

## Verso il censimento della popolazione

SIS e USCI hanno convenuto di dar vita a un gruppo di studio per formulare analisi e proposte per la prossima scadenza censuaria, in grado di sopperire alle carenze più evidenti manifestatesi negli anni scorsi. In particolare, da parte dell'USCI sono state avanzate alcune tesi per orientare il lavoro, che possono essere così riassunte: rivedere l'impianto, la periodicità e la titolarità delle indagini censuarie, sostituendole in parte con indagini campionarie annuali, sviluppando il ruolo delle fonti amministrative, assicurando la titolarità congiunta tra ISTAT e comuni e quindi la piena e tempestiva fruibilità dei dati. Si ritiene infatti che esista negli Enti locali e nella comunità scientifica una crescente consapevolezza della necessità di aggiornare la rilevazione censuaria per la conoscenza statistica delle principali trasformazioni di carattere demografico e socio-economico che interessano le collettività locali (ed in particolare le aree urbane più dinamiche e protagoniste di processi di mutamento più complessi e veloci).

Lo scopo è quello di costruire un intervento sugli aspetti indicati 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, senza superfetazioni decennali che stravolgono assetti e bilanci senza alcun giovamento per le amministrazioni.

Questo documento riassume la prima parte del lavoro di analisi e di studio e viene proposto a tutti gli interlocutori del sistema per l'apertura di un confronto a tutto campo, poiché si ritiene che gli Uffici comunali di statistica potrebbero essere (almeno nelle realtà urbane) un punto di riferimento irrinunciabile del processo di realizzazione delle indagini e di diffusione e analisi dei dati, dopo avere condiviso con ISTAT le scelte principali di carattere metodologico, organizzativo e finanziario.

L'aspettativa degli interlocutori politici e amministrativi e delle forze sociali ed economiche è quella di disporre in tempi brevi e con continuità di dati significativi sui principali aspetti del mutamento demografico e socio-economico, che permettano di integrare con costi contenuti le numerose e preziose informazioni di cui già disponiamo utilizzando in forma intelligente e tecnologicamente avanzata gli archivi amministrativi di varia natura che sono già nel nostro dominio delle conoscenze (es.: anagrafi della popolazione, anagrafi degli utenti dei servizi comunali, anagrafi di natura tributaria nazionali e locali, archivi catastali, ecc.).

### 1. Vantaggi e inconvenienti di un censimento tradizionale

I vantaggi di un censimento tradizionale sono l'universalità della rilevazione, la sua simultaneità per tutti gli ambiti territoriali, l'elevato dettaglio territoriale cui possono essere riferite le informazioni. Il Censimento ha inoltre due importanti funzioni stabilite dalla legge: fornire il calcolo della popolazione legale di tutti i comuni italiani e consentire il confronto con l'anagrafe della popolazione residente al fine di una sua revisione a cadenza decennale.

Nell'ottica di una formulazione di proposte di carattere migliorativo, occorre considerare – accanto ai vantaggi delle rilevazioni censuarie – gli inconvenienti che le contraddistinguono.

Innanzitutto la disponibilità di dati solo a cadenza decennale si dimostra oggi assai inadeguata in ragione delle rapide modificazioni che interessano la popolazione, la struttura economica, la configurazione del territorio e degli insediamenti. Un'ulteriore riflessione va fatta anche sui contenuti. Rispetto agli archivi anagrafici, le informazioni aggiuntive e aggiornate che il censimento della popolazione rileva sono il grado di istruzione, la condizione professionale (unitamente a posizione e professione) e la mobilità sistematica per studio e lavoro. La tempestività nella diffusione delle informazioni non si è rivelata accettabile, a fronte degli investimenti effettuati, delle energie spese e delle aspettative manifestate, soprattutto in sede locale. In particolare, questa scarsa corrispondenza con le aspettative locali è derivata anche dalla impossibilità di disporre dei dati provvisori alla conclusione della rilevazione.

Dal punto di vista finanziario i costi sono molto onerosi, e di questo i comuni risentono pesantemente. Gli oneri a livello locale non vengono che in parte coperti dal contributo dell'ISTAT e quindi il costo vero dei Censimenti è ben maggiore di quello rilevato a livello nazionale; una verifica di questo assunto potrà essere facilmente constatata appena saranno resi noti i risultati dell'indagine apposita meritoriamente avviata dall'ISTAT recentemente.

Il reperimento di questi finanziamenti in sede locale è stato in passato assai difficoltoso e lo sarà ancor più in futuro alla luce della nota situazione dei bilanci comunali, della contrazione delle risorse per la spesa corrente e per il personale, nonché della scarsa fiducia che potrebbe essere riposta dagli amministratori locali nello sforzo richiesto. Inoltre, e anche sulla base di queste considerazioni, l'utilizzo di una metodologia tradizionale nel 2011 esporrà i censimenti, come peraltro già avvenuto in altri paesi, al rischio di un movimento di opinione portatore di sospetto riguardo a rilevazioni di informazioni a carattere esaustivo sulle persone e sulle abitazioni, tanto più pericoloso in quanto ha riflessi pesanti sull'attendibilità dei dati rilevati e investe quindi la credibilità della statistica ufficiale nel suo momento di massima espressione e diffusione.

## 2. Censimenti tradizionali e non: cosa si fa all'estero<sup>1</sup>

Il censimento tradizionale è ancora effettuato nella vasta maggioranza dei paesi, particolarmente fuori dall'Europa occidentale. Essenzialmente consiste di un'enumerazione completa della popolazione in un giorno particolare, effettuata periodicamente (solitamente ogni 5 o 10 anni). Tuttavia, all'interno di questa struttura si presentano modalità diversificate. Per esempio, l'enumerazione può essere effettuata da intervistatori o attraverso l'auto-compilazione; in questo caso, il questionario può essere inviato tramite il servizio postale o raccolto dai rilevatori; il censimento può riferirsi alla presenza o alla residenza il giorno di censimento; il numero ed il tipo di quesiti possono essere più o meno variabili. Inoltre, vari possono essere i controlli mirati a cogliere la presenza di sotto-enumerazioni o di doppi conteggi.

Si può portare l'esempio degli Stati Uniti, Australia, Canada, Israele, Nuova Zelanda, Slovenia, Spagna e, naturalmente, dell'Italia, dove il censimento è tenuto normalmente ogni dieci anni, a partire dal 1861.

L'Italia inoltre ha anche registri anagrafici comunali (non sempre presenti negli altri paesi), ma poiché ogni comune è responsabile del relativo registro, questi variano altamente in qualità. Alcuni non sono neppure automatizzati e poiché la numerosità della popolazione è la base di calcolo di trasferimenti nonché della numerosità delle assemblee elettive, ci sono scarsi motivi per cancellare

---

<sup>1</sup> Parte delle considerazioni che seguono sono riprese da *Information paper, Census strategic development review, Alternatives to a Census: Review of international approaches*, Office for National Statistics, October 2003

le persone decedute o emigrate, sia in sede di gestione corrente dell'archivio sia, a maggior ragione, in occasione della revisione a seguito dei risultati censuari.

Tradizionalmente, il censimento è stato anche usato per aggiornare i registri che, a loro volta, sono utilizzati per valutare la sottostima o la soprastima della rilevazione censuaria. Nel 1991, per esempio, le cifre grezze del registro hanno dato una sottovalutazione del 5%, ma gli aggiustamenti post-censuari hanno ridotto questo valore all'1%. Ci può essere una differenza significativa fra popolazione residente e popolazione presente nei comuni, a causa degli studenti che sono registrati in un comune, ma vivono in un altro per studiare, o di persone temporaneamente residenti in un altro comune (o all'estero) per lavoro, o altre cause come la mancata cancellazione di cittadini stranieri tornati nei paesi di origine. Il censimento del 2001 ha enumerato sia la popolazione legale residente sia quella presente.

Molti paesi hanno una qualche forma di registro anagrafico, a livello nazionale o locale ed in linea di principio questo può completamente sostituire il censimento, per fornire in un qualunque momento una fotografia della popolazione a livello geografico disaggregato. In pratica, il relativo uso è costretto dalla qualità e dal limite dei dati contenuti nel registro e dalla combinazione, in molti paesi, del registro anagrafico con il censimento tradizionale, con indagini campionarie e di altre fonti amministrative. La modellistica alla base delle indagini per campione non può, naturalmente, fornire le informazioni allo stesso livello territoriale dettagliato del censimento tradizionale. Si può fare l'esempio dell'Olanda, Belgio, Danimarca, Germania, Svezia e Norvegia.

Un'alternativa al modello tradizionale di censimento enumera la popolazione per mezzo di un'indagine continua (censimento "continuo", *rolling census*), che copre il paese per un periodo di tempo piuttosto che un istante particolare. Ci sono vari modi possibili per scegliere il campione di unità amministrative ogni anno, per esempio considerando una regione nella sua totalità o prelevando un campione da ogni zona. Non si ha mai un'enumerazione completa del paese contemporaneamente, ma i dati raccolti ogni anno possono essere usati per modellare una valutazione nazionale più esatta di quanto lo siano le stime intercensuarie nel modello di censimento tradizionale. Soltanto un paese attualmente sperimenta il modello di censimento *rolling*, vale a dire Francia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si tratta di una metodologia molto interessante ed innovativa studiata per dare una adeguata risposta alle stesse criticità evidenziate in precedenza. In sintesi le principali novità metodologiche dell'esperienza francese sono costituite dal venir meno dei requisiti dell'universalità e della simultaneità, tipici di un censimento tradizionale. Le principali conseguenze positive sono la riduzione della complessità, avendo "spalmato" l'impegno organizzativo e finanziario su più anni, e la maggiore tempestività nella diffusione dell'informazione. Dal punto di vista metodologico la novità più rilevante è stata quella di abbandonare la tecnica tradizionale di raccolta esaustiva delle informazioni ogni dieci anni presso tutti gli individui per passare ad una tecnica mista esaustiva-campionaria su un arco quinquennale in funzione della taglia demografica dei comuni. Questa nuova metodologia ha preso il via nel 2004 e si basa sulla formazione dei campioni annuali di numeri civici a partire dal "*répertoire d'immeubles localisés*" (RIL), vale a dire un archivio informatizzato di edifici residenziali, istituzionali o commerciali del comune localizzati individualmente sul territorio sulla base delle loro coordinate geografiche. A partire dall'archivio RIL presente in ciascun comune gli indirizzi delle abitazioni sono stati poi suddivisi casualmente in cinque gruppi formati dallo stesso numero totale di abitazioni nel rispetto di determinate condizioni di rappresentatività. Ogni gruppo rappresenta dunque il 20% delle abitazioni del comune. Ogni anno da ciascun gruppo a rotazione viene estratto un campione di numeri civici; la dimensione del campione è pari al 40% dei civici del gruppo e di conseguenza il campione è pari all'8% delle abitazioni del comune. Alla fine dei cinque anni sarà stato censito il 40% degli alloggi del comune, e quindi il 40% circa della sua popolazione. Va ricordato che la rilevazione campionaria adottata nei comuni da 10.000 abitanti in su (e quindi anche nelle metropoli caratterizzate dalla maggiore complessità) presenta indubbi vantaggi nell'organizzazione del lavoro e nel reperimento dei finanziamenti, dal momento che l'impegno finanziario e operativo, in precedenza concentrato sostanzialmente in un

Altre esperienze affiancano il modello dell'enumerazione completa a cadenza periodica, con una rilevazione per short form, con una rilevazione campionaria molto diffusa e un modello di rilevazione long form, svolta in modo pressoché continuo. L'esempio in questo caso sono gli USA.

### 3. Verso un nuovo censimento

Nella ricerca di modifiche migliorative all'impianto censuario, deve essere posta una particolare attenzione all'esistenza di archivi di natura amministrativa, che possono costituire un importante punto di riferimento per l'adozione di una nuova metodologia.

Questa soluzione ci porta a considerare un ulteriore elemento di estrema importanza, vale a dire la disponibilità di informazioni recenti a cadenze temporali più ravvicinate.

A questo riguardo la ricerca di soluzioni innovative si scontra con l'evidente impossibilità di effettuare censimenti di tipo tradizionale a scadenze più ravvicinate. Questo punto appare quindi assai problematico e necessita di una riflessione metodologica particolarmente approfondita, che si orienti verso soluzioni anche molto innovative e che tenga conto anche di quanto già sperimentato a questo riguardo da altri paesi. Nella ricerca di possibili miglioramenti metodologici un altro elemento che deve fare da guida è la riduzione delle complessità da un lato e la possibilità di impiantare, a livello comunali, uffici che in luogo di concentrare uno sforzo enorme in un ridotto periodo di tempo, possano agire, in dimensioni meno cospicue, per un numero di anni consistente.

Con riferimento ad aspetti normativi, si è accennato in precedenza alla popolazione legale, che attualmente viene stabilita per legge a seguito delle risultanze censuarie. Questa caratteristica del censimento deve ovviamente essere presente anche in un nuovo approccio metodologico, che potrebbe però interagire in maniera più stretta con l'anagrafe della popolazione residente. L'altro aspetto, che deriva da disposizioni di legge, riguarda infatti il confronto anagrafe-censimento, come strumento per la revisione decennale dell'anagrafe della popolazione.

L'esistenza nella realtà italiana di un registro così importante deve essere necessariamente messa al centro delle riflessioni sulle metodologie da adottare per il prossimo censimento della popolazione, nell'ottica di formare un archivio che sia costantemente aggiornato, attendibile in ogni momento dell'interrogazione, base per ogni altro tipo di indagine sulla popolazione. In questo senso andrebbero ipotizzate soluzioni che permettano di aggiornare elementi ulteriori rispetto a quelli già previsti dal confronto anagrafe censimento, evidenziandone la natura statistica<sup>3</sup> per evitare la violazione delle norme che prevedono l'inutilizzabilità dei dati statistici per gli archivi amministrativi.

### 4. Una proposta di elementi di metodologie innovative

Per quanto riguarda il censimento della popolazione l'attuale situazione non consente di basarsi su registri in condizioni di sostituire in tutto e per tutto il censimento. L'anagrafe è certamente un archivio demografico da valorizzare e da sfruttare maggiormente e con continuità, ma deve essere ricercata una soluzione diversa, almeno nel breve periodo, che consenta di porre le basi per giungere a regime alla "tenuta" e all'utilizzabilità a fini statistici degli archivi amministrativi.

---

solo anno, viene ora spalmato su più anni nell'arco dell'intera tornata censuaria, con conseguenti riflessi positivi anche sulla qualità dell'intera operazione.

<sup>3</sup> Si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un "registro statistico della popolazione" alimentato da un lato dal flusso informativo delle informazioni anagrafiche (e non viceversa) e dall'altro dalle informazioni censuarie raccolte.

Un eventuale snellimento del censimento mediante l'adozione di questionari "short form" da abbinare ad approfondimenti campionari con un modulo "long form" può rappresentare una soluzione.

Si avanzano qui alcune proposte che potrebbero concorrere alla soluzione delle varie criticità descritte.

1. Effettuare, entro un anno, una revisione straordinaria delle anagrafi per via informatica e completare l'aggiornamento sulla base del censimento 2001 laddove non fosse stato fatto o concluso
2. Individuare gli elementi per costituire basi territoriali georeferenziate al minimo livello di dettaglio possibile (numerazione civica) e che consentano aggregazioni territoriali sub comunali a fini statistici
3. Stabilire una soglia di popolazione al di sotto della quale verrà effettuato un censimento tradizionale a scadenza quinquennale; al di sopra della soglia invece adottare una strategia composita. La soglia potrebbe essere tale da farvi rientrare tutti i comuni che sono capoluogo di provincia<sup>4</sup>.
4. Prevedere una strategia censuaria che si dispieghi su più anni e si concluda nel 2011, con l'applicazione di un modello short form nei primi anni e long form nell'ultimo
  - a. Al termine della rilevazione di ciascun anno provvedere alla revisione anagrafica sulla base dei risultati raccolti implementando un sistema di controllo e enumerazione continua dei movimenti anagrafici, anche quelli interni ai comuni; la competenza principale di queste operazioni in ambito comunale non dovrà gravare in forma prevalente sugli Uffici di statistica comunali ma sui Servizi demografici, a cui spetta indiscutibilmente il compito del costante aggiornamento dei registri anagrafici;
  - b. Dovrà essere lasciata la possibilità di realizzare questa enumerazione (e il successivo confronto con l'anagrafe) con modalità innovative<sup>5</sup>. Si ritiene infatti che, dove possibile, si potrebbe evitare il ricorso a una modalità di rilevazione estremamente onerosa e problematica per i comuni, accertando la presenza della persona sul territorio comunale con il ricorso a informazioni contenute in altri archivi di natura amministrativa. Per la sola quota di popolazione che rimarrebbe esclusa da questi incroci si renderebbe allora necessario andare sul territorio con modalità professionali per accertare la presenza o l'assenza ed acquisire eventualmente le informazioni non presenti sui registri anagrafici e richieste nel modello short-form (titolo di studio e condizione socio-economica).
  - c. Nel 2011 viene somministrato un questionario long form su un campione della popolazione rappresentativo, a livello di aree di ridotta dimensione sub comunale, indicativamente calcolate su una soglia di abitanti (8-10.000 ?)
  - d. In ogni caso vanno privilegiate le forme organizzative che, anziché ricorrere a un esercito di rilevatori impreparati, non motivati, scarsamente retribuiti, si appoggino su organizzazioni diffuse su tutto il territorio nazionale con le quali stabilire convenzioni e accordi per le operazioni porta a porta<sup>6</sup>.
  - e. La zonizzazione statistica utilizzata ai fini del campionamento deve rispettare i vincoli dei confini amministrativi del comune, anche quelli circoscrizionali, nonché

---

<sup>4</sup> E quindi anche comuni non capoluogo

<sup>5</sup> Quindi prevedendo nella normativa censuaria la possibilità di modalità differenziate tra i comuni, fatte salve le caratteristiche tecniche e qualitative dei risultati finali che dovrebbero essere ovviamente omogenei per ogni comune

<sup>6</sup> Per esempio Poste Italiane

quelli definiti in sede di programmazione territoriale (quando possibile), oltre a quelli tradizionali di disegno delle basi territoriali; le sezioni di censimento 2001 dovrebbero rimanere la base della zonizzazione statistica, fatte salve le modifiche morfologiche e insediative verificatesi dal 2001

- f. Nel 2011 la popolazione legale viene calcolata sul registro anagrafico, come aggiornato dalle risultanze delle varie tornate censuarie.
  - g. Lo short form contiene i dati anagrafici tradizionali (anno e luogo di nascita, cittadinanza, sesso, relazioni di parentela o di convivenza, titolo di studio, condizione e posizione professionale, un quesito elementare sulla mobilità, anche non sistematica); deve inoltre consentire l'aggiornamento della numerazione civica, anche di quella interna; è autocompilato
  - h. Il long form contiene, oltre agli elementi dello short form, informazioni dettagliate sulle caratteristiche e il titolo di godimento dell'abitazione, sulla condizione e posizione professionale, sul ramo di studio o di attività, sulla mobilità, etc.<sup>7</sup>; è compilato con l'ausilio del rilevatore comunale o via internet<sup>8</sup>.
  - i. La rilevazione può avvenire sia con questionario cartaceo sia via internet; è da valutare – assicurando modalità operative che non comportino rischi di duplicazioni – anche la possibilità che il cittadino possa recarsi personalmente presso appositi uffici per farsi censire. In ogni caso i comuni si dotano di un'applicazione per il controllo e la verifica dei dati nonché per la loro archiviazione, elaborazione, diffusione, in modo che sia dedicata particolare cura alla messa a punto e al controllo delle diverse fasi dei processi che compongono la rilevazione.
  - j. Particolari accorgimenti andranno trovati, sia in termini di comunicazione, sia in ambito di rilevazione, per raggiungere la quota maggiore possibile di popolazione straniera
  - k. Si propone inoltre di esplorare la possibilità che, a partire dal 2012 la rilevazione con long form possa essere resa permanente, a cadenza annuale, su un campione prestabilito della popolazione, in ogni caso rappresentativo a livello di zona statistica, mantenendo operativa buona parte della struttura organizzativa censuaria comunale
5. La titolarità della rilevazione è congiunta tra ISTAT e singolo comune:
- a. Responsabile per il Comune è il Sindaco nella sua qualità di ufficiale di Governo e di Capo dell'amministrazione
  - b. Dati provvisori, a vari stadi di elaborazione, possono essere diffusi dal Comune, con esplicita indicazione che possono essere soggetti a rettifica e che la diffusione dei dati definitivi e validati sarà effettuata dall'ISTAT
  - c. Dati anonimi, ancorché provvisori, devono essere diffusi ad altri settori dell'amministrazione comunale a sostegno di attività di programmazione e pianificazione con la supervisione dell'ufficio comunale di statistica

---

<sup>7</sup> A titolo indicativo: stato civile, la data di matrimonio/convivenza, il numero di figli (che andrebbe a correggere il dato di quelli conviventi dalla scheda di famiglia), la condizione di salute percepita che è una buona proxy di quella oggettiva e che tanto aiuterebbe a valutare i bisogni, e una domanda circa: «se avesse bisogno di aiuto, avrebbe a chi rivolgersi», per valutare la necessità di reti pubbliche o private con le debite modalità.

<sup>8</sup> L'efficacia della tecnica internet è tutta da valutare. Essa pone inoltre problemi organizzativi dovendo essere assicurata la comunicazione tra il server che raccoglie i questionari internet e il singolo comune, in modo da monitorare la progressiva copertura degli elenchi di rilevazione. In ogni caso non appare proponibile, in ogni contesto si voglia considerare, anche quello più tradizionale, omettere questa possibilità, sia per motivi di immagine, sia per fornire comunque maggiori opportunità a fasce, ancorché ridotte, di popolazione

- d. I dati definitivi, il cui rilascio deve rispettare i termini temporali stabiliti in sede europea, devono essere utilizzati a corredo dell'adozione da parte dei consigli comunali dei principali atti di programmazione e pianificazione, nonché per la redazione delle relazioni revisionali e programmatiche in sede finanziaria.
6. L'ISTAT assicura il finanziamento integrale delle spese censuarie comunali sulla base della popolazione residente
7. Le spese che i comuni effettuano per il censimento non rientrano nei limiti dei patti di stabilità, sia in termini di spesa corrente sia di spesa per investimenti, né in quelli per la dotazione di personale, fatti salvi tetti commisurati alla dimensione demografica stabiliti a livello nazionale, e le normative per la stabilizzazione del personale precario.

Un altro elemento critico della passata esperienza censuaria è stato rappresentato dallo scarso coinvolgimento dei comuni e degli uffici comunali di statistica, nonché delle loro forme associative, nella definizione della strategia censuari, nella precisazione degli aspetti giuridici e organizzativi, nella gestione operativa nel corso dei lavori. Per ovviare a questa criticità si propone che venga istituito un tavolo tecnico-scientifico che veda la presenza dell'ISTAT, dell'ANCI, dell'USCI e del Ministero dell'Interno. I compiti del comitato dovrebbero essere di tipo propositivo e consultivo, nonché di condivisione delle scelte operate nelle sedi istituzionali deputate.

Il gruppo di studio auspica che sulle proposte avanzate possa aprirsi il più ampio confronto, con l'ISTAT e con gli organi preposti al Sistema Statistico Nazionale.