

istat working papers

N.5
2013

Censimento demografico 2011: un primo bilancio

Antonio Cortese

istat working papers

N.5
2013

Censimento demografico 2011: un primo bilancio

Antonio Cortese

Comitato scientifico

Giorgio Alleva
Tommaso Di Fonzo
Fabrizio Onida

Emanuele Baldacci
Andrea Mancini
Linda Laura Sabbadini

Francesco Billari
Roberto Monducci
Antonio Schizzerotto

Comitato di redazione

Alessandro Brunetti
Romina Fraboni
Maria Pia Sorvillo

Patrizia Cacioli
Stefania Rossetti

Marco Fortini
Daniela Rossi

Segreteria tecnica

Maria Silvia Cardacino Laura Peci Marinella Pepe Gilda Sonetti

Istat Working Papers

**Censimento demografico 2011:
un primo bilancio**

N. 5/2013

ISBN 978-88-458-1750-2

Istituto nazionale di statistica
Servizio Editoria
Via Cesare Balbo, 16 – Roma

Censimento demografico 2011: un primo bilancio

Antonio Cortese¹

Sommario

Nell'autunno del 2011 si è svolto in Italia il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. La diffusione dei primi risultati definitivi consente di esprimere un primo giudizio sulle attività finora realizzate. L'autore si concentra sulle importanti innovazioni metodologiche introdotte nella struttura della rilevazione e offre alcune indicazioni per un suo futuro sviluppo che potrebbero portare al definitivo superamento del censimento tradizionale.

Parole chiave: Censimento, metodi di indagine

Abstract

The 15th General Population and Housing Censuses was held in Italy in autumn 2011. The dissemination of the first final results allows to make an initial assessment of the operations performed so far. The author focuses on the important innovations related to the methodological structure of the survey and provides some hints about its future development that could lead to the final overcoming of the traditional census.

Keywords: Census, Survey methods

¹ Istat, ex-dirigente; e-mail cortese@uni.net

1. Nell'autunno del 2011, con data di riferimento fissata al 9 ottobre, si è svolto nel nostro paese il censimento generale della popolazione e delle abitazioni, il quindicesimo della serie iniziata nel 1861 anno di nascita dello Stato unitario. Sono molte le novità che hanno riguardato l'impianto metodologico della rilevazione ed è diffusa la convinzione che vi sia stato un momento di svolta che lascia presagire anche per il futuro ulteriori radicali trasformazioni della conta decennale.

Sono già stati diffusi i primi dati provvisori e, più recentemente, quelli concernenti la cosiddetta "popolazione legale"; a partire dai prossimi mesi verranno resi noti gli altri risultati definitivi.

Per quanto i tempi non siano del tutto maturi per una valutazione approfondita della performance censuaria, ritengo sia possibile redigere un primo sintetico bilancio delle esperienze sin qui maturate. È quanto mi propongo di fare con particolare riferimento agli "adempimenti preliminari", quelli che precedono la raccolta dei dati e che si risolvono nella definizione del piano di lavoro e nel montaggio della complessa macchina organizzativa.

2. L'ultima tornata censuaria è stata occasione per profonde innovazioni anche in molti altri paesi. In particolare vi è stato un più ampio ricorso alle fonti di natura amministrativa rispetto alle quali si sono registrate aperture delle stesse raccomandazioni internazionali: "The requirement of individual enumeration can be met by the collection of information in the field, by the use of information contained in an appropriate administrative register or set of registers, or by a combination of these methods" (United Nations, 2006). Analoga posizione è stata assunta dalla United Nations Economic Commission for Europe la quale nello stabilire "the fundamental principles of official statistics in the context of population and housing censuses" si è così espressa: "Data for statistical purposes may be drawn from all types of sources, be the statistical surveys or administrative records. Statistical agencies are to choose the source with regard to the quality, timeliness, costs and the burden on respondents" (UNECE, 2006).

In ambito europeo sono i paesi nordici che hanno gettato le basi per l'utilizzo dei dati amministrativi per i censimenti della popolazione (register-based censuses). La Danimarca ha condotto, per prima, nel 1981, un censimento totalmente basato sull'uso di dati amministrativi, seguita dalla Finlandia nel 1990. Svezia e Norvegia hanno cominciato a usare parzialmente i dati amministrativi rispettivamente nel 1980 e nel 1990.

Le differenze di velocità con cui questi paesi hanno effettuato il passaggio ad un censimento interamente basato sull'uso di archivi sono dovute alla diversa velocità di istituzione di un registro delle abitazioni. Infatti, mentre l'istituzione di un registro centralizzato della popolazione, che costituisce uno dei principali prerequisiti per lo sviluppo di un censimento basato sugli archivi, è stata effettuata in tutti i paesi nordici nella seconda metà degli anni Sessanta, il registro delle abitazioni, istituito già nel 1980 in Danimarca e Finlandia, nel 2000 non era ancora presente in Svezia, Norvegia e Islanda (Istat, 2007).

L'idea di un censimento interamente basato sui registri va ormai facendosi strada anche nel nostro paese. Se ne discute da decenni (Cortese, 2012) e pare che i tempi siano ora maturi: nel 2011 si è compiuto un primo passo per il definitivo superamento del censimento "tradizionale". Come è stato osservato, è da ritenere che quello appena effettuato sia stato "l'ultimo censimento classico che si tiene in Italia, così come in ogni altro paese avanzato, dal momento che la presenza e i percorsi di ognuno di noi lasciano traccia in una serie grandissima di registri l'anagrafe, il catasto, il servizio sanitario nazionale e regionale, il sistema scolastico, l'Inps, l'Inail, il pubblico registro automobilistico, i gestori telefonici e così via per cui basterebbe collegare tutte queste banche dati per avere informazioni accurate, attendibili, dinamiche e aggiornate. E con ogni probabilità questo sarà fatto in un futuro prossimo venturo, il che potrebbe in teoria consentire censimenti virtuali, ottenuti semplicemente dal collegamento fra tutti i registri, di popolazione e non" (Golini, 2012).

Del tutto ragionevole risulta però il richiamo a procedere con una qualche cautela. "Un sistema informativo statistico è la realizzazione più lontana che si possa immaginare da una mera banca dati, o da un insieme di banche dati interconnesse. L'informatica è uno strumento indispensabile; ed è uno strumento intelligente, quindi da utilizzare al meglio. Ma resta uno strumento. I grandi avanzamenti tecnologici-informatici nel data capture, nell'organizzazione delle informazioni e nel loro

trattamento aprono sì grandi potenzialità, ma non sono di per sé risolutivi per la bontà dell'informazione statistica. E per la statistica ufficiale in primo luogo, la quale deve obbedire a stringenti canoni di imparzialità e di qualità (non vi sono convincenti sostituti dell'attenzione alla complessità del processo di misura), al rigore di definizioni e classificazioni, alla cura nella raccolta dei dati – vuoi filtrando quelli di origine amministrativa vuoi acquisendoli tramite surveys –, ad una organizzazione meditata del sistema informativo, all'integrazione nel sistema stesso di un adeguato corpo di metadati” (Trivellato, 2000). Un ulteriore richiamo di considerazioni che ancora una volta pienamente condivido, mi sembra opportuno: “L'utilizzo a fini statistici delle informazioni acquisite per finalità amministrative pur garantendo lo sviluppo del sistema statistico nazionale tenendo conto di due obiettivi quali la riduzione del costo di realizzazione e il contenimento del fastidio statistico causato ai fornitori di informazioni, non è operazione a costo zero. In letteratura si individuano quattro elementi utili a sintetizzare i problemi che devono essere affrontati nell'utilizzo statistico di informazioni di origine amministrativa: a) soggetti registrati nelle fonti amministrative non corrispondenti alle unità statistiche che si desidera indagare; b) dati raccolti secondo schemi concettuali e definatori non statistici; c) copertura parziale della popolazione di riferimento; d) definizione dei metodi con cui sono stati raccolti ed elaborati tutta interna alle amministrazioni e non condivisa con la statistica ufficiale” (Calzaroni e Rizzi, 2005).

Per una sintetica esemplificazione di alcuni dei problemi che occorrerà affrontare, traggio spunto dalla recentissima pubblicazione del volume “Gli immobili in Italia”, giunto alla quarta edizione (Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio, 2012), nel quale sono presentati i risultati di elaborazioni per le quali sono state incrociate le informazioni ricavabili dalle banche dati catastali, dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) e dalle dichiarazioni dei redditi. Con il censimento delle abitazioni, sin dal suo inizio strettamente associato al censimento della popolazione, si è sin qui avuta la possibilità di accertare le caratteristiche strutturali dello stock abitativo e di analizzare le condizioni abitative delle famiglie. Ove si decida di non ripetere il censimento delle abitazioni, per quest'ultimo obiettivo ci si potrà riferire ad apposita indagine campionaria, scelta magari tra quelle oggi già esistenti integrandone i contenuti informativi. Il ricorso al catasto diventerebbe invece la strada per la quantificazione del patrimonio immobiliare. Sotto questo profilo, oltre che premere per la continua e meritoria azione di regolarizzazione catastale degli immobili mai dichiarati (i cosiddetti “immobili fantasma”) si renderebbe necessario ragionare su diverse questioni alcune delle quali qui di seguito elenco:

- nella categoria A occorrerebbe eliminare gli “uffici e studi privati” (A/10) e verificare la presenza di dette unità anche nelle altre voci;
- vi sono immobili catastalmente censiti con destinazioni diverse dal residenziale ma utilizzati in modo promiscuo anche come abitazioni;
- va definito come considerare l'“abitazione del portiere” considerata “bene comune censibile” che rappresenta bene di proprietà del condominio;
- eccetera.

Segnalo un altro caso, il d.P.R. 27 luglio 2004, n. 247 “Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione” che ha individuato dodici sistemi informativi automatizzati sui quali si puntava per un'analisi più approfondita dell'immigrazione nel nostro paese. A distanza di alcuni anni si è affermato che “questo processo di interconnessione e convergenza tra tutti gli archivi pubblici favorirà una lettura più esaustiva dei dati sulla presenza straniera in Italia, ma non è dato sapere quando gli sforzi così iniziati arriveranno ad un risultato ottimale, anche perché sono complessi gli obiettivi da raggiungere e notevoli le difficoltà”! (Aa. Vv., 2009).²

Nel confermare, a scanso di equivoci, la mia adesione al proposito di superare il censimento “tradizionale”, mi interessa sul punto sottolineare semplicemente la complessità dei problemi da

² Rinvio pure a Cortese, 2010b.

affrontare per la cui soluzione il cantiere dei lavori andrebbe sollecitamente aperto. L'esperienza maturata per il censimento 2011 con le Lifa (Liste integrative da fonte ausiliaria) risulterà sicuramente di grosso ausilio.³

3. Va da sé che il “registro” più importante per l'effettuazione del censimento è quello rappresentato dallo schedario anagrafico della popolazione residente. Non sto naturalmente a ripercorrere la lunga storia dei rapporti fra la rilevazione censuaria e la fonte anagrafica. Per molti decenni si è puntato sul censimento proprio per convincere i Comuni della necessità di costituire, sulla base delle notizie raccolte con la conta decennale, un registro della popolazione avente dimora abituale sul loro territorio. Stabilizzatasi la situazione, si è ritenuto che la funzione di controllo e di integrazione del censimento rispetto alle anagrafi fosse assolta con piena reciprocità anche dalle anagrafi rispetto ai censimenti. L'esperienza sembrava infatti mostrare che il confronto tra fogli di censimento e schede anagrafiche valesse a perfezionare e integrare da un lato i dati raccolti e dall'altro i dati anagrafici. Nell'attuazione pratica questo schema ha talvolta incontrato difficoltà perché alcuni Comuni non effettuavano il confronto censimento-anagrafe e lo portavano a termine in tempi troppo lunghi. Preso atto dell'avvenuta completa informatizzazione delle anagrafi comunali, nel 2011 l'Istat ha operato scelte coraggiose. I questionari sono stati recapitati tramite spedizione postale alle famiglie iscritte nell'anagrafe comunale al 31 dicembre 2010 (vi è ovviamente stata l'acquisizione preventiva delle Liste anagrafiche comunali – Lac) ed è questa la novità che ha fatto “cambiare pelle” alla rilevazione decennale. I rispondenti hanno poi potuto scegliere fra compilazione del questionario via Internet e compilazione del questionario cartaceo con restituzione a un Ufficio Postale o a uno dei Centri Comunali di Raccolta. A sostegno della rilevazione è stato inoltre predisposto il Sistema di Gestione della Rilevazione (SGR), un sistema informatico giustamente ritenuto indispensabile alla conduzione del censimento che ha fra l'altro consentito ai Comuni di gestire via web tutte le operazioni di confronto tra i risultati del censimento e i dati delle anagrafi della popolazione residente, con la conseguente innovativa produzione di bilanci *ad hoc* da trasmettere all'Istat.

4. Ho avuto l'opportunità di dichiararmi a favore della possibilità di fornire al rilevatore indicazioni tratte dallo schedario anagrafico allo scopo di realizzare in qualche modo una sorta di anticipato confronto censimento-anagrafe. Tra i vantaggi derivanti dall'iter che ipotizzavo (Cortese, 2007), inserivo i seguenti:

- si incide positivamente sui tempi di rilascio dell'informazione censuaria e sui suoi livelli qualitativi;
- si può pensare di ridurre il divario tra dati provvisori e dati definitivi;
- l'accertamento compiuto dal rilevatore costituisce un vincolo importante per i Comuni nel senso che diventa oggettivamente meno agevole censire d'ufficio persone sfuggite alla conta esaustiva.

Come si è visto, la scelta dell'Istat è andata ben al di là, con l'abolizione del censimento “porta a porta”. Nulla da eccepire sulla soluzione adottata, probabilmente motivata dal desiderio – non saprei dire in ogni caso fino a che punto soddisfatto – di contenere i costi dell'operazione censuaria, che può però aver prodotto conseguenze da valutare in sede di analisi dei risultati acquisiti.

Segnalo il caso delle “residenze fittizie” spesso determinate da ragioni di natura fiscale. La segnalazione da parte del rilevatore, magari a seguito di ripetute visite, di non aver trovato nessuno all'indirizzo di un'abitazione che in anagrafe risultava occupata da una o più persone residenti, poteva dar luogo ad accertamenti approfonditi sulla base dei quali poi procedere ad eventuale cancel-

³ Si è pensato ad esse come strumento utile per correggere la potenziale sottocopertura di un censimento assistito da lista. Qualora non si fosse tenuto conto dell'Anagrafe degli studenti gestita dal Miur, penso che in futuro questo archivio sia da prendere in considerazione.

lazione d'ufficio. Mi conforta in proposito il parere recentemente espresso da un operatore comunale: "La rilevazione sul campo ha garantito ai più furbi la possibilità di censirsi, subito, on line, senza minare l'assenza da casa con lo spauracchio del rilevatore. Chi aveva tutto l'interesse a censirsi, in barba alla dimora stabile ed abituale, l'ha fatto subito, magari via web, e in sede di revisione post-censuaria riceverà un ulteriore premio: le irreperibilità in corso verranno archiviate" (Remondini, 2012b). Probabilmente, grazie alle sofisticate procedure informatiche che sono state attivate, non avranno avuto vita facile coloro che hanno reso dichiarazioni non coerenti con la residenza fittizia che si intendeva difendere.

Pur ammettendo che, a censimento concluso, si possa parlare di anagrafi comunali realmente revisionate nello spirito dell'art. 46 del vigente Regolamento anagrafico, in previsione del ruolo rafforzato che in futuro si pensa di assegnare al registro di popolazione per gli ulteriori perfezionamenti da apportare all'operazione censuaria, sono del parere che il problema sia (lo è da molto tempo) quello di riuscire a fare in modo che le sue risultanze coincidano in ogni momento con la situazione di fatto. È l'auspicio, da sempre, di quanti si occupano delle problematiche che sto affrontando.

In primo luogo converrà riflettere sulla necessità di rivedere le norme che oggi disciplinano la materia ed agire di conseguenza. "L'irruzione del censimento nella routine anagrafica – è stato osservato – dovrebbe fornire l'occasione propizia per richiamare dal binario morto nel quale è stato confinato il progetto di una revisione normativa della materia, che prenda le mosse dalla legge n. 1128 del 1954 e passi in rassegna le principali criticità del regolamento di esecuzione del 1989". Sarebbe utile cogliere questa opportunità "per chiudere una lunga fase di sostanziale immobilismo normativo, turbato soltanto da innesti di legislazione *esterna* (accesso/privacy; dematerializzazione/digitalizzazione; immigrazione /sicurezza)" (Rossi, 2011).

Quanto alla vigilanza, occorrerebbe passare con decisione dagli auspici generici che non modificano di certo lo stato delle cose, ad un programma preciso – concordato tra Istat e Ministero dell'Interno nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 54 del Regolamento anagrafico – che preveda obiettivi, conseguenti attività da portare avanti e relative modalità di svolgimento. Anche a seguito della stretta collaborazione che vi è stata fra l'Istituto ed il suddetto dicastero per l'organizzazione della rilevazione censuaria, con le strutture ministeriali coinvolte a livello centrale e livello periferico, non si dovrebbero incontrare grosse difficoltà.⁴

Sempre con gli occhi volti al futuro ed uscendo perciò per certi versi dal tema che mi ero proposto di approfondire, riservo da ultimo un sintetico cenno ad una questione che mi pare meritevole di attenzione sulla quale mi sono di recente soffermato (Cortese, 2010a). L'assai frequente riferimento a dati statistici in disposizioni legislative della più disparata natura, è del tutto fisiologico. In diversi casi è il dato statistico relativo alla popolazione residente ad essere chiamato in causa. Se la norma fa esplicita menzione del risultato censuario (mi basta citare l'art. 57 della Costituzione che ne prevede l'utilizzo per il riparto dei seggi al Senato fra le Regioni), mi chiedo come tale previsione possa conciliarsi con un "censimento" di nuovo conio che potrebbe ad esempio risultare privo del carattere dell'*esaustività*.

5. Qualche perplessità esprimo in ordine alla possibilità di pervenire ad una quantificazione corretta della "popolazione presente", obiettivo che si è voluto confermare con il Piano Generale di Censimento che al punto 2.1 ha precisato: "Costituisce campo di osservazione del censimento anche la popolazione presente, calcolata come somma delle persone non dimoranti abitualmente, ma temporaneamente presenti nel Comune alla data del censimento e delle persone dimoranti abitualmente nel Comune, al netto di quelle temporaneamente assenti alla data di riferimento del censimento". Proprio in relazione alle modalità seguite per la distribuzione dei questionari, reputo alquanto a rischio soprat-

⁴ Da convinto difensore della centralità dell'anagrafe della popolazione residente, spero che si risolva il problema della non piena rispondenza di questa con gli elenchi assistibili gestiti dalle Asl (il riferimento è ai cosiddetti "pazienti fantasma" presenti in questi ultimi) (Cortese, 2009).

tutto il calcolo della popolazione residente all'estero (italiana e straniera) e temporaneamente presente in Italia alla data di riferimento in abitazioni non occupate da persone residenti.⁵

Quando si disporrà dei risultati definitivi, sarà interessante il confronto fra il dato relativo alle persone residenti temporaneamente assenti dalla loro dimora abituale ma presenti in Italia con quello concernente le persone residenti sempre in Italia censite come temporaneamente presenti in un alloggio diverso da quello abitualmente occupato nel nostro paese. Sull'eventuale divario potrebbe anche aver influito il differente momento nel quale sono stati compilati i due diversi fogli di famiglia e al riguardo va ricordato che alla data del 29 febbraio (scadenza del termine per la riconsegna dei questionari), in sette grandi Comuni si sono registrate percentuali di restituzione inferiori all'85 per cento (a Roma un quarto delle famiglie mancava ancora all'appello).

Non nascondo, per motivi analoghi, di nutrire qualche dubbio sugli esiti della conta relativa all'aggregato "abitazioni non occupate" che spero possa non rivelarsi sottostimato. Per converso mi ha positivamente colpito (direi, meglio, sorpreso) il dato delle 71 mila famiglie censite come residenti in altri tipi di alloggio (baracche, roulotte, tende, ecc.) (Istat, 2012).

Gli aspetti da ultimo toccati evidenziano l'assoluta centralità della cosiddetta "quarta fase del censimento" (completamento della rilevazione sul campo: recupero dei questionari non restituiti dalle famiglie, rilevazione delle abitazioni non occupate, ecc.) (Istat, 2011) per la quale sono tornati sulla scena i rilevatori: come è stato riferito (Comunicato stampa del 27 aprile 2012), i Comuni si sono avvalsi della collaborazione di quasi 85 mila operatori, suddivisi tra rilevatori, coordinatori comunali e altri addetti agli Uffici comunali di censimento.

6. Non posso esimermi dallo spendere qualche parola sul disegno e sui contenuti del questionario censuario. Il disegno ricalca quello sperimentato nelle ultime tornate censuarie e non ritengo pertanto siano necessari particolari commenti. Anche relativamente ai contenuti mi limito a prendere atto delle scelte che sono state fatte (poche le novità introdotte tra le quali la soppressione dei quesiti previsti nel 2001 per l'accertamento della controversa "popolazione che insiste sul territorio") ben consapevole dei notevoli vincoli che derivano dall'esigenza di garantire nel tempo la comparabilità dei risultati censuari e dalla necessità di rispettare gli impegni assunti in sede comunitaria. Reputo positiva la decisione di valutare eventuali criticità nella compilazione del questionario per il tramite di una rilevazione condotta prima del censimento in collaborazione con l'Istituto di scienze e tecnologie della cognizione del Consiglio nazionale delle ricerche (Istat, 2010). Mi sfuggono in ogni caso i motivi che hanno spinto l'Istat a privarsi del prezioso contributo di idee che nelle ultime rilevazioni censuarie è provenute dalle apposite "Commissioni di studio" costituite proprio allo scopo di raccogliere suggerimenti e pareri provenienti da rappresentanti delle istituzioni, del mondo accademico e dalle forze sociali (per decenni più lontani resta traccia di interessanti discussioni sviluppatesi all'interno del Consiglio Superiore di Statistica). Questo non implica necessariamente l'assenza di contatti diretti con singoli esperti in grado di fornire utili contributi e do poi per scontata la tradizionale vicinanza con le associazioni di categoria nelle quali si riconosce una gran parte degli operatori che lavorano negli Uffici di statistica e negli Uffici dell'anagrafe e dello stato civile.

Una sola osservazione intendo fare con riferimento alla struttura del foglio di censimento relativamente a due quesiti, la professione e l'attività economica, che in passato hanno sempre presentato problemi nel senso che dalla descrizione fornita dal censito occorreva, per il tramite di un'onerosa codificazione, pervenire alla "voce" ad essa corrispondente all'interno delle rispettive classificazioni. Nel 2001 per entrambi i caratteri è stato ancora una volta richiesto ai censiti di fornire una descrizione dettagliata ma si è pure ritenuto di dover chiedere loro di selezionare, barrando una casella, uno dei "gruppi" riprodotti sul questionario ricavati, rispettivamente, dalla Classifica-

⁵ Sulla base delle definizioni adottate si tratta di abitazioni occupate che non mi è chiaro come siano state censite; il 21 novembre è partita solo la rilevazione delle abitazioni non occupate.

zione delle professioni e da quella delle attività economiche. Essendosi in seguito rinunciato all'utilizzazione delle descrizioni analitiche per le quali era stato previsto uno spoglio campionario, le elaborazioni hanno poi tenuto conto dei codici che sui fogli di censimento individuavano i "gruppi". Per il censimento del 2011 si è pensato di non richiedere più la descrizione dettagliata il che semplificherà di molto l'elaborazione dei dati ma non permetterà alcuna verifica della validità del codice precodificato prescelto, non senza difficoltà, dal rispondente.

Rilevo nell'occasione che non è stato ancora reso noto un piano di spoglio. È stato osservato che "come un corpo di fabbricato destinato a reggersi su tre pilastri perde stabilità e potrebbe anche minacciare di crollare se viene a mancare l'appoggio di uno dei tre pilastri, così può accadere per le rilevazioni statistiche approntate prescindendo dalla preliminare tabellazione degli attesi risultati" (Barberi, 1957). Intendo dire che anche a mio parere la predisposizione del piano di spoglio dovrebbe rientrare negli "adempimenti preliminari" di una rilevazione. Sarà probabilmente realizzato, come nel 2001, un *datawarehouse*, una banca dati accessibile via Internet che permetterà di visualizzare tutte le tavole che saranno prodotte. In considerazione però delle difficoltà che si incontrano per ottenere elaborazioni particolari che implicano l'utilizzo di microdati, sarebbe utile per l'Istituto raccogliere già ora suggerimenti in grado di soddisfare esigenze conoscitive che meritino di essere considerate. Il problema evidentemente non si porrà nel caso in cui la banca dati dovesse garantire all'utente la possibilità di effettuare qualsiasi elaborazione di suo specifico interesse.

7. Per il censimento del 2011 sono stati predisposti due tipi di questionario: uno in forma ridotta con pochi quesiti tra cui quelli indispensabili per la produzione dei dati richiesti dall'Unione Europea ad un elevato dettaglio territoriale, e uno in forma completa nel quale, oltre ai quesiti della versione ridotta, sono stati inseriti quelli necessari ad ottenere tutte le altre variabili previste nel piano di rilevazione. "Allo scopo di ridurre l'onere sui cittadini", alcune informazioni di carattere socio-economico sono infatti state rilevate su base campionaria (Istat, 2012). Si tratta di un'altra importante novità del recente censimento che va sicuramente apprezzata. Il suo valore deriva a mio parere dall'opportunità che si è avuta di testare un piano di campionamento che potrà in futuro tornare utile per grandi indagini campionarie con le quali procedere se del caso all'aggiornamento di taluni dati censuari. Il riferimento alla minore molestia statistica nei confronti dei rispondenti mi sembra improprio anche perché è da ritenere che la percezione di un onere differenziato sia ai più sfuggita. Più in generale sarebbero comunque alquanto diverse le considerazioni da svolgere in proposito. I rispondenti che negli ultimi censimenti avevano ricevuto in casa il rilevatore per il ritiro del questionario, nel 2011:

- avendo optato per la scelta di compilare il questionario on line, nei momenti iniziali hanno dovuto fare i conti con una rete andata in tilt;
- avendo deciso di consegnarlo agli Uffici Postali, hanno dovuto a volte fronteggiare lunghe code per conquistare l'agognata ricevuta attestante la restituzione;
- avendo preferito i Centri Comunali di Raccolta, nelle grandi città hanno nella prima fase faticato per individuarne l'indirizzo non sempre agevolmente raggiungibile dalla loro abitazione.

Sia chiaro, nel montaggio di una macchina organizzativa complessa come quella che viene predisposta per la realizzazione di un censimento, l'eventualità di un qualche intoppo non può essere completamente scartata ed è perciò giusto tener conto nel giudizio della rapidità con la quale si interviene per rimuovere gli ostacoli, rapidità che nell'ultima occasione non è mancata.

8. Anche per il censimento del 2011 il nostro Istituto di Statistica ha realizzato una campagna di informazione e comunicazione con l'obiettivo preminente di sensibilizzare tutti i cittadini sul valore conoscitivo della rilevazione, di creare in altri termini un clima di fiducia nei confronti dell'operazione censuaria. Presumo in ogni caso che al Numero Verde il lavoro non sia mancato. Dai documenti diffusi (mi riferisco in particolare a due Comunicati stampa, rispettivamente, del 13 settembre 2011 e del 27 aprile 2012) si è avuta notizia delle tante iniziative prese: creazione di 215

punti informativi, 21 furgoni hanno visitato oltre 700 Comuni distribuendo materiale esplicativo sulle modalità di partecipazione e altro ancora. L'Istat ha inoltre concordato una serie di azioni con diversi soggetti pubblici e privati che hanno contribuito a sostenere e diffondere sul territorio nazionale le operazioni censuarie. Sul piano della visibilità potevano però essere raggiunti risultati migliori. Non è mancata una specifica campagna di comunicazione sui media. L'*effetto annuncio* c'è perciò sicuramente stato. Non essendosi d'altro canto riscontrati particolari problemi ed essendo risultato decisamente alto il grado di partecipazione, il giudizio non può che essere positivo. Mi ha solo colpito l'insistenza, direi quasi ossessiva, con la quale si è rimarcato l'obbligo di risposta richiamando le pesanti sanzioni previste dalla normativa. Può forse aver pesato la vicenda giudiziaria che ha coinvolto alcuni dirigenti dell'Istituto ritenuti responsabili di non aver applicato dette sanzioni in precedenti casi dei quali si è occupata la Corte dei Conti (Sansonetti e Paladini, 2012).

9. Nelle comunicazioni dell'Istat sull'andamento delle operazioni censuarie non si ritrovano notizie sulla predisposizione delle basi territoriali⁶ che pure nella prassi censuaria rientrava tra i cosiddetti "adempimenti preliminari". Ciò è spiegato dall'inserimento della struttura impegnata su questo versante in una Direzione diversa da quella cui è stata affidata la responsabilità della rilevazione censuaria.

A partire dal 1951, ai Comuni è stato richiesto di predisporre su carte in scala 1:25.000 dell'Istituto Geografico Militare, il proprio "piano topografico" sul quale veniva individuato il confine comunale e venivano fissati i limiti delle località abitate. A detto piano veniva associato il reticolo delle sezioni di censimento che costituivano le unità territoriali di rilevazione (utilizzo puramente strumentale) e che in seguito si rivelarono utili per aggregazioni successive attraverso le quali ricostruire ambiti territoriali a livello subcomunale di un qualche interesse.

Senza entrare in molti dettagli, mi posso limitare a ricordare la forte innovazione introdotta con il censimento del 1991 quando all'individuazione e alla delimitazione delle località abitate si è provveduto direttamente senza coinvolgere i Comuni, attraverso l'uso delle immagini prodotte dai satelliti. Per il censimento del 2001 e per quello del 2011 si è proseguito su questa strada: si è realizzato un unico riferimento territoriale per i tre censimenti (popolazione, agricoltura, industria e servizi)⁷ e si sono perciò create le premesse per analisi sull'uso del suolo mai prima effettuate; si sono inoltre utilizzate come base d'interpretazione ortofoto sempre più perfezionate. L'approdo finale – salto qualche passaggio – è stato quello di un Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici che tornerà utile per i prossimi appuntamenti.

A proposito delle variazioni territoriali che riguardano i Comuni, approfitto dell'occasione per raccomandare la ricostruzione della serie storica, a livello comunale, della popolazione residente ai confini 2011: l'ultima ai confini "attuali" è stata effettuata in occasione del censimento 1991 (Istat, 1994).

10. Ho manifestato alcune riserve su singoli punti dell'impianto metodologico costruito per l'esecuzione del censimento. Vedremo se il "completamento della rilevazione sul campo" sarà in grado di fugare i miei timori. In generale dichiaro il mio apprezzamento per molte delle innovazioni introdotte. In particolare ritengo che il "lascito" più importante sia rappresentato da quelle che hanno consentito di definire la recente rilevazione con l'etichetta di "censimento tecnologico".

Nel concludere, mi preme piuttosto svolgere brevi considerazioni sulle prospettive del censimento. Prendo spunto da quanto precisato dal decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 che al comma 1 dell'art. 2 prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Interno dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) ed al comma 1 dell'art. 3 fa riferimento a un *censimento permanente*

⁶ I dati geografici provenienti dalle basi territoriali dei censimenti sono comunque consultabili su Gistat, il portale geografico dell'Istat.

⁷ Per il censimento dell'agricoltura è stato in realtà realizzato solo in parte.

da effettuarsi con cadenza annuale. Osservo che già oggi l'Istat rende annualmente disponibili i dati relativi alla distribuzione della popolazione residente per età, sesso e stato civile, che derivano dalla rilevazione mensile effettuata dall'Istituto presso tutti i Comuni italiani. A questi dati si fa ad esempio ricorso per il riparto fra le Regioni del Fondo sanitario nazionale. Richiamo in proposito:

- a) Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421";
- b) la legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

L'art. 12, comma 3, del d.lgs. 502/1992 individua la *popolazione residente* tra i parametri da utilizzare per la determinazione della quota capitaria di finanziamento da assicurare alle Regioni. L'art. 1, comma 34, della legge 662/1996, sempre ai fini della determinazione della quota capitaria, stabilisce che spetta al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro della Sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di fissare i pesi da attribuire a vari elementi tra i quali naturalmente figura ancora una volta la *popolazione residente*.

Non c'è una esplicita citazione della fonte statistica dalla quale desumere i dati ma è la prassi procedurale sin qui seguita ad indicare che vengono utilizzati i dati Istat annualmente diffusi, come è per altri versi logico che avvenga essendo condivisibile l'intento di operare il riparto sulla base di informazioni che scontino le variazioni dovute alle più recenti dinamiche demografiche.

La mia idea è che, quando si parla di "popolazione residente", si debba privilegiare il dato di fonte anagrafica ed è per questo motivo che ho auspicato un forte rilancio della vigilanza anagrafica. Cancellando il concetto di "popolazione legale", che solo i Regolamenti di esecuzione emanati per i censimenti e più recentemente il Piano Generale di Censimento hanno evocato, si potrà pacatamente ragionare sui connotati del futuro "censimento" al quale assegnerei il ruolo di macroindagine campionaria da ripetere, con cadenza da definire, su aspetti il cui spettro andrebbe precisato dopo un'attenta rivisitazione dell'attuale produzione statistica nel campo demografico e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. 2009. *Primo Rapporto EMN Italia*, a cura di European Migration Network, Direzione Centrale Politiche per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno e Idos/Dossier Statistico Immigrazione. Roma: Edizioni Idos.
- Barber, B. 1957. *Rilevazioni statistiche*. Torino: Edizioni Scientifiche Einaudi.
- Calzaroni, M. e Rizzi, R. 2005. *L'integrazione straniera nel tessuto economico: fonti attuali e prospettive*, in Atti del Convegno "La presenza straniera in Italia: l'accertamento e l'analisi", Istat, Roma 15-16 dicembre.
- Cortese, A. 2007. *Censimento e archivi amministrativi: un rapporto da ridefinire*, Relazione presentata alla Prima Sessione "Censimento della popolazione: il contesto internazionale e l'esperienza italiana" della Conferenza Istat "Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni", Roma 21-22 novembre.
- Cortese, A. 2009. "Sistema informativo sanitario: raccordo tra gli elenchi assistibili gestiti dalle Asl e le A.p.r.". *I Servizi Demografici*, 5.
- Cortese, A. 2010a. "L'utilizzazione nella produzione legislativa del dato statistico relativo alla popolazione residente". *I Servizi Demografici*, n. 3
- Cortese, A. 2010b. "Fonti informative di natura amministrativa per l'analisi della presenza straniera". *I Servizi Demografici*, n. 6
- Cortese, A. 2012. *La conta degli italiani nei 150 anni dall'Unità*. Roma: Istat.
- Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio. 2012. *Gli immobili in Italia- Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*. Roma.
- Golini, A. 2012. *Un censimento in mezzo al guado*. In www.neodemos.it (pubblicato il 26 maggio).
- Istat. 1994. *Popolazione residente dei Comuni. Censimenti dal 1861 al 1991-Circoscrizioni territoriali al 20 ottobre 1991*. Roma: Istat.
- Istat. 2007. *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*. Roma: Istat. (Documenti, 9).
- Istat. 2010. *Nel segno dell'innovazione. Più valore al servizio del Paese*. Roma: Istat.
- Istat. 2011. *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni – Manuale della rilevazione*. Roma: Istat.
- Istat. 2012. *L'Italia che emerge dai primi risultati del censimento*. Roma: Istat. (www.censimentopopolazione.istat.it).
- Remondini, M. 2012a. "Censimento, luci e ombre". *Notiziario Anusca*, n. 4
- Remondini, M. 2012b. "Censimento, punto a capo". *I Servizi Demografici*, n. 2
- Sansonetti, S. e Paladino A.G. 2012. "Condannati i vertici dell'Istat. Non hanno sanzionato le mancate risposte ai questionari". *ItaliaOggi*, 16 novembre.
- Trivellato, U. 2000. *L'attività della Commissione per la Garanzia dell'Informazione statistica: un quadro di sintesi e di riflessione*, Relazione presentata alla Quinta Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 15-17 novembre.
- UNECE 2006. *Conference of European Statisticians. Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, prepared in cooperation with the Statistical Office of the European Communities (Eurostat). New York and Geneva.
- United Nations. 2006. *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2*. New York: United Nations.
- Zini, S. 2012. "Il punto sul censimento: qualche anticipazione dal Direttore Mancini". *Notiziario Anusca*, n. 10.

Informazioni per gli autori

La collana è aperta ad autori dell'Istat e del Sistema statistico nazionale, e ad altri studiosi che abbiano partecipato ad attività promosse dal Sistan (convegni, seminari, gruppi di lavoro, ecc.). Da gennaio 2011 essa sostituirà Documenti Istat e Contributi Istat.

Coloro che desiderano pubblicare sulla nuova collana dovranno sottoporre il proprio contributo alla redazione degli Istat Working Papers inviandolo per posta elettronica all'indirizzo iwp@istat.it. Il saggio deve essere redatto seguendo gli standard editoriali previsti, corredato di un sommario in italiano e in inglese; deve, altresì, essere accompagnato da una dichiarazione di paternità dell'opera. Per la stesura del testo occorre seguire le indicazioni presenti nel foglio di stile, con le citazioni e i riferimenti bibliografici redatti secondo il protocollo internazionale 'Autore-Data' del *Chicago Manual of Style*.

Per gli autori Istat, la sottomissione dei lavori deve essere accompagnata da una mail del proprio dirigente di Servizio/Struttura, che ne assicura la presa visione. Per gli autori degli altri enti del Sistan la trasmissione avviene attraverso il responsabile dell'ufficio di statistica, che ne prende visione. Per tutti gli altri autori, esterni all'Istat e al Sistan, non è necessaria alcuna presa visione. Tutti i lavori saranno sottoposti al Comitato di redazione, che valuterà la significatività del lavoro per il progresso dell'attività statistica istituzionale. La pubblicazione sarà disponibile su formato digitale e sarà consultabile on line.

Gli articoli pubblicati impegnano esclusivamente gli autori, le opinioni espresse non implicano alcuna responsabilità da parte dell'Istat. Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con citazione della fonte.