

INTERCONFERENZA  
CENSIMENTI NOVEMBRE 2007

## Criticità di processo del 14° censimento della popolazione alcune riflessioni dal punto di vista dei comuni

Maria Novello, Comune di Padova - Marco Trentini, Comune di Brescia

### Introduzione §

Possiamo certamente concordare con il fatto che il Censimento della popolazione sia un'operazione complessa, anzi la più complessa per la statistica pubblica, e che sia inevitabile che nella realizzazione possano sorgere molteplici problemi. Così è stato nel 2001 in occasione del 14° Censimento generale, ma guardando indietro nel tempo così è stato anche nei decenni precedenti. Crediamo che a distanza di cinque anni dalla conclusione delle operazioni censuarie del 14° Censimento, e a poco più di tre dai prossimi censimenti, sia utile una riflessione che superi le giuste recriminazioni, contestazioni e rivendicazioni, comunali, e che fornisca a chi si sta occupando della progettazione e organizzazione dei prossimi censimenti un quadro organico delle criticità viste dallo specifico osservatorio comunale.

La nota presenta le principali criticità riscontrate a livello locale nel corso del 14° Censimento della popolazione in modo da distinguere ciò che è legato a fattori contingenti e specifici, imputabili all'organizzazione, centrale o locale, da quello che possiamo considerare strutturale, vale a dire legato alle caratteristiche del modello censuario e ai metodi e tecniche di rilevazione utilizzati, da quello che dipende dall'integrazione del sistema istituzionale, che è legato al funzionamento congiunto dei vari "attori", a partire dal Parlamento e dall'emanazione delle norme di regolazione dell'operazione censuaria.

Segnaliamo da subito che tutte le ben note problematiche riconducibili a questioni di efficienza organizzativa, siano esse imputabili al centro o alla periferia, saranno collocate all'interno della cornice delineata. Lo scopo, come si diceva, consiste nell'isolare quanto dipende da fattori "programmabili", cioè da fattori sui quali è possibile intervenire in sede di pianificazione del progetto, da quanto dipende da fattori "non programmabili" su cui è bassa la possibilità di intervenire, come a esempio il grado di efficienza delle amministrazioni coinvolte, Istat e comuni. La nostra attenzione verterà, prevalentemente, sui "fattori programmabili"; in particolare si cercherà di argomentare circa la natura delle problematiche emerse nel corso della realizzazione dei censimenti, distinguendo tra quanto è determinato dallo specifico modello e dal suo realismo organizzativo, e quanto dalla capacità delle organizzazioni di raggiungere gli obiettivi fissati. Il cuore della nota è costituito dalla illustrazione delle criticità affrontate a livello locale nel corso del 14°

Censimento della popolazione: la presentazione è organizzata secondo uno schema che evidenzia gli elementi riconducibili al modello, ai metodi e alle tecniche utilizzati.

Prima di entrare nel merito di queste problematiche riteniamo utile spendere alcune parole sullo specifico punto di vista adottato. L'assunto da cui siamo partiti è che il Censimento della popolazione costituisce un obiettivo del Comune nella sua totalità, e non solo un obiettivo dell'ufficio comunale di statistica; che è come dire, con uno *slogan*, che il Censimento della popolazione è un servizio pubblico che l'Amministrazione locale eroga ai propri cittadini.

Questa visione non è per nulla sloganistica e consolatoria, ma ricca di conseguenze; in effetti sarebbe piuttosto strano attendersi una alta qualità del Censimento da una amministrazione che riesce a fornire servizi di bassa qualità. Chiudono la nota alcune riflessioni che riguardano il futuro che sono ispirate al valore che hanno i censimenti non solo per la statistica pubblica, ma anche per l'intero sistema paese.

### Il censimento: tra "adempimento burocratico" e "servizio pubblico"

Il primo sforzo che dobbiamo fare è quello di "storicizzare" il Censimento della popolazione, dal momento che modelli, metodi e tecniche usati sono legati alle finalità via via introdotte.

Due sono le considerazioni di base da cui prendere le mosse nell'analizzare il modello "tradizionale" del censimento come conta porta a porta della popolazione:

- il modello tradizionale si è sviluppato all'interno di un contesto tecnologico nel quale l'informatica era solo parzialmente presente;<sup>2</sup>

- il modello tradizionale di censimento si sviluppa secondo modalità unitarie, anche perché tali erano le esigenze informative, e non solo.<sup>3</sup> Oggi l'esigenza emergente è quella di avere informazioni pertinenti, di dettaglio, laddove servono, all'interno di un quadro informativo generale che possiamo dare per acquisito, e con una "spesa" che sia proporzionata alle effettive esigenze informative.<sup>4</sup>

Non è per nulla banale chiedersi qual è, oggi, la finalità del Censimento della popolazione; non lo è perché in Italia il Censimento della popolazione è operazione in primo luogo amministrativa, e poi anche statistica,

essendo, come ben noto, lo strumento per richiedere, e in alcuni casi ottenere, una revisione periodica del sistema anagrafico. La tenuta degli archivi anagrafici e di stato civile è sì compito del comune, ma anche servizio che il comune eroga. La qualità degli archivi dipende, pertanto, in primo luogo dalla rilevanza, che non è necessariamente poca, ma variabile, attribuita dal Comune a questi servizi, e in secondo luogo dalla "convinzione" con cui l'organizzazione controlla la qualità delle proprie attività gestionali.<sup>5</sup>

La duplice natura del censimento della popolazione attiene alle finalità dell'operazione, ed è di derivazione normativa, quindi costituisce un evidente vincolo all'operatività. La normativa, tuttavia, non dice nulla circa le modalità "tecniche" delle due operazioni, mentre fissa alcuni principi che hanno una pesante ricaduta operativa. Il primo principio è dato dalla centralità della residenza, e quindi del sistema anagrafico che la certifica,<sup>6</sup> come cardine della cittadinanza e dei diritti collegati in tutti gli ambiti, economico, politico, ..., sanitario e più in generale dei servizi sociali, di intervento del Comune. Il secondo è dato dal forte orientamento verso l'amministrazione digitale, non solo con una diffusione capillare dei sistemi informativi per la gestione dei servizi, ma anche con la previsione dello sviluppo dell'integrazione tra i sistemi informativi amministrativi, ma anche statistici, nelle due direzioni interna ai singoli enti, ed esterna, tra gli enti.<sup>7</sup>

A questi principi che possiamo considerare più vicini rispetto al tema che stiamo affrontando, possiamo aggiungere una pluralità di altri principi generali che pur essendo ormai datati, e quindi, acquisiti, meritano di essere ripresi. Ci riferiamo ai principi generali, desumibili dalla lettura dell'ordinamento degli enti locali e dell'ordinamento della statistica pubblica, che regolano l'attività pubblica, compresa l'attività statistica: centralità dell'utenza, efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, cooperazione, sussidiarietà.

La direzione tracciata è, per altro, coerente con lo scenario entro cui evolve il sistema sociale e la stessa Pubblica Amministrazione e quindi dei comuni.

Il quadro dell'operativa dei comuni sarà caratterizzato nel prossimo futuro da alcuni fattori facilmente prevedibili:

- la riduzione delle risorse trasferite;
- il reperimento in sede locale delle risorse sotto i vincoli di equità e progressività;
- il decentramento delle funzioni;
- la razionalizzazione istituzionale;
- il passaggio da compiti di gestione a compiti di programmazione e controllo.

In questo quadro dedicare risorse locali per i censimenti statistici, vale a dire per conseguire le finalità statistiche dei censimenti, potrebbe essere una scelta politica non sostenibile, dal momento che il ritorno, informativo, da solo potrebbe non giustificare la spesa.

La riduzione delle risorse significa che bisogna trovare

motivi molto validi, provocatoriamente potremmo dire motivi non di tipo statistico, per sostenere una spesa aggiuntiva consistente per la realizzazione in sede locale dei censimenti.<sup>8</sup>

Fin qui abbiamo accennato all'evoluzione recente dello scenario istituzionale; a essa potremmo aggiungere altri elementi legati allo scenario economico e sociale vale a dire alla "sostenibilità" dei censimenti vista con l'occhio delle famiglie, delle imprese e delle istituzioni in quanto depositari di informazioni da un lato e unità di rilevazione dall'altro.<sup>9</sup>

Possiamo chiudere questo primo punto con alcune osservazioni.

Vediamo la prima. La realizzazione dei censimenti a livello locale oscilla tra due poli opposti: da un lato vi è la consapevolezza che il comune eroga un servizio direttamente ai propri cittadini e dall'altro vi è la sensazione di una operazione imposta dall'alto, spesso considerata inutile, a cui adempiere in modo burocratico, nel senso di minimizzarne l'impatto sulla struttura. Passare dal secondo modo di operare al primo equivale ad aumentare la qualità del censimento non in assoluto, ma in relazione a quella organizzazione comunale; un passo in avanti, quindi, per una serie di comuni e per l'intero sistema.<sup>10</sup>

La seconda osservazione riguarda il fatto che se è vero che il Censimento è un servizio pubblico erogato dal Comune a favore dei propri cittadini, allora il ruolo dei comuni in tutte le fasi del Censimento, dalla progettazione fino alla diffusione, non può essere quello dei meri esecutori, terminali non intelligenti della rete di rilevazione, o meglio "organi periferici".<sup>11</sup>

È questo un tipico ambito nel quale Istat e comuni sono portatori di interessi almeno di pari dignità e quindi paritario dovrebbe essere il loro ruolo in tutte le fasi delle operazioni censuarie. Ricordiamo, per altro, che anche in questo ambito l'autonomia del Comune è così ampia che risulta difficile anche solo immaginare gli strumenti per intervenire, se non facendo ricorso al principio di sussidiarietà verticale.<sup>12</sup>

La terza osservazione riguarda il ruolo di altri soggetti istituzionali, come le regioni, o le province. In un quadro istituzionale e organizzativo che non sia confuso, è sull'asse Istat-comuni che si dovrebbe strutturare l'intera operazione censuaria, dalla progettazione alla diffusione dei dati, con un unico e chiaro ruolo di coordinamento in capo all'Istat.<sup>13</sup>

Entriamo ora nel cuore della nota, presentando le criticità del modello.

### Criticità del modello

Il primo, e ben noto, elemento di criticità del modello censuario italiano è dato dalla **duplice valenza del Censimento della popolazione** come operazione amministrativa finalizzata all'allineamento dell'anagrafe della popolazione residente e di operazione statistica volta alla raccolta di informazioni sulla popolazione.<sup>14</sup>

Questa duplice natura del Censimento significa caricare sul Comune, quasi in contemporanea, due distinte operazioni la prima che fa riferimento alla componente statistica vera e propria e la seconda che impatta sull'attività degli uffici amministrativi, per la verifica delle posizioni anagrafiche e le conseguenti variazioni. Il punto di contatto è dato dal confronto tra censimento e anagrafe, che è in carico all'ufficio comunale di censimento.

Questa operazione ha una duplice valenza in quanto da un lato costituisce un modalità diretta di verifica della copertura del censimento, quindi è di interesse della statistica, e dall'altro costituisce l'avvio delle procedure di aggiornamento dell'anagrafe, quindi è di interesse degli uffici amministrativi.<sup>15</sup>

Le due fasi operative devono essere realizzate nel rispetto non solamente di sistemi di norme diverse (la legge istitutiva dei censimenti e le norme sulla statistica, da una parte, e la normativa anagrafica dall'altra) ma anche di differenti procedure.

L'esempio più immediato riguarda la popolazione straniera: le norme speciali a cui deve sottostare per quanto riguarda il soggiorno e la residenza rendono evidentemente più complesso l'avvio delle procedure di variazione anagrafica conseguenti all'individuazione di scostamenti tra la situazione reale censita e quella "cartacea".<sup>16</sup>

Un secondo esempio riguarda le residenze cosiddette "fittizie", o meglio le residenze concesse dall'ufficiale d'anagrafe, che ricordiamo opera su delega del Sindaco, per le quali non vi è più corrispondenza tra situazione amministrativa e situazione reale. L'iter per queste situazioni è ben noto dal momento che è piuttosto bassa la capacità del Comune, o meglio del Sindaco, di modificare una situazione amministrativa consolidata, anche perché si tratterebbe, da parte del Sindaco, di modificare una propria decisione pregressa.<sup>17</sup>

Immaginare che la statistica possa accollarsi questo genere di compito appare francamente illusorio.

La diversità degli obiettivi, il differente quadro di riferimento normativo e, non dimentichiamo, le specifiche procedure amministrative sono le principali ragioni che complicano il modello italiano del Censimento della popolazione, e che impattano sulla qualità della rilevazione.<sup>18</sup>

La duplice valenza del censimento si traduce nel caricare sul Comune, e negli enti più piccoli addirittura su un unico ufficio, due distinte operazioni la seconda delle quali è, tra l'altro, a totale carico della finanza e dell'organizzazione comunale.

Gli altri elementi di criticità del modello possono essere presentati prendendo le mosse dalle caratteristiche che tradizionalmente deve soddisfare il censimento come rilevazione diretta, individuale, universale, simultanea e periodica.

La storicizzazione del Censimento della popolazione presentata in precedenza permette di evitare di dilungarci



sulle ragioni per cui in passato si è ritenuto necessario procedere alla realizzazione del censimento attraverso un **unico modello del tipo "conta porta a porta" della popolazione**, che si traduce, seppur con alcune varianti, nell'unitarietà del modello organizzativo.

L'unitarietà del modello, che viene giustificata con le esigenze di garantire una qualità dei risultati omogenea, significa concretamente dedicare a ogni famiglia, o meglio questionario, la stessa quantità di risorse, intese in senso ampio come risorse economiche, logistiche, organizzative e umane.

È da questa impostazione che derivano alcune delle principali criticità concretamente riscontrate nella realizzazione dell'ultimo Censimento della popolazione. **L'universalità e individualità** del censimento **sono garantite attraverso l'organizzazione della rilevazione su base territoriale** con la suddivisione del territorio in sezioni di censimento, ognuna delle quali è in carico a un solo rilevatore, che opera al buio, cioè senza sapere quel che troverà. Il rilevatore viene formato per procedere, seguendo l'itinerario di sezione, a ispezionare in modo sistematico e completo tutti i luoghi dove possono risiedere le famiglie.

L'organizzazione su base territoriale della rilevazione ha in sé alcune evidenti criticità che ritroviamo tra le difficoltà più frequentemente segnalate dai comuni.<sup>19</sup>

Operare al buio non richiede informazioni aggiuntive rispetto al semplice elenco delle vie e civici della sezione, col che l'itinerario di sezione viene usato come strumento di programmazione dell'attività, ma non come strumento di gestione e controllo della qualità della rilevazione: il controllo di copertura è effettuato a "memoria" dal rilevatore. Così facendo si irrigidisce l'organizzazione, dal momento

che si è vincolati ad affidare le due fasi della consegna e del ritiro dei questionari allo stesso rilevatore, pena la perdita del controllo della copertura.

Questa è una delle ragioni, ne vedremo altre di seguito, per cui il rilevatore rappresenta il principale fattore critico di questo modello organizzativo: ai rilevatori è affidato il ruolo chiave di garantire la copertura della rilevazione, e tutta la struttura organizzativa degli uffici comunali ha come compito essenziale quello di coordinarne e controllarne il lavoro.

La centralità del rilevatore nel modello organizzativo significa che la quantità e la qualità dei rilevatori sono elementi di estrema criticità.

In effetti così è stato nel 14° Censimento della popolazione che ha visto una grande difficoltà da parte dei comuni a reclutare il numero programmato di persone, con le conseguenze che sappiamo: maggiori carichi di lavoro per i rilevatori disponibili, scadimento della qualità dei rilevatori, minore motivazione dei rilevatori impiegati, maggiori sostituzioni a fronte di vere o presunte difficoltà, allungamento dei tempi di rilevazione.<sup>20</sup> E alla fine difficoltà a catena sugli altri livelli dell'organizzazione e soprattutto un possibile deterioramento dei rapporti con i cittadini.<sup>21</sup>

Tra l'altro difficoltà analoghe vi furono anche solo per reclutare il personale degli altri livelli come i coordinatori. Una soluzione per ovviare ad alcuni dei problemi citati consiste nel dotarsi di una organizzazione robusta da dedicare alla gestione della rilevazione. Lo schema tradizionale si basa sull'organizzazione gerarchica a "squadre" che richiama il modello militare: si tratta di una modalità di organizzazione che garantisce una linea di comando e controllo chiara, semplice e replicabile ai vari livelli.

Nell'organizzazione di base abbiamo solo rilevatori e coordinatori, ma appena cresce la dimensione del comune, o meglio il numero di unità di rilevazione, sorge immediatamente la necessità di garantire qualche forma di coordinamento dei coordinatori, e così via.

La struttura cresce in modo proporzionale al numero di unità di rilevazione secondo il rapporto di un rilevatore ogni 400 unità di rilevazione e di un coordinatore ogni dieci rilevatori, ma diviene anche più complessa dal momento che al crescere del numero di "squadre", formate da un coordinatore con i suoi dieci rilevatori, è necessario introdurre altre figure di coordinamento e controllo.

Al crescere della complessità organizzativa cresce anche la necessità di dotarsi di una struttura amministrativa e logistica di supporto, con personale appositamente dedicato. In altri termini al crescere della dimensione demografica cresce anche la dimensione, ma soprattutto la complessità dell'organizzazione, che vede la presenza di figure ulteriori rispetto ai rilevatori e coordinatori.

Questo "altro personale", come si vede dalla tabella riportata, ha una incidenza media del 30% sul costo totale<sup>22</sup> con significative differenze in relazione alla dimensione demografica dei comuni. In effetti l'andamento

di questa voce di costo è a U: dal 24% nelle comuni di classe demografica piccola, e media, da 10 a 20mila abitanti e da 20 a 50mila abitanti, scende al 16% nei comuni di classe da 50 a 100mila, per salire a oltre il 38% nella classe oltre 100mila abitanti.<sup>23</sup>

**Tabella 1 - Struttura del costo totale per classe di ampiezza demografica dei comuni** Valori percentuali

Principali voci di costo	Classi di ampiezza demografica in migliaia				
	10-20	20-50	50-100	oltre 100	totale
<b>Personale</b>	<b>88,4</b>	<b>89,4</b>	<b>82,9</b>	<b>91,4</b>	<b>89,9</b>
Responsabile	9,5	6,1	3,5	1,7	4,3
Altro personale	24,0	23,7	16,1	37,8	30,9
Coordinatore	10,4	9,9	16,3	17,6	14,4
Rilevatore	44,4	49,7	47,0	34,3	40,3
<b>Formazione</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>
<b>Locali</b>	<b>6,0</b>	<b>3,6</b>	<b>6,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>
<b>Arredi e allestimento</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>2,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>
<b>Dotazioni ICT</b>	<b>1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>
<b>Materiali di consumo</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>4,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>
<b>Totale comuni</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Contributo Istat</b>	<b>74,4</b>	<b>72,0</b>	<b>61,6</b>	<b>62,7</b>	<b>67,0</b>

Fonte: La rilevazione sui costi diretti sostenuti dai comuni: principali risultati, Istat 2007

En passant ricordiamo che i rimborsi erogati dall'Istat a copertura dei costi del censimento nel 2001 non tenevano conto di questa ulteriore, e molto onerosa, complicazione organizzativa, limitandosi a rimborsare il costo diretto di coordinatori e rilevatori e solo parte dei costi generali.

La complessità organizzativa non è determinata da un semplice fattore di scala, ma dipende anche da altri elementi e in specifico dalle caratteristiche delle unità di rilevazione. La struttura organizzativa così come progettata risulta rigida e scarsamente adattabile alle diverse caratteristiche delle unità di rilevazione, anche solo per quanto riguarda la gestione dei contatti e della compilazione del questionario. Sappiamo, invece, come le differenti caratteristiche delle unità di rilevazione richiedano anche modalità di contatto e gestione specifiche, come nel caso delle comunità straniere.

La presenza di consistenti comunità straniere comporta un immediato aggravio organizzativo legato alla necessità non solo di formare e specializzare i rilevatori, al limite reclutandone tra le comunità straniere, ma anche di introdurre figure di mediazione linguistica e spesso culturale, con un aggravio economico ma soprattutto organizzativo evidente, anche perché le comunità straniere non sono concentrate né territorialmente né etnicamente.<sup>24</sup>

Il forte legame che tiene unite le singole comunità straniere costituisce, invece, un elemento che dal punto di vista organizzativo potrebbe risultare un effettivo vantaggio.<sup>25</sup> La complessità organizzativa comporta la messa in campo di strutture organizzative "giganti", e ciò indipendentemente dalla dimensione dell'ente, con i problemi connessi di

logistica, sedi, attrezzature ecc., ma soprattutto con la evidente difficoltà dell'ufficio statistica, ma anche dell'intero comune, di gestire un carico di lavoro così concentrato.

La sottovalutazione, o incomprensione, da parte dell'Istat che le specifiche difficoltà espresse dai comuni sono spesso legate al modello adottato, e quindi sono "indipendenti" dall'efficienza dei singoli uffici, porta a volte a inutili tensioni e recriminazioni, parzialmente eliminabili in sede di progettazione condivisa.

Rispettare il requisito di **simultaneità** del Censimento significa riuscire a ridurre l'impatto organizzativo delle variazioni sociali e naturali della popolazione, cosa che viene garantita con la riduzione dei tempi del processo. A tal proposito segnaliamo che la rilevazione a livello di sezione di censimento prevede una sequenza di fasi in serie: dalla ricognizione sul territorio fino al ritiro dei questionari, e a seguire il controllo dei questionari, il confronto censimento-anagrafe, e le fasi finali di impacchettamento. Ogni nuova fase può essere iniziata solo al termine della fase precedente col che il presidio dei tempi risulta critico: è questa la ragione per cui i ritardi nella consegna dei questionari da parte dell'Istat, hanno suscitato proteste anche piuttosto vivaci, per usare un eufemismo.

I dati del monitoraggio Istat del processo mostrano l'effetto della propagazione dei ritardi iniziali, e gli sforzi di recupero successivo da parte dei comuni, sforzi meglio riusciti laddove i comuni erano dotati di una struttura organizzativa più robusta.

L'allungamento dei tempi ha un rilevante impatto economico e organizzativo dal momento che richiede di mantenere in attività una struttura pensata per affrontare carichi di lavoro concentrati.

Gli elementi citati in precedenza, relativi alla organizzazione territoriale e simultaneità della rilevazione, richiedono la specializzazione e parcellizzazione del lavoro, con la conseguente necessità di reclutare un **numero di rilevatori in proporzione fissa rispetto al numero di unità di rilevazione**.

Deriva da questa impostazione l'elefantiasi organizzativa che colpisce gli uffici di censimento destinati a selezionare, reclutare, formare, ma poi anche controllare e pagare molte persone, dai rilevatori, ai coordinatori e supervisor, al personale incaricato delle funzioni generali e ciò non soprattutto in relazione alla struttura organizzativa stabile dell'ufficio di censimento, ma anche del comune. Su questi aspetti non vi sono particolari osservazioni essendo stati oggetti di numerosi interventi da parte dei comuni già durante l'esecuzione dei censimenti.

## Criticità dei metodi

La caratteristica del censimento quale rilevazione **diretta e individuale** si traduce nella scelta di un unico metodo di rilevazione, di un unico questionario e di una unica modalità di somministrazione.

La consegna e il ritiro porta a porta dei questionari

effettuato dai rilevatori, necessario per garantire la copertura, ha evidenti elementi di problematicità una volta calato nelle realtà sociali e urbane soprattutto di maggiori dimensioni.

Le ragioni sono molteplici e non sempre dipendenti dall'efficienza della singola amministrazione; ne citiamo quattro.

**1.** La maggiore mobilità delle persone che rende problematica anche solo la consegna del questionario.

**2.** La qualità dei rilevatori, che è legata alla loro selezione e formazione, assai difficile in situazioni di cronica difficoltà di reclutamento, e non solo in aree con basso tasso di disoccupazione.

**3.** L'efficacia della campagna di comunicazione, legata alla disponibilità di risorse da un parte, ma anche alla durata dell'operazione che sulla carta dura poche settimane, mentre nella pratica dura mesi.

**4.** Il grado di accettazione del censimento da parte di alcune fasce di popolazione. Il passaggio porta a porta di uno sconosciuto<sup>26</sup> non solo viene vissuto con fastidio o addirittura con timore, ma si sta diffondendo la percezione che farsi censire sia una vera e propria intrusione nella propria sfera personale, o anche che non farsi censire sia un diritto.<sup>27</sup>

Le osservazioni precedenti hanno un elemento in comune: nell'impostazione tradizionale del censimento **le risorse disponibili**, in particolare quelle qualificate come il personale, **sono ripartite in modo eguale tra le unità di rilevazione**.

In altre parole la struttura organizzativa dedica programmaticamente le medesime risorse, principalmente il tempo dei coordinatori e dei rilevatori, alle singole unità di rilevazione quale che sia la complessità della rilevazione: banalmente stesso tempo per la coppia di pensionati che abita nell'abitazione di proprietà da vent'anni, e per i *single* con luogo di lavoro diverso da quello di residenza.<sup>28</sup>

Questa impostazione ha come corollario la sostanziale fungibilità di rilevatori e perfino dei coordinatori.

Dedicare le stesse risorse a ogni unità di rilevazione comporta una semplificazione nei metodi e nelle tecniche che si traduce nella decisione di adottare per le famiglie **un unico questionario cartaceo**, da compilare secondo un'unica tecnica.

La scelta di optare per un questionario cartaceo è chiaramente comprensibile rispetto al modello adottato, e comporta i ben noti problemi logistici soprattutto nelle maggiori realtà urbane.<sup>29</sup>

La scelta di un unico tipo di questionario da somministrare alle famiglie è chiaramente comprensibile, ma porta a raccogliere un *set* minimo di informazioni che per alcune tipologie familiari è, forse, scarso.

Non affrontiamo in questa sede il tema del contenuto del questionario che si collega con la questione dell'utilizzo da parte anche locale delle informazioni censuarie per ragioni di programmazione e pianificazione dei servizi,

se non per segnalare l'importanza di focalizzare e distinguere due temi.

Il primo riguarda la raccolta di informazioni che sono già disponibili in archivi amministrativi disponibili da parte della statistica pubblica. La questione è duplice dal momento che riguarda la qualità della rilevazione, oltre alla sua efficienza, da un lato, e dall'altro l'impatto sui cittadini di richieste di dati che si ritiene siano già disponibili, e quindi di richieste di dati ridondanti.

Il secondo riguarda la distinzione tra carattere strutturale e congiunturale delle informazioni rilevate. Una rilevazione periodica con cadenza pluriennale dovrebbe concentrarsi su elementi persistenti, che coinvolgono i costituenti di fondo della vita familiare, la terna famiglia-abitazione-automobile.

### Criticità delle tecniche

Le principali criticità relative alle tecniche di rilevazione del 14° Censimento della popolazione sono chiaramente riconducibili agli aspetti già visti riguardanti il modello e i metodi.

In questo punto segnaliamo, per completezza, alcuni elementi che sono sostanzialmente di dettaglio. Abbiamo visto come ragioni di semplificazione organizzativa e di riduzione dei costi portino non solo ad adottare un unico tipo di **questionario cartaceo**, ma anche a prevederne la somministrazione attraverso l'**autocompilazione** da parte della famiglia, con un intervento del rilevatore che è programmato per essere limitato ed episodico.

La scelta dell'autocompilazione è rilevante dal punto di vista del rilevatore, il quale viene pagato per la sola consegna e ritiro del questionario. Sappiamo, tuttavia, che considerare e trattare economicamente il rilevatore come fosse un portalettere è riduttivo poiché equivale a non considerare l'effettivo lavoro di intervista. Due

sono le situazioni critiche evidenziate a livello locale: la prima riguarda le persone anziane, ed è stata segnalata in modo omogeneo in tutta Italia; la seconda riguarda le famiglie straniere.

L'utilizzo di un **questionario cartaceo a lettura ottica**, oltre ad aumentare il numero di pagine del questionario facendole esplodere, ha comportato problemi generali e specifici a livello locale.<sup>30</sup>

Accanto alle difficoltà legate all'irrigidimento del controllo e delle correzioni, segnaliamo soprattutto il tema dei tempi e della qualità del rilascio dei dati, ma soprattutto il fatto che con il sistema a lettura ottica ha portato a eliminare la possibilità dei comuni di disporre di dati analitici, ancorché provvisori, già al termine del Censimento.

La conseguenza fu che anche quei comuni che si appoggiano su sofisticati sistemi informativi gestionali, non riuscirono a disporre tempestivamente dei dati di dettaglio, e dovettero attendere i lenti e cadenzati rilasci dell'Istat.

### Alcune conclusioni in vista dei prossimi censimenti

Chiudiamo riprendendo il filo di alcune riflessioni sparse nella nota. Trattare il Censimento della popolazione come un servizio pubblico che il comune eroga a favore dei propri cittadini significa adottare un punto di vista forte, nel quale il Comune assume un ruolo centrale, e non di "organo periferico" della rete di rilevazione progettata dall'Istat.

È evidente che se il comune è l'erogatore del servizio, è necessario, e non solamente conveniente, che il comune venga direttamente coinvolto nell'operazione censuaria sin dall'inizio e in tutte le fasi, per intenderci dalla progettazione fino alla diffusione dei dati. Solo in questo modo possono emergere le esigenze, organizzative ma

anche informative, di chi gestisce il rapporto diretto e individuale con le famiglie e le imprese.

*Vice versa*, come è già capitato, i comuni rischiano di essere soffocati da soluzioni organizzative, ma non solo, che a livello centrale appaiono straordinariamente efficienti, mentre si rivelano problematiche nella gestione.

Gli esempi sono molteplici, ne ricordiamo solo uno, ma chiarificatore: l'utilizzo di questionari a lettura ottica per il Censimento della popolazione del 2001, che aveva lo scopo di garantire risparmi nei costi di registrazione dati e in generale di migliorare la qualità delle codifiche, impose tali irrigidimenti nella lavorazione del questionario per i comuni da avere un effetto sulla stessa efficienza



dell'attività degli uffici comunali di censimento. Acquisire una logica di servizio pubblico richiede, per non rimanere uno *slogan* vuoto, azioni decise che vadano nella direzione di coinvolgere già dalla progettazione i comuni. La coprogettazione dei Censimenti, e non semplicemente la collaborazione, magari in forma consultiva, dei comuni, è, in conclusione, un vero e proprio imperativo.<sup>31</sup>

Tra l'altro operare in questo modo significa ribadire pesantemente alla componente politica e all'alta direzione degli enti locali, il fatto che il Censimento è un obiettivo dell'intero Comune, e non solo dei suoi uffici anagrafici e di statistica.<sup>32</sup> Solo se si rispetta questa condizione è possibile concretizzare quella che altrimenti appare come una speranza priva di contenuto, vale a dire che tutti i soggetti del Sistema statistico nazionale coinvolti nell'operazione censuaria, Istat e comuni in primo luogo, possano agire con una vera logica di rete, operando quasi come una *lobby*. Un'azione congiunta di più soggetti istituzionali, e dei loro rappresentanti, avrebbe evidenti vantaggi già nelle delicate fasi iniziali dell'emanazione delle norme di indicazione dei censimenti, o della definizione degli stanziamenti (vale a dire delle risorse che il sistema paese decide di dedicare al Censimento). Un'azione congiunta del Sistan, promossa da Istat e comuni, avrebbe, per altro, l'effetto secondario, ma non meno importante, di fare emergere le esigenze informative, attualmente non dichiarate, di altri soggetti istituzionali e i relativi costi.<sup>33</sup>

La coprogettazione significa nel concreto procedere a una analisi delle ricadute operative, vale a dire gestionali ed economiche, oltre che informative, a livello locale delle soluzioni proposte per quanto riguarda il modello, i metodi e le tecniche.

Infine chiudiamo con una considerazione generale.

I prossimi censimenti sono una occasione per mostrare la capacità anche innovativa della statistica pubblica nel realizzare servizi a beneficio dell'intero Paese.

L'innovazione a cui pensiamo non è solamente la pur importante innovazione nel modello del Censimento, o nei metodi e nelle tecniche, magari supportata da

dosi pesanti di tecnologia della comunicazione e dell'informazione, ma è anche l'innovazione istituzionale.

La statistica pubblica, grazie alla rete Sistan, può, forse, ambire a mostrare l'utilità e la fattibilità di un modello di rapporti istituzionali basato sull'autonomia e la cooperazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi.<sup>34</sup>

## Riferimenti

Documenti Istat

Materiale presentato al Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

*La progettazione dei Censimenti generali 2010-2011. 1 - Analisi, valutazione e proposte in merito ad atti di normazione e finanziamento*, di A. Di Carlo, M. Picci, L. Posta, M. Raffone, G. Stassi, F. Tortora, contributi n. 5

*La progettazione dei Censimenti generali 2010-2011. 2 - Analisi comparativa di esperienze censuarie estere e valutazione di applicabilità di metodi e tecniche ai censimenti italiani*, di D. Abbatini, L. Cassata, F. Martire, A. Reale, G. Ruocco, D. Zincato, Contributi n. 9

*La progettazione dei Censimenti generali 2010-2011. 3 - Criticità di processo e di prodotto del 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni: aspetti rilevanti per la progettazione del 15° Censimento*, di M. Fortini, G. Gallo, E. Paoluzzi, A. Reale, A. Sivestrini

*La rilevazione sui costi diretti sostenuti dai Comuni: principali risultati*, di M. Picci, D. Abbatini, A. Di Carlo, L. Posta, M. Raffone, F. Tortora, slide presentate al Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, luglio 2007

## Altri documenti

Gruppo di studio SIS-USCI, *Verso il Censimento della popolazione*, 2007

Mozione sui Censimenti 2011 del Gruppo di coordinamento per la demografia della Società italiana di statistica.

## NOTE

§ Gli autori ringraziano tutti i colleghi che hanno inviato osservazioni, lettere e relazioni per lo spirito e il contenuto dei singoli contributi. Marco Trentini ringrazia il Prof. Luigi Riva, Dipartimento Metodi Quantitativi, Università degli studi di Brescia, per i contributi di idee e proposte che elargisce sempre con grande generosità e passione, e il dott. Guido Vaccaro per le discussioni, sia recenti sia meno recenti, su molti dei temi che la relazione affronta. Maria Novello ringrazia i componenti del gruppo di lavoro SIS-USCI sui censimenti, Alessandra De Rose (Università di Roma), Fausta Ongaro (Università di Padova), Silvana Salvini (Università di Firenze), Silvana Basili (Comune di Roma), Gianluigi Bovini e Franco Chiarini (Comune di Bologna), Domizia De Rocchi (Comune di Como), Riccardo Innocenti (Comune di Firenze). La responsabilità di quanto scritto rimane totalmente degli autori.

1. Per economia di scrittura parleremo di Censimento della popolazione per intendere i censimenti che hanno come oggetto le coppie popolazione-famiglie e abitazioni-edifici; ove necessario faremo riferimento in modo dettagliato ai singoli censimenti.

2. L'attuale pervasività informatica, unita alla potenza di calcolo e via dicendo, modifica sostanzialmente il quadro del trattamento delle informazioni, in tutte le fasi del processo di produzione, dalle fasi preliminari, alla raccolta dei dati fino alla diffusione.

3. C'è del vero nell'affermazione che anche i Censimenti hanno contribuito a "fare gli italiani".

4. Rimanendo in ambito demografico, la fecondità differenziale della popolazione straniera è un tema irrilevante a livello nazionale, abbastanza importante in alcune regioni del Nord, essenziali nei comuni dove la popolazione straniera è attorno al 10% dei residenti.

5. Inoltre come possiamo immaginare che ci sia una buona tenuta degli archivi, in realtà in cui il livello dei servizi pubblici è basso? D'altro canto solo amministrazioni che hanno un forte orientamento all'utenza si rendono conto che la buona tenuta degli archivi costituisce di per sé un servizio, o che anche la statistica è uno dei servizi pubblici che l'amministrazione eroga.

6. In questo ambito includiamo il passaggio ai comuni, previsto nel 2009, della gestione amministrativa dello straniero per la

parte relativa al rilascio del permesso e della carta di soggiorno.

7. La tendenza tracciata dalla normativa è chiaramente nella direzione dell'integrazione dei sistemi informativi come strumento sia di realizzazione di nuovi servizi sia di miglioramento di quelli esistenti.

8. In questo scenario la produzione di statistiche come sottoprodotto dell'attività amministrativa è la strada percorribile in quanto si investe nella modernizzazione delle procedure amministrative, quindi in servizi "apprezzabili" dalla totalità dei cittadini, e per giunta spendibili da parte dei sindaci.

9. È in questo ambito che collochiamo i ben noti temi del "carico statistico" e del "grande fratello".

10. Al di là degli sforzi dei singoli uffici e colleghi l'efficienza di una operazione come i censimenti che impatta sull'intera organizzazione di un Comune è legata all'efficienza dell'intera struttura comunale.

11. Il riferimento al titolo del manuale del Censimento 2001 "Disposizioni per gli organi periferici" non è casuale.

12. Non dimentichiamo che risulta difficile, nella pratica, distinguere le materie su cui si esercita l'autonomia del Comune in modo totale, rispetto a quelle su cui il comune opera in quanto organo delegato, tema che rimanda alle funzioni e poteri del Sindaco quale ufficiale di governo e capo dell'amministrazione. Nella pratica il Sindaco tende sempre a operare quale capo dell'amministrazione.

13. Il ruolo che altri soggetti istituzionali potrebbero avere nel censimento della popolazione riguarda essenzialmente l'integrazione dei sistemi informativi e informativi-statistici, a partire da quelli geografici. Il tutto adeguatamente supportato da un e concordato coinvolgimento sul versante organizzativo e finanziario.

14. Un'analisi quantitativa degli aspetti considerati in questo punto è contenuta nel capitolo 2 della nota *La progettazione dei Censimenti generali 2010-2011. 3 - Criticità di processo e di prodotto del 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni: aspetti rilevanti per la progettazione del 15° Censimento*, di M. Fortini, G. Gallo, E. Paoluzzi, A. Reale, A. Sivestrini (*Criticità di processo e di prodotto*). A essa rinviamo per approfondimenti.

15. A cui si aggiunge la verifica campionaria effettuata con l'indagine di copertura.

16. Ci riferiamo da un lato al possesso del requisito di un permesso di soggiorno regolare per l'iscrizione anagrafica e dall'altro alle norme sull'affollamento dell'alloggio che sono nazionali e regionali e interpretate in sede locale, che di fatto regolano la residenza. Ai fini del nostro ragionamento ricordiamo che nessun ufficio comunale di censimento poteva tenere conto di questi elementi nella propria operatività.

17. La questione ha anche un secondo aspetto, che è legato alla "libertà" e sindacabilità della scelta del cittadino su dove e come risiedere, che si collega al tema, mai affrontato, della "libertà" di non farsi censire.

18. Su questi aspetti molto si potrebbe dire e fare in futuro a partire dall'idea di una verifica non episodica, ma continua della qualità dell'anagrafe attraverso una sorta di "censimento continuo". In altri termini si tratta di realizzare un sistema continuo di controllo di qualità.

19. In una organizzazione su base territoriale risulta cruciale la disponibilità delle basi territoriali in tempo utile per la programmazione delle attività sul campo. I ritardi in questo ambito non solo provocano ritardi nell'avvio delle operazioni, ma soprattutto provocano l'inceppamento di una organizzazione delicata.

20. È interessante notare come le difficoltà elencate abbiano interessato soprattutto i comuni di dimensione medio grande, al Nord come al Sud. Questo fatto rende poco credibile l'ipotesi che la scarsa attrattività dell'incarico di rilevatore sia legata al fatto che si tratta di un lavoro considerato poco remunerato, dal momento che in tal caso non ci sarebbero stati grossi problemi di reclutamento nelle zone a elevata disoccupazione giovanile. È più credibile invece che la scarsa attrattività sia legata al costo-opportunità del lavoro del rilevatore, quindi al fatto che tale lavoro sia pagato poco rispetto alle difficoltà che si pensa si potrebbero incontrare nell'espletamento dell'incarico.

21. IA tal proposito tutti ci ricordiamo l'insicurezza ingenerata nei cittadini, in particolare anziani, dal vedere passare per il ritiro del questionario una persona diversa rispetto a quella passata al momento della consegna.

22. Si vedano i principali risultati dell'indagine sui costi sostenuti dai comuni curata da Istat e citata in bibliografia.

23. La struttura del costo totale stimata dall'indagine sui costi sostenuti dai comuni curata da Istat evidenzia in modo chiaro le voci di costo fisso o quasi fisso, la cui incidenza cala al crescere della dimensione demografica del comune (a esempio il costo del responsabile, parzialmente il costo per rilevatore) dalle voci di costo variabile, la cui incidenza varia al variare della dimensione demografica. Il costo dei coordinatori per esempio cresce al crescere della dimensione demografica, dal momento che cresce la complessità dell'organizzazione, e così vale anche per il costo dell'altro personale.

24. La scarsa concentrazione territoriale significa che la soluzione di reclutare rilevatori stranieri non risolve i problemi, ma fa sorgere la necessità di gestire l'eventuale difficoltà di rapporto tra il rilevatore straniero di una data comunità e famiglie italiane o straniere, ma di comunità differenti, oppure tra il rilevatore italiano e le famiglie straniere.

25. L'ipotesi è di valutare una rilevazione che coinvolga direttamente le comunità con un ruolo non meramente informativo ma di rilevazione.

26. Notiamo, di sfuggita, che il portalettere non è a tutti gli effetti uno sconosciuto.

27. L'evidente, per noi, obbligatorietà del Censimento, non è per nulla evidente, per i cittadini e non per "ignoranza" della legge.

28. Deriva da quanto appena visto la richiesta che i rilevatori e perfino i coordinatori siano di qualità omogenea, o meglio fungibili. È evidente la difficoltà che nasce dall'utilizzare una rete di rilevazione costituita da rilevatori omogenei, quindi non specializzati, a fronte di unità di rilevazione eterogenee.

29. L'organizzazione decentrata della rete di rilevazione, con una pluralità di uffici, che è tipica dei maggiori comuni comporta ulteriori aggravii nella logistica anche per la necessità di frazionare il carico inviato dall'Istat.

30. Tralasciamo i vantaggi, su cui Istat potrà dare qualche elemento in più.

31. È evidente che si possono discutere le modalità del coinvolgimento, stante anche il numero e l'eterogeneità dei comuni, ma non il principio.

32. Per non peccare di eccessivo ottimismo, ricordiamo che nell'introduzione abbiamo già avvertito che il modello del servizio pubblico applicato al censimento significa allineare la qualità del servizio a quella media che il Comune è in grado di erogare.

33. Il riferimento è alle richieste degli enti territoriali, regioni in primo luogo, ma anche alle esigenze informative delle autonomie funzionali, a esempio le Cciao o anche le Asl.

34. I censimenti, e in particolare quello della popolazione, rappresentano a tutti gli effetti una occasione per l'intero sistema pubblico per ottenere, tutto sommato con poca spesa, una base informativa sulla quale collocare le informazioni provenienti dai sistemi informativi interni. Una base informativa come quella censuaria può rappresentare, per un gestore di servizi pubblici, uno strumento prezioso per quantificare e qualificare la domanda potenziale, consentendo di procedere a un vero e proprio salto nella qualità dell'informazione disponibile per la pianificazione e la programmazione.

INTERCONFERENZA  
CENSIMENTI NOVEMBRE 2007

## Strumenti e tecniche per l'integrazione di fonti locali<sup>1</sup>

Gianluigi Bovini - Comune di Bologna

Giuliano Orlandi - Comune di Modena

Questo intervento vuole documentare alcune esperienze di integrazione di archivi di natura amministrativa e gestionale attualmente in corso in diverse realtà comunali, che hanno fra le loro principali motivazioni quella di consentire una migliore conoscenza dei mutamenti demografici, sociali ed economici che cambiano profondamente il volto delle nostre città.

Nelle principali aree metropolitane e in molte aree urbane è in corso un processo di trasformazione rapido e intenso, che coinvolge molteplici aspetti tradizionalmente indagati dalle indagini statistiche ufficiali nazionali e locali.

In primo luogo mutano il profilo demografico e socio-economico delle popolazioni residenti e presenti e le modalità della loro partecipazione ai processi di istruzione, formazione e inserimento nel mercato del lavoro; cambiamenti significativi si registrano anche nelle configurazioni territoriali degli insediamenti destinati a utilizzi residenziali e a ospitare attività produttive e di servizio, con profonde ripercussioni sulla matrice dei flussi giornalieri della mobilità sistematica e occasionale. L'elemento più evidente di questo complesso insieme di trasformazioni è sicuramente rappresentato in molte realtà dai flussi migratori alimentati da cittadini stranieri, che in diverse aree dell'Italia centrale e settentrionale rappresentano ormai quote della popolazione residente prossime o superiori al 10% (con incidenze relative ancora superiori nel contingente delle nascite e nelle fasce di popolazione giovanile e in età produttiva). In molte regioni settentrionali si assiste inoltre da alcuni anni a una significativa ripresa di iscrizioni negli archivi anagrafici di cittadini italiani provenienti da alcune regioni meridionali ed insulari; la variabile migratoria complessivamente intesa determina in molte città (e in particolare in alcune zone urbane più esposte a questo processo) un ricambio demografico e sociale della popolazione particolarmente rapido e accentuato. È in questo contesto di grande novità e complessità che si svolge quotidianamente l'azione delle amministrazioni comunali, che si deve anche misurare con crescenti vincoli nelle disponibilità e nelle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie ed economiche e con un assetto

normativo ed organizzativo spesso non adeguato alle nuove sfide urbane.

La missione delle amministrazioni comunali si concentra attorno a tre essenziali nuclei tematici:

- promuovere e governare i processi di trasformazione delle dotazioni infrastrutturali e di sviluppo degli insediamenti residenziali e non residenziali, in uno scenario di accentuata competizione fra sistemi urbani e territoriali;
- realizzare direttamente e coordinare complessi sistemi di offerta di servizi e opportunità rivolti ai cittadini e alle imprese, volti a garantire in primo luogo condizioni di inclusione e coesione sociale in contesti caratterizzati in molte situazioni da reti di relazioni familiari sempre più ridotte e fragili;
- definire un quadro normativo locale, che stimoli comportamenti dei cittadini e delle imprese compatibili con le principali esigenze della convivenza urbana e di uno sviluppo territoriale sostenibile anche sotto il profilo ambientale.

Attorno a questi tre assi essenziali della responsabilità sociale delle amministrazioni comunali si stanno riorganizzando i sistemi di pianificazione, controllo strategico e direzionale e le diverse forme di rendicontazione, che vedono il moltiplicarsi di esperienze di bilancio sociale, di bilancio di genere, di bilancio ambientale e di bilancio partecipato.

È questa la sfida che debbono affrontare anche i sistemi locali di informazione e analisi statistica, che ricevono una rinnovata legittimità ed autorevolezza dalla stretta relazione concettuale e operativa con le esigenze di conoscenza legate ai principali processi di programmazione, decisione e controllo ormai largamente diffusi nelle amministrazioni comunali di grande e media dimensione.

Molto avvertita è l'esigenza di disporre di conoscenze statistiche adeguate sul profilo demografico e socio-economico dei diversi gruppi di popolazione residenti e presenti, sulle loro articolazioni in nuclei familiari e sulle reti di relazioni fra questi nuclei, sulle dinamiche congiunturali e sui mutamenti strutturali dei sistemi economici locali; grande attenzione viene riservata nei processi di pianificazione e decisione alle trasformazioni territoriali e alle logiche evolutive degli insediamenti residenziali e non residenziali.

La domanda di informazioni e analisi statistiche sui

### NOTE

1. L'intervento è stato predisposto con la collaborazione di Franco Chiarini, dirigente dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna.

cambiamenti delle città è sempre più intensa, articolata e consapevole; decisiva è allora la capacità del sistema statistico pubblico di offrire elaborazioni e studi pertinenti, tempestivi, continuamente aggiornati, qualitativamente affidabili e con un elevato livello di dettaglio territoriale.

Questa è la sfida che la statistica pubblica locale sta affrontando nelle principali città e questo è il contesto in cui si deve collocare la riflessione sulle strategie innovative per i prossimi censimenti generali. Per quanto ci riguarda la nostra partecipazione a questo convegno (e al Comitato consultivo costituito dall'Istat per la preparazione a livello comunale del prossimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni) è motivata da una convinta consapevolezza sulla necessità di assicurare in occasione delle prossime rilevazioni censuarie un significativo insieme di innovazioni, che investano le modalità organizzative e conoscitive del complesso e oneroso processo censuario.

Le esperienze precedenti (e in particolare quella del 2001) hanno infatti evidenziato alcuni gravi limiti, che debbono essere affrontati consapevolmente e in modo integrato.

In estrema sintesi vogliamo solo ricordare tre temi, che a nostro avviso pongono in modo ineludibile l'esigenza di una nuova stagione delle rilevazioni censuarie:

- modalità organizzative e conoscitive estremamente onerose e rischiose, che appaiono ormai nettamente superate non solo rispetto alle attuali opportunità organizzative e tecnologiche ma anche nella consapevolezza dei cittadini e delle imprese;
- una qualità della rilevazione inevitabilmente difforme nelle varie realtà territoriali, che affrontano questo appuntamento con capacità, risorse e motivazioni molto differenziate;
- una disponibilità dei dati per l'utilizzo locale in tempi eccessivamente dilatati, assolutamente incompatibili con le esigenze della programmazione e della decisione. Anche nelle città che hanno affrontato con successo l'impegnativa sfida del 2001 (Bologna e Modena sono sicuramente fra queste) il giudizio sul rapporto costi/benefici delle ultime rilevazioni censuarie è fortemente critico.

Per superare questa situazione è necessario approfondire e rendere operativa sotto tutti i profili organizzativi e conoscitivi l'ipotesi di schema censuario basato sull'impiego di liste anagrafiche, che è stata delineata negli scorsi mesi nei lavori del Comitato consultivo e che è in discussione in questo convegno.

La sperimentazione realizzata in alcuni territori ha permesso di verificare che tale ipotesi di schema censuario è concretamente attivabile con riferimento a una elevata percentuale di cittadini residenti (anche relativamente all'eventuale precompilazione di parte dei dati che

verranno richiesti con il modello short form).

È inoltre importante che tale approccio innovativo venga realizzato con un forte coinvolgimento delle Amministrazioni comunali nella definizione di tutte le modalità operative, anche per assicurare una definizione delle liste anagrafiche precensuarie il più possibile vicina alla data di svolgimento del censimento. A nostro avviso questa ipotesi di innovazione delle rilevazioni censuarie per dispiegare tutte le sue potenzialità deve essere collocata in un contesto di accentuata integrazione di archivi di natura amministrativa e gestionale, che in molte realtà locali è già in corso e può ricevere ulteriori impulsi e motivazioni da questo processo di modifica delle modalità di realizzazione dei prossimi censimenti generali.

Nelle esperienze locali questa relazione questa attività di integrazione di archivi di diversa natura è centrata essenzialmente attorno a due principali direzioni di lavoro, che tenteremo di evidenziare sinteticamente.

La prima direzione di lavoro assume l'anagrafe della popolazione residente come l'elemento centrale attorno al quale realizzare l'integrazione di un vasto insieme di archivi amministrativi e gestionali, che permettono di arricchire il tradizionale profilo demografico dei cittadini con informazioni significative di natura economica e sociale. Il confronto fra dati di natura anagrafica e notizie provenienti da altre fonti permette inoltre di realizzare con continuità un controllo quantitativo e qualitativo sugli archivi della popolazione residente, affrontando in modo sistematico e non occasionale i noti problemi di "sottocopertura" e "sovracopertura" tipici delle anagrafi. La presenza sempre più accentuata di comunità provenienti da molti paesi stranieri e l'intenso processo di ricambio demografico in corso (documentato con efficacia con riferimento all'esperienza di Modena in una recente seduta del Comitato consultivo) rendono infatti sempre più rischioso e inattuale affidare prevalentemente questo controllo sugli archivi anagrafici a modalità di confronto con le risultanze censuarie a cadenza decennale.

Gli archivi che da un punto di vista logico possono venire integrati con l'anagrafe della popolazione appartengono sostanzialmente a tre grandi categorie:

- archivi di natura tributaria ed extratributaria nazionali e locali, che misurano il contributo dei cittadini al processo di finanziamento delle amministrazioni locali sempre più centrato su una fiscalità autonoma e con una ridotta incidenza dei trasferimenti statali;
- archivi di natura gestionale, che evidenziano la partecipazione dei cittadini al processo di erogazione da parte delle amministrazioni comunali di un vasto insieme di servizi e opportunità rivolti alle persone e alle famiglie, che in alcuni casi assume anche la forma di trasferimenti monetari;

- archivi inseriti in un sistema di CzRM (citizen relationship management) e di controllo della qualità, che registrano il giudizio espresso dai cittadini nelle interazioni con l'Amministrazione in forma spontanea (reclami, petizioni, ecc.) o sollecitata (indagini campionarie, focus group) sui principali outcome delle amministrazioni locali. Le esemplificazioni sui processi di integrazione possibili e attualmente in corso fra l'anagrafe della popolazione e queste tre categorie di archivi possono essere molto ampie e variare nelle diverse realtà locali.

In questa sede si vogliono solamente evidenziare due grandi potenzialità conoscitive di questi processi di integrazione, resi possibili e facilitati dalla rapida evoluzione delle tecnologie e metodologie di acquisizione, controllo, correlazione ed elaborazione dei dati.

La prima potenzialità fa riferimento alla possibilità di affiancare al profilo demografico del cittadino (fornito tradizionalmente dall'anagrafe) un'immagine caratterizzata da molte variabili di natura economica e sociale continuamente aggiornate, verificate e correlate.

Il cittadino viene infatti analizzato in modo integrato nella sua realtà di contribuente al livello nazionale e locale, come percettore di un complesso insieme di servizi, opportunità e trasferimenti monetari e in qualità di protagonista di un processo di valutazione qualitativa delle prestazioni dell'amministrazione.

La visione congiunta di questi diversi profili e la segmentazione con riferimento a molteplici variabili (demografiche, socio-economiche e territoriali) offre alle amministrazioni locali quadri conoscitivi molto significativi e con elevato dettaglio territoriale, di grandissima importanza per potere meglio orientare la propria azione quotidiana e migliorare l'efficacia dei processi di programmazione strategica.

La seconda potenzialità fa riferimento alla visione del cittadino non come soggetto isolato, ma inserito in un nucleo familiare di determinata tipologia: è infatti chiaro che il costante riferimento all'anagrafe della popolazione consente di integrare in relazione all'intera famiglia i molteplici profili conoscitivi sopra elencati relativi a ciascun componente del nucleo.

Appare di immediata evidenza come molte delle informazioni tradizionalmente fornite dalle rilevazioni censuarie siano incorporate in questo schema logico di integrazione di informazioni provenienti da molteplici archivi, che presenta inoltre il grande vantaggio di ridurre drasticamente i costi di acquisizione dei dati e di fornire con continuità notizie aggiornate e correlate. Altrettanto intuibili sono anche i ritorni qualitativi sull'anagrafe della popolazione, che assume una centralità strategica nel sistema informativo comunale e viene sollecitata da questa responsabilità

e visibilità a riflettere in modo sempre più adeguato i profili demografici di collettività in continuo cambiamento e con quote rilevanti di popolazione presente. In questo schema di lavoro i controlli quantitativi e qualitativi sull'anagrafe diventano infatti sistematici, alimentati da molteplici fonti e punti di vista e si possono concentrare su quell'insieme di famiglie e di cittadini relativamente ai quali la presenza (o assenza) di informazioni negli altri archivi evidenzia palesi e permanenti incoerenze con il quadro conoscitivo offerto dai registri anagrafici. È questa ovviamente la motivazione che giustifica la relazione molto stretta che noi vediamo fra questi processi di integrazione di fonti locali e l'ipotesi di innovazione dello schema censuario basato sull'impiego di liste anagrafiche, che può successivamente evolvere rapidamente verso soluzioni ancora più centrate sull'utilizzo di registri.

In conclusione dell'intervento vogliamo ricordare la seconda direzione di lavoro, che in alcune amministrazioni locali affianca lo schema di integrazione di archivi di varia natura attorno all'anagrafe della popolazione descritto in precedenza.

Questa ulteriore direzione è rappresentata dai progetti di realizzazione di anagrafi delle unità immobiliari, che alcune amministrazioni stanno perseguendo allo scopo di integrare logicamente tutte le informazioni presenti in molteplici archivi sugli immobili (e sui terreni) ubicati nei diversi territori comunali.

Gli archivi gestiti dai Comuni (o comunque disponibili) che contengono notizie su molti attributi delle unità immobiliari sono numerosi e differenziati: in questa sede è sufficiente elencarne alcuni di grande rilievo quali, per esempio, gli archivi catastali, quelli delle pratiche edilizie e quelli che alimentano i diversi sistemi informativi territoriali (che in alcune amministrazioni, e fra queste Bologna e Modena, hanno conosciuto sviluppi di grande interesse tecnologico e conoscitivo). L'integrazione e gli aggiornamenti di tali archivi possono garantire un costante allineamento dell'anagrafe immobiliare alle variazioni intervenute nelle caratteristiche e nelle proprietà dei singoli oggetti investigati.

Per ogni immobile è infatti possibile conoscere:

- gli identificativi toponomastici (via, civico e interno);
- gli identificativi catastali (foglio, mappale e subalterno);
- le caratteristiche edilizie (derivanti dalle pratiche edilizie e dagli atti catastali, comprese le planimetrie);
- la classificazione catastale;
- l'edificio di appartenenza e le sue caratteristiche;
- la rappresentazione cartografica dell'immobile;
- la destinazione urbanistica dell'immobile (derivante dagli strumenti urbanistici comunali).

In questa visione l'anagrafe degli immobili può fornire

con continuità informazioni aggiornate sulle caratteristiche del patrimonio edilizio, di decisiva importanza per tutti i processi di gestione e programmazione degli enti locali rivolti alla gestione del territorio e a rispondere alle esigenze abitative delle collettività amministrare. Appare inoltre possibile mettere in relazione anche l'anagrafe degli immobili con l'archivio della popolazione residente, per descrivere la complessa rete di relazioni che esiste fra gli oggetti immobiliari e i soggetti che li utilizzano e/o che ne sono proprietari.

Sarà così possibile conoscere in ogni momento e con elevato dettaglio territoriale anche le modalità di utilizzo del patrimonio abitativo da parte delle famiglie, incrociando caratteristiche dell'immobile e tipologia del nucleo. Anche in questo caso appare evidente che il progetto di realizzazione dell'anagrafe delle unità immobiliari può dare risposte di grande efficacia alle esigenze conoscitive tradizionalmente soddisfatte dai censimenti generali delle abitazioni, garantendo modalità di acquisizione dei dati meno onerose e continuamente aggiornate.

Riteniamo che le due direzioni di lavoro illustrate comprendano molte delle esperienze di lavoro attualmente in corso nelle diverse amministrazioni comunali, anche se non le esauriscono completamente. In questo contesto di discussione, che guarda giustamente alle esigenze conoscitive di tutta la collettività nazionale, ci preme inoltre sottolineare che le logiche di integrazione degli archivi prese in considerazione in questa nostra esemplificazione hanno potenzialità di sviluppo non limitate solamente ad alcune realtà locali più avanzate.

Siamo naturalmente consapevoli che da città a città, da regione a regione, può variare in modo notevole la qualità degli archivi oggetto di possibile integrazione (che sono però generalmente disponibili) e la capacità tecnica e organizzativa di implementare tali processi. Riteniamo che innovare profondamente le prossime rilevazioni censuarie per migliorarne sensibilmente il rapporto costi/benefici debba consentire di liberare a livello nazionale e anche nelle amministrazioni locali significative risorse, che possono proficuamente venire dedicate a coordinare, promuovere e sostenere le esperienze locali di integrazione degli archivi amministrativi e gestionali.

Nello sviluppo di queste esperienze le direzioni di lavoro sopra indicate possono essere perfezionate e modificate e altre ipotesi emergeranno, anche a seguito della disponibilità di nuovi archivi e di ulteriori opportunità tecnologiche. In questo complesso e impegnativo processo di lavoro il ruolo e la funzione dell'Istat e degli uffici comunali di statistica è centrale e di grande rilievo. Nelle nostre esperienze locali il

carattere di bene pubblico decisivo e prezioso che viene oggi sempre più riconosciuto all'informazione statistica pubblica, grazie agli sforzi congiunti attivati nell'ambito del Sistan, potrà venire ulteriormente esaltato dal lavoro comune che dobbiamo svolgere per avanzare in modo rapido e significativo lungo queste direzioni di sapiente integrazione delle molteplici opportunità di conoscenza comprese nel nostro dominio di attività.

Un'ultima annotazione, infine, che nella nostra impostazione di lavoro è di decisiva importanza.

Riteniamo, e abbiamo cercato di dimostrare, che molte delle esigenze conoscitive tradizionalmente affidate alle rilevazioni censuarie possano venire soddisfatte in modo molto più efficace attraverso processi di integrazione di archivi di natura non immediatamente statistica o conoscitiva.

Riteniamo inoltre che in questa logica anche i processi di controllo quantitativo e qualitativo delle anagrafi possano trovare opportunità molto più ampie di quelle affidate, con cadenza decennale, al problematico confronto con le risultanze censuarie. Il forte e sofisticato bisogno di conoscenza che viene espresso in modo sempre più determinato e consapevole dalle nostre collettività esige anche un rinnovato impianto di indagini campionarie, progettate con finalità e con metodologie statistiche innovative, che fornisca con riferimento alle principali aree urbane del paese informazioni significative, continuamente aggiornate e tempestive su alcuni caratteri del mutamento sociale ed economico che non è possibile investigare solo con il ricorso a fonti di natura amministrativa. Nella generalità dei casi il dettaglio territoriale fornito dall'attuale impianto di indagini campionarie (che affronta in modo pregevole molte sfide conoscitive) non è purtroppo adeguato alle esigenze conoscitive locali. Nelle aree urbane più dinamiche, dove il cambiamento si manifesta con rapidità impressionante e grande complessità, questo deficit informativo è molto avvertito: riteniamo che nella riflessione in corso sul nuovo e più efficace modo di realizzare i censimenti anche questa esigenza debba essere attentamente valutata, per non conferire un carattere episodico alla rilevazione con modalità long form (che giustamente si ipotizza come elemento essenziale nell'ambito dei prossimi censimenti generali). Dalle decisioni che matureranno su questo importante insieme di questioni dipenderà in modo decisivo la possibilità per la statistica pubblica locale di rispondere con credibilità alle domande di conoscenza che le diverse collettività esprimono.

INTERCONFERENZA  
CENSIMENTI NOVEMBRE 2007

## Opportunità e spunti critici dai comuni in vista del prossimo censimento della popolazione

*Riccardo Innocenti, Presidente Unione Statistica Comuni Italiani - Comune di Firenze*

La prima considerazione che mi sento di fare, al termine di questa sessione di lavori, e in vista della conclusione di questa conferenza, è un sentito apprezzamento per come l'Istat ha voluto impostare il complesso lavoro di preparazione per i prossimi censimenti. Dal punto di vista dei comuni, è una novità di grande rilievo che essi siano stati coinvolti in misura massiccia in questo lavoro, fin dalle primissime battute, sia attraverso gli esponenti di alcuni enti, sia con l'esplicito riconoscimento del ruolo che le associazioni degli enti locali svolgono anche in campo statistico. Per l'Usci, poi, si tratta di una soddisfazione ancora maggiore, visto che, forse per prima, ha posto all'attenzione dei vari interlocutori istituzionali alcune questioni essenziali, con la redazione del documento analitico - propositivo realizzato assieme ad alcuni importanti esponenti della Società italiana di statistica, diffuso fin dal febbraio 2007.<sup>1</sup>

Abbiamo quindi l'occasione di tratteggiare nuovamente quali siano le principali opportunità che questa stagione censuaria può offrire ai comuni, e quali difficoltà si intravedono fin da adesso in proposito.

Le opportunità. Si tratta, come dicevamo nel documento, di costruire un assetto che renda conveniente e interessante per i comuni partecipare al censimento, che preveda una disponibilità immediata dei dati rilevati, ancorché provvisori e soggetti a rettifica, che renda i risultati censuari un vero valore aggiunto informativo e non un elemento residuale nell'apparato statistico, cui si ricorre quando non vi siano altre fonti, che consenta l'affermarsi degli uffici di statistica come strutture permanenti e consistenti all'interno dei comuni, evitando superfetazioni decennali che stravolgono assetti e bilanci senza alcun giovamento per le amministrazioni.

Possiamo quindi pensare a una vera titolarità congiunta tra Istat e comuni della rilevazione censuaria, con la possibilità di utilizzare i dati, ancorché chiaramente sotto forma di risultati provvisori, non appena rilevati e registrati; utilizzarli prima di tutto come informazione statistica (quindi osservando scrupolosamente il segreto) a sostegno dell'attività della propria amministrazione ma anche come informazione più generale agli operatori e alla cittadinanza. Questa fruibilità diretta e tempestiva potrà coerentemente accompagnarsi a un rafforzamento

degli uffici di statistica dei comuni, sia in termini di autorevolezza e importanza nei confronti delle amministrazioni rispettive, sia in termini professionali e di risorse. Infatti, la strategia che si va prospettando, basata sugli archivi amministrativi e su rilevazioni campionarie, necessita di un ufficio di censimento pienamente riconosciuto e partecipato dall'intero comune, dotato di risorse professionali elevate e specialistiche, che mantiene il suo assetto essenziale nel tempo, dovendo gestire, dal punto di vista statistico, archivi sempre più grandi, aggiornati, rilevanti, dettagliati, nell'ambito di una strategia che ritiene la scadenza decennale non più accettabile per le esigenze informative delle amministrazioni locali. Parliamo quindi non solo dell'anagrafe della popolazione, ma anche e almenodell'anagrafe tributaria, del catasto, di Asia unità locali.

E, come elemento metodologico e applicativo unificatore, della georeferenziazione della numerazione civica (quanto meno con la geocodifica alle sezioni di censimento), grande valore aggiunto informativo per la gestione delle statistiche territoriali che sarà possibile conseguire in questa tornata censuaria. Sempre sul piano della dimensione territoriale, infine, si prospetta la possibilità della creazione di zonizzazioni statistiche "rispettose" delle zonizzazioni amministrative e gestionali preesistenti, però ancorate e generate a/da la dinamica di variabili statistiche di interesse.

I pericoli che si intravedono. La valutazione positiva che ribadiamo sull'impostazione del lavoro non esclude la necessità di accorte misure per superare le criticità che già si intravedono nel percorso abbozzato. In primo luogo quella relativa alle risorse finanziarie effettivamente necessarie ai singoli comuni per attivarsi secondo le linee che vengono prospettandosi. È fin troppo semplice richiamare il contesto nazionale e locale di sempre crescenti riduzioni della spesa operate attraverso meccanismi inesorabili, spesso a pioggia.

La relativamente minore importanza assegnata alla statistica nei comuni genera spesso tagli ulteriori in termini di personale e stanziamenti, secondo logiche percentualistiche che, su piccoli numeri, sono vere e proprie condanne a morte. La meritoria indagine condotta dall'Istat sui costi complessivi sostenuti dai

comuni nel 2001 deve portare stanziamenti da parte dello Stato tempestivi, già a partire dai prossimi esercizi, adeguati, commisurati agli impegni da assumere e ai compiti da svolgere; in quest'ottica potrebbe anche essere rilanciata una nostra vecchia proposta di non considerare le spese per l'attività statistica ai fini degli equilibri richiesti dai patti di stabilità, in modo da favorire un impegno diretto da parte delle amministrazioni.

La seconda forte criticità è legata alle risorse professionali. Se è vero che un minore ricorso ai rilevatori classici potrà ridurre i disagi verificatisi nel 2001, quando le risorse non permettevano il reclutamento di personale fino alle soglie stabilite, almeno nelle grandi città, ciononostante permangono alcune difficoltà. Innanzitutto non sarà possibile evitare del tutto il ricorso a rilevatori esterni; in secondo luogo, la progressive riduzioni verificatesi in questi anni nel numero degli addetti agli uffici comunali di statistica, hanno impoverito quanto mai il sistema, anche nella sua componente direttiva e dirigenziale; le precedenti negative esperienze potranno indurre i responsabili delle risorse umane dei comuni a sottodimensionare le dotazioni degli uffici, con l'assenso implicito di responsabili politici che non hanno colto in passato alcuna utilità dalle informazioni censuarie. Sono tutti fattori, questi, che possono essere contrastati e risolti con disposizioni di legge precise, alla cui formulazione sarà necessario che concorrano sia i responsabili tecnici del sistema, sia la componente politica degli enti locali, nelle forme e nelle circostanze previste dall'ordinamento.

La terza preoccupazione riguarda la controversa applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali. Le questioni della *privacy*, se non affrontate e discusse con largo anticipo e con impegno straordinario dai vari attori coinvolti, rischiano di vanificare gli elementi innovativi che stiamo costruendo e di mortificare le esigenze informative che si affacciassero alla ribalta. Dobbiamo riuscire a determinare un quadro di regole e di prassi operative che, una volta assicurato il rispetto del principio che nessuna informazione raccolta nel censimento verrà utilizzata per prendere provvedimenti che riguardano il singolo cittadino censito, non interrompa il suo funzionamento nel rispetto formale di prescrizioni assolutamente incoerenti con il buon andamento delle operazioni e con l'efficacia della rilevazione. Questo è tanto più importante se solo pensiamo alla situazione del tutto diversa dal passato che si verrà a creare con i flussi di questionari che percorrono canali differenziati, con l'utilizzo dei registri anagrafici a monte della rilevazione, con la possibilità di integrare le informazioni preliminari con altre fonti amministrative.



Una quarta preoccupazione riguarda l'infrastruttura tecnologica che sarà necessario approntare per la rilevazione. L'utilizzo di strumenti web, non solo ai fini informativi ma anche a fini gestionali e operativi, richiederà uno sforzo di progettazione, organizzazione e integrazione non indifferente, se pensiamo alle caratteristiche di diffusione sul territorio degli agenti di rilevazione e alle differenziate condizioni di partenza degli stessi. Su questi, e su tutti gli altri temi dibattuti in questi due giorni, saranno necessari degli impegni straordinari, sia in termini quantitativi, sia perché non sono mai stati fatti con queste caratteristiche.

Uno riguarda un programma di formazione nei confronti degli enti che non potrà essere un semplice *excursus* su un manuale di rilevazione, per quanto ponderoso; si tratterà infatti di attrezzare, fisicamente e professionalmente, un ufficio di censimento, e un ufficio comunale di statistica, del tutto nuovo e più avanzato, con strumenti e apparati informativi ampi, interconnessi, strutturati, e con la necessità di figure professionali adeguate.

Un altro riguarda l'opportunità di avviare quanto prima una campagna di comunicazione verso la cittadinanza che faccia conoscere le innovazioni che stanno per essere introdotte, renda consapevoli dell'orientamento al cittadino che viene adottato e, al contempo, dell'utilità per tutti di una buona riuscita delle operazioni, evidenziandone anche le differenze con il passato; tutto questo in modo da non combattere una guerra, quando partiremo. ●

1. [http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=Downloads&d\\_op=getit&lid=59](http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=59).

## ► CENSIMENTI DELLA POPOLAZIONE

### Formazione della lista anagrafica comunale (LAC) e precompilazione di short form: un esperimento del Comune di Modena

Giuliano Orlandi - Comune di Modena

#### ● Premessa

Con questo intervento si intende contribuire a comprendere se sia possibile organizzare il prossimo censimento della popolazione secondo nuove modalità che consentano di contenere i costi di realizzazione, di accelerare i tempi di diffusione dei dati rilevati e di valorizzare i sistemi statistici locali e centrali.

Ormai pare delinearsi in modo sufficientemente chiaro quella che potrebbe essere la nuova metodologia da adottare nei comuni coinvolti nella realizzazione del prossimo Censimento: dovrebbe basarsi sulla definizione dell'elenco dei residenti da censire (lista) e sulla somministrazione a tutti i residenti di un questionario contenente un ridotto numero di variabili (short form); mentre una rappresentazione della realtà comunale con maggiori sfaccettature verrebbe delegata ad un'apposita rilevazione campionaria (long form).

#### ● Lista

La lista contenente i nominativi delle persone da censire sarà prodotta utilizzando, inizialmente, gli elenchi anagrafici dei residenti, riferiti al momento della sua redazione.

Elenchi aggiuntivi di persone da censire potranno essere prodotti utilizzando le anagrafiche di altri archivi disponibili, come per esempio l'elenco degli appartamenti non occupati da famiglie residenti che dovranno essere visitati dai rilevatori per comprendere se sono abitati da persone non residenti, oppure se hanno subito un cambio di destinazione d'uso.

Risulta chiaro che una lista confezionata, ipoteticamente, il giorno del censimento consentirebbe di individuare tutti i residenti, mentre allontanandosi da questa data aumenterebbe il numero di residenti non rintracciabili. Si è pertanto provato a stimare gli effetti determinati dal discostarsi da questa data di riferimento ottimale, nella realtà del Comune di Modena dove risiedono oltre 180 mila persone e nel corso di un anno risultano difficilmente rintracciabili circa 25 mila persone: 10 mila si spostano all'interno della città, 5 mila emigrano, 6 mila immigrano, 1500 sono i nati e 2000 i morti (tav 1).

Tavola 1 - Numero medio annuo di persone non rintracciabili Comune di Modena

Motivo di non rintracciabilità	Numero di persone	% di persone
cambio indirizzo	10.000	40,8
emigrati	5.000	20,4
immigrati	6.000	24,5
nati	1.500	6,1
morti	2.000	8,2
<b>totale</b>	<b>24.500</b>	<b>100,0</b>

Pertanto se le liste venissero realizzate con l'anticipo di 12 mesi sulla data del censimento, ci si troverebbe con quasi 25 mila residenti, il 13-14% del totale della popolazione, in questa posizione: che non si trovano (è noto il vecchio ma non il nuovo indirizzo, non si conosce l'indirizzo in quanto si tratta di immigrati di recente), che si cercano inutilmente (non sono più residenti a Modena, sono deceduti e vivevano soli). Mentre se venissero preparate un mese prima si ridurrebbero, a valori proporzionalmente più contenuti.

#### ● Rilevazione censuaria

Non è ancora stato chiarito in modo definitivo quale sarà il contenuto informativo previsto dalle due modalità di indagine che, come si è visto in precedenza, prevedono il coinvolgimento dell'universo dei residenti, nel caso della short form, e di un campione nel caso della long form.

Non si approfondisce qui la modalità di rilevazione long form per la quale ci si limita a considerare che, in linea di massima, approfondimenti a scala sub-comunale possono risultare giustificati solo per Comuni di considerevoli dimensioni.

Si prende invece in considerazione la short form che è bene ricordarlo, consente la territorializzazione dell'informazione. Pertanto, per soddisfare la crescente domanda di georeferenziazione, occorrerà scegliere con cura le variabili da rilevare con questa modalità.

#### ● Short form

La SF è la fase nel corso della quale a tutti i residenti sul territorio comunale verrà somministrato un

questionario per la rilevazione di un ridotto numero di variabili essenziali; si è ipotizzato che le informazioni richieste possano riguardare: genere, anno nascita, luogo di nascita, nazionalità, livello di istruzione e tipo di attività svolta. Per le ultime due variabili è necessario prevedere un ridotto numero di articolazioni, per non appesantire eccessivamente la rilevazione censuaria.

Questi dati consentono di affrontare compiutamente la maggior parte dei tematismi di interesse di un'Amministrazione locale (generalmente caratterizzata per un fabbisogno informativo più dettagliato rispetto a quello degli altri livelli istituzionali). Si tratta di dati in massima parte anche di derivazione censuaria, presenti nel sistema statistico dei Comuni che, con un approccio probabilistico, hanno integrato le proprie basi di dati.

Ciò lascia supporre che sia tecnicamente possibile utilizzare il patrimonio informativo disponibile presso le Amministrazioni comunali per confezionare dei moduli censuari precompilati contenenti, per ciascun individuo interessato alla SF, tutte o parte delle informazioni previste. Così facendo, al cittadino potrebbe essere inviato il modulo precompilato con la richiesta di correggere ed integrare i dati indicati sullo stesso (Fig. 1).

Questo approccio risulta conveniente solo se è apprezzabile la quantità di informazioni disponibili per i soggetti coinvolti. Pertanto, per comprendere se la consistenza risulti adeguata, con una precompilabilità concretamente realizzabile, si è effettuata un'apposita analisi dei dati presenti nel sistema comunale modenese. Di seguito si presentano alcuni risultati ottenuti che

testimoniano, sul piano tecnico, la fattibilità dell'intervento.

#### ● Esperimento del Comune di Modena

In questi ultimi anni è aumentata la necessità di monitorare, per la definizione delle politiche locali e il monitoraggio degli interventi, specifiche porzioni di popolazione.

Consapevoli che tali funzioni richiedevano la stabilizzazione di flussi di dati adeguatamente aggiornati così da attivare interventi non estemporanei ma continuativi, in alcune realtà comunali si sono realizzati interventi innovativi. Nel caso particolare di Modena si è attivato l'Osservatorio demografico che comprende, per ogni individuo, oltre ai dati anagrafici anche alcune informazioni di carattere socio-economico che permettono una dettagliata analisi della popolazione nel suo contesto attuale.

Per ogni residente si acquisiscono le informazioni individuali disponibili realizzando in tale modo l'arricchimento statistico dei dati anagrafici. Anche il Censimento della Popolazione ha contribuito a incrementare il set di informazioni disponibili a livello individuale.

L'arricchimento statistico è stato realizzato impiegando un approccio probabilistico. Più precisamente si sono utilizzate, con i medesimi riferimenti temporali, due basi di dati contenenti: la prima i dati censuari individuali in forma anonima, la seconda i dati dei residenti anagrafici. Utilizzando data di nascita, genere, luogo di nascita, nazionalità e sezione di censimento, si sono individuati due sottoinsiemi: quello degli individui che comparivano una sola volta in entrambe le basi di dati

Componenti la famiglia							Abitazione
	<i>dato prestampato</i>	<i>dato errato</i>	<i>dato corretto/ integrato</i>	<i>dato prestampato</i>	<i>dato errato</i>	<i>dato corretto/ integrato</i>	
Posizione fam.	capo famiglia			coniuge			residenza
cognome	xxxxxxx			yyyyyyyyy			via
nome	PIERO	X	PIETRO	wwwww			numero
genere	M			F			interno
data nascita	04 01 1967			11 07 1972	X	11 08 1972	esponente
comune nascita	xxxxxxx						abitazione mq
stato nascita	ITALIA			CILE			proprietà/affitto
nazionalità	ITALIANA			ITALIANA			Garage s/n
anno immigraz.				1990			posto auto s/n
CF	xxxxxxx			zzzzzzzzz			.....
titolo studio	SC. SUPERIORE			LAUREA			
tipo attività	IMPIEGATO			INSEGNANTE			

Figura 1 - Modulo pre-compilato, modalità Short Form.

e quello di coloro che comparivano più volte. Per il primo sottoinsieme, il più numeroso, è stato possibile ottenere informazioni univoche rispetto ai dati censuari, mentre per l'altro le variabili sono state attribuite in modo probabilistico. Ciò significa che se nella stessa sezione di censimento erano presenti contemporaneamente tre persone di genere femminile, con la stessa data di nascita, luogo di nascita e nazionalità, il titolo di studio e il tipo di attività svolta non potevano essere assegnati in modo certo.

L'analisi dei dati presenti nel sistema comunale ha permesso di verificare che al 31 dicembre 2006, assunto come epoca di riferimento, il 78,7 % dei residenti risultava censito nel 2001, che i residenti non censiti erano il 5,1%, che gli immigrati e i nati dopo il censimento ammontavano rispettivamente all'11,6% e al 5,1% (Tav. 2)

**Tavola 2 - Numero di residenti al 31.12.2006, censiti, non censiti immigrati e nati dopo il censimento 2001**

	stranieri	italiani	totale	% totale
residenti al 31/12/2006	18.710	161.370	180.080	100,0
individui di cui è stata recuperata l'informazione Censuaria del 2001	5.979	135.702	141.681	78,7
immigrati dopo il censimento non censiti	10.326	10.482	20.808	11,6
nati dopo il censimento	1.643	6.839	8.482	4,7
residenti al 20/10/2001 per cui manca l'inf. censuarìa	762	8.347	9.109	5,1

Per la quota di residenti presenti anche all'epoca del censimento si è analizzata la quantità di informazioni disponibili, verificando anche che il titolo di studio e il tipo di attività svolta - dati che si ritiene essenziale rilevare con la modalità SF - risultavano disponibili per un consistente numero di residenti (Tav. 3). Il titolo di studio e l'attività svolta si sono rivelati imputabili rispettivamente al 74,5% e al 68,2% dei residenti.

**Tavola 3 - Numero di residenti con titolo di studio e professione desumibili dal censimento 2001**

informazione recuperata	stranieri	italiani	totale	%stranieri	%totale
titolo di studio	5.268	128.810	134.078	28,2	74,5
professione	4.700	118.070	122.770	25,1	68,2

Si è poi verificato che la quota di residenti con informazioni utili poteva aumentare se si utilizzavano le informazioni presenti nel modello apr4, compilato per gli immigrati a Modena dopo il censimento del 2001. La Tav. 4 evidenzia che si registrano differenti

livelli di copertura in rapporto alla nazionalità degli immigrati.

**Tavola 4 - Numero di residenti con titolo di studio e professione desumibili dal modello APR4**

informazione recuperata	stranieri	italiani	totale	%stranieri	%totale
titolo di studio	374	8.608	8.982	2,0	5,0
professione	6.094	7.373	13.467	32,6	7,5

L'analisi realizzata consente di verificare che, complessivamente, il titolo di studio e il tipo di attività svolta risultavano precompilabili rispettivamente per il 79,4% e per il 75,7% dei residenti. Si è appurato che questi valori cambiano sensibilmente a seconda della nazionalità dei residenti, infatti mentre per gli italiani il titolo di studio è precompilabile nell'85,2% dei casi, per gli stranieri si scende al 30,2%, mentre l'attività svolta è nota per il 77,7% degli italiani e per il 57,7% degli stranieri (Tav. 5).

**Tavola 5 - Numero di residenti con titolo di studio e professione desumibili dal censimento 2001 e dal modello APR4**

informazione recuperata	stranieri	italiani	totale	%stranieri	%totale
titolo di studio	5.642	137.418	143.060	30,2	79,4
professione	10.794	125.443	136.237	57,7	75,7

Risultati altrettanto interessanti si registrano considerando la permanenza degli individui negli alloggi censiti nel 2001; quasi l'80% di residenti continua a vivere nello stesso alloggio in cui abitava all'epoca del censimento 2001, pertanto, se la variabile di interesse fosse la superficie, anche questa potrebbe essere precompilata in un elevato numero di casi.

L'analisi potrebbe proseguire considerando l'età dei residenti, la tipologia familiare in cui risultano inseriti, ecc., con l'esito prevedibile di una maggiore stabilità informativa riscontrata tra gli anziani piuttosto che tra i giovani, ecc..

I risultati di questa prima indagine mostrano che le informazioni individuali sono presenti in maniera rilevante e che pertanto la precompilazione dei moduli censuari potrebbe risultare giustificata.

### ● Potenziali criticità

I risultati registrati appaiono più che soddisfacenti, tuttavia occorre avere ben presente le potenziali criticità insite nel modificare così radicalmente la modalità di

conduzione del censimento, così da superarle. I problemi riguardano in particolare tempistica e logistica, anche se non si può prescindere dalla necessità di verificare che l'ipotesi prospettata, fattibile sul piano tecnico, lo sia anche su quello normativo, oppure che gli eventuali condizionamenti richiesti risultino coerenti con il disegno complessivo prospettato.

Sia nel caso della compilazione delle liste sia del confezionamento dei moduli censuari precompilati (short form) gli interventi andrebbero realizzati in una data il più vicino possibile alla data del censimento. Solo così si ridurrebbe il numero di residenti non rintracciabili e si disporrebbe di una maggiore frazione di dati precompilabili.

È inoltre necessario avere ben presente che la tempistica può essere rispettata più facilmente se le liste e la precompilazione dei moduli vengono realizzate in sede locale. È del tutto evidente il differente livello di complessità organizzativa determinato dalla decisione di stampare in modo centralizzato quasi 60 milioni di moduli precompilati oppure 180 mila moduli in sede comunale!

#### ● Conclusioni

I risultati di questa prima indagine mostrano che le

informazioni individuali sono presenti in maniera consistente e che pertanto la precompilazione potrebbe risultare, sul piano tecnico, fattibile. Evidenziano inoltre come occorra scegliere con cura l'epoca di produzione delle liste o di precompilazione dei moduli e l'ambito nei quali questi interventi vanno concretamente realizzati, senza temere di attivare modalità (produzione fatta in sede locale) e tempistiche (es. il 1° ottobre) differenziate tra i comuni con differenti livelli di interesse.

Un impegno differenziato che preveda comunque per tutti i comuni l'inoltro di modelli precompilati e per alcuni un livello di impegno maggiore, consentirebbe di beneficiare a pieno dell'innovazione che, è bene ricordarlo, è tale solo se esercitata nei tempi utili e nei luoghi idonei.

Concludendo, in poche battute si potrebbe argomentare che il censimento concorre ad implementare il Sistema statistico demografico e questo, a sua volta, contribuisce a rendere possibile un censimento concettualmente diverso, sostanzialmente finalizzato alla validazione dei dati presenti nel Sistema.

Un disegno di questo tipo, unitamente alla constatazione che i dati previsti dalla short form possono essere aggiornati con sistematicità dal Sistema cittadino (Anagrafe, dati amministrativi, ecc.), lascia intravedere il possibile superamento del censimento tradizionale.



## ► CENSIMENTO DELL'AGRICOLTURA

*Annunziata Brugioni, Comune di Pistoia*

Il 9 aprile 2008 si è tenuto il primo incontro del Comitato Consultivo per la preparazione a livello regionale del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura.

Componenti di tale Comitato, in rappresentanza dell'ANCI, sono i colleghi Rocco Bellomo, del Comune di Verona e Annunziata Brugioni, del Comune di Pistoia, in qualità di membro supplente; entrambi sono membri del Comitato di Direzione dell'USCI.

Stato sostanziale dell'arte è che la lista delle aziende da rilevare trarrà origine dall'incrocio di dati amministrativi di varia provenienza. Un incremento notevole alla lista, e quindi una sovracopertura, viene dai dati dell'Agenzia delle Entrate, poiché è palese che i terreni posseduti dal signor X possono non rientrare, innanzi tutto per ampiezza, nell'universo delle unità da rilevare. Per arrivare a selezionare, secondo modelli statistico/matematici accettabili, questa grande mole di dati amministrativi e ottenere la lista precensuaria, a partire dall'ottobre

2008, e fino al marzo 2009, verrà effettuata una rilevazione campionaria affidata alle Regioni, svolta attraverso un questionario in short form, massimo di due pagine, e interviste faccia a faccia su una selezione di Comuni, la cui scelta viene appunto demandata alle Regioni in base a determinati criteri, fra i quali innanzi tutto l'esclusione delle città capoluogo di provincia e di quelli dove il numero di aziende era, al Censimento 2000, superiore a 1500.

In Toscana, a esempio, saranno interessati alle operazioni 15 Comuni per un totale di 800 aziende. Discreto dibattito ha suscitato la presentazione de "I risultati della rilevazione dei costi diretti sostenuti dai Comuni" in occasione del 5° Censimento, rilevazione effettuata dall'ISTAT in 186 Comuni distribuiti nelle varie Regioni e finalizzata a quantificare il costo per unità di prodotto per ripartizione territoriale e per classe demografica dei comuni. Queste informazioni sono state poi utilizzate dall'Istat nelle elaborazioni

necessarie a determinare lo stanziamento finanziario da richiedere per l'esecuzione dei prossimi censimenti.

Molto interesse ha destato, da parte di numerosi rappresentanti delle Regioni, soprattutto la spesa sostenuta per il personale e da molti è stata indicata la necessità di individuare a priori "un modello gestionale" cui i Comuni o altri organi intermedi possano in generale attenersi. L'Istat ha lasciato intendere che il Comune deve essere lasciato libero di individuare quello che è il miglior modo di suddividere il danaro disponibile; pur essendo pienamente d'accordo sul fatto che investire molto sulla preparazione, e di conseguenza la selezione, dei rilevatori torna a vantaggio di una buona compilazione dei questionari. Il rappresentante ANCI e USCI ha sottolineato quale terribile impresa sia stata quella di gestire i rilevatori nel corso dell'ultima tornata dei Censimenti Generali (adesioni in massa e fughe altrettanto numerose da parte dei giovani, a esempio). Avendo ricontrollato alcune disposizioni ISTAT, ci si è riservati di far notare prossimamente ai colleghi del Comitato che con le 45.000 lire in totale che l'ISTAT avrebbe poi versato ai Comuni per ogni questionario debitamente compilato, non si potevano certo inventare grandi modelli gestionali. ●

