

► Alcune riflessioni sulle criticità e problemi del 15° censimento generale della popolazione

L'avvio dell'indagine pilota del Censimento della popolazione con un ritardo di sei mesi rispetto alla programmazione iniziale, a causa di difficoltà amministrative interne all'Istat, costituisce per i comuni un campanello d'allarme per un progetto per il quale molti elementi del contesto e aspetti di contenuto non sono ancora ben definiti, a partire dalla questione centrale del finanziamento.

Il presente documento espone la posizione dei comuni in relazione a due questioni rilevanti per il prosieguo dell'attività del Comitato consultivo sul censimento della popolazione:

- la definizione del quadro normativo e finanziario dei censimenti, e in particolare del Censimento della popolazione, in tempi rapidi per permettere alle amministrazioni locali di attivarsi nella programmazione;
- la puntualizzazione di alcuni aspetti metodologici e tecnici che caratterizzano la progettazione in corso per le loro ricadute sull'attività dei comuni.

ASPETTI NORMATIVI E DEL FINANZIAMENTO DEL 15° CENSIMENTO GENERALE DELLA POPOLAZIONE

Le principali criticità

I rappresentanti dei comuni nel Comitato consultivo sul censimento della popolazione confermano la condivisione dell'obiettivo generale del Censimento della popolazione nella duplice valenza amministrativa e statistica, nonché la validità del percorso avviato dall'Istat, per le modalità sperimentate di coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali che partecipano ai censimenti.

I rappresentanti dei comuni hanno condiviso sia il metodo sia i contenuti di un progetto di realizzazione dei censimenti che, all'interno del quadro normativo in vigore, innova sia nei rapporti tra statistica pubblica e cittadini (prevedendo modalità poco invasive di raccolta delle informazioni) sia nei rapporti tra gli stessi soggetti del Sistema Statistico Nazionale (garantendo la pari dignità delle istituzioni impegnate a vari livelli nella realizzazione dell'obiettivo dei censimenti).

I comuni esprimono la loro massima attenzione verso iniziative che, se non esaminate e condivise in sede di progettazione e programmazione, possono portare a una distorsione del disegno condiviso e al peggioramento dell'efficacia delle soluzioni adottate.

I comuni individuano alcune criticità che, se non risolte in tempi rapidi, possono anche costituire impedimenti alla stessa realizzazione dei censimenti.

In particolare i comuni segnalano:

- la situazione di stallo del disegno di legge di indizione e finanziamento dei censimenti, di cui non si intravedono

gli esiti, nonostante le interlocuzioni tenute direttamente dall'Istat con il Governo, e in particolare con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

- la perdurante incertezza sulle risorse che saranno messe a disposizione per le attività censuarie, e in particolare per i comuni, con la conseguenza che le stesse sono soggette a revisione continua, con ipotesi contraddittorie rispetto all'ispirazione generale;
- i tempi sempre più stretti per la programmazione delle attività per i prossimi anni, con l'esigenza di condividere le scelte in materia di calendario delle iniziative preparatorie e degli adempimenti, sia della fase sperimentale, sia della fase censuaria vera e propria;
- la necessità di proseguire nel coinvolgimento dei comuni nella definizione degli ulteriori strumenti normativi, regolamentari e dispositivi in vista dei censimenti.

Gli interventi istituzionali

Alla luce di questi elementi i comuni presenti nella Commissione statistica dell'ANCI hanno ritenuto necessario dare un forte segnale di attenzione attraverso un intervento della Presidenza ANCI presso il Governo per segnalare l'estrema criticità della situazione (che potrebbe preludere alla mancata realizzazione dei censimenti) chiedendo:

- 1) la certezza dei tempi di definizione del quadro normativo dei censimenti, visto l'impatto che le operazioni censuarie avranno sulle attività comunali già nel 2009 e soprattutto nel triennio 2010/2012;
- 2) l'introduzione di norme contabili speciali con la esclusione delle spese per i censimenti dal patto di stabilità, in considerazione della specificità e della eccezionalità dei censimenti;
- 3) la possibilità di derogare, esplicitamente e specificamente, alle norme di legge e regolamentari (a livello comunale) che limitano l'utilizzo delle forme di lavoro flessibile subordinato, delle collaborazioni occasionali e delle collaborazioni coordinate e continuative, per quanto riguarda le risorse professionali da impiegare nelle attività censuarie;
- 4) la possibilità di utilizzare i dipendenti comunali per le attività di rilevazione e coordinamento delle operazioni, come previsto dall'art. 14 del CCNL, considerando tali attività come collaborazioni occasionali e quindi non soggette a trattenute previdenziali, ferme restando le normative fiscali vigenti;
- 5) la certezza sulle risorse finanziarie a disposizione dei comuni, e non solo per l'insieme delle operazioni, anche per l'impatto che ciò ha sulla progettazione dei censimenti, mirando a realizzare la copertura totale da parte del

finanziamento statale dei costi per attività realizzate in quanto corrispondenti a funzioni delegate, sia nella componente amministrativa, compreso l'aggiornamento anagrafi, sia nella componente statistica, composta a sua volta sia dalle esigenze informative a livello di Unione Europea sia di quelle a livello nazionale (inteso come comprensivo delle esigenze dello Stato centrale e di quelle delle autonomie locali).

ASPETTI TECNICI RILEVANTI NELLA REALIZZAZIONE DEL 15° CENSIMENTO GENERALE DELLA POPOLAZIONE

Di seguito evidenziamo alcuni aspetti di natura prevalentemente tecnica e metodologica, premettendo un richiamo alla centrale questione del finanziamento.

“No money, no Census”

I rappresentanti dei comuni ribadiscono, con lo slogan *“No money, no Census”*, che non sarà possibile avviare alcuna operazione se le condizioni di finanziamento e le modalità di utilizzazione dei finanziamenti stessi non corrisponderanno alle esigenze degli enti territoriali.

Soluzioni differenziate per favorire la diffusione delle “buone pratiche”

L'accordo sostanziale ormai raggiunto in ordine alla possibilità che il prossimo Censimento dell'Agricoltura venga effettuato con differenziati livelli di coinvolgimento delle Amministrazioni Locali, lascia intravedere la possibilità che anche per il Censimento della Popolazione si possano prevedere soluzioni differenziate tali da permettere di conseguire, scegliendo con cura l'epoca di produzione delle liste o di precompilazione dei moduli, un reale vantaggio dalla nuova impostazione censuaria, così da favorire la diffusione di “buone pratiche” in campo statistico.

Duplici natura del censimento, duplici modalità di rilevazione

Attualmente, nel nostro ordinamento, il censimento è sia un evento amministrativo, come previsto nel Regolamento anagrafico, un mezzo per ottenere almeno una revisione periodica degli archivi anagrafici, sia un evento statistico, così come previsto nelle normative di settore.

È opportuno ribadire che la natura amministrativa che influenza la consistenza anagrafica si traduce nella verifica quantitativa e qualitativa delle anagrafi (limitatamente a poche informazioni di base).

A questa esigenza va incontro la rilevazione con



questionario *short form* o con *medium form* (SF/ MF). È altrettanto opportuno ribadire che la valenza statistica del censimento, secondo la progettazione in corso, verrà assicurata avvalendosi di tecniche campionarie e con l'uso di un questionario di rilevazione *long form* (LF).

Il disegno prevede di avvalersi sia dello strumento censuario sia di quello campionario, così da acquisire, con il primo, le informazioni di base utili per analizzare e territorializzare l'informazione essenziale, e, con il secondo, gli approfondimenti ritenuti necessari. Ciò premesso, occorre considerare che la rilevazione universale e quella campionaria sono strettamente correlate tra loro, sia sul piano informativo sia sulle modalità di rilevazione.

Infatti, il livello di analisi della prima può condizionare le modalità di rilevazione della seconda, in particolare per quanto concerne la numerosità campionaria complessiva.

Per tali motivi si rende necessario trovare un giusto equilibrio tra le due modalità di rilevazione SF/MF e LF e porsi nelle condizioni di valutare, per esempio, la convenienza di rilevare sinteticamente, con la SF, il tipo di attività svolta.

Il dimensionamento della componente campionaria

L'utilizzazione di tecniche campionarie dovrà essere tale da comportare una sensibile riduzione del fastidio statistico e dei costi connessi alle attività di rilevazione, da ottenere con tassi di campionamento che siano effettivamente tali (massimo al 10% della popolazione di riferimento); questo dovrà comportare l'applicazione di classificazioni sintetiche delle modalità delle variabili; inoltre sarà opportuno determinare un dimensionamento ampio delle aree censuarie sub comunali (e solo per i comuni di maggiori dimensioni), quelle in base alle quali sarà applicata la tecnica campionaria, che potranno essere di norma coincidenti con le circoscrizioni amministrative oppure definite sulla base di percorsi personalizzati definiti in accordo con le amministrazioni comunali coinvolte.

Nell'insieme, dovranno essere soddisfatti i requisiti informativi essenziali richiesti e l'attendibilità delle stime relative alle grandezze rilevate, entro i livelli di errore programmati.

In ogni caso la riduzione del numero di aree censuarie è vincolata all'adozione del questionario MF.

Short form o medium form

Nel corso dei lavori del comitato si è concordato sull'opportunità di sperimentare, già in sede di indagine pilota, sia l'utilizzazione di questionari *short form* (SF) sia il test di questionari *medium form* (MF), cioè di questionari che comprendono oltre alle variabili anagrafiche di base alcune variabili socio economiche.

In linea di massima, è preferibile che la rilevazione censuaria (effettuata con MF o SF) sia realmente breve, anche per aumentare il tasso di risposta via web.

In questo senso, anche nell'ipotesi di una MF, le informazioni richieste non dovranno eccedere le seguenti: genere, data di nascita, luogo di nascita, nazionalità, articolazione sintetica del livello di istruzione e del tipo di attività svolta, articolazione sintetica del titolo di godimento dell'abitazione (proprietà, affitto, altro). Tali informazioni consentiranno di rispondere alle più frequenti richieste provenienti dai decisori locali e, essendo disponibili per la singola sezione di censimento, potranno essere ricondotte sia alle aree di censimento individuate per agevolare il raggiungimento di livelli ottimali di stima, sia ad aree determinate a posteriori, a seconda delle esigenze di supportare efficacemente la definizione e il monitoraggio delle politiche amministrative.

Alcune prime indicazioni in questo senso potrebbero essere tratte dai risultati dell'indagine pilota, qualora i questionari vengano realizzati secondo queste specifiche. In ogni caso si ritiene essenziale investire sul piano della qualità della grafica, come strumento per una migliore comunicazione e quindi efficacia del questionario.

Long form

Relativamente al questionario LF, vanno tenute in considerazione alcune possibili opzioni:

- per i comuni di dimensioni demografiche ridotte, può essere valutata la possibilità di creare aree omogenee sovra comunali, rispetto alle quali applicare la strategia campionaria e somministrare il questionario SF, con la conseguenza di ottenere stime riferite appunto ai territori sovra comunali considerati;
- per i comuni medio grandi, come detto, vanno ridotte nel numero le aree di censimento sub comunali (tenendo conto, se esistenti, delle circoscrizioni amministrative) in modo da ottenere una consistente riduzione della dimensione campionaria. Dati i vincoli del debito informativo nei confronti della UE, non vi è necessità generalizzata di disporre di risultati censuari per un elevato numero di aree censuarie, immaginando di ricavare le informazioni cardine da una *medium form*. In ogni caso la definizione delle aree sub comunali deve avvenire con il coinvolgimento dei comuni, in modo da individuare suddivisioni del territorio che siano funzionalmente significative a livello locale, all'interno dei vincoli generali.

I livelli di classificazione, e il dettaglio delle variabili, da considerare devono essere funzione dell'effettivo utilizzo di dati disaggregati fatto in passato, tenendo presente il fatto che il censimento, specie se basato su una strategia campionaria, e comunque anche in caso di rilevazione universale, è lo strumento meno adatto per cogliere, rilevare e analizzare popolazioni e casi



rari; va quindi limitato l'uso a modalità con elevato potere discriminante.

Si ai metodi statistici di recupero della sottocopertura anagrafica

I rappresentanti dei comuni esprimono una opzione favorevole all'uso del metodo cattura-ricattura per il recupero della sottocopertura, sia in relazione alla dimensione della popolazione da stimare, sia soprattutto per i vantaggi di una metodologia omogenea e maggiormente verificabile a livello territoriale, visto il rischio di comportamenti opportunistici o che comunque eludano l'operazione di recupero. Questa opzione favorevole viene espressa nella piena consapevolezza della difficoltà che la natura estremamente innovativa del metodo potrebbe avere sulla sua accettazione da parte dei colleghi degli uffici anagrafici. In relazione a quest'ultimo aspetto, va sottolineato con forza che la determinazione della popolazione legale è operazione principalmente di tipo statistico e che il suo utilizzo a fini amministrativi è indipendente dal metodo utilizzato per il calcolo, così come sono ininfluenti le conseguenze della

applicazione di un conteggio determinato con il nuovo metodo ai fini della prosecuzione della serie delle statistiche demografiche.

Logistica e tempistica: due aspetti cruciali nell'operatività

Se si vuole evitare che i vantaggi potenziali derivanti dalla nuova impostazione della conduzione del censimento vengano compromessi, occorre assolutamente affrontare i problemi connessi con la logistica e la tempistica.

Quando e dove sono due aspetti fortemente interconnessi; infatti, sia nel caso della compilazione delle liste sia per il confezionamento dei moduli precompilati (SF / MF / LF), gli interventi andrebbero realizzati in una data il più vicino possibile alla data del censimento. Solo così si ridurrebbe sensibilmente il rischio di avere un alto numero di residenti non rintracciabili.

Accesso ai dati: provvisori e definitivi

Le proposte che sembrano delinearsi in sede di comitato consultivo per il censimento dell'agricoltura, che prevedono differenti possibilità di coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali anche in ordine alla registrazione e validazione dei dati e al loro utilizzo, sia pure in forma

provvisoria, costituiscono un'importante anticipazione dei differenziati livelli di coinvolgimento prevedibili in sede locale anche per il censimento della popolazione. I rappresentanti dei comuni ritengono che vadano considerate le opzioni tecnologiche, informatiche e organizzative che consentano ai comuni la registrazione dei questionari cartacei che saranno loro recapitati o ricondotti (anche come aiuto alla compilazione richiesti dai cittadini ai centri di raccolta) sulla medesima piattaforma web cui avrà accesso la generalità delle famiglie. In analogia a quanto previsto per altre rilevazioni di dimensione nazionale, i comuni dovranno anche avere accesso costante e indiscriminato ai dati individuali completi registrati sulla piattaforma web, nonché la possibilità di elaborare e diffondere, in ogni momento, le elaborazioni relative con la esplicita dizione di provvisorietà e di soggezione a rettifiche. Sempre in analogia con altre rilevazioni, mediante l'attivazione di appositi protocolli, potranno essere determinati ambiti, criteri e modalità di queste elaborazioni ed eventuali diffusioni.

Tutela dei dati personali

Nella definizione dell'ambito normativo in cui opereranno gli organi e le operazioni censuarie dovrà essere posta particolare attenzione alle questioni relative all'osservanza della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali.

Vanno valutati con molta attenzione, per le pesanti ricadute sulla riservatezza, ma anche sull'obbligo di risposta, i quesiti censuari che portino a rilevare dati sensibili.

I rappresentanti dei comuni esprimono una opzione a favore dell'organizzazione di momenti di confronto, anche a carattere seminariale, sugli aspetti della privacy nelle operazioni censuarie, e, in ogni caso, per iniziative precedenti la definizione delle scelte relative, in modo da avere la possibilità massima di condivisione anche su questi aspetti.

La spedizione postale: una fase delicata

I rappresentanti dei comuni esprimono ancora una volta il loro consenso alla scelta, peraltro maturata congiuntamente con tutti i soggetti interessati, per una rilevazione con modalità multicanale, preceduta da una distribuzione dei questionari con *mail out*. Ritengono però che sia necessario attivare strumenti di monitoraggio e controllo di ogni fase della rilevazione, sia di spedizione, sia di rientro, gestiti direttamente dagli uffici comunali di censimento. Solo così sarà possibile determinare in modo univoco il rapporto con i cittadini. Parimenti andranno decise congiuntamente in sede nazionale, le iniziative di pubblicizzazione, promozione, diffusione e verifica rivolte ai cittadini, in modo da contare, anche in questo campo, su un protocollo di

azione che, per quanto con margini di differenziazione, consenta a tutti i comuni di disporre di adeguati strumenti.

Formazione e informazione in tutte le fasi del censimento

Nell'insieme, la grande novità delle strategia che si intende applicare alla prossima stagione censuaria ha già richiesto uno sforzo di informazione senza precedenti, organizzato dall'Istat con il sostegno delle associazioni dei comuni, rivolto al personale comunale interessato. Si tratta adesso di riprendere l'esperienza maturata e di accentuare il carattere formativo delle iniziative, rispetto a quello informativo. Se nella fase precedente l'apporto delle associazioni è stato prevalentemente di supporto, si ritiene che nella fase che si apre, una volta che siano meglio precisate alcune scelte cardine, l'apporto delle associazioni e dei colleghi dei comuni dovrà essere maggiore, più specifico, meglio strutturato. Non appare sufficiente, in questo senso, il richiamo generico sin qui fatto al ruolo degli uffici regionali dell'Istat, anche in considerazione di alcune criticità, per quanto non generalizzate, riscontrate nella precedente stagione censuaria. Occorrerà allora anche un coinvolgimento diretto di tutti i soggetti istituzionali operanti nelle varie fasi sul territorio con l'attivazione di momenti formativi e auto formativi, come appaiono indispensabili in considerazione delle novità introdotte. ●

25 maggio 2009

Gianluigi Bovini - Comune di Bologna

Marco Trentini - Comune di Brescia

Riccardo Innocenti - Comune di Firenze

Giuliano Orlandi - Comune di Modena

Vincenzo Mauriello - Comune di Napoli

Girolamo D'Anneò - Comune di Palermo

Rossana Rosati - Comune di Roma

Silvia Carabelli Comune di Varese