionali e le conseguenti difficoltà a utilizzarli per finalità statistiche; l’emergere di spinte centrifughe in connessione con la transizione verso assetti di tipo federalista.

Questi rischi erano già stati segnalati poco dopo la riforma in uno studio comparato sull’organizzazione statistica dei paesi dell’Unione Europea, e per l’attività statistica delle Regioni sono stati recentemente documentati da uno studio della CoGIS⁴⁸. In sintesi, il disegno del Sistan, ridondante e farraginoso – un improbabile sistema di 8.500 US di peso specifico vistosamente diverso eppure posti su un piano di parità a meno dell’Istat, è in larga parte non attuato. Gli US non raggiungono i 3.500, hanno un numero medio di dipendenti addetti soltanto ad attività statistiche decisamente esiguo (0,5!), quelli ben funzionanti sono una frazione decisamente bassa. Tenuto conto anche dei deboli poteri di coordinamento dell’Istat, vi sono poi seri dubbi sulla rispondenza dell’attività degli US delle varie amministrazioni alla “logica di sistema”. E si fanno palesi, invece, i rischi di dipendenza di molti US da esigenze puntuali, talvolta occasionali delle singole amministrazioni, nonché di loro mediocre professionalità e di scarsa autonomia.

Occorre dunque riconoscere che il disegno del Sistan in larga parte è fallito, e per un altro verso è superato alla luce dei profondi mutamenti che si sono manifestati nella domanda di informazione statistica e nelle modalità per produrla e diffonderla, ai quali abbiamo stringatamente già accennato.

Per la riforma del Sistan si impone dunque una riflessione meditata e a tutto campo. Da dove prendere le mosse? A nostro avviso tre sono i nodi cruciali: l’interazione fra domanda e offerta

⁴⁷ Vedi precedentemente la nota 35.

⁴⁸ Vedi rispettivamente Als (1993), che argomenta con pungente ironia, e CoGIS (2008). Sull’argomento vedi anche Trivellato (2009-10), da cui traiamo alcune delle considerazioni che seguono.

dell'informazione statistica ufficiale, la centralità della dimensione scientifico-tecnica nella produzione dell'informazione statistica, l'importanza di una sua diffusione ampia e duttile.

Innanzitutto, occorre distinguere i momenti nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale: cogliere le domande e tradurle in fabbisogni di informazione statistica; produrre l'informazione; diffondere l'informazione. La distinzione è ovvia, ma importante. Il primo e il terzo momento – saper cogliere le domande e saper diffondere l'informazione – poggiano, infatti, sui rapporti con gli utilizzatori: sul loro coinvolgimento nella definizione dei programmi statistici; sulle condizioni di accessibilità, per gli stessi, all'informazione prodotta. Per il secondo momento, invece, quello della produzione dell'informazione statistica, assumono un rilievo preminente esigenze funzionali, tecnico-scientifiche, attinenti alla qualità del processo produttivo.

Se si conviene con queste affermazioni, gli assi per la riflessione sulla riforma del sistema statistico discendono di conseguenza.

In primo luogo, serve una *governance* che assicuri forme incisive di partecipazione degli utilizzatori per la definizione della domanda e dei fabbisogni statistici. È a questo livello che occorre rafforzare il ruolo delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali (e non certo a quello della realizzazione di micro-apparati statistici venati da incongrue pretese di autosufficienza, ed esposti a severi rischi di scarsa qualità dei prodotti statistici e di assenza di autonomia nei confronti di un “potere” troppo vicino). Da questo punto di vista, gli attuali US delle amministrazioni settoriali e degli enti territoriali non sempre esprimono la domanda delle amministrazioni e dei livelli di governo che pure formalmente rappresentano. Ma amministrazioni dello Stato ed enti territoriali non sono i soli soggetti che debbono assumere un rilievo forte nella formulazione della domanda di prodotti statistici. La statistica ufficiale è un bene pubblico non un bene per il solo settore pubblico! È perciò essenziale il coinvolgimento anche di altri attori, fra i quali in particolare la comunità degli *analytical users*, che ha nelle Università e negli istituti di ricerca i centri primari⁴⁹.

Muovendo da questo primo, essenziale tassello, occorre poi una *governance* dell'infrastruttura statistica che privilegi le esigenze funzionali. Ciò richiede il rafforzamento dell'autonomia della funzione statistica e il potenziamento del centro nevralgico del sistema – l'Istat, in termini di risorse finanziarie, competenze professionali, reali poteri di coordinamento.

Infine, è necessario definire criteri e modi di rilascio dei/accesso ai prodotti statistici improntati a articolazione e flessibilità e a uno spirito liberale. Non si tratta soltanto di un'istanza generale, quale discende dal principio della libertà di ricerca costituzionalmente

⁴⁹ Tra le iniziative del Sistan è da citare l'orientamento, ormai consolidato, di orientare l'attività dei circoli di qualità (organi consultivi che si occupano di specifici ambiti tematici, e ai quali partecipano i soggetti del Sistan interessati) nella direzione di una sistematica ricognizione dei fabbisogni e della domanda statistica. Si tratta di un indirizzo e di una pratica a nostro avviso encomiabili. Occorre riconoscere, tuttavia, che essi forniscono una risposta parziale, strutturalmente inadeguata allo scopo. Anche se la prassi qualche volta si è spinta al di là degli stretti confini formali – con l'occasionale partecipazione a qualche circolo di qualità di “esperti” esterni, ai circoli di qualità in generale non possono partecipare che dipendenti dell'Istat e degli US del Sistan. Resta così esclusa dalla ricognizione della domanda di informazione statistica una parte cospicua degli utilizzatori.

garantito – è già essa da sola basterebbe e avanzerebbe. Il fatto è che la forte eterogeneità dei comportamenti “individuali” – di persone, famiglie, imprese – comporta una domanda crescente di microdati, a fini sia di analisi che di disegno di politiche⁵⁰.

Questi assi sono importanti anche, anzi in particolare, nella prospettiva della riforma dello Stato in senso regionalista, o come usualmente si dice “federalista”. I criteri di sussidiarietà e di azione perequativa dello Stato che la connotano richiedono, infatti, che i dati sulle diverse regioni – così come quelli su altri paesi ed aree – siano pienamente confrontabili, quindi che la funzione statistica sia svolta in maniera unitaria per l’intero paese.

4.3 Amministrazioni pubbliche e informazione

Data la poco felice evoluzione del Sistan, e quindi della capacità dell’Istat di operare come efficace raccordo nel disegno e nell’utilizzo delle diverse fonti amministrative, cosa può dirsi delle esperienze compiute in singoli comparti delle amministrazioni pubbliche?

L’assenza di una logica di “sistema” non è stata, purtroppo, compensata dall’emergere di poli di eccellenza: poli che sarebbero magari stati problematici, perché assillati dalla ricerca di autonomia e quindi conflittuali con la logica di “sistema”, ma comunque in grado di produrre – sia pure in un ambito territorialmente e/o settorialmente limitato – buone statistiche ed un trasparente accesso ai dati. Singoli tentativi e singole esperienze significative ovviamente esistono: ci limitiamo qui a ricordare l’attività di Veneto Lavoro e l’avvio dell’utilizzo dei dati amministrativi sulla scuola⁵¹. Le amministrazioni in quanto tali, però, sono quasi sempre rimaste estranee, quando non ostili, a questi tentativi.

Nonostante gli sviluppi della tecnologia telematica⁵², che in astratto consentirebbe una estrema flessibilità nel disegno e nell’uso dei dati amministrativi ed un enorme potenziale di utilizzo a fini statistici delle “tracce” che anche la mera attività amministrativa di norma comporta, la produzione di statistiche prodotte dalle amministrazioni pubbliche è sovente progredita poco, talvolta regredita. Colpisce l’eterogeneità di situazioni, e colpiscono soprattutto esempi di ritardi oltre il clamoroso. Si pensi, ad esempio, alla situazione di un ente quale

⁵⁰ Gli studiosi e operatori che hanno rimarcato questa necessità sono innumerevoli. Di recente, così si è espresso il Governatore della Banca d’Italia: «Come sottolineato dalla letteratura recente, il comportamento desumibile statisticamente dalla osservazione di un aggregato di individui ritenuti identici nasconde spesso una forte eterogeneità di comportamenti individuali; questi ultimi risentono inoltre dell’influenza di vari fattori di natura extra-economica. Dobbiamo dunque scendere il più possibile a livello di microdati. Oltre alla media, è essenziale conoscere la distribuzione dei fenomeni, anche per prospettare gli interventi di politica economica» (Draghi, 2009, pp. 4-5).

⁵¹ Per la scuola vedi il già citato Barbieri, Cipollone e Sestito (2008) e, più in generale, le pubblicazioni del Ministero su “La scuola in cifre”, nonché l’attività dell’Invalsi. Quanto a Veneto Lavoro, è da evidenziare, oltre all’attività di *reporting* corrente sul mercato del lavoro veneto, che annualmente confluisce in un Rapporto pubblicato da FrancoAngeli, l’encomiabile iniziativa di costruzione, e messa a disposizione della comunità dei ricercatori, di un *database* (reso anonimo) sugli avviamenti/trasformazioni/cessazioni dei rapporti di lavoro registrati in regione, il cosiddetto “Giove”.

⁵² Sul rilievo e la pervasività del nuovo paradigma tecnologico per l’intera economia, quindi in un’ottica che va al di là della statistica ufficiale e della stessa pubblica amministrazione, vedi le riflessioni di Rossi (2009, pp. 5-15 e 57-88).

l'INPDAP: la situazione contributiva dei lavoratori che vi sono iscritti è ancora largamente non informatizzata, nonostante sia ormai da tempo noto che, quantomeno per i soggetti più giovani, i futuri trattamenti previdenziali dipenderanno dall'intera storia contributiva e non solo da quella in chiusura di carriera. (E, si noti, tale situazione non può poi non ripercuotersi sul progetto di costruzione del casellario dei lavoratori attivi di cui già abbiamo detto.) Pur nella varietà di situazioni, quindi non sempre con la stessa intensità, a nostro avviso emergono tre tratti critici di rilievo generale.

Un primo tratto critico deriva dal progressivo indebolimento della capacità delle amministrazioni pubbliche di lettura ed interpretazione dei propri stessi dati. E, beninteso con eccezioni significative – *in primis* quelle già citate che evidenziano come vi siano “pezzi” di amministrazioni ove si annida intelligenza analitica oltre che voglia di fare bene, siamo propensi a leggere questo indebolimento come segno, e insieme frutto, del più generale degrado delle amministrazioni pubbliche italiane. L'indebolimento in questione ha un duplice aspetto. Alla ridotta conoscenza del proprio stesso comparto, quindi alla ridotta capacità di individuare e leggere *pattern* rilevanti nelle informazioni sottostanti una certa attività amministrativa, si abbina infatti una ridotta capacità di cogliere – e di trasformare in domande di informazione statistica – le esigenze conoscitive direttamente legate agli aspetti gestionali della propria amministrazione e/o ai quesiti di *policy* del decisore. Paradossalmente, forse anche a causa dell'estemporaneità e conseguente apparente urgenza con cui spesso il *policy maker* formula quesiti conoscitivi con un'essenziale dimensione statistica, le amministrazioni pubbliche, anziché guardare pazientemente ai dati presenti nella propria “pancia”, hanno fatto ricorso in misura crescente a sondaggi e indagini *ad hoc*, fortunatamente commissionate anche all'Istat che ha così potuto esercitare di fatto una qualche forma di indirizzo e di coordinamento. Beninteso, il nostro giudizio su molte di queste iniziative è positivo. Questa, ad esempio, è stata la modalità con cui l'Istat ha potuto finanziare molte delle rilevazioni incluse nel ciclo delle “Multiscopo”. Per di più, in molti casi le indagini *ad hoc* erano e sono l'unico strumento conoscitivo disponibile. Quel che qui ci preme sottolineare è il paradosso di amministrazioni che in teoria dispongono di informazioni su certi fenomeni come sottoprodotto della loro attività amministrativa, e per mera incapacità di progettazione (delle modalità di raccolta ed utilizzo di tali informazioni) e/o di lettura dei dati (che comunque devono essere non semplicemente conteggiati ma ricevere un “trattamento” statistico meno banale) commissionano a terzi iniziative *ad hoc*.

Un secondo tratto critico è connesso con il debole *status* della funzione statistica all'interno della maggior parte delle amministrazioni. La funzione statistica è spesso appiattita su quella della mera elaborazione dei dati – intesa in un'accezione essenzialmente informatica – e perde così gran parte della propria specificità e valenza. Oppure, all'opposto, mantiene un'apprezzabile indipendenza, ma a prezzo di una forte “separatezza” – o meglio isolamento – e di un elevato rischio di irrilevanza.

Il terzo e ultimo aspetto critico è per molti versi una conseguenza dei primi due, nel senso che proprio la debolezza intrinseca della funzione statistica all'interno di molte amministrazioni e le sue scarse capacità analitiche contribuiscono a spiegare il diffuso ricorso a logiche

“proprietarie” nell’uso dei dati e nelle relazioni interne al Sistan. Riprendendo e interpolando quanto uno di noi ha scritto in passato: «Vi è una propensione a concentrarsi sugli aspetti istituzionali. E vi sono atteggiamenti che pongono l’accento sulla dimensione “patrimoniale” nell’acquisizione/uso dei dati [...], ad esempio, nella] costruzione di sistemi statistici regionali venati da pretese di autosufficienza [e insieme con capacità conoscitive esigue]» (Trivellato, 2003, p. 16-17/All.).

Quello appena ricordato in merito ai rischi a livello territoriale è forse un esempio estremo, che in parte discende dalla confusa transizione verso un assetto dello Stato in chiave regionalista, nell’ambito del quale da parte di alcuni si è ritenuto che anche la funzione statistica fosse da regionalizzare. Il paradosso è che, mentre la fissazione di molte regole metodologiche e del cospicuo insieme minimo di statistiche da produrre sta sempre più collocandosi a livello dell’Unione Europea, il disegno e la produzione concreta delle statistiche sarebbero dovuti – e secondo alcuni dovrebbero – passare al livello regionale. Ben poco efficacemente, a ben vedere, se è vero che si giunge al caso della Regione Puglia, che ha istituito e disciplinato con propria legge regionale un Sistema Statistico Regionale e un US Regionale sin dal 2001, salvo però avere, nel 2008, un US Regionale senza una funzione dirigenziale per la statistica e con un solo addetto che neppure svolge soltanto attività statistica: in sostanza, un US Regionale «che di fatto non esiste» (CoGIS, 2008, pp. 151-154)⁵³.

Questa tentazione (che speriamo non sia il prodromo di un’evoluzione) “neofeudale” è tanto più paradossale alla luce della tecnologia telematica, che rende sempre più facile il distribuire l’informazione statistica in maniera rapida e duttile, riducendone l’ancoraggio a una localizzazione fisica, così come il privilegio di un soggetto nell’utilizzarla⁵⁴.

A oltre dieci anni di distanza, restano dunque, purtroppo, pienamente attuali le conclusioni di Rey sull’allora auspicata, e irrealizzata, transizione a una pubblica amministrazione rinnovata: «Per definire la situazione attuale della pubblica amministrazione abbiamo usato due parole chiave: *feudo*, per identificare i rapporti di potere, e *parcellizzazione*, per spiegare l’organizzazione del lavoro. Anche per descrivere la pubblica amministrazione rinnovata sono state usate due parole chiave: *cooperazione*, per richiamare la visione della amministrazione pubblica come insieme di amministrazioni interagenti, e *interoperatività*, per definire i servizi di base che le risorse tecnologiche assicurano al nuovo modo di lavorare. È evidente che lo sforzo di innovazione di prodotto, di processo e di organizzazione nel settore pubblico non può essere avviato e gestito in modo in modo episodico e richiede una visione unitaria, prima di tutto politica e poi strategica poiché la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche non è solo un problema tecnologico» (Rey, 1999, pp. 166-167).

⁵³ Un’ulteriore osservazione, generale, ci pare rilevante. I sistemi statistici regionali prospettati hanno pochi elementi di originalità; assomigliano piuttosto a dei “Sistan in sedicesimo” (con i Comitati regionali di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica, i programmi statistici regionali triennali, in qualche caso le Conferenze regionali di statistica, e via dicendo). È un’evidenza che induce a riflettere. Da iniziative “dal basso”, espressive di genuini, specifici fabbisogni conoscitivi, parrebbe infatti ragionevole attendersi l’opposto: soluzioni innovative, diversificate.

⁵⁴ Un’esperienza di grande interesse è quella del *Microdata ON-line Access* svedese: vedi Söderberg (2005).

4.4 Le vie d'uscita: uso dei dati gestionali e integrazione tra fonti

A prendere alla lettera le considerazioni sinora sviluppate, null'altro che una rifondazione delle amministrazioni pubbliche, un più maturo e ordinato passaggio al regionalismo e una rivisitazione istituzionale del Sistan, incentrata sulle esigenze degli utilizzatori e sulle istanze di coordinamento centrale, potrebbero essere prospettate come soluzioni alle questioni discusse. Pur ritenendo tutte queste direttrici di marcia essenziali, riteniamo tuttavia che un illuministico esercizio di loro maggiore dettaglio sarebbe sterile (e, per un altro verso, ci chiamerebbe a incursioni su terreni ardui, a noi poco familiari). Preferiamo piuttosto prospettare alcuni orientamenti generali, sotto forma di una sorta di *vademecum*, per un migliore utilizzo dei dati amministrativi.

Il punto di partenza sta nella possibilità di usare i vantaggi e la duttilità insiti nella tecnologia telematica, al fine di sfruttare le potenzialità delle basi di microdati amministrativi, potenzialità che si riassumono in due loro proprietà: sono (tendenzialmente) riferite a tutta la popolazione pertinente; sono correntemente aggiornate. Si tratta quindi di generare corrispondenti archivi statistici, con vantaggi operativi in termini di riduzione dei costi e di eliminazione di ogni onere aggiuntivo per il rispondente; di ampliare l'offerta informativa soprattutto per stime riferite a piccoli domini, nonché per analisi direttamente sui microdati attente all'eterogeneità degli agenti e, nel caso di dati longitudinali, alla microdinamica dei comportamenti.

Ovviamente si tratta di farlo avendo ben a mente le peculiarità dell'informazione di origine amministrativa. A ben vedere si tratta anzi, in termini ancor più generali, di definire una politica d'uso, da parte della statistica ufficiale, della miriade di dati gestionali che, a costi decrescenti grazie all'uso di internet e delle tecnologie informatiche, vengono incidentalmente prodotti nella vita economica e sociale di un paese, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e non solo⁵⁵. Per molti versi la categoria dei dati gestionali sussume infatti quella dei dati amministrativi, perché non tutti i dati in questione sono interni alla pubblica amministrazione, e quindi costruiti sulla base di regole definite o comunque definibili a priori. I dati amministrativi classici sono infatti quelli detenuti dalla pubblica amministrazione (le anagrafi dei cittadini, dei lavoratori, degli studenti, ecc. prima discusse), mentre anche nei contatti con la pubblica amministrazione – si pensi, ad esempio, ai contatti con il sito web di un'amministrazione – o prodotti dalle interazioni tra soggetti privati – ad esempio, le *queries* di *search* che transitano tramite *Google* – si produce una massa enorme di informazioni potenzialmente rilevanti a fini statistici.

Almeno due questioni si pongono rispetto ai dati gestionali. La prima attiene alla necessità di valutare le distorsioni insite nel peculiare processo che origina tali dati, cosa che in generale richiede di leggerli tramite “filtri”, innanzitutto concettuali e definitivi e che comunque tengano conto del *selection bias* insito nella natura per l'appunto gestionale delle osservazioni. Vi è poi

⁵⁵ Vi è chi ha parlato di un futuro che, grazie all'uso delle telecomunicazioni e di internet, soffrirà di abbondanza di dati, sicché la questione non sarà più quella della loro disponibilità, bensì quella della capacità di rendere i dati stessi intelligibili. Vedi in proposito l'insero di *The Economist* del 27 febbraio 2010 “*Data, data everywhere. A special report on managing information*”.

un problema di accesso alla crescente mole di questi archivi di dati, alcuni dei quali con caratteristiche “proprietarie”. Al riguardo, a noi pare ragionevole definire uno status di “privilegio” dell’agenzia statistica ufficiale nell’accesso a tali archivi, privilegio a fronte del quale andrebbe configurato un obbligo di uso scientificamente rigoroso e “neutrale” degli stessi e di loro piena documentazione – con conseguente fornitura di metadati rilevanti a beneficio degli stessi proprietari-gestori dei dati. Per l’agenzia statistica ufficiale vi sarebbe così l’obbligo di definire logiche di *data warehouse* flessibili (e quindi mutevoli a seconda del contenuto e delle caratteristiche degli insiemi di archivi in questione), muovendo dalla conoscenza e sfruttando la ricchezza informativa dei dati amministrativi tradizionali nonché la capacità di collegarli a poche grandezze *benchmark*, per la definizione delle quali le *surveys* condotte dalla stessa agenzia statistica possono essere essenziali. Il privilegio dell’agenzia statistica ufficiale, proprio perché bilanciato da questi obblighi, non dovrebbe essere incompatibile con l’apertura ad una sana “competizione” con altri produttori di indicatori statistici, il cui intervento avverrebbe essenzialmente nelle fasi a valle del processo di produzione delle informazioni statistiche di base – archivi e *data warehouse*, usufruendo delle operazioni di “filtraggio” e di documentazione con metadati proprie della statistica ufficiale.

I “filtri” da utilizzare nella lettura dei dati gestionali in generale, e amministrativi in particolare, devono essere in grado di individuarne vantaggi e limiti. In alcuni casi il dato gestionale o amministrativo fornisce direttamente e correttamente la misura del fenomeno di interesse: banalmente, l’imponibile fiscale è quanto dichiarato al fisco, e se questa è la variabile di interesse l’informazione amministrativa lo rileva esattamente⁵⁶ (mentre ciò non vale, evidentemente, se la variabile di interesse è il reddito effettivo). In parecchi altri casi, invece, esso deve essere attentamente “filtrato” per approssimare il fenomeno che si intende misurare. Così, ad esempio, se si vuol indagare sulla natura temporanea o meno della relazione di lavoro tra una persona e un’impresa, l’informazione sulla natura giuridica dei diversi rapporti di lavoro che nel tempo intercorrono tra i due soggetti può non essere sufficiente o addirittura fuorviante (perché può esservi un accordo implicito a mantenere una relazione duratura tramite una sequenza di contratti a termine, oppure perché, al contrario, un rapporto formalmente a tempo indeterminato può nei fatti durare molto poco)⁵⁷.

Analogamente, andrà di volta in volta considerato se il fatto che un archivio amministrativo sia esaustivo per una data popolazione – quella pertinente del fenomeno amministrativo in questione – sia un vantaggio, perché comprende la popolazione di interesse ed ha una

⁵⁶ Salvi, banalmente, errori di *editing*, che nel caso dei dati amministrativi tendono peraltro a essere “rivelati”, e quindi corretti, dall’uso che dei dati stessi si fa per gli atti amministrativi riferiti ai singoli soggetti.

⁵⁷ Non sosteniamo che le fattispecie contrattuali siano ininfluenti; esse possono avere, e sovente hanno un effetto sulla forza contrattuale dei due attori. V’è da considerare, tuttavia, che alle volte la fattispecie può essere irrilevante – un sintomo ne è il fatto che sia ignota a uno dei contraenti – o fuorviante – perché induce a sopravvalutare gli effetti dell’evoluzione della normativa quando una “realtà” immutata tende a essere rappresentata con la fattispecie giuridica di volta in volta più conveniente in base alla normativa vigente. L’attenzione alla differenza fra la *law in the books* e la *law in action* è evidenziata, ad esempio, in Del Conte e Lebman (2004).

dimensione tale da consentirne una marcata disaggregazione per gruppi sociali e/o aree⁵⁸, oppure uno svantaggio perché la popolazione dell'archivio consta soltanto di una parte, selezionata, della più vasta popolazione di interesse. In questa seconda eventualità viene naturale orientarsi verso una *survey*, per la quale, peraltro, si devono usualmente pagare i prezzi di una sua dimensione campionaria contenuta – il che rende problematiche stime per piccoli domini – e di minore precisione nella stima di date caratteristiche per la presenza, nell'arco delle fasi di disegno-rilevazione-*editing*, di molteplici fonti di errore non campionario⁵⁹.

Operare in tal modo, scegliere laicamente di rivolgersi alla fonte amministrativa così come a quella campionaria, richiede una forte capacità, intesa tanto come forza istituzionale – *poter fare* quanto è necessario – quanto come capacità tecnico-metodologica – *saper fare* quanto è appropriato. Da entrambi i punti di vista, inoltre, si tratta non solo di poter accedere e saper “interpretare” gli archivi esistenti, ma anche – segnatamente nel caso degli archivi tradizionali delle pubbliche amministrazioni – di contribuire al disegno architettonico degli stessi e alla definizione dei loro principali contenuti (variabili, comprese quelle rilevanti a fini statistici e non strettamente amministrativi; classificazioni; regole per l'aggiornamento; ecc.).

La questione non è peraltro circoscritta ai dati amministrativi. Cambiato quel che si deve cambiare, essa vale anche per la conduzione delle grandi *surveys*. Per un adeguato controllo degli errori ai quali sono esposte, detto altrimenti per la loro qualità, un indirizzo ragionevole sta nel definitivo superamento del ruolo degli enti locali quali “terminali” delle rilevazioni.

Da quanto siamo venuti argomentando, è palese, infine, che la frontiera va ormai collocata al di là dell'uso “laico” di fonti di origine diversa. Essa va individuata nell'uso integrato di molteplici fonti di origine diversa. Ciò ha sostanzialmente due implicazioni. Innanzitutto si tratta di programmare il ricorso a viste plurime degli stessi fenomeni – tratte da dati amministrativi e da *surveys* (anche se, evidentemente, ciò è possibile non sempre e non sistematicamente, perché altrimenti si perderebbero per definizione i vantaggi dell'uso di fonti amministrative). È da confronti di tale natura che si possono trarre indicazioni, aprire “finestre”, sul significato profondo di certi fenomeni registrati nei dati amministrativi. Nell'esempio prima citato della relazione di lavoro tra un'impresa ed un lavoratore, si tratterà ad esempio di capire se una determinata successione di fattispecie contrattuali distinte sia o meno rivelatrice di mutamenti significativi negli aspetti sostanziali della relazione stessa: condizioni di lavoro, caratteristiche della prestazione lavorativa, costo del lavoro e reddito da lavoro, percezione del “tutto” che impresa e lavoratore possono avere.

Inoltre, nella prospettiva dell'uso integrato di fonti diverse è importante attrezzarsi per utilizzare al meglio alcune specificità dei dati amministrativi. Il primo utilizzo riguarda la possibilità di dettagliare, con riferimento a sub-aree o a gruppi socio-demografici, i risultati di

⁵⁸ È appena ovvio aggiungere che deve valere la condizione che gli attributi rilevanti per la disaggregazione siano presenti nell'archivio.

⁵⁹ Ciò vale in particolare nel caso in cui la caratteristica di interesse abbia un connotato “amministrativo” – ad esempio lo specifico rapporto di lavoro di un occupato, perché il rispondente tende a riportare in maniera più attendibile una condizione di fatto che non la fattispecie giuridica che la connota.

surveys che abbiano una dimensione campionaria ridotta, di per sé insufficiente allo scopo. La stima del reddito e/o della povertà per piccole aree, integrando i dati da una *survey* con dati tendenzialmente esaustivi su variabili correlate, tipicamente di origine amministrativa, ne è un esempio pertinente⁶⁰.

Il secondo utilizzo consiste nella possibilità di sfruttare le caratteristiche dell'informazione longitudinale di molte fonti amministrative, ad alta frequenza e con dimensione temporale prolungata, quale mai potranno avere molte *surveys* longitudinali, che soffrono inoltre, in diversa misura ma invariabilmente, di problemi di *attrition bias*. Un plausibile esempio viene da quanto già detto in tema di anagrafe degli studenti e di collegamento delle rilevazioni campionarie sugli apprendimenti degli studenti con le informazioni sul futuro lavorativo e retributivo degli stessi, registrato negli archivi dell'Inps (e talune esperienze fatte in Canada ci ricordano che non si tratta di fantascienza⁶¹).

Il terzo e ultimo utilizzo attiene alla possibilità di estrarre campioni, da indagare con *surveys ad hoc*, da popolazioni mirate identificate all'interno degli archivi amministrativi. Di nuovo, l'esperienza di vari paesi è in proposito incoraggiante. In quelli scandinavi, ad esempio, le stime per il modulo standard della RFL, vengono ottenute direttamente dalla base di microdati di origine amministrativa, e le *surveys* campionarie sono limitate ai soli moduli *ad hoc*, con guadagni in termini di minori costi e maggiore precisione di molte informazioni.

Ancor più rilevante ci pare poi l'esempio di paesi come la Germania e la Francia, ove i soggetti inseriti in dati archivi amministrativi perché interessati da determinate politiche pubbliche sovente sono stati poi oggetto di indagini campionarie *ad hoc*, in particolare nel caso di innovazioni o sperimentazioni riguardanti tali politiche⁶². Il punto che di queste esperienze ci appare significativo è che tali indagini sono state finalizzate in primo luogo ad acquisire informazioni longitudinali atte a consentire una valutazione degli effetti di quelle (innovazioni nelle) politiche. In sostanza, l'esperienza statistica in questione è diventata parte di un più generale impegno a muovere verso una *evidence based* (o almeno *evidence informed*) policy.

Riferimenti bibliografici

Als G. (1993), *Organization of statistics in the member countries of the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Baffigi A. (2007), *Cultura statistica e cultura politica: l'Italia nei primi decenni unitari*, Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche n. 15, Roma, Banca d'Italia.

⁶⁰ Un riferimento basilare è Elbers, J.O. Lanjouw e P. Lanjouw (2003).

⁶¹ Ci riferiamo alla canadese *Youth in Transition Survey* (vedi OECD, 2009). Una *survey* che segua longitudinalmente gli studenti 15enni coinvolti in PISA (il *Programme for International Student Assessment* dell'OECD) è al momento in fase di test da parte dell'ISFOL. Collegarvi le informazioni provenienti dagli archivi Inps sarebbe un ovvio, importante arricchimento.

⁶² Sui molteplici studi di valutazione delle cosiddette "riforme Hartz" tedesche, vedi il contributo di sintesi di Caliendo (2009). Per l'esperimento sociale su larga scala avviato nel dicembre 2007 in Francia, che ha coinvolto più di 200.000 disoccupati di lunga durata e si è proposto di valutare gli effetti di due diverse modalità intensive, rafforzate di avviamento al lavoro, vedi Behaghel *et al.* (2008).

- Barbieri G., P. Cipollone e P. Sestito (2008). *Labour market for teachers: Demographic characteristics and allocative mechanisms*, Temi di discussione n. 672, Roma, Banca d'Italia.
- Beaud J.P. e J.G. Prévost (1997), "La forme est le fond: la structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945)", *Revue de Synthèse*, 118(4), pp. 419-456.
- Beaud J.P. e J.G. Prévost (1998), "The politics of measurable precision: The emergence of sampling techniques in Canada's Dominion Bureau of Statistics", *Canadian Historical Review*, 79(4), pp. 691-725.
- Behaghel L., B. Crépon, J. Guitard e M. Gurgand (2008), *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés del Placement et le programme Cap vers l'Entreprise. Rapport intermédiaire*, Paris, CREST-INSEE.
- Bodio L. (1882), "Prime linee di una statistica delle condizioni di vita degli operai", *Transunti della Regia Accademia Nazionale dei Lincei*, Serie III, vol. VI, pp. 317-323 [riedito in *Archivio di Statistica*, anno VII, fasc. I, pp. 135-144].
- Brandolini A. e M. Bugamelli (a cura di) (2008), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Questioni di Economia e Finanza n. 45, Roma, Banca d'Italia.
- Caliendo M. (2009), *Income support systems, labor market policies and labor supply: The German experience*, IZA DP No. 4665, Bonn, IZA.
- Calzaroni M., E. Giovannini e V. Madelin (1996), *Exhaustiveness of GDP measurement: French and Italian approaches*, Paper presented at the 24th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth, Lillehammer (Norway), August 18-24, 1996 (mimeo).
- Casavola P. e P. Sestito (1994), "L'indagine Istat sulle forze di lavoro", *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1, pp. 179-195.
- COGIS (2008), *Indagine sull'attività statistica delle Regioni*, vol. I, *Quadro normativo e analisi comparativa dei principali risultati*, Roma.
- D'Autilia M.L. (1994), *L'Istat tra amministrazione e politica negli anni del fascismo*, Quaderni di ricerca, Serie Ordinamento e amministrazione n. 1, Roma, Istat.
- D'Autilia M.L. e G. Melis (2000), "L'amministrazione della statistica ufficiale", in P. Geretto (a cura di), *cit.*
- De Cecco M. (1996), "Tre episodi nella vita dell'Istat", Relazione alla Terza Conferenza nazionale di statistica, Roma, 26-28 novembre 1996 (mimeo).
- Del Conte M. e S. Leberman (2004), "I regimi di protezione dell'impiego nelle sintesi econometriche: tre domande per avviare un dibattito", *Politica Economica*, 20(3), pp. 389-395.
- De Sandre P. e G. Favero (2003), "Demografia e statistica ufficiale prima della Repubblica", *Popolazione e storia*, 4(1), pp. 19-61.
- Desrosières A. (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Editions La découverte.
- Draghi M. (2009), *Conoscere per deliberare*, Lezione magistrale in occasione del conferimento della Laurea *honoris causa* in Scienze Statistiche, Università degli Studi di Padova, 18 dicembre 2009 (http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/181209/draghi_181209.pdf).
- Elbers C., J.O. Lanjouw e P. Lanjouw (2003), "Micro-level estimation of poverty and inequality", *Econometrica*, 71(1), pp. 355-364.
- Favero G. (2001), *Le misure del Regno. Direzione statistica e municipi nell'Italia liberale*, Padova, Il Poligrafo.
- Favero G. e U. Trivellato (2000), "Il lavoro attraverso gli 'Annali': dalle preoccupazioni sociali alla misura della partecipazione e dei comportamenti nel mercato del lavoro", in P. Geretto (a cura di), *cit.*

- Favero G. e U. Trivellato (2010), “La statistica nell’Università di Padova prima della nascita della Facoltà”, in AA.VV., *Una lunga storia giovane. La statistica a Padova fra 200 anni di storia e 40 anni della Facoltà*, Padova, Cleup, pp. 13-80.
- Geretto P. (a cura di) (2000), *Statistica ufficiale e storia d’Italia. Gli “Annali di Statistica” dal 1871 al 1997*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 21, Roma, Istat.
- Gini C. e L. Galvani (1929), *Di un’applicazione del metodo rappresentativo all’ultimo censimento italiano della popolazione (1° dicembre 1921)*, Annali di Statistica, Serie VI, vol. 4, Roma, Istat.
- Ipsen C. (1997), *Demografia totalitaria*, Bologna, il Mulino.
- Istat (1950), *Censimento industriale e commerciale 1937-1940*, Roma, Failli.
- Istat (1984), *Commissione di studio per un sistema informativo del lavoro. Rapporto conclusivo*, Roma, Istat (mimeo).
- Istat (1990), *Nuova contabilità nazionale*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 9, Roma, Istat.
- Istat (1993a) *The underground economy in Italian economic accounts*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 2, Roma, Istat.
- Istat (1993b), *Indagine multiscopo sulle famiglie. Anni 1987-91. 1: Obiettivi, disegno e metodologia dell’indagine*, Roma, Istat.
- Kiaër A.N. (1895), *Observations and experiences with representative surveys*, Documento presentato al congresso di Berna dell’Istituto Internazionale di Statistica.
- Lanaro S. (1979), *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia, Marsilio Editori.
- Leti G. (1996), *L’Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 8, Roma, Istat.
- Malinvaud E. (1987), “Production statistique et progrès de la connaissance”, in *Atti del convegno sull’informazione statistica e i processi decisionali. Roma, 11-12 dicembre 1986*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 7, Roma, Istat, pp. 193-216.
- Marucco D. (1996), *L’amministrazione della statistica nell’Italia unita*, Roma-Bari, Laterza.
- Misiani S. (2007), *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell’impegno di Alessandro Molinari*, Bologna, il Mulino.
- Misiani S. (2010), “Luci ed ombre della storia del reddito italiano”, *Quaderni Storici*, 134 [in corso di pubblicazione].
- Moser C. et al. (1983), *Aspetti delle statistiche ufficiali italiane. Esame e proposte*, Annali di Statistica [volume non numerato e senza indicazione della serie], Roma, Istat.
- Neri A. e R. Zizza (2009), *Income reporting behaviour in the SHIW*, Banca d’Italia, Roma (mimeo).
- OECD (2009), *Pathways to Success - How knowledge and skills at age 15 shape future lives in Canada*, Paris.
- Parenti G. (1994), *L’attività del Consiglio Superiore di Statistica dal 1949 al 1989*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 3, Roma, Istat.
- Patriarca S. (1996), *Numbers and nationhood. Writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pirrone S. e P. Sestito (2006), *Disoccupati in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Porter T.M. (2003), *Statistics and statistical methods*, in T.M. Porter and D. Ross (eds), *The Cambridge history of science*, vol. 7, *The modern social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 238-250.

- Rey G.M. (1981), “Orientamenti di una politica per la statistica degli anni '80”, in *Atti del 2^o Convegno sull'informazione statistica in Italia. Roma 17-19 giugno 1981*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 1, Roma, Istat, pp. 1-16.
- Rey G.M. (1986), “Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo”, in *Il sommerso: realtà e influenza dell'economia irregolare nella società italiana*, Novara, Europa, pp. 41-79.
- Rey G.M. (1989), “Statistica ufficiale tra coinvolgimento e neutralità”, in Società Italiana di Statistica, *Atti del Convegno 'Statistica e Società'. Pisa, 9-10 ottobre 1989*, Pisa, Pacini, pp. 385-409.
- Rey G.M. (1995), “Il frutto proibito dell'economia italiana”, in Università degli Studi di Padova – Facoltà di Scienze Statistiche, *Tre lauree honoris causa*, Padova, Servizi Grafici Editoriali, pp. 31-79.
- Rey G.M. (1999), “Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi”, in N. Acocella, G.M. Rey e M. Tiberi (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, vol. III, Milano, FrancoAngeli, pp. 130-170.
- Rossi S. (2009), *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Roma-Bari, Laterza.
- Sestito P. (2005), “Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive”, in P. Olivelli e M. Tiraboschi (a cura di), *Il Diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè, pp. 663-80.
- Sestito P. (2009), “Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro in Italia: l'esperienza del gruppo di monitoraggio presso il Ministero del Lavoro”, in M. Cantalupi e M. Demurtas (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Bologna, il Mulino, pp. 263-289.
- Sofia F. (1988), *Una scienza per l'amministrazione: statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Bari, Carucci.
- Stiglitz J.E., A. Sen e J-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf].
- Söderberg L.-J. (2005), “MONA – Microdata ON-line Access at Statistics Sweden”, WP 3, *Joint UNECE/Eurostat work session on statistical data confidentiality*, Geneva, Switzerland, 9-11 November 2005 [<http://www.oecd.org/dataoecd/6/25/37502943.pdf>].
- Trivellato U. (a cura di) (1991), *Forze di lavoro: disegno dell'indagine e analisi strutturali*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 11, Roma, Istat.
- Trivellato U. (2003), “Qualità dell'informazione statistica ufficiale e esigenze informative di regioni e città”, *Giornale del Sistan*, 8(22), pp. 10/All.-19/All.
- Trivellato U. (a cura di) (2008), *SARA Lavoro: proposta per un Sistema di Archivi per Analisi sul Lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 9, Roma, CNEL [<http://www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwCapitoli?OpenView&Count=40>].
- Trivellato U. (2009-10), “Il Sistan vent'anni dopo: quali punti di riferimento per la sua riforma?”, *Giornale del Sistan*, 15(42-43), pp. 16-17.
- Trivellato U., G. Ghellini, C. Martelli e A. Regoli (1995), *Prospettive per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana* Rapporto di ricerca CoGIS n. 95.09, Roma, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Working Paper Series
Department of Statistical Sciences, University of Padua

You may order copies of the working papers from by emailing to wp@stat.unipd.it
Most of the working papers can also be found at the following url: <http://wp.stat.unipd.it>

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE
STATISTICHE

Department of Statistical Sciences
University of Padua
Italy

