



Il Censimento come occasione di innovazione nei servizi istituzionali per il cittadino

Marco Trentini[#]

Prima stesura

Relazione per l'8° Convegno nazionale 2009
DeA Demografici e Associati
Verso il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni: le nuove
metodologie per migliorare e ottimizzare le rilevazioni

[#] Comune di Brescia – Unità di Staff Statistica e Settore Informatica e Innovazione Tecnologica.
Si ringrazia il prof. Luigi Riva, Università degli Studi di Brescia, Dipartimento Metodi Quantitativi, per la
cortese e competente consulenza.

Il Censimento come occasione di innovazione nei servizi istituzionali per il cittadino

Chianciano Terme, 13 ottobre 2009

Premessa

È ormai assodato che il prossimo Censimento della popolazione e delle abitazioni sarà impostato in modo innovativo rispetto alle modalità tradizionali.

Le novità riguardano sia aspetti metodologici (per tutti la stima con modelli statistici della sottocopertura anagrafica), sia tecnologici (uso del web nelle varie fasi del censimento), ma anche aspetti organizzativi (costituzione e organizzazione degli uffici comunali di censimento) ed infine procedurali (come la questione dell'aggiornamento dell'anagrafe con le risultanze censuarie).

In sintesi i principali elementi di innovazione rispetto al tema che viene trattato sono:

- enumerazione della popolazione attraverso la verifica della residenza delle persone già iscritte in anagrafe attraverso la consegna postale del questionario, la successiva riconsegna multicanale (web, centri di raccolta ed in caso residuale rilevatore) del questionario autocompilato da parte delle famiglie;
- passaggio dal calcolo diretto della popolazione legale con enumerazione basata su riscontri amministrativi di tutte le poste della anagrafiche (residenti, nuovi iscritti, cancellati, ed irreperibili al censimento) alla stima della popolazione legale con calcolo e stima delle varie poste (calcolo diretto dei residenti e dei residenti non reperibili, stima di nuovi iscritti e cancellati);
- supporto del portale del censimento per monitorare le fasi censuarie propriamente dette e post censuarie relative all'aggiornamento dell'anagrafe a seguito delle risultanze del censimento, così come previsto dalle norme di legge.¹

Rimane fermo un punto di rilevanza cruciale, ed è la duplice natura amministrativa e statistica del censimento italiano.

È da questo punto di partenza che vengono svolte di seguito alcune considerazioni sull'occasione di utilizzare il Censimento, proprio grazie all'impostazione fortemente basata su sistemi informativi, come occasione per la Pubblica Amministrazione, ed in particolare per le amministrazioni locali, per sperimentare nuove modalità di rapporto tra amministrazioni e cittadini.

Un importante banco di prova può essere costituito dall'aggiornamento dell'anagrafe a seguito delle risultanze censuarie.

¹ L'art. 46 comma 1 del Regolamento anagrafico della popolazione residente stabilisce che "A seguito di ogni censimento generale della popolazione i comuni devono provvedere alla revisione dell'anagrafe al fine di accertare la corrispondenza quantitativa e qualitativa di essa con le risultanze del censimento." L'interpretazione tradizionale e la prassi portano a interpretare il testo come verifica delle posizioni individuali singolarmente prese. Si tratta di una interpretazione, anche se consolidata dalla prassi.

Idee per la verifica anagrafica a seguito del censimento

Si è già detto in altra sede come il censimento italiano abbia una duplice natura, amministrativa e statistica, e che la convivenza delle due modalità sia per certi aspetti problematica.

La normativa in vigore stabilisce che il censimento debba essere utilizzato come occasione per la verifica quantitativa e qualitativa dell'anagrafe della popolazione residente.

Tradizionalmente si procedeva secondo una modalità "alla cieca" vale a dire affidando al rilevatore il compito di trovare le unità di rilevazione, le famiglie, percorrendo una sezione di censimento e suonando tutti i campanelli, senza avere informazioni su quello che avrebbe trovato dietro la porta.

Questo modello è stato criticato, soprattutto dagli operativi (i comuni) in quanto le eterogenee capacità dei rilevatori nell'individuare le famiglie davano luogo a situazioni spesso imbarazzanti: irraggiungibili ai rilevatori, più che al censimento.

L'impostazione attuale prevede invece l'uso di liste anagrafiche comunali (LAC) come base per il censimento ed il controllo di copertura affidato ad altre liste locali, come quella dei numeri civici (convalidati dalla Rilevazione dei Numeri Civici) o le liste ausiliarie comunali (LIFA).

Proprio l'uso del web costituisce una innovazione che può portare verso nuovi modelli di gestione dei servizi istituzionali.

La separazione tra la gestione della consegna del questionario (affidata al sistema postale) e la gestione del rientro dello stesso (affidato alla disponibilità delle famiglie sia via web sia con la riconsegna ai centri comunali, e con intervento dei rilevatori in ultima istanza) ha conseguenze ad almeno tre livelli.

Li illustriamo in maniera sintetica.

Famiglia.

La famiglia deve compilare il questionario in totale (o quasi) autonomia.

Verrà fortemente sostenuta, per ragioni economiche, l'ipotesi che venga registrato il questionario sul web, o, in seconda battuta, che il questionario venga riconsegnato ai centri di raccolta. L'invio del rilevatore per il rientro è lasciata come soluzione di ultima istanza.

L'intestatario del foglio di famiglia compila le informazioni sulla composizione del nucleo familiare, che costituiscono l'aggiornamento anagrafico, e le informazioni statistiche, oppure conferma o corregge le informazioni statistiche precompilate.

Se le dichiarazioni anagrafiche sono rilasciate secondo regole e procedure giuridicamente valide allora è possibile procedere speditamente all'aggiornamento anagrafico, altrimenti la famiglia viene ricontattata.

Ufficio comunale di censimento.

Le informazioni fornite dall'intestatario del foglio di famiglia, se raccolte secondo regole e procedure definite (nel nostro caso sito web con autenticazione debole, oppure con riconsegna di persona del questionario) possono essere trattate in modo automatico: se c'è coincidenza (ma basterebbe la coerenza) tra i dati forniti e le risultanze d'archivio si chiudono le operazioni censuarie.

Ufficio comunale d'anagrafe.

Vale quanto già visto per l'ufficio di censimento con un maggiore grado di rigore a tutela dei cittadini. Le informazioni fornite dall'intestatario del foglio di famiglia, se disponibili

secondo regole e procedure giuridicamente valide, possono essere trattate in modo automatico o comunque attraverso canali tecnologici.²
Vedremo di seguito i vari aspetti del problema e le soluzioni operative.

Problemi aperti e soluzioni operative

La nuova procedura censuaria basata su archivi scarica sul sistema informativo dei censimenti, accessibile dal portale, i controlli sulla copertura della rilevazione e sulla completezza e coerenza dei dati, ma può scaricare anche alcune attività collegate all'aggiornamento dell'anagrafe a seguito del censimento.
Esaminiamo i singoli aspetti nel dettaglio.

Coincidenza della Lista A del Censimento e della situazione anagrafica

Nel caso di coincidenza dei dati censuari con la LAC è possibile procedere speditamente all'aggiornamento, semplicemente confermando i dati esistenti, eventualmente escludendo le informazioni sulle relazioni di parentela per le quali esistono alcuni problemi operativi³.
Il portale genera un flusso in formato standard o mette a disposizione un web service che consente di aggiornare i dati anagrafici sui vari applicativi.

Non coincidenza della Lista A del Censimento e della situazione anagrafica

Nel caso di **iscrizione** di una persona immigrata, se esiste un riscontro nella LAC aggiornata (si tratta di una immigrazione già avvenuta ma non ancora registrata) decide la data dell'evento stesso per il censimento, la persona risulta già iscritta.
Il portale genera un flusso in formato standard o mette a disposizione un web service che consente di aggiornare i dati anagrafici sui vari applicativi.

Nel caso di **iscrizione** di una persona immigrata o proveniente da altra famiglia residente scritta per la quale non esistono riscontri su altri archivi, o anche esista un riscontro ma in una LIFA, il percorso possibile dipende dalla cittadinanza della persona iscritta, in relazione alla necessità di disporre di ulteriore documentazione rispetto a quella standard (permesso di soggiorno, ad esempio).

Due i casi possibili.

Cittadino italiano.

- la persona viene temporaneamente censita
- viene avvisata che il censimento comporta l'iscrizione anagrafica (per i già residenti comporta anche la cancellazione dalla famiglia di precedente iscrizione)
- vengono elencati i documenti necessari per l'iscrizione (check list)
- si richiede alla persona iscritta un indirizzo di posta elettronica per gestire i rapporti tra comune e cittadino e viene avvisato l'ufficio anagrafico del Comune via mail (se non viene fornito la procedura informatica si ferma)

² Si veda il Codice dell'Amministrazione Digitale.

³ Considerare anche le relazioni di parentela comporterebbe problemi più operativi che teorici, dal momento che è possibile definire una matrice delle relazioni che permetta di convertire rispetto a qualsiasi parente le relazioni di parentela.

Il Censimento come occasione di innovazione nei servizi istituzionali per il cittadino

- l'ufficio anagrafe del Comune gestisce i contatti successivi secondo la propria organizzazione (invito a presentarsi su appuntamento ecc.)
- la pratica si completa a certe condizioni (ad esempio con verifiche incrociate) all'ufficio anagrafe
- se è necessaria viene richiesta la presenza della persona e vengono effettuati i sopralluoghi al luogo di residenza.

Cittadino straniero.

- la persona viene temporaneamente censita
- viene avvisata che il censimento comporta l'iscrizione anagrafica
- vengono elencati i documenti necessari per l'iscrizione (check list)
- si richiede alla famiglia un indirizzo di posta elettronica per gestire i rapporti tra comune e cittadino e viene avvisato l'ufficio anagrafico del Comune via mail (se non viene fornito la procedura informatica si ferma)
- l'ufficio anagrafe del Comune gestisce i contatti successivi secondo la propria organizzazione (invito a presentarsi su appuntamento ecc.)
- la pratica si completa all'ufficio anagrafe con la presenza della persona, e con i sopralluoghi richiesti.

Il portale genera un flusso di dati in formato standard o mette a disposizione un web service che consente di aggiornare i dati anagrafici sui vari applicativi.

Nel caso di **cancellazione** di una persona emigrata o morta, se esiste un riscontro nella LAC aggiornata (si tratta di eventi avvenuti, ma non ancora registrati) decide la data dell'evento quanto riguarda il censimento.

Il portale genera un flusso in formato standard o mette a disposizione un web service che consente di aggiornare i dati anagrafici sui vari applicativi.

Nel caso di **cancellazione** di una persona per la quale esiste solo la dichiarazione del compilatore della scheda, il percorso possibile potrebbe essere il seguente:

- la famiglia viene avvisata che il censimento comporta la cancellazione anagrafica
- la persona viene temporaneamente cancellata
- si richiede alla famiglia un indirizzo di posta elettronica della persona per gestire i rapporti tra comune e cittadino e viene avvisato l'ufficio anagrafico del Comune via mail (se non viene fornito la procedura informatica si ferma)
- la cancellazione avviene se esiste una conferma della persona cancellata
- il back office del comune gestisce i contatti successivi secondo la propria organizzazione (ad esempio chiedendo la conferma alla persona cancellata oppure la persona viene invitata a presentarsi su appuntamento ecc.)
- la pratica si completa all'ufficio anagrafico e con i sopralluoghi richiesti.

Il portale genera un flusso di dati in formato standard o mette a disposizione un web service che consente di aggiornare i dati anagrafici sui vari applicativi.

Gli irreperibili al censimento

Gli irreperibili al censimento sono persone non censite per le quali, dopo ripetuti tentativi di contatto, non si hanno elementi che facciano ritenere che la persona abbia ancora il domicilio all'indirizzo della LAC.

Il portale consente di monitorare i solleciti e le fasi successive che devono essere gestite dall'ufficio anagrafe.

È da valutare se l'aggiornamento speditivo sia possibile dal portale dei censimenti a cui si accede tramite autenticazione debole, userid e password.
Ovviamente nel caso di accesso con carta dei servizi o CIE non dovrebbero esservi problemi trattandosi di sistemi con autenticazione forte.

Documenti dell'Unità di Staff Statistica

Documenti Sistan

Nota sui problemi di funzionalità del Sistan a livello locale con alcune proposte operative, n.1, gennaio 1998

I Censimenti del 2000 come occasione informativa per gli Enti locali, n.2, Agosto 1998

Aspetti della misurazione dell'attività della Pubblica Amministrazione, n.3, gennaio 1998

Nota su l'utilizzo a livello locale delle informazioni statistiche sulla mobilità e sugli incidenti stradali, n.4, giugno 1998

Proposte di collaborazione tra Comuni e Istat, n.5, maggio 1999

Il monitoraggio delle indagini svolte dai Comuni: senso, problemi e proposte operative, n.6, giugno 1999

Proposta di modalità innovative di realizzazione dei censimenti 2000, n.7, novembre 1999

Il processo di validazione della produzione statistica in ambito SISTAN, n.8, marzo 2000

Documenti per la Commissione ANCI sulla statistica

Riflessioni in materia di Censimenti, n.10, marzo 2004

CRS e Censimenti, ottobre 2009

Bibliografia

Casale D., Giacummo M., Il Sistema di Gestione della Rilevazione (SGR): principali funzioni, presentazione per il Comitato consultivo , 21/1/2009

Casale D., Giacummo M., Sindoni G., *An online system for multi-channel, register-based census data collection*, paper, 2009

G. Sindoni, *Il portale dei censimenti: architettura e servizi*, presentazione per il Comitato consultivo , 21/1/2009