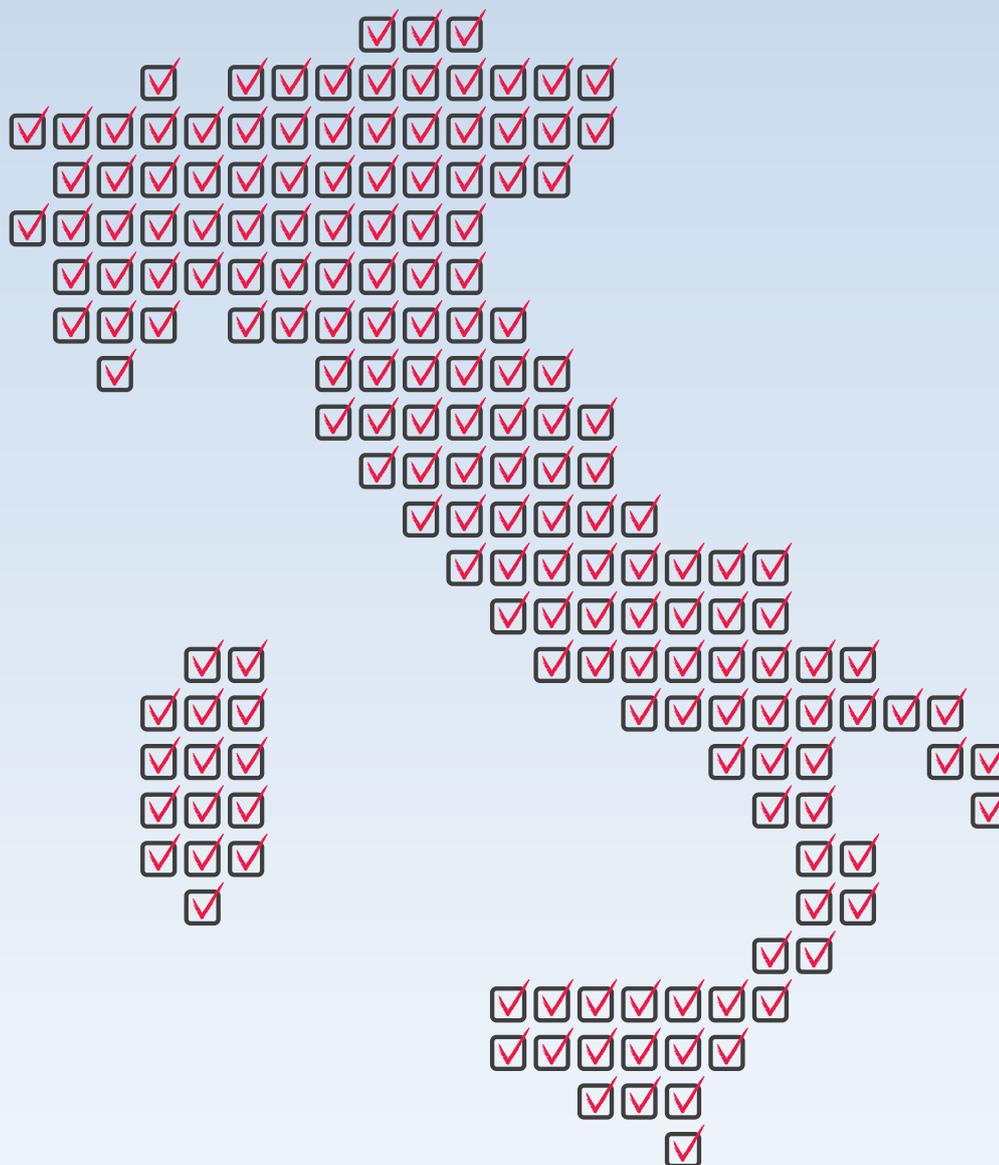


Atti del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni



1 Le norme, l'organizzazione e la progettazione finanziaria



15° CENSIMENTO GENERALE
DELLA POPOLAZIONE
E DELLE ABITAZIONI
2011

Istat

Atti a cura di: Giuseppe Sindoni
Fascicolo a cura di: Maria Picci

Atti del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni
1 - LE NORME, L'ORGANIZZAZIONE E LA PROGETTAZIONE FINANZIARIA

© 2017
Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma

978-88-458-1921-6 (elettronico)
978-88-458-1920-9 (stampa)

Salvo diversa indicazione la riproduzione è libera,
a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat),
marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi
appartengono ai rispettivi proprietari e
non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



Indice

	Pagina
Presentazione dell'opera	7
Il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni	9
Introduzione	13
Capitolo 1 - Il quadro normativo di riferimento	15
1.1 Normativa internazionale	15
1.2 Normativa nazionale	16
1.2.1 Tutela delle minoranze linguistiche	17
1.2.2 Tutela della riservatezza dei dati personali	18
1.2.3 Fase preliminare: stesura del regolamento, predisposizione del questionario e della Lettera informativa ai rispondenti	19
1.2.4 Fase di costituzione e di organizzazione degli Uffici di censimento	20
1.2.5 Fase operativa di trattamento dei dati	21
1.2.6 Fase di comunicazione e diffusione dei risultati	21
1.3 Obbligo di risposta e provvedimenti connessi alla fase dell'illecito amministrativo in materia statistica	22
1.3.1 Quadro normativo e regolamentare	22
1.3.2 Accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici	23
1.3.3 Notifica della contestazione alle unità rispondenti	24
1.3.4 Conclusione del procedimento sanzionatorio	25
Capitolo 2 - La regolamentazione delle attività	29
2.1 Piano generale di censimento	29
2.2 Circolari attuative e informative	29
2.2.1 Circolari	30
2.2.2 Informative	35
2.3 Aspetti giuridici trattati	39
2.4 Convenzioni	40
Capitolo 3 - Il quadro finanziario	43
3.1 Determinazione del fabbisogno finanziario	43
3.1.1 Determinazione dei costi e rilevazione sui costi censuari dei censimenti 2000 - 2001	44
3.1.2 Rivalutazione del costo complessivo dei Censimenti 2000-2001 a valori riferiti al biennio 2006-2007 e attualizzazione al triennio 2009-2011	45
3.1.3 Conseguenze economiche delle innovazioni sul costo censuario	46
3.2 Stanziamento statale	48
3.3 Previsioni di costo	48
3.4 Determinazione dei contributi forfetari fisso e variabile da destinare agli Uffici comunali di censimento	50
3.5 Bilancio di previsione Istat e stanziamenti per il triennio 2011 - 2013	51
3.5.1 Bilancio di previsione	51
3.6 Spese sostenute	53
3.6.1 Spese sostenute per i contributi agli Organi censuari	53

	Pagina
3.6.2 Contributo fisso, variabile e incentivante	53
3.6.3 Contributo al Ministero dell'interno per gli Uffici provinciali di censimento	54
3.6.4 Contributi per le intese con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e le regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia	55
3.7 Altre spese	55
3.7.1 Rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del censimento	55
3.7.2 Spese per il personale a tempo determinato	56
3.7.3 Spese sostenute per l'acquisizione di beni e la fornitura di servizi in outsourcing	57
3.7.4 Spese per i servizi di stampa, allestimento del materiale censuario e registrazione dei questionari	57
3.7.5 Spese per i servizi di consegna e ritiro del materiale censuario	58
3.7.6 Spese per la campagna di comunicazione	58
3.7.7 Spese per i servizi di Contact center	59
3.7.8 Spese per i servizi di monitoraggio dei contratti	59
3.7.9 Spese per i servizi di assistenza informatica	60
3.7.10 Spese relative ai servizi di assicurazione	60
3.7.11 Spese relative ai servizi per la Post enumeration survey (PES)	60
3.8 Altri servizi di gestione	61
3.8.1 Spese relative ai servizi di traduzione	61
3.8.2 Spese relative a convenzioni con le Università per analisi e ricerca	61
3.8.3 Spese relative ai servizi di consegna/ritiro del materiale	61
3.9 Spese relative all'acquisizione di hardware, software e macchine d'ufficio	62
3.9.1 Spese relative al web hosting	62
3.9.2 Spese relative all'acquisizione di hardware, software e macchine d'ufficio	62
3.10 Risparmi	62
Capitolo 4 - L'organizzazione e i compiti della rete di rilevazione	65
4.1 Rete di rilevazione	65
4.1.1 Livello nazionale	65
4.1.2 Livello regionale	66
4.1.3 Livello provinciale	66
4.1.4 Livello locale	67
4.1.5 Funzioni e compiti degli Uffici comunali di censimento	69
4.1.6 Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento	69
4.1.7 Coordinatori comunali dei rilevatori	70
4.1.8 Rilevatori	71
4.2 La costituzione della rete di rilevazione	72
4.2.1 Costituzione degli Uffici comunali di censimento	72
4.3 Numeri della rete	76
4.4 Attività di informazione e formazione	77
4.4.1 Progetto Info&For/Cens	78
4.4.2 Obiettivi e strategia della formazione alla rete di rilevazione	80
4.4.3 Formazione sul territorio	82
4.4.4 Supporto didattico on-line	82
4.4.5 Processo formativo e gestione della conoscenza per gli addetti del Contact center	83
4.5 Sistemi di comunicazione con la rete di rilevazione	84
4.5.1 Sito della rete	84
4.5.2 Posta elettronica	90
4.6 Contact center integrato	90
4.6.1 Gestione delle chiamate	90

	Pagina
4.6.2 Gestione delle richieste via email	93
4.7 Sistema di monitoraggio	93
4.8 Numeri del servizio	93
4.8.1 Chiamate attese ed effettive	95
4.8.2 Email attese ed effettive	96
4.8.3 Chiamate gestite	98
4.8.4 Numero di chiamate per ripartizione, Regione e Comune	98
4.8.5 Motivi della chiamata	100
4.8.6 Motivo della chiamata e periodo di rilevazione	101
4.8.7 Motivo della chiamata e territorio	102
4.9 Comunicazione diretta con i cittadini	103
Capitolo 5 - I servizi in outsourcing	105
5.1 Progettazione delle gare	105
5.1.1 Innovazioni introdotte nei procedimenti di gara	106
5.1.2 Conduzione dei contratti	106
5.1.3 Controllo dell'esecuzione dei contratti	109
5.1.4 Controlli e verifiche	109
5.1.5 Sistema di monitoraggio	109
5.2 Acquisizione dei servizi di stampa, spedizione e e acquisizione dei dati	110
5.2.1 Gestione dei controlli e verifiche	112
5.2.2 Monitoraggio svolto con risorse interne Istat	113
5.2.3 Monitoraggio svolto con risorse esterne all'Istat	116
5.2.4 Cruscotti di monitoraggio nei capitolati di gara	116
5.2.5 Cruscotti di monitoraggio implementati per l'Istat	117
5.3 Acquisizione dei servizi di Contact center	119
5.3.1 Obiettivi e opportunità	119
5.3.2 Condizioni generali per l'outsourcing	119
5.3.3 Processi gestiti e caratteristiche del servizio	119
5.3.4 Organizzazione dei ruoli	120
5.4 Acquisizione dei servizi di comunicazione pubblicitaria e di pubbliche relazioni	120
5.4.1 Servizi di comunicazione	121
5.4.2 Servizi di pubbliche relazioni	121
5.5 Monitoraggio dei servizi logistici acquisiti in outsourcing	122
5.5.1 Normalizzazione degli indirizzi per la spedizione dei questionari alle famiglie	122
5.5.2 Piano di personalizzazione, stampa, allestimento e spedizione: preparazione e risultati	123
5.5.3 Restituzione dei questionari compilati agli uffici postali: risultati	129
5.5.4 Attività conclusive e attività di verifica delle anomalie nella documentazione di accompagnamento del materiale censuario	131
Capitolo 6 - Comunicare il censimento	135
6.1 Premessa	135
6.2 Il censimento come brand	135
6.2.1 La firma del censimento e l'immagine coordinata	136
6.3 Caratteristiche dell'Advertising	137
6.3.1 Una storia a ritroso per la Tv; trenta minuti di futuro per la Radio	139
6.3.2 Il piano mezzi e le sue fasi	141
6.3.3 Strumenti "below the line"	143
6.4 Il censimento nel web	144
6.4.1 Il portale	144

	Pagina
6.4.2 I servizi web	145
6.5 Il programma di pubbliche relazioni, partnership ed eventi	148
6.5.1 Azioni di pubbliche relazioni sul territorio i Census point e il Census tour	148
6.5.2 Azioni di pubbliche relazioni su target specifici : giovani, immigrati, anziani	150
6.5.3 Azioni di pubbliche relazioni su target generalista	153
6.6 L'ufficio stampa	154
6.6.1 Le fasi	154
6.6.2 Azioni e strumenti	154
6.6.3 Attività e strumenti di monitoraggio	155
6.7 Conclusioni	157
Conclusioni	159
Glossario	161
Riferimenti bibliografici	163

Presentazione dell'opera

Gli atti del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, data la complessità e l'importanza dell'argomento, sono articolati in sei volumi che documentano l'operazione censuaria attraverso la normativa di riferimento e le principali soluzioni organizzative, metodologiche e tecniche. Ciascun volume è autonomo nella trattazione tematica e affronta in maniera dettagliata ed esaustiva il proprio argomento specifico, ma restano evidenti le interconnessioni delle fasi e dei processi di progettazione e produzione. La collana è corredata da un insieme di documenti di riferimento, disponibili sul sito web dell'Istat¹.

I sei volumi che formano la collana sono i seguenti:

1. *Le norme, l'organizzazione e la progettazione finanziaria*
2. *I metodi campionari e le tecniche di rilevazione*
3. *I contenuti informativi della rilevazione, la validazione e diffusione dei dati*
4. *Gli strumenti di informazione territoriale*
5. *I sistemi informatici a supporto delle operazioni censuarie*
6. *La valutazione della qualità*

Il primo volume *Le norme, l'organizzazione e la progettazione finanziaria* contiene le norme, sia internazionali che nazionali, sulla base delle quali si è progettato e realizzato il Censimento. Vengono illustrati e descritti nei loro aspetti salienti il Piano Generale di Censimento, il quadro finanziario in termini di progettazione e costi, l'organizzazione della rete di rilevazione, gli interventi di formazione e gli strumenti di comunicazione operativa adottati, i processi di gestione dei servizi in appalto, ed infine le strategie di comunicazione con i cittadini.

Il secondo volume *I metodi campionari e le tecniche di rilevazione* partendo da una trattazione generale della strategia di rilevazione assistita da liste amministrative, descrive nel dettaglio il processo di preparazione delle liste anagrafiche di base e delle liste ausiliarie per il recupero della sotto-copertura anagrafica. Vengono illustrati il disegno di campionamento per la selezione delle famiglie che hanno ricevuto il questionario in forma ridotta, gli aspetti salienti delle tecniche di rilevazione adottate e i processi di calcolo dei pesi di riporto all'universo per le variabili campionarie e di stima degli errori.

Il terzo volume *I contenuti informativi della rilevazione, la validazione e diffusione dei dati* descrive i contenuti informativi acquisiti tramite i questionari e le unità che sono state oggetto della rilevazione, i processi di controllo, correzione e validazione che hanno portato alla produzione degli aggregati di diffusione, i processi messi in atto per la pubblicazione dei primi risultati, dei dati di popolazione legale e sua struttura demografica e dei dati socio-economici, secondo il piano di diffusione nazionale e quello del Regolamento europeo.

¹ <http://www.istat.it/it/archivio/174654>

Il quarto volume *Gli strumenti di informazione territoriale* descrive l'insieme di informazioni territoriali prodotte prima, durante e dopo le operazioni censuarie e finalizzate sia all'organizzazione delle operazioni sul campo che alla produzione dell'informazione resa al paese. Vengono illustrati il processo di aggiornamento delle basi territoriali, i metodi di definizione delle aree di censimento per la strategia di campionamento, la preparazione degli archivi di numeri civici utilizzati a supporto delle operazioni censuarie, la Rilevazione dei Numeri Civici, che ha portato alla creazione di un archivio di indirizzi ed edifici nelle città maggiori e il censimento degli edifici e delle abitazioni.

Il quinto volume *I sistemi informatici a supporto delle operazioni censuarie* descrive l'infrastruttura tecnico-informatica a supporto della raccolta dei dati e del monitoraggio delle operazioni sul campo. Vengono descritte le applicazioni web attraverso le quali i comuni hanno potuto trasmettere all'Istat le liste anagrafiche e quelle per effettuare la Rilevazione dei Numeri Civici, il "sistema integrato" di acquisizione dei dati, gestione della rilevazione e repository della documentazione, i sistemi per l'acquisizione e la verifica dei dati provenienti dalla lettura ottica, il sistema per la gestione della validazione finale dei dati, il sistema di rendicontazione delle spese censuarie e i sistemi di diffusione dei risultati.

Il sesto volume *La valutazione della qualità* descrive la Post Enumeration Survey (PES) ossia la rilevazione campionaria areale volta a stimare gli indicatori di qualità del censimento richiesti dal regolamento europeo. La rilevazione post censuaria, infatti, ha avuto il principale obiettivo di stimare il numero di individui abitualmente dimoranti nel periodo di riferimento, il tasso di sotto-copertura e il tasso di sovra-copertura del Censimento. Il volume descrive gli aspetti organizzativi, metodologici e i risultati della rilevazione campionaria.

Il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni

A cura di Andrea Mancini

Per la prima volta, nel 2011, tutti gli stati membri dell'Unione europea hanno condotto il censimento della popolazione seguendo le regole comuni stabilite da un nuovo specifico Regolamento del Consiglio e del Parlamento². Questo faceva proprie le nuove Raccomandazioni della Conferenza degli statistici europei (Ces)³, ma introduceva anche vincoli cogenti nei tempi di esecuzione, di riferimento dei dati e di trasmissione dei risultati. Ulteriori norme comuni venivano stabilite dai regolamenti di attuazione, emanati dalla Commissione europea⁴, soprattutto in materia di maggior dettaglio delle classificazioni, definizioni e nomenclature che i paesi membri erano chiamati a rispettare.

Destinato a svolgersi in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni è stato progettato dall'Istat con il supporto di un Comitato consultivo⁵ costituito da Luigi Biggeri, allora Presidente dell'Istat, e composto da rappresentanti dei Ministeri interessati, del Cisis-Regioni, dell'Upi, dell'Anci, dell'Usci e dell'Anpci, delle associazioni professionali degli ufficiali di anagrafe (Anusca e DeA), da esperti nominati dal Presidente dell'Istat, oltre che da molti colleghi delle varie direzioni dell'Istituto. Il censimento è stato progettato in modo da rispettare le regole stabilite dai Regolamenti dell'Unione e in particolare di riuscire a diffondere i risultati con maggiore tempestività delle precedenti tornate e comunque entro i prescritti ventisette mesi dalla fine del 2011, ma anche di ottenere elevati standard di qualità dei dati, di mantenere la confrontabilità dei dati rispetto alle precedenti edizioni censuarie, di contenere al massimo i costi di produzione e il fastidio statistico delle famiglie.

Per cogliere questi obiettivi, parzialmente contrastanti, l'Istat ha deciso di effettuare il 15° Censimento introducendo numerose e rilevanti innovazioni nei metodi, nelle tecniche e nell'organizzazione della rilevazione. Le novità sono descritte nei vari fascicoli che compongono gli "Atti del censimento", che, come tradizione dell'Istituto, intendono garantire la memoria storica della rilevazione insieme alle informazioni che ne rappresentano il prodotto.

Sotto il profilo metodologico, il censimento del 2011 ha conservato l'enumerazione completa e simultanea mediante rilevazione di campo, ma ha utilizzato, per la prima volta in Italia, una lista di partenza delle unità di rilevazione personalizzata in base ai dati nominativi delle Liste anagrafiche comunali (Lac) di tutti i comuni italiani, riferite al 31 dicembre 2010 e acquisite mediante apposita applicazione elettronica gestita sul web. Dunque si è trattato di una rilevazione attuata sul campo, ma largamente supportata fin dall'inizio dall'uso di dati amministrativi. Ciò ha consentito di introdurre due ulteriori innovazioni di rilievo, costituite dalla spedizione postale di circa 25 milioni di plichi contenenti i questionari di famiglia, indirizzati all'intestatario del foglio di famiglia sulla base

² Regolamento (Ce) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni.

³ Conference of European statisticians, recommendations for the 2010 Censuses of population and housing.

⁴ Commission regulation (Ec) n. 1201/2009 of 30 November 2009 implementing Regulation (Ec) n. 763/2008 of the European Parliament and of the Council on population and housing censuses as regards the technical specifications of the topics and of their breakdowns; Commission regulation (Eu) n. 519/2010 of 16 June 2010 adopting the programme of the statistical data and of the metadata for population and housing censuses provided for by Regulation (Ec) n. 763/2008 of the European Parliament and of the Council; Commission regulation (Eu) n. 1151/2010 of 8 December 2010 implementing Regulation (Ec) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council on population and housing censuses, as regards the modalities and structure of the quality reports and the technical format for data transmission.

⁵ Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni di cui alla Deliberazione del Presidente dell'Istat n. 673/PER del 6 giugno 2007.

dei dati anagrafici, nonché dalla predisposizione di un complesso Sistema di gestione della rilevazione (Sgr) completamente elettronico, in grado di controllare in tempo reale l'andamento della rilevazione su tutto il territorio nazionale con riferimento a ciascuna singola unità di rilevazione e a ciascun singolo operatore di censimento. Questo sistema, completamente sviluppato in Istat, ha comportato ulteriori opportunità di innovazione sul piano della tecnica di rilevazione, che infatti è divenuta "multicanale", dando la possibilità a ciascuna famiglia di compilare il questionario in forma elettronica⁶ o cartacea⁷. In questo modo, rispetto al censimento del 2001, il numero dei rilevatori è diminuito di circa il 40 per cento, essendo il loro compito limitato al recupero dei questionari delle famiglie non ancora rispondenti, alla ricerca di persone e famiglie non ancora iscritte nell'anagrafe del comune alla data di riferimento del censimento (8 ottobre 2011) e alla enumerazione delle abitazioni non occupate. I risultati sono stati positivi sotto i profili della tempestività, della qualità dei dati raccolti e del risparmio di spesa, in conseguenza di tassi di risposta del 22,6 per cento via uffici postali, del 31,7 per cento presso i centri comunali di raccolta, del 12,3 per cento attraverso i rilevatori e del 33,4 per cento via web. Circa 8,5 milioni di questionari sono stati raccolti attraverso l'applicazione on line. La cifra assoluta di questionari compilati on line in Italia è la seconda più alta a livello mondiale nella tornata censuaria 2010. Nei primi due mesi di operazioni il carico medio su Sgr è stato di circa 115 questionari completati al minuto, con un picco di 500 nei periodi di massimo carico.

Inoltre, Sgr ha consentito a ciascun Ufficio comunale di censimento di effettuare le operazioni di confronto tra censimento e anagrafe in modo del tutto simultaneo alla rilevazione in atto. Ciò ha prodotto tre rilevanti risultati innovativi. In primo luogo, ha dato modo all'Istat di conoscere in tempo reale i risultati del confronto a livello di singolo nominativo nel rispetto della privacy, grazie al fatto che i risultati nominativi del confronto individuale effettuato dall'Ufficio comunale di censimento venivano memorizzati all'interno di Sgr stesso. In secondo luogo, ha consentito all'Istat di usare i risultati del confronto per determinare con grande tempestività i dati definitivi di popolazione legale, distinti per sesso, anno di nascita e cittadinanza (italiana e straniera). Il 18 ottobre 2012, a circa un anno dalla data di riferimento del censimento e a cinque mesi dalla fine della rilevazione, Enrico Giovannini, allora Presidente dell'Istat, ha potuto inviare al governo questi dati per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta poi il 18 dicembre 2012, contemporaneamente alla diffusione sul sito dell'Istituto delle prime tavole di dati definitivi. In terzo luogo, ha permesso di fornire tempestivamente ai servizi demografici di ciascun comune le liste nominative degli irreperibili al censimento e dei censiti non iscritti in anagrafe per la verifica post censuaria dei registri locali di popolazione, così come prescritto dal regolamento anagrafico nazionale.

Di nuovo sotto il profilo del metodo statistico, il censimento del 2011 si è anche caratterizzato per l'uso di campioni di famiglie residenti in aree di censimento urbane alle quali somministrare un questionario in forma breve (35 quesiti in luogo degli 84 contenuti nel questionario in forma lunga). Dunque, una parte non marginale dei risultanti dati è costituita da stime statistiche che, tuttavia, hanno rispettato errori campionari molto contenuti⁸. Anche questa novità è stata resa possibile dall'uso iniziale delle Lac e da Sgr. contribuendo al contenimento dei costi e del fastidio statistico di circa otto milioni di famiglie, alle quali è pervenuto il questionario in forma breve.

Molte delle innovazioni brevemente ricordate sono state oggetto di sperimentazioni, anche ripetute, condotte tra il 2008 e il 2010 dall'Istat in comune con le amministrazioni locali che avrebbero poi agito come organi di censimento e segnatamente con gli uffici di statistica e i servizi

⁶ Con restituzione via web e rilascio automatico della ricevuta.

⁷ Con restituzione ad uno qualsiasi degli uffici postali sparsi sul territorio oppure ad uno dei centri comunali di raccolta predisposti da ciascun Ufficio Comunale di Censimento.

⁸ Dell'entità degli errori si parla diffusamente nel volume 2.

demografici dei comuni. Di esse non si dà conto nei fascicoli degli atti del censimento, ma un'ampia documentazione è comunque pubblicata sul sito dell'Istituto⁹, in particolare con riferimento alla rilevazione pilota, che si è svolta alla fine del 2009 coinvolgendo un campione di 78 mila famiglie di 31 comuni, e all'acquisizione sperimentale delle liste anagrafiche, che si è tenuta nel 2010 in 1.855 comuni. Di fatto queste sperimentazioni, insieme con le attività del progetto di informazione e formazione ai comuni sulle innovazioni censuarie¹⁰, hanno svolto un ruolo assai rilevante nel preparare la rete di rilevazione degli organi territoriali di censimento ben prima dell'inizio delle operazioni e in un clima di diffusa cooperazione e condivisione con le strutture centrali del Sistema statistico nazionale che sicuramente ha poi favorito l'efficacia della rilevazione e la capacità di affrontare e gestire le emergenze in corso d'opera.

Peraltro le innovazioni introdotte con il 15° Censimento sono state rese possibili anche dalla tempestiva rideterminazione delle basi territoriali o, più propriamente, dal complesso degli adempimenti precensuari in materia ecografica, di onomastica stradale e numerazione civica previsti dalla legge anagrafica (L. 24 dicembre 1954, n. 1228) e dal suo regolamento di attuazione (D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223). Nel caso del censimento del 2011 questi adempimenti hanno assunto un precipuo valore propedeutico alle progettate innovazioni di metodo e tecniche della rilevazione, poiché alla rideterminazione delle basi territoriali è stata per la prima volta affiancata nei centri abitati dei comuni con più di 20 mila abitanti una rilevazione esaustiva dei numeri civici con l'obiettivo di verificare territorialmente la presenza di numeri civici, edifici e relative unità abitative e di riconciliare su mappa le relative informazioni. Nel fascicolo 4 degli Atti sono documentate le attività di rideterminazione delle basi territoriali, di rilevazione dei numeri civici e di loro georiferimento alle sezioni di censimento, queste due ultime anche con riferimento alle operazioni avvenute durante il censimento in tutti i comuni con meno di 20 mila abitanti. Di fatto si è trattato di un investimento pubblico in una infrastruttura informativa nazionale che, anche grazie all'intensa collaborazione con l'Agenzia del territorio poi confluita nell'Agenzia delle entrate, ha consentito all'Istat di realizzare, come ricaduta del censimento e con effetti duraturi nel tempo, l'Archivio nazionale di numeri civici e strade urbane.

Condurre un censimento basato su tecniche di distribuzione postale, con scelta autonoma dei rispondenti in merito alla modalità di restituzione del questionario e con necessità di gestire servizi on line 24 ore su 24 per un periodo di tempo non breve, ha comportato la necessità di predisporre un'organizzazione più articolata rispetto a quella adottata nelle precedenti tornate censuarie. Anche nel 2011 l'organizzazione si è fondata sui due tradizionali pilastri della rete territoriale di rilevazione da un lato e dei servizi censuari in appalto dall'altro lato, ma le interconnessioni tra i due pilastri sono state di necessità assai più delicate e complesse. La rete territoriale ha continuato a essere incentrata sugli Uffici Comunali di Censimento, ma questi hanno dovuto rafforzare tutte le funzioni di back office, cioè quelle deputate a usare le numerose funzionalità di Sgr e a effettuare il confronto tra censimento e anagrafe in tempo reale, in cambio di un significativo contenimento delle funzioni tradizionali dei rilevatori. Per contro i servizi censuari in appalto hanno assunto dimensioni e complessità assai superiori a quelle delle volte precedenti. Ciò ha comportato uno sforzo assai rilevante da parte dell'amministrazione dell'Istat e segnatamente del Servizio per il coordinamento del supporto amministrativo ai censimenti (Sac), appositamente creato per specificare le caratteristiche dei servizi in appalto e per controllare la corretta esecuzione di tutti i contratti stipulati con società esterne a seguito di gare pubbliche. I principali hanno riguardato il servizio di web hosting per la restituzione via internet dei questionari compilati e per la gestione di

⁹ <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011>

¹⁰ Progetto INFO/FORCENS http://www.istat.it/it/files/2011/04/doc_1_2010.pdf

Sgr, il servizio di distribuzione postale alle famiglie iscritte in Lac dei plichi contenenti i questionari censuari e di loro raccolta presso gli uffici postali una volta compilati, il servizio di stampa dei questionari e di registrazione in lettura ottica e tradizionale e di gestione delle immagini, il servizio di sportello telefonico per i rispondenti e per gli organi di censimento della rete territoriale. I fascicoli 2 e 5 degli Atti danno conto delle caratteristiche organizzative di questi servizi e delle numerose interconnessioni operative tra ciascuno di essi e con le altre funzioni svolte direttamente dall'Istat o affidate agli organi della rete territoriale nelle varie fasi di conduzione del censimento. Si vuole qui sottolineare come i risultati ottenuti dal censimento siano largamente dipesi dall'efficacia dell'azione svolta dalla direzione amministrativa dell'Istat e dal Servizio Sac.

Il fascicolo 6 degli Atti illustra in dettaglio i metodi, le tecniche e l'organizzazione della rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del Censimento (Pes), condotta da un gruppo di lavoro del tutto autonomo dal Dipartimento dell'Istat responsabile del Censimento. I risultati testimoniano della qualità dei risultati ottenuti dal censimento, con un tasso di sottocopertura a livello nazionale pari all'1,45 per cento della popolazione censita e un tasso di sovracopertura pari allo 0,38 per cento. Per la popolazione di cittadinanza italiana il primo tasso si riduce allo 0,66 per cento, mentre sale all'11,23 per cento per la popolazione straniera a ulteriore conferma della difficoltà di enumerare questo segmento di popolazione residente anche a causa della sua maggiore mobilità sul territorio. Peraltro le innovazioni di metodo, tecnica e organizzazione hanno consentito di soddisfare gli obiettivi di maggiore tempestività richiesti dal Regolamento europeo e stabiliti dal Piano generale di censimento. Le operazioni di censimento sul campo si sono concluse a febbraio del 2012 in tutti i comuni, ad eccezione dei nove ai quali l'Istat aveva concesso la possibilità di registrare in proprio i questionari compilati in forma cartacea. Entro aprile 2012 si sono concluse le operazioni di confronto tra dati censuari e dati delle anagrafi. Entro ottobre 2012 erano pronti i dati definitivi della struttura demografica della popolazione residente per singolo comune, sesso, anno di nascita e cittadinanza (italiana e straniera), poi pubblicati il 18 dicembre 2012 nel Dpcm relativo alla popolazione cosiddetta legale e diffusi in pari data sul sito dell'Istat. La trasmissione ad Eurostat di tutti gli ipercubi di dati per il Census Hub creato da Eurostat è stata completata entro la scadenza regolamentare della fine di marzo 2014, con aggiornamento di alcune celle a settembre dello stesso anno, come consentito dal Regolamento della Commissione. È probabile che il 15° Censimento sia stato di transizione tra quelli precedenti, condotti secondo il metodo tradizionale dell'enumerazione mediante rilevazione generale sul campo, e quelli futuri, conducibili sulla base di sistemi di microdati integrati desunti da una pluralità di fonti amministrative. Nel 2011 l'uso delle Liste anagrafiche comunali ha segnato una tappa decisiva per realizzare un registro statistico della popolazione residente, così come la sistematica acquisizione di dati sui numeri civici ha consentito di impiantare un archivio generalizzato tramite il quale georeferenziare qualsiasi informazione di fonte amministrativa o statistica dotata di indirizzo. Nel futuro sarà dunque possibile fondare il censimento italiano sull'uso dei dati amministrativi, così come accade già da tempo in altri paesi europei. La rilevazione sul campo potrà allora assumere un disegno campionario funzionale da un lato alla correzione degli errori di copertura delle fonti anagrafiche e dall'altro all'acquisizione delle variabili censuarie non disponibili nelle fonti amministrative. Grazie alla conseguente riduzione dei costi, sarà anche possibile aumentare la frequenza dell'offerta informativa statistica di dati riferiti a livelli territoriali locali e aggiornare annualmente le informazioni censuarie finora prodotte una volta ogni decennio. Questo è l'obiettivo di lungo periodo che ha influenzato le scelte dell'Istat in materia di metodi e tecniche per il censimento del 2011.

Introduzione¹¹

I censimenti storicamente rappresentano l'occasione per introdurre innovazioni tecnologiche nell'ambito delle amministrazioni pubbliche che operano in qualità di organi censuari. Come esempi tra i più significativi possono essere citati il Progetto Census 2000, che nella edizione censuaria del 2000-2001 ha permesso di realizzare le basi territoriali di tutti i comuni italiani secondo tecnologie di Geographic information system (Gis) e del Progetto Asia (Archivio statistico delle imprese attive), che è stato realizzato in modo sperimentale grazie al censimento intermedio dell'industria e dei servizi del 1996.

Più recentemente la realizzazione di Aree di censimento (Ace)¹², all'interno dei centri abitati nei comuni con almeno 20mila abitanti, rimane una zonizzazione valida come dominio informativo statistico da utilizzare per georiferire al territorio anche altre informazioni da fonti amministrative. La realizzazione in forma elettronica dell'archivio comunale di numeri civici geocodificati alla sezione di censimento è stata un'altra innovazione di prodotto rimasto disponibile per i comuni come proprio patrimonio informativo, facilmente aggiornabile con tecnologie informatiche avanzate e che, all'interno dell'Istituto, ancora oggi rappresenta argomento in continua evoluzione e innovazione. L'introduzione di metodi campionari (Crescenzi F. *et al.*, 2009) per la stima al censimento di variabili socio-economiche relative agli individui, ha consentito ai comuni di maggiore dimensione di impostare negli anni successivi al periodo censuario altre rilevazioni campionarie locali in totale autonomia.

La progettazione del censimento del 2011 è iniziata nel 2006 con l'analisi critica dell'organizzazione del censimento del 2001 (Di Carlo A. *et al.*, 2007, Bernsten E. *et al.*, 2008), lo studio dei censimenti condotti in altri Paesi europei e internazionali (Abbatini D. *et al.*, 2007) e l'analisi delle nuove direttive internazionali ed europee definite da regolamenti.

Già dal censimento del 2001 erano emerse alcune difficoltà nella conduzione di un censimento tradizionale dovute ai profondi cambiamenti nella struttura e nello stile di vita della popolazione. La maggiore mobilità degli individui sul territorio così come i ritmi lavorativi rendono difficile il loro reperimento sul territorio stesso. A questo si aggiungono il sentimento di insofferenza verso le rilevazioni statistiche nonché l'aumentata consapevolezza della privacy e dell'insicurezza.

Da un punto di vista più strettamente organizzativo le criticità individuate hanno riguardato l'elevato numero di soggetti intermedi coinvolti ciascuno con la sua organizzazione interna, con forti differenze per dimensione demografica, competenti su territori di diversa tipologia (regioni, province, comuni) e con significativi divari nella densità e nella struttura della popolazione da censire.

Tutto ciò ha comportato una sovrapposizione nei compiti e nelle funzioni ad essi assegnate, che ha generato un incremento degli oneri a loro carico e un conseguente svantaggio in termini di efficacia ed efficienza nel funzionamento della rete territoriale preposta alla conduzione del censimento.

In particolare, i comuni, tradizionali amministrazioni impegnate nelle operazioni censuarie, hanno avuto la necessità di coordinare, organizzare e mantenere un consistente numero di coordinatori e rilevatori con forti difficoltà nel reperimento di personale di adeguata professionalità unito ad un elevato tasso di turn over. Anche la gestione delle operazioni di consegna e ritiro dei questionari sul territorio ha rappresentato una criticità nei censimenti passati, principalmente dovuta alla struttura della popolazione e alle abitudini di vita. Infine, il notevole sforzo economico concentrato

¹¹ L'Introduzione è a cura di Maria Picci.

¹² Fascicolo 4: Gli strumenti di informazione territoriale.

nel tempo è emerso nell'analisi come una criticità da considerare nella progettazione del nuovo censimento.

La rilevazione censuaria del 2011 ha dovuto tener conto di tutti i fattori critici che potevano minare le scadenze dettate dal Regolamento europeo (Dardanelli S. *et al.*, 2009) che ha stabilito come data ultima di consegna dei dati a Eurostat il 1 aprile 2014.

Le innovazioni messe in campo per il superamento delle criticità possono riassumersi nei seguenti punti:

- ▶ razionalizzazione delle risorse finanziarie;
- ▶ utilizzo di liste precensuarie e censimento assistito da lista (Liste anagrafiche comunali - Lac);
- ▶ differenziazione dei questionari di rilevazione (forma lunga e forma breve su base campionaria);
- ▶ nuove modalità di distribuzione e raccolta dei questionari mail out postale e mail back multicanale (postale, web, centri di raccolta, da rilevatore);
- ▶ uso di archivi di indirizzi come strumenti di supporto e controllo della rilevazione;
- ▶ uso di strumenti informatici per facilitare e monitorare le operazioni sul territorio (Sistema di gestione della rilevazione - Sgr);
- ▶ rete di rilevazione flessibile, fortemente specializzata e sostanziale inversione del rapporto tra lavoro sul campo (front office) e lavoro d'ufficio (back office).

La più importante innovazione del 15° Censimento generale della popolazione è costituita dall'uso delle liste anagrafiche per l'individuazione delle unità di rilevazione. Il passaggio dal censimento convenzionale al censimento assistito da lista ha condotto all'adozione di nuove tecniche di rilevazione e, più precisamente, l'invio postale (*mail out*) dei questionari affiancato da diverse possibili tecniche di restituzione dei dati (restituzione postale, compilazione via web, consegna presso centri comunali di raccolta) insieme all'uso di nuovi strumenti territoriali.

In particolare, gli archivi comunali di numeri civici geocodificati alla sezione di censimento hanno sostituito i tradizionali itinerari di sezione (nuovo modello Istat CP.5) consentendo di migliorare l'accuratezza della rilevazione.

In occasione del censimento del 2001 la dimensione demografica comunale si è rivelata uno dei principali fattori di rischio per la tempestività e la qualità della rilevazione (Fortini M. *et al.*, 2007).

La nuova strategia censuaria è stata quindi pensata come modulare, nel senso dell'adozione di metodi e tecniche in parte differenziati per classe di ampiezza demografica del Comune.

Questo primo fascicolo della raccolta dedicata al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni ripercorre in chiave organizzativa il lavoro di analisi e previsione svolto prima dell'effettivo inizio della rilevazione riportando al contempo, quando possibile, alcuni risultati salienti delle attività descritte.

Le analisi hanno riguardato gli aspetti normativi internazionali e nazionali seguiti dall'applicazione di dette norme alle operazioni censuarie (capitoli 1. e 2.). Lo studio della previsione e gestione finanziaria dei censimenti precedenti ha condotto alla formulazione delle stime di costo del censimento del 2011 nelle quali si è tenuto conto anche delle innovazioni metodologiche e tecnologiche introdotte (capitolo 3.).

I capitoli 4. e 5. sono dedicati agli aspetti più strettamente organizzativi. Il primo, descrive la struttura della rete di rilevazione, le funzioni e i compiti assegnati agli organi censuari designati, il secondo descrive la complessa attività svolta per l'acquisizione in *outsourcing* dei più importanti servizi. Infine, il capitolo 6. delinea gli obiettivi e le attività e di pubbliche relazioni messe in campo per "Comunicare il censimento".

Maggiori dettagli di molti degli argomenti trattati nel primo fascicolo sono meglio descritti e analizzati negli altri volumi della collana dedicata al Censimento del 2011.

CAPITOLO 1

Il quadro normativo di riferimento¹³

1.1 Normativa internazionale

Gli approcci nella conduzione del censimento della popolazione nell'area europea e internazionale si sono evoluti nel tempo. L'evoluzione è tracciata dalle strategie adottate dai diversi Paesi (Abbatini D. *et al.* 2007) ed è stata guidata dalla necessità di garantire la comparabilità dei dati censuari prodotti nei diversi Paesi e armonizzare i concetti utilizzati.

Nell'Unione Europea i Censimenti della popolazione e delle abitazioni del 2001 sono stati regolamentati da un Gentlemen's Agreement, sottoscritto da tutti i Paesi membri nel 1997. L'attività svolta all'interno di una task force, costituita presso Eurostat (Statistical office of european communities), e dai *working groups* on demography and population and housing censuses, ha consentito la predisposizione delle "Recommendations for the 2000 censuses of populations and housing in the ECE region"¹⁴. Le raccomandazioni hanno costituito le linee guida per l'effettuazione dei Censimenti, la diffusione dei dati (Ferruzza A. *et al.* 2007) e la base per la determinazione dei contenuti informativi.

L'accordo del 1997 prevedeva che i Censimenti si svolgessero in un periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 maggio 2001 e che i dati fossero trasmessi a Eurostat entro il 30 giugno 2003. In realtà in Europa la tornata censuaria del 2000 è stata condotta tra marzo 1999 e maggio 2002, spostando di fatto la consegna dei dati a Eurostat fino al 2005. Inoltre, molti Paesi non si sono attenuti alle Raccomandazioni Unece (*United nations economic commission for europe*)¹⁵ che a partire dai censimenti del 2000 hanno posto l'attenzione sui contenuti informativi individuando i *core topics*, informazioni considerate di interesse e valore fondamentale, che ogni Paese aveva l'obbligo di rilevare e delle informazioni *non-core topics* che i Paesi potevano "decidere" se rilevare o meno in base alle esigenze nazionali. Oltre ai *core topics* le Raccomandazioni Unece hanno fornito le indicazioni metodologiche relative alle unità di rilevazione e hanno introdotto i primi cenni sull'uso degli archivi amministrativi per integrare o sostituire la rilevazione sul campo tramite questionario.

Le Raccomandazioni sono state formalmente adottate nel 2006 e successivamente aggiornate (Unece 2010) con la partecipazione, oltre che dei Paesi europei, anche di Australia, Canada, Stati Uniti e Nuova Zelanda.

¹³ I paragrafi sono a cura di: 1.1 Normativa internazionale e 1.2 Normativa nazionale: Maria Picci; 1.2.1 Tutela delle minoranze linguistiche: Tiziana Tamburrano; 1.2.2 Tutela della riservatezza, 1.2.3 Fase preliminare: stesura del Regolamento, predisposizione del questionario e della Lettera informativa ai rispondenti: Patrizia Grossi; 1.2.4 Fase di costituzione e di organizzazione degli Uffici di censimento: Patrizia Grossi; 1.2.5 Fase operativa di trattamento dei dati: Patrizia Grossi; 1.2.6 Fase di comunicazione e diffusione dei risultati: Patrizia Grossi; 1.3.1 Quadro normativo e regolamentare: Fabio Falcone; 1.3.2 Accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici: Claudia Naccarato; 1.3.3 Notifica della contestazione alle unità non rispondenti: Leuca Evangelista; 1.3.4 Conclusione del procedimento sanzionatorio: Luca Crispino.

¹⁴ United Nations economic Commission for Europe and statistical Office of the European Communities: Recommendations for the 2000 Censuses of populations and hosing in the ECE region, Statistical standards and Studies N° 49, United Nations Publications.

¹⁵ United Nations Economic Commission for Europe "Conference of European Statisticians - Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing", prepared in cooperation with the Statistical office of european communities (Eurostat).

Alla luce di quanto accaduto per i censimenti del 2000, la Commissione europea decide di emanare per il 2011 un *Framework regulation*¹⁶, ovvero un Regolamento quadro che definisce la cornice legislativa di base e le regole fondamentali a cui tutti i Paesi membri si sono attenuti per lo svolgimento della tornata censuaria del 2010-2011. Il Regolamento quadro incorpora l'approccio *output oriented* delle Raccomandazioni Unece 2010, garantendo l'uniformità dell'output delle rilevazioni censuarie indipendentemente dalle tecniche e dai metodi utilizzati. Nel febbraio del 2008 il Regolamento è stato adottato a maggioranza dal Parlamento Europeo.

La definizione del Regolamento ha consentito di garantire la conformità con le Raccomandazioni internazionali, armonizzare i contenuti, sincronizzare i tempi ed elevare la qualità dei dati prodotti lasciando margine decisionale agli Stati membri nella scelta del metodo di raccolta (*data source*) all'interno di un insieme di metodi ammessi, nel rispetto degli standard di qualità richiesti.

Il Regolamento (CE) n.763 del 2008 fornisce agli Stati membri le principali definizioni (dimora abituale, abitazione e edificio), i tempi di riferimento dei dati e della loro trasmissione a Eurostat, gli standard di qualità delle informazioni nonché le regole per la protezione dei dati.

Al Regolamento del 2008 seguono nel 2009 il Regolamento (CE) n. 1201 di attuazione del Regolamento n. 763 che contiene le specifiche tecniche per le variabili dei censimenti e le classificazioni, necessarie ai fini dell'applicazione del Regolamento (CE) n. 763 e il Regolamento (CE) n. 519 del 2010¹⁷ della Commissione, che detta le modalità di diffusione dei dati (tutti gli approfondimenti in Dardanelli S. *et al* 2009).

1.2 Normativa nazionale

Il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011 è stato indetto e finanziato dall'art. 50 del D.L. 78/2010 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 125 del 31 maggio 2010), contenente "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni nella Legge 30 luglio 2010 n. 122, di cui al Regolamento (CE) 763/08 del Parlamento Europeo e del Consiglio (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 176 del 30 luglio 2010).

La Legge di indizione e finanziamento dei Censimenti 2011 affida inoltre all'Istat l'organizzazione delle operazioni di ciascun censimento attraverso il Piano generale di censimento e apposite circolari.

Rispetto alle precedenti leggi di indizione e finanziamento dei censimenti, la Legge 122/2010 indice tutti i censimenti, economici e demografico (art. 1), riporta lo stanziamento complessivo per il finanziamento dei costi di esecuzione, distribuito tra gli esercizi finanziari 2009-2011 (art. 2), nonché la suddivisione dello stesso tra l'Istat e gli enti esterni che partecipano alle operazioni censuarie.

La stessa Legge stabilisce inoltre che per gli enti territoriali individuati nel Piano generale di censimento (Pgc) come affidatari di fasi delle rilevazioni censuarie:

- ▶ le spese derivanti dalla progettazione ed esecuzione dei Censimenti sono escluse dal Patto di stabilità interno nei limiti delle risorse finanziarie trasferite dall'Istat;
- ▶ è possibile avvalersi delle forme contrattuali flessibili, compresi i contratti di somministrazione di lavoro, nell'ambito e nei limiti delle risorse trasferite dall'Istat e comunque non oltre il 2013, salvo previa comunicazione dell'avvenuto reclutamento al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Le norme appena citate hanno avuto valore anche per l'Istat.

¹⁶ Il Regolamento, approvato il 9 luglio 2008, è entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, avvenuta il 13 agosto 2008.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 519 del 16 giugno 2010.

Oltre alla Legge di indizione e finanziamento, necessaria e appositamente emanata a ogni tornata censuaria, il Censimento generale della popolazione fa riferimento anche a leggi dello Stato con validità più ampia.

In particolare il censimento è normato dal Regolamento anagrafico (D.P.R. 223/1989) che definisce i concetti di popolazione residente¹⁸ (art. 3), famiglia anagrafica (art. 4) e convivenza anagrafica (art. 5). Il Regolamento anagrafico disciplina inoltre il procedimento di iscrizione e cancellazione anagrafica a seguito delle risultanze delle operazioni del Censimento generale della popolazione. Il D.Lgs. 6 settembre 1989 n. 322 e successive modifiche e integrazioni “Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica” che disciplina il trattamento dei dati personali (art. 6-bis), l’obbligo di fornire i dati statistici (art. 7), il segreto d’ufficio degli addetti agli uffici di statistica (art. 8), le disposizioni per la tutela del segreto statistico (art. 9) e il Programma statistico nazionale - Psn - (art. 13).

Il D.Lgs 30 giugno 2003 n. 196 e successive modifiche e integrazioni “Codice in materia di protezione dei dati personali” (noto anche come Codice della privacy) norma le definizioni (art. 4), il trattamento dei dati sensibili (art. 4) e il trattamento dei dati per fini statistici o scientifici (artt. 104-110), quest’ultimo ribadito nell’allegato 3 - Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell’ambito del Sistema statistico nazionale (Sistan).

1.2.1 Tutela delle minoranze linguistiche

La Costituzione dello Stato italiano statuisce la tutela delle minoranze linguistiche e riconosce loro il diritto di usare la propria lingua nei rapporti sociali e amministrativi. In particolare, la Legge 15 dicembre 1999 n. 482 “Norme a tutela delle minoranze linguistiche storiche” e il relativo regolamento approvato con D.P.R. 2 maggio 2001 n. 345 tutelano la lingua e la cultura di gruppi linguistici presenti nel nostro Paese.

Il D.P.R. 26 luglio 1976 n. 752 per la Provincia autonoma di Bolzano e il D.Lgs. 16 dicembre 1993 n. 592 per la Provincia autonoma di Trento, dispongono che in concomitanza con il Censimento della popolazione vengano acquisite informazioni sulla consistenza e la dislocazione territoriale dei relativi gruppi linguistici.

Il D.P.R. 26 luglio 1976 n. 752 “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano/Bozen e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego” e successive modifiche e integrazioni apportate da ultimo con il D.Lgs 23 maggio 2005, n. 99, disciplina due diverse modalità a cui il singolo cittadino può attenersi per dichiarare l’appartenenza ai gruppi linguistici riconosciuti della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen. La modalità di dichiarazione che interessa il censimento è quella che deve essere obbligatoriamente resa in forma anonima.

Il D.P.R. 574/1988 stabilisce che nei rapporti fra la pubblica amministrazione ed i cittadini sul territorio della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen ogni cittadino ha diritto di usare la propria lingua madre. In particolare l’art. 4 del citato D.P.R. prevede l’uso congiunto delle due lingue, italiana e tedesca, negli atti trasmessi alla generalità dei cittadini.

La Provincia autonoma di Trento ha inserito nel proprio ordinamento un criterio di tutela linguistica che fa riferimento a specifici territori. Il D.Lgs. 16 dicembre 1993 n. 592 “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra della Provincia di Trento” e successive modificazioni (L.P. 30 agosto 1999 n. 4), riporta con esattezza gli ambiti territoriali in cui si sono storicamente

¹⁸ Sotto il profilo giuridico, la definizione di popolazione residente di un Comune è stabilita anche dall’art. 43 del Codice civile.

insediate le comunità minoritarie (ladina, mòchena e cimbra) della Provincia. La Legge provinciale 19 giugno 2008 n. 6 “Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali” specifica che nei territori tutelati la popolazione ha il diritto di utilizzare, oralmente e per iscritto, anche nei rapporti con le pubbliche amministrazioni la propria lingua, senza essere discriminata.

Le numerose norme tuttavia, non specificano quali debbano essere le modalità di conduzione della rilevazione della consistenza delle minoranze linguistiche in relazione al Censimento della popolazione, se non per la sola contestualità. Da quanto detto ne consegue che le operazioni svolte contestualmente al censimento, con fine unico quello di rilevare la numerosità delle singole etnie, sono fortemente subordinate alle disposizioni in materia di riservatezza delle informazioni fornite.

Per quanto riguarda invece la minoranza linguistica slovena, presente in alcune zone delle province di Trieste, Gorizia e Udine, in nessuna normativa nazionale, né della Regione Friuli-Venezia Giulia, è fatto esplicito riferimento al Censimento della popolazione e delle abitazioni in termini di strumento di rilevazione della consistenza. La Legge 23 febbraio 2001, n. 38 e successive modificazioni “Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia” tuttavia sancisce il diritto dei cittadini appartenenti alla minoranza linguistica slovena di usare la propria lingua anche nei rapporti con la pubblica amministrazione. Inoltre, su richiesta dei cittadini, tutti gli atti e provvedimenti pubblici devono essere emanati sia in italiano che in sloveno. La stessa Legge limita l'applicazione delle misure di tutela ai soli territori che storicamente registrano la presenza di popolazioni di lingua slovena. I comuni interessati sono elencati nel D.P.R. 12 settembre 2007.

Anche l'Istat è tenuto a garantire i diritti degli interessati e tale obbligo deve essere coniugato con le norme sulla riservatezza in quanto i dati relativi all'origine etnica rientrano tra i dati sensibili. Su questi territori è stato quindi necessario prevedere strumenti e procedure metodologiche atte ad armonizzare, regolare e coordinare le attività relative al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni e le attività relative alle specifiche rilevazioni sopra citate.

A tal fine, l'Istat e i servizi di statistica della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e della Provincia autonoma di Trento hanno predisposto specifiche intese. Per la Regione Friuli-Venezia Giulia, nelle province di Trieste, Gorizia e Udine, l'Istat con la circolare n. 8 dell'8 settembre 2011 prot. n. 6858, ha regolamentato le attività censuarie assicurando il diritto riconosciuto all'uso della lingua slovena.

1.2.2 Tutela della riservatezza dei dati personali

A tutela e protezione dei dati e delle informazioni raccolte in occasione del Censimento, l'Istituto, in completa aderenza al dettato normativo dell'articolo 50 della Legge d'indizione n. 122 del 2010, ha dato attuazione alle disposizioni in materia di segreto statistico sui dati raccolti in occasione delle proprie rilevazioni (art. 9 del D.L. 6 settembre 1989 n.322 istitutivo del Sistema statistico nazionale) e alla normativa sulla protezione dei dati personali (Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n.196), stabilendo nel Piano generale di censimento (par. 5) le figure assegnatarie del trattamento dei dati censuari (titolare, responsabili ed incaricati), specificando per ciascuna di esse i compiti e le responsabilità.

L'Istat, infatti, essendo tenuto per legge ad assicurare il rispetto del segreto statistico sui dati raccolti nell'ambito di rilevazioni comprese nel Programma statistico nazionale, ai sensi dell'art. 9 del Decreto Legislativo 6 settembre 1989 n.322 e successive modificazioni e integrazioni, ha garantito che i dati non fossero comunicati ad alcun soggetto - pubblico o privato - estraneo al Sistema statistico nazionale, né potessero essere diffusi, se non in forma aggregata ed in modo da non poter trarre alcun riferimento relativo all'identificazione della persona e che le informazioni raccolte fossero utilizzate soltanto per scopi statistici.

Per rendere effettiva la tutela del segreto statistico e la protezione dei dati personali prevista dal Codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n.196) e

dall'allegato 3, denominato "Codice di deontologia per il trattamento di dati personali a scopi statistici in ambito Sistan", l'Istat ha approntato adeguate misure organizzative, logistiche, informatiche, metodologiche e statistiche, secondo standard, principi e regole definiti in sede nazionale, comunitaria ed internazionale in materia di trattamento dei dati personali per scopi statistici.

La portata della rilevazione censuaria e la conseguente complessità dell'impianto normativo e organizzativo hanno comportato, a partire dalla fase preparatoria dei relativi atti, la predisposizione di specifici accorgimenti diretti ad assicurare una maggiore tutela della riservatezza dei rispondenti. L'attenzione verso la tutela della riservatezza è stata posta dall'Istat in tutte le fasi in cui si è sviluppata la rilevazione censuaria, dalla fase di costituzione e di organizzazione degli Uffici di censimento alla fase operativa di trattamento dei dati fino alla fase di comunicazione e diffusione dei risultati.

1.2.3 Fase preliminare: stesura del Regolamento, predisposizione del questionario e della Lettera informativa ai rispondenti

Uno degli adempimenti preliminari allo svolgimento delle operazioni censuarie, che peraltro ha costituito un passaggio normativo obbligato ai sensi dell'art. 50 del Decreto Legge 31 maggio 2010 n.78 convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010 n.122, è consistito nella redazione del Piano generale di censimento, rispetto al quale si è prestata particolare attenzione a che le disposizioni in esso contenute fossero perfettamente coerenti con la normativa sulla riservatezza. Inoltre, di estrema importanza è stato il parere fornito dal Garante per la protezione dei dati personali espresso in data 16 febbraio 2011. Il fatto che il Garante si sia espresso in modo favorevole rispetto al Piano generale di censimento ha rappresentato una maggiore garanzia per i rispondenti circa la conformità della normativa censuaria agli adempimenti di legge di riservatezza dei dati personali.

Il Piano generale di censimento (adottato con delibera del Presidente dell'Istat n. 6/Pres. del 18.02.11) ha quindi previsto che le operazioni censuarie si svolgessero nel rispetto delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n.196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e nel Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale (allegato 3 del Decreto Legislativo 196/2003). Inoltre, sono stati richiamati gli articoli 8 e 9 del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322 in materia di segreto d'ufficio e di segreto statistico per ribadire l'obbligo di rispettare le disposizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nella rilevazione, al fine di garantire la non identificabilità degli interessati.

Altro adempimento preliminare allo svolgimento della rilevazione è costituito dalla predisposizione del questionario e della lettera informativa da inoltrare alle famiglie, al fine di renderle edotte circa il rapporto tra titolare, responsabile della rilevazione e soggetti rispondenti, e circa i diritti e gli obblighi discendenti dal trattamento dei dati censuari. Sia sul questionario che sulla lettera informativa sono state ricordate ai rispondenti le finalità della richiesta delle informazioni, la natura obbligatoria di risposta alle domande del questionario (con la facoltà di rispondere o meno alle domande riguardanti i dati sensibili n.8.1-8.4 sez. II), le modalità del trattamento dei dati, le conseguenze di un eventuale rifiuto a rispondere, l'ambito di comunicazione e di diffusione dei dati, i diritti dell'interessato, nonché il titolare e il responsabile della rilevazione.

Il Piano generale di censimento ha stabilito che tutte le informazioni e i dati oggetto del censimento possano essere raccolti esclusivamente mediante gli appositi questionari predisposti dall'Istat. Per la raccolta dei dati è stato fatto divieto di utilizzare questionari, modelli e stampati diversi da quelli predisposti dall'Istat e di abbinare alla rilevazione censuaria altre indagini che non fossero disposte dall'Istat, fatto salvo quanto previsto per le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e per la

Regione Friuli-Venezia Giulia con riferimento alla consistenza e alla dislocazione territoriale dei gruppi linguistici.

1.2.4 Fase di costituzione e di organizzazione degli Uffici di censimento

Agli Uffici di censimento, e in particolare agli Uffici comunali di censimento (Ucc)¹⁹, è stato affidato il delicato compito di svolgere la rilevazione secondo modalità e tempi disposti dal Pgc e dalle circolari dell'Istat. Gli addetti agli Uffici comunali di censimento costituiscono i nodi della rete di rilevazione più vicini alle famiglie e quindi meglio qualificati per fornire le informazioni che le riguardano. Pertanto, ai sensi del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ferma restando la titolarità della rilevazione e del trattamento dei dati personali dell'Istat, si è reso necessario procedere all'individuazione di più responsabili del trattamento dei dati personali a seconda delle operazioni di rispettiva competenza. La responsabilità è stata attribuita a livello centrale al Direttore centrale dell'Istat per i censimenti generali, mentre a livello regionale, provinciale e comunale, è stata attribuita ai responsabili degli Uffici regionali di censimento (Urc), degli Uffici provinciali di censimento (Upc), degli Uffici comunali di censimento e ai presidenti delle Commissioni tecniche regionali (Ctr). Nello svolgimento del trattamento dei dati personali rientranti nel proprio ambito di competenza, ciascun responsabile:

- ▶ assicura il rispetto dei principi di necessità, pertinenza e non eccedenza di cui agli artt. 3 e 11 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
- ▶ designa incaricati del trattamento dei dati personali, ai sensi e secondo le modalità indicate all'art. 30 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborano al trattamento, impartendo loro istruzioni scritte, dirette a garantire il buon andamento delle attività censuarie ed il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e di tutela del segreto statistico e vigilando sul loro operato;
- ▶ adotta, ai sensi degli artt. 31 e seguenti del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, le misure di sicurezza di natura tecnica, logistica ed organizzativa idonee a prevenire rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati, accessi non autorizzati e trattamenti non conformi alle finalità della raccolta;
- ▶ garantisce l'esercizio dei diritti di cui all'art. 7 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

I responsabili degli Uffici comunali di censimento assicurano, inoltre:

- ▶ che le operazioni di raccolta dei dati si svolgano nel rispetto di quanto disposto dall'art. 10 del Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale (Sistan);
- ▶ che sia resa agli interessati idonea informativa, in conformità all'art. 13 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Le specifiche indicazioni sui comportamenti e sulle misure da adottare per garantire la conformità delle operazioni censuarie alla normativa in materia di protezione dei dati personali sono state fornite dall'Istat nell'ambito delle circolari e delle istruzioni indirizzate agli organi di censimento, agli altri soggetti coinvolti nella rilevazione e in sede di formazione.

Con deliberazione n. 67/DPTS del 24 marzo 2011 il Direttore del Dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico statistico (Dpts) ha provveduto alla nomina dei Responsabili Istat territoriali (Rit). Successivamente è stata emanata la Delibera n. 74/DPTS dell'8 aprile 2011, con la quale i Rit sono stati incaricati dal Direttore centrale dell'Istat per i Censimenti generali al trattamento dei dati personali inerenti le attività previste dal Piano generale di censimento e dalle disposizioni ad esso riferite.

¹⁹ Vedi capitolo 4.

1.2.5 Fase operativa di trattamento dei dati

Con successivi atti (circolare n. 3 del 3 marzo 2011) l'Istituto ha ribadito le responsabilità degli Uffici di censimento. Essi hanno dovuto individuare e incaricare al trattamento dei dati il personale coinvolto nelle operazioni censuarie ai sensi dell'art. 30 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e adottare le misure di sicurezza di cui all'art. 31 e ss. Dello stesso, oltreché garantire l'esercizio dei diritti di cui all'art. 7 del citato decreto e assicurare il rispetto dei principi di completezza, pertinenza e non eccedenza di cui agli artt. 3 e 11 dello stesso Decreto Legislativo 196/2003. La nomina delle persone incaricate al trattamento ha riguardato tutti coloro che sono venuti in contatto, anche in modo occasionale, in ragione delle loro attività con i dati nominativi delle famiglie. La citata circolare ha sottolineato l'opportunità che nell'atto di nomina fossero date istruzioni circa il trattamento, l'utilizzo e la conservazione delle informazioni, al fine di evitare l'accesso ai dati da parte di estranei.

La tutela della riservatezza dei dati trattati ha imposto che i responsabili degli Uffici di censimento assicurassero che le operazioni di raccolta dei dati si svolgessero nel rispetto di quanto disposto dall'art. 10 del Codice di deontologia e di buona condotta e garantissero agli interessati idonea informativa, in conformità all'art. 13 del sopra citato Decreto Legislativo 196/2003.

Ulteriori raccomandazioni sono state impartite ai rilevatori per improntare la loro attività alla massima collaborazione con le persone e le famiglie. Essi erano obbligati a rendere nota la propria identità, la propria funzione e le finalità della raccolta, anche attraverso adeguata documentazione (cartellino ben visibile) ai sensi dell'art. 10 del Codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale, garantendo agli interessati idonea informativa in conformità all'art. 13 del sopra citato Decreto Legislativo 196/2003.

1.2.6 Fase di comunicazione e diffusione dei risultati

I dati censuari sono sottoposti alla disciplina ordinaria del diritto di accesso alle informazioni statistiche ufficiali, di cui all'art 10 del Decreto Legislativo 6 settembre 1989 n. 322 e a quella in materia di segreto statistico.

Le modalità di comunicazione e diffusione dei risultati del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni sono state oggetto di consultazione con il Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi dell'art.154, comma 4 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196. L'Istat, pertanto, ha predisposto il piano di diffusione dei dati con l'obiettivo di soddisfare le esigenze dei diversi segmenti di utenza restituendo loro l'informazione censuaria a livelli di dettaglio territoriale molto fini. A questo scopo l'articolo 50, comma 2, lettera c del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in Legge 122/2010, prevedeva che il Piano generale di censimento definisse le modalità di diffusione dei dati, anche con frequenza inferiore alle tre unità, con l'unica esclusione dei dati di cui all'articolo 22 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (dati sensibili²⁰).

La diffusione dei dati prodotti rappresenta una fase fondamentale di un'indagine censuaria. I dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel Programma statistico nazionale, di cui il Censimento della popolazione fa parte, sono patrimonio della collettività (D.Lgs. 322/89 art. 10.). L'enorme quantità di informazioni raccolte trova piena utilità solo se viene distribuita alla variegata platea degli utenti interessati per soddisfarne il bisogno informativo. Proprio a causa

²⁰ Per dato sensibile si intende un dato personale che, per la sua natura, richiede particolari cautele: sono dati sensibili quelli che possono rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose o di altra natura, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati o associazioni, lo stato di salute e la vita sessuale delle persone. Nella fattispecie, i dati sensibili presenti nel questionario riguardano esclusivamente lo stato di salute.

dell'eterogeneità dei potenziali fruitori, l'Istat ha deciso di diversificare le modalità di diffusione dei dati sostituendo al tradizionale rilascio dei volumi cartacei la modalità via web che presenta il vantaggio di essere interattiva e facilmente aggiornabile.

In questo modo l'Istituto nazionale di statistica si è allineato ai 15 principi di qualità del Codice italiano delle statistiche ufficiali e in particolare al principio n. 13 nel quale si specifica che le statistiche ufficiali devono essere diffuse in maniera tempestiva e con puntualità. Il rilascio dei dati si è svolto anche in forma disaggregata in deroga al principio della tutela della riservatezza per la diffusione dell'informazione statistica (D.P.R. 54/2010 art. 30.).

Inoltre, i risultati del censimento sono stati rilasciati secondo un'articolazione territoriale pienamente coerente con quella adottata negli altri censimenti generali svoltisi nel 2010-2012 (agricoltura, industria e servizi), così da offrire all'utenza una base informativa statistica integrata sui principali caratteri demografici, sociali ed economici.

Allo scopo di promuovere l'utilizzo dei dati censuari l'Istat ha comunicato, a titolo gratuito, ai comuni e alle Unioni di comuni facenti parte del Sistema statistico nazionale che avevano costituito l'Ufficio di censimento secondo quanto stabilito dal Piano generale di censimento, i dati personali, comprensivi degli elementi identificativi diretti relativi alle unità censite nel territorio di rispettiva competenza. Dati ulteriori sono stati comunicati in conformità all'art. 8 del Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica, effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale e secondo le modalità stabilite dalla direttiva 20 aprile 2004, n. 9 del Comstat (Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica). Inoltre, è stato previsto che agli enti del Sistema statistico nazionale che non avevano costituito Uffici di censimento la comunicazione dei dati censuari sarebbe stata effettuata dall'Istat ai sensi dell'art. 8 del Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica svolti nell'ambito del Sistema statistico nazionale e secondo le modalità stabilite dalla direttiva 20 aprile 2004, n. 9 del Comitato di cui all'art. 17 del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322. I dati sono stati quindi comunicati e diffusi secondo le norme vigenti. In particolare, la comunicazione dei dati elementari ai comuni che ne hanno fatto richiesta è avvenuta con dati privi di identificativi relativi alle singole unità di rilevazione per territorio di competenza. Per quanto riguarda la diffusione dei dati definitivi l'Istat ha utilizzando prevalentemente strumenti informatici (data warehouse) demandando al supporto cartaceo solo approfondimenti su argomenti tematici.

1.3 Obbligo di risposta e provvedimenti connessi alla fase dell'illecito amministrativo in materia statistica

1.3.1 Quadro normativo e regolamentare

Il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni è inserito nell'elenco - approvato con D.P.R. 14 settembre 2011 - delle rilevazioni che comportano l'obbligo di fornire i dati richiesti per i soggetti privati a norma dell'art. 7 del Decreto Legislativo n. 322/89. La violazione di tale obbligo comporta, ai sensi del D.P.R. 14 settembre 2011, l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 11 del Decreto Legislativo n. 322/89.

Ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella Legge 30 luglio 2010, n. 122, l'Istat organizza le operazioni censuarie attraverso il Piano generale di censimento, che attribuisce la responsabilità dell'accertamento della violazione in capo ad organi intermedi di rilevazione.

Il paragrafo 5 del Pgc individua i soggetti obbligati a fornire i dati richiesti mediante il questionario di rilevazione e il paragrafo 3 assegna agli Uffici comunali di censimento il compito di accertare eventuali casi di violazione, dandone tempestiva comunicazione all'Istat. Quest'ultimo, nel rispetto

dell'Ordine di servizio n. 55/2011, dopo aver completato le verifiche di correttezza e completezza dei fascicoli di accertamento pervenuti dagli Ucc interessati di cui al punto n. 5.2, procede alla contestazione della violazione nei confronti delle unità di rilevazione inadempienti, nei modi e nei termini previsti dalla Legge.

L'illecito amministrativo in materia statistica, essendo privo di una classe giuridica propria e individualizzante, è regolamentato dall'Istat mediante un raccordo tra Decreto Legislativo n. 322/89, che disciplina il Sistema statistico nazionale, e la Legge 24 novembre 1981, n. 689, che rappresenta la disciplina organica delle violazioni amministrative.

Diversamente da tutte le indagini Istat sottoposte all'obbligo di fornire i dati statistici, il censimento della popolazione coinvolge esclusivamente persone fisiche: famiglie e convivenze. In conformità a quanto disposto nel Pgc, sono tenuti all'adempimento dell'obbligo, mediante la compilazione del questionario, rispettivamente l'intestatario del foglio di famiglia e colui che dirige la convivenza.

L'adempimento consiste nella compilazione, in modo completo e veritiero, del modulo censuario, ad esclusione dei quesiti concernenti dati personali sensibili specificatamente individuati nel questionario predisposto dall'Istat, nonché nella restituzione dello stesso nei tempi e nei modi stabiliti dall'Istat. Pertanto, l'accertamento ha a oggetto la verifica dell'avvenuto adempimento da parte dell'Istat.

Per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni l'Istat ha applicato, per tutte le violazioni accertate, la sanzione nella misura del doppio del minimo prevista per le persone fisiche. Tale scelta, associata alla decisione del trasgressore di pagare entro il termine previsto dalla Legge, favorisce il conseguimento di un vantaggio per il trasgressore evitandogli il rischio di un aumento dell'importo della sanzione fino alla misura massima, qualora, in sede di opposizione venissero riscontrati la colpa o il dolo nella violazione della norma.

1.3.2 Accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici

L'accertamento dell'illecito amministrativo in materia statistica consiste nello svolgimento, da parte dell'organo di controllo, di attività di natura certificativa, volte a verificare l'avvenuta violazione della normativa, nonché di natura valutativa, finalizzate a fornire una qualificazione giuridico-formale della violazione in termini di illecito. L'attività di accertamento si conclude con la redazione di un verbale contenente la trasposizione delle operazioni compiute dall'organo di controllo e avente finalità di certezza giuridica. Tale documento ha la funzione non solo di garantire l'esercizio del diritto di difesa, ma anche quella di provare la sussistenza dell'illecito contestato.

Per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni l'Istat ha stabilito la procedura di accertamento, individuando, quali organi di controllo, gli Uffici comunali di censimento.

L'avvio della procedura richiede lo svolgimento di attività propedeutiche, consistenti nella preventiva verifica, sul Sistema di gestione della rilevazione, della mancata restituzione del questionario e delle segnalazioni dei rilevatori, i quali segnalano tutti i tentativi necessari a sensibilizzare l'unità di rilevazione per indurla a regolarizzare la propria posizione nei confronti del Censimento. In questi casi, il Responsabile dell'Ucc competente per territorio, dopo aver redatto l'atto di diffida lo notifica al destinatario mediante agente notificatore.

Lo strumento della diffida ha consentito di informare il non rispondente circa le conseguenze connesse alla mancata risposta, ricordando l'obbligo di fornire i dati richiesti entro e non oltre il termine indicato. Per consentire la compilazione, la diffida conteneva tutti gli elementi utili per consentire all'interessato di adempiere (credenziali per l'accesso alla compilazione online e recapiti degli uffici e del rilevatore ad esso assegnati), nonché i riferimenti normativi relativi all'obbligo e la conseguente sanzionabilità in caso di violazione. Inoltre, la notificazione della diffida (eseguita dai messi comunali aventi funzioni di pubblici ufficiali) ha consentito l'esatta identificazione del soggetto

obbligato a fornire i dati statistici richiesti, attribuendo certezza giuridica dell'invio della diffida e determinando, in capo al destinatario, la presunzione assoluta della conoscenza dell'atto stesso.

1.3.3 Notifica della contestazione alle unità non rispondenti

I fascicoli riguardanti l'accertamento della violazione non sanata, trasmessi all'Istat dai responsabili degli Ucc competenti, hanno coinvolto due strutture dell'Istat facenti capo a due settori diversi: quello tecnico-statistico (Dipartimento dei censimenti e degli archivi amministrativi e statistici) e quello amministrativo (Direzione centrale per l'attività amministrativa e gestione del patrimonio).

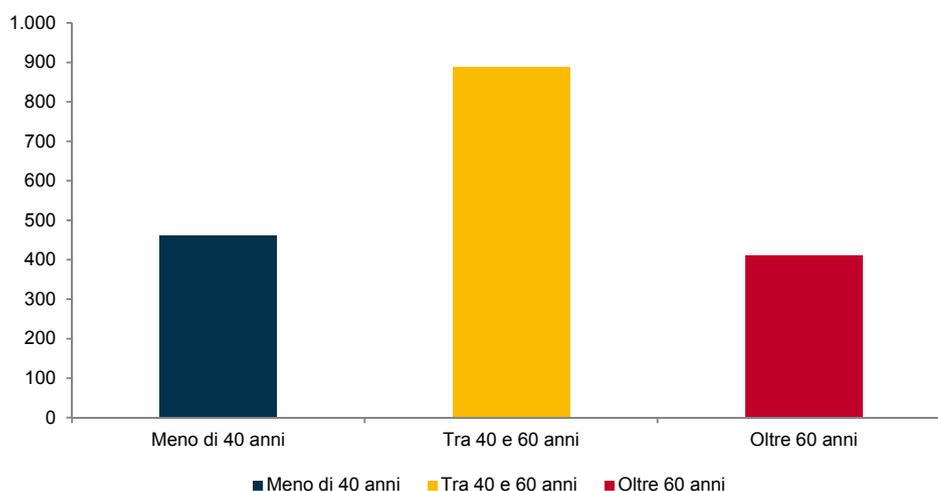
La struttura tecnico-statistica una volta ricevuti i fascicoli ha provveduto alla verifica della loro correttezza e completezza formale affinché fosse assicurata l'efficacia della procedura di contestazione. Successivamente all'attività di verifica è seguita quella di protocollazione e inserimento nel Sistema di gestione delle sanzioni (Sgs) contenente i dati necessari alla predisposizione degli atti di contestazione e della loro successiva notifica.

Al termine della fase istruttoria, la struttura tecnico-statistica trasferiva i fascicoli alla struttura amministrativa, utilizzando una funzionalità del database Sgs che consentiva anche la trasmissione delle immagini digitalizzate, nonché delle anagrafiche delle unità non rispondenti e degli estremi identificativi dell'accertamento mediante la generazione di una stringa contenente tutti i record. La struttura amministrativa, attraverso la compilazione automatizzata di moduli prestampati, generava il verbale di contestazione e la relativa notifica. Prima dell'invio formale della contestazione, l'Istat ha verificato l'eventualità di avvenuta compilazione e restituzione del questionario, in modo da evitare per quanto possibile il disturbo statistico alle famiglie. L'utilizzo di una procedura informatica automatizzata ha reso possibile, oltre al monitoraggio puntuale della fase istruttoria e di quella di contestazione, anche la lavorazione di tutti i fascicoli nel rispetto dei termini prescritti dalla Legge.

L'attività di accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici ha interessato 1.761 unità di rilevazione contestate, distribuite a livello nazionale con percentuali pari al 35,8 per cento al Nord, al 22,8 per cento al Centro e 41,6 per cento al Sud (Grafico 1.1).

Delle 1.761 unità sanzionate, il numero più consistente ha riguardato gli intestatari dei fogli di famiglia della fascia di età compresa tra 40 e 60 anni (Grafico 1.1).

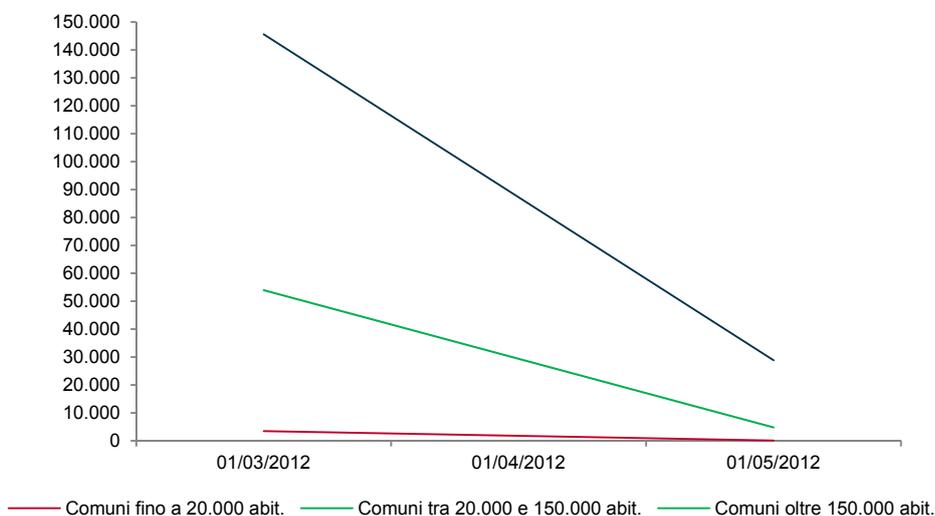
Grafico 1.1 - Distribuzione dei sanzionati per fasce di età



Inoltre, si è riscontrata una maggiore incidenza delle sanzioni su unità di rilevazione di nazionalità italiana (79,50%) rispetto alle unità di rilevazione di cittadinanza straniera (20,50%)

La bassa percentuale delle unità di rilevazione sanzionate rispetto alla numerosità delle famiglie censite è stata determinata, oltre che dalla capillare e attenta attività sul campo da parte dei rilevatori, anche dalla scelta di utilizzare, come ulteriore tentativo di contatto al fine di massimizzare il già alto tasso di risposta, lo strumento della diffida. In particolare, la notifica eseguita dai messi comunali, che hanno conoscenza del territorio, e lo svolgimento di attività di sensibilizzazione nei confronti delle unità ancora inadempienti, ha permesso di identificare in maniera certa i non rispondenti inducendoli a fornire i dati richiesti (Grafico 1.2).

Grafico 1.2 - Recupero delle mancate risposte



Fonte: Sistema di gestione della rilevazione - Sgr

1.3.4 Conclusione del procedimento sanzionatorio

L'Istat, nel rispetto dell'art. 17 della Legge n. 689/81, è obbligato a trasmettere, per ciascuna unità di rilevazione inadempiente, un rapporto al Prefetto competente per territorio al fine di consentire a quest'ultimo di applicare o meno la sanzione amministrativa. Con questo adempimento termina la prima fase del processo amministrativo sanzionatorio e si apre la seconda fase, di competenza prefettizia, destinata a concludersi con l'emanazione del provvedimento (di archiviazione o di ingiunzione) conclusivo del procedimento. Infatti, tale rapporto, redatto in forma scritta, rappresenta l'anello di congiunzione tra l'Istat, che effettua la contestazione dell'illecito, e il Prefetto, competente a verificarne il percorso logico-giuridico e la conseguente sussistenza della condotta illecita contestata al trasgressore.

L'Istat ha definito le 1.761 posizioni contestate informando le competenti Prefetture dopo lo scadere del termine previsto dall'art. 16 della Legge n. 689/81 (sessanta giorni dalla notifica della contestazione) e entro il termine prescrizione di cui all'art. 28 della citata Legge (cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione), ad esclusione delle unità che si sono avvalse del pagamento in misura ridotta.

La possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta, denominata tecnicamente oblazione, costituisce una forma di conciliazione volta a definire il rapporto sanzionatorio, onde evitare la

successiva fase di irrogazione della sanzione ed, eventualmente, quella giudiziaria. La facoltà deve essere esercitata entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della contestazione.

Per tutte le unità che non estinguono l'obbligazione, esercitando tale facoltà, l'Istat trasmette alle Prefetture rapporti differenziati a seconda dell'attivazione o meno, da parte del trasgressore, di un contraddittorio con l'amministrazione. Infatti, così come disposto dall'art. 18 della Legge n. 689/81, è facoltà del soggetto sanzionato presentare scritti difensivi, allegare documentazione e chiedere di essere sentito personalmente nei trenta giorni dalla notifica della contestazione. Il diritto al contraddittorio si sostanzia anche nella facoltà, non conferita dalla Legge n. 689/81 ma appartenente ai principi generali amministrativi, di accedere agli atti del procedimento secondo le modalità e con i limiti previsti dalla Legge n. 241/90 e dal regolamento di cui al D.P.R. n. 164 del 14 aprile 2006. Poiché l'istanza di accesso proviene da un soggetto la cui posizione giuridica è già stata concretamente incisa dal provvedimento sanzionatorio, è sufficiente che il trasgressore dimostri esclusivamente la sua veste di destinatario della contestazione, in quanto l'interesse giuridicamente rilevante risulta già normativamente qualificato²¹. Dunque, la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso sussiste qualora l'istanza sia avanzata direttamente dall'unità di rilevazione accertata e contestata. L'attività in risposta ai ricorsi presentati richiede la redazione di controdeduzioni, necessarie a confermare la fondatezza e la legittimità dell'iter di accertamento, nonché a contestare nel merito le eccezioni sollevate dai ricorrenti, dimostrando l'inconsistenza delle esimenti invocate. Con la presentazione dei ricorsi, il Prefetto deve necessariamente tener conto di quanto dichiarato o richiesto nelle memorie difensive o in sede di audizione personale, svolgendo dunque, un'attività valutativa non solo sulla fondatezza e sulla legittimità dell'accertamento eseguito, ma anche sulla sussistenza dei parametri indicati dall'art. 11 della Legge n. 689/81 ai fini della commisurazione dell'entità della sanzione. La valutazione di tali parametri (gravità o reiterazione della condotta, condotta volta ad attenuare o ad eliminare le conseguenze della violazione, personalità del trasgressore e sue condizioni economiche) può determinare la rimodulazione (verso l'alto o verso il basso) dell'entità della sanzione applicata dall'Istat nella misura conciliativa del doppio del minimo edittale. In particolare, la valutazione sulle condizioni economiche del trasgressore può condurre l'autorità prefettizia a disporre un piano di rateizzazione dell'importo oggetto di ordinanza di ingiunzione, come previsto dall'art. 26 della Legge n. 689/81. Tale disposizione, in combinato disposto con l'art. 19 del D.P.R. n. 602/73 e con l'art. 240 del D.P.R. n. 115/2002, consente al soggetto tenuto a corrispondere la somma a titolo di sanzione di chiedere la dilazione del pagamento esclusivamente in presenza di una temporanea situazione di obiettiva difficoltà economica, dimostrandola con apposita documentazione qualora l'amministrazione non sia in grado di ricostruire lo stato di indigenza. La ripartizione del pagamento può essere concessa fino a un massimo di quarantotto rate mensili e il mancato pagamento della prima rata o di due rate comporta la decadenza del beneficio della rateizzazione e la riscossione immediata e in un'unica soluzione dell'intero importo o della somma residuale.

Terminata la fase istruttoria, il procedimento deve necessariamente sfociare in una decisione motivata, in senso positivo o negativo, circa la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, di fatto e di diritto, della violazione, da adottare nelle forme dell'ordinanza di archiviazione o dell'ordinanza di ingiunzione di pagamento. Nel caso in cui l'autorità prefettizia rilevi la sussistenza di vizi che inficiano la validità del procedimento e, quindi, idonei a incidere sulla validità del provvedimento finale, adotta ordinanza di archiviazione, menzionando le ragioni che l'hanno condotta a non assumere la determinazione di irrogare la sanzione, nonostante la contestazione degli addebiti. Tale ordinanza non è opponibile da parte dell'Istat, il quale può, tuttavia, richiedere

²¹ Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 aprile 2006, n. 2068.

una rettifica attraverso l'istituto dell'annullamento in autotutela, applicabile a tutti i procedimenti amministrativi.

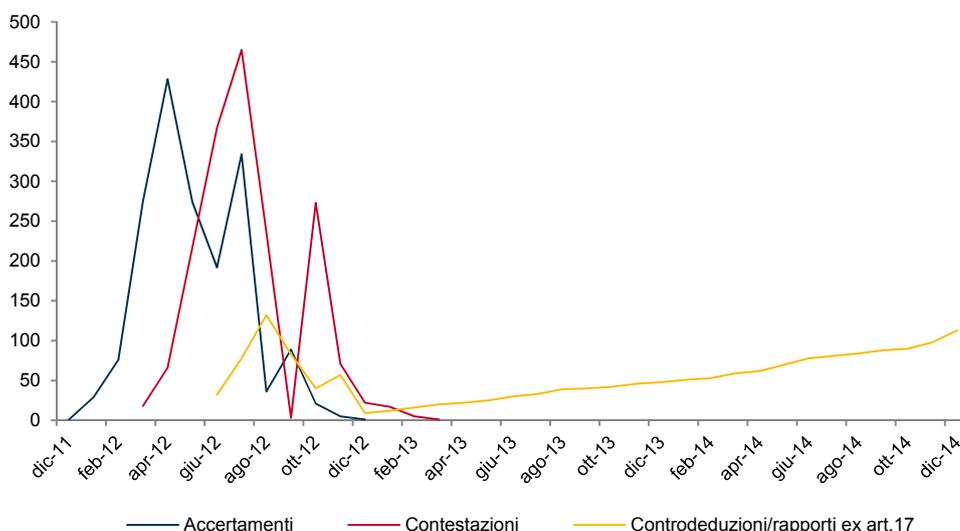
Qualora, invece, il Prefetto riscontri la fondatezza dell'accertamento e della contestazione, adotta un'ordinanza di ingiunzione di pagamento. L'ordinanza di ingiunzione, espressione del privilegio della pubblica amministrazione rispetto al privato, è caratterizzata dalla efficacia e dalla esecutività, intesa come idoneità a produrre effetti giuridici la prima e come potere di portare a diretta esecuzione il provvedimento, la seconda. Contro tale ordinanza, l'unità di rilevazione ingiunta può presentare, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, opposizione al Giudice di pace competente per territorio, ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 689/81. Qualora oggetto di questo processo civile sia l'esercizio della pretesa sanzionatoria da parte dell'Istat, e non già la legittimità dell'ordinanza di ingiunzione, l'Istat, nei procedimenti innanzi al Giudice di pace, si costituisce, in persona del suo rappresentante legale, come parte resistente. Se l'unità di rilevazione ingiunta non impugna l'ordinanza di ingiunzione e trascorso inutilmente il termine fissato per il pagamento della sanzione (trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione), così come previsto dall'art. 27 della Legge n. 681/89, il Prefetto procede alla trasmissione del ruolo all'organo deputato all'esazione della somma.

Per la conclusione dei suindicati procedimenti non trova applicazione il termine di novanta giorni previsto dall'art. 2 della Legge n. 241/90 in materia di procedimento amministrativo, in quanto incompatibile con i termini previsti per quello sanzionatorio.

I proventi dei pagamenti volontari in forma ridotta (ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 689/81) e delle riscossioni coattive (ai sensi dell'art. 27 della medesima Legge) relativi al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, ammontano a circa 300.000 euro, e così come per tutte le rilevazioni sottoposte all'obbligo di fornire i dati statistici richiesti, confluiscono in apposito capitolo di bilancio dell'Istat e sono destinati alla copertura degli oneri per le rilevazioni previste dal Psn.

Il grafico 1.3 illustra l'arco temporale dedicato dall'Istat al procedimento sanzionatorio, dal suo avvio fino alla conclusione.

Grafico 1.3 - Flusso del processo sanzionatorio



Il flusso degli accertamenti si è concentrato da dicembre 2011 a dicembre 2012, con evidenze maggiori nei mesi di aprile e luglio 2012, corrispondenti al termine delle operazioni censuarie nei comuni con ampiezza demografica oltre i 150 mila abitanti, nonché alla conclusione del confronto tra censimento e anagrafe. Conseguentemente, l'istruttoria e la tempistica delle contestazioni, da eseguire entro i novanta giorni dalla data di sottoscrizione del verbale di accertamento, replicano l'andamento del flusso degli accertamenti.

L'evasione delle richieste di controdeduzioni, pervenute a seguito dei ricorsi presentati alle Prefetture dalle unità inadempienti contestate, invece, ha un andamento temporale collegato alle casistiche verificatesi a seguito della contestazione (presentazione dei ricorsi entro i trenta giorni dalla notifica della contestazione, oblazione entro i sessanta giorni, controdeduzioni richieste dalle Prefetture interessate in periodi differenti, rapporti ex art. 17 della Legge n. 689/81 e opposizioni al Giudice di Pace entro il termine prescrizioneale quinquennale).

CAPITOLO 2²²

La regolamentazione delle attività

2.1 Piano generale di censimento

Il più importante atto di regolamentazione, in ottemperanza alla Legge di indizione e finanziamento, è il Piano generale di censimento (Pgc) emanato dall'Istat con delibera del Presidente n. 6/Pres. del 18.02.11. Il Pgc è un atto di natura programmatoria di carattere generale. Definisce le linee guida per la pianificazione e la realizzazione delle operazioni relative al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. In particolare definisce la data di riferimento dei dati, gli obiettivi, il campo di osservazione, le metodologie dell'indagine, le modalità di organizzazione ed esecuzione delle operazioni censuarie, la composizione, i compiti e le funzioni della rete di rilevazione, le modalità di selezione e i requisiti professionali del personale eventualmente assunto a tempo determinato, i criteri di ripartizione del contributo statale, il calendario delle operazioni, le modalità di diffusione dei dati, gli obblighi delle amministrazioni facenti parte della rete di rilevazione in termini di trattamento dei dati.

Attraverso il Pgc l'Istat definisce altresì i soggetti tenuti all'obbligo di risposta e le modalità di svolgimento contestuale delle operazioni di confronto censimento-anagrafe nonché, d'intesa con il Ministero dell'interno, le modalità di aggiornamento e revisione delle anagrafi comunali sulla base delle risultanze censuarie.

Di fatto il Piano generale di censimento²³ è l'atto che norma le attività censuarie e ne detta le linee metodologiche e tecniche.

2.2 Circolari attuative e informative

Le circolari emanate dall'Istat, previste dal Pgc al paragrafo 1 e predisposte dal Dipartimento per i censimenti e gli archivi amministrativi e statistici (Dica), hanno disciplinato in modo dettagliato singoli aspetti dell'intera operazione censuaria, fornendo chiarimenti sui tempi, sulle modalità di svolgimento e sui dettagli tecnici delineando di fatto le fasi delle operazioni censuarie, le problematiche eventualmente emerse e i tempi della rilevazione. Nel complesso il Dica ha divulgato 20 circolari e 35 atti (tra informative e comunicazioni) indirizzati a diversi destinatari e, per conoscenza, a tutti i soggetti della rete di rilevazione interessati.

L'emanazione delle circolari ha avuto inizio nel 2008 con quelle destinate ai comuni per l'aggiornamento delle basi territoriali, da sempre attività propedeutica alla rilevazione censuaria²⁴. Tuttavia, è con le circolari emanate dal 2010 e riguardanti l'acquisizione delle Liste anagrafiche comunali che si entra nel pieno delle attività del 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni.

Il 20 dicembre 2010 sono state emanate due circolari sull'acquisizione delle Liste anagrafiche comunali - Lac. La circolare successiva emanata il 3 febbraio 2011 ha riguardato gli adempimenti per la validazione delle Aree di censimento (Ace)²⁵ proposte dall'Istat e funzionali all'uso di metodologie campionarie in ambito censuario.

²² I paragrafi sono a cura di: 2.1 Piano generale di censimento, 2.2 Circolari attuative, 2.2.1 Circolari, 2.2.2 Informative: Patrizia Perini; 2.3 Aspetti giuridici trattati: Federico D'Angiolillo; 2.4 Convenzioni: Tiziana Tamburrano.

²³ Il Pgc è reperibile su <http://www.istat.it/it/archivio/174654>

²⁴ Vedi Fascicolo 4: Gli strumenti di informazione territoriale.

²⁵ Vedi Fascicolo 4: Gli strumenti di informazione territoriale.

La successiva circolare n. 3 prot. n. 1896 del 3 marzo 2011 segna l'inizio delle vere e proprie operazioni censuarie definendo le modalità e i tempi di costituzione degli Uffici comunali di censimento, la nomina dei loro responsabili e i tempi di erogazione dei contributi finanziari. L'invio delle 20 circolari si conclude il 15 marzo del 2012 con quella riguardante la scadenza della carica di responsabile degli uffici di censimento.

Le circolari²⁶ hanno riguardato tutti gli argomenti citati nel Piano generale di censimento che hanno necessitato di essere specificati, come ad esempio i requisiti professionali necessari per la nomina dei rilevatori e degli eventuali coordinatori, la rilevazione delle minoranze linguistiche e il confronto censimento - anagrafe. Altre circolari sono state necessarie ad affrontare casi particolari quali la rilevazione nei comuni abruzzesi colpiti dal sisma del 2009.

Alle circolari sono state affiancate circa 35 informative e comunicazioni. In particolare le informative hanno avuto soprattutto lo scopo di fornire dettagli tecnico operativi sulla rilevazione nonché quello di sollecito a svolgere una fase particolare della rilevazione, ma hanno dato modo anche di dar conto ai comuni di particolari attività svolte dall'Istat, come ad esempio la normalizzazione degli indirizzi, la formazione del campione di famiglie che avrebbero ricevuto il questionario in forma lunga e la formazione delle liste informative da fonti ausiliarie (Lifa). In molti casi le informative sono scaturite dall'aver constatato particolari casi di difficoltà attraverso il monitoraggio continuo delle attività. Come esempio citiamo l'informativa del 22 febbraio 2012 "Chiarimenti sui bilanci relativi al confronto tra censimento e anagrafe".

Tutte le circolari, le informative e le comunicazioni sono state inviate ai destinatari tramite posta elettronica e raccolte nel "Sito della rete" (cfr. § 4.5.1).

2.2.1 Circolari

In ordine temporale è stata inviata una prima serie di otto circolari composta da quattro gruppi comprendenti ciascuno due circolari. Il contenuto di questa prima serie di circolari era relativo all'acquisizione delle Liste anagrafiche comunali. Gli invii sono stati effettuati tra il 10 maggio 2010 e il 20 dicembre 2010.

I primi due gruppi di circolari sono stati inviati ai comuni il 10 maggio 2010. Il primo gruppo era composto da due circolari n. 1, inviate ai comuni ad assistenza decentrata, la prima con protocollo n. 2668, indirizzata al responsabile dell'Ufficio di statistica e la seconda al responsabile dei Servizi demografici con protocollo n. 2669. Il secondo gruppo era anch'esso composto da due circolari n.1, inviate ai comuni ad assistenza centralizzata, la prima protocollo n. 2670 e indirizzata al responsabile dell'Ufficio di statistica e la seconda indirizzata al responsabile dei Servizi demografici, protocollo n. 2671. Il terzo gruppo di circolari è stato inviato il 31 maggio 2010 al responsabile dell'Ufficio di statistica del comune di Trento con protocollo n. 770/1 e la seconda indirizzata al responsabile dei Servizi demografici con protocollo n. 769/1. Le circolari sono state prodotte in accordo con l'Ufficio di statistica della Provincia autonoma di Trento.

Tutte le circolari, dopo un'introduzione in cui è stata spiegata la finalità della rilevazione in oggetto (inserita nel Programma statistico nazionale 2008 - 2010, aggiornamento 2010 - Codice IST-02295) e le innovazioni di metodi e tecniche previste per il censimento 2011, hanno trattato le seguenti tematiche:

- ▶ principali aspetti della rilevazione sperimentale sulle Lac;
- ▶ operazioni preliminari a cura del responsabile comunale;
- ▶ operazioni a cura del referente tecnico comunale della rilevazione;
- ▶ servizi di assistenza forniti dall'Istat ai comuni;
- ▶ attuazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

²⁶ Le circolari e le informative sono reperibili su <http://www.istat.it/it/archivio/174654>

Il quarto gruppo di due circolari n.1, riportanti, la prima protocollo n. 7966 e indirizzata al Responsabile dei Servizi demografici del Comune e la seconda protocollo n. 7967, indirizzata al Responsabile dell'Ufficio di statistica del Comune, sono entrambe datate 20 dicembre 2010. Rispetto ai primi gruppi, oltre che le istruzioni per l'acquisizione delle Lac, le circolari del quarto gruppo hanno esplicitamente ribadito che il 15° Censimento generale della popolazione sarebbe stato realizzato mediante la tecnica del censimento assistito da lista e che la base informativa di riferimento per l'invio del questionario alle unità di rilevazione, per il monitoraggio e per la gestione della rilevazione sul campo sarebbe stata rappresentata dalle Liste anagrafiche comunali e che, come previsto dal Programma statistico nazionale 2011-2013 e dall'Art. 50 della legge 122 del 30 luglio 2010, l'Istat avrebbe dovuto acquisire in formato elettronico i dati relativi a individui, famiglie, e convivenze iscritti nelle anagrafi di tutti i comuni italiani ed effettuare gli interventi di standardizzazione e normalizzazione necessari a predisporre la stampa e la spedizione dei questionari agli intestatari dei fogli di famiglia.

Alle prime circolari con argomento Liste anagrafiche comunali è seguita una circolare che ha riguardato la "Verifica e validazione delle Aree di censimento". La circolare n. 2 con protocollo n.676 del 3 febbraio 2011, è stata inviata ai responsabili tecnici comunali per le basi territoriali. La circolare ha fornito ai comuni destinatari (con popolazione residente al 1 gennaio 2008 uguale o superiore a 20.000 abitanti e comuni capoluogo di provincia), le istruzioni per verificare, modificare, e approvare le Aree di censimento (Ace) di ciascun Comune (Fascicolo n. 4 "*Gli strumenti di informazione territoriale*")

Nelle operazioni di rilevazione le Ace sarebbero state utilizzate come zone di riferimento per la diffusione dei dati risultanti dal Censimento; dati raccolti su un campione di famiglie a cui sarebbe stato somministrato il questionario in forma completa (long form).

La circolare n.3 con protocollo n. 1896 del 3 marzo 2011 è stata inviata ai Sindaci di tutti i comuni. Essa ha definito i tempi di costituzione degli Uffici comunali di censimento, le modalità di nomina dei loro responsabili e i tempi di erogazione dei contributi censuari. Ha fornito inoltre indicazioni in ordine ai compiti degli Ucc. La circolare è stata corredata di un allegato con il calendario generale delle attività.

La circolare n.4 con protocollo n. 3239 del 20 aprile 2011 è stata inviata ai Responsabili dei costituiti Uffici comunali di censimento. L'argomento principale ha riguardato la fase di registrazione dei dati, che poteva avvenire a cura della ditta incaricata dall'Istat, oppure direttamente dai Comuni con dimensione demografica determinata dall'Istat al 1° gennaio 2010 non inferiore a 150.000 abitanti. Il Pgc ha dato facoltà a tali Comuni di registrare i dati dei questionari e di diffondere alcuni dati provvisori secondo le modalità e per le variabili specificate nel piano di diffusione dei risultati provvisori. La circolare ha approfondito diversi aspetti: dalle istruzioni per la corretta registrazione, alle modalità da adottare per la richiesta di registrazione autonoma, ai criteri di valutazione tecnica da parte dell'Istat.

La circolare n.5 con protocollo n. 4470 del 6 giugno 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Ucc. L'oggetto della circolare riguardava la Richiesta di informazioni e dati agli Uffici comunali di censimento per la gestione dei servizi censuari e della rilevazione. In particolare sono state richieste le informazioni necessarie all'Istat per un'efficace e tempestiva gestione delle fasi di distribuzione dei questionari alle famiglie iscritte nelle Liste anagrafiche comunali, nonché per l'invio del materiale di formazione, di scorta e di altro materiale censuario, di riconsegna dei questionari compilati ai Centri comunali di raccolta (Ccr) e ai "Punti di ritiro" che avrebbero alimentato il Sistema di gestione della rilevazione.

La circolare n.6 con protocollo n. 4899 del 21 giugno 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Ucc. L'oggetto della circolare riguardava i requisiti professionali, modalità e tempi di reclutamento e formazione, compiti dei rilevatori e coordinatori comunali. La circolare, dopo un'introduzione in cui

si è fatto riferimento all'art.50 del D.L.78/2010 con modificazioni in legge n.122/2010, in cui era stabilito che l'Istat, attraverso il Piano generale di censimento e apposite circolari, doveva indicare le modalità di selezione e i requisiti professionali dei coordinatori e rilevatori, ha illustrato nel dettaglio le modalità di reclutamento, nonché i requisiti professionali richiesti per lo svolgimento delle funzioni di coordinatore comunale e rilevatore e ha specificato le regole di comportamento cui erano tenuti i rilevatori nella fase di raccolta dei dati presso le unità di rilevazione, ha informato circa le modalità e i tempi della formazione degli addetti al censimento e ha fornito alcuni chiarimenti circa l'uso dei contributi censuari per spese di personale.

La circolare n.7 con protocollo n. 5839 del 20 luglio 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava l'organizzazione della rilevazione censuaria nei comuni dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici dell'aprile 2009. Nella circolare veniva citato il Pgc per la parte relativa al compito dell'Istat di definire, mediante apposita circolare, specifiche modalità di conduzione delle operazioni di rilevazione sul campo relativamente ai comuni dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici del 2009. Nella circolare sono state quindi stabilite le modalità tecniche ed organizzative che avrebbero dovuto adottare gli Uffici comunali di censimento dei comuni elencati nell'allegato alla circolare stessa e di cui dovevano tenere conto anche l'Ufficio regionale di censimento (Urc) dell'Abruzzo e gli Uffici provinciali di censimento (Upc) competenti per territorio nello svolgimento delle funzioni e compiti ad essi attribuiti. Nella circolare è stato specificato che destinatari della circolare erano tutti i Responsabili di Ucc costituiti in Italia, in quanto ne avrebbero dovuto tenere conto qualora nel territorio di loro competenza fossero stati temporaneamente presenti famiglie o individui residenti nei comuni colpiti dagli eventi sismici.

La circolare n.8 con protocollo n. 6858 dell'8 settembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento delle province di Gorizia, Trieste e Udine. L'oggetto della circolare riguardava la tutela della minoranza linguistica slovena e organizzazione della rilevazione censuaria nei comuni delle province di Trieste, Gorizia e Udine. Scopo della circolare era di stabilire le modalità tecniche ed organizzative che avrebbero dovuto adottare gli Ucc dei comuni delle province nel cui territorio risiedevano cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena e beneficiari di tutela ai sensi della Legge 23 febbraio 2001, n.38.

Le circolari:

- ▶ n.9 con protocollo n. 6999 del 13 settembre 2011 con oggetto modalità, tecniche e tempi di effettuazione del confronto tra censimento e anagrafe nei comuni con almeno 20.000 abitanti al 1° gennaio 2010 e nei comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Bozen;
- ▶ n.10 con protocollo n. 7000 del 13 settembre 2011 con oggetto modalità, tecniche e tempi di effettuazione del confronto tra censimento e anagrafe nei comuni con meno di 5.000 abitanti al 1° gennaio 2010;
- ▶ n.11 con protocollo n. 7001 del 13 settembre 2011 con oggetto modalità, tecniche e tempi di effettuazione del confronto tra censimento e anagrafe nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 19.999 abitanti al 1° gennaio 2010;

sono state inviate ai Responsabili degli Ucc, ai Responsabili comunali e ai Referenti tecnici comunali nominati per l'acquisizione delle Lac. La circolare aveva l'obiettivo di stabilire le modalità tecniche e i tempi di effettuazione del confronto contestuale tra dati rilevati al Censimento e dati contenuti nelle Liste anagrafiche comunali riferiti alla data dell'8 ottobre 2011. Ribadiva che il confronto tra censimento e anagrafe era parte integrante e obbligatoria della rilevazione censuaria ed era propedeutico alla revisione post censuaria delle anagrafi comunali di cui all'art. 46 del D.P.R. 30 maggio 1989, n.223 (Regolamento anagrafico della popolazione residente).

La circolare n.12 con protocollo n 7479 del 4 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava le variazioni anagrafiche e della

toponomastica. Nella circolare veniva introdotto l'argomento facendo riferimento alle variazioni della toponomastica indotte dai risultati della Rilevazione dei numeri civici (Rnc) o dalla costruzione dell'Archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici (Ansc). Inoltre, in ottemperanza di quanto previsto dall'art.47 del Regolamento anagrafico (D.P.R. 30 maggio 1989, n.223), i comuni dovevano revisionare in tutto o in parte l'onomastica delle aree di circolazione e della numerazione civica nell'archivio anagrafico, al fine di adeguarlo alla situazione di fatto esistente in quel momento. Con le circolari n. 9, 10 e 11 del 13 Settembre 2011, l'Istat aveva richiesto agli Ucc, l'aggiornamento della Lac all'8 ottobre 2011 allo scopo di consentire l'operazione di confronto tra censimento e anagrafe. L'obiettivo della circolare era di dare disposizione agli Ucc che non avessero ancora inserito o "allineato" nell'archivio anagrafico le variazioni di toponomastica e/o di numerazione civica di effettuare tale operazione dopo la chiusura della rilevazione censuaria in quanto, per ogni cambio di indirizzo, Sgr non avrebbe consentito la compilazione del questionario via web (la strategia censuaria aveva previsto, per le variazioni di domicilio la consegna dei questionari alle famiglie interessate tramite rilevatore comunale). Infine, si richiedeva di fornire una tabella di ragguglio relativa ai cambi di toponomastica e/o numerazione civica avvenuti dopo il 31 dicembre 2010 per dare modo all'Istat di effettuare il *linkage* fra edifici e alloggi in sede di elaborazione dei dati finali.

La circolare n.13 con protocollo n. 7705 dell'11 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava l'obbligo di risposta, l'accertamento della violazione e l'irrogazione delle sanzioni.

La circolare ha riguardato gli aspetti generali, i compiti e comportamenti del rilevatore, l'accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, la redazione dell'atto di diffida (modalità, tempi e titolare del procedimento di accertamento della violazione), la notifica dell'atto di diffida all'unità di rilevazione inadempiente, la redazione del verbale di accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici (modalità, tempi e data del verbale di accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici), gli adempimenti da porre in essere in caso di restituzione successiva alla diffida, la predisposizione e trasmissione ad Istat della documentazione necessaria per contestare al soggetto non rispondente la violazione accertata (tempi e documenti, controllo sulla correttezza e completezza della documentazione) e la contestazione della violazione da parte di Istat al trasgressore.

La circolare n.14 con protocollo n. 7743 del 14 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento, ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava l'assicurazione dei rilevatori e dei coordinatori e la rendicontazione delle spese censuarie. La circolare comunicava la stipula da parte dell'Istat di un'assicurazione che copriva gli eventi di morte e invalidità permanente subiti nell'esercizio delle funzioni relative all'incarico di rilevatore e coordinatore svolte secondo le modalità previste dal Piano generale di censimento e dalle circolari Istat. Veniva precisato che l'assicurazione aveva carattere aggiuntivo rispetto all'assicurazione infortuni connessa al contratto di lavoro di ciascun rilevatore o coordinatore.

Per quanto riguarda l'aspetto sulla rendicontazione delle spese censuarie, nella circolare si faceva riferimento a quanto stabilito dal Piano generale di censimento al paragrafo 3.3.2 e in conformità al quale le amministrazioni destinatarie dei contributi censuari, Upc e Ucc, avevano l'obbligo di tenere separata gestione, secondo le norme vigenti, delle somme spese per lo svolgimento delle operazioni di censimento, nonché l'obbligo di conservare la relativa documentazione. Inoltre, il Pgc stabiliva che la rendicontazione cui erano tenuti gli uffici di censimento doveva essere effettuata secondo criteri di contabilità analitica. Per le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e la Regione Valle d'Aosta, la rendicontazione era regolata dalle specifiche intese intercorse con l'Istat.

La circolare aveva, quindi, una duplice finalità: esplicitare l'iter da seguire nel caso di un sinistro e precisare gli adempimenti relativi all'assolvimento dell'obbligo della rendicontazione.

La circolare n.15 con protocollo n. 28833 del 13 dicembre 2011 è stata inviata ai Sindaci, ai dirigenti dei Servizi demografici e ai dirigenti degli Uffici di statistica. L'oggetto della circolare riguardava la modalità, le tecniche e i tempi dell'attività di revisione dell'anagrafe della popolazione residente a seguito del Censimento. Nella circolare viene citato il quadro normativo ad introduzione dell'argomento. Le operazioni di confronto tra censimento e anagrafe erano state già disciplinate dalle circolari dell'Istat n.9, n.10 e n.11 del 13 settembre 2011.

La circolare n.16 con protocollo n. 830 dell'11 gennaio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Ucc. L'oggetto della circolare riguardava la chiusura delle attività censuarie e la trasmissione dei questionari compilati per la loro registrazione. Obiettivo della circolare era di fornire le istruzioni relative alle operazioni necessarie per il completamento delle attività censuarie da parte degli Uffici comunali di censimento. Le operazioni riguardavano: la chiusura del confronto censimento - anagrafe; la preparazione dei questionari compilati e il loro confezionamento in scatole per la restituzione; la consegna al vettore incaricato del ritiro per il trasporto ai centri di registrazione e la presa in carico da parte del vettore incaricato.

La circolare n.17 con protocollo n. 1990 del 23 gennaio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento, ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento, ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento, al Responsabile dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'interno e per conoscenza al Ministero dell'interno. L'oggetto della circolare riguardava la rilevazione campionaria areale di controllo della copertura e della qualità del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. La circolare spiegava che l'Istat avrebbe effettuato la rilevazione campionaria areale di controllo per determinare gli indicatori di qualità e di copertura del 15° Censimento stabiliti dal Regolamento (UE) n.1151/2010 della Commissione Europea dell'8 dicembre 2010; che la rilevazione era prevista dal Programma statistico nazionale 2011 - 2013 (codice IST-02410) ed era iscritta tra quelle che comportavano obbligo di risposta da parte dei soggetti privati e dal Piano generale di censimento; che la rilevazione riguardava circa 3.000 sezioni di censimento di 255 comuni, scelti casualmente come statisticamente rappresentativi delle diverse realtà territoriali e demografiche del Paese; che l'Istat per l'esecuzione della rilevazione si sarebbe avvalsa della collaborazione dei comuni che formavano il primo stadio del campione areale di controllo.

La circolare n.18 con protocollo n. 6171 del 24 febbraio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava la gestione dei questionari consegnati all'Ucc dopo la chiusura delle operazioni censuarie. La circolare aveva la finalità di informare circa le modalità di consegna da parte dell'Ucc dei questionari ricevuti successivamente all'ultimo invio di materiale censuario alla ditta incaricata della registrazione (circolare n. 16).

La circolare n. 19 con protocollo n. 8258 dell' 8 marzo 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'oggetto della circolare riguardava la registrazione dei questionari a cura dei comuni con popolazione non inferiore a 150.000 abitanti che avevano scelto di avvalersi di questa possibilità, il piano di diffusione dei risultati provvisori e il controllo di qualità. La circolare faceva seguito al Piano generale di censimento e alla circolare n.4 (prot. n.3239 del 20 aprile 2011) e aveva come obiettivo la trasmissione del Piano di diffusione dei risultati provvisori.

La circolare n. 20 con protocollo n. 8914 del 15 marzo 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e per conoscenza ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento, attraverso il Ministero dell'interno. L'oggetto della circolare riguardava la scadenza della carica dei Responsabili degli Uffici di censimento. La circolare, al fine di consentire lo svolgimento delle operazioni di controllo e verifica dei dati per la determinazione della popolazione legale, comunicava la necessità che i Responsabili degli Uffici di

censimento regionali, provinciali e comunali, restassero in carica fino al momento della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale che era prevista entro il 31 dicembre 2012. Nel caso di Ucc costituiti in forma singola, il Responsabile Ucc sarebbe stato il referente diretto dell'Istat per tutte le comunicazioni inerenti l'oggetto della circolare. Nel caso di Ucc costituiti in forma associata, il Responsabile Ucc doveva far pervenire all'Istat i nominativi, i numeri di telefono e fax e l'indirizzo e-mail del referente di ognuno dei comuni associati.

2.2.2 Informativa

Il sollecito del 3 maggio 2011 con prot n. 3545 è stato inviato ai Sindaci dei comuni per sollecitare la costituzione dell'Ufficio comunale di censimento. Il sollecito richiama la circolare n.3 che fissava nel 31 marzo 2011 il termine ultimo per la costituzione degli Ucc non ancora costituiti in modo da consentire il regolare svolgimento di tutte le operazioni precensuarie e censuarie.

La nota di informazione dell'11 agosto 2011 con protocollo n. 6620 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Lo scopo del documento era di fornire agli Ucc i principali risultati di alcune elaborazioni effettuate dall'Istat relative a ciascun comune con popolazione superiore a 150 mila abitanti e per ciascun comune con popolazione superiore ai 100 mila abitanti con un'incidenza degli stranieri iscritti in anagrafe superiore alla media nazionale (pari al 7 per cento). Tutto ciò al fine di agevolare l'Ufficio di censimento nell'organizzazione della rilevazione sul campo dei cittadini stranieri nel recupero dell'eventuale sottocopertura della Lista anagrafica comunale.

L'informativa n. 1 del 19 agosto 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di fornire agli Ucc alcuni suggerimenti per la stampa dei modelli di formazione.

L'informativa del 5 settembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Scopo dell'informativa era di fornire ad ogni Ucc le informazioni relative alle quote percentuali di indirizzi non normalizzati relative al dato nazionale, regionale e a quello specifico del proprio comune e dei propri comuni in caso di Ucc in forma associata; le informazioni relative alla Lista integrativa da fonti ausiliarie (Lifa) finalizzate al recupero di individui e famiglie dimoranti sul territorio, ma non iscritte in Lac al 31 dicembre 2010; infine, le informazioni relative al numero di famiglie iscritte in Lac che avrebbero ricevuto il questionario rispettivamente in forma lunga o in forma breve e le relative quote percentuali sul totale delle famiglie iscritte in Lac al 31 dicembre 2010.

La comunicazione del 13 settembre 2011, della Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, è stata inviata alle Amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Con la comunicazione si informavano le Amministrazioni circa lo svolgimento del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni e la sua importanza. Il Censimento avrebbe permesso l'aggiornamento e la revisione delle anagrafi comunali nonché la determinazione della popolazione legale del Paese. Le modalità di realizzazione fortemente innovative, a partire dalla raccolta dei dati via web quale alternativa al tradizionale questionario cartaceo e l'importanza dell'utilizzazione dello strumento informatico. Per facilitare al maggior numero di persone l'accesso a questa modalità, si invitavano le Amministrazioni a consentire la compilazione del questionario da parte dei dipendenti pubblici, anche attraverso le dotazioni informatiche disponibili sul luogo di lavoro e nell'orario di lavoro.

L'informativa del 21 settembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Finalità dell'informativa era di informare gli Ucc circa alcuni aspetti relativi alla spedizione postale dei questionari e alla campagna di comunicazione.

Per quanto riguarda la spedizione postale dei questionari alle famiglie, si informava circa la quota di questionari consegnati alla data dell'informativa e il tasso di mancato recapito. Inoltre, si focalizzava l'attenzione sul fatto che alcune famiglie, non tenendo conto di quanto riportato nella lettera informativa allegata al questionario avevano già compilato e restituito il questionario nella cassetta postale oppure avevano cercato di restituirlo presso gli uffici postali e si comunicavano le contromisure adottate. Si ribadiva quindi la data di compilazione e restituzione del questionario (a partire dal 9 ottobre) e che la compilazione via internet poteva essere effettuata a partire dalla stessa data. Solo a partire dal 10 ottobre gli uffici postali e i Centri comunali di raccolta sarebbero stati autorizzati ad accettare i questionari compilati e a rilasciare la ricevuta di avvenuta consegna. Rispetto alla campagna di comunicazione, si comunicava la data in cui sarebbero stati trasmessi, su TV e radio nazionali e locali, spot informativi che avrebbero richiamato l'attenzione sulla data di riferimento del Censimento e la necessità di non compilare il questionario prima di tale data; sulla consegna dei questionari attraverso il servizio postale, che doveva avvenire a mano e non utilizzando le cassette postali; sulla compilazione on line, che sarebbe stata disponibile a partire dal 9 ottobre.

L'informativa del 26 settembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di comunicare che era già iniziata la consegna presso gli Ucc del materiale censuario necessario alla rilevazione. Inoltre, si informava circa i giorni e gli orari di consegna e la procedura che doveva essere adottata. Infine, si dava comunicazione dell'istituzione del servizio di help desk telefonico gratuito relativo alla consegna del materiale, ai giorni e agli orari di attività.

L'informativa dell'11 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. La finalità dell'informativa era di dare risposta ad alcune lamentele pervenute da parte di cittadini riguardo la riservatezza delle informazioni. Si invitavano quindi i Responsabili di Ucc ad impartire agli addetti ai Ccr disposizioni atte a garantire il rigoroso rispetto della privacy del cittadino.

L'informativa n. 1 del 12 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento, ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento, ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento e ai Responsabili Istat territoriali. L'informativa aveva lo scopo di comunicare che entro il 12 ottobre 2011 sarebbero state attivate nuove funzioni in SGR: funzioni del menù rapporti, funzioni del menù edifici ad esclusione degli itinerari di sezione, funzioni del menù questionari ad esclusione delle funzioni di data entry e funzioni del menù utilità. Inoltre, si informava circa le date programmate di interruzione notturna di Sgr per il caricamento di dati complementari necessari agli Uffici di censimento.

L'informativa del 14 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di richiamare l'attenzione su argomenti già contenuti in precedenti informative o circolari, approfondendo alcuni aspetti risultati poco chiari o a cui non era stata rivolta la necessaria attenzione.

L'informativa del 28 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'oggetto dell'informativa riguardava la Lifa e le informazioni sulla notifica in Sgr delle mancate consegne postali dei questionari.

L'informativa del 28 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di dare risposta alle richieste da parte dei cittadini di ricevere presso una casella di posta elettronica la rigenerazione della password per la compilazione online del questionario.

L'informativa del 29 ottobre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento con la finalità di informare che era in corso la predisposizione del piano di spedizione delle scorte su scala nazionale.

L'informativa del 2 novembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento. Nell'informativa, dopo una breve presentazione in ordine ai questionari consegnati e non consegnati alle famiglie a livello nazionale, veniva chiesto agli Urc di comunicare ad ogni Ucc di propria competenza i dati delle consegne e delle mancate consegne precisando che per i plichi definiti "smarriti" si stava procedendo alle necessarie verifiche.

L'informativa del 9 novembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di comunicare la proroga della data per la compilazione via web dei questionari da parte delle convivenze afferenti ai Ministeri della giustizia e dell'interno, e altre specificazioni sulla rilevazione delle altre convivenze.

L'informativa del 18 novembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento, ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili Istat territoriali. Con l'informativa sono stati ribaditi alcuni aspetti della rilevazione che dai dati di monitoraggio e dalle richieste risultavano poco chiari.

L'informativa del 18 novembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Ucc, ai Responsabili degli Urc, ai Responsabili degli Upc e ai Rit. In essa sono stati trattati diversi temi dall'uso delle Lifa, alle modalità di revisione dei questionari cartacei, alla geocodifica e alla normalizzazione, al censimento degli edifici fino ai chiarimenti sul compenso ai rilevatori.

L'informativa del 21 novembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva l'obiettivo di richiamare e precisare le informazioni contenute nella circolare n. 14 con protocollo n. 7743 del 14 ottobre 2011, nonchè l'iter da seguire nel caso di avvenuto sinistro.

L'informativa del 23 novembre 2011 con protocollo n. 27470 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento, ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento e ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Obiettivo dell'informativa era di dare risposte alle richieste di chiarimenti circa il conferimento dell'incarico del trattamento dei dati.

L'informativa del 2 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento del cratere sismico abruzzese. L'informativa aveva la finalità di fornire istruzioni circa la procedura da adottare per le famiglie del cratere sismico abruzzese al fine di garantire a un maggior numero di famiglie la possibilità di restituire i questionari via internet.

La seconda informativa del 2 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ha riguardato le attività da svolgere per il recupero della sottocopertura della Rilevazione sui numeri civici.

L'informativa del 5 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento. Anche in questo caso l'informativa ha trattato diversi argomenti relativi all'operatività della rilevazioni risultati poco chiari.

L'informativa del 16 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Finalità dell'informativa era di richiamare l'attenzione dei Responsabili di tutti gli Ucc sulle scadenze previste dal calendario delle operazioni, allegato alla circolare n. 3 del 3 marzo 2011 con protocollo n. 1896.

L'informativa del 20 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ha riguardato la correzione di un refuso nell'allegato n. 2 della circolare n. 14.

L'informativa del 21 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ha riguardato diversi argomenti: il censimento assistito da Lac in caso di dimora abituale, la rettifica di dati errati e confronto censimento - anagrafe, gli errori relativi alle convivenze, alcuni tipi particolari di sezioni di censimento .

L'informativa del 28 dicembre 2011 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e riguardava i questionari in giacenza in Istat dal 16 al 27 dicembre 2011. Si

rendevano noti ai comuni i codici dei questionari presenti in Istat in modo che potessero organizzare l'attività dei rilevatori.

L'informativa del 26 gennaio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa era rivolta ai comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 150.000 abitanti al 1° gennaio 2010 e aveva lo scopo di diffondere istruzioni sugli aspetti organizzativi derivanti dalla chiusura delle operazioni censuarie e ribadiva quanto riportato nella nota informativa del 16 dicembre 2011. Comunicava quindi le scadenze alle quali erano soggetti i comuni.

L'informativa del 26 gennaio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento, ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento, ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento e ai Responsabili Istat territoriali. Finalità dell'informativa era di fornire le istruzioni per la generazione in Sgr dei documenti necessari alla spedizione e al trasporto dei pacchi di questionari confezionati dagli Ucc alla chiusura delle attività censuarie per l'invio ai centri di registrazione.

L'informativa dell'8 febbraio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. La finalità dell'informativa era di comunicare la data di messa a disposizione della funzione per la dichiarazione di fine delle operazioni di confronto tra censimento e anagrafe e quindi la data di conclusione delle operazioni censuarie.

L'informativa del 20 febbraio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Con l'informativa venivano forniti chiarimenti in merito alla preparazione dei questionari compilati e al loro corretto confezionamento in scatole per la restituzione ai centri di registrazione.

L'informativa del 22 febbraio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Obiettivo dell'informativa era di fornire precisazioni e chiarimenti rispetto a quanto riportato nel Manuale della rilevazione (pagg.232-235) rispetto alle voci che concorrevano a formare i prospetti del confronto tra censimento e anagrafe e alcune avvertenze necessarie per completare correttamente il confronto.

L'informativa del 28 febbraio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Obiettivo dell'informativa era di richiamare l'attenzione dei Responsabili di Ucc sugli aspetti organizzativi derivanti dalla chiusura dei canali di restituzione, ribadendo quanto riportato nella nota informativa del 16 dicembre 2011.

L'informativa del 16 marzo 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva la finalità di invitare gli Ucc a scrivere e-mail al servizio di help desk solo nel caso di persistenza dei problemi e relativamente all'effettuazione del confronto censimento-anagrafe e all'invio all'Istat dei bilanci sugli esiti del confronto censimento-anagrafe.

L'informativa del 30 marzo 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Obiettivo dell'informativa era di informare gli Ucc del fatto che l'Istat aveva iniziato un'attività di controllo e correzione, relativamente al confezionamento, di documenti di trasporto e dei pacchi. La bonifica era necessaria per le successive lavorazioni di acquisizione di dati e immagini. Inoltre, si invitavano gli Ucc che non avevano ancora completato le operazioni di confezionamento dei pacchi a procedere secondo le indicazioni fornite dall'Istat attraverso la circolare n.16 prot.830 e le successive informative.

L'informativa del 19 aprile 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. L'informativa aveva la finalità di dare risposta ad alcuni quesiti posti dagli Ucc rispetto alle modalità di calcolo del contributo forfetario variabile legato all'attività di rilevazione. Inoltre, si precisava che le convivenze rilevate direttamente dall'Istat a seguito di accordi con le amministrazioni pubbliche centrali non erano oggetto di contributo agli Ucc.

L'informativa del 30 aprile 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento. Con l'informativa si ricordava agli Ucc quanto previsto dal Piano generale di censimento, paragrafo

6.1, e cioè che nessun comune era autorizzato a diffondere dati provvisori. Si precisava che uniche eccezioni erano rappresentate dai comuni autorizzati a registrare a propria cura i dati dei questionari censuari e dall'Astat per quanto riguardava la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen.

L'informativa del 22 maggio 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento. L'informativa aveva lo scopo di comunicare che la circolare n.16 del 2 maggio 2012 della Ragioneria generale dello Stato aveva stabilito che gli emolumenti corrisposti, per trattamento accessorio e compresi entro i limiti del contributo riconosciuto dall'Istat, al personale dipendente, per le attività effettuate in relazione alle operazioni censuarie, non rientravano tra i limiti di spesa di cui al comma 2 bis dell'art.9 L.122/2010.

L'informativa n.1 del 25 giugno 2012 è stata inviata ai Responsabili degli Uffici comunali di censimento e per conoscenza ai Responsabili degli Uffici provinciali di censimento e ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ha riguardato la Post enumeration survey - Pes. L'informativa aveva lo scopo di istruire circa le operazioni riguardanti: la preparazione dei questionari compilati e il loro confezionamento in scatole per la restituzione; la consegna al vettore incaricato del ritiro e del trasporto all'Istat e la presa in carico da parte del vettore. Unitamente all'informativa sono stati inviati due allegati: uno relativo al Format per ritiri Pes e l'altro relativo alle distinte.

2.3 Aspetti giuridici trattati

Nel corso della rilevazione, e successivamente ad essa, sono giunti ai numerosi "contatti" Istat richieste per chiarimenti su argomenti giuridici per rispondere ai quali è stato coinvolto l'Ufficio del Direttore del Dipartimento dei censimenti per le specifiche competenze di cui disponeva. Si trattava, infatti, di domande su questioni normative di vario genere, le cui risposte dovevano essere caratterizzate dall'ufficialità e dalla certezza normativa.

L'ufficio incaricato ha gestito i quesiti giuridici di interesse generale posti dalla rete di rilevazione e dai cittadini per la corretta applicazione della normativa nazionale in materia di Censimento della popolazione, rispondendo a circa 500 domande su argomenti diversi, riassunti nella tavola 2.1²⁷.

Tavola 2.1 - Distribuzione dei quesiti pervenuti per tipologia di oggetto

Tipologia di oggetto	Numero
Reclutamento	25
Obblighi contributivi e previdenziali assicurativi	33
Contributi Istat	26
Compensi	86
Istanze di accesso ai dati/questionari	212
Istanze di accesso/rettifica/conferma dei dati personali	26
Richieste di informazioni generiche	77

²⁷ L'elenco completo delle domande e risposte è disponibile su <http://www.istat.it/it/archivio/174654>

2.4 Convenzioni

Al fine di adempiere ai dettami delle norme vigenti e dalla Legge di indizione e finanziamento, relativamente alla tutela delle minoranze linguistiche, l'Istat ha sottoscritto apposite convenzioni con il servizio di statistica della Provincia autonoma di Trento e l'Ufficio di statistica della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen. Gli accordi con la Regione Friuli-Venezia Giulia sono stati sanciti con una apposita circolare n. 8 dell'8 settembre 2011 prot. n. 6858, che ha regolamentato le attività censuarie assicurando il diritto riconosciuto del bilinguismo.

Nell'ambito della speciale autonomia garantita alla Provincia autonoma di Trento, è stato necessario assicurare l'armonizzazione delle esigenze censuarie con le particolari previsioni legislative e regolamentari nazionali e provinciali.

La normativa vigente (D.Lgs 592/1993 e L.P. 6/2008) prevede di rilevare, in concomitanza con il censimento della popolazione, la consistenza e la dislocazione territoriale degli appartenenti alle popolazioni di lingua ladina, mòchena e cimbra. Inoltre, stabilisce che nelle località ladine, mòchene e cimbre la Provincia autonoma di Trento curi la pubblicazione degli atti normativi e delle circolari di diretto interesse delle popolazioni di lingua ladina, mòchena e cimbra nelle rispettive lingue. La convenzione, stipulata a titolo oneroso, oltre alle materie attinenti il trattamento e la diffusione dei dati, prevede che il Servizio di statistica della Provincia svolga il ruolo e i compiti sia dell'Ufficio regionale di censimento che di quello provinciale, come stabilito dal Pgc al par. 3.1. Inoltre, l'accordo ha previsto che il maggior impegno per quanto riguarda la rilevazione della consistenza e la dislocazione territoriale di lingua ladina, mòchena e cimbra fosse a carico della Provincia stessa. Sempre la convenzione ha definito l'importo massimo del contributo forfetario da trasferire alla Provincia per le attività da essa svolte in sostituzione dell'Istat con compiti e funzioni di Urc.

Il D.P.R. 752/1976 e successive modifiche stabilisce che, in occasione delle operazioni censuarie, ogni cittadino non interdetto e residente nella provincia di Bolzano/Bozen alla data del censimento è tenuto a rendere, in forma anonima, una dichiarazione individuale di appartenenza o aggregazione ad uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino.

Premesso ciò, l'Istat e l'Istituto provinciale di statistica della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen (Astat), hanno sottoscritto un'intesa che ha definito specifiche tecniche, strumenti e procedure metodologiche atte a regolare e coordinare le attività relative al Censimento della popolazione e delle abitazioni e alla rilevazione di appartenenza linguistica.

La convenzione a titolo oneroso, oltre alle materie attinenti il trattamento e la diffusione dei dati, prevede che l'Astat svolga il ruolo e i compiti sia dell'Ufficio Regionale di Censimento che di quello provinciale par. 3.1. Sempre la convenzione ha definito l'importo massimo del contributo forfetario da trasferire alla Provincia per le attività da essa svolte in sostituzione dell'Istat (compiti e funzioni di URC, traduzione, stampa e invio dei questionari e del materiale censuario ai comuni e alle famiglie, registrazione dei dati).

Anche con la regione Valle d'Aosta è stata stipulata una convenzione in ragione della riconosciuta autonomia e della peculiare organizzazione territoriale. Nella convenzione il ruolo e le funzioni dell'Ufficio regionale di censimento e dell'Ufficio provinciale di censimento sono assegnati all'Osservatorio economico e sociale (Oes) presso la Regione. Inoltre, all'Oes, che ha sostituito l'Istat nei compiti e funzioni relative all'Urc, la convenzione assegna un contributo forfetario. Le operazioni censuarie si sono svolte così come definito nel Pgc e nelle successive circolari.

Ai cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena è riconosciuto il diritto all'uso della lingua slovena nei territori delle province di Trieste, Gorizia e Udine.

Con la Circolare n. 8 dell'8 settembre 2011, prot. n. 6858, l'Istat ha previsto specifiche modalità di conduzione del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. La modalità di

esercizio dei diritti di cui all'art. 8 della Legge del 23 febbraio 2001 n. 38, si esprime diversamente a seconda dei territori:

- ▶ nel territorio del comune di Cividale del Friuli e nelle zone centrali dei comuni di Trieste e Gorizia, presso Centri comunali di raccolta (Ccr) erano presenti operatori di censimento bilingue, nonché disponibili questionari di censimento e altra documentazione in lingua slovena come ausilio alla compilazione del questionario in lingua italiana, per chi ne avesse avuto necessità. Le modalità di rilevazione sono state uguali per tutti gli altri comuni italiani;
- ▶ nei comuni o zone subcomunali nei quali si applicano le misure di tutela della minoranza slovena (Legge 38/2001, D.P.R. 12 settembre 2007), il questionario poteva essere compilato in lingua slovena e successivamente registrato da personale dell'Ucc nei sistemi resi disponibili dall'Istat.

CAPITOLO 3²⁸

Il quadro finanziario

3.1 Determinazione del fabbisogno finanziario

Secondo una indagine effettuata dall'Istat nel 2007 (Abbatini D. *et al* 2007) tutti i Paesi membri dell'Unione europea avrebbero finanziato il costo della tornata censuaria 2010 - 2011 mediante fondi esclusivamente pubblici iscritti nel Bilancio dello Stato. Solo in alcuni casi il finanziamento ha visto la partecipazione degli Stati federati (Länder in Germania) o delle autorità locali (Lussemburgo). Nei Paesi scandinavi e in Olanda il Censimento della popolazione e delle abitazioni è stato condotto utilizzando dati amministrativi e ricorrendo a limitate rilevazioni campionarie di controllo sulle informazioni contenute negli archivi e nei registri amministrativi. In questi casi il finanziamento è compreso in quello ordinario annuale per le rilevazioni condotte dal rispettivo Istituto nazionale. Nella maggior parte degli altri Paesi europei i censimenti sono stati finanziati mediante assegnazioni straordinarie agli Istituti nazionali di statistica.

In Italia i censimenti sono tradizionalmente finanziati da uno stanziamento straordinario pluriennale disposto a favore dell'Istat a valere sul Bilancio dello Stato. Tuttavia, con un'altra indagine condotta dall'Istat²⁹ sulle spese sostenute dai comuni nella precedente tornata censuaria, una parte degli enti locali, costituenti organi di censimento, hanno contribuito con proprie risorse alla copertura dei costi censuari, poiché sono risultati insufficienti i fondi erariali loro trasferiti a titolo di contributo forfetario onnicomprensivo.

L'Istat il 19 marzo 2008³⁰ ha inviato al Governo lo schema di disegno di Legge per l'indizione e il finanziamento dei Censimenti della tornata censuaria 2009 - 2011 unitamente a un documento che riportava in dettaglio il piano del fabbisogno finanziario. Nella "Nota tecnica di previsione dei costi censuari per il 2009 - 2011"³¹ è stato illustrato tutto l'iter analitico e metodologico adottato per la determinazione del fabbisogno finanziario complessivo, determinazione che ha considerato anche le conseguenze sui costi derivanti dall'adozione delle innovazioni programmate.

La stima del fabbisogno finanziario ha riguardato tutti i censimenti compresi nella tornata 2009 - 2011 (agricoltura, popolazione e abitazioni, industria e servizi, non-profit e relative indagini di

²⁸ I paragrafi sono a cura di: 3.1 Determinazione del fabbisogno finanziario, 3.1.1 Determinazione dei costi e Rilevazione sui costi censuari dei censimenti 2000 - 2001, 3.1.2 Rivalutazione del costo complessivo dei censimenti 2000 - 2001 a valori riferiti al biennio 2006 - 2007 e attualizzazione al triennio 2009 - 2011, 3.1.3 Conseguenze economiche delle innovazioni sul costo censuario: Maria Picci; 3.2 Stanziamento statale, 3.3 Previsioni di costo: Patrizia Grossi; 3.4 Determinazione dei contributi forfetari fisso e variabile da destinare agli Uffici comunali di censimento: Maria Picci; 3.5.1 Bilancio di previsione, 3.6.1 Spese sostenute per i contributi agli organi censuari; 3.6.2 Contributo, fisso, variabile e incentivante; 3.6.3 Contributo al Ministero dell'interno per gli Uffici provinciali di censimento; 3.6.4 Contributi per le Intese con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e le regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia; 3.7.1 Rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del Censimento (Post enumeration survey - PES2011), 3.7.2 Spese per il personale a tempo determinato: Sara Orecchini; 3.7.3 Spese sostenute per l'acquisizione di beni e la fornitura di servizi in outsourcing; 3.7.4 Spese per i servizi di stampa, allestimento del materiale censuario e registrazione dei questionari, 3.7.5 Spese per i servizi di consegna e ritiro del materiale censuario, 3.7.6 Spese per la campagna di comunicazione, 3.7.7 Spese per i servizi di Contact center, 3.7.8 Spese per i servizi di monitoraggio dei contratti, 3.7.9 Spese per i servizi di assistenza informatica, 3.7.10 Spese relative ai servizi di assicurazione, 3.7.11 Spese relative ai servizi per la Post enumeration survey (Pes), 3.8.1 Spese relative ai servizi per la traduzione, 3.8.2 Spese relative a convenzioni con le Università per analisi di ricerca, 3.8.3 Spese relative ai servizi di consegna/ritiro materiale, 3.9.1 Spese relative al web hosting, 3.9.2 Spese relative all'acquisizione di hardware, software e macchine d'ufficio: Ilaria Fainelli; 3.10 Risparmi: Patrizia Grossi.

²⁹ Rilevazione sui costi sostenuti dai comuni per i censimenti 2000 - 2001.

³⁰ Lettera n. SP/294.2008 del 19 marzo 2008.

³¹ Disponibile su <http://www.istat.it/archivio/174654>

copertura) e ha avuto inizio nel 2006 con la raccolta di tutte le informazioni disponibili sui costi sostenuti dall'Istituto per i censimenti del 2000 - 2001.

Il processo di progettazione finanziaria ha costituito una prima innovazione della tornata censuaria del 2009 - 2011. Per la prima volta l'Istat, nel predisporre la richiesta di finanziamento allo Stato, ha tenuto conto di quanto fossero realmente costati i censimenti al "sistema paese" nelle tornate precedenti.

Per arrivare a stimare i costi da sostenere per lo svolgimento dei censimenti sono state compiute quattro operazioni:

1. determinazione dei costi sostenuti per i Censimenti 2000 - 2001 e Rilevazione sui costi censuari sostenuti dai comuni;
2. rivalutazione del costo complessivo dei Censimenti 2000 - 2001 a valori riferiti al biennio 2006 - 2007;
3. attualizzazione del costo rivalutato al 2006 - 2007 a quello previsto per il triennio 2009 - 2011;
4. analisi di dettaglio delle conseguenze economiche delle innovazioni sul futuro costo censuario.

3.1.1 Determinazione dei costi e rilevazione sui costi censuari dei censimenti 2000 - 2001

Dalla raccolta della documentazione relativa al 2001 il costo complessivo del Censimento è risultato essere pari a 298.564.861 euro. Il costo è stato suddiviso tra i costi diretti sostenuti dall'Istat e quelli destinati al trasferimento agli organi di intermedi di censimento, entrambi considerati nelle due voci di costi sostenuti per il personale e costi sostenuti per le altre spese (acquisizione di servizi, pubblicità e comunicazione, utenze, costi organizzativi, eccetera.). Per l'analisi dei costi sostenuti per i Censimenti 2000 - 2001 sono stati analizzati tutti i documenti ufficiali amministrativi e contabili relativi alle specifiche voci di costo dei censimenti. Una volta determinate le voci di costo, i relativi importi sono stati riportati da lire all'equivalente valore in euro. La rilevazione ha avuto come obiettivo generale quello di stimare quanto sarebbero costati i Censimenti del 2000-2001 nell'ipotesi di efficacia, efficienza e qualità nella loro conduzione, in particolare da parte dei comuni. La rilevazione ha determinato i maggiori costi sostenuti dai comuni sia per il Censimento della popolazione, sia per quello dell'industria e dei servizi, sia per quello dell'agricoltura. La scelta di rivolgere ai comuni la rilevazione è stata dettata dal fatto che la quota maggiore del finanziamento statale per i Censimenti del 2001 (73,8 per cento) è stata trasferita alle amministrazioni comunali.

I comuni che hanno partecipato alla rilevazione sono stati scelti sulla base della combinazione di tre indicatori derivati dalle informazioni contenute nel sistema di monitoraggio del Censimento demografico del 2001 (MtCens) e dall'analisi di copertura del Censimento economico del 2001. Per il Censimento della popolazione sono stati considerati l'indicatore di ritardo dato dal numero di giorni intercorsi tra data fine ritiro effettiva e la data fine ritiro stabilita dal Pgc e l'indicatore di completezza dato dal rapporto tra i modelli ritirati e i modelli consegnati. Per il Censimento economico è stato considerato l'indicatore di copertura dato dal rapporto tra le unità locali integrate e le unità locali totali. L'opportuna combinazione dei tre indicatori ha consentito di selezionare un panel di 271 comuni virtuosi sulla frontiera dell'efficacia e della qualità, quindi non un campione statistico, a cui rivolgere il questionario con la finalità di determinare i parametri necessari a stimare il costo sostenuto dai comuni non compresi nel panel sotto l'ipotesi di efficacia ed efficienza della conduzione delle operazioni censuarie.

I parametri utilizzati sono stati il Costo per unità di prodotto (Cup) e il Costo del lavoro per unità di prodotto (Clup). Conseguentemente, il fabbisogno economico è stato calcolato come la somma tra

il totale dei costi per il personale, dato dai costi rilevati per il personale più i costi stimati (Clup), e il totale degli altri costi, dato dai costi rilevati più i costi stimati (Cup).

La rilevazione ha determinato il fabbisogno teorico dei comuni in 441 mila euro (considerando tutti i censimenti), circa 126 mila euro in più rispetto al trasferimento statale per la tornata del 2001. Aggiungendo i costi sostenuti dall'Istat si è giunti alla stima complessiva del fabbisogno pari a 571 milioni di euro.

Nella tavola 3.1 sono riportati i risultati delle due operazioni.

Nei paragrafi successivi vengono descritte le fasi di determinazione del fabbisogno finanziario in relazione al solo Censimento della popolazione.

Tavola 3.1 - Costo complessivo dei Censimenti 2000 - 2001 (valori monetari in euro al 2001)

Tipo di Censimento	Costi	Personale		Altre spese		Totale costi
		Istat (a)	Organi Intermedi (b)	Istat (a)	Organi intermedi (b)	
Censimento agricoltura	Costi sostenuti dall'Istat	5.877.128	76.277.145	10.536.116		92.690.389
	Costi aggiuntivi altri organi		19.223.256		13.554.528	32.777.784
	Totale	5.877.128	95.500.401	10.536.116	13.554.528	125.468.173
Censimento popolazione e abitazioni	Costi sostenuti dall'Istat	18.700.856	220.286.842	59.577.163		298.564.861
	Costi aggiuntivi altri organi		49.367.935		32.620.971	81.988.906
	Totale	18.700.856	269.654.777	59.577.163	32.620.971	380.553.767
Censimento industria e servizi	Costi sostenuti dall'Istat	8.248.883	32.474.296	8.463.057		49.186.236
	Costi aggiuntivi altri organi		6.632.763		4.382.747	11.015.510
	Totale	8.248.883	39.107.059	8.463.057	4.382.747	60.201.746
Basi territoriali	Costi sostenuti dall'Istat			4.589.745		4.589.745
	Totale			4.589.745		4.589.745
Costi censuari sostenuti nel 2000 - 2001	Costi sostenuti dall'Istat	32.826.867	329.038.283	83.166.081		445.031.231
	Costi aggiuntivi altri organi		75.223.954		50.558.246	125.782.200
	Totale	32.826.867	404.262.237	83.166.081	50.558.246	570.813.431

(a) Fonte: Direzione Centrale Contabilità.

(b) Fonte: dati della rilevazione sui costi diretti sostenuti dai comuni e Direzione Centrale Bilancio e Contabilità.

3.1.2 Rivalutazione del costo complessivo dei Censimenti 2000-2001 a valori riferiti al biennio 2006-2007 e attualizzazione al triennio 2009 - 2011

Il passo successivo è stato quello della rivalutazione del costo complessivo sostenuto per i Censimenti 2000 - 2001 al 2006 - 2007 applicando i numeri indice elaborati dall'Istat differenziati per categoria di spesa:

- ▶ costi di personale dell'Istat al 2000 - 2001 rivalutati mediante il numero indice delle retribuzioni contrattuali del Comparto "Enti pubblici di ricerca";
- ▶ costi di personale degli organi intermedi rivalutati mediante il numero indice delle retribuzioni contrattuali del Comparto "Enti locali";
- ▶ altre voci di costo sia dell'Istat sia degli organi intermedi di censimento rivalutate mediante le variazioni del deflatore implicito del Pil.

La stima del costo complessivo al 2006 - 2007 è stata poi aggiornata ai valori del 2009 - 2011 applicando le variazioni del deflatore implicito del Pil riportate nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2008-2011 (Dpef, Tavola III-4. Quadro tendenziale, luglio 2007).

Le due operazioni di rivalutazione e aggiornamento hanno stimato un costo pari a 486.723.974 euro nell'ipotesi che il Censimento del 2011 fosse condotto nelle medesime condizioni in merito a metodologie, organizzazione e reti di rilevazione di quello del 2001.

Nella tavola 3.2 sono riportate le voci di costo risultato delle due operazioni.

Tavola 3.2 - Costo complessivo del 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (stime dei valori monetari in euro aggiornati al 2009 - 2011)

TIPO DI CENSIMENTO	Costi	Personale		Altri costi		Totale costi
		Istat	Organi intermedi	Istat	Organi intermedi	
	Costo 2001	18.700.856	269.654.777	59.577.163	32.620.971	380.553.767
	Coefficiente di rivalutazione	1,174	1,19	1,141	1,141	
Censimento popolazione e abitazioni	Valore attuale al 2006-2007 (a)	21.954.805	320.889.185	67.963.248	37.212.701	448.019.939
	Coefficiente di rivalutazione	1,080	1,080	1,106	1,106	
	Costo aggiornato POP 2001 (b)	23.717.830	346.657.382	75.182.966	41.165.796	486.723.974

(a) I costi di personale sono stati aggiornati al 2007 tenendo conto anche degli incrementi retributivi connessi all'applicazione del primo biennio economico 2006 - 2007. Gli altri costi sono stati aggiornati al 2006 in quanto era ancora incognita la variazione annuale del 2007.

(b) I costi del personale sono stati aggiornati rispettivamente al 2010 e 2011 a partire dal 2008. Gli altri costi sono stati aggiornati rispettivamente al 2009, 2010 e al 2011 a partire dal 2007.

3.1.3 Conseguenze economiche delle innovazioni sul costo censuario

L'ultima operazione effettuata nella previsione dei costi è stata quella di introdurre nel calcolo le conseguenze economiche derivanti dalle innovazioni e dalle variazioni dovute al mutare del contesto.

Le innovazioni di metodi e tecniche che hanno avuto un maggiore impatto sui costi si possono individuare:

- ▶ nell'uso delle Liste anagrafiche comunali (Lac) e nella differenziazione e moltiplicazione dei canali di restituzione dei questionari compilati (web, uffici postali con busta preaffrancata, centri comunali di raccolta, rilevatore);
- ▶ nell'uso dell'archivio dei numeri civici geocodificati alle sezioni di censimento;
- ▶ nell'uso di questionari in forma breve (*short form*) per il 60 per cento delle famiglie presenti in Lac e in forma lunga (*long form*) per il restante 40 per cento.

L'uso delle Lac ha consentito di inviare i questionari alle famiglie per via postale e la scelta della multicanalità nella restituzione ha consentito di diminuire il numero di rilevatori impegnati sul campo (40 per cento in meno) e il disturbo statistico per le famiglie. Di contro però l'adozione delle due innovazioni ha comportato un aumento dei costi a carico dell'Istat per la spedizione e la restituzione postale dei questionari di famiglia.

L'archivio dei numeri civici ha consentito di indirizzare l'attività del rilevatore consentendo un notevole risparmio di tempo nelle operazioni di recupero delle mancate risposte, nonché di verifica

della eventuale sottocopertura delle liste anagrafiche comunali. Nondimeno è stato necessario predisporre una rilevazione di controllo e completamento, limitatamente ai centri abitati dei comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti, operazione che ha comportato nuovi costi³².

L'adozione di questionari in forma lunga solo su un campione di famiglie nei comuni con almeno 20 mila abitanti ha consentito di limitare il disturbo statistico per le famiglie e di contenere i costi della stampa dei questionari nonché della loro registrazione.

Dalle citate innovazioni derivano varie conseguenze sulla previsione dei costi, sintetizzate nella tavola 3.3.

Tavola 3.3 - Previsione di costo del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni

Voci	Istat		Altri organi		Totale
	Personale	Altre spese	Personale	Altre spese	
Costo attualizzato POP 2001	23.717.830	75.182.966	346.657.382	41.165.796	486.723.974
Riduzione numero di rilevatori impiegati sul territorio (front-office); mail out tramite spedizione postale			-64.459.642		-64.459.642
Riduzione numero di rilevatori impiegati sul territorio (front-office); raccolta "multicanale" dei questionari compilati (postale, web, cati passivo ³³)			-26.855.498		-26.855.498
Maggiorazione risorse Ucc su attività di coordinamento e controllo (back-office)			10.962.038		10.962.038
Nuova rilevazione di controllo su numeri civici ed edifici	2.250.000		9.008.659		11.258.659
Maggiorazione costo stampa e spedizione dovuto all'invio postale alle famiglie del questionario personalizzato	118.295.047			118.295.047	
Maggiorazione costo per affrancatura di ritorno	14.538.997			14.538.997	
Riduzione costo di registrazione (lettura ottica)	-6.533.670			-6.533.670	
Riduzione costo di ritiro da Ucc a Istat per acquisizione telematica short/long form e telefonica per short form ³⁴		-233.856			-233.856
Costo previsto POP 2011 in base demografica 2001	25.967.830	201.249.484	275.312.939	41.165.796	543.696.049
Maggiorazione per incremento atteso delle unità di rilevazione	4.791.123	27.164.740	14.127.390		46.083.253
Maggiorazione per incremento atteso delle unità di rilevazione	4.791.123	27.164.740	14.127.390		46.083.253

Rispetto al costo attualizzato al 2011 del Censimento del 2001 risulta, in primo luogo, una diminuzione del costo di personale per gli organi intermedi di censimento pari a 91,3 milioni di euro, solo in piccola parte controbilanciata da un incremento dei costi per il rafforzamento del back office degli Uffici comunali di censimento³⁵ (10,9 milioni di euro). In secondo luogo vi era la

³² Per maggiori dettagli sulla Rnc vedi il Fascicolo n. 4, Gli strumenti di informazione territoriale.

³³ Modalità di restituzione Cati-passivo non è stata adottata.

³⁴ La restituzione telefonica non è stata adottata.

³⁵ Vedi paragrafo 4.1.4

necessità di coprire i costi della rilevazione di controllo e completamento degli archivi comunali dei numeri civici (11 milioni di euro). La rilevazione rappresentava tuttavia un nuovo prodotto del censimento. Il previsto incremento dei costi per stampa e spedizione dei questionari personalizzati di famiglia (circa 118 milioni di euro), e in minor misura di quelli per la affrancatura di ritorno dei questionari compilati (14,5 milioni di euro), erano solo in piccola parte controbilanciati dalla riduzione dei costi di registrazione dei dati mediante lettura ottica e di altre minori operazioni (circa 6,7 milioni di euro).

Le variazioni di costo fin qui considerate sono state calcolate in base al numero delle unità di rilevazione (famiglie) risultanti al censimento del 2001. Tuttavia, durante il decennio intercensuario, il numero delle famiglie residenti in Italia ha subito un significativo trend crescente - da 21,8 milioni del 2011 a 26,2 milioni nel 2011 - comportando incrementi dei costi variabili di rilevazione.

Tenuto conto delle conseguenze economiche delle innovazioni di metodo e tecniche e del maggior numero di famiglie da censire, il costo totale per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni ammonta a 589,8 milioni di euro, superiore del 21,2 per cento a quello sostenuto per la precedente edizione ed espresso in valore attualizzato al 2011. Questo complessivo incremento è imputabile per 11,7 punti percentuali alle modifiche di metodi e tecniche e per 9,5 punti percentuali all'aumento delle famiglie da censire.

Si rileva anche un sostanziale aumento dei costi diretti a carico dell'Istat dovuto in massima parte alla sostituzione dei costi per il personale a carico degli organi intermedi.

3.2 Stanziamento statale

L'articolo 50 del Decreto Legge n. 78 del 31/05/2010 convertito nella Legge 122 del 29/07/2010 ha stanziato un importo complessivo di 627 milioni di euro in relazione al periodo finanziario 2011 - 2013 a fronte dei 774 milioni di euro stimati dall'Istat. Di conseguenza l'Istat ha dovuto rivedere la suddivisione del finanziamento tra i diversi censimenti. Pertanto, l'Istituto ha destinato al finanziamento del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni una somma complessiva di 590 milioni di euro, mentre i restanti 37 milioni di euro sono stati destinati alla copertura dei costi del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit.

Il comma 1 del citato art. 50 ha inoltre autorizzato una spesa pari a 200 milioni di euro per l'anno finanziario 2011, 277 milioni di euro per l'anno finanziario 2012 e 150 milioni di euro per l'anno finanziario 2013.

3.3 Previsioni di costo

Nei bilanci di previsione dell'Istituto gli stanziamenti annuali dello Stato sono stati allocati tra i due censimenti come di seguito riportato:

- ▶ per l'anno finanziario 2011: 197 milioni di euro per il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni e 3 milioni di euro per il Censimento generale dell'industria, dei servizi e delle istituzioni non profit;
- ▶ per l'anno finanziario 2012: 253 milioni di euro per il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni e 24 milioni di euro per il Censimento generale dell'industria, dei servizi e delle istituzioni non profit;
- ▶ per l'anno finanziario 2013: 140 milioni di euro per il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni e 10 milioni di euro per il Censimento generale dell'industria, dei servizi e delle istituzioni non profit.

Alla luce delle attività assegnate agli organi censuari³⁶, la struttura dei costi prevista per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni è stata caratterizzata da una netta prevalenza di fondi a essi destinati.

Dei 590 milioni di euro stimati destinati al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, le previsioni di costo sono state le seguenti:

- ▶ 330.600.000 euro per contributi agli organi di censimento, pari al 56,0 per cento del finanziamento complessivo;
- ▶ 220 milioni di euro per l'acquisto di beni e servizi, pari al 37,3 per cento del finanziamento complessivo;
- ▶ 30.800.000 euro quale costo del lavoro per il personale assunto dall'Istat a tempo determinato per il censimento, pari al 5,2 per cento del finanziamento complessivo;
- ▶ 8.600.000 euro per l'acquisto di strumenti tecnologici e informatici, pari al 1,5 per cento del finanziamento complessivo.

Tavola 3.4 - Previsione di costo per categoria - anni 2011-2013

Previsioni di costo per categoria	Euro
Contributi a organi di censimento	330.600.000,00
Remunerazione del personale assunto a tempo determinato	30.800.000,00
Spese correnti per acquisto di beni e servizi	220.000.000,00
Spese per acquisto di strumenti tecnologici e informatici	8.600.000,00
Totale	590.000.000,00

Il Piano generale di censimento ha anche stabilito gli importi massimi dei fondi da trasferire agli organi di censimento per le attività assegnate, così come i criteri di riparto di ciascun fondo tra le singole amministrazioni facenti parte della rete territoriale di rilevazione in qualità di organi di censimento (si veda al riguardo il paragrafo 3.3 del Pgc).

Tavola 3.5 - Stima della distribuzione dei contributi agli organi di censimento per attività da Piano generale di censimento (euro)

Stima della distribuzione dei contributi agli organi intermedi	
Contributi per la rilevazione numeri civici (Rnc)(a)	21.700.000,00
Contributo forfetario fisso per il funzionamento degli Uffici comunali di censimento(b)	104.035.635,00
Contributo forfetario variabile agli Uffici comunali di censimento	189.880.282,00
Contributo incentivante della costituzione degli Uffici comunali di censimento in forma associata	2.966.880,00
Contributo al Ministero dell'interno per Uffici provinciali di censimento	7.000.000,00
Contributo per intese con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen, la Regione autonoma Valle d'Aosta e degli accordi con la Regione Friuli-Venezia Giulia	2.900.000,00
Contributi agli Uffici di comunali di censimento per la rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del censimento (Pes)	5.000.000,00
Totale	333.482.797,00

(a) La stima iniziale era pari a 19 milioni di euro, con modifica al Pgc l'Istituto ha ritenuto opportuno innalzare il contributo a 21,7 milioni di euro.

(b) La stima iniziale era pari a 103.840.779 milioni di euro, con modifica al Pgc l'Istituto ha ritenuto opportuno innalzare il contributo a 104.035.653 milioni di euro.

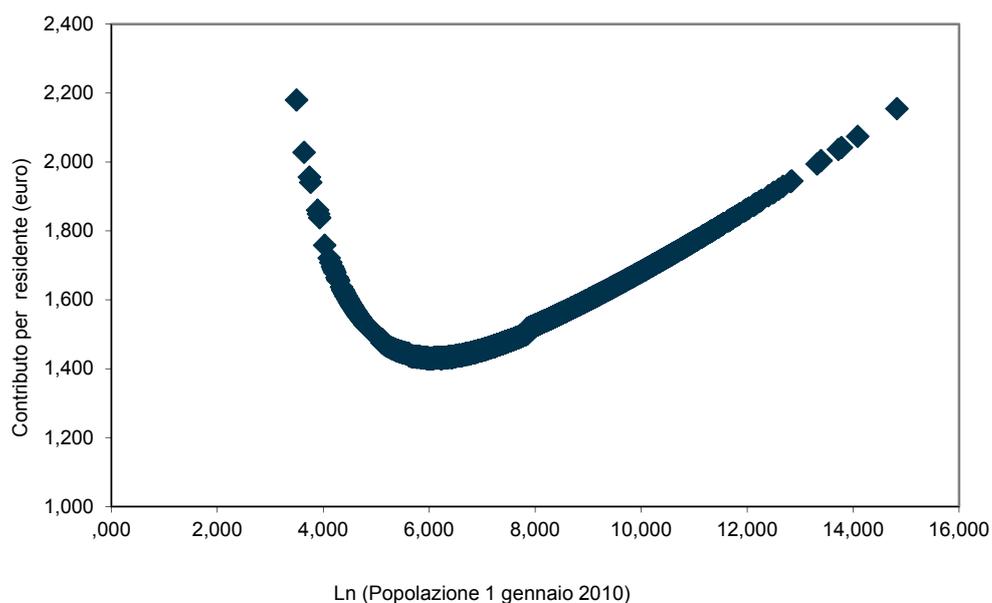
³⁶ Rilevazione dei numeri civici (Rnc), rilevazione censuaria della popolazione e delle abitazioni, rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del censimento (*Post enumeration survey- Pes 2011*)

3.4 Determinazione dei contributi forfetari fisso e variabile da destinare agli Uffici comunali di censimento

Il contributo da trasferire forfetariamente agli Uffici comunali di censimento è stato stimato distinto in due voci, il contributo fisso e il contributo variabile.

Il contributo fisso è tradizionalmente pensato come contributo alla costituzione degli Uffici comunali espressamente destinati a svolgere le operazioni censuarie, prevedendo la necessità di destinare a essi una somma per la gestione e il coordinamento. La stima del contributo fisso è stata calcolata sulla base della popolazione residente (al 1 gennaio 2010) utilizzando una funzione matematica di riparto di forma parabolica in modo da tener conto dei maggiori costi unitari causati ai comuni di piccole dimensioni dalle diseconomie di scala e ai comuni di maggiori dimensioni dai costi del congestionamento urbano. In questo modo il contributo per residente diminuisce al crescere della popolazione fino ad una certa dimensione demografica per poi crescere nuovamente all'aumentare della popolazione.

Grafico 3.1: Funzione per il calcolo del contributo forfetario fisso



Il contributo variabile è invece stato calcolato sulla base delle unità di rilevazione previste (numero di famiglie, convivenze, abitazioni non occupate e edifici). In particolare, l'equivalente economico teorico da corrispondere per ogni questionario di famiglia compilato riconsegnato e successivamente validato dall'Istat, ha previsto diversi corrispettivi in ragione del canale di restituzione e della quota di restituzione attraverso il canale web.

Il corrispettivo economico del questionario di convivenza, la rilevazione delle abitazioni non occupate e degli edifici è stato valutato sulla base della lunghezza e della complessità di compilazione.

Tavola 3.6 - Parametri per il calcolo del contributo forfetario variabile

Modello	Canale di restituzione	Valutazione economica (euro)
Questionario di famiglia	Centro Comunale di Rilevazione	6,00
Questionario di famiglia	Rilevatore	6,00
Questionario di famiglia	Uffici postali	5,00
Questionario di famiglia	Web con tasso complessivo ≤ 10 per cento	3,00
Questionario di famiglia	Web con tasso complessivo [10,1 per cento - 15 per cento]	4,00
Questionario di famiglia	Web con tasso complessivo [15,1 per cento - 20 per cento]	4,50
Questionario di famiglia	Web con tasso complessivo [20,1 per cento - 25 per cento]	5,00
Questionario di famiglia	Web con tasso complessivo ≥ 25 per cento	5,50
Questionario di convivenza	Rilevatore	8,00
Questionario di edificio	Rilevatore	2,00
Abitazione non occupata	Rilevatore	2,00

3.5 Bilancio di previsione Istat e stanziamenti per il triennio 2011 - 2013

3.5.1 Bilancio di previsione

Per la gestione del Censimento della popolazione sono stati istituiti nei vari bilanci annuali di previsione dell'Istituto appositi capitoli di bilancio a destinazione vincolata per le uscite, uno per la gestione delle spese correnti e uno per le spese in conto capitale. I predetti capitoli di spesa sono stati suddivisi in specifici "progetti" articolati per natura dei costi, anche al fine di facilitare il monitoraggio degli impegni e delle residue disponibilità per singole voci di spesa censuaria.

Nel corso del 2010 l'Istat ha provveduto, ai sensi dell'art. 50 comma 5 Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010, alle operazioni preliminari necessarie, in particolare alla Rilevazione dei numeri civici (Rnc) geocodificati alle sezioni di censimento nei comuni con popolazione residente non inferiore a 20 mila abitanti.

Per far fronte a tale obbligo di legge, con l'elenco di variazione dell'8 luglio 2010, il Consiglio di Istituto ha autorizzato il trasferimento di fondi pari a 20 milioni di euro acquisendoli dal capitolo di spesa corrente del 6° Censimento generale dell'agricoltura, bilancio 2010, con il vincolo di ripristinarli nel corso dell'anno 2011 a valere sui fondi del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

Nel corso del 2011 sono terminate le attività per la Rnc, mentre sono state avviate le attività di rilevazione del Censimento, per il quale nel bilancio di previsione erano stati stanziati 177 milioni di euro. Nei primi tre trimestri del 2011 hanno avuto luogo le attività di preparazione, nel quarto trimestre sono state avviate le operazioni di comunicazione e promozione, nonché quelle di rilevazione sul campo.

Nel bilancio di previsione dell'Istat la somma più rilevante (pari al 55,7 per cento del totale per l'esercizio 2011) è stata destinata alla corresponsione dei contributi a favore degli organi di rilevazione. Una ulteriore quota del 39,5 per cento è stata previsionalmente destinata alle spese per acquisto di beni e servizi mediante bandi di gara. Nei contratti di acquisizione di servizi, in considerazione della distribuzione triennale degli stanziamenti statali, sono state previste clausole di pagamenti distribuiti nelle tre annualità.

Tavola 3.7 - Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno finanziario 2011 (euro)

Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno 2011	
Contributi a organi di censimento (a)	109.742.226,00
Remunerazione del personale assunto a tempo determinato	3.200.000,00
Spese correnti per acquisto di beni e servizi	77.810.734,00
Spese per acquisto di strumenti tecnologici e informatici	6.247.040,00
Totale	197.000.000,00

(a) Comprensivo della Rnc (con restituzione anticipo al 6° Censimento generale dell'agricoltura).

Nel bilancio di previsione dell'Istituto gli stanziamenti per la gestione delle attività per l'anno 2012 sono stati pari a 253 milioni di euro.

Nel primo semestre dell'anno hanno avuto luogo le attività di chiusura delle operazioni censuarie, si sono svolte da parte dei comuni le attività di confronto tra censimento e anagrafe e sono stati diffusi i primi risultati censuari per Provincia e Comune. Inoltre, è stata effettuata la Rilevazione campionaria areale di copertura³⁷ (Pes2011).

Anche per l'anno 2012 la somma più rilevante, pari al 63,7 per cento dello stanziamento annuale, è stata previsionalmente destinata alla corresponsione dei contributi a favore degli organi di rilevazione, mentre una quota pari al 29,5 per cento è stata destinata all'acquisto dei beni e servizi.

Tavola 3.8 - Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno finanziario 2012 (euro)

Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno 2012	
Contributi a organi di censimento	161.160.692,64
Remunerazione del personale assunto a tempo determinato	10.000.000,00
Spese correnti per acquisto di beni e servizi	74.556.755,36
Spese per acquisto di strumenti tecnologici e informatici	7.282.552,00
Totale	253.000.000,00

Nel bilancio di previsione dell'Istituto gli stanziamenti per la gestione delle attività residuali per l'anno 2013 sono stati pari a 140 milioni di euro. In particolare, nel corso dell'anno hanno avuto luogo le attività di controllo, correzione e validazione dei risultati per la diffusione dei dati definitivi e sono proseguite le attività di monitoraggio e controllo amministrativo e contabile dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi.

Per l'anno 2013 la somma più rilevante, pari al 53,8 per cento dell'importo finanziato dallo Stato, è stata previsionalmente destinata alla corresponsione dei saldi alle ditte aggiudicatrici dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi. Una ulteriore quota pari al 31 per cento è stata allocata per i contributi agli organi di censimento.

Tavola 3.9 - Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno finanziario 2013 (euro)

Ripartizione dello stanziamento per categoria - anno 2013	
Contributi a organi di censimento	43.500.000,00
Remunerazione del personale assunto a tempo determinato	17.600.000,00
Spese correnti per acquisto di beni e servizi	75.300.000,00
Spese per acquisto di strumenti tecnologici e informatici	3.600.000,00
Totale	140.000.000,00

³⁷ Vedi Fascicolo 6, La valutazione della qualità.

3.6 Spese sostenute

3.6.1 Spese sostenute per i contributi agli organi censuari

Rispetto alle previsioni di costo illustrate in precedenza le spese effettivamente sostenute dall'Istat sono state di minore entità. Le minori spese sono dovute in parte al minor numero di unità di rilevazione rispetto a quelle stimate, all'esiguo numero dei comuni che hanno scelto la forma associata per la conduzione delle operazioni censuarie e al minor fabbisogno di personale da parte degli Uffici provinciali di censimento (Upc).

L'importo complessivo erogato agli organi di censimento include, oltre al contributo forfetario fisso, quello forfetario variabile e quello incentivante, il contributo per i territori della Regione Abruzzo colpiti dal sisma nel 2009, il contributo per i comuni con popolazione non inferiore a 150 mila abitanti che hanno registrato autonomamente (incluso, in via eccezionale, il Comune di Treviso), i contributi per gli Uffici provinciali di censimento costituiti presso le Prefetture e i contributi per le intese con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen, la Regione autonoma della Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia.

Tavola 3.10 - Contributi erogati agli organi di censimento - anni 2011-2014 (euro)

Contributi erogati agli organi di censimento	
Contributi per la rilevazione numeri civici (rnc)	21.179.275,53
Contributo forfetario fisso per il funzionamento degli uffici comunali di censimento	104.013.998,00
Contributo forfetario variabile agli uffici comunali di censimento (a)	168.661.502,69
Contributo incentivante della costituzione degli uffici comunali di censimento in forma associata	92.775,60
Contributo al ministero dell'interno per uffici provinciali di censimento	5.768.175,90
Contributo per intese con le province autonome di trento e bolzano/bozen, la regione autonoma valle d'aosta e degli accordi con la regione friuli-venezija giulia	2.287.194,90
Contributi agli uffici di comunali di censimento per la rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del censimento (pes)	2.440.710,00
Totale	304.443.632,62

(a) Comprensivi del contributo per i territori della Regione Abruzzo colpiti dagli eventi sismici pari a 119.070,20 milioni di euro e del contributo forfetario per la registrazione diretta dei questionari pari a 426.198,53 milioni di euro.

3.6.2 Contributo fisso, variabile e incentivante

Nel paragrafo 3.3.1 del Pgc vengono specificate le tipologie, gli importi totali massimi e i criteri di riparto dei tre fondi previsti a favore degli Uffici comunali di censimento.

Il contributo forfetario fisso per il funzionamento degli Ucc in forma singola e associata è stato corrisposto dall'Istat a ciascun Comune per i due terzi tra maggio e ottobre 2011 e per un terzo entro il 7 gennaio 2013, per un ammontare complessivo di 104.013.998,00 euro.

Il contributo forfetario variabile legato all'attività di rilevazione è stato erogato dall'Istat in tre momenti distinti:

- ▶ il 4 ottobre 2011, un anticipo commisurato al 10 per cento di quanto spettante a ciascun Comune nell'ipotesi in cui il numero delle unità censite corrispondesse al numero delle schede di famiglia e di convivenza iscritte nella Lista anagrafica comunale fornita dal Comune, nonché al numero di edifici e abitazioni non occupate rilevate al Censimento del 2001;
- ▶ il 18 gennaio 2012, un secondo anticipo commisurato al 60 per cento di quanto spettante a ciascun Comune nell'ipotesi in cui il numero delle unità censite corrispondesse al numero

delle schede di famiglia e di convivenza iscritte nella Lista anagrafica comunale, nonché al numero di edifici e abitazioni non occupate rilevate al censimento del 2001;

- ▶ il 10 ottobre 2012, il saldo ricalcolato in base all'effettivo numero di unità censite e validate dall'Istat, al netto degli anticipi già erogati.

Il contributo forfetario variabile erogato è pari a 168.661.502,69 euro. È utile specificare che a causa di notevoli incongruenze relative al numero di edifici censiti tra quanto indicato dai comuni nel Sistema di gestione della rilevazione e quanto risultante dai questionari registrati è stato necessario procedere a scrupolosi controlli che hanno portato a corrispondere, ad alcuni comuni, il saldo definitivo nel 2014.

Il Piano generale di censimento al paragrafo 2.2 ha stabilito, inoltre, che le operazioni censuarie nei territori della Regione Abruzzo colpiti dagli eventi sismici dell'aprile 2009 fossero condotte con speciali modalità di rilevazione sul campo, secondo le istruzioni fornite da successiva e apposita circolare attuativa emanata dall'Istat. In particolare la circolare ha previsto che, a fronte degli aggravii di lavoro che le speciali modalità di conduzione della rilevazione avrebbero comportato per i comuni citati nel decreto del commissario delegato della Presidenza del Consiglio dei ministri 16 aprile 2009, n. 3, come successivamente integrato dal Decreto 17 luglio 2009, n. 11 (concernenti l'individuazione dei comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009), fosse ad essi erogato un ulteriore contributo forfetario commisurato al 50 per cento del contributo fisso per il funzionamento dell'Ucc. Pertanto, il 21 gennaio 2013 è stato erogato un ulteriore contributo forfetario ai comuni dell'Abruzzo di 119.070,20 euro.

Al paragrafo 6.1 il Pgc ha dato facoltà ai comuni con popolazione determinata dall'Istat al 1 gennaio 2010 non inferiore a 150 mila abitanti, di registrare a propria cura i dati dei questionari di censimento e di diffondere alcuni dati censuari provvisori, secondo le modalità previste dal Piano di diffusione dei risultati adottato dall'Istat. La circolare n. 4/DCCG del 20 aprile 2011 ha fissato le condizioni e il contributo forfetario per la registrazione diretta dei questionari, da destinare ai comuni coinvolti. L'Istat ha erogato il 19 febbraio 2013 un importo complessivo di 426.198,53 euro. Il via eccezionale il Comune di Treviso, pur non avendo popolazione superiore a 150 mila abitanti, ha presentato richiesta di essere autorizzato alla registrazione in proprio dei questionari di censimento, ottenendo parere positivo del Comitato di presidenza dell'Istat, poiché risultava in possesso di risorse tali da assicurare il rispetto della chiusura dell'attività di registrazione e la trasmissione dei dati all'Istituto, prevista per il 31 maggio 2012.

Il contributo forfetario variabile corrisposto a dicembre 2012 agli Ucc per l'attività di rilevazione è stato di complessivi 168.433.922,59 euro. Terminata la fase di validazione e controllo è stato possibile quantificare l'importo ancora dovuto agli Ucc, così nel corso del 2013 e del 2014 è stato corrisposto un importo di 227.580,10 euro come conguaglio delle attività di rilevazione ad alcuni comuni; l'importo residuo ha costituito un risparmio.

Il contributo per l'incentivazione alla costituzione di Ucc in forma associata è stato corrisposto dall'Istat il 12 ottobre 2012 ed è stato pari a 92.775,60 euro, l'importo residuo ha costituito un risparmio.

3.6.3 Contributo al Ministero dell'interno per gli Uffici provinciali di censimento

Gli Uffici provinciali di censimento sono stati costituiti presso le Prefetture (eccetto che nelle province di Trento e Bolzano/Bozen) con compiti di vigilanza sul corretto svolgimento delle operazioni censuarie, assistenza agli Ucc in caso di eventi imprevisti ed eccezionali, coordinamento delle attività censuarie e formazione del personale degli Ucc. Il Piano generale di censimento al punto 3.3.2 ha previsto di assegnare contributi fissi per un importo totale massimo di 7.000.000,00 milioni di euro con criteri di riparto definiti in accordo con il Ministero dell'interno.

Sono stati corrisposti un primo anticipo il 5 maggio 2011, un secondo anticipo il 23 aprile 2012 e il saldo il 6 febbraio 2013 per complessivi 5.827.323,15 euro. A conclusione delle attività censuarie nel corso dell'anno 2013 il Ministero dell'Interno si è fatto carico di richiedere agli Upc le somme risultanti in eccesso al momento della rendicontazione, restituendo all'Istat un importo pari a 59.147,25 euro, che assieme al restante importo residuo rappresenta un risparmio.

3.6.4 Contributi per le intese con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e le regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia

In linea con quanto disposto dal Pgc al punto 3.3.2, l'Istat ha stipulato apposite con le Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e con la Regione Valle d'Aosta per la copertura delle particolari spese da esse sostenute per la conduzione del Censimento. L'Istat ha sottoscritto con l'Istituto provinciale di statistica della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen, con la Provincia autonoma di Trento e con la Regione Valle d'Aosta apposite convenzioni per l'effettuazione delle operazioni del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

Nel gennaio 2012 è stato corrisposto alla Provincia autonoma di Bolzano/Bozen un importo pari a 1.136.429,88 euro, alla Provincia autonoma di Trento un importo pari a 632.365,82 euro, alla Regione Valle d'Aosta un importo pari a 184.161,57 euro.

Il Piano generale di censimento ha previsto anche un'apposita Intesa con la Regione Friuli-Venezia Giulia per la conduzione del Censimento presso i cittadini italiani di lingua slovena. Nello specifico la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha ritenuto di gestire autonomamente le speciali modalità di rilevazione sul campo rinunciando alla sottoscrizione dell'Intesa con l'Istat, che pertanto le ha organizzate per mezzo di una apposita circolare. La circolare n. 8/DCCG dell'8 settembre 2011 ha quindi stabilito specifiche modalità di conduzione del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni nei territori sottoposti a tutela delle province di Trieste, Gorizia e Udine, prevedendo per i maggiori oneri derivanti dalle speciali attività di rilevazione e registrazione connesse alla tutela della minoranza linguistica slovena, l'erogazione di un ulteriore contributo forfetario commisurato al 50 per cento del contributo forfetario fisso per il funzionamento dell'Ucc in favore dei comuni con minoranze linguistiche slovene. Il contributo erogato a favore dei 42 comuni delle province di Trieste, Gorizia e Udine indicati dalla Legge n. 38 del 23 febbraio 2001, (Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia), è stato pari a 316.286,00 euro ed è stato erogato il 7 febbraio 2013. Pertanto, il contributo complessivo erogato per le tre Intese e i 42 comuni delle province di Trieste, Gorizia e Udine è pari a 2.287.194,50 euro.

3.7 Altre spese

3.7.1 Rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del Censimento (Post enumeration survey- PES2011)

Al fine di produrre gli indicatori di qualità e di copertura del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni stabiliti dal Regolamento (UE) n. 1151/2010 della Commissione Europea dell'8 dicembre 2010, l'Istat ha effettuato la rilevazione campionaria areale di controllo della copertura e della qualità del Censimento (Post enumeration survey - Pes). La rilevazione è prevista dal Programma Statistico Nazionale 2011-2013 (codice IST-02410) e dal Pgc. Essa è stata effettuata in 2.488 sezioni di censimento di 252 comuni rispetto ai 255 inizialmente selezionati.

I comuni di Veggiano e Formello non hanno potuto parteciparvi fin dall'inizio, mentre il comune di Tivoli ha deciso, a rilevazione iniziata, di non prendervi parte.

I comuni sono stati scelti con campionamento areale a due stadi: le unità del primo stadio costituite dai comuni e quelle del secondo stadio costituite dalle sezioni di censimento, nelle quali sono stati

rilevati tutti gli individui³⁸. La raccolta dei dati si è svolta tra l'11 aprile e il 30 giugno 2012, mentre la data di riferimento della rilevazione è la stessa del Censimento.

Il Piano generale di censimento al paragrafo 3.3.1 ha stabilito per la rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del Censimento (Pes) un contributo totale massimo pari a 5milioni di euro. Esso è stato ripartito solo tra i comuni facenti parte del campione areale, secondo criteri di commisurazione al numero delle sezioni di censimento da sottoporre a controllo e al numero di questionari rilevati.

La circolare n. 17/DICA del 23 gennaio 2012 prot. n. 1990 al paragrafo 5 ha stabilito la corresponsione di un contributo fisso pari a 150,00 euro per ogni sezione di censimento da sottoporre a controllo e un contributo variabile pari a 15,00 euro per ogni questionario compilato, revisionato e trasmesso all'Istat dai 255 comuni facenti parte del campione. Il contributo effettivamente erogato ai 252 comuni è stato di complessivi 2.440.710,00 euro con un risparmio rispetto al Pgc di 2.559.290,00 euro.

L'esecuzione della Pes ha reso necessaria la fornitura di servizi in outsourcing per la stampa, l'allestimento, il confezionamento, il trasporto, la consegna e il ritiro del materiale della rilevazione oltreché la registrazione dei questionari pari a 218.672,49 euro. Pertanto, la spesa complessiva per la realizzazione della rilevazione campionaria areale di controllo della copertura del Censimento è pari a 2.659.382,49 euro.

3.7.2 Spese per il personale a tempo determinato

Per far fronte alle esigenze temporanee ed eccezionali connesse all'esecuzione dei censimenti, l'Istat è stato autorizzato dall'art. 50 comma 4 del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010 ad avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibili nell'ambito e nei limiti delle risorse finanziarie ad esso assegnate, limitatamente alla durata delle operazioni censuarie e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2014.

Pertanto, nel corso degli anni 2010 e 2011 l'Istat ha portato a compimento l'iter procedurale di 10 selezioni per assunzioni di personale di II livello professionale, di III livello professionale e di VI livello professionale, assumendo complessivamente, al 1° maggio 2012, 270 unità di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di 24, 18 o 12 mesi.

Tavola 3.11 - Unità di personale con contratto a tempo determinato per livello e durata contrattuale al 1° maggio 2012

Livello	Durata Contrattuale (mesi)	Totale
3°	24	51
6°	24	91
2°	12	2
3°	18	34
6°	18	92
Totale		270

Il primo contratto stipulato con le 270 unità di personale addetto ai censimenti è scaduto nel mese di luglio 2012 e in relazione alle specifiche attività funzionali rappresentate dalle competenti strutture organizzative, è stato possibile prorogare 263 contratti fino al 31 dicembre 2014.

³⁸ Vedi Fascicolo 6, La valutazione della qualità.

La spesa impegnata, per assicurare continuità alle attività del Censimento della popolazione, è stata pari a 3,2 milioni di euro a valere sul bilancio di previsione del 2011, pari a 10 milioni di euro a valere sul bilancio di previsione del 2012 e pari a 15.910.183,50 euro sul bilancio del 2013 per un totale complessivo di 29.110.183,50 euro.

A questo importo rilevante si aggiunge la voce di spesa “lavoro straordinario”, che ha permesso al personale di prestare lavoro oltre l’orario ordinario al fine di ultimare progetti avviati in relazione al Censimento della popolazione e la voce di spesa “formazione, istruzioni e missioni” che comprende i costi delle giornate di formazione e istruzione, le missioni e i rimborsi per le spese di viaggio sostenute dal personale per qualificarsi professionalmente. L’importo liquidato per queste voci di spesa risulta pari a 1.207.517,37 euro.

La spesa complessiva è stata, pertanto, pari a 30.317.700,87 euro.

3.7.3 Spese sostenute per l’acquisizione di beni e la fornitura di servizi in outsourcing

Un’altra importante voce di spesa ha riguardato l’acquisizione di beni e la fornitura di servizi in outsourcing necessari all’Istat per effettuare il Censimento secondo le modalità tecniche e organizzative previste. A tal fine l’Istituto ha pubblicato appositi bandi di gara, espletato le conseguenti procedure negoziali e stipulato contratti di appalto con le ditte risultate vincitrici delle gare.

I contratti di maggiore rilevanza sono stati sottoscritti per il servizio di consegna e restituzione dei plichi di rilevazione alle famiglie e del materiale censuario alla rete di rilevazione, per il servizio di stampa dei questionari e del materiale censuario.

Oltre ai principali contratti ne sono stati stipulati altri di minore entità ma altrettanto fondamentali per lo svolgimento del Censimento, come quelli relativi alla campagna di pubbliche relazioni e pubblicitaria, per il servizio di Contact center (gestione del numero verde), per il servizio di monitoraggio dei contratti di appalto e per il servizio di traduzioni specialistiche.

3.7.4 Spese per i servizi di stampa, allestimento del materiale censuario e registrazione dei questionari

Nel corso del 2010 e 2011 è stata espletata la procedura negoziata concernente l’affidamento del servizio di stampa, trasporto, acquisizione di dati e immagini mediante tecniche di lettura ottica e di riconoscimento di caratteri e mediante registrazione tradizionale, relativi ai questionari e all’altro materiale. Il valore posto come base d’asta era di 58.293.600,00 euro (Iva al 20 per cento inclusa). La gara d’appalto è stata aggiudicata al prezzo di 43.315.407,49 euro (Iva al 20 per cento inclusa). E’ stato così stipulato il contratto per il prezzo complessivo di 43.654.081,72 euro (Iva inclusa)³⁹, ripartiti nel seguente modo:

- ▶ per la stampa, allestimento, confezionamento e consegna di pallet al vettore presso tre centri di stoccaggio e alla rete di rilevazione del materiale per la formazione e di quello di scorta sono stati impegnati 24.580.453,17 euro;
- ▶ per il ritiro dagli Uffici comunali di censimento e consegna agli stabilimenti incaricati dell’acquisizione dei dati sono stati impegnati 3.197.832,48 euro;
- ▶ per la acquisizione di dati e immagini mediante tecniche di lettura ottica e di riconoscimento di caratteri e registrazione tradizionale sono stati impegnati 15.875.796,07 euro.

Il contratto ha previsto, inoltre, la fornitura di un sistema di gestione delle immagini dei questionari acquisiti per un costo pari a 0,00 euro e un importo in detrazione per la cessione del materiale cartaceo da inviare al macero per un importo pari a 444.750,00 euro (Iva esente).

³⁹ Si precisa che la variazione in aumento del prezzo è dovuta sia all’aggiornamento dell’aliquota Iva dal 20 per cento al 21 per cento, sia alle modifiche dei quantitativi delle lavorazioni intervenute nel corso dello svolgimento delle attività di stampa del materiale censuario.

Durante lo svolgimento del contratto sono emerse alcune varianti in corso d'opera che hanno comportato lavorazioni aggiuntive e l'assunzione di impegni di spesa integrativi per un ulteriore importo di 240.676,45 euro.

In conclusione, la somma complessivamente impegnata per il contratto è stata pari a 43.894.758,17 euro di cui risultano liquidati 29.445.655,17 euro mentre la restante somma pari a 14.449.103,00 euro è all'analisi della Commissione di liquidazione costituita *ad hoc*.

3.7.5 Spese per i servizi di consegna e ritiro del materiale censuario

Nel corso dell'anno 2011 è stata espletata la procedura negoziata per l'affidamento del servizio di consegna dei plichi di rilevazione alle famiglie e del materiale censuario alla rete di rilevazione, nonché di ritiro dei plichi di restituzione e relativo trasporto agli Ucc, con base d'asta di complessivi 88.334.928,00 euro (Iva al 20 per cento inclusa). La gara è stata aggiudicata al prezzo di 87.284.497,23 euro, con conseguente sottoscrizione. L'importo ha poi subito un incremento dovuto all'aumento dell'aliquota Iva al 21 per cento, applicato solamente alla parte non ancora liquidata al momento del suddetto aumento, portando il contratto a 88.011.868,03 euro.

L'importo contrattuale è stato così ripartito:

- ▶ 2.567.343,32 euro per la consegna del materiale censuario alla rete di rilevazione;
- ▶ 66.604.868,07 euro per la consegna dei plichi di rilevazione alle famiglie;
- ▶ 1.015.102,83 euro per la consegna agli Ucc dei plichi non consegnati alle famiglie;
- ▶ 7.977.582,00 euro per l'organizzazione e gestione dei punti di ritiro per la restituzione dei plichi contenenti i questionari compilati da parte delle famiglie;
- ▶ 9.119.601,00 euro per il prelievo dai punti di ritiro, trasporto e consegna agli Ucc.

Il contratto prevedeva il recapito postale dei questionari alle famiglie dal 12 settembre al 22 ottobre 2011 e la consegna del materiale censuario alla rete di rilevazione entro l'8 ottobre 2011. Nel servizio è stata compresa anche l'attività di organizzazione e gestione dei punti di ritiro per la restituzione dei plichi contenenti i questionari compilati in forma cartacea da parte delle famiglie che non hanno optato per la restituzione tramite il canale web o presso il Ccr. Nel corso dello svolgimento del contratto è stato necessario, inoltre, un ulteriore incremento della somma impegnata poiché si è reso necessario procedere a una nuova consegna urgente a un certo numero di famiglie tramite posta prioritaria/Full easy. La spesa complessiva per il servizio sopra descritto ammonta a 80.332,81 euro.

Pertanto, per il contratto sono stati impegnati complessivamente 88.802.202,64 milioni di euro, importo interamente liquidato.

3.7.6 Spese per la campagna di comunicazione

L'Istat per promuovere il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni ha stipulato due contratti d'appalto per la realizzazione di una campagna di comunicazione e informazione per sensibilizzare i cittadini alla rilevazione, svolta anche tramite i Census points e il Census tour (Vedi capitolo 6.).

Il primo contratto ha previsto la realizzazione di una campagna di pubbliche relazioni al fine di assicurare al Censimento una forte visibilità e riconoscibilità sull'intero territorio nazionale. Tra la pluralità di azioni svolte la società incaricata ha provveduto alla creazione di un ufficio stampa dedicato, alla fornitura di servizi web dedicati e alla attivazione di iniziative di pubbliche relazioni. E' stato impegnato un importo di 3.008.732,65 euro, totalmente liquidato.

Il secondo contratto ha previsto la realizzazione della campagna di comunicazione pubblicitaria per un importo complessivo di 6.240.000,00 euro, imputati per 3.120.000,00 euro nel 2011 e per 3.120.000,00 euro nel 2012, di cui liquidati 6.061.500,86 euro. L'importo residuo di 178.499,14

euro ha rappresentato un risparmio. Si aggiungono le spese relative alla convenzione per l'informazione istituzionale e le spese accessorie per la commissione aggiudicatrice della campagna pubblicitaria, complessivamente pari a 368.871,83 euro.

Pertanto, per la pubblicità risulta impegnato l'importo totale di 9.617.604,48 euro di cui liquidati 9.439.105,34 euro, con un risparmio complessivo pari a 560.894,66 euro.

3.7.7 Spese per i servizi di Contact center

L'Istat ha stipulato un contratto per l'esecuzione dei servizi di Contact center, telefonico, anche mediante l'attivazione di un numero verde gratuito, e tramite posta elettronica (vedi paragrafo 5.3). Il servizio offerto è da intendersi come l'insieme delle risorse umane, delle tecnologie e dei processi atti a configurarlo come il principale contatto tra l'Istat e i rispondenti al Censimento della popolazione che avrebbero necessitato di informazioni sulle norme che lo regolano e sulle modalità della sua conduzione.

Il servizio di numero verde è stato attivo dal 12 settembre 2011 al 29 febbraio 2012, con anche la funzione di prestare assistenza alla compilazione del questionario censuario, sia nella versione cartacea che in quella elettronica, e per la restituzione del questionario compilato (vedi paragrafo 4.6). La base d'asta ammontava a 3.500.000,00 euro e la gara è stata aggiudicata al prezzo di 2.241.525,00 euro, con una previsione di circa 950 mila contatti. Tuttavia, nel corso della fornitura del servizio si è reso necessario integrare il contratto con atti aggiuntivi, in quanto la domanda effettiva di contatti è stata di gran lunga superiore al previsto, pertanto la somma impegnata totale risulta pari a 4.885.796,24 euro di cui liquidati 4.797.528,76 euro; la restante somma non liquidata di 88.267,48 euro rappresenta un economia.

Alla spesa per il servizio fornito si aggiungono le spese relative al gestore delle linee telefoniche che ammontano a 708.629,19 euro. Pertanto, nel complesso per il servizio di Contact center risulta liquidato l'importo complessivo di 5.506.157,95 euro.

3.7.8 Spese per i servizi di monitoraggio dei contratti

Per la fornitura del servizio di monitoraggio dei contratti d'appalto e del servizio di supporto continuativo alle funzioni manageriali dell'Istituto nella verifica e controllo dell'andamento dei contratti monitorati, l'Istituto ha sottoscritto un contratto per 582.010,00 euro. Il contratto sottoposto al monitoraggio è stato quello di stampa, consegna, ritiro e. Per quanto riguarda il contratto di stampa e consegna del materiale censuario, alla data di avvio del servizio in oggetto le attività previste dal relativo contratto risultavano completate e pertanto la società aggiudicataria del monitoraggio è stata chiamata ad affiancare l'Istat esclusivamente nella fase di controllo per la liquidazione delle fatture offrendo, nell'ambito del servizio di supporto, interventi di verifica e/o ricalcolo dei livelli del servizio.

L'attività del monitore si è concentrata prevalentemente sull'andamento della fase di ritiro del materiale dagli Ucc e dell'acquisizione delle immagini e dei dati mediante registrazione tradizionale e lettura ottica, in relazione alla quale sono emerse alcune varianti in corso d'opera che hanno comportato un prolungamento dell'attività del monitore. Per questo motivo è stato necessario ricorrere alla procedura del quinto d'obbligo contrattuale in ragione del quale è stato stipulato un atto aggiuntivo per complessivi 116.276,52 euro per il proseguimento del servizio di monitoraggio e del servizio di supporto continuativo alle funzioni manageriali dell'Istat. Tra le varie attività della società aggiudicatrice sono state incluse anche il controllo delle fatture e la determinazione delle eventuali penali.

L'importo complessivo è stato pari a 698.286,52 euro, interamente liquidato.

3.7.9 Spese per i servizi di assistenza informatica

Per l'esecuzione delle attività di gestione dati del Censimento è stato necessario ricorrere alla reingegnerizzazione dei processi produttivi e migrazione tecnologica degli archivi e degli applicativi mediante tecnologie di virtualizzazione e di cluster Oracle.

Nel corso degli anni 2011-2013 sono stati quindi assunti impegni di spesa per l'assistenza informatica e l'acquisto di software per un importo totale pari a 1.042.404,91 euro di cui risultano liquidati 818.676,29 euro, mentre la restante rappresenta un'economia.

Le spese più ingenti si riferiscono all'acquisto di licenze d'uso di prodotti software Oracle e al relativo servizio di manutenzione annuale per un importo interamente liquidato di 313.427,07 euro. Per i servizi di sviluppo ed assistenza di sistemi informativi l'Istituto ha sostenuto costi per un importo complessivo di 383.182,80 euro.

Per il servizio Microsoft Premier Support la spesa è stata pari a 71.753,00 euro e risulta interamente liquidata. Si aggiungono i servizi di supporto e training on the job su piattaforma Microsoft di Bi (Business intelligence), acquisiti per un importo di 5.178,60 euro.

Tra le spese per l'assistenza informatica rientrano anche i servizi informatici di supporto alla fornitura di Lavagne interattive multimediali (Lim) per il quale è stato liquidato l'importo pari a 11.426,50 euro e il contributo all'Agenzia per l'Italia digitale pari a 14.450,19 euro per la gestione della posta elettronica certificata (Pec).

Per la manutenzione del software Matlab, utilizzato per i sistemi di controllo e correzione dei dati censuari, sono stati liquidati 7.158,13 euro. Infine, per l'acquisizione dei servizi di supporto specialistico per lo sviluppo di un prototipo di integrazione dei dati demografici con i dati geografici per la diffusione dei dati censuari sono stati liquidati 12.100,00 euro.

3.7.10 Spese relative ai servizi di assicurazione

L'Istat ha stipulato un'assicurazione che copra gli eventi di morte e invalidità permanente subiti nell'esercizio delle funzioni relative all'incarico di rilevatore svolte secondo le modalità previste dal Pgc e dalle circolari Istat. L'assicurazione esplicava i suoi effetti anche se la morte o l'invalidità permanente si fossero verificate entro due anni dall'evento ma in conseguenza di esso. La copertura assicurativa risultava valida durante tutti i trasferimenti, con qualsiasi mezzo di locomozione e anche a piedi, dall'abitazione dell'assicurato o dal suo usuale luogo di lavoro a qualsiasi luogo ove si recasse a svolgere l'attività censuaria. L'assicurazione è stata stipulata con carattere aggiuntivo rispetto all'assicurazione infortuni connessa al contratto di lavoro di ciascun rilevatore o coordinatore, che fosse esso dipendente comunale o reclutato secondo una delle modalità previste dal comma 4 dell'art. 50 del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni nella Legge n. 122 del 30 luglio 2010. L'importo impegnato e interamente liquidato alla società di assicurazione è stato pari 878.280,97 euro.

3.7.11 Spese relative ai servizi per la Post enumeration survey (Pes)

Per i servizi di stampa, allestimento, confezionamento, trasporto, consegna e ritiro del materiale della rilevazione Pes l'Istat, in virtù dell'art. 57 del Decreto Legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei Contratti Pubblici), ha disposto l'affidamento diretto a favore della stessa società vincitrice per la fornitura dei servizi per il Censimento in senso stretto in quanto avente un contratto in essere con oggetto il medesimo tipo di prestazione necessaria per la Pes.

Per i servizi di cui sopra è stato assunto un impegno di spesa di importo pari a 144.836,94 euro in seguito integrato con l'assunzione di un nuovo impegno di spesa pari a 15.623,52 euro per la stampa e consegna di ulteriori modelli di rilevazione. La somma impegnata ammonta a complessivi 160.460,46 euro. Il servizio di registrazione dei questionari della rilevazione Pes è stato invece

affidato alla società già aggiudicataria di un contratto stipulato dall'Istat per l'affidamento del servizio di registrazione su supporti informatici dei dati dei modelli relativi alle indagini statistiche svolte dall'Istituto. La spesa impegnata e interamente liquidata per la registrazione dei questionari Pes ammonta complessivamente ad 58.212,03 euro.

Per i servizi in outsourcing dell'indagine Pes, quindi, è stato impegnato l'importo totale di 218.672,49 euro, interamente liquidato.

3.8 Altri servizi di gestione

3.8.1 Spese relative ai servizi per la traduzione

Tra gli obiettivi del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni rientra anche la rilevazione dei cittadini stranieri. Il Censimento è infatti uno degli strumenti più efficaci per accrescere il patrimonio informativo sulla consistenza degli stranieri abitualmente dimoranti in Italia. Per la rilevazione censuaria degli stranieri sono state pensate soluzioni ad hoc e diversificate, soprattutto nei comuni di maggiore dimensione demografica, dove si registra una forte incidenza di stranieri sul totale della popolazione residente.

Per garantire quanto sopra, l'Istat ha affidato il servizio di traduzioni specialistiche dei questionari, manuali di istruzione e lettere informative a una società esterna. Le traduzioni sono state richieste in 19 lingue, quelle maggiormente presenti nel Paese. La spesa impegnata ed interamente liquidata per il servizio in oggetto ammonta a 96.882,88 euro.

3.8.2 Spese relative a convenzioni con le Università per analisi di ricerca

L'Istituto ha stipulato due convenzioni a titolo oneroso con due Università, la prima per una ricerca di mercato inerente la spedizione dei questionari di rilevazione alle famiglie e la seconda per la ricerca di metodologie statistiche e soluzioni prototipali idonee a risolvere problematiche di campionamento di dati statistici nel contesto del Censimento della popolazione, le cui spese ammontano complessivamente a 57.733,81 euro, importo totalmente liquidato.

3.8.3 Spese relative ai servizi di consegna/ritiro del materiale

Il servizio di restituzione, agli Ucc di competenza, di alcuni questionari pervenuti all'Istat a causa della mancata identificazione del Comune di appartenenza da parte della società incaricata, è stato affidato, per ragioni di convenienza economica rispetto ad un'estensione del contratto stipulato appositamente per il Censimento, alla società già fornitrice del servizio di consegna/ritiro materiale presso e da soggetti esterni sul territorio nazionale. Per il servizio sono stati impegnati 24.200,00 euro, di cui 18.176,62 euro liquidati. I restanti 6.023,38 euro costituiscono economia. Inoltre sono state sostenute altre spese di gestione per un importo pari a 121.763,02 euro.

Tavola 3.12 - Spese per l'acquisizione di beni e la fornitura di servizi - anni 2011-2013 (euro)

Spese per l'acquisizione di beni e la fornitura di servizi	
Servizi di stampa, allestimento materiale censuario e registrazione	43.894.758,18
Servizi di consegna e ritiro materiale censuario	88.802.202,64
Servizi per la campagna di comunicazione	9.439.105,34
Servizi di contact center	5.506.157,95
Servizi per l'assistenza informatica	818.676,29
Servizi di monitoraggio dei contratti	698.286,52
Servizi di assicurazione	878.280,97
Servizi di stampa e registrazione pes	218.672,49
Altri servizi di gestione	294.556,33
Totale	150.550.696,71

3.9 Spese relative all'acquisizione di hardware, software e macchine d'ufficio

3.9.1 Spese relative al web hosting

Le maggiori onerosità dell'Istat nell'ambito delle spese informatiche sono rappresentate dal contratto stipulato per la fornitura dei servizi di connettività (comprendente servizi di trasporto, supporto, Voip, inter operatività di base, manutenzione ed assistenza) e sicurezza (comprendente servizi di protezione dei dati e dei sistemi da usi non autorizzati) nell'ambito del sistema pubblico di connettività, con scadenza della fornitura a giugno 2012. La somma inizialmente impegnata è stata pari a 2.875.694,59 euro. Si è proceduto, poi, alla sottoscrizione di un ulteriore atto per un importo di 944.361,54 euro per la fornitura di servizi complementari di certificazione delle componenti applicative sviluppate dall'Istat. Infine, è stato assunto un ulteriore impegno di spesa di 611.647,74 euro per aumentare i livelli di servizio di web hosting dal 30 per cento di uso stimato del canale web al 44 per cento (corrispondente ad un picco orario di 235.000 utenti) per il periodo ottobre-dicembre 2011, allo scopo di garantire il funzionamento ottimale del canale web per la compilazione del questionario.

Pertanto, tra il 2011 e il 2012 per il servizio di web hosting è stato impegnato un importo complessivo di 4.431.703,87 euro di cui 4.093.489,72 euro liquidati. Il restante importo di 338.214,15 euro ha rappresentato un risparmio.

3.9.2 Spese relative all'acquisizione di hardware, software e macchine d'ufficio

Per le spese di acquisto di hardware per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni sono stati impegnati 630.785,61 euro di cui liquidati 629.461,11 euro mentre la restante somma è in corso di liquidazione. Per l'acquisizione di software di base e software applicativo sono stati impegnati 828.417,97 euro completamente liquidati. Tra le spese inerenti i beni mobili rientrano invece le spese sostenute per l'acquisto di scanner utili alle attività censuarie, per i quali è stata impegnata la somma di 2.495,95 euro, interamente liquidata.

La spesa totale risulta quindi pari a 1.461.699,53 euro.

Tavola 3.13 - Spese per l'acquisizione di strumenti tecnologici e informatici - anni 2011 - 2013 (euro)

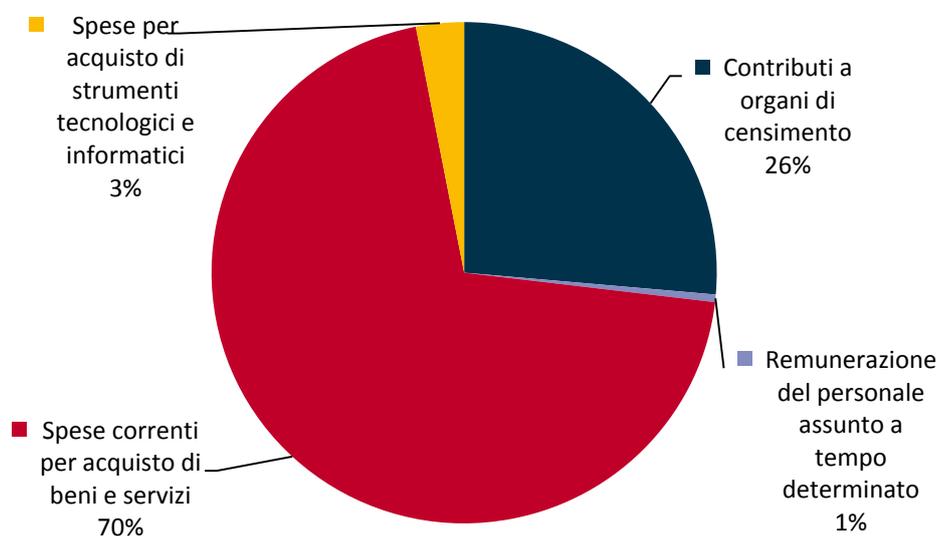
Spese per l'acquisizione di strumenti tecnologici e informatici	
Acquisizione di servizi di web hosting	4.093.489,72
Acquisizione hardware, software e macchine d'ufficio	1.461.699,53
Totale	5.555.189,25

3.10 Risparmi

Durante tutto il ciclo di gestione delle attività (anni 2011-2013) è stata posta molta attenzione alle specifiche voci di bilancio censuarie, pertanto dalle attività di monitoraggio e controllo amministrativo-contabile si è pervenuti alla determinazione di un "risparmio" ottenuto grazie agli effetti di contenimento della spesa derivanti dalle innovazioni organizzative e tecnologiche adottate dall'Istat, oltre che dai ribassi di base d'asta delle gare relative all'acquisizione di beni e la fornitura dei servizi.

Le spese sostenute per categoria sono state pari a: 304,3 milioni di euro per contributi agli organi di censimento; 150 milioni di euro per spese correnti relative all'acquisto di beni e servizi; 5,5 milioni di euro per l'acquisto di strumenti tecnologici e informatici; 30 milioni di euro destinati alla remunerazione del personale assunto dall'Istat a tempo determinato per il Censimento.

Grafico 3.2 - Risparmi per categoria - anni 2011 - 2013 (valori percentuali)



Il risparmio è derivato principalmente dall'utilizzo di nuove tecnologie e dai sistemi di gestione della rilevazione realizzati dall'Istat che hanno:

- ▶ semplificato l'impatto organizzativo sulle amministrazioni pubbliche e in particolare sui comuni;
- ▶ ampliato l'uso dei dati amministrativi;
- ▶ recuperato tempestività nella diffusione dei dati definitivi;
- ▶ ridotto il fastidio statistico sulle unità di rilevazione.

Tavola 3.14 - Riepilogo previsioni di costo, spese e risparmi per la voce contributi erogati agli organi di censimento - anni 2011-2013 (euro)

Riepilogo per categoria	Previsioni	Spese	Risparmi
Contributi a Organi di censimento	330.600.000,00	304.443.632,62	26.156.367,38
Remunerazione del personale a tempo determinato	30.800.000,00	30.317.700,87	482.299,13
Spese correnti per l'acquisto di beni e servizi	220.000.000,00	150.550.696,71	69.449.303,29
Spese per l'acquisto di strumenti tecnologici e informatici	8.600.000,00	5.55.189,25	3.044.810,75
Totale	590.000.000,00	490.867.219,45	99.132.780,55

Per quanto concerne il contributo agli organi di censimento il risparmio più consistente superiore a 21 milioni di euro rispetto al preventivato ha riguardato la voce contributo forfettario variabile agli Ucc ed è principalmente imputabile all'elevato numero di questionari restituiti via web (8 milioni 432 mila le famiglie che hanno scelto di compilare il questionario via Internet, il 32,8 per cento del totale). Il contributo per l'incentivazione alla costituzione di Ucc in forma associata è stato minimo rispetto al preventivato, in quanto i comuni tra loro limitrofi che hanno costituito un unico Ucc sono risultati in numero inferiore rispetto alle previsioni. Il Ministero dell'Interno, inoltre, a conclusione delle attività censuarie nel corso dell'anno 2013 si è fatto carico di richiedere agli Ucc le somme risultante in eccesso al momento della rendicontazione, restituendo all'Istat una quota parte di

quanto già corrisposto che ha rappresentato un risparmio. Infine, per le attività riguardanti la Rilevazione campionaria di controllo della copertura del censimento (Pes) si è avuto un risparmio superiore ai 2,5 milioni di euro.

Tavola 3.15 - Riepilogo previsioni di costo, spese e risparmi per la voce acquisizione di beni e la fornitura di servizi - anni 2011-2013 (euro)

Acquisizione di beni e fornitura di servizi in outsourcing	Previsioni	Spese	Risparmi
Servizi di stampa, allestimento materiale censuario e registrazione	70.000.000,00	43.894.758,18	26.105.241,82
Servizi di consegna e ritiro materiale censuario	100.000.000,00	88.802.202,64	11.107.797,36
Altri servizi di gestione	50.000.000,00	17.853.735,89	32.146.264,11
Totale	220.000.000,00	150.550.696,71	69.449.303,29

Per quanto concerne l'acquisizione di beni e la fornitura di servizi un risparmio consistente superiore a 26 milioni di euro rispetto al preventivato ha riguardato il ribasso di base d'asta per la procedura negoziata concernente l'affidamento del servizio di stampa, trasporto, acquisizione di dati e immagini mediante tecniche di lettura ottica e di riconoscimento di caratteri e mediante registrazione tradizionale. Altro risparmio consistente superiore a 11 milioni di euro rispetto al preventivato ha riguardato il ribasso di base d'asta dell'altra grande procedura negoziata, per l'affidamento del servizio di consegna dei plichi di rilevazione alle famiglie e del materiale censuario alla rete di rilevazione, nonché di ritiro dei plichi di restituzione e relativo trasporto agli Ucc.

L'indirizzo strategico sul quale sarebbe opportuno muoversi, è quello di produrre dati fruibili a fini censuari riferiti a territori comunali e subcomunali con frequenza maggiore di quella decennale con metodi e tecniche volte al progressivo consolidamento dell'uso dei dati amministrativi, delle tecniche di campionamento e reingegnerizzazione dei sistemi di gestione della rilevazione con nuove tecnologie.

Questa prospettiva, è stata già accolta dal Decreto Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con modifiche in Legge n. 221 del 17 dicembre 2012 che all'art. 3 comma 1 prevede l'effettuazione annuale del Censimento e al successivo comma 3 autorizza l'Istat ad utilizzare i residui degli stanziamenti del 2011 relativi al Censimento della popolazione, al Censimento dell'industria e servizi e al Censimento delle istituzioni non profit (già autorizzati dall'art. 50 del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010) per realizzare le attività preparatorie all'introduzione del Censimento permanente, mediante indagini statistiche a cadenza annuale e per approntare l'Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (Anncsu).

A tal proposito, in occasione dell'assestamento al bilancio di previsione 2013, nel mese di luglio 2013 è stato istituito un nuovo capitolo per le spese di parte corrente attinenti al "Censimento permanente e Anncsu" per un importo complessivo di 59.600.000,00 euro e per le spese in conto capitale "Spese per l'acquisizione di mobili, arredi e risorse informatiche" per un importo complessivo di 5 milioni di euro. Successivamente sono state trasferite nel capitolo per le spese di parte corrente relativo alle attività preparatorie del censimento permanente e Anncsu le somme non impegnate che si prevedeva di non dover più impegnare.

CAPITOLO 4⁴⁰

L'organizzazione e i compiti della rete di rilevazione

4.1 Rete di rilevazione

Il Piano generale di censimento (Pgc) ha definito la struttura, le funzioni e i compiti della rete di rilevazione del 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni, successive circolari attuative le hanno specificate nel dettaglio. Il Pgc ha previsto quattro livelli territoriali: nazionale, regionale, provinciale e comunale.

A livello nazionale hanno operato l'Istat e l'Ufficio di statistica del Ministero dell'interno, a livello regionale sono stati costituiti gli Uffici regionali di censimento (Urc), a livello provinciale sono stati costituiti gli Uffici Provinciali di Censimento (Upc) e a livello comunale gli Uffici comunali di censimento (Ucc).

A livello regionale la rete di rilevazione è stata affiancata dalle Commissioni tecniche regionali (Ctr) pur non costituendo un elemento della rete.

4.1.1 Livello nazionale

L'Istat ha definito gli aspetti organizzativi, tecnici e metodologici della rilevazione censuaria e ha sovrinteso alle operazioni assicurandone il monitoraggio. Con l'emanazione di circolari tecniche ha regolato le attività sul territorio adottando i provvedimenti e le misure necessari per garantirne il buon andamento. Compiti dell'Istat sono stati anche quelli di:

- ▶ predisporre il materiale censuario e in particolare i questionari di censimento;
- ▶ provvedere alla comunicazione integrata nei confronti delle unità di rilevazione e più in generale alla pubblicità verso le famiglie italiane e la generalità dei residenti in Italia;
- ▶ assicurare il rispetto del segreto statistico e la tutela della riservatezza delle informazioni personali acquisite presso i rispondenti;
- ▶ validare i dati raccolti dagli organi di censimento;
- ▶ elaborare i dati raccolti mediante l'applicazione di idonei metodi di controllo e correzione;
- ▶ curare la diffusione e la trasmissione ad Eurostat.

L'Ufficio di statistica del Ministero dell'interno, oltre a svolgere le funzioni dettate dal D.lgs. n. 322/89⁴¹ e dalla direttiva del Comstat⁴² n. 5 del 15 ottobre 1991, ha assicurato il coordinamento

⁴⁰ I paragrafi sono a cura di: 4.1 Rete di rilevazione: Maria Picci; 4.2 Costituzione della rete di rilevazione: Fabiana Cecconi e Novella Cecconi; 4.3 Numeri della rete: Patrizia Perini e Maria Picci; 4.4 Attività di informazione e formazione e 4.4.1 Progetto Info&For/Cens: Maria Picci; 4.4.2 Obiettivi e strategia della formazione, 4.4.3 Formazione sul territorio, 4.4.4 Supporto didattico on-line: Marina Giacobbe; 4.4.5 Processo formativo e gestione della conoscenza per gli addetti al Contact center: Laura Posta; 4.5 Sistemi di comunicazione con la rete di rilevazione, 4.5.1 Sito della rete: Claudia Bianchi e Nicoletta Ferrante; 4.5.2 Posta elettronica: Loredana Brivio; 4.6 Contact center integrato, 4.6.1 Gestione delle chiamate: Laura Posta; 4.6.2 Gestione delle richieste via email: Valeria Pangrazi; 4.7 Sistema di monitoraggio: Antonio Magalotti e Laura Posta; 4.8 Numeri del servizio, 4.8.1 Chiamate attese ed effettive: Laura Posta; 4.8.2 Email attese ed effettive: Valeria Pangrazi; 4.8.3 Chiamate gestite: Laura Posta; 4.8.4 Numero di chiamate per ripartizione, Regione e Comune: Claudia Bianchi e Marcella Pietrantonio; 4.8.5 Motivi della chiamata: Laura Posta; 4.8.6 Motivo della chiamata e periodo di rilevazione e 4.8.7 Motivo della chiamata e territorio: Claudia Bianchi e Marcella Pietrantonio; 4.9 Comunicazione diretta con i cittadini: Loredana Brivio.

⁴¹ Gli uffici di statistica costituiti presso le prefetture assicurano - fatte salve le competenze a livello regionale del commissario del Governo previste dall'art. 13, comma 1, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400 - anche il coordinamento, il collegamento e l'interconnessione a livello provinciale di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta ed alla elaborazione dei dati statistici, come individuate dall'Istat.

⁴² Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica.

delle attività svolte in ambito censuario dagli Uffici provinciali di censimento, appositamente costituiti presso le Prefetture - Uffici territoriali del governo (Utg).

4.1.2 Livello regionale

A livello regionale l'Istat ha sovrinteso al funzionamento della rete sul territorio mediante le proprie sedi territoriali (Uffici regionali di censimento), che hanno avuto il compito di supervisionare la costituzione degli uffici di censimento a livello sub regionale e le procedure di selezione e nomina dei coordinatori e dei rilevatori, di coordinare e partecipare alla formazione del personale degli organi di censimento, di controllare il regolare svolgimento delle operazioni censuarie nel territorio regionale di competenza.

Nell'ambito di ciascun Urc hanno operato i Responsabili Istat territoriali (Rit) svolgendo compiti di supporto, formazione e vigilanza secondo specifiche tecniche e organizzative dettate dal Piano regionale di censimento e dalle circolari.

Nelle province autonome di Trento e di Bolzano/Bozen e in Valle d'Aosta i compiti e le funzioni dell'Urc sono state assunte dagli Uffici di statistica delle rispettive amministrazioni. Gli stessi uffici hanno provveduto a selezionare e nominare i responsabili territoriali che hanno assunto, per i territori di competenza, i compiti e le funzioni proprie dei Rit.

A livello regionale la rete di rilevazione è stata coadiuvata dagli Uffici di statistica delle Regioni e dalle Commissioni tecniche regionali (Ctr), istituite dall'Istat. Gli uffici di statistica delle regioni hanno collaborato con gli Urc per favorire la costituzione degli uffici di censimento a livello sub-regionale con particolare riguardo all'associazionismo tra enti locali. Delle Ctr potevano far parte rappresentanti dell'Ufficio di statistica della Regione e rappresentanti regionali degli enti locali, dell'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e dell'Unione delle province d'Italia (Upi). Nelle province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e in Valle d'Aosta le Commissioni tecniche regionali sono state istituite dalle rispettive amministrazioni provinciali autonome e dalla Regione Valle d'Aosta.

Le Commissioni tecniche regionali hanno svolto compiti di monitoraggio, segnalazione e intervento nei casi più critici. Nello specifico hanno:

- ▶ coordinato i rapporti inter-istituzionali, garantito la consultazione tecnica e promosso l'efficacia nella conduzione delle operazioni censuarie;
- ▶ verificato che le operazioni di costituzione della rete organizzativa regionale, la formazione dei coordinatori e rilevatori e le attività di rilevazione venissero svolte secondo quanto riportato nel Pgc;
- ▶ controllato e valutato in corso d'opera i risultati provvisori della rilevazione e coadiuvando l'Urc nella promozione e diffusione dei dati provvisori a livello regionale.

4.1.3 Livello provinciale

Gli Uffici provinciali di censimento (Upc) sono stati costituiti presso gli Uffici di statistica delle Prefetture - Uffici territoriali del governo (Utg), ove presenti, e il loro responsabile è stato nominato responsabile dell'Upc, assumendone funzioni e compiti. Nei casi in cui la Prefettura non disponeva dell'ufficio di statistica, l'Upc è stato comunque istituito presso la stessa e la funzione di responsabile è stata svolta da un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche.

Nelle province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e in Valle d'Aosta le funzioni e i compiti propri dell'Upc sono stati attribuiti ai rispettivi Uffici regionali di censimento. Gli Uffici provinciali di censimento hanno svolto i seguenti compiti:

- ▶ hanno vigilato sul corretto svolgimento delle operazioni censuarie;
- ▶ hanno assicurato che ciascun Comune corrispondesse all'obbligo di costituzione dell'Ufficio comunale di censimento e alla nomina del suo responsabile secondo le modalità e i tempi stabiliti nel Pgc;
- ▶ hanno assicurato che ciascun Comune corrispondesse all'obbligo di fornitura all'Istat della Lista anagrafica comunale (Lac), secondo le disposizioni impartite dalle circolari;
- ▶ hanno assistito gli Uffici comunali di censimento nella soluzione di eventi imprevisti o eccezionali;
- ▶ hanno monitorato l'andamento della rilevazione anche utilizzando le funzioni di reportistica e trasmissione del Sistema di gestione della rilevazione;
- ▶ hanno coordinato le attività censuarie nel territorio di competenza in collaborazione con i Rit;
- ▶ hanno contribuito alla formazione del personale degli Uffici comunali di censimento;
- ▶ hanno favorito le intese tra gli enti locali finalizzate alla costituzione di Uffici comunali di censimento in forma associata tra comuni, nel rispetto della normativa vigente e in base a circolari Istat.

I gruppi di lavoro permanenti costituiti presso gli uffici di statistica delle Prefetture, cui spettano compiti di consulenza e supporto tecnico, sono stati chiamati a coadiuvare le attività censuarie svolte a livello provinciale. I gruppi erano composti dal responsabile dell'ufficio di statistica della Prefettura, da rappresentanti dell'Istat, degli uffici di statistica della Provincia, delle Camere di Commercio Industria artigianato e agricoltura del capoluogo, così come previsto dalla Direttiva Comstat n. 5 del 15.10.1991.

4.1.4 Livello locale

Gli Uffici comunali di censimento (Ucc) sono stati costituiti presso l'Ufficio di statistica del Comune che ne ha assunto funzioni e compiti, e il responsabile dell'Ufficio di statistica è stato nominato responsabile dell'Ucc. Nei comuni in cui non è stato costituito l'Ufficio di statistica ai sensi del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322, l'Ufficio di censimento è stato costituito, di norma, presso i Servizi demografici e le funzioni di responsabile sono state attribuite a un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche.

I comuni hanno potuto attribuire la qualifica di Ucc per il Censimento della popolazione anche agli Uffici di censimento costituiti in occasione del Censimento generale dell'agricoltura del 2010 (ai sensi degli artt. 8, 11 e 12 del D.P.R. 23 luglio 2010, n. 154) dopo aver adottato le misure opportune per adeguare gli uffici stessi ai nuovi compiti connessi all'esecuzione del censimento demografico.

In considerazione di quanto stabilito dal D.Lgs 322/89 (art. 3, comma 3), dalle modalità previste dalla direttiva (n. 7 del 18 dicembre 1992) del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica - Comstat - e dalla circolare dell'Istat del 27 aprile 1999, n. 3 del Sistema statistico nazionale - Sistan), nei comuni dove l'Ufficio di statistica è stato costituito in forma associata le funzioni e i compiti di Ucc sono attribuiti all'Ufficio di statistica in forma associata e al suo responsabile sono attribuite le funzioni di responsabile dell'Ucc.

Nel caso di Unioni di comuni, formalmente costituite ai sensi dell'art. 32 del T.u.e.l. (Testo unico degli enti locali) n. 267 del 18 agosto 2000, nonché nelle Comunità Montane costituite e operanti ai sensi degli artt. 27 e 28 del medesimo T.u.e.l., sono stati previsti due casi:

- ▶ se tra i compiti dell'Unione o della Comunità era previsto anche l'esercizio della funzione statistica, le funzioni e i compiti di Ucc sono attribuiti all'Ufficio di statistica dell'Unione o della

Comunità montana, ove costituito. Al responsabile dell'Ufficio di statistica sono attribuite le funzioni di responsabile dell'Ucc;

- ▶ nei casi in cui le Unioni di comuni e le Comunità montane non avevano costituito l'Ufficio di statistica ai sensi del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322, l'Ufficio di censimento è stato costituito, di norma, presso il Servizio demografico di uno dei Comuni appartenenti all'Unione o alla Comunità montana e le funzioni di suo responsabile sono state attribuite a un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche.

Il Piano generale di censimento ha previsto la possibilità di costituire uffici di censimento in forma associata anche per i comuni che non appartengono alle categorie precedentemente citate. Al fine di perseguire una più efficiente organizzazione delle attività censuarie sul territorio, ai comuni di minori dimensioni è stata data la possibilità di associarsi e costituire un unico Ufficio comunale di censimento. L'associazionismo ha seguito criteri finalizzati a una più efficace organizzazione delle attività altrimenti affidate ai singoli comuni, soprattutto nei casi in cui il numero delle unità di rilevazione risultava limitato. Per favorire l'associazionismo l'Istat ha previsto una forma di incentivo economico limitato però ai comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti. All'Ucc in forma associata hanno potuto prendere parte quindi comuni di dimensioni maggiori di 5 cinquemila abitanti che non hanno usufruito però dell'incentivo economico (cfr. §3.3 del Pgc). I requisiti richiesti per procedere alla costituzione di un Ucc in forma associata sono stati: comuni tra loro limitrofi in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci non facenti parte delle Unioni o delle Comunità montane o delle associazioni sopra menzionate. All'Ucc costituito in forma associata è stato preposto un responsabile scelto tra il personale dipendente a tempo indeterminato di uno dei comuni associati, dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche. Affinché fosse garantito lo svolgimento delle operazioni censuarie l'Ucc in forma associata doveva essere dotato di risorse umane e strumentali adeguate all'espletamento dei compiti ad esso affidati. Alla costituzione degli Ucc in forma associata sono state applicate, ove compatibili, le disposizioni in materia di costituzione degli Uffici di statistica in forma associata, di cui all'art. 3 comma 3 del D.Lgs 322/89 e alla direttiva Comstat n. 7, in ordine alla loro organizzazione e funzionamento. L'atto costitutivo dell'Ufficio associato doveva contenere i seguenti elementi:

- ▶ l'indicazione di ciascun Comune partecipante;
- ▶ l'indicazione degli estremi dell'atto deliberativo di ciascun Comune in ordine alla costituzione dell'Ucc in forma associata;
- ▶ gli estremi della nomina del responsabile dell'Ucc e l'indirizzo della sede dell'Ufficio costituito in forma associata;
- ▶ l'assunzione dell'impegno allo svolgimento dell'attività di confronto dei dati censuari con le anagrafi comunali di tutti i comuni associati;
- ▶ l'indicazione delle modalità per l'esercizio di interventi surrogatori in caso di eventuali inadempienze da parte dei comuni partecipanti;
- ▶ la previsione dello scioglimento dell'Ucc al termine delle operazioni censuarie e comunque non oltre i termini previsti dall' art.50 del D.l.78/2010 cit.;
- ▶ l'assunzione dell'impegno dei singoli comuni a non recedere dall'accordo sino al completamento dell'attività dell'Ucc;
- ▶ la sottoscrizione da parte di ciascun comune aderente, in segno di accettazione ed obbligazione.

4.1.5 Funzioni e compiti degli Uffici comunali di censimento

Le principali funzioni e compiti dell'Ucc sono stati:

- ▶ mettere in pratica le disposizioni emanate dall'Istat in materia di organizzazione dell'Ufficio e di svolgimento della rilevazione;
- ▶ selezionare e nominare i rilevatori e i loro eventuali coordinatori comunali (Coc), secondo criteri e tempi stabiliti da circolari dell'Istat;
- ▶ formare, in collaborazione con l'Urc e l'Upc competenti per territorio, i rilevatori e i loro eventuali coordinatori comunali, utilizzando i materiali predisposti dall'Istat;
- ▶ costituire uno o più Centri comunali di raccolta (Ccr) dei questionari, anche con compiti di assistenza alla loro compilazione; (i Ccr svolgono funzioni di assistenza ai rispondenti e di ricezione dei questionari compilati, revisione dei questionari compilati a mano o spediti.)
- ▶ svolgere la rilevazione secondo modalità e tempi disposti dal Piano generale di censimento e dalle circolari emanate dall'Istat;
- ▶ utilizzare il Sistema di gestione della rilevazione (Sgr) predisposto dall'Istat per tutte le funzioni previste;
- ▶ monitorare l'andamento della rilevazione e intervenire nei casi di criticità;
- ▶ assistere le famiglie e le convivenze nella compilazione dei questionari;
- ▶ nei comuni con popolazione residente inferiore ai 20 mila abitanti al 1 gennaio 2008, non capoluoghi di provincia, svolgere il censimento degli edifici;
- ▶ accertare eventuali casi di violazione dell'obbligo di risposta da parte di famiglie e convivenze, dandone tempestiva comunicazione all'Istat;
- ▶ effettuare la revisione dei questionari restituiti da famiglie e convivenze;
- ▶ provvedere al confronto censimento anagrafe e compilare il bilancio ad hoc degli esiti;
- ▶ trasmettere all'Istat il suddetto bilancio e all'Ufficio comunale di anagrafe le liste di individui iscritti in anagrafe ma irreperibili al censimento e di individui censiti ma non iscritti in anagrafe;
- ▶ formare i pacchi di questionari compilati secondo le specifiche definite dall'Istat;
- ▶ redigere i documenti di rendicontazione contabile dei costi sostenuti, secondo le modalità e i tempi stabiliti dall'Istat.

Al fine di assicurare il corretto svolgimento dei compiti suindicati, necessari per il buon andamento dell'operazione censuaria, ciascun Ucc si è dotato di risorse professionali, logistiche e strumentali adeguate in quantità e qualità, anche avvalendosi delle forme contrattuali flessibili di cui al comma 4 del citato art. 50.

Nell'ambito di ogni Ucc hanno operato i rilevatori comunali e gli eventuali loro coordinatori individuati e reclutati secondo le modalità e i tempi specificati nel Pgc e nelle circolari dell'Istat. Ogni comune ha costituito almeno un Centro comunale di raccolta.

4.1.6 Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento

Il Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento rappresenta la figura di riferimento per l'Istat rispetto a tutte le operazioni censuarie ed è chiamato ad assolvere funzioni e compiti di primaria importanza per la riuscita delle operazioni censuarie. Come previsto dal Piano generale di censimento i compiti assegnati al responsabile dell'Ucc sono stati quelli di:

- ▶ selezionare e nominare i rilevatori e i loro eventuali Coordinatori comunali (Coc);
- ▶ formare i rilevatori ed eventuali coordinatori;
- ▶ utilizzare il Sistema di gestione della rilevazione;
- ▶ monitorare l'andamento della rilevazione;
- ▶ formare i Centri comunali di raccolta;

- ▶ assegnare ai rilevatori i privilegi di accesso alle funzioni di Sgr riguardanti le sezioni di censimento di loro competenza.

Il responsabile dell'Ucc, in conformità al Codice in materia di protezione dei dati personali:

- ▶ assicura che le operazioni di raccolta dei dati si svolgano nel rispetto di quanto disposto dall'art. 10 del "Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale";
- ▶ garantisce che sia resa agli interessati idonea informativa, in conformità all'art. 13 del d.lgs. 196/2003 cit. I responsabili degli Uffici di censimento comunale incaricano del trattamento dei dati il personale coinvolto nelle operazioni censuarie, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 196/2003 cit., nonché adottano le misure di sicurezza di cui all'art. 31 e ss. del D.Lgs. 196 cit.;
- ▶ garantisce l'esercizio dei diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs 196 e assicura il rispetto dei principi di completezza, pertinenza e non eccedenza di cui agli artt. 3 e 11 dello stesso D.Lgs 196/2003.

4.1.7 Coordinatori comunali dei rilevatori

I coordinatori comunali dei rilevatori hanno rappresentato la figura di collegamento tra il responsabile dell'Ucc e i rilevatori e, nel caso in cui questi ultimi risultassero in numero elevato, hanno assicurato una conduzione efficace delle operazioni di censimento. L'Istat ha consigliato la nomina di un coordinatore ogni 10 rilevatori.

Come previsto dal Piano generale di censimento, i compiti affidati ai coordinatori sono stati quelli di:

- ▶ coadiuvare il responsabile dell'Ucc nella formazione dei rilevatori;
- ▶ fornire supporto tecnico e metodologico ai rilevatori;
- ▶ coordinare la gestione dei solleciti alle unità di rilevazione non ancora rispondenti;
- ▶ coordinare l'attività dei rilevatori per effettuare la consegna dei questionari alle convivenze, nonché alle famiglie iscritte nella Lista anagrafica comunale (Lac) nei casi di mancato recapito tramite spedizione diretta, per assicurare il recupero dei questionari compilati presso le famiglie non ancora rispondenti, per rilevare le persone abitualmente dimoranti nel territorio del Comune ma non comprese nella Lac e per rilevare gli edifici e le abitazioni non occupate;
- ▶ assicurare il regolare ed esatto adempimento delle operazioni di monitoraggio della rilevazione;
- ▶ riferire al responsabile dell'Ucc sull'andamento della rilevazione e su eventuali problemi emergenti;
- ▶ coordinare e controllare i rilevatori nello svolgimento delle attività loro demandate di revisione dei questionari compilati;
- ▶ controllare, tramite il Sistema di gestione della rilevazione, le attività svolte dai rilevatori.

Nei comuni nei quali la popolazione determinata dall'Istat alla data del 1 gennaio 2010 risultava inferiore a 5 mila abitanti, i compiti del coordinatore sono stati svolti, di norma, dal responsabile dell'Ucc, mentre al coordinatore poteva essere affidato il compito di coordinare le attività di un Centro comunale di raccolta se nel comune ne fossero stati costituiti più di uno.

I comuni potevano affidare l'incarico di coordinatore prioritariamente a personale dipendente oppure mediante una o più delle seguenti modalità: a) ricorso ad elenchi preesistenti ed efficaci formati tramite procedure selettive o altre forme previste dalle norme vigenti; b) procedure selettive per il reclutamento di personale esterno alle pubbliche amministrazioni.

Qualora sia stato necessario reclutare il personale all'esterno mediante le modalità di cui ai precedenti punti, il Comune è stato chiamato al rispetto della normativa in materia di conferimento degli incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e

continuativa, secondo quanto stabilito dall'art. 50 del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito con modificazioni in Legge n. 122/2010.

4.1.8 Rilevatori

I rilevatori rappresentano l'anello di collegamento tra gli Ucc e le famiglie e la preparazione, la predisposizione all'interazione con i cittadini e la qualità del loro lavoro si è riflessa in modo diretto sulla qualità dei dati raccolti.

Come previsto dal Piano generale di censimento, i compiti affidati ai rilevatori sono stati quelli di:

- ▶ partecipare alle riunioni di formazione;
- ▶ gestire quotidianamente, mediante uso del Sistema di gestione della rilevazione, il diario delle sezioni di censimento a ciascuno di essi assegnate dal responsabile dell'Ucc;
- ▶ effettuare la consegna dei questionari alle convivenze, nonché alle famiglie iscritte nella Lac nei casi di mancato recapito tramite spedizione diretta;
- ▶ eseguire i solleciti alle unità di rilevazione non ancora rispondenti rispettando tempi e modalità definite dal coordinatore di riferimento o dal responsabile dell'Ucc;
- ▶ provvedere al recupero dei questionari presso le famiglie non ancora rispondenti, tenendo conto degli orari di presenza dei componenti presso il domicilio e fornendo loro informazioni su finalità e natura obbligatoria della rilevazione, nonché assicurando loro assistenza alla compilazione del questionario, ove richiesta;
- ▶ coadiuvare i coordinatori e l'altro personale dell'Ucc nella gestione dei Centri comunali di raccolta;
- ▶ rilevare gli edifici e le abitazioni non occupate, nonché le persone abitualmente dimoranti nel territorio del Comune ma non comprese nella Lac, tenendo conto degli orari di loro presenza presso il domicilio e offrendo loro assistenza alla compilazione del questionario, ove richiesta; in questa fase il ruolo del rilevatore è fondamentale e attivo in quanto compila in prima persona il questionario di edificio dopo aver identificato le unità di rilevazione comprese nel campo di osservazione,
- ▶ provvedere alla revisione dei dati contenuti nei questionari e alla compilazione dei riquadri di propria pertinenza in essi contenuti;
- ▶ segnalare al coordinatore comunale o al responsabile dell'Ucc eventuali violazioni dell'obbligo di risposta ai fini dell'avvio della procedura sanzionatoria di cui all'art. 11 del D.Lgs 6 settembre 1989, n. 322 e successive modificazioni;
- ▶ svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'Ucc o dal coordinatore.

I comuni potevano affidare l'incarico di rilevatore prioritariamente a personale dipendente oppure mediante una o più delle seguenti modalità: a) ricorso ad elenchi preesistenti ed efficaci formati tramite procedure selettive o altre forme previste dalle norme vigenti; b) ricorso ad elenchi di rilevatori messi a disposizione da enti del Sistema statistico nazionale (Sistan); c) procedure di reclutamento di personale esterno alle pubbliche amministrazioni.

Per consentire l'efficace ricorso dei comuni alla modalità di reclutamento dei rilevatori di cui al precedente punto b), l'Istat e gli enti del Sistan interessati stipuleranno una convenzione quadro a cui potranno accedere i comuni che sceglieranno di ricorrere in parte o in tutto agli elenchi territoriali di rilevatori messi a disposizione da ciascuno degli enti del Sistan.

Qualora sia stato necessario reclutare il personale all'esterno mediante le modalità di cui ai precedenti punti sub a) e sub c), il Comune è stato chiamato al rispetto della normativa in materia di conferimento degli incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, secondo quanto stabilito dall'art. 50 del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito con modificazioni in Legge n. 122/2010.

4.2 Costituzione della rete di rilevazione

La prima operazione censuaria è stata quella della costituzione della rete di rilevazione a partire dalla costituzione dell'Ufficio di censimento da parte dell'ente chiamato a far parte della rete. Lo stesso ente ha preposto a capo dell'Uc un Responsabile che, a cascata, assolveva a tutti i compiti previsti dal Pgc. La necessità dell'Istituto di trasmettere le necessarie direttive e provvedere all'attività di formazione imponeva che gli Uffici di censimento fossero costituiti nei tempi previsti.

Tavola 4.1 - Calendario della costituzione degli Uffici di censimento

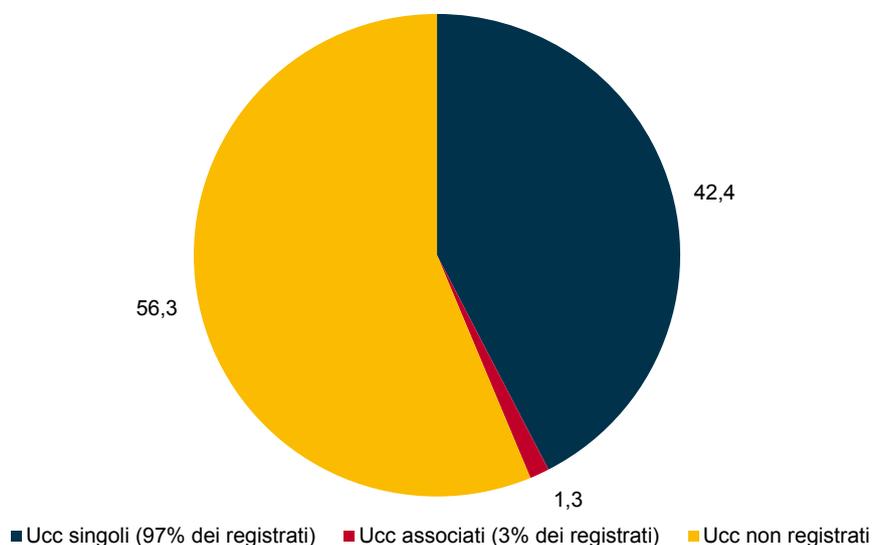
Attività	Scadenze	Attori
Costituzione degli uffici di censimento, nomina dei loro responsabili	Entro il 31 marzo 2011	Istat, ministero dell'interno, province autonome, regione. Valle d'aosta, comuni
Nomina dei responsabili istat territoriali (rit)	Entro il 31 marzo 2011	Istat
Costituzione delle commissioni tecniche regionali (ctr)	Entro il 31 maggio 2011	Istat
Selezione e nomina dei coordinatori comunali (coc) e dei rilevatori (ril)	Entro il 12 settembre 2011	Comuni

4.2.1 Costituzione degli Uffici comunali di censimento

La data ultima per la costituzione degli Uffici comunali di censimento era il 31 marzo 2011 ed entro 5 giorni dall'avvenuta costituzione doveva esserne data comunicazione all'Istat compilando un apposito modello tramite l'applicazione web Starlac.

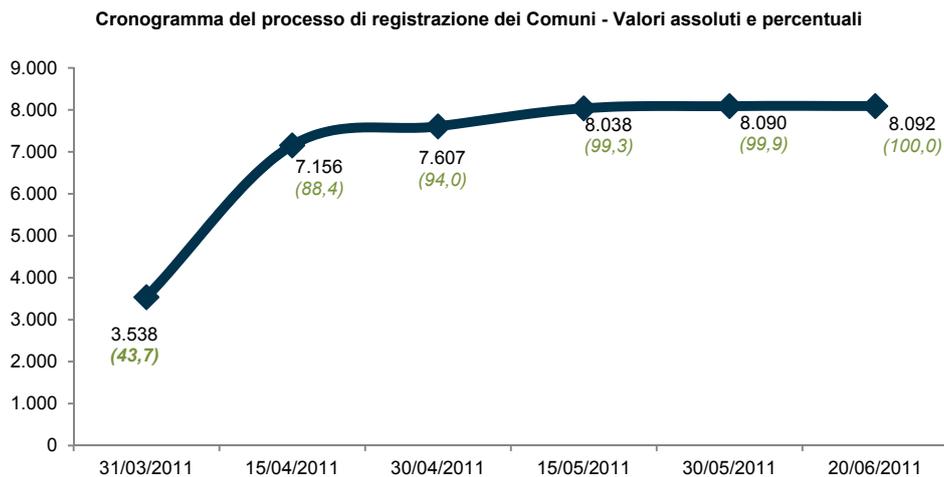
Al 31 marzo 2011 si sono registrati il 43,7 per cento dei comuni di cui il 42,4 per cento in forma singola e l'1,3 per cento in forma associata. Il 56,3 per cento dei comuni non aveva invece ancora provveduto alla costituzione dell'Ucc.

Grafico 4.1 - Registrazione comuni al 31 marzo 2011. (valori percentuali)



A distanza di un mese dalla scadenza del 31 marzo, il 94 per cento dei comuni ha provveduto alla costituzione dell'Ucc (89,4 per cento in forma singola e il 4,6 per cento in forma associata). Il processo di registrazione dei comuni è terminato il 20 giugno 2011 (Grafico 4.3) con il 94 per cento dei comuni costituiti in forma singola e il 6 per cento in forma associata (Grafico 4.4).

Grafico 4.2 - Cronogramma del processo di registrazione dei comuni. (valori assoluti e percentuali)

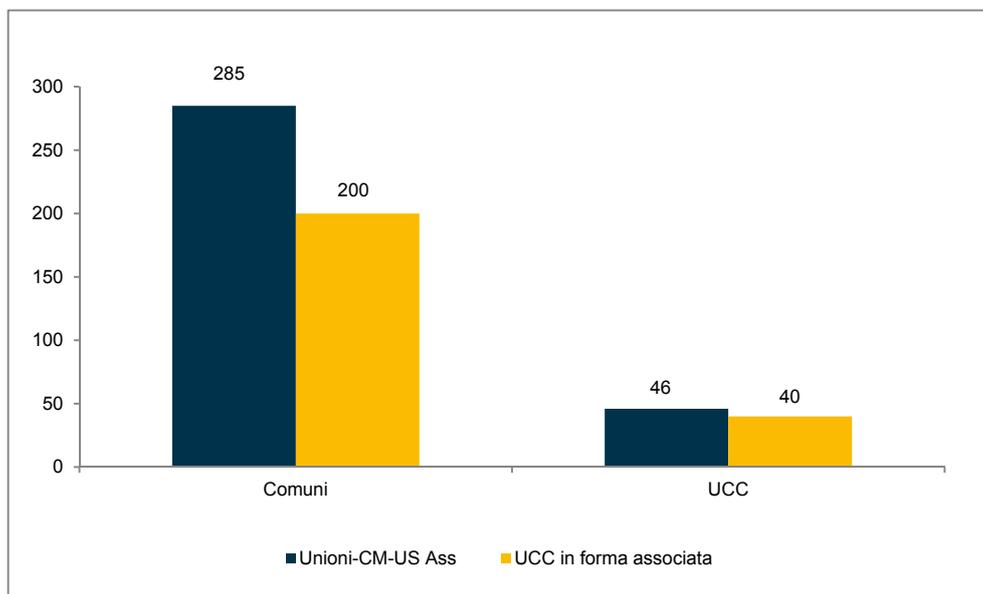


La Provincia autonoma di Bolzano/Bozen ha concluso per prima le operazioni di costituzione degli Ucc (8 aprile 2011) mentre il ritardo maggiore è stato registrato nelle regioni Veneto e Puglia.

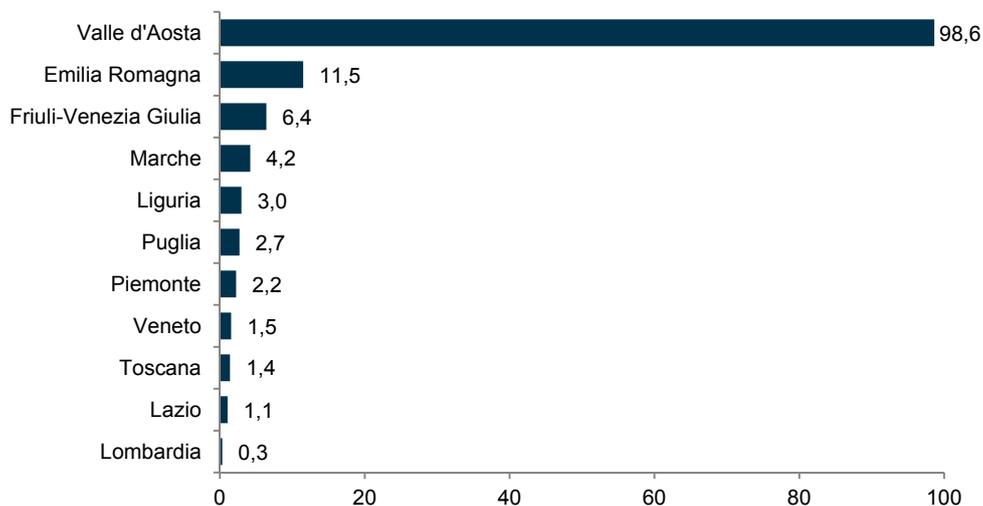
Tavola 4.2 - Regioni per conclusione delle attività di costituzione Ucc. Anno 2011

Regione	Data costituzione ucc
Bolzano/bozen	8 aprile
Molise	14 aprile
Trento	15 aprile
Basilicata	20 aprile
Toscana	2 maggio
Abruzzo e calabria	3 maggio
Marche e lazio	9 maggio
Liguria	10 maggio
Valle d'aosta	12 maggio
Lombardia e sicilia	16 maggio
Campania	20 maggio
Umbria	24 maggio
Friuli-venezia giulia	25 maggio
Piemonte, emilia romagna e sardegna	27 maggio
Veneto	3 giugno
Puglia	20 giugno

Gli Ucc costituiti in forma associata sono stati complessivamente 86 e hanno interessato 485 comuni. Di questi, 46 sono stati costituiti presso le unioni di comuni, le comunità montane e gli uffici di statistica in forma associata, interessando 285 comuni, mentre 200 comuni hanno costituito 40 Ucc in forma associata appositamente per il Censimento.

Grafico 4.3 - Comuni associati e Ucc per tipologia di associazione (valori assoluti)

La Regione autonoma della Valle d'Aosta ha registrato il più alto tasso di associazionismo (98,6 per cento), seguita da Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (rispettivamente 11,5 per cento e 6,4 per cento). Di contro Lazio e Lombardia sono le regioni che registrano il minor numero di comuni associati. A livello provinciale si riscontrano i più alti tassi di associazionismo ad Aosta, Massa Carrara, Rimini e Lucca.

Grafico 4.4 - Tasso di associazionismo per regione (valori percentuali)

Gli Ucc costituiti in forma associata hanno rappresentato il 3,1 per cento della popolazione risultante dalle liste anagrafiche comunali e il 3,2 per cento delle unità di rilevazione (famiglie e convivenze).

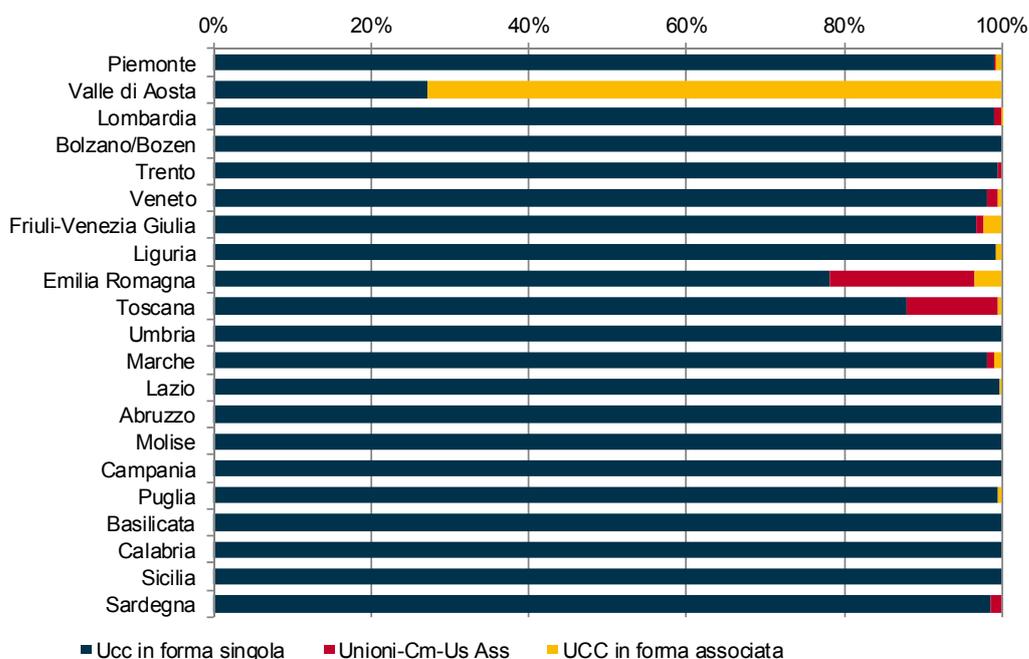
Gli Ucc costituiti in forma singola (7.607 comuni) hanno rappresentato il 96,9 per cento della popolazione risultante dalle liste anagrafiche comunali e il 96,8 per cento delle unità di rilevazione (famiglie e convivenze).

Tavola 4.3 - Copertura della popolazione e delle unità di rilevazione (famiglie e convivenze) per tipologia di Ucc. (valori percentuali)

Tipologia ucc	Copertura	
	Popolazione	Famiglie/ convivenze
Ucc in forma singola	96,9	96,8
Ucc in forma associata	3,1	3,2

La Valle d'Aosta si colloca al primo posto tra le regioni con maggiore percentuale di popolazione coperta da comuni che hanno costituito Ucc in forma associata in occasione del Censimento della Popolazione (più del 70 per cento). In Emilia Romagna e Toscana invece una quota consistente di popolazione è coperta da Ucc i cui comuni associati fanno parte di Unioni e Comunità montane.

Grafico 4.5 - Copertura della popolazione per tipologia di Ucc e regione (valori percentuali)



4.3 Numeri della rete

Le informazioni relative agli operatori censuari sono tratte dal Sistema di gestione della rilevazione (Sgr)⁴³. La conduzione del Censimento attraverso il Sgr ha consentito ai comuni di gestire e monitorare anche le attività del singolo operatore censuario. Le molteplici figure previste dall'organizzazione, dal responsabile dell'Ufficio comunale di censimento, all'operatore del Centro comunale di raccolta, al rilevatore, sono state puntualmente definite in Sgr, consentendo di ben caratterizzarne i compiti e le funzioni. Tuttavia l'organizzazione non escludeva che ad una stessa persona venissero affidati compiti e funzioni relative a ruoli diversi; ciò ha talvolta comportato doppi conteggi nella determinazione del numero degli operatori in Sgr⁴⁴. I conteggi degli operatori censuari riportati in questo fascicolo si riferiscono al numero di utenze Sgr che, per quanto detto, è leggermente superiore rispetto a quello delle persone effettivamente impiegate nel Censimento.

Negli Uffici comunali di censimento costituiti negli 8.092 comuni hanno operato diverse professionalità. Oltre ai responsabili, ai rilevatori e ai coordinatori, che hanno rappresentato la tradizione dei censimenti, hanno operato, in linea con una delle maggiori innovazioni del censimento del 2011, un numero significativo di "operatori di back office", impiegati soprattutto nei Centri comunali di raccolta. Per quanto riguarda i responsabili degli Ucc risultano 9.256 nomine, molte più del numero dei comuni (8.092). Nel 7,53 per cento il maggior numero di tali figure è da attribuirsi ai "Responsabili Ucc delegati" presenti negli Ucc costituiti in forma associata nei quali è stato nominato un responsabile per uno o più dei comuni facenti parte dell'associazione. Nei casi di Ucc in forma singola, i responsabili delegati sono stati nominati nei comuni di maggiori dimensioni o di territori particolarmente vasti.

Ai responsabili comunali si sono aggiunti 211 operatori di back office, 5.074 coordinatori e 3.555 coordinatori anche con funzione di configurazione della rete.

L'organizzazione censuaria ha previsto che ai rilevatore potessero essere attribuiti diversi livelli di operatività e diversi compiti. Il livello di operatività dipendeva dai compiti che il responsabile dell'Ucc assegnava a ogni rilevatore e conseguentemente nell'uso di Sgr .

Tavola 4.4 - Numero di rilevatori per livello di operatività e compito assegnato

Operatività e funzioni	N. Rilevatori
Rilevatori a alta operatività	26.696
Rilevatori a media operatività	21.630
Rilevatori presso ccr alta operatività	5.739
Rilevatori presso ccr	4.131
Rilevatori edifici	684
Rilevatori sul campo	5.741
Totale	64.621

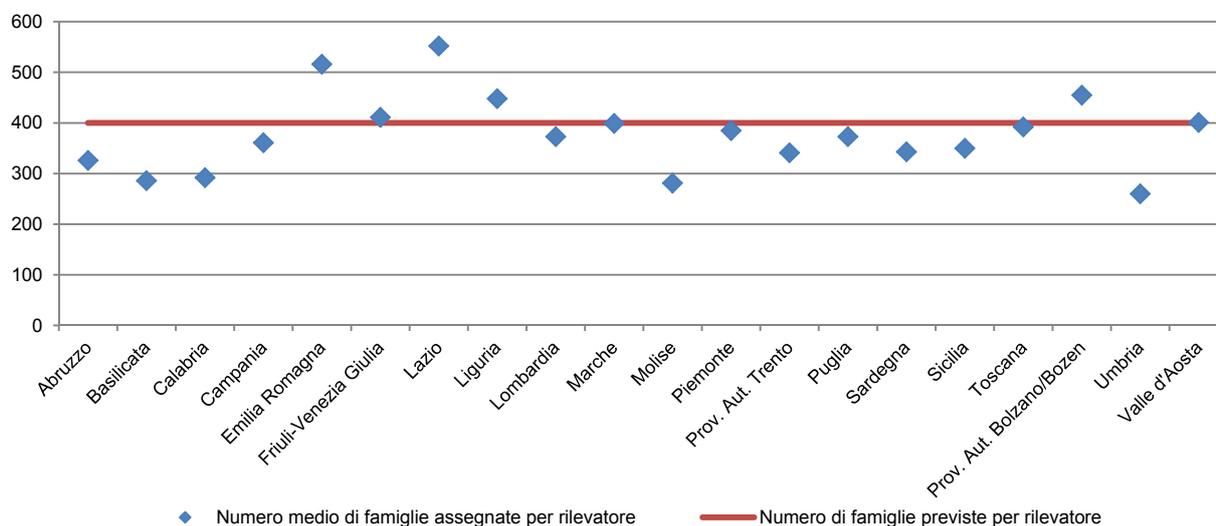
L'Istat ha consigliato un numero di rilevatori pari a uno ogni 400 famiglie. La media registrata a livello regionale è quella illustrata nel grafico 4.7.

Sono stati costituiti 8.885 Centri comunali di raccolta. Il numero dei Ccr per comune è direttamente proporzionale alla dimensione sia demografica che areale del comune stesso.

⁴³ Per maggiori dettagli vedi Fascicolo n. 5: I sistemi informatici a supporto delle operazioni censuarie.

⁴⁴ Sgr ha conteggiato gli operatori a seconda del ruolo e dell'utenza; se un operatore ha ricoperto più ruoli con utenze diverse, è stato conteggiato più volte.

Grafico 4.6 - Numero medio di famiglie assegnate per rilevatore



Negli Uffici provinciali di censimento hanno operato 673 addetti, mentre, a livello regionale, hanno operato 22 responsabili di Urc e 184 Responsabili Istat della rilevazione. Nel complesso gli operatori censuari sono stati 85.727 di cui 64.621 rilevatori. Rispetto al censimento del 2001, nel 2011 è stato impiegato il 60,0% circa dei rilevatori, in linea con quanto auspicato e preventivato dall'Istat.

4.4 Attività di informazione e formazione

Per le importanti innovazioni introdotte è stato necessario delineare un impianto informativo e formativo complesso e puntuale a partire dalla condivisione della nuova strategia censuaria con gli Enti territoriali, indipendentemente dalla rete di rilevazione. Per questo l'Istituto ha previsto due importanti attività.

La prima iniziativa è stata quella della costituzione di un Comitato consultivo⁴⁵ di cui hanno fatto parte esponenti delle principali associazioni delle regioni, delle province e dei comuni, membri del Ministero dell'interno, nonché esperti del mondo accademico e dello stesso Istituto. Lo scopo dell'attività del Comitato è stato quello di condividere e affinare l'organizzazione, le tecniche e le metodologie censuarie in relazione alle innovazioni proposte.

La seconda iniziativa, nata all'interno dello stesso Comitato, è stata quella di organizzare una serie di eventi a carattere informativo presso tutti i comuni. Il progetto, denominato Info&For/Cens (Grossi P. *et al* 2010), venne approvato dal Comitato nella riunione del 1° aprile 2008 e fu sottoposto al Comitato di presidenza dell'Istat che ne condivise finalità e impostazione.

Il maggior numero di iniziative di formazione è stato progettato ed realizzato a favore dei comuni, ma è stato necessario formare anche personale interno all'Istituto e gli operatori del Contact center.

⁴⁵ Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (delibera Prot. n. 673/PER del 6/06/07).

4.4.1 Progetto Info&For/Cens

L'esigenza primaria è stata quella di preparare con adeguato anticipo la stagione censuaria. Si trattava cioè di coinvolgere i futuri "attori" dei censimenti, preparandoli per tempo alle novità metodologiche e all'evoluzione organizzativa che l'Istat e la Direzione centrale per i censimenti generali stavano definendo rispetto alle precedenti esperienze.

Gli obiettivi del progetto sono stati dunque così definiti:

- ▶ condividere le strategie, le opportunità e le innovazioni con le realtà comunali impegnate nei censimenti;
- ▶ anticipare i tratti distintivi della tornata censuaria
- ▶ assicurare le realtà comunali riguardo agli sviluppi della progettazione censuaria e agli scenari di impatto;
- ▶ assicurare un qualificato feedback sulle problematiche censuarie da parte dei protagonisti dei censimenti nei territori comunali.

Per assicurare il raggiungimento di tali obiettivi, il progetto prevedeva di:

- ▶ "fare squadra" generando un'identità di scopo fra tutti gli interpreti - di Istat e delle Associazioni comunali da coinvolgere nell'iniziativa;
- ▶ realizzare giornate interregionali residenziali di informazione e condivisione con i responsabili degli uffici di statistica e degli uffici di anagrafe/demografici dei comuni superiori a 20 mila abitanti (10 edizioni);
- ▶ realizzare giornate provinciali territoriali di informazione e condivisione con i responsabili degli uffici di statistica e degli uffici di anagrafe e demografici.

Il progetto si proponeva il più ampio coinvolgimento possibile di tutti i comuni (70-80 per cento dei comuni medio-grandi e 30-35 per cento dei comuni medio-piccoli) a prescindere dalle dimensioni e dalla collocazione territoriale.

Il fondamento dell'esperienza di Info&For/Cens è dunque stata l'interconnessione di reti. Fare squadra ha significato dover attivare una serie di reti, interne ed esterne all'Istat, e soprattutto interconnetterle fra loro generando contatti integrati fra ambiti diversi e, in qualche caso, fra loro sconosciuti.

Tavola 4.5 - Fasi del processo

Fasi del processo	Avvio	Fine
Redazione dell'impianto progettuale - validazione degli stakeholder	21.01.2008	01.04.2008
Realizzazione delle prime edizioni (3), comprese le 'pilota' (2)	02.04.2008	30.06.2008
Realizzazione delle edizioni degli incontri - i tranche (2008: in totale 43 incontri comprese le 'pilota')	01.07.2008	18.12.2008
Riesame intermedio	19.12.2008	23.01.2009
Realizzazione delle edizioni degli incontri - ii tranche (2009: in totale 53)	20.01.2009	31.03.2009
Riesame dei risultati da parte del team di progetto e degli stakeholder	01.04.2009	14.05.2009
Progettazione e gestione delle iniziative di continuità e sostegno post-progettuali (follow up)	15.05.2009	31.03.2010
Elaborazione del modello di apprendimento integrato (formazione&comunicazione-organizzativa funzionale allo sviluppo dell'iniziativa censuaria e alla sua possibile trasferibilità sull'intero sistema della statistica ufficiale).	15.05.2009	31.03.2010

Dal punto di vista dell'impegno gli interpreti sono stati 125: 14 (11,2 per cento) sono state persone della Direzione centrale dei censimenti generali, prevalentemente impegnate negli incontri 'residenziali', 52 (41,6 per cento) sono state persone degli Uffici regionali Istat e 59 (47,2 per cento) gli esponenti delle associazioni e dei comuni.

Per assicurare omogeneità e conoscenza diffusa sia degli obiettivi sia dei contenuti, tutti i relatori hanno ricevuto elementi di indirizzo e contestualizzazione da parte dell'organizzazione, materiali di sintesi e materiali di approfondimento. Gli esponenti dei comuni che hanno partecipato agli incontri provinciali hanno poi ricevuto elementi di orientamento, condivisione e armonizzazione degli interventi dai team degli Uffici regionali dell'Istat.

- ▶ I volumi dell'impegno si possono così riassumere:
- ▶ 4 eventi di formazione;
- ▶ 36 ore di docenza/laboratori;
- ▶ 95 partecipazioni;
- ▶ 455 giornate allievo;
- ▶ 20 docenti e facilitatori coinvolti;
- ▶ 2 strumenti di agevolazione e guida realizzati, condivisi e implementati con lavoro cooperativo di tutti i partecipanti.

Come già accennato, il progetto prevedeva di raggiungere gli 8.101 comuni attraverso una serie di incontri residenziali di 2 giorni per i comuni superiori a 20 mila abitanti e una serie di incontri provinciali o interprovinciali per i comuni inferiori a 20 mila abitanti. Gli incontri sono stati 96 in totale, di cui 8 residenziali di due giorni, 85 provinciali o interprovinciali di un giorno e 3 di un giorno dedicati alle province di Trento e Bolzano/Bozen e alla Regione Valle d'Aosta. I primi due incontri (con caratteristiche di 'pilota') si sono svolti a giugno 2008, insieme a una edizione per la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen che ha dovuto anticipare l'evento rispetto al mese di settembre, inizialmente previsto, per evitare la concomitanza con una tornata elettorale. Dopo la verifica dei risultati delle edizioni pilota sono stati realizzati i restanti incontri, con chiusura il 31 marzo 2009.

Rispetto all'obiettivo di raggiungere 8.101 comuni, il progetto ha avuto successo nella misura del 62 per cento. Le stime fatte a inizio del progetto parlavano di un possibile 30-35 per cento di partecipazioni per i comuni piccoli, mentre si puntava a un risultato intorno al 70-80 per cento, anche per gli esiti dell'indagine pilota, per i comuni superiori ai 20 mila abitanti.

A metà del percorso, a dicembre 2008, la percentuale delle partecipazioni era del 58 per cento, con 2.150 partecipazioni a fronte di 3.702 inviti e 2.860 presenze. Alla chiusura del progetto, la percentuale era dunque salita e le presenze delle persone, che si stimava potessero raggiungere le seimila, sono state 6.817.

Alla fine di ogni incontro sono stati raccolti questionari di valutazione sull'efficacia del modello di apprendimento integrale (formazione&informazione per i censimenti) e sulla rilevanza degli argomenti. Tramite i questionari i partecipanti hanno potuto esprimere una valutazione in merito alla rilevanza degli argomenti trattati rispetto alla necessità di aggiornamento, alla qualità educativa e di aggiornamento fornita dall'evento, all'individuazione degli argomenti critici e problematici che richiedevano ulteriori approfondimenti.

La valutazione delle prime due edizioni "pilota" è stata progettata e condotta per testare il materiale didattico, per determinarne l'efficacia ed apportare le necessarie modifiche prima dell'utilizzo nella modalità di formazione a "cascata".

Nelle tavole che seguono sono sintetizzate le valutazioni espresse dai partecipanti.

Tavola 4.6. - Distribuzione assoluta e percentuale della valutazione dei partecipanti rispetto alle prime due aree indagate

Argomento di valutazione	Molto soddisfacente	Soddisfacente	Da migliorare
Rilevanza degli argomenti trattati	1.275 (25,7%)	3.336 (67,2%)	349 (7,1%)
Qualità educativa e di aggiornamento	1.355 (27,4%)	3.148 (63,5%)	451 (9,1%)

Tavola 4.7 - Distribuzione assoluta e percentuale della valutazione dei partecipanti distintamente per quelli provenienti dai comuni con almeno 20.000 abitanti e dai comuni con meno di 20.000 abitanti.

Dimensione demografica	Rilevanza degli argomenti			Qualità educativa e di aggiornamento Da migliorare
	Molto soddisfacente e soddisfacente	Da migliorare	Molto soddisfacente e soddisfacente	
Comuni con almeno 20.000 ab.	521 (94,9%)	28 (5,1%)	498 (91,0%)	49 (9,0%)
Comuni con meno di 20.000 ab.	4.090 (92,7%)	321 (7,3%)	4.005 (91,0%)	402 (9,0%)

Complessivamente i partecipanti hanno espresso un giudizio di soddisfazione e di molta soddisfazione nella misura di oltre il 90 per cento.

4.4.2 Obiettivi e strategia della formazione alla rete di rilevazione

La formazione della rete censuaria ha avuto l'obiettivo di contribuire alla qualità dei dati. Essenziale a questo scopo è stato veicolare in modo rigoroso l'impianto organizzativo, tecnico-metodologico e normativo del Censimento a tutti i livelli della rete, fino ai singoli rilevatori.

Il programma di formazione si è basato sulle seguenti linee strategiche:

- ▶ fornire formazione in presenza a tutti gli operatori attraverso un programma di iniziative d'aula mirante a trasferire i contenuti tecnici e le funzioni organizzative;
- ▶ favorire la coerenza e l'omogeneità dei comportamenti degli operatori della rete di rilevazione attraverso linee-guida per la realizzazione delle iniziative sul territorio e materiali d'aula comuni a tutti e validati a livello centrale;
- ▶ supportare e integrare la formazione d'aula attraverso strumenti integrativi di formazione disponibili on line.

Il numero e la dispersione territoriale degli operatori ha comportato il trasferimento delle informazioni "a cascata", con l'importante coinvolgimento delle sedi regionali Istat che hanno presidiato una parte rilevante di iniziative sul territorio.

Tavola 4.8 - Calendario delle iniziative di formazione 2011

Destinatari	Periodo
Rete istat	6 - 24 giugno
Uffici provinciali di censimento	Entro il 15 luglio
Uffici comunali di censimento (rilevatori esclusi)	Dal 29 agosto al 16 settembre
Rilevatori	Dal 19 settembre al 7 ottobre

Molte delle iniziative sono state gestite direttamente a livello centrale. La tavola 4.6 riassume l'attività svolta e il numero di partecipanti.

Tavola 4.9 - Iniziative di formazione gestite a livello centrale

Destinatari/argomento	Numero	Periodo	Numero edizioni	Durata in giorni della singola edizione*
Responsabili upc/lac	150	10 - 14 gennaio	3	1,5
Responsabili istat territoriali/ informazioni organizzative e di contesto per la costituzione degli ucc	150	9 marzo	1	0,5
Responsabili ucc/orientamento organizzativo	8.092 (a)	Entro 15 maggio		
Responsabili istat territoriali e responsabili ucc/informazioni di contesto normativo, metodologico e organizzativo	150 rit+ 22 resp. Urc	16 - 31 maggio	3	1
Responsabili istat territoriali/formazione complessiva	150 rit + 22	6 - 24 giugno	4	4
Responsabili upc (partecipano anche responsabili urc)/ formazione complessiva	150 upc	4 - 8 luglio	3	1,5

(a) Il numero è quello stimato per i motivi specificati nel paragrafo 4.3.

Già prima della formalizzazione del Piano generale di censimento sono state realizzate iniziative informative e formative riguardanti fasi preliminari della rilevazione censuaria. Tra queste, in particolare si è svolto un intervento a sostegno di 50 referenti delle sedi territoriali Istat per la Rilevazione di controllo dei numeri civici (7 e 8 ottobre 2010, con follow-up);

Per accompagnare l'avvio delle operazioni censuarie sul territorio sono state realizzate iniziative volte a guidare e facilitare gli attori locali (in particolare gli Ucc) nei primi adempimenti richiesti:

- ▶ un intervento di diffusione di informazioni organizzative (9 marzo) che ha coinvolto tutte le sedi territoriali (Istat, Trento e Bolzano/Bozen e Regione Valle d'Aosta) per consentire ai Rit di supportare i comuni nelle attività di costituzione degli Ucc, il loro dimensionamento e organizzazione;
- ▶ un programma di incontri, gestito da ciascun Urc per il proprio territorio, con lo scopo di diffondere le informazioni sui temi suddetti e dare ai Responsabili degli Ucc supporto e orientamento organizzativo.

La formazione della rete Istat (Responsabili Urc e Rit, 172 persone) si è avviata in maggio con tre sessioni in videoconferenza che hanno trattato alcuni temi di contesto rispetto alla rilevazione sul campo:

- ▶ gli aspetti normativi;
- ▶ le principali innovazioni;
- ▶ l'organizzazione e il piano delle attività.

Sono quindi state realizzate 6 edizioni residenziali di 3 giornate ciascuna che sono entrate nel merito e dettaglio dei contenuti tecnico-metodologici, articolati nei seguenti nuclei tematici:

- ▶ organizzazione;
- ▶ questionario;
- ▶ rilevazione;
- ▶ completamento della rilevazione sul campo;
- ▶ confronto censimento-anagrafe;
- ▶ profili giuridici.

Le aule sono state dimensionate con 25-30 persone ciascuna, in modo da favorire la discussione e la partecipazione attiva dei convenuti.

La formazione extra-Istat si è avviata nella settimana 4-8 luglio, in cui sono state realizzate tre edizioni dedicate ai responsabili Upc, per una platea complessiva di circa 150 partecipanti.

4.4.3 Formazione sul territorio

Dal mese di luglio la formazione si è spostata sul territorio, con la progettazione e realizzazione congiunta tra Urc e Upc delle iniziative volte alla diffusione capillare delle istruzioni. I Rit sono stati spesso coinvolti nelle istruzioni fino al livello comunale.

Nella fase delle istruzioni territoriali la priorità strategica è stata quella di assicurare l'omogeneità delle informazioni trasferite al territorio; a questo scopo sono stati messi a disposizione le linee guida per l'organizzazione delle iniziative territoriali e materiali di supporto didattico (slide) comuni e validate centralmente.

Il monitoraggio (non pienamente esaustivo) delle iniziative realizzate a livello territoriale ha registrato le informazioni riportate nella seguente tabella

Tavola 4.10 - Iniziative territoriali di formazione per Regione

Regione	N. Edizioni	Durata in ore (a)	Presenti
Piemonte	23	8	2.500
Lombardia	42	7	3.048
Veneto	23	15	1.423
Friuli - venezia giulia	7	20	700
Liguria	9	21	512
Emilia romagna	11	18	400
Toscana	20	21	800
Marche	17	24	560
Umbria	4	14	213
Lazio	36	21	1.158
Abruzzo	7	21	535
Molise	9	14	220
Campania	66	16	2.750
Basilicata	12	23	340
Puglia	10	24	550
Calabria	17	N.d.	749
Sicilia	27	18	1.111
Sardegna	N.d.	N.d.	N.d.
Italia	340		17.569

(a) Di ciascun intervento.

4.4.4 Supporto didattico on-line

La maturazione delle tecnologie e la diffusione capillare del Web hanno suggerito di creare nell'ambito del Portale del censimento un sotto-sito dedicato agli operatori della rete con specifiche funzioni di supporto e di integrazione rispetto alla formazione d'aula:

- ▶ sostegno e rinforzo dell'apprendimento (materiali didattici istituzionali e integrativi);
- ▶ repertorio di materiali di supporto alla rilevazione (liste, documentazione, modulistica e materiali vari), disponibile in modo diretto e capillare;
- ▶ ambiente di comunicazione organizzativa e di scambio di informazioni;
- ▶ copia di back-up degli elementi essenziali del programma d'aula, da utilizzare come "piano di emergenza" per situazioni di crisi (ad es. turn over in corso di rilevazione).

L'obiettivo è stato quello di creare una sinergia tra i due canali formativi (presenza e on-line) attraverso la quale risultassero potenziate le funzionalità di ciascuno.

Il sito ha utilizzato l'esperienza fatta con il Censimento dell'agricoltura, sia per quanto riguarda gli aspetti concettuali e di architettura dei contenuti, sia rispetto alle soluzioni tecniche. Sono stati resi disponibili, oltre alla documentazione tecnica e alle slide, strumenti di facilitazione come manuali navigabili, questionari interattivi, test, glossari, Faq strutturate per tema, mappa dei contatti e link utili per approfondimenti. Sono inoltre stati resi disponibili alcuni prodotti video:

- ▶ sui principali aspetti del questionario e del processo di rilevazione sono stati realizzati 19 video, della durata di media di 15-20 minuti per una durata di 5 ore complessive;
- ▶ in 11 registrazioni (per una durata di circa 4 ore) sono stati riproposti gli interventi videoregistrati durante la sessione di formazione svoltasi in Istat, centrati in particolare su alcuni aspetti giuridici e amministrativi della rilevazione.

4.4.5 Processo formativo e gestione della conoscenza per gli addetti del Contact center

L'aspetto della formazione ha rivestito un ruolo strategico per garantire un elevato livello di qualità del servizio richiesto.

L'intero processo formativo è stato gestito dall'Istat con sessioni formative in aula, ognuna indirizzata ad un gruppo massimo di 30 operatori coinvolti per una durata complessiva di 3 giornate. Il processo ha portato alla formazione di un responsabile di progetto, un responsabile per ogni sede operativa (in totale 3) e 12 supervisor di sala (1 ogni 25 operatori) e più di 300 operatori. Le sessioni formative in aula hanno previsto una fase attiva di coinvolgimento e partecipazione degli operatori utilizzando esercitazioni pratiche per simulare concretamente le possibili richieste di chiarimento mosse dagli utenti.

Per l'individuazione delle criticità e la messa a punto di azioni mirate (ad esempio la definizione di istruzioni ad hoc, comunicazioni, avvertenze di comportamento o su particolari riposte da fornire, eccetera.) ha ricoperto un ruolo decisivo la frequente presenza di personale Istat durante lo svolgimento del servizio in ciascuna sede operativa e il monitoraggio quotidiano delle richieste pervenute via email gestite autonomamente dal Contact center sulla base della conoscenza acquisita o inoltrate a Istat su casi "non noti". Data la complessità della rilevazione, si è ritenuto opportuno organizzare momenti di de-briefing con i supervisor di sala e i responsabili di sede. La richiesta degli incontri poteva essere avviata sia dall'Istat, nei casi di evidenti scostamenti da quanto riportato in sede di istruzioni, che dal fornitore per porre e risolvere gli eventuali problemi sorti durante l'espletamento del servizio.

La formazione del personale di staff - il responsabile di progetto, i supervisor di sala e i responsabili di sede - ha preceduto quella degli operatori telefonici, come da necessità espresse da Istat nel Capitolato tecnico di gara. Istruire prima i responsabili del servizio e poi gli operatori ha permesso di lavorare fin da subito e in modo congiunto sui concetti chiave della rilevazione censuaria e sulla costruzione del ruolo professionale di operatore telefonico a supporto del Censimento.

L'ambiente che Istat ha messo a disposizione del fornitore per l'acquisizione delle competenze ha favorito l'apprendimento e il rafforzamento della conoscenza attraverso l'accesso al portale per il Censimento dove gli operatori potevano reperire tutti i documenti utili all'attività quotidiana.

La sezione delle Faq continuamente aggiornata dall'Istat, a fronte dei nuovi quesiti posti al numero verde o pervenuti direttamente all'Istituto, suddivisa per macro aree tematiche, ha facilitato l'attività quotidiana degli operatori nella risoluzione delle richieste di assistenza avanzate.

In particolare, rendere visibili le nuove Faq, creare l'area delle News e definire, a seconda del periodo della rilevazione, le avvertenze per gli operatori ha costituito un valore aggiunto dell'intero processo formativo.

Figura 4.1 - Flusso di gestione della conoscenza



4.5 Sistemi di comunicazione con la rete di rilevazione

Uno degli aspetti importanti della rilevazione censuaria è quello della comunicazione con gli organi censuari al fine di informarli tempestivamente sugli aspetti salienti della rilevazione e di fornire loro gli atti ufficiali (Piano generale di censimento, circolari, informative, eccetera.) di regolamentazione delle attività. Per raggiungere l'obiettivo è stato predisposto un sito apposito nel quale raccogliere la documentazione censuaria. Il "Sito della rete" ha rappresentato lo strumento principale ma, a disposizione in special modo degli Ucc e degli Upc, è stato anche creato un indirizzo di posta elettronica generale da utilizzare insieme agli indirizzi email di riferimento dei Rit di competenza territoriale.

4.5.1 Sito della rete

La funzione principale del sito della rete è stata quella di avere in un'unica area tutta la documentazione relativa alle attività da svolgere, esso è inoltre servito a comunicare giornalmente eventuali cambiamenti organizzativi di cui si dava avviso mediante *news*. Nel sito è stato inserito inoltre il collegamento diretto per accedere al Sistema di gestione della rilevazione (Sgr) rendendo più agevole l'utilizzo degli strumenti a disposizione.

L'accesso al sito <https://censimentopopolazione.istat.it/rete> avveniva tramite l'inserimento di username e password inviate precedentemente ai responsabili degli Ucc di tutti i comuni.

Figura 4.2 - Schermata di accesso al Sito della rete

La schermata di accesso al sito "RETE - Il Sito per la Rete Censuaria" mostra il logo Istat.it in alto a destra. In alto a sinistra c'è un logo con un checkmark e il testo "15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2011". Al centro, sopra i campi di login, c'è un pulsante "Login".

Username:

Password:

Istat - Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731

Il sito è stato strutturato in più pagine suddivise in argomenti.

Figura 4.3 - Home page del sito della rete



The screenshot shows the home page of the Istat network site. At the top right is the Istat.it logo. Below it is a navigation menu with the following items: Home, Materiale di rilevazione, Strumenti, Documenti, Domande&Risposte, Video, and SGR. A secondary menu below includes Contatti, Formazione, Questionari in giacenza, Questionari non consegnati, Mappa, Cerca, and Logout. The main content area is titled 'NEWS' and contains four news items, each with a date, a title, a short description, and a 'more' link. The news items are: 06.04.2012 'Riattivazione del sistema SGR', 23.02.2012 'Questionari in giacenza', 30.01.2012 'Aggiornamento Area Documenti', and 29.12.2011 'Informativa del 28 Dicembre 2011'. At the bottom, there is an 'Archivio' link and contact information for Istat - Istituto nazionale di statistica.

RETE Il Sito per la Rete Censuaria

Home **Materiale di rilevazione** Strumenti Documenti Domande&Risposte Video **SGR**

Contatti Formazione Questionari in giacenza Questionari non consegnati Mappa Cerca Logout

Sei in: Home

NEWS

06.04.2012
Riattivazione del sistema SGR
 Il sistema SGR è stato riattivato dopo un fermo di circa 20 ore reso indispensabile per effettuare operazioni di manutenzione straordinaria. L'attività è stata necessaria a causa di un inconveniente tecnico che purtroppo ha... **[more]**
 Category: **Comunicazioni di servizio**

23.02.2012
Questionari in giacenza
 E' stato inserito il file relativo all'ottavo invio dei questionari in giacenza all'Istat. **[more]**
 Category: **Aggiornamenti**

30.01.2012
Aggiornamento Area Documenti
 Sono state inserite nel sito due nuove informative. La prima riguarda la chiusura dei canali di restituzione mentre la seconda contiene le istruzioni per la generazione delle distinte di spedizione e del documento di trasporto... **[more]**
 Category: **Aggiornamenti**

29.12.2011
Informativa del 28 Dicembre 2011
 Nella'area Documenti/Informative e comunicazioni è stata inserita l'informativa del 28 Dicembre 2011 riguardante i questionari in giacenza in Istat dal 16 al 27 dicembre 2011. **[more]**
 Category: **Aggiornamenti**

Archivio

Istat - Istituto nazionale di statistica
 Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731

La pagina *Home* conteneva le *news*, ordinate per data di inserimento in modo che gli operatori fossero sempre aggiornati sulle eventuali novità pubblicate. Inoltre, uno specifico link consentiva di accedere all'archivio delle *news*.

La sezione *Materiale di rilevazione* era dedicata alla conservazione di tutto il materiale di supporto alla rilevazione sul campo. Includeva i fogli di famiglia, sia in Italiano che tradotti nelle 19 lingue, i fogli di convivenza, i modelli di edificio, la guida alla compilazione, le lettere informative, e il rimanente materiale di supporto alla rilevazione (ricevuta di consegna del questionario, manifesto, eccetera.).

Figura 4.4 - Sezione "Materiale di rilevazione"



The screenshot shows the Istat website interface for the 15th Census. The page title is "RETE Il Sito per la Rete Censuaria". The navigation menu includes: Home, Materiale di rilevazione, Strumenti, Documenti, Domande&Risposte, Video, SGR, Contatti, Formazione, Questionari in giacenza, Questionari non consegnati, Mappa, Cerca, Logout. The current page is "Materiale di rilevazione".

Sei in: Materiale di rilevazione

Fogli di famiglia	Questa sezione contiene il materiale utilizzato per la rilevazione sul campo e comprende i fogli di famiglia (nelle versioni completa e ridotta – da 3 o 6 componenti), i fogli di convivenza, i fogli aggiuntivi, le guide alla compilazione, il modello di edificio e le lettere informative. Sono inoltre contenuti tutti i facsimili dei fogli di famiglia in 19 lingue straniere. Tutti i modelli di rilevazione (foglio di famiglia, foglio di convivenza e modello di edificio) vanno considerati soltanto come facsimili; pertanto non devono essere utilizzati per la compilazione. Inoltre, in "Altro materiale" si possono trovare i file CP.MU (manifesto ufficiale) e CP.RIC (ricevuta di avvenuta restituzione del questionario di censimento) da stampare ed utilizzare al posto di quelli consegnati agli UCC insieme al materiale censuario.
Fogli di convivenza	
Versioni in altre lingue	
Modelli di edifici	
Guide alla compilazione	
Lettere informative	
Altro materiale	

Istat - Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731

Nell'area strumenti era possibile accedere ai *link* del navigatore delle professioni e del navigatore delle attività economiche (classificazioni Ateco), il primo utile a identificare la corretta classificazione della propria professione, il secondo a identificare la giusta attività economica.

Figura 4.5 - Sezione "Strumenti"



The screenshot shows the Istat website interface for the 15th Census. The page title is "RETE Il Sito per la Rete Censuaria". The navigation menu includes: Home, Materiale di rilevazione, Strumenti, Documenti, Domande&Risposte, Video, SGR, Contatti, Formazione, Questionari in giacenza, Questionari non consegnati, Mappa, Cerca, Logout. The current page is "Strumenti".

Sei in: Strumenti

Navigatore delle professioni	Sono disponibili due ausili per rispondere ai quesiti relativi alla professione ed all'attività economica dove essa viene svolta. Il primo (navigatore delle professioni) consente di individuare la modalità di risposta al quesito corrispondente all'attività lavorativa. E' infatti possibile effettuare una ricerca inserendo il nome della professione nella casella di ricerca. Il secondo (navigatore delle attività economiche) consente di individuare la modalità di risposta al quesito corrispondente all'attività economica presso la quale viene svolta la propria professione. Anche in questo caso è possibile effettuare una ricerca inserendo il nome della attività nell'apposita casella di ricerca.
Navigatore delle attività (Classificazioni Ateco)	

Istat - Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731

Sotto l'etichetta *Documenti* si poteva trovare tutta la documentazione ufficiale di riferimento per la conduzione delle operazioni censuarie: Piano generale di censimento, circolari, i manuali di rilevazione, le norme nazionali e internazionali che hanno regolato il censimento.

Figura 4.6 - Sezione "Documenti"



Istat.it 

RETE Il Sito per la Rete Censuaria

Home Materiale di rilevazione Strumenti **Documenti** Domande&Risposte Video **SGR**

Contatti Formazione Questionari in giacenza Questionari non consegnati Mappa Cerca Logout

Sei in: Documenti

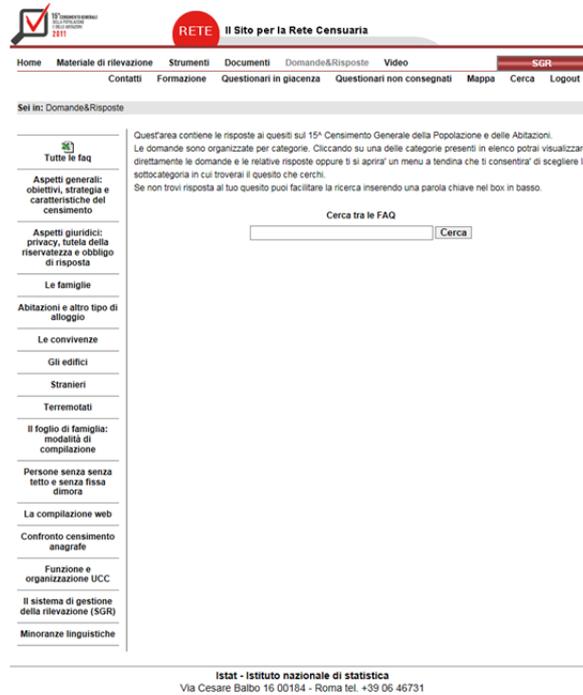
Il Censimento	Quest'area contiene i documenti ufficiali di riferimento per il 15° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni.
Circolari	Il prossimo Censimento della popolazione e delle abitazioni avrà come data di riferimento il 9 ottobre 2011.
Informative e comunicazioni	Quali sono gli obiettivi del Censimento? Il conteggio della popolazione e la rilevazione delle sue caratteristiche strutturali, l'aggiornamento e la revisione delle anagrafi comunali, la determinazione della popolazione legale, la raccolta di informazioni sulla consistenza numerica e sulle caratteristiche strutturali delle abitazioni e degli edifici.
Delibere	Il campo di osservazione è costituito - a livello di ciascun comune - dalla popolazione dimorante abitualmente (ossia residente) nonché da quella presente.
Manuali	Le unità di rilevazione sono:

- le **famiglie**: l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune;
- le **convivenze**: un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune, nonché le strutture residenziali collettive che ospitano solo persone non dimoranti abitualmente;
- le **persone temporaneamente presenti** alla data del censimento: cioè le persone che sono presenti nell'alloggio (o convivenza) alla data del censimento, ma che dimorano abitualmente in un altro alloggio (o convivenza) dello stesso comune o di un altro comune o all'estero;
- le **abitazioni**: cioè un locale o un insieme di locali inseriti in un edificio e destinati stabilmente ad uso abitativo;
- gli altri tipi di **alloggio**: cioè un alloggio non classificabile come abitazione che alla data del censimento costituisca la dimora di una o più persone;
- gli **edifici**: cioè le costruzioni contenenti spazi stabilmente utilizzabili da persone per usi destinati all'abitazione e/o alla produzione di beni e servizi.

Istat - Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731

È stata creata una area dedicata alle *Domande&Risposte* sugli argomenti più frequenti (Faq) e le definizioni sui concetti base (famiglia, convivenza, edificio). Le domande, organizzate per categorie, erano direttamente linkate alla pagina di interesse. Per facilitare la navigazione all'interno dell'area è stato inserito un motore di ricerca, attraverso il quale digitando una parola chiave era possibile visionare tutte le Faq relative all'argomento. Le Domande&Risposte potevano essere memorizzate localmente in un foglio elettronico.

Figura 4.7 - Sezione “Domande&Risposte”



Come ulteriore ausilio alle attività di rilevazione sono stati realizzati alcuni video tutorial sui più importanti concetti censuari e sulle principali attività di rilevazione. I video sono stati collezionati nell'area *Video*.

Figura 4.8 - Sezione “Video”



Di fondamentale importanza per la rete è stata la parte dedicata ai contatti dei Rit di riferimento. Attraverso un motore di ricerca per Regione, Provincia e Comune ogni operatore comunale o provinciale poteva individuare immediatamente il nominativo, il numero di telefono e l'indirizzo e-mail del proprio referente territoriale Istat. Viceversa, i Rit potevano individuare le informazioni relative ai comuni loro assegnati. Ogni variazione dei componenti della rete veniva aggiornata in tempo reale.

Figura 4.9 - Sezione "Contatti"



The screenshot shows the 'RETE' section of the Istat website. The main navigation bar includes: Home, Materiale di rilevazione, Strumenti, Documenti, Domande&Risposte, Video, and SGR. A secondary navigation bar includes: Contatti, Formazione, Questionari in giacenza, Questionari non consegnati, Mappa, Cerca, and Logout. The current page is 'Contatti', with a breadcrumb trail 'Sei in: Contatti'. The main content area has a table with two rows: 'URC/UCC' and 'CCR', followed by a 'Testo introduttivo' section. The footer contains the Istat logo and contact information: 'Istat - Istituto nazionale di statistica, Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731'.

L'area dedicata alla formazione consentiva l'accesso alla piattaforma di e-learning interattiva on line (realizzata in ambiente open source dokeos).

Il sito della rete è stato utilizzato come strumento di invio di informazioni molto dettagliate utili alla rilevazione. Nell'area *Questionari in giacenza* sono stati caricati i file (.xls) degli elenchi dei questionari restituiti dalle famiglie agli Uffici postali ma non consegnati ai comuni e nell'area *Questionari non consegnati* sono stati messi a disposizione i file (.xls) per comune con le liste dei questionari non consegnati alle famiglie da Poste italiane.

Figura 4.10 - Sezione "Questionari non consegnati"



The screenshot shows the 'RETE' section of the Istat website, specifically the 'Questionari non consegnati' page. The navigation bar is identical to Figure 4.9. The breadcrumb trail is 'Sei in: Questionari non consegnati'. The main content area features three dropdown menus for geographical selection: 'Regione' (seleziona una regione), 'Provincia' (seleziona una provincia), and 'Comune' (seleziona un comune). The footer contains the Istat logo and contact information: 'Istat - Istituto nazionale di statistica, Via Cesare Balbo 16 00184 - Roma tel. +39 06 46731'.

4.5.2 Posta elettronica

Per il censimento del 2011 sono stati utilizzati tre indirizzi di posta elettronica. Il primo dedicato alla rete di rilevazione (*retepop2011@istat.it*), attraverso il quale sono stati veicolati tutti i documenti ufficiali del Censimento (Pgc, circolari, informative e comunicazioni, eccetera.) e forniti tutti i necessarie chiarimenti normativi operativi, metodologici, organizzativi e tecnici. Inoltre, è stato istituito uno specifico servizio di help-desk telefonico e telematico⁴⁶, canali attraverso i quali è stato possibile richiedere informazioni e assistenza. Entrambi i servizi sono stati operativi per tutto il periodo del censimento e hanno garantito agli operatori tutte le spiegazioni e le chiarificazioni sull'utilizzo dei sistemi. Il terzo canale è stato dedicato ai rispondenti che hanno potuto interagire direttamente con l'Istituto su ogni argomento censuario.

L'indirizzo di posta elettronica dedicato alla rete ha registrato l'arrivo di 38.566 messaggi di cui 18.962 (49,2 per cento) dall'interno dell'Istat (Urc, Rit, eccetera.) e 19.604 (50,8 per cento) da parte degli Ucc. Dallo stesso account sono invece state inviate 28.079 email, tra invii di circolari o informative e risposte alle domande, queste ultime in genere inviate a tutta la rete di rilevazione.

4.6 Contact center integrato

Il Contact center ha costituito uno dei servizi fondamentali per lo svolgimento delle operazioni censuarie. Ha rappresentato infatti il primo dei contatti diretti con i cittadini, fornendo chiarimenti e informazioni su tutti gli aspetti della rilevazione. La possibilità data ai cittadini di entrare in contatto con l'Istituto, anche se indirettamente, ha consentito da un lato di comunicare ulteriormente l'importanza del censimento convincendo i dubbiosi e, dall'altra, di acquisire informazioni e opinioni utili ad un futuro utilizzo di servizi simili.

4.6.1 Gestione delle chiamate

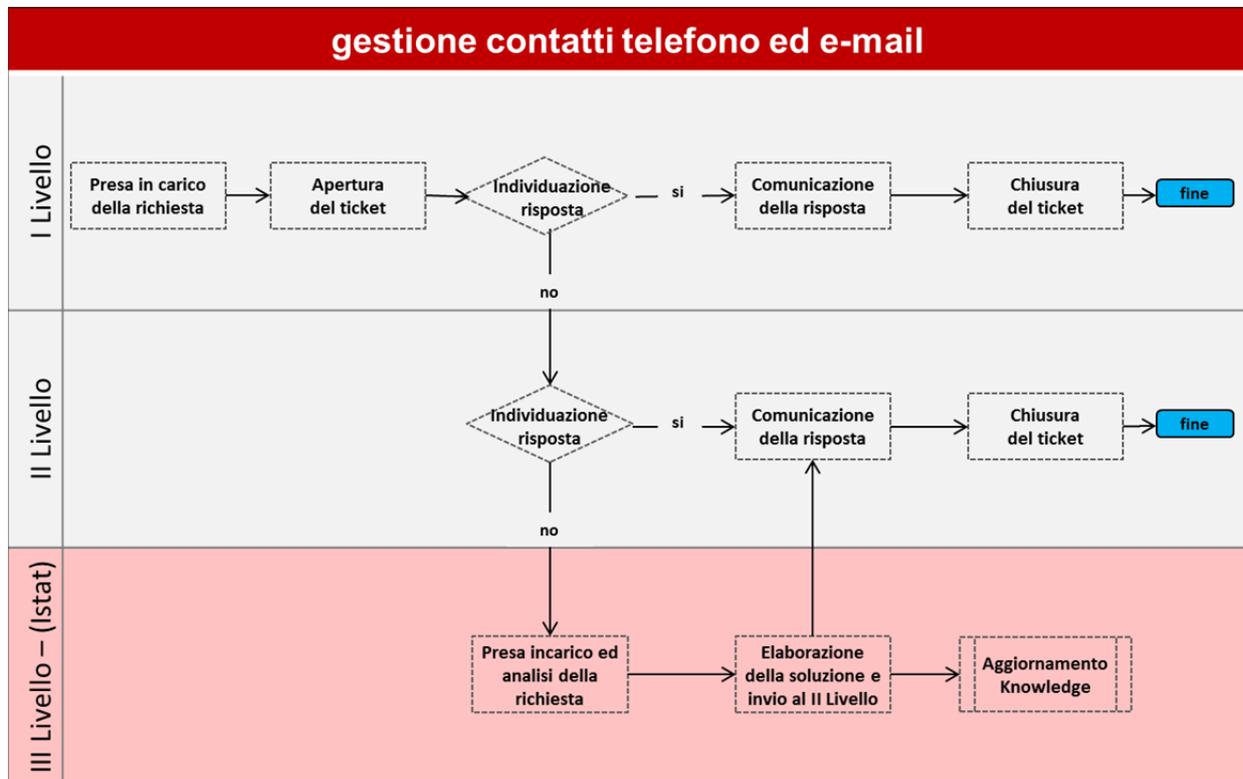
Il processo di lavorazione delle chiamate ha previsto tre principali cicli di servizio:

- ▶ gestione diretta da parte dell'operatore. In questo caso si parla di *one call solution*, è sufficiente cioè una sola telefonata, ed un solo operatore, a risolvere la richiesta espressa dall'utente;
- ▶ gestione differita da parte del back office interno. La richiesta dell'utente non viene gestita direttamente in chiamata ma è demandata ai supervisor del servizio (il *back office*) che restituiscono al cittadino la risposta dovuta attraverso il canale telefonico (ricontatto - chiamate *outbound*);
- ▶ gestione differita da parte di Istat. La richiesta dell'utente non viene gestita direttamente in chiamata, non trova soluzione da parte del back office interno e quindi necessita dell'intervento del personale Istat per la risoluzione ferma restando la necessità per la società di dover ricontattare l'utente.

In questo ultimo caso l'integrazione tra i diversi livelli ha richiesto un'attenta e determinata azione sul fronte della cooperazione tra fornitore e appaltante (Istat e Contact center).

⁴⁶ Per approfondimenti vedi Fascicolo n. 5 I sistemi informatici a supporto delle operazioni censuarie.

Figura 4.11 - Flusso Gestione contatti

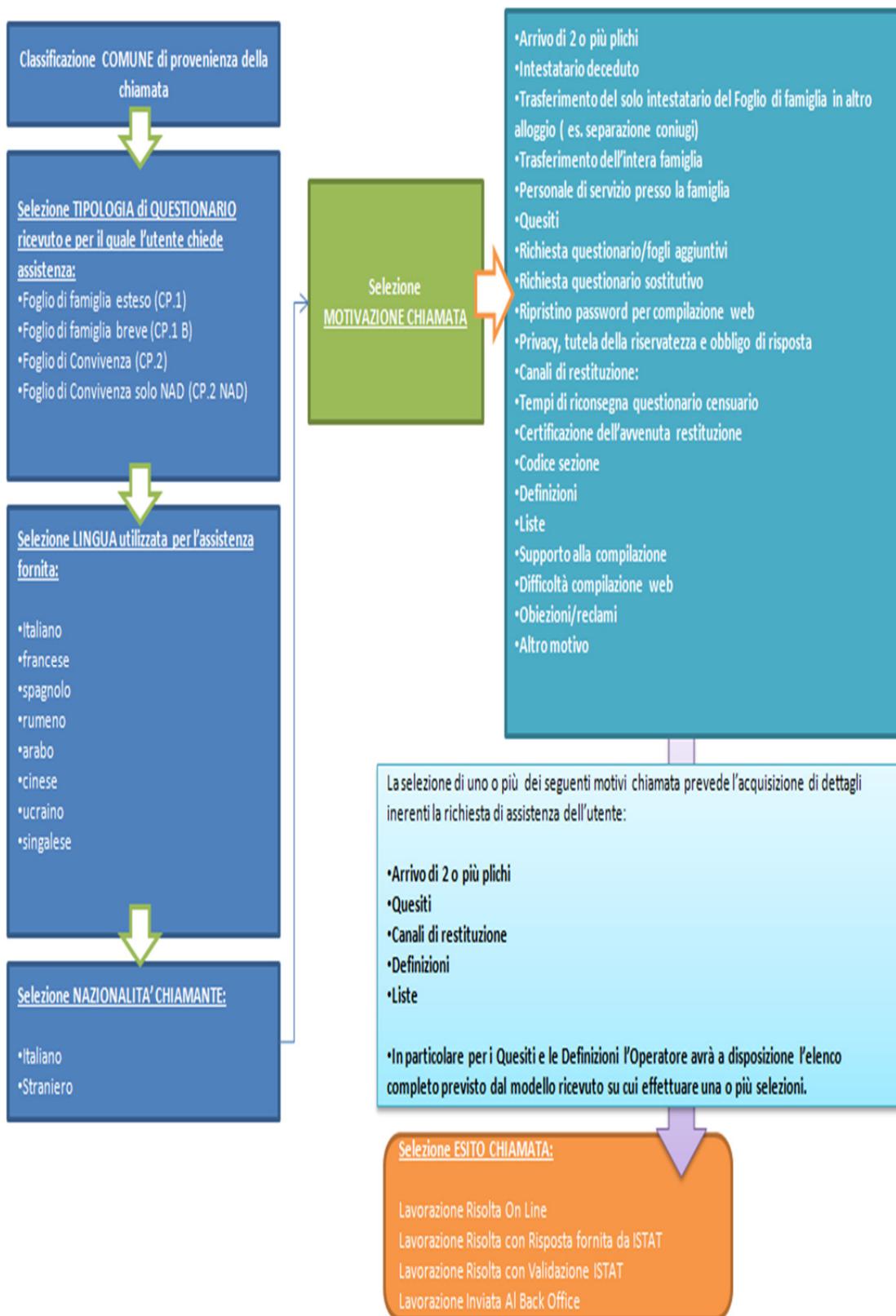


Per tracciare le chiamate in entrata e permettere l'acquisizione di informazioni utili a fini statistici sulle chiamate, il fornitore ha utilizzato un sistema di Crm⁴⁷ standard personalizzandolo sulle esigenze dell'Istat. Il prodotto ha permesso di tracciare tutte le informazioni che hanno caratterizzato il servizio (dati da trattare, viste di aggregati degli stessi, flusso di lavorazione, esiti, estrazioni condizionate, reportistica, eccetera.) consentendo di realizzare, insieme alla componente grafica di design, le visualizzazioni dinamiche dei dati, condizionate dai dati operazionali progressivamente inseriti nella base dati dagli operatori.

Nell'ambito del servizio per Istat, il sistema di gestione dei contatti telefonici (Crm) è stato utilizzato con la configurazione riportata in figura 4.13.

⁴⁷ Customer relationship management. Remedy - Sistema di gestione dei contatti.

Figura 4.12 - Configurazione del sistema di gestione dei contatti telefonici



4.6.2 Gestione delle richieste via email

Al pari dei contatti telefonici, anche i contatti email sono stati gestiti autonomamente dalla società aggiudicataria ma, diversamente dalle chiamate telefoniche, sono stati affidati, già a partire dai primi giorni di attivazione del servizio, ad un gruppo ristretto di operatori individuati dai supervisori come “più esperti”, dotati di una maggiore padronanza della lingua italiana e capacità di restituire in forma scritta la risposta al quesito posto dall'utente.

Le risposte ai quesiti pervenuti, elaborate attraverso la consultazione del materiale informativo e delle Faq messe a disposizione dall'Istat, venivano inviate all'utente ed inoltrate in copia all'Istat al fine di verificarne la qualità e l'accuratezza e avviare, se necessario, gli opportuni meccanismi correttivi su concetti risultati poco chiari.

Nel caso in cui gli operatori dedicati alla gestione della posta elettronica non erano in grado di restituire la risposta, i quesiti venivano inviati all'Istat, entro le 48 ore successive, perché venisse formulata la risposta tecnica da restituire al cittadino, avendo cura di aggiornare, se necessario, il repository delle Faq.

4.7 Sistema di monitoraggio

Su richiesta dell'Istat è stato predisposto dal fornitore un sistema di monitoraggio disponibile su web, completo di interfaccia grafica utente e consultabile da personale Istat e da altra Società incaricata dall'Istituto.

Limitatamente alle chiamate telefoniche, il sistema di monitoraggio ha garantito la produzione di reportistica riguardante i dati telefonici (volumi, curve di traffico, tempi di attesa, durata delle chiamate, chiamate abbandonate, chiamate perse, numero di operatori presenti e disponibili, eccetera).

Più in dettaglio, il monitoraggio del servizio di Contact center ha consentito:

- ▶ il tracciamento di tutti i dati necessari alla rendicontazione dei livelli di servizio stabiliti da capitolato tecnico;
- ▶ l'elaborazione di analisi e statistiche costantemente aggiornabili, visualizzabili anche in formato grafico, relative ai principali parametri che influenzavano il livello di servizio, evidenziando opportunamente l'eventuale superamento dei valori di soglia prefissati;
- ▶ l'elaborazione di dati relativi all'andamento del servizio. In particolare l'elaborazione di analisi e serie storiche, visualizzabili secondo diversi criteri di aggregazione e relativi all'intero andamento del servizio.

4.8 Numeri del servizio

Nei 150 giorni di attivazione del servizio il Contact center ha gestito più di 2 milioni di richieste tra chiamate ed e-mail.

L'utilizzo del servizio da parte degli utenti⁴⁸ è stato pari al 9 per cento dell'universo di riferimento (circa 25 milioni di famiglie), pari quasi a due volte e mezzo quello atteso (3,8 per cento per un totale di circa 950 mila richieste). La domanda soddisfatta⁴⁹ è stata pari all'8,6 per cento.

Il Contact center è stato utilizzato soprattutto attraverso il canale telefonico, scelto dal 95,4 per cento delle famiglie (rispetto al 90 per cento stimato), il restante 4,6 per cento (contro il 10 per cento stimato) ha utilizzato il canale della posta elettronica.

⁴⁸ Chiamate offerte in Ivrr (Interactive voice response) al netto delle chiamate abbandonate in Ivrr

⁴⁹ Il lieve scarto tra il totale delle chiamate offerte all'operatore e quelle soddisfatte rispetta i livelli di servizio richiesti dall'Istat e pertanto tale differenza è da considerare ammissibile.

La forte differenza numerica tra il numero di contatti attesi ed effettivi può essere dipesa da diversi fattori di contesto. La campagna di sensibilizzazione e comunicazione, che ha reso maggiormente evidente la possibilità di rivolgersi gratuitamente al numero verde in caso di necessità, unita ad un cambiamento negli stili di vita che ha rafforzato l'abitudine a richiedere informazioni e assistenza nelle pratiche di tutti i giorni attraverso richieste telefoniche, (ad esempio effettuare la prenotazione di una visita o effettuare un pagamento) può aver influito sul forte incremento dei contatti effettivamente ricevuti. Allo stesso modo può aver contribuito ad innalzare la soglia di contatti ricevuti la necessità da parte di Istat, vista la complessità dell'intera operazione di raccolta multicanale dei questionari, di posticipare la data di chiusura delle operazioni censuarie. Infine, le stime sono state basate sui dati riferiti al Censimento del 2001 e all'indagine pilota del 2009 e l'adozione per il Censimento del 2011 di molte innovazioni tecniche e metodologiche rispetto al precedente censimento, e il diverso atteggiamento delle famiglie verso il Censimento rispetto a quello tenuto verso l'indagine pilota, non hanno consentito di valutarne correttamente l'impatto sul servizio di assistenza.

Al fine di studiare e analizzare al meglio come si sono distribuite le chiamate ricevute dal Contact center, è fondamentale ripercorrere le principali fasi della rilevazione per evidenziare l'impatto che hanno avuto sul numero dei contatti ricevuti.

I questionari censuari sono stati spediti alle famiglie tra il 12 settembre e il 22 ottobre, sulla base delle Lac fornite dall'Istat al vettore postale.

Dal 9 ottobre (data di riferimento del Censimento) al 20 novembre 2011 si è svolta la prima fase della rilevazione sul campo con la restituzione spontanea dei questionari compilati.

Dal 21 novembre e fino alla data prevista di chiusura delle operazioni, dipendente dall'ampiezza demografica dei comuni, ha avuto luogo la fase di completamento della rilevazione sul campo tramite l'invio dei rilevatori presso le famiglie non rispondenti per il recupero delle mancate risposte.

Rispetto al Piano delle attività, le operazioni di rilevazione sul campo nei comuni si sono protratte fino alla data di chiusura dell'operazione di confronto tra Censimento e Anagrafe.

Comuni con meno di 20 mila abitanti:

- ▶ chiusura prevista delle operazioni sul campo entro il 31 dicembre 2011;
- ▶ chiusura effettiva il 10 febbraio 2012;

Comuni tra i 20 mila e i 150 mila abitanti:

- ▶ chiusura prevista delle operazioni sul campo entro il 31 gennaio 2012;
- ▶ chiusura effettiva il 10 marzo 2012;

Comuni oltre i 150mila abitanti:

- ▶ chiusura prevista delle operazioni sul campo entro il 29 febbraio 2012;
- ▶ chiusura effettiva il 10 aprile 2012.

Per meglio descrivere l'andamento dei contatti ricevuti (via telefono e via email) tra ottobre 2011 e febbraio 2012, l'intero periodo di attivazione del servizio è stato suddiviso in sei sotto-periodi in funzione delle principali fasi della rilevazione censuaria, la stessa utilizzata per la stima del numero dei contatti attesi nel capitolato tecnico di acquisizione del servizio.

Tavola 4.11 - Periodi di attivazione per fase di rilevazione

Periodo di attivazione del servizio numero verde 2011-2012	Fase della rilevazione censuaria
1	1 ott. - 8 ott. Spedizione dei questionari alle famiglie
2	9 ott. - 22 ott. Prima fase di restituzione spontanea dei questionari
3	23 ott - 19 nov. Seconda fase di restituzione spontanea dei questionari
4	20 nov. - 24 dic. Recupero delle mancate risposte e della sotto copertura anagrafica Chiusura prevista operazioni censuarie nei comuni con meno di 20 mila abitanti
5	26 dic. - 28 gen. Chiusura prevista operazioni censuarie nei comuni con meno di 20-150 mila abitanti
6	29 gen- 29 feb. Chiusura prevista operazioni censuarie nei comuni con oltre 150 mila abitanti

4.8.1 Chiamate attese ed effettive

Il confronto tra il flusso di chiamate atteso ed effettivo mostra, in ciascun periodo di attivazione, una forte differenza in valore assoluto tra le chiamate attese e quelle effettive.

L'incremento totale nei 150 giorni di attivazione del servizio è stato del 145,1 per cento rispetto al dato stimato. Il continuo *overflow* ha portato necessariamente l'Istat a definire nuove condizioni contrattuali per la voce "contatti previsti" in quanto gli stessi erano abbondantemente oltre il 100 per cento della stima iniziale.

Gli scarti maggiori si sono registrati negli ultimi 2 periodi di attivazione del servizio. L'ipotesi di una forte diminuzione delle chiamate a partire dalla chiusura delle operazioni censuarie nei comuni tra i 20 mila e i 150 mila abitanti entro il 31 gennaio 2012, non sembra essere stata confermata probabilmente anche a seguito dei ritardi e dei posticipi di alcune date.

Dal 26 dicembre 2011 al 28 gennaio 2012 infatti, a fronte delle 24 mila chiamate previste se ne sono registrate 156.144 mila con un incremento del 550,6 per cento.

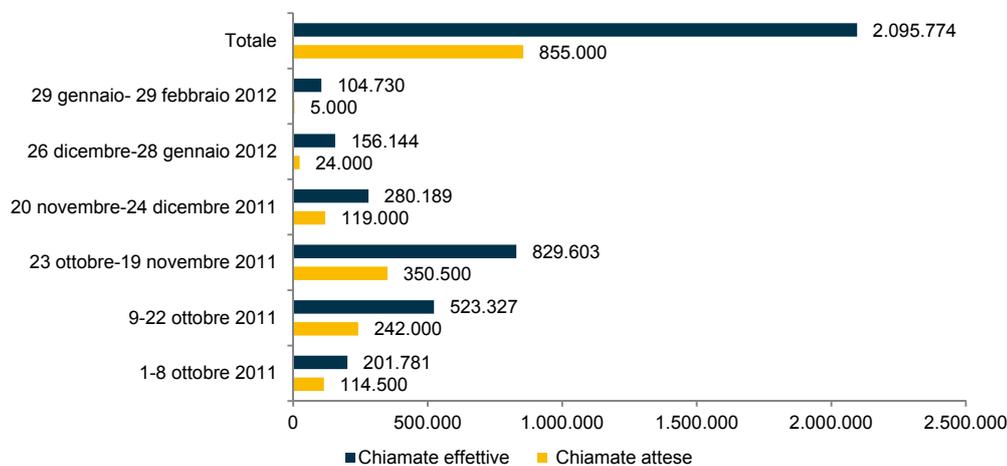
Nell'ultimo mese del servizio, che coincide con la chiusura delle operazioni censuarie anche nei comuni con oltre 150 mila abitanti, l'incremento registrato è stato massimo ed ha sfiorato il 2 mila per cento con 104.730 mila chiamate effettive a fronte delle 5 mila previste.

Dall'analisi dei dati sulle chiamate gestite dall'operatore telefonico⁵⁰ emerge che il 99,7 per cento delle richieste è stato gestito in lingua italiana (1.979.041), il restante 0,3 per cento in lingua straniera (6.616 richieste), prevalentemente in inglese (1.832 chiamate), spagnolo (1.437) e rumeno (1.211).

Il confronto per sotto periodo tra dati attesi ed effettivi vuole offrire spunti utili ai fini di una progettazione di futuri servizi di assistenza per le famiglie.

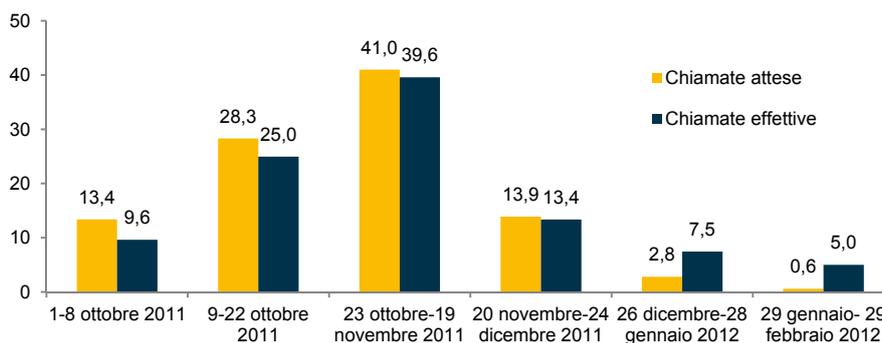
I dati ottenuti inducono a ritenere che in fase di "stima dei volumi" è importante considerare quali siano i fattori tecnico metodologici e organizzativi di una rilevazione che potrebbero incidere su un aumento o diminuzione di una domanda di informazioni e assistenza espressa dalle famiglie. Va inoltre mantenuta alta l'attenzione non solo nel periodo centrale della rilevazione, che in genere coincide con la fase di "restituzione spontanea" dei questionari, ma anche nei periodi di chiusura delle attività che, stando ai dati, non sempre determinano una diminuzione drastica del numero di richieste di assistenza e chiarimento da parte dei rispondenti.

⁵⁰ Si fa presente che il totale delle chiamate gestite dall'operatore telefonico (ovvero quelle risposte dall'operatore) sono state pari a 1.985.657 mentre le chiamate totali offerte all'operatore sono state 2.095.774. Maggiori approfondimenti sono presenti in Istat Working Paper "L'attività e il servizio del Numero Verde per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011" in corso di pubblicazione

Grafico 4.7 - Chiamate attese ed effettive per sotto-periodo di attivazione del servizio (valori assoluti)

Fonte: Elaborazione Istat su data base acquisito dalla Società fornitrice del servizio

Il confronto tra l'andamento della distribuzione presunta e quella effettiva mostra che l'attesa drastica di riduzione dei contatti col procedere della rilevazione non si è verificata. Le richieste telefoniche non sono risultate residuali negli ultimi due periodi e non hanno avuto un peso pressoché nullo in coincidenza della chiusura delle operazioni censuarie nei comuni con oltre 150 mila abitanti (il 5,0 per cento a fronte dello 0,6 per cento atteso). Coerentemente all'ipotesi fatta, le richieste telefoniche hanno avuto un andamento crescente fino alla fase di restituzione spontanea raggiungendo il valore di picco dal 23 ottobre al 19 novembre 2011 dove si è concentrata quasi la metà dei contatti totali ricevuti (39,6 per cento effettivi, 41,0 per cento attesi).

Grafico 4.8 - Chiamate attese ed effettive per sotto-periodo di attivazione del servizio (valori percentuali)

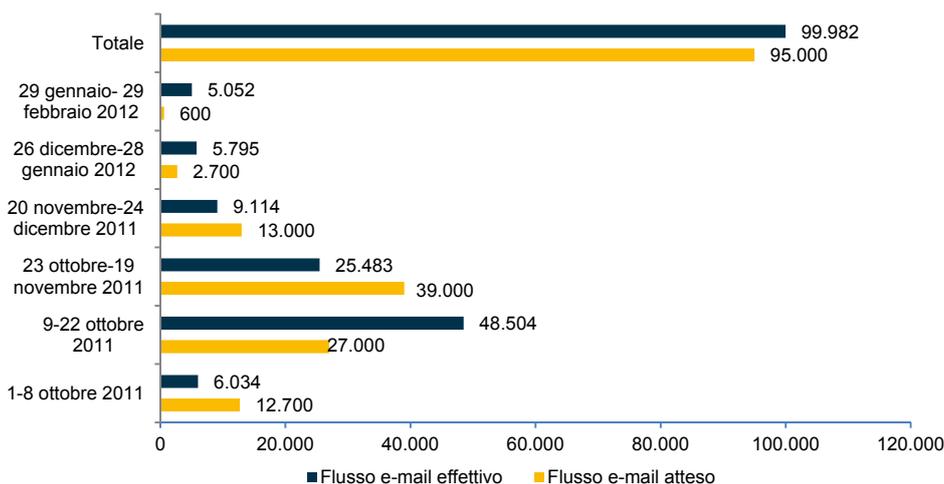
Fonte: Elaborazione Istat su data base acquisita dalla Società fornitrice del servizio

4.8.2 Email attese ed effettive

La distribuzione effettiva delle e-mail inoltrate al Contact Center nei 150 giorni di attivazione del servizio registra un incremento complessivo del 5,2 per cento rispetto al flusso stimato. In particolare, il confronto nei sei sotto periodi di attivazione del servizio, dal 1 ottobre 2011 al 29 febbraio 2012, mostra come gli stessi siano stati sovrastimati nel primo periodo di attivazione del

servizio, che è antecedente all'avvio della compilazione dei questionari, dove a fronte delle 12.700 email attese ne sono pervenute poco meno della metà (6.034). Anche nel terzo e quarto periodo le email effettive sono state più basse di quelle stimate.

Grafico 4.9 - Email attese ed effettive per sotto-periodo di attivazione del servizio (valori assoluti)

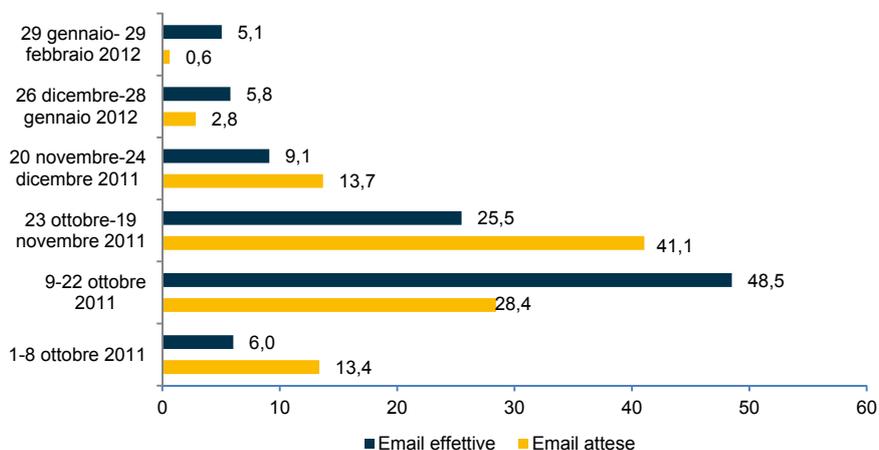


Fonte: Elaborazione Istat su data base acquisita dalla Società fornitrice del servizio

Come avvenuto per le chiamate, l'ipotesi di una forte correlazione tra diminuzione delle email e chiusura delle operazioni censuarie non è stata confermata. Le richieste email non diventano residuali negli ultimi due periodi ed è nell'ultimo che si raggiunge l'incremento più alto (+742 per cento) con un peso del 5,1 per cento a fronte dello 0,6 per cento atteso.

Quasi la metà dei contatti pervenuti si concentra tra il 9 e il 22 Ottobre (48,5 per cento), fase di avvio della restituzione spontanea, e non in piena fase di restituzione dei questionari ovvero dal 23 ottobre al 19 novembre 2011.

Grafico 4.10 - Email attese ed effettive per sotto-periodo di attivazione del servizio (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione Istat su data base acquisita dalla Società fornitrice del servizio

4.8.3 Chiamate gestite

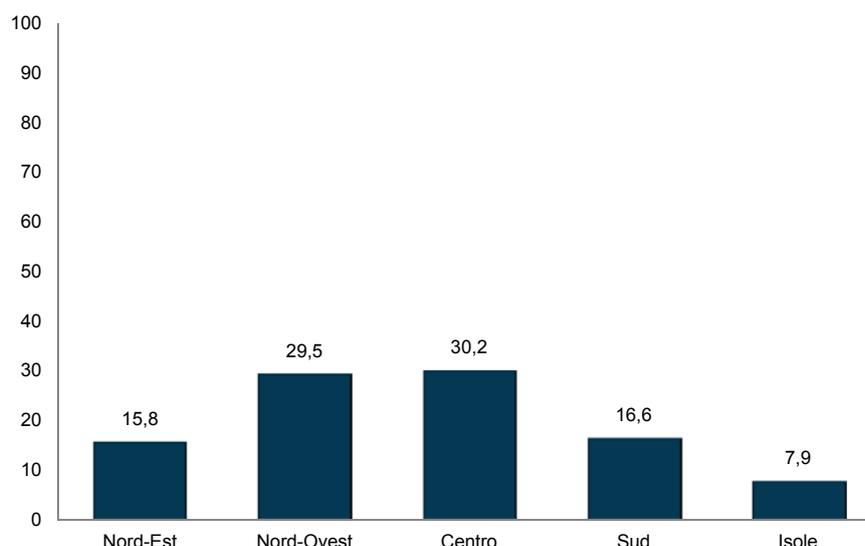
Le analisi di dettaglio proposte nei successivi paragrafi, pongono l'attenzione sulla distribuzione per comune di provenienza, per motivo della chiamata e per andamento nell'intero arco di tempo di attivazione del servizio. Si fa presente che il totale delle chiamate gestite dall'operatore sono state pari a 1.985.657 mentre le analisi proposte hanno riguardato il 99 per cento di esse, in valore assoluto 1.969.152, per le quali si disponeva dei dati completi necessari.

4.8.4 Numero di chiamate per ripartizione, Regione e Comune

Analizzando le informazioni per ripartizione geografica, è emersa una prevalenza delle richieste provenienti dalle regioni del Centro (30,2 per cento) e del Nord Ovest (29,5 per cento), seguite dalle chiamate provenienti dal Nord Est (15,8 per cento), dal Sud (16,6 per cento) e dalle Isole (7,9 per cento).

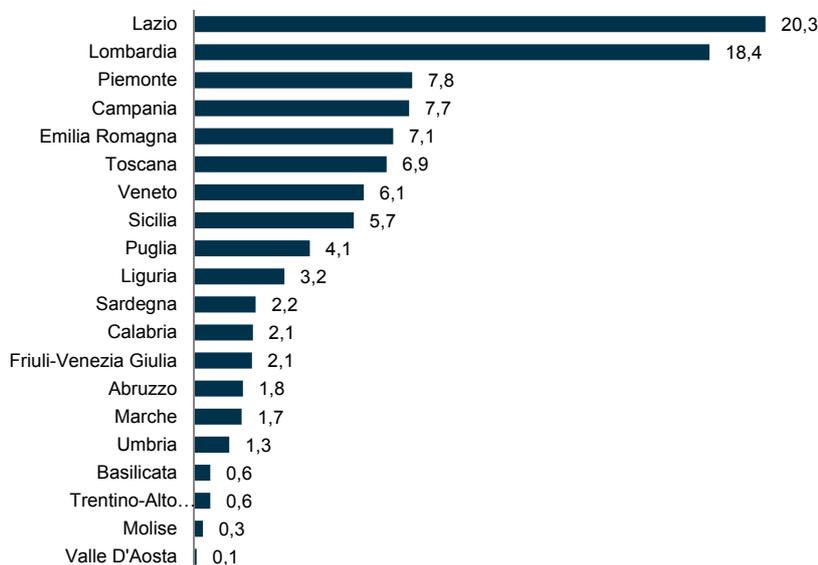
L'incidenza delle chiamate rispetto al numero di famiglie residenti, ha raggiunto il valore massimo nelle regioni del Centro (12,1 per cento) e del Nord Ovest (8,4 per cento), il minimo al Sud 6,2 per cento) e nelle Isole (5,9 per cento).

Grafico 4.11 - Incidenza chiamate per ripartizione territoriale (valori percentuali)

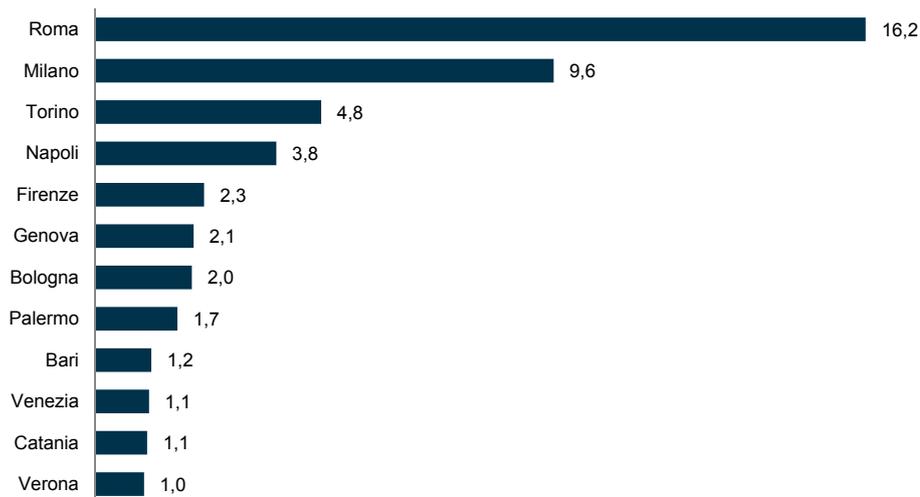


Considerando le regioni è emersa la prevalenza delle chiamate provenienti dal Lazio (20,3 per cento), dalla Lombardia (18,4 per cento), dal Piemonte (7,8 per cento) e dalla Campania (7,7 per cento). L'elevata incidenza registrata in queste regioni è dovuta fortemente dalla presenza di Roma, Milano, Torino e Napoli che rappresentano i primi comuni dai quali risultano pervenute il maggior numero di chiamate. Nulle o quasi quelle pervenute dalla Valle d'Aosta con il valore più basso (0,1 per cento) e dal Molise (0,3 per cento) insieme a quelle della Basilicata e del Trentino Alto Adige/Südtirol, entrambe allo 0,6 per cento del totale.

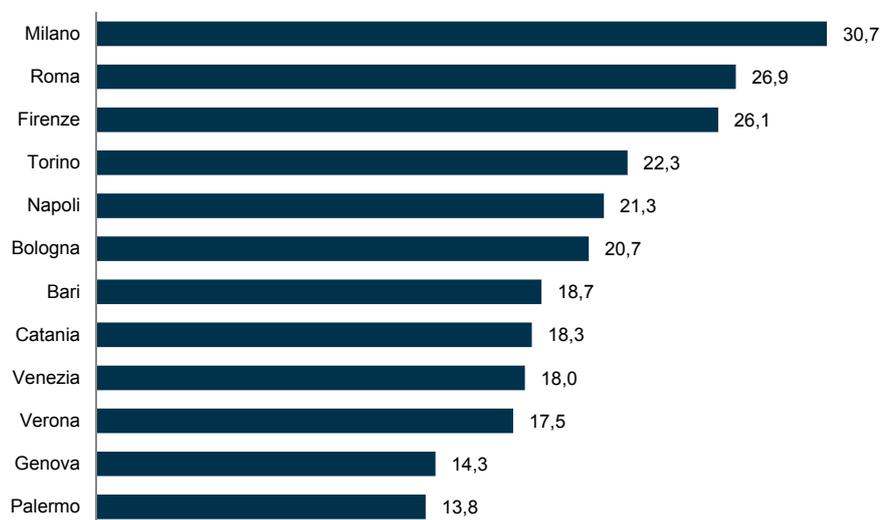
L'analisi a livello comunale ha confermato ulteriormente il ricorso al numero verde prevalentemente da chi risiede in un grande comune. Nel grafico 4.14 sono riportati i primi 12 comuni di provenienza delle chiamate che coincidono con comuni di ampiezza demografica superiore ai 150 mila abitanti.

Grafico 4.12 - Chiamate in entrata per Regione (valori percentuali)


Roma si pone in una posizione di assoluto distacco da tutti gli altri 8.092 comuni italiani con 319.329 chiamate pari al 16,2 per cento gestite nell'intero periodo di attivazione del servizio. Seguono Milano con 189.987 chiamate (il 9,6 per cento), Torino con 93.659 chiamate (4,8 per cento) e Napoli con (75.081) chiamate (3,8 per cento).

Grafico 4.13 - Graduatoria per comune delle chiamate in entrata - Primi 12 comuni (valori percentuali)


Analizzando l'incidenza delle chiamate pervenute sul numero di famiglie coinvolte, la posizione tra Roma e Milano si inverte (26,9 per cento e 30,7 per cento rispettivamente), Firenze passa dal quinto al terzo posto con il 26,1 per cento, Torino diventa il quarto comune (22,3 per cento) e Napoli il quinto (21,3 per cento).

Grafico 4.14 - Incidenza delle chiamate in entrata per i primi 12 comuni (valori percentuali)

4.8.5 Motivi della chiamata

La lista dei motivi più frequenti di contatto ha portato all'individuazione delle principali criticità incontrate dalle famiglie durante la rilevazione censuaria.

Il supporto alla compilazione è risultato il primo motivo di contatto (26,7 per cento) seguito dalle richieste di informazioni e chiarimenti sui canali previsti per la restituzione del questionario (13,9 per cento).

Seguono con il 13,6 per cento le richieste relative alla modalità di compilazione delle liste dei Fogli di Famiglia (13,6 per cento), dove la principale difficoltà incontrata ha riguardato le definizioni di famiglia, persona residente e persona temporaneamente presente, con la conseguente difficoltà di collocare gli individui nella Lista giusta: Lista A per gli individui abitualmente dimoranti e Lista B per gli individui temporaneamente presenti.

Le richieste riguardanti la compilazione del Foglio di convivenza non hanno avuto alcun peso risultando pressoché nulle in valore assoluto (189) e hanno riguardato esclusivamente la compilazione del Quadro riassuntivo del modello. Pertanto, si è scelto di aggregare il dato insieme al motivo "supporto alla compilazione".

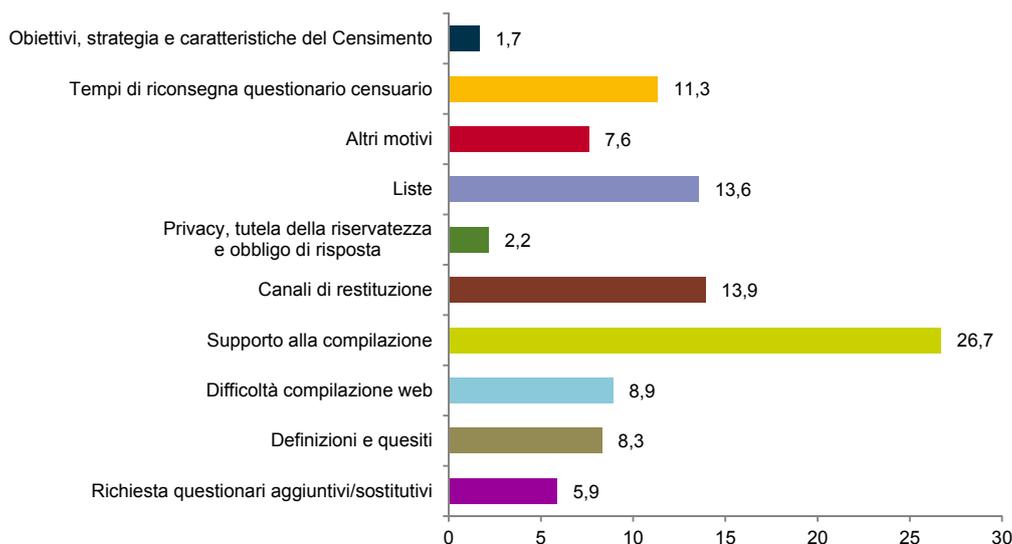
La richiesta di chiarimenti sui tempi di riconsegna del questionario, diversi in base all'ampiezza demografica del comune, ha costituito il quarto motivo di chiamata con l'11,3 per cento di richieste.

Le difficoltà di carattere informatico incontrate dal rispondente nella compilazione web del questionario hanno rappresentato l'8,9 per cento dei motivi. In particolare, sono state segnalate difficoltà nel raggiungere la pagina di accesso al questionario, difficoltà nella procedura di accesso che richiedeva di utilizzare come *userid* il codice fiscale dell'intestatario del Foglio di famiglia e come *password* quella riportata nel questionario cartaceo ricevuto dalle famiglie.

Ulteriori difficoltà incontrate nella compilazione del questionario hanno riguardato la richiesta di chiarimenti sulle definizioni e sui singoli quesiti (8,3 per cento). Mentre tra gli altri motivi segnalati (7,6 per cento), rientrano soprattutto alcune problematiche relative all'arrivo di due o più plichi nello stesso alloggio in presenza di famiglie coabitanti. La richiesta di questionari aggiuntivi o sostitutivi ha rappresentato il 5,9 per cento del totale delle richieste seguite da quelle relative alla privacy, tutela della riservatezza e obbligo di risposta (2,2 per cento).

Poche le richieste di chiarimento relative agli obiettivi, la strategia e alle caratteristiche del censimento (1,7 per cento), nulle quelle relative alle convivenze per le quali era previsto l'aiuto da parte del rilevatore.

Grafico 4.15 - Motivi del contatto (valori percentuali)



4.8.6 Motivo della chiamata e periodo di rilevazione

Dall'analisi dei dati per contenuto delle richieste sono emerse differenze significative in rapporto alla fase di rilevazione censuaria. La richiesta più frequente dei rispondenti è stata quella per il supporto durante la compilazione del questionario (26,7 per cento) che assume il valore massimo (41,4 per cento) nella fase di restituzione spontanea dei questionari e il valore minimo nell'ultimo periodo (4,7 per cento) coincidente con l'attività di chiusura prevista delle operazioni censuarie in tutti i comuni (29 gennaio-29 febbraio 2012).

Durante l'intero periodo di attività, la richiesta di informazioni relative al "canale di restituzione" raggiunge il valore massimo sempre nella fase di restituzione spontanea (31,2 per cento) e il valore minimo nel periodo precedente alla data di riferimento del Censimento coincidente anche con l'apertura del sistema informatico che consentiva la restituzione via Web.

Le richieste con motivo "Lista" aumentano nel secondo periodo (26,3 per cento) raggiungendo il valore massimo nel terzo (42,2 per cento) ovvero in piena fase di restituzione spontanea dei questionari. La richiesta diminuisce fortemente dal 21 novembre, data che segna l'inizio della seconda fase della rilevazione censuaria con l'invio dei rilevatori sul campo per l'assistenza alla compilazione e il recupero delle mancate risposte.

Con l'approssimarsi della chiusura delle operazioni censuarie per i comuni con meno di 20 mila abitanti aumenta il peso delle chiamate ricevute dal Contact center con motivo "tempi di riconsegna questionario" raggiungendo il valore massimo con la scadenza di restituzione questionario nei comuni con popolazione 20-150 mila abitanti.

Le difficoltà incontrate nella compilazione web vengono segnalate soprattutto nel terzo periodo di attivazione del servizio (44,0 per cento). Considerando i sei periodi di attivazione del servizio, è nel terzo che si registrano i valori più alti (39,7 per cento) per qualsiasi tipo di richiesta, da quelle informative a quelle di supporto alla compilazione.

Tavola 4.12 - Motivo della chiamata per periodo di rilevazione (valori percentuali)

Motivo chiamata	Periodo rilevazione					
	1-8 ottobre 2011	9-22 ottobre 2011	23 ottobre 19 novembre 2011	20 novembre 24 dicembre 2011	26 dicembre 2011 28 gennaio 2012	29 gennaio 2011 29 febbraio 2012
Richiesta questionari aggiuntivi/sostitutivi	7,9	22,8	39,8	14,2	8,8	6,5
Definizioni e quesiti	10,4	25,5	48,6	10,6	3,4	1,5
Difficoltà compilazione web	1,0	25,2	44,0	17,1	8,8	3,9
Convivenze	7,4	4,2	49,8	21,7	12,7	4,2
Supporto alla compilazione	9,1	24,8	41,4	12,9	7,1	4,7
Canali di restituzione	10,7	17,8	31,2	15,8	13,0	11,5
Privacy, tutela della riservatezza e obbligo di risposta	10,2	22,2	29,0	14,3	12,1	12,2
Liste	11,2	26,3	42,2	11,5	5,6	3,2
Altri motivi	11,1	28,6	41,4	10,7	4,8	3,4
Tempi di riconsegna questionario censuario	10,3	12,9	33,4	21,8	12,9	8,7
Obiettivi, strategia e caratteristiche del censimento	9,8	30,0	38,4	10,4	6,4	5,0
Totale	9,2	23,0	39,7	14,2	8,2	5,7

4.8.7 Motivo della chiamata e territorio

Le difficoltà incontrate dai cittadini non presentano una significativa connotazione territoriale, se non per i chiarimenti richiesti su definizioni e quesiti da quanti hanno chiamato dal Nord Est (10,9 per cento contro l'8,3 per cento della media nazionale) e per le difficoltà riscontrate nella compilazione web con valori superiori alla media nazionale (8,9 per cento) nel Sud Italia (10,9 per cento) e nelle isole (11,9 per cento). I primi tre motivi di contatto, in ordine di frequenza, sono il supporto alla compilazione, i canali di restituzione e la compilazione delle liste per il questionario di famiglia ad eccezione di quanti risiedono nel Nord Est e nel Sud dove la difficoltà di compilazione delle liste diventa il secondo motivo di contatto (rispettivamente pari al 14,2 per cento e al 13,3 per cento del totale delle richieste).

Tavola 4.13 - Motivo della chiamata per ripartizione territoriale (valori percentuali)

Motivi chiamata	Ripartizione territoriale					Italia
	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	
Richiesta questionari aggiuntivi/sostitutivi	5,6	5,1	6,4	6	6,2	5,9
Definizioni e quesiti	8,7	10,9	7	7,6	8,3	8,3
Difficoltà compilazione web	8,4	8,8	7,6	10,9	11,9	8,9
Supporto alla compilazione	27,2	27,2	26,5	26,2	25,2	26,7
Canali di restituzione	14,2	12,2	15,1	13	13,3	13,9
Privacy, tutela della riservatezza e obbligo di risposta	2,2	1,9	2,2	2,4	2,3	2,2
Liste	13,5	14,2	13,6	13,3	12,9	13,6
Altri motivi	7,3	7,5	7,9	7,7	7,4	7,6
Tempi di riconsegna questionario censuario	11,3	10,5	12	11,1	10,9	11,3
Obiettivi, strategia e caratteristiche del censimento	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

4.9 Comunicazione diretta con i cittadini

Un indirizzo di posta elettronica dedicato è stato creato anche per dare modo ai cittadini di poter contattare direttamente la Direzione Istat dei censimenti per porre richieste di chiarimento. L'iniziativa è stata molto apprezzata dai cittadini anche grazie al fatto che le email pervenute, nella maggior parte dei casi, venivano evase nella stessa giornata. Nel periodo compreso tra il 30 settembre 2011 e il 2 ottobre 2012 sono state evase 1.204 email, con la maggiore affluenza registrata in concomitanza dell'arrivo del questionario presso le famiglie e la chiusura delle operazioni censuarie. Sull'account dedicato ai cittadini, nell'arco di tempo che va da marzo 2011 a aprile 2012 sono arrivate 1.275 email che hanno avuto tutte una risposta.

Una tra le caratteristiche innovative nell'organizzazione e conduzione dell'ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni è sicuramente rappresentata dall'introduzione di un sistema di acquisizione dati via web, che ha affiancato la tradizionale raccolta dati attraverso questionario cartaceo.

CAPITOLO 5⁵¹

I servizi in outsourcing

5.1 Progettazione delle gare

Nell'ambito della strategia posta in atto per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, la progettazione delle gare per l'acquisizione di servizi essenziali ha ricoperto un ruolo di primo piano. In questo capitolo verranno trattate le gare principali e gli aspetti innovativi introdotti dall'Istituto.

Il ricorso all'outsourcing è stato necessario principalmente per:

- ▶ la stampa del materiale censuario;
- ▶ la consegna dei plichi di rilevazione alle famiglie e del materiale censuario alla rete di rilevazione;
- ▶ il ritiro dei plichi di restituzione e trasporto agli Uffici comunali di censimento (Ucc);
- ▶ il ritiro dai comuni dei modelli revisionati;
- ▶ l'acquisizione dei dati censuari mediante tecniche di lettura ottica e di registrazione tradizionale.

L'acquisizione dei servizi citati è stata determinata dai volumi, dai tempi, e dalle competenze specifiche necessarie all'espletamento delle attività richieste. Anche altre attività collaterali, altrettanto impegnative, hanno richiesto il ricorso all'acquisizione esterna:

- ▶ la traduzione dei modelli di rilevazione e di ausilio alla compilazione destinati alla popolazione straniera in 18 lingue;
- ▶ il servizio di Contact center di supporto ai cittadini;
- ▶ il sistema di web hosting per la raccolta online dei questionari;
- ▶ la stampa e la consegna degli oltre 80 mila kit per i rilevatori coinvolti nel Censimento;
- ▶ i servizi di comunicazione⁵²;
- ▶ il monitoraggio dei contratti (stipulati per l'effettuazione degli altri servizi) e il supporto alle funzioni manageriali dell'Istituto nella verifica e controllo dell'andamento dei contratti stessi. In particolare dei servizi di stampa, spedizione, ritiro e registrazione.

L'attività è stata condotta dal Servizio amministrativo di supporto ai censimenti (Sac) in stretta collaborazione con i tecnici del Servizio censimenti della popolazione e delle abitazioni (Scd) e si è inserita all'interno della programmazione censuaria generale.

⁵¹ I paragrafi sono a cura di: 5.1 Progettazione delle gare, 5.1.1 Innovazioni introdotte nei procedimenti di gara: Alberta De Fusco; 5.1.2 Conduzione dei contratti: Fabio Falcone; 5.1.3 Controllo dell'esecuzione dei contratti, 5.1.4 Controlli e verifiche: Antonio Magalotti; 5.1.5 Sistema di monitoraggio: Patrizio Di Nicola; 5.2 Acquisizione dei servizi di stampa, spedizione e acquisizione dei dati: Alberta De Fusco; 5.2.1 Gestione dei controlli e verifiche: Antonio Magalotti; 5.2.2 Monitoraggio svolto con risorse interne Istat, 5.2.3 Monitoraggio svolto con risorse esterne all'Istat: Patrizio Di Nicola; 5.2.4 Cruscotti di monitoraggio nei capitolati di gara, 5.2.5 Cruscotti di monitoraggio implementati per l'Istat: Sabrina Pifferi; 5.3.1 Obiettivi e opportunità: Laura Posta; 5.3.2 Condizioni generali per l'outsourcing: Antonio Magalotti; 5.3.3 Processi gestiti e caratteristiche del servizio, 5.3.4 Organizzazione e ruoli: Laura Posta; 5.4 Acquisizione dei servizi di comunicazione pubblicitaria e di pubbliche relazioni: Michaela Raffone; 5.5.1 Normalizzazione degli indirizzi per la spedizione dei questionari alle famiglie, 5.5.2 Piano di personalizzazione, stampa, allestimento e spedizione: preparazione e risultati: Maria Picci; 5.5.3 Restituzione dei questionari compilati agli Uffici postali: risultati: Nicoletta Ferrante; 5.5.4 Attività conclusive e attività di verifica delle anomalie nella documentazione di accompagnamento del materiale censuario: Fabiana Cecconi e Novella Cecconi.

⁵² La gara di comunicazione è stata seguita direttamente dalla Direzione centrale per la diffusione e la comunicazione dell'informazione statistica

Nella costruzione delle gare la necessità di fondere le esigenze tecniche con gli aspetti contrattuali ha comportato molte criticità, superate anche grazie alla stretta collaborazione tra le strutture tecniche e quelle amministrative. Nel caso di specie, gli obiettivi individuati sono stati riportati nelle specifiche tecniche e negli atti di gara (soprattutto gli schemi contrattuali). In particolare, i vincoli “interni” sono stati tradotti in Livelli di servizio (Lds) nelle specifiche tecniche, mentre le relative clausole contrattuali e penali sono confluite nell’ambito dei contratti stessi.

5.1.1 Innovazioni introdotte nei procedimenti di gara

L’Istituto ha introdotto innovazioni anche nell’ambito della progettazione delle gare. Per ogni servizio appaltato è stata richiesta alle Società aggiudicatrici l’indicazione di un proprio Referente con il ruolo di interfaccia unico con l’Istat ed eventualmente con il team di coordinamento. Il Referente doveva essere fornito dei necessari poteri per risolvere ogni tipo di controversia o criticità che si fosse manifestata. Era stato previsto che in qualsiasi momento l’Istat potesse richiederne la sostituzione.

È stato previsto un team di coordinamento del progetto al fine di monitorare il regolare andamento delle attività del fornitore, la gestione di eventuali criticità ed il raffronto con altri fornitori. Il team non è stato costituito ufficialmente, ma di fatto, attraverso frequenti riunioni e tavoli tecnici tra i referenti dei vari fornitori e il personale dell’Istat coinvolto nelle rispettive forniture. In tutte le gare espletate è stata richiesta la realizzazione di un sistema di monitoraggio delle attività. La realizzazione, a carico dell’aggiudicatario del servizio, è stata prevista come strumento idoneo a documentare tutta l’esecuzione del contratto, mediante l’inserimento delle informazioni richieste già in sede di specifiche tecniche. Nell’ambito delle stesse è stato anche richiesto agli offerenti di proporre strumenti di analisi per consentire di misurare le performance e confrontare i livelli di servizio forniti con le disposizioni contrattuali. In particolare, è stato chiesto, sia per la stampa e l’acquisizione che per la consegna e il ritiro, di fornire le informazioni sulla programmazione e sui progressivi aggiornamenti in sede di esecuzione dei servizi. A ogni partecipante alla gara è stato chiesto di includere nell’offerta un piano di gestione dei rischi individuando, per ciascuna fase della lavorazione (specialmente per quelle più critiche come ad es. la corretta stampa dei codici identificativi ed il confezionamento dei plichi), le possibili emergenze che potevano pregiudicare la regolare esecuzione del contratto, catalogate per livello di criticità. Oltre alle strategie di contenimento dei rischi, per ciascuna tipologia individuata, il fornitore doveva formulare il piano di interventi finalizzato ad assicurare il regolare adempimento delle obbligazioni contrattuali, indicando le procedure da seguire, le modalità di intervento ed i tempi, i mezzi, le apparecchiature ed il personale con cui gestire l’emergenza.

5.1.2 Condizione dei contratti

I servizi indicati al paragrafo precedente sono stati forniti attraverso la stipula di contratti di appalto che trovano collocazione all’interno del *genus* “appalto pubblico”, di cui all’art. 1655 c.c., relativamente alla fornitura di servizi e a quella di beni. Tuttavia, se si analizza la specificità delle prestazioni, uniche sia in termini contenutistici sia sotto il profilo economico, si riscontrano caratteristiche che associano questi appalti al “contratto di outsourcing”⁵³.

Il coinvolgimento fondamentale della Direzione interessata con condivisione delle responsabilità, la possibilità di apportare modifiche contrattuali in corso d’opera, l’esigenza di minimizzare potenziali conflittualità tra le parti, indotte dalle inevitabili variazioni necessarie durante l’erogazione dei servizi, hanno determinato una forte collaborazione tra la stazione appaltante e il fornitore. Inoltre, nonostante si fosse in presenza di contratti di natura commutativa, e quindi con prestazioni

⁵³Si ha outsourcing quando si affida un processo aziendale o parte sostanziale di esso a un fornitore esterno.

corrispettive, in cui le parti affrontano il rischio contrattuale (inadempimento del fornitore, a carico della stazione appaltante) e rischio di impresa (legato alle oscillazioni di valore delle singole prestazioni, a carico del fornitore), questi rischi sono risultati fortemente disequilibrati a sfavore dell'Istat. Tanto è vero che, in caso di inadempimento, qualsiasi forma di risarcimento economico, anche se potenzialmente contrattualizzabile, non avrebbe comunque potuto compensare i danni inestimabili derivanti dalla mancata esecuzione del Censimento (primo fra tutti l'impossibilità di fornire al Paese i dati della popolazione legale, seguiti dalle sanzioni economiche applicate da Eurostat, dal danno di immagine, dallo spreco di risorse pubbliche per la progettazione della rilevazione censuaria, eccetera.). Paradossalmente, la rilevazione censuaria avrebbe dovuto essere effettuata anche a fronte di un rischio di impresa non sanabile dalla stazione appaltante. Ad esempio, nel caso di errore nella progettazione tecnica, anche aumentando il corrispettivo economico della prestazione, il servizio non sarebbe stato erogato nei tempi e nei modi contrattuali. Pertanto, vista la complessità del progetto censuario, legata anche al coinvolgimento di soggetti esterni rispetto alle parti contrattuali (comuni e famiglie), e vista l'impossibilità di regolare *ex ante*, tramite una specifica clausola, il continuo adeguamento e la inevitabile evoluzione del rapporto contrattuale, la conduzione dei contratti si è svolta mediante la gestione della cosiddetta "necessaria incertezza" da parte dell'Istat, in collaborazione con i fornitori. Ciò ha comportato fisiologiche modifiche in corso d'opera. Anzi, la sistematica assenza di tale esigenza sarebbe apparsa, piuttosto, un segnale di criticità da non sottovalutare.

La conduzione del contratto, pur essendo concettualmente semplice, è risultata tuttavia molto delicata nella gestione delle tensioni create tra le parti. A tal fine l'Istat aveva previsto, già in sede di specifiche tecniche del capitolato, una sorta di codice comportamentale ispirato ai principi di correttezza (art. 1175 c.c.) e buona fede (art. 1375 c.c.). Per l'appaltatore, l'adempimento all'obbligazione, assunta con la sottoscrizione del contratto, è inerente all'esercizio di un'attività professionale: pertanto, ai sensi dell'art. 1176 c.c. (diligenza nell'adempimento), la diligenza deve essere valutata con riguardo alla natura dell'attività esercitata. Da ciò derivano precise responsabilità per l'appaltatore, che non è un mero esecutore ma esegue il servizio nell'autonomia, la capacità e i mezzi tecnici indispensabili richiesti al c.d. "esecutore qualificato". In virtù di tale requisito, e in quanto tenuto alla realizzazione di un servizio tecnicamente idoneo a soddisfare le esigenze della stazione appaltante stabilite dal contratto, ha avuto il dovere di rappresentare alla stazione appaltante (nella figura del Direttore dell'esecuzione del contratto o del Responsabile del procedimento) eventuali obiettive situazioni di difficoltà nell'esecuzione del servizio, tali da precludere il fine pattuito.

Per la stazione appaltante, invece, l'adempimento all'obbligazione non si è esaurito con il pagamento del corrispettivo del servizio o con la correttezza dell'attività amministrativa, ma si è realizzato con il dovere di cooperazione. Nello specifico, la gestione della dinamica contrattuale si è svolta con una metodologia che ha previsto la costituzione di un team di coordinamento e incontri frequenti per la risoluzione delle problematiche, al termine dei quali si redigevano verbali con efficacia immediatamente esecutiva. La costituzione dei due team, composti da membri con funzioni decisionali paritetiche, ha avuto l'obiettivo di ridurre il rischio che sola una delle due parti percepisse l'onere di farsi carico di tutte le problematiche.

L'Istat, in qualità di stazione appaltante, ha gestito la conduzione dei contratti, come previsto dall'art. 119 Codice dei contratti pubblici, attraverso un Direttore dell'esecuzione (con compiti di natura tecnico-contabile e con poteri negoziali), supportato da un team composto dal Responsabile del procedimento (con compiti meramente amministrativi) e da personale con competenze specifiche nelle singole attività contrattualizzate. Tramite i team di coordinamento, l'Istat ha verificato la regolarità e la conformità dei servizi eseguiti, il rispetto dei tempi e delle previsioni tecniche previste dal contratto, ha esaminato e valutato le riserve e le domande avanzate

dall'appaltatore contro-deducendo puntualmente a ognuna di esse. Ha svolto, inoltre, le opportune visite ispettive e di collaudo, ha fornito chiarimenti e notizie necessarie e utili all'emissione dei certificati di nullaosta, collaudo e regolare esecuzione, ha redatto note di variante ove necessarie. Si sottolinea che sui membri dei team, ognuno per le proprie competenze, è scaturita un'obbligazione di mezzo e non di risultato, quindi ciascuno di essi era tenuto a svolgere i propri compiti con la diligenza media esigibile da ogni figura professionale.

Le azioni del Responsabile del procedimento e del Direttore dell'esecuzione del contratto erano volte a prevenire o a rimuovere tempestivamente qualsiasi causa di impedimento nell'operato dell'appaltatore. Il dovere di cooperazione della stazione appaltante è originato con la sottoscrizione degli atti e ha perdurato per tutta l'esecuzione del servizio, pur non costituendo obbligo giuridico. Tuttavia, laddove la mancata cooperazione da parte della stazione appaltante fosse stata di rilievo, l'appaltatore avrebbe potuto costituirla in mora, intimando il compimento di tutti gli atti necessari a rimuovere gli ostacoli, e avrebbe potuto citarla in giudizio chiedendone il risarcimento in caso di mancata collaborazione. Durante l'esecuzione censuaria, la collaborazione dell'Istat è stata fondamentale nell'adozione di tutte le misure necessarie a ottenere la cooperazione dei soggetti esterni coinvolti: agevolando il ritiro dei pacchi contenenti i questionari presso i comuni da parte dell'operatore postale entro i termini contrattualmente previsti (mediante l'invio di apposite circolari) e sollecitando le famiglie, mediante battage pubblicitario, ad una corretta restituzione del modulo censuario attraverso i canali preposti e non ad esempio con l'immissione del plico nelle cassette postali.

Le dinamiche di collaborazione descritte hanno manifestato un potere di ingerenza nella conduzione del contratto, comunque riconosciuto alla stazione appaltante negli appalti complessi. Tuttavia, l'Istat ha posto molta attenzione nel non travalicare il limite del rispetto dell'autonomia dell'appaltatore, onde evitare la propria responsabilità concorrente e solidale nell'esecuzione del servizio. L'effetto del potere di ingerenza è riscontrabile nella possibilità di rivedere il contenuto negoziale dopo la stipulazione del contratto, tratto di specialità che caratterizza gli appalti pubblici. La revisione post aggiudicazione è un fenomeno che esprime, al massimo grado di evidenza, le contrapposte sollecitazioni che animano l'attività consensuale delle parti contrattuali (obbligo del contratto e adeguamento dello stesso agli interessi impiegati nell'attività negoziale, da un lato, e vincolatività del contratto e rispetto dei principi pro concorrenziali applicati in fase di affidamento, dall'altro).

Le modifiche attuate nel corso dell'esecuzione del contratto sono state sia unilaterali sia bilaterali. Nel primo caso, l'Istat è intervenuto sul regolamento negoziale, riscrivendone una o più clausole dettate da interessi primari pubblici (ad esempio, la realizzazione della Post enumeration survey); nel secondo, invece, una porzione del contenuto negoziale è stata oggetto di riscrittura consensuale (come nel caso del Sistema di gestione delle immagini, realizzato con modalità tecnologiche più avanzate rispetto a quelle contrattualmente previste).

Il principale istituto modificativo utilizzato è stato la variante, intesa come il potere, da parte della stazione appaltante, di apportare all'opera tutte le variazioni necessarie ad un migliore assolvimento delle finalità previste, sempre che si tratti di adottare soluzioni che, non contrastando con il progetto complessivo, lo integrano e lo modificano in misura non trascurabile, correggendone eventuali lievi difetti. Le varianti utilizzate dall'Istat hanno avuto sempre carattere accessorio rispetto al progetto censuario stabilito, e sono state tali da non rendere necessario sfociare in un nuovo contratto.

Nonostante la complessità delle attività previste per l'esecuzione del Censimento e le scadenze stringenti, la conduzione dei contratti è risultata comunque lineare in termini di erogazione delle prestazioni e di rispetto dei termini, salvo l'applicazione di penali legate a disservizi fisiologici, e non già a veri e propri inadempimenti, monitorati dall'Istat durante l'esecuzione dei contratti

mediante lo strumento dei livelli di servizio. Tuttavia, in considerazione del coinvolgimento di soggetti terzi, era preventivabile l'insorgere di controversie in corso d'opera.

5.1.3 *Controllo dell'esecuzione dei contratti*

Data la complessità dell'operazione censuaria, si è ritenuta opportuna la presenza, per tutta la durata del contratto, oltre che di figure come il Responsabile unico del procedimento (Rup), anche di un Direttore dell'esecuzione del contratto⁵⁴ (Dec) con il compito di controllare l'andamento del servizio, nonché di essere un facilitatore delle attività del fornitore. Il contratto si è svolto nello spirito del nuovo ordinamento che regola gli appalti pubblici, per quanto esso non fosse ancora in vigore alla data di pubblicazione delle gare. In particolare i principi seguiti sono stati quelli che prevedevano che la stazione appaltante assicurasse la regolare esecuzione del contratto attraverso il coordinamento, la direzione e il controllo delle attività, che l'appaltatore fosse autonomo nell'organizzazione materiale dell'impresa e che la stazione appaltante garantisse che l'appaltatore potesse eseguire l'opera nei modi e nei tempi concordati.

5.1.4 *Controlli e verifiche*

Per rendere più attento e vigile il ruolo delle stazioni appaltanti, la normativa richiede di procedere "a verifica di conformità in corso di esecuzione al fine di accertare la piena e corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, con la cadenza adeguata per un accertamento progressivo della regolare esecuzione delle prestazioni".

Una delle modalità è quella di effettuare i controlli nel corso dell'intera durata del rapporto - dunque: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. In sintesi la stazione appaltante ha il compito di assicurare la regolare esecuzione del contratto cooperando con l'appaltatore, cercando di eliminare ostacoli, evitando cambiamenti significativi negli obiettivi, variazioni economiche rilevanti, etc. Di contro l'appaltatore ha l'obbligo di rispettare tempi e caratteristiche del servizio, ma è libero di organizzare la sua attività nel modo migliore senza altri vincoli che quello finanziario.

Per la specifica attività di controllo e di supporto al fornitore si è creata una *task force* multidisciplinare (con personale amministrativo, statistico, organizzativo e informatico), cioè una unità di pronto intervento per attività circoscritte negli obiettivi e nei tempi. Le attività che hanno caratterizzato il lavoro della *task force* sono state quelle di programmare le attività e il loro flusso, di raccordare le attività dei settori coinvolti, di intervenire, con l'intenzione di rimuovere e gestire anomalie, ostacoli, estensioni e ritardi, di verificare la congruità tra attività svolta e attività contrattuale fatturata, nonché di integrare il personale Istat (competenze funzionali) con il personale esterno (capacità tecniche). A tal scopo si è fatto ricorso ad una Società di monitoraggio.

5.1.5 *Sistema di monitoraggio*

Stante la notevole complessità tecnico-amministrativa dei servizi richiesti, è stato necessario predisporre un ampio Sistema di monitoraggio (Sm), inteso a tracciare le diverse fasi di svolgimento delle attività sotto il profilo delle tempistiche e della qualità delle lavorazioni in corso. Il Sistema di monitoraggio ha previsto due componenti principali:

- ▶ il monitoraggio interno, attuato dal servizio Sac a supporto del Direttore di esecuzione del contratto ed inteso ad analizzare i dati di avanzamento delle lavorazioni messi a disposizione dai fornitori;
- ▶ il monitoraggio esterno, attuato tramite una azienda specializzata vincitrice di una apposita gara pubblica.

⁵⁴ Previsti dall'articolo 10 comma 1 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 detto Codice dei contratti pubblici.

Il monitoraggio interno è stato effettuato sia dal Sac che dai servizi tecnici. Il Sac ha monitorato gli aspetti inerenti il rispetto dei tempi, degli Sla e di tutte le attività di carattere amministrativo espresse nel capitolato e nel bando, al fine di intervenire in tempi rapidi ed evitare ogni controversia di carattere amministrativo. I servizi tecnici hanno monitorato soprattutto il rispetto delle caratteristiche tecniche richieste e i tempi per correggere eventuali errori e prendere opportune contromisure nel caso di ritardi.

Il monitoraggio esterno è stato attivato tramite una apposita gara che ha individuato una società (da ora in poi "Monitore"), alla quale è stato dato mandato di monitorare i contratti per la fornitura di servizi per tutte le fasi indicate nei contratti stessi e di fornire supporto continuativo alle funzioni manageriali dell'Istituto nella verifica e controllo dell'andamento dei contratti. L'attività del monitore è consistita nella verifica che i prodotti e servizi forniti fossero corrispondenti ai requisiti fissati e agli investimenti effettuati e che la loro fornitura fosse avvenuta nei tempi e nei modi stabiliti, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'Istituto. Il Monitore doveva quindi mettere a disposizione personale specializzato inteso ad aumentare la capacità di governo dell'Istat sulle forniture. Il supporto alle funzioni manageriali dell'Istat riguardava in particolare il coordinamento delle attività di program e project management dei contratti oggetto di monitoraggio.

5.2 Acquisizione dei servizi di stampa, spedizione e acquisizione dei dati

Le attività di stampa del materiale censuario e di acquisizione dei dati censuari mediante tecniche di lettura ottica e di registrazione tradizionale si caratterizzano come attività strettamente interconnesse; la progettazione grafica e la stampa devono sottostare alle regole per la corretta acquisizione delle informazioni. Di conseguenza è stata forte la necessità di affidare ad un unico fornitore i due servizi.

Le attività di consegna e ritiro del materiale censuario e di registrazione tradizionale si configuravano come servizi meno legati tra loro e tali da presupporre la possibilità di affidamento a fornitori diversi.

I servizi sono poi stati oggetto di un'unica gara aggiudicata a un Raggruppamento temporaneo di imprese (Rti) con capofila Postel SpA.

I principali obiettivi che hanno guidato la preparazione della documentazione necessaria all'espletamento della gara (principalmente il documento contenente le specifiche tecniche) possono essere riassunti:

- ▶ nell'ottenimento del maggior numero di questionari consegnati direttamente alle famiglie, minimizzando il numero di mancate consegne da far gestire agli Uffici comunali di censimento (Ucc). A tal fine, nelle specifiche tecniche sono state previste: la possibilità di esperire più tentativi di consegna; la tracciabilità al fine di conoscere in ogni momento lo stato delle consegne con "esito positivo" e i mancati recapiti e due Lds (meglio specificati più avanti) che avrebbero assicurato il raggiungimento dell'obiettivo;
- ▶ nella possibilità di restituzione dei questionari tramite vettore. La raccolta dei questionari compilati mediante una pluralità di canali e secondo le preferenze del rispondente ha rappresentato una delle finalità più importanti, perché tesa ad agevolare quanto più possibile il cittadino. Pertanto, oltre alla possibilità di restituire i questionari tramite Web e presso i Centri comunali di raccolta, è risultato fondamentale prevederne la riconsegna tramite vettore;
- ▶ nell'attestazione della restituzione da parte dei rispondenti. Il rilascio della ricevuta a dimostrazione dell'avvenuta consegna del plico di restituzione è stata prevista per tutte le modalità di riconsegna, compresa quella affidata al vettore;
- ▶ nel garantire la riservatezza dell'informazione individuale al fine di proteggere il cittadino da possibili intromissioni nella propria sfera privata;

- ▶ nell'assicurare un elevato livello della qualità sia dei dati censuari acquisiti mediante lettura ottica, sia di quelli tramite digitazione tradizionale. A tal fine, nelle specifiche tecniche è stato previsto che per ogni tipo di dato fossero garantiti adeguati livelli minimi di accuratezza (Lds) illustrati più avanti.

Le specifiche tecniche sono state tutte formulate in termini di prestazioni, ovvero con indicazione delle caratteristiche tecniche essenziali dei servizi, ma non delle modalità realizzative degli stessi, la cui individuazione e descrizione è stata demandata ai potenziali concorrenti nelle proprie Offerte tecniche. Per caratteristiche tecniche essenziali s'intendevano le proprietà e le qualità che conferiscono al servizio la capacità di soddisfare tutte le esigenze, sia espresse che implicite.

Redigere le specifiche tecniche in termini di prestazioni ha consentito di trasferire molte delle responsabilità sugli appaltatori. L'individuazione puntuale dei servizi da richiedere è seguita ad analisi approfondite. In particolare, sono stati studiati i processi produttivi procedendo alla loro mappatura, individuando input, output intermedi e finali e attori coinvolti. Sono state, poi, ricercate le attività critiche e i punti di controllo. Relativamente a quest'ultimi, sono stati stabiliti target prestazionali (ad es. per il servizio di acquisizione dei dati, i livelli di qualità). Infine, sono stati identificati i responsabili interni all'Istat per ciascuna attività dei servizi ed è stato previsto di richiedere agli appaltatori l'indicazione di propri referenti per ciascun servizio.

Vale la pena ricordare che ogni servizio di cui ci si approvvigiona dall'esterno necessita di un processo produttivo dato da un insieme di attività correlate in cui assumono rilevanza tanto il flusso fisico di trasformazione degli input in output quanto il flusso informativo. Nell'identificazione o mappatura dei processi produttivi si è quindi tenuto conto di tutti questi flussi o relazioni sia interne che esterne ai processi stessi. Ciò è risultato molto importante al fine dei controlli eseguiti dal committente Istat sui fornitori.

Con riferimento al Censimento della popolazione del 2011, al fine di conoscere i vincoli esterni, decidere quante procedure di gara espletare, prevedere o meno la suddivisione in lotti e soprattutto rendere le gare quanto più possibile contendibili, si è proceduto al confronto con il mercato. Le analisi dei vari contesti, specialmente in ordine alla distribuzione dei plichi di rilevazione alle famiglie, sono state condotte anche in collaborazione con la Sda Bocconi. In concreto, con riferimento al mercato della stampa e lettura ottica, l'analisi è servita a prevedere preliminarmente i tempi di tutta l'attività di riproduzione dei modelli. Trattandosi di tempi ridotti e tenuto conto dei volumi previsti, è risultato poi cruciale conoscere la realtà delle tipografie presenti sul territorio per verificare l'esistenza di ditte in grado di soddisfare i requisiti richiesti. Con riferimento al mercato del recapito postale, l'analisi è risultata più complessa. Quest'ultimo rappresentava, infatti, uno dei settori economici nei quali ancora si stava realizzando il processo di liberalizzazione introdotto dalla normativa europea, e che si stava quindi aprendo alla concorrenza di nuovi vettori attraverso la graduale riduzione dell'area di monopolio di Poste Italiane Spa, che risultava però ancora leader anche nell'area liberalizzata del mercato. Ad avviso di Poste Italiane il servizio di consegna poteva essere ricondotto nell'ambito del servizio universale (servizio ordinario della tipologia "mail") rientrando ancora nel proprio monopolio e quindi oggetto di vincoli alla concorrenza e di tariffe fisse. Tuttavia, il servizio richiesto da Istat, speciale ed unico nel suo genere, assumendo caratteristiche analoghe a quelle proprie del segmento di mercato denominato "express" (area libera), è risultato contendibile. E' stata quindi effettuata l'analisi dei possibili competitori fino ad arrivare a prevedere che il servizio potesse essere conteso tra il vettore Poste Italiane SpA e Sda Express Courier (di proprietà di Poste Italiane) da una parte e raggruppamenti tra i principali corrieri presenti in Italia: TNT, DHL, UPS e l'italiana BARTOLINI. La Sda Bocconi, per ciascuno dei potenziali offerenti, ha proceduto ad analizzare sia la capacità tecnica che quella economica e finanziaria (requisiti richiesti nei bandi di gara).

Lo studio si è poi concluso sulla possibile divisione della gara in lotti (Nord, Centro e Sud). Poste Italiane era in grado di fornire un servizio di logistica integrata collaudata su tutto il territorio italiano, rispetto ai corrieri che invece lo fornivano solo in aree maggiormente popolate e che, quindi, avevano una ridotta capacità di stock sia presso specifici *hub* che presso proprie filiali. Per entrambi, invece risultava problematica la gestione locale dell'ultimo miglio, ovvero l'ultima parte del recapito relativamente al quale risulta difficile operare controlli puntuali sulle consegne effettuate, specialmente nel Sud Italia. Dividere la gara in tre lotti poteva avere l'esito di avere molte offerte competitive per il Nord Italia e di non avere, per contro, offerenti per il lotto relativo al Sud Italia, il che avrebbe comportato il fallimento del censimento o, quanto meno, una sua parziale realizzazione. Per questo motivo, si è deciso di esperire un'unica gara.

Alcuni degli obiettivi e vincoli previsti dalle strutture tecniche dell'Istat, come precedentemente specificato, sono stati tradotti in Lds nelle specifiche, relativamente ai quali sono state previste le penali a livello contrattuale. Uno dei principali temi individuati per assegnare livelli di servizio cogenti è stato quello sui tempi di consegna del materiale stampato, prima dal fornitore della stampa al vettore e poi dal vettore alle famiglie e alla rete di rilevazione, fondamentali al fine di poter consentire la successiva restituzione dei questionari compilati da parte dei rispondenti nell'intervallo di tempo previsto.

Altro aspetto particolarmente controllato è stato quello della qualità del dato. Ad esempio, per il codice provincia era stato previsto un livello minimo di accuratezza del 99.995 per cento. Il livello di accuratezza dei dati consegnati, verificato sulla base dell'analisi di un campione di controllo, era stato calcolato, per ciascuna tipologia, come rapporto tra numero di caratteri interpretati correttamente e numero totale di caratteri presenti nel campione stesso. Per il riconoscimento delle variabili prestampate come il Codice provincia, di particolare rilevanza per tutte le elaborazioni e le analisi successive all'acquisizione, sono stati richiesti, a livello di carattere, standard di qualità più alti. Stessa attenzione ai tempi di consegna dei dati dei questionari acquisiti mediante lettura ottica e registrazione tradizionale, indispensabili al fine del rispetto delle scadenze stabilite da Eurostat. Le soglie, massima del 4 per cento dei residui della normalizzazione e riconoscimento degli indirizzi di recapito e minima obbligatoria dell'85 per cento di "consegna con esito positivo" dei plichi di rilevazione alle famiglie, erano legate all'obiettivo visto in precedenza dell'ottenimento del maggior numero di questionari consegnati direttamente alle famiglie, minimizzando il numero di pratiche da far gestire agli Ucc. I "residui della normalizzazione" scaturivano dal record *linkage* tra il database Istat contenente le liste anagrafiche comunali (Lac), normalizzate con gli indirizzi a cui inviare i plichi di rilevazione associati ai codici identificativi Istat, e quello del vettore aggiudicatario, per via del non perfetto allineamento dei database stessi. La consegna con "esito positivo" di almeno l'85 per cento dei plichi di rilevazione era stata prevista con riferimento ad ogni singola area territoriale (Nord, Centro e Sud).

5.2.1 Gestione dei controlli e verifiche

L'attività di verifica dei servizi resi ha avuto luogo in tre diverse fasi di esecuzione del contratto. Al momento dell'assegnazione del contratto le verifiche hanno riguardato i luoghi, gli strumenti e le infrastrutture dell'appaltatore, con l'obiettivo di accertare la congruità tra quanto richiesto nel capitolato tecnico e quanto dichiarato nell'offerta.

Durante lo svolgimento del servizio le verifiche hanno riguardato i livelli di servizio e il rispetto delle procedure, con l'obiettivo di verificare il rispetto degli Lds e il rispetto delle indicazioni contenute nel capitolato tecnico. A conclusione della fornitura dei servizi richiesti la verifica ha riguardato la congruità delle fatture emesse.

L'attività quotidiana di verifica e monitoraggio ha riguardato lo stato di avanzamento delle attività che, a seconda della fase di lavorazione, crescevano o scomparivano con il passare del tempo, pertanto

gli strumenti dovevano permettere di verificare lo stato di avanzamento dei servizi e il loro mutare nel tempo. Come esempio dell'attività di verifica, viene brevemente descritto il controllo effettuato dagli Uffici regionali di censimento, coadiuvati e coordinati da personale della sede centrale, che hanno svolto controlli sull'attività di Poste Italiane nella fase di ritiro dei questionari compilati dai cittadini. Le visite ispettive presso gli uffici postali hanno avuto come obiettivo la verifica l'ufficio postale ritirasse i questionari, avesse esposti gli avvisi concordati, che i questionari ritirati fossero tracciati in modo adeguato e il rispetto della riservatezza. Le visite erano annunciate con 24 ore di preavviso al fornitore che si premurava di inviare in loco un proprio funzionario. Su un campione di 53 uffici visitati e nell'intervallo di tempo in cui il personale Istat è stato presente, 13 uffici (il 25 per cento) hanno mostrato problemi per quanto riguarda la mancanza o la non evidenza della segnaletica che chiariva le modalità di consegna e la disponibilità degli sportelli come da accordi.

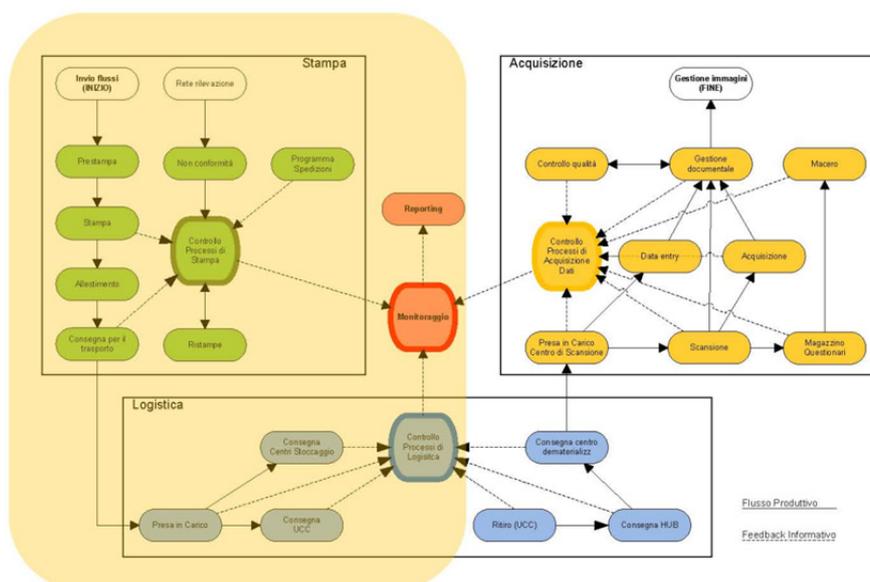
Un'altra importante verifica è stata eseguita con un'indagine campionaria sul rispetto delle date di consegna agli Ucc del materiale di scorta, dei residui della normalizzazione e di altro materiale. Il controllo ha trovato motivazione dalle difficoltà dichiarate dai comuni di ottenere i dati attraverso le fonti deputate.

5.2.2 Monitoraggio svolto con risorse interne dell'Istat

Le specifiche tecniche di gara prevedevano la predisposizione di un sistema di monitoraggio, da parte del fornitore (Figura 5.1), idoneo a documentare nei confronti dell'Istituto l'esecuzione del contratto e corredato di web services che ne permettessero la consultazione da personale dell'Istat o da altro personale o Società incaricati del monitoraggio delle attività. Tale Sistema doveva essere proposto in sede di gara e mantenuto aggiornato con i dati sullo stato di avanzamento delle attività con frequenza almeno bisettimanale. Per ciascuna fase e per ciascuno degli stabilimenti di produzione il sito di monitoraggio doveva riportare:

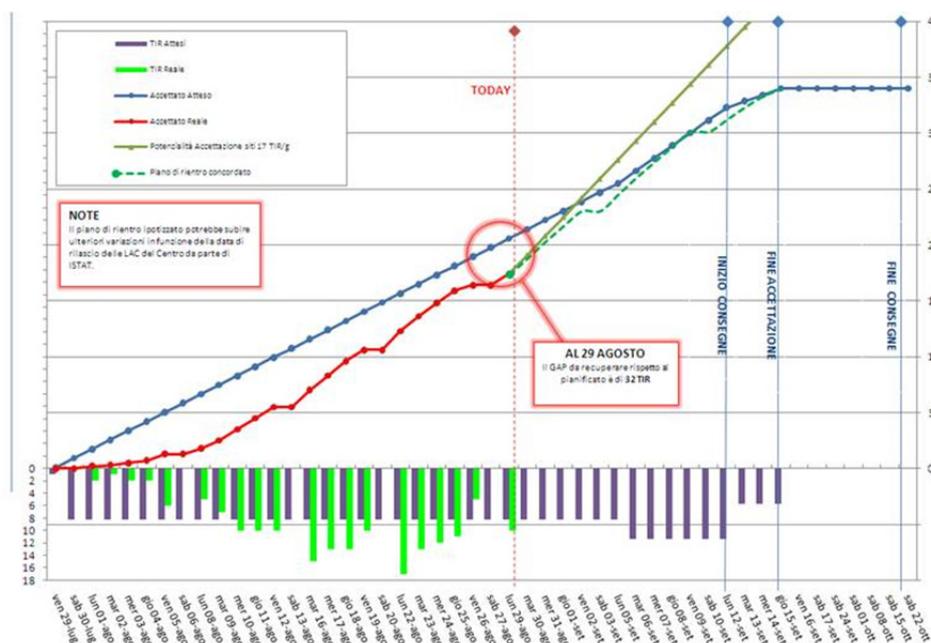
- ▶ i dettagli specifici relativi alla produzione, incluse le anomalie riscontrate;
- ▶ gli scostamenti dalla pianificazione della lavorazione;
- ▶ le previsioni di consegna ed ogni altro elemento ritenuto utile ad assicurare il monitoraggio sul regolare svolgimento delle attività programmate.

Figura 5.1 - Esempio di Sistema di monitoraggio del fornitore



Per analizzare i dati il fornitore doveva anche proporre strumenti atti a misurare le performance e confrontare il livello di servizio fornito con le disposizioni contrattuali. L'Istat, quindi, aveva a disposizione, per ciascuna fase della commessa, un ampio ventaglio di informazioni, che dovevano garantire l'efficienza ed efficacia del monitoraggio applicato all'intero progetto censuario. Per di più, le specifiche tecniche hanno previsto che lo stesso Istat potesse controllare la completezza e rispondenza dei dati e delle informazioni immesse nel sistema con visite, programmate e non, da parte di personale interno o di altre persone o Società incaricate. Con le stesse modalità, l'Istat poteva procedere ad ispezioni finalizzate al controllo a campione sulle lavorazioni in corso. Tramite appositi "cruscotti" (vedi paragrafo 5.2.5), ad esempio, era possibile valutare in qualsiasi momento il progresso delle lavorazioni. Soprattutto, utilizzando gli strumenti di analisi, era possibile individuare con anticipo eventuali problemi e se necessario richiedere al fornitore le dovute azioni correttive (Figura 5.2).

Figura 5.2 - Esempio di monitoraggio del trend produttivo



Il controllo appena descritto è stato messo in essere per tutte le fasi delle lavorazioni, anche per quelle eminentemente qualitative. Ad esempio, in fase di scansione ottica e lettura Ocr (*Optical character recognition*) dei questionari era possibile individuare chiaramente sia i difetti di alimentazione degli scanner rotativi (Figura 5.3) in modo da minimizzare la mancanza di dati e immagini validi, sia gli eventuali problemi interpretativi dei motori di riconoscimento dei testi (Figura 5.4).

Un ruolo importante è stato rivestito anche dalle visite ispettive presso le sedi dei fornitori, svolte da personale dell'Istituto o dal Monitore, al fine di documentare sia lo svolgimento delle operazioni, sia la corrispondenza tra le lavorazioni attuate per conto dell'Istat e le procedure qualitative previste dal fornitore nell'ambito della generale qualificazione ISO 9001 (Figura 5.5). Nella maggioranza dei casi le visite ispettive sono state eseguite in modo mirato, tenendo conto delle criticità della fase o a seguito di anomalie gravi evidenziate dal sistema di monitoraggio o da segnalazioni.

Figura 5.3 - Esempio di difetto di scansione

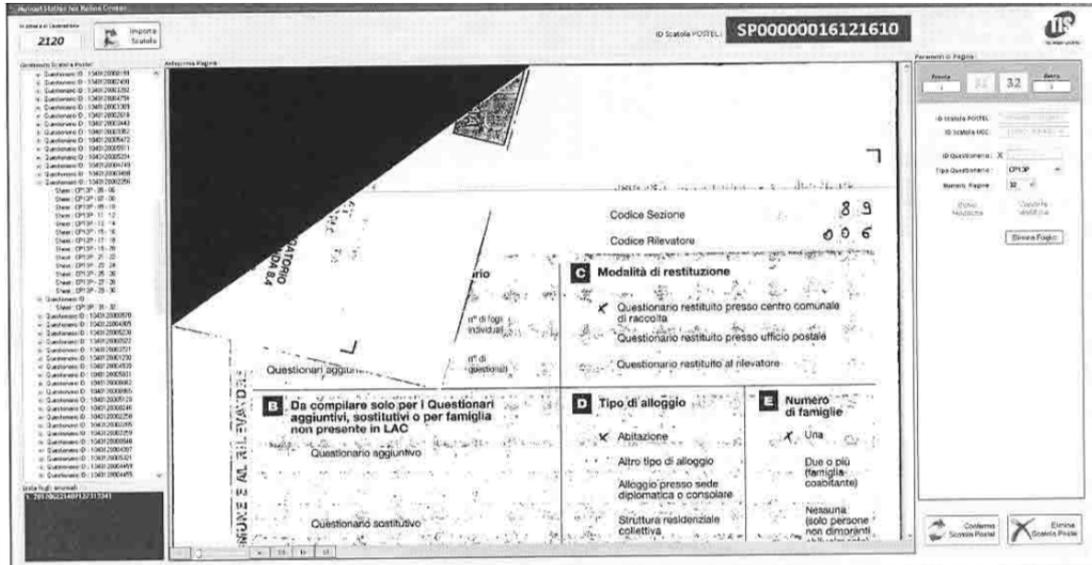


Figura 5.4 - Esempi di testi con problemi di riconoscimento Ocr

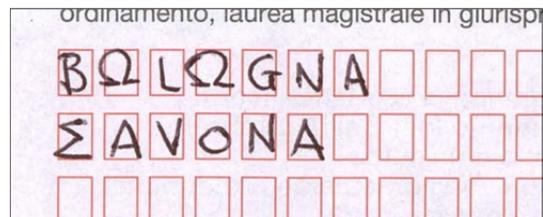
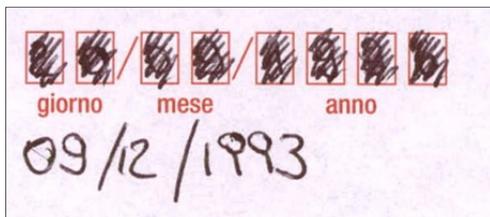


Figura 5.5 - Foto da una visita ispettiva in uno stabilimento di stampa dei questionari



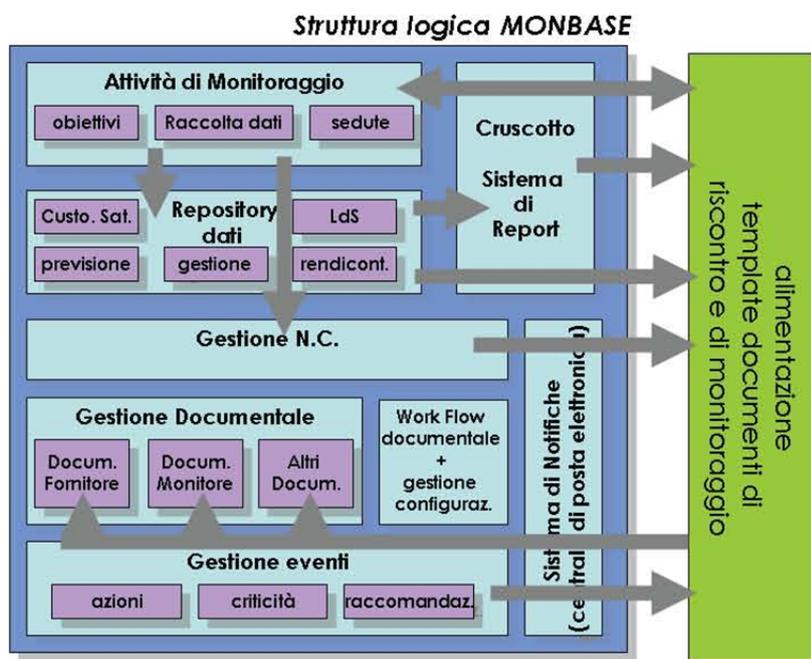
5.2.3 Monitoraggio svolto con risorse esterne all'Istat

Il valore aggiunto garantito dal Monitore è stato riscontrato in varie fasi:

- ▶ nella gestione della fase di scansione e lettura ottica, durante il quale gli è stata affidata la realizzazione dei Sal (Stato avanzamento lavori), che hanno permesso di seguire e stimare i massimali contrattuali, comprensivi delle eventuali estensioni di legge, sia in termini economici che quantitativi, e di misurare lo scostamento sia rispetto alle quantità pianificate sia rispetto ai massimali contrattuali;
- ▶ nel supporto alle funzioni manageriali dell'Istituto, sviluppando una visione trasversale sull'andamento delle attività, sullo stato di attuazione del censimento, sui risultati raggiunti e sui rischi combinati. Ciò ha anche permesso di gestire processi di comunicazione efficaci e tempestivi e fornire ai diversi livelli del management dell'Istituto gli elementi a supporto delle necessarie attività decisionali.

Il monitore ha lavorato in sintonia con i diversi gruppi di lavoro dell'Istituto che hanno operato nell'ambito del censimento. Si deve proprio ai monitori la realizzazione di una Base informativa di progetto (Bip), un sistema informativo complesso fruibile online, che ha raccolto e dato accesso alla documentazione di progetto combinando dati del fornitore, osservazioni sul campo, elaborazioni e documentazione prodotta nell'ambito della gestione dei contratti (Figura 5.6).

Figura 5.6 - Base informativa di progetto



5.2.4 Cruscotti di monitoraggio nei capitolati di gara

Alle aziende vincitrici delle gare per il Censimento della popolazione era richiesta la fornitura di strumenti per il controllo e monitoraggio del processo che fossero disponibili in ogni momento, efficienti e tempestivi.

Il sistema di monitoraggio doveva essere alimentato con una frequenza predefinita e comunque un minimo di due volte a settimana, ed i dati disponibili a sistema dovevano riportare le informazioni sullo stato di avanzamento delle attività, fornendo per ciascuna fase:

- ▶ i dettagli specifici relativi alla produzione, incluse le anomalie riscontrate;
- ▶ gli scostamenti dalla pianificazione della lavorazione;
- ▶ le previsioni delle tempistiche ed ogni altro elemento ritenuto utile ad assicurare il monitoraggio sul regolare svolgimento delle attività programmate.

Il monitoraggio, nella soluzione proposta da Postel, si basava su un sistema interno di Postel che è stato esteso per le necessità specifiche del Censimento della popolazione. Il sistema supporta processi di business intelligence che consentono la modellazione, l'automazione e il miglioramento continuo dei processi aziendali, la possibilità di costruire cruscotti interattivi, *query* ad hoc e gestire l'invio di notifiche e avvisi.

L'architettura software scelta è orientata ai servizi. Le funzionalità di pubblicazione dei dati sono state rese fruibili:

- ▶ via Web dalla rete aziendale utilizzando esclusivamente le credenziali personali degli utenti abilitati;
- ▶ via web services, una volta definiti i contenuti consultabili con questa modalità;
- ▶ attraverso la generazione di reportistica, i cui contenuti e modalità sono stati concordati con l'Istat.

Per quanto riguarda Poste Italiane, la soluzione scelta dall'azienda è stata una piattaforma di monitoraggio, supportata e realizzata tramite un prodotto di Business intelligence (Bi) open source, chiamato Pentaho, che metteva a disposizione strumenti di analisi e reportistica. La *dashboard* di monitoraggio era costituita da un data warehouse e da una componente di Bi che permetteva di aggregare, effettuare analisi e reportistica ed esporre i dati in base alle richieste.

La componente di data warehouse consentiva di raccogliere e normalizzare dati provenienti da fonti diverse, archivarli ed elaborarli in dati organizzati al fine di agevolare le operazioni di estrazione della reportistica. L'alimentazione del data warehouse avveniva attraverso l'implementazione di opportuni *job*, schedulati con frequenza predefinita, che recuperavano il dato originale dalle basi dati operazionali interne presenti per il monitoraggio, alimentate giornalmente attraverso i sistemi di tracciamento e lavorazione degli oggetti.

5.2.5 Cruscotti di monitoraggio implementati per l'Istat

Il cruscotto di Postel permetteva di monitorare le seguenti fasi del processo:

- ▶ stampa del materiale personalizzato e non personalizzato;
- ▶ acquisizione dei modelli con tecniche di Ocr e data entry manuale.

Durante la fase di stampa è stato possibile monitorare sia la quantità di materiale stampato, sia la consegna dei colli con il materiale stampato ai centri di Poste Italiane per le successive fasi di distribuzione, tracciando la movimentazione dei questionari e delle scatole che li contenevano.

Nella fase di acquisizione dei modelli è stata predisposta una sezione del cruscotto che metteva in evidenza il "viaggio" dei colli dai Centri comunali di raccolta al centro di stoccaggio di Verona e le successive fasi di scansione e di cattura dei dati.

Il cruscotto di Poste Italiane ha invece permesso di controllare le seguenti fasi della gara:

- ▶ consegna del materiale censuario alla rete di rilevazione;
- ▶ consegna dei plichi alle famiglie;
- ▶ accettazione dei questionari agli uffici postali con la relativa riconsegna agli uffici comunali di censimento.

5.3 Acquisizione dei servizi di Contact center

5.3.1 *Obiettivi e opportunità*

Nell'ambito del Censimento l'Istat ha acquisito in outsourcing, tramite un bando di gara internazionale, anche il servizio di Contact center telefonico ed email, per fornire assistenza ai rispondenti che necessitavano di supporto informativo e aiuto durante la compilazione del questionario censuario, nella versione cartacea e in quella elettronica.

La portata del numero di richieste gestite ha offerto, da un lato, l'opportunità di quantificare quale è stata la propensione delle famiglie italiane ad utilizzare il canale di assistenza telefonica e/o email per informazioni sulla rilevazione o per la compilazione del questionario, dall'altro ha offerto informazioni utili per descrivere le principali difficoltà incontrate dai cittadini durante la rilevazione censuaria.

5.3.2 *Condizioni generali per l'outsourcing*

In considerazione delle dimensioni del progetto censuario e della sua complessità, l'Istat in fase di gara ha richiesto ai fornitori di garantire un adeguato ambiente hardware e software con la relativa connettività. L'obiettivo era l'individuazione di un partner in possesso di un alto livello di specializzazione nella materia e di risorse flessibili, per formalizzare un rapporto di collaborazione volto a raggiungere i risultati d'efficienza informativa concordati nel capitolato tecnico. Ciò doveva permettere all'Istat di aumentare l'efficacia produttiva riducendo i costi di produzione.

Nell'esperienza del Censimento, il Contact center avrebbe avuto una durata prestabilita ed una caratterizzazione unica e non ripetibile: dare ai cittadini le informazioni utili per la compilazione del questionario (cartaceo ed elettronico) e informazioni generali sulla rilevazione censuaria.

In corso d'opera si è assicurata la nascita del vincolo fra appaltante e appaltatore per condividere la responsabilità e per la proficua realizzazione del rapporto negoziale, in modo tale che il contratto avesse corretta e regolare esecuzione.

Tenuto conto della quota di presenza straniera in Italia, il servizio di assistenza telefonica per i cittadini è stato garantito per le lingue più diffuse nel nostro Paese: inglese, spagnolo e francese. Tuttavia, in sede di offerta la società ha dato la disponibilità, in ogni turno, di operatori che potessero gestire le richieste anche in lingua rumena, araba, cinese, ucraina e singalese.

5.3.3 *Processi gestiti e caratteristiche del servizio*

Oggetto del capitolato e della connessa gara di appalto è stato l'affidamento in outsourcing di un servizio di Contact center integrato, ovvero di assistenza ai rispondenti, sia attraverso un Numero verde, cioè accessibile da telefono fisso e mobile in modalità completamente gratuita per i cittadini, sia attraverso la posta elettronica.

Le principali caratteristiche del servizio richiesto, oltre alle dovute richieste sulla sicurezza dei dati, la congruità del luogo di lavoro, sono state tra le tante:

- ▶ la ricezione e gestione dei contatti telefonici in entrata (inbound);
- ▶ la gestione dei contatti telefonici in uscita (outbound o back office);
- ▶ la ricezione e gestione dei contatti pervenuti via email attraverso la casella di posta elettronica dedicata;
- ▶ lo sviluppo e l'alimentazione di un apposito sistema di monitoraggio;
- ▶ il collegamento alla rete Internet per garantire le comunicazioni con i sistemi informatici Istat;
- ▶ almeno 300 postazioni operatore attrezzate;
- ▶ la disponibilità di un sistema di cortesia;
- ▶ un sistema IvR (Interactive voice response);

- ▶ al massimo 4 sedi operative più una di backup;
- ▶ un responsabile di progetto, un responsabile per ogni sede e supervisori di sala.

A carico Istat restava il costo del traffico telefonico in entrata e in uscita.

L'attivazione del servizio è stata richiesta per un periodo pari a 150 giorni, tra il 1 ottobre 2011 e il 29 febbraio 2012, sabato e domenica inclusi, ad eccezione del 25 dicembre 2011 e del 1° gennaio 2012 secondo i seguenti orari:

- ▶ dal 01/10/2011 al 08/10/2011: 09.00 - 19.00
- ▶ dal 09/10/11 al 19/11/2011: 08.00 - 22.00
- ▶ dal 20/11/2011 al 29/02/2012: 09.00 -19.00

salvo diverse indicazioni dell'Istat.

Nel capitolato tecnico l'organizzazione dell'attività del Contact center ha previsto due gruppi di competenza. Un primo gruppo era costituito dagli operatori telefonici di front office, o I livello. L'attività degli operatori di I livello è stata quella di accogliere i contatti in entrata dai canali previsti (telefono, e-mail) ed effettuare le chiamate in uscita. Per gli operatori telefonici di front office sono state richieste competenze in relazione alla capacità di gestione della relazione e alla conoscenza approfondita dei temi da trattare nel servizio richiesto.

Il secondo gruppo era quello degli operatori di back office (II livello) o supervisori. L'attività prevista è stata quella di gestire richieste per le quali non era stato possibile offrire una risposta in modalità *one call solution*. Si tratta di un gruppo "specializzato" di operatori, capace di gestire richieste complesse. Gli operatori di back office, attraverso una più attenta consultazione del materiale messo a disposizione dall'Istat, dovevano verificare se fosse possibile ricondurre la richiesta ad una delle casistiche previste e in caso affermativo produrre la risposta da restituire al cittadino attraverso gli operatori di front-office.

5.3.4 Organizzazione dei ruoli

La struttura del Contact center si è basata su una organizzazione snella (pochi livelli gerarchici) che in stretta collaborazione con l'Istat ha favorito il buon funzionamento dell'intero servizio. Il supervisore, oltre ad aver garantito la risoluzione dei problemi complessi sollevati dai rispondenti, ha anche avuto il compito di gestire il team degli operatori di primo livello assegnati e il processo formativo nel suo insieme e di assicurare l'attuazione del percorso formativo come da necessità Istat. Inoltre, ha collaborato con l'Istat all'individuazione degli eventi critici nella gestione dei processi di lavorazione per garantire il raggiungimento dei livelli di servizio prefissati. Il numero dei supervisori richiesto nel capitolato è stato pari 1 ogni 25 operatori di primo livello e questo ha garantito il coordinamento e il controllo delle attività operative quotidiane e ha consentito di attuare in collaborazione con l'Istat "azioni correttive" per garantire la qualità del servizio.

Un responsabile di progetto ha rappresentato l'interfaccia diretta con l'Istituto e ha rappresentato il referente chiave per la ridefinizione del contratto a seguito dell'elevato numero di chiamate ricevute rispetto a quelle attese e per l'organizzazione del percorso formativo degli operatori.

Infine, la figura del responsabile di sede ha funzionato da interfaccia quotidiana e costante con il responsabile di progetto e i supervisori di sala, garantendo il corretto svolgimento del lavoro.

5.4 Acquisizione dei servizi di comunicazione pubblicitaria e di pubbliche relazioni

L'attività di comunicazione e di pubbliche relazioni ha costituito un elemento importante del Censimento, rappresentando il veicolo per trasferire le informazioni sia alla cittadinanza che alla sfera pubblica e accademica. L'importanza della comunicazione, in generale, è determinata non solo dalla cadenza decennale delle operazioni censuarie (ricordare ai cittadini l'evento Censimento e la sua importanza) ma anche dalle molteplici innovazioni introdotte.

La complessità organizzativa del Censimento e l'ampiezza e la diversità dei target di riferimento hanno indotto l'Istituto a suddividere la campagna di comunicazione a supporto delle operazioni censuarie in due gare: una di *advertising* in senso stretto, e una di pubbliche relazioni. Tale scelta ha avuto lo scopo di garantire l'ottenimento sul mercato delle più alte competenze nei due settori, nonché di vincolare contrattualmente entrambe le società aggiudicatrici ad un rapporto integrato continuo e coordinato al fine di ottenere la massima efficacia in termini di comunicazione.

5.4.1 Servizi di comunicazione⁵⁵

Le specifiche tecniche⁵⁶ hanno previsto la realizzazione di una campagna di comunicazione pubblicitaria articolata e integrata che garantisse al Censimento "...una forte riconoscibilità, visibilità e memorabilità attraverso l'efficacia dei messaggi e l'impiego di mezzi e strumenti diversi a copertura dell'intero territorio nazionale...".

E' stata quindi richiesta:

- ▶ l'ideazione e realizzazione del marchio/logo del Censimento e dell'immagine coordinata;
- ▶ l'ideazione e realizzazione di una campagna pubblicitaria rivolta all'intera popolazione ma che si rivolgesse anche a particolari target: giovani, anziani e stranieri;
- ▶ l'ideazione e produzione di materiali e strumenti utili alla caratterizzazione e alla riconoscibilità del Censimento, da diffondere anche attraverso i media con la definizione e l'individuazione anche degli spazi pubblicitari;
- ▶ l'ideazione, realizzazione e gestione di un sito web dedicato;
- ▶ l'assistenza e quanto altro necessario per la realizzazione dell'intera campagna.

Oltre alle attività strettamente tecniche, il documento delle specifiche ha previsto la realizzazione di strumenti di monitoraggio dell'efficacia della campagna entro le prime due settimane dall'avvio, per consentire un eventuale reindirizzamento dell'intera attività. In ogni caso alla Società era richiesta la produzione di report con cadenza quindicinale di tutte le azioni realizzate. Infine, a conclusione del servizio è stata prevista la realizzazione e la consegna all'Istat di un dettagliato report finale che coprisse l'intero periodo di attività.

Per garantire una elevata qualità e conseguente incisività della comunicazione, le specifiche tecniche hanno previsto la costituzione di un team di Progetto del quale facessero parte diverse figure professionali. Oltre al Capo progetto, un Account senior con almeno otto anni di esperienza, si richiedevano un direttore creativo, due copywriter, due art director, un responsabile di produzione, due *media planner*, un web designer e un *web developer*, tutti con sufficiente esperienza (5 o 2 anni a seconda della professionalità richiesta).

5.4.2 Servizi di pubbliche relazioni⁵⁷

Le specifiche tecniche⁵⁸ hanno previsto la realizzazione di un Progetto di pubbliche relazioni e informazione sull'intero territorio nazionale che, integrandosi con il Piano di advertising, "...realizzi una campagna integrata e fortemente articolata...". La campagna ha avuto come obiettivo quello di garantire al Censimento visibilità e riconoscibilità favorendo la più completa, corretta e tempestiva partecipazione della popolazione.

E' stata quindi richiesta:

- ▶ la creazione di un ufficio stampa dedicato;

⁵⁵ Per approfondimenti vedi capitolo 6.

⁵⁶ A cura della Direzione centrale per la diffusione e la comunicazione dell'informazione statistica.

⁵⁷ Per approfondimenti vedi capitolo 6.

⁵⁸ A cura della Direzione centrale per la diffusione e la comunicazione dell'informazione statistica.

- ▶ la fornitura di servizi web: implementazione e aggiornamento del sito web dedicato;
- ▶ l'attivazione di iniziative di pubbliche relazioni rispetto al territorio, al target generalista e ai target specifici e potenziali "moltiplicatori" del messaggio nonché agli attori della rete e agli stakeholder;
- ▶ la realizzazione di un supporto organizzativo alle azioni e ai progetti di pubbliche relazioni curati dall'Istat;
- ▶ l'attivazione di un pool di crisis management;
- ▶ la fornitura di servizi accessori necessari alla realizzazione del progetto;
- ▶ la realizzazione di attività di monitoraggio e reportistica;
- ▶ l'attivazione di un team di progetto dedicato.

Alle attività acquisite in outsourcing l'Istat ha affiancato altre iniziative dirette quali il progetto "Fai il Censimento al lavoro" che ha consentito ai dipendenti pubblici e privati di compilare il questionario on line nell'orario di lavoro e di promuoverne in generale la compilazione.

Altra iniziativa è stata quella della realizzazione di un "concorso per la promozione del Censimento nelle scuole", con l'obiettivo di veicolare le informazioni verso le famiglie attraverso gli alunni delle quinte classi delle scuole elementari e delle terze classi delle scuole medie. Per tutte le iniziative dirette la Società aggiudicataria della gara doveva fornire appoggio organizzativo.

5.5 Monitoraggio dei servizi logistici acquisiti in outsourcing

5.5.1 Normalizzazione degli indirizzi per la spedizione dei questionari alle famiglie

Gli indirizzi presenti nelle liste anagrafiche comunali sono stati utilizzati per l'invio alle famiglie del questionario di rilevazione e del materiale informativo. Come descritto nei paragrafi precedenti, una delle attività richieste al fornitore del servizio di spedizione è stata quella di normalizzazione degli indirizzi. La normalizzazione è un'operazione necessaria a rendere omogenee le parti di cui generalmente un indirizzo consta e a sottostare alle regole di composizione⁵⁹ dello stesso in modo da garantire le operazioni di smistamento automatico delle missive al momento della spedizione.

Tavola 5.1 - Esempio di normalizzazione

Indirizzo non normalizzato	Indirizzo normalizzato
V.le A. Vespucci, 36	Viale Amerigo Vespucci, 36
V.e Amerigo V., 36	Viale Amerigo Vespucci, 36
V.le Vespucci, 36	Viale Amerigo Vespucci, 36

La normalizzazione ha anche verificato ed eventualmente corretto o inserito il Codice di avviamento postale. Dall'attività di normalizzazione è quindi dipeso in gran parte l'esito positivo o negativo della consegna del questionario alle famiglie. Per questo motivo il livello di servizio minimo richiesto per l'attività di normalizzazione è stato pari al 96 per cento (vedi paragrafo 5.1), per stabilire il quale è stata considerata la situazione territoriale disomogenea e variegata presente in Italia. L'operazione di normalizzazione ha prodotto il 97,9 per cento di indirizzi adatti alla spedizione postale. Valore ben sopra il livello richiesto.

Sotto la media il livello di normalizzazione in Friuli-Venezia Giulia (93,4 per cento) e in Valle d'Aosta (95,6 per cento), valori dovuti presumibilmente al fatto che in Friuli-Venezia Giulia molti degli indirizzi sono indicati con doppia lingua, italiano e sloveno, mentre in Valle d'Aosta negli indirizzi sono presenti molti caratteri speciali, quindi in entrambi i casi il normalizzatore non è stato

⁵⁹ Fornite da Poste Italiane.

in grado di eseguire correttamente l'operazione. Anche in Abruzzo e Sardegna la quota di indirizzi normalizzati è più bassa della media nazionale (96,5 per cento). Nel caso dell'Abruzzo il basso valore è dovuto alla situazione creatasi in seguito agli eventi sismici del 2009.

La migliore *performance* è stata registrata in Lombardia con un tasso di normalizzazione pari al 99,3 per cento.

Tavola 5.2 - Indirizzi normalizzati e non normalizzati per Regione (valori percentuali)

Regioni (a)	Indirizzi normalizzati
Abruzzo	96,5
Basilicata	96,4
Calabria	94,9
Campania	96,6
Emilia-Romagna	98,1
Friuli-Venezia Giulia	93,4
Lazio	99,0
Liguria	98,8
Lombardia	99,3
Marche	98,8
Molise	97,6
Piemonte	98,7
Trento	97,4
Puglia	96,8
Sardegna	96,5
Sicilia	97,0
Toscana	97,6
Umbria	98,1
Valle d'Aosta	95,6
Veneto	98,7
Italia	97,9

(a) Bolzano/Bozen ha provveduto autonomamente alla normalizzazione.

5.5.2 Piano di personalizzazione, stampa, allestimento e spedizione: preparazione e risultati

Una delle attività più complesse nella preparazione del Censimento si può sicuramente individuare nella preparazione del piano di personalizzazione, stampa, allestimento e spedizione del materiale di rilevazione alle famiglie e agli Uffici comunali di censimento.

La progettazione del questionario ha dovuto tener conto di molti fattori dovuti soprattutto alle innovazioni tecniche che hanno caratterizzato le operazioni censuarie. Ai fini del risparmio economico e dell'attenzione all'ambiente, i questionari di rilevazione sono stati predisposti in relazione al numero di componenti della famiglia desumibile dalle Lac. La composizione ideale in questo senso è risultata essere quella di questionari adatti a famiglie di 3 e 6 componenti, entrambi prodotti nella versione breve e nella versione lunga. Insieme al questionario sono stati predisposti "Fogli individuali aggiuntivi" per ovviare ai casi in cui per esempio una famiglia a cui era stato inviato un questionario da tre componenti fosse composta da 4 individui (ad esempio per un evento di nascita).

Tavola 5.3 - Elenco del materiale stampato e/o fornito per la rilevazione censuaria

Tipo	Descrizione
CP.1_3P	Foglio di famiglia nella versione lunga (3 componenti)
CP.1_6P	Foglio di famiglia nella versione lunga (6 componenti)
CP.1B_3P	Foglio di famiglia nella versione breve (3 componenti)
CP.1B_6P	Foglio di famiglia nella versione breve (6 componenti)
CP.1_GUI	Guida alla compilazione foglio di famiglia nella versione lunga
CP.1B_GUI	Guida alla compilazione foglio di famiglia nella versione breve
CP.LI_lunga	Lettera informativa questionario lungo
CP.LI_breve	Lettera informativa questionario breve
CP.LI_scorta	Lettera informativa questionario di scorta
CP.AS	Ausilio per stranieri
CP.BI	Buste di invio
CP.RE	Buste di restituzione
CP.1_AGG	Fogli aggiuntivi versione lunga
CP.1B_AGG	Fogli aggiuntivi versione breve
CP.1_6P_SC	Foglio di famiglia nella versione lunga (6 componenti) di scorta
CP.ED	Modello di edificio
CP.2_PAD	Foglio di convivenza con Persone abitualmente dimoranti (Pad)
CP.2_NAD	Foglio di convivenza con Persone non abitualmente dimoranti (Nad)
CP.LIC_PAD	Lettera informativa per le convivenze con Persone abitualmente dimoranti (Pad)
CP.LIC_NAD	Lettera informativa per le convivenze con Persone non abitualmente dimoranti (Nad)
CP.2_PAD_AGG	Foglio aggiuntivo di convivenza con Persone abitualmente dimoranti (Pad)
CP.2_PAD_GUI	Guida alla compilazione convivenze con Persone abitualmente dimoranti (Pad)
CP.2_NAD_AGG	Foglio aggiuntivo di convivenza con Persone non abitualmente dimoranti (Nad)
CP.2_NAD_GUI	Guida alla compilazione convivenze con Persone non abitualmente dimoranti (Nad)
CP.LI_TER	Lettera informativa comuni terremotati
CP.TN	Questionario linguistico Trento per la rilevazione delle minoranze linguistiche
CP.MAN	Manuale di rilevazione
CP.RIL	Tesserino per il rilevatore
CP.ETI	Etichette adesive (16 per foglio)
CP.MU	Manifesto ufficiale
CP.TA	Tasca adesiva portadocumenti
CP.RIC	Blocchetto ricevute di Ritorno

Oltre al materiale indicato nella tavola 5.3 sono stati stampati anche i modelli necessari alla rilevazione della minoranza di lingua slovena in Friuli-Venezia Giulia. Il materiale censuario in lingua tedesca è stato invece stampato, allestito e spedito dall'Ufficio di statistica della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen, così come previsto dall'apposita convenzione (vedi paragrafo 2.6). Mentre alcuni dei modelli di rilevazione sono stati predisposti in 18 lingue⁶⁰ e pubblicati come facsimile sul sito Istat dedicato al censimento e inviati sempre come solo ausilio alla compilazione nei comuni in cui dalle Lac risultavano presenti famiglie con almeno un componente straniero.

⁶⁰ Albanese, Arabo, Bengali, Bulgaro, Cinese, Croato, Francese, Inglese, Macedone, Polacco, Portoghese, Romeno, Russo, Serbo, Singalese, Spagnolo, Ucraino e Urdu.

Tavola 5.4 - Elenco del materiale di rilevazione stampato in lingua slovena

Tipo	Descrizione
CP.1_3P_SLV	Foglio di famiglia nella versione lunga (3 componenti)
CP.1_6P_SLV	Foglio di famiglia nella versione lunga (6 componenti)
CP.1B_3P_SLV	Foglio di famiglia nella versione breve (6 componenti)
CP.1B_6P_SLV	Foglio di famiglia nella versione breve (6 componenti)
CP.1_GUI_SLV	Guida alla compilazione versione lunga sloveno
CP.1B_GUI_SLV	Guida alla compilazione versione breve sloveno
CP.LI_lunga_SLV	Lettera informativa comuni sloveni versione lunga
CP.LI_lunga_scorta_SLV	Lettera informativa comuni sloveni versione lunga di scorta
CP.LI_breve_SLV	Lettera informativa comuni sloveni versione breve
CP.1_6P_SC_SLV	Foglio di famiglia nella versione lunga (6 componenti) sloveno

Dover gestire la rilevazione attraverso l'uso di Sgr ha comportato la necessità di personalizzare ciascun questionario con un codice univoco⁶¹ identificativo della famiglia a cui veniva sottoposto, garantendo agli organi censuari la puntuale informazione sulla avvenuta compilazione o meno. Il codice era presente sui questionari sia in forma numerica che come codice a barre, per permetterne la lettura veloce con appositi lettori ottici. Il codice identificativo è stato apposto su ogni foglio per permettere la ricomposizione in caso di spaginatura, soprattutto durante le operazioni di scansione e lettura ottica.

La personalizzazione ha previsto anche la stampa della password di accesso al questionario elettronico, che ha garantito alla famiglia la possibilità di compilarlo via Web in modo sicuro e riservato. L'invio postale dei questionari e la possibilità di restituirli presso l'ufficio postale o presso i Centri comunali di raccolta (Ccr) ha comportato la personalizzazione con l'indirizzo della famiglia, l'indirizzo del Ccr dove le famiglie potevano restituire i questionari compilati (nei comuni più grandi l'indirizzo di restituzione del Ccr variava secondo le zone) e l'indirizzo a cui il vettore doveva inviarli in caso di mancato recapito. Per attuare in modo efficace la spedizione e la restituzione postale, sono state opportunamente progettate anche le buste di invio e restituzione del questionario. La busta di restituzione è stata personalizzata con la preaffrancatura e altri codici necessari all'attività di tracciatura. Tutte le informazioni sugli indirizzi da riportare sul questionario sono stati raccolti dall'Istat in tempo utile per la stampa per mezzo di un apposito modello compilato dai comuni (circolare n. 5 prot. 4470 del 6 giugno 2011). Gli indirizzi necessari sono stati normalizzati e predisposti dall'Istat secondo le regole richieste da Poste Italiane (Tavola 5.5).

Tavola 5.5 - Regole per la composizione degli indirizzi

Riga	Elementi dell'indirizzo
1° riga	Codice tecnico - id spedizione_4 (a cura di poste italiane)
2° riga	Destinatario
3° riga	Informazioni aggiuntive
4° riga	Edificio (scala, piano, interno)
5° riga	Indirizzo (contiene nell'ordine il qualificatore (via, piazza, corso..), la denominazione, il numero civico)
6° riga	Cap-comune-sigla provincia

⁶¹ È un codice di tredici cifre contenente i codici Istat della Provincia e del Comune di residenza del capofamiglia e un numero progressivo di sette cifre all'interno del territorio identificato dalle prime sei cifre.

Le informazioni necessarie alla personalizzazione sono state rese dall'Istat sotto forma di file in formato “.csv”.

Alle famiglie non è stato spedito il singolo questionario ma un “plico” che conteneva:

- ▶ il questionario nella versione lunga per 3 o 6 componenti (CP.1_3P o CP.1_6P) o breve, per 3 o 6 componenti (CP.1B_3P o CP.1B_6P);
- ▶ la lettera informativa nella versione lunga o breve (CP.LI_lunga e CP.LI_breve)
- ▶ la guida alla compilazione nella versione lunga o breve (CP.1_GUI e CP.1B_GUI);
- ▶ la lettera di ausilio per stranieri da includere solo nel caso in cui dalle LAC risultava la presenza in famiglia di almeno un componente straniero (CP.AS);
- ▶ la busta preaffrancata per la restituzione.

I questionari di scorta, solo di tipo lungo e 6 componenti (CP.1_6P_SC), sono stati personalizzati con un codice identificativo generico⁶² e progressivo a livello nazionale. Anche in questo caso sono stati allestiti i plichi con tutta la documentazione necessaria. Postel ha restituito all'Istat l'informazione dell'elenco dei codici questionario di scorta consegnati per comune, in modo da favorire i controlli e il monitoraggio dei questionari compilati restituiti.

Anche i questionari per la rilevazione delle convivenze e degli edifici sono stati stampati con un codice identificativo. In ambedue i casi si trattava di codici progressivi a livello nazionale.

Tavola 5.6 - Tracciato record per la personalizzazione dei questionari di rilevazione

Nome campo	Descrizione	Tipo	Lungh. Max
Id_questionario	Codice identificativo del questionario di fonte ISTAT	Testo	13
CodReg	Codice regione Istat	Testo	2
CodProv	Codice provincia Istat	Testo	3
CodCom	Codice comune Istat	Testo	3
IdSpedizione_1	Codice identificativo univoco oggetto (da stampare in formato barcode 2di 5 su ciascun plico)	Intero	12
IdSpedizione_2	Denominazione del Centro di Distribuzione (CD) Padre (da stampare sull'etichetta del collo)	Testo	40
IdSpedizione_3	Denominazione del Centro di Distribuzione figlio (CPD/ CSD/PDD) (da stampare sull'etichetta del collo)	Testo	40
IdSpedizione_4	Codice tecnico (da stampare sull'etichetta del collo e sul plico)	Testo	11
Via Completa	Indirizzo completo (SPECIE, DENOMINAZIONE, CIVICO con eventuale esponente)	Testo	300
Edificio	Indicazioni sull'edificio e sull'interno se individuate dal normalizzatore nei campi dell'indirizzo	Testo	100
Presso	Informazioni aggiuntive sul destinatario se individuate dal normalizzatore nei campi dell'indirizzo	Testo	200
Civico, Altro	Altre informazioni presenti dopo il civico che non sono state classificate nelle due componenti precedenti	Testo	200
CAP	Codice Avviamento Postale	Testo	5
Comune	Denominazione del Comune	Testo	50
Sigla Provincia	Sigla della Provincia	Testo	2
Frazione	Frazione se individuata dal normalizzatore nei campi dell'indirizzo	Testo	50
Nome	Nome destinatario	Testo	150
Cognome	Cognome destinatario	Testo	150
ID_UCC_INESITATI	Identificativo indirizzo per i questionari inesitati da stampare in chiaro su fronte questionario	Testo	13
ID_UCC_COMPILATI	Identificativo indirizzo per i questionari compilati da stampare in chiaro su retro questionario	Testo	13

⁶² Il codice non conteneva i codici Istat di Provincia e Comune.

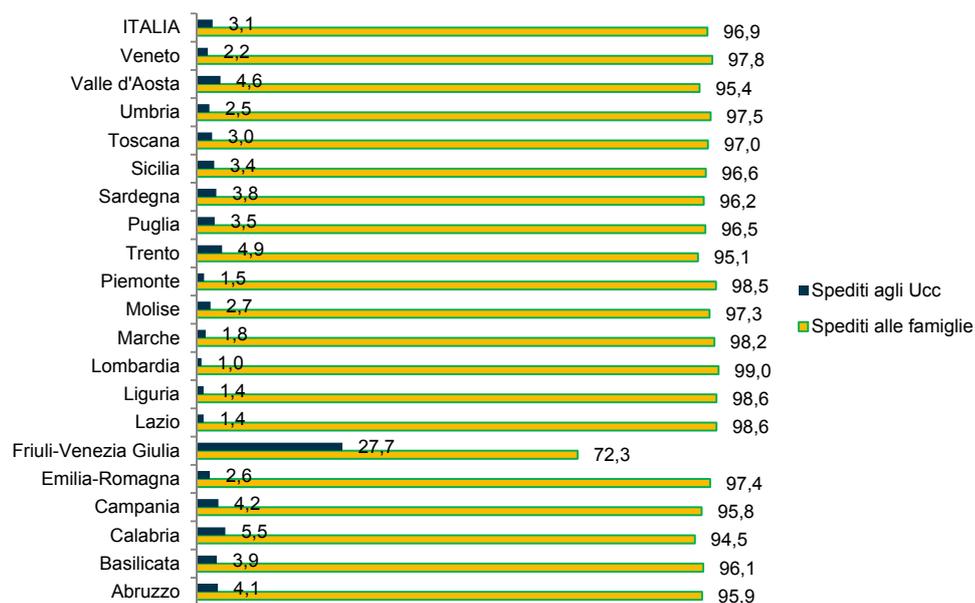
Tavola 5.6 Segue - Tracciato record per la personalizzazione dei questionari di rilevazione

Nome campo	Descrizione	Tipo	Lungh. Max
Tipo_Questionario	CP.1_3P, CP.1_6P, CP.1B_3P, CP.1B_6P	Testo	8
Tipo_Guida	L = Long ; S = Short	Testo	1
Informativa	L = Long ; S = Short	Testo	1
Busta_Ritorno	S = SI ; N = NO	Testo	1
Busta_Andata	S = SI ; N = NO	Testo	1
Ausilio_Stranieri	S = SI ; N = NO	Testo	1
Cens_linguistico	1 = presenza questionario censimento linguistico; 0 = assenza questionario censimento linguistico.	Intero	1
TestoPassword	Testo fisso = "Password:" presente solo se è pieno il campo password	Testo	9
Password	Password per il destinatario	Testo	14
BacinoPostale	Descrizione del centro postale competente per la lavorazione	Testo	25
ProgressivoStampa	Progressivo di ordinamento per la fase di stampa: il progressivo è univoco ma può presentare salti di sequenza. Nei file con flag_spedizione=2 può essere ignorato.	Intero	11
Flag_Spedizione	Valore fisso = 1 per i file IS_STAMPA_FAM_RRPPP_YYYYMMDD Valore fisso = 2 per i file IS_STAMPA_UCC_RRPPP_YYYYMMDD	Intero	1
Flag_sloveno	1=famiglia Slovena; 0=famiglia NON Slovena	Intero	1
Flag_Terremotati	1=famiglia terremotata; 0=famiglia non terremotata	Intero	1

I plichi di rilevazione sono stati spediti alle famiglie il cui indirizzo era stato normalizzato. Hanno fatto eccezione i plichi destinati alle famiglie con più di 6 componenti insieme a quelli per i quali la normalizzazione non ha prodotto indirizzi con lo standard richiesto, ai plichi destinati alle famiglie dei comuni abruzzesi colpiti dal sisma e ai plichi di scorta. In questi casi i plichi sono stati spediti agli Uffici comunali di censimento e consegnati alle famiglie a mano dai rilevatori.

Nel complesso sono stati allestiti 25.287.781 plichi di cui 24.513.469 spediti alle famiglie e i restanti 774.312 mila agli Ucc.

Grafico 5.1 - Questionari spediti alle famiglie e agli Ucc per regione (valori percentuali)



L'Istituto ha richiesto al vettore di registrare il motivo del mancato recapito e anche l'avvenuta consegna fornendo report periodici da caricare in Sgr, in modo da consentire agli Ucc di organizzare il lavoro dei rilevatori per la consegna manuale nel caso dei mancati recapiti e di non recarsi presso le famiglie nel caso di consegna del plico alla famiglia. Il vettore non sempre è stato tempestivo nel fornire i dati richiesti, procurando spesso disagi al lavoro degli Ucc.

Complessivamente i questionari spediti alle famiglie e consegnati sono stati pari al 94,8 per cento. Per i non consegnati, in quasi il 45,0 per cento dei casi la causa della mancata consegna è stata indicata essere "Destinatario sconosciuto", seguono con il 28,2 per cento "Destinatario trasferito" e con il 17,3 "Destinatario irreperibile".

Grafico 5.2 - Questionari non consegnati per motivo della mancata consegna (valori percentuali)

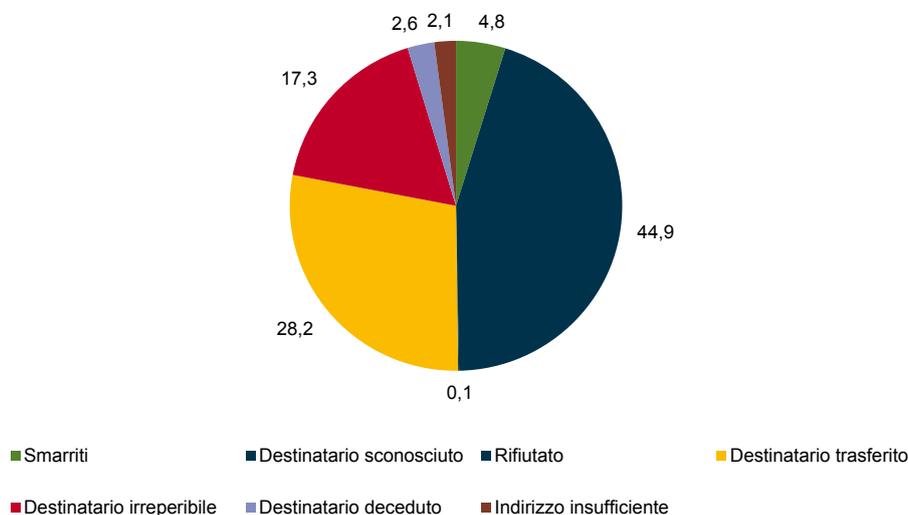
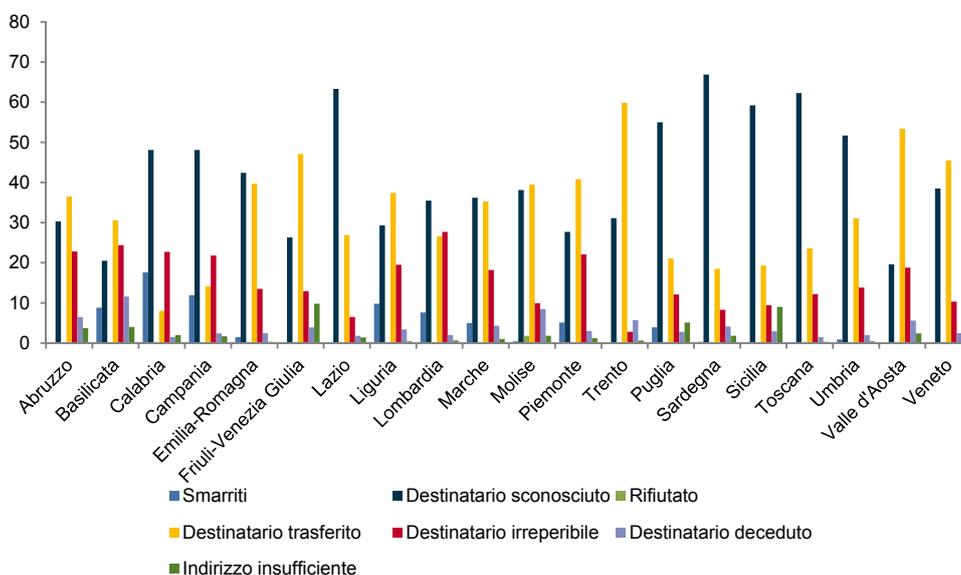


Grafico 5.3 - Questionari non consegnati per motivo della mancata consegna e Regione (valori percentuali)



5.5.3 Restituzione dei questionari compilati agli uffici postali: risultati

Uno dei canali previsti per la restituzione dei questionari è stato quello della consegna agli uffici postali. Le istruzioni necessarie per l'utilizzo corretto del canale postale sono state fornite sia ai rispondenti che al personale degli Uffici postali attraverso i canali di comunicazione previsti. Anche agli Ucc sono state fornite precise indicazioni sulla corretta lavorazione dei questionari restituiti con il canale postale, soprattutto nei casi di utilizzo dei questionari di scorta, che non essendo prestampati con l'indirizzo del Ccr di restituzione avrebbero dovuto essere corredati di un'etichetta adesiva, fornita dall'Istat, sulla quale gli Ucc dovevano stampare l'indirizzo mancante⁶³.

Gli uffici postali, in caso di restituzione di questionari confezionati erroneamente nella busta di ritorno, avrebbero dovuto farli riaprire al rispondente, farli posizionare correttamente nella busta (in modo che si potesse leggere l'indirizzo del competente Ccr di restituzione) e richiudere la busta in modo consono. E' stato ribadito alle famiglie, anche attraverso la campagna di comunicazione, di non inserire il questionario compilato nelle cassette postali. Nonostante tutti gli sforzi messi in atto, in molti casi anche da parte del vettore, l'attività di correzione dell'allestimento non è stata fatta e molti cittadini hanno inserito il questionario compilato nelle cassette postali. Le due circostanze hanno determinato la consegna dei questionari direttamente al servizio dei censimenti dell'Istat di Roma. È sorta quindi la necessità di lavorare questi plichi non idonei e restituirli ai comuni di pertinenza. Per svolgere il lavoro di bonifica l'Istat ha costituito una apposita *task force* che ha iniziato l'attività il 1 dicembre 2011.

Il lavoro di bonifica ha previsto:

- ▶ l'attribuzione del questionario a un Comune attraverso:
- ▶ la ricerca in Sgr del questionario tramite il codice identificativo;
- ▶ la ricerca negli elenchi di spedizione della ditta Postel nel caso di questionari di scorta;
- ▶ la ricerca del singolo componente indicato in Lista A, nelle Lac al 31 dicembre 2010 e all'8 ottobre 2011, nel caso i primi due approcci non fossero praticabili;
- ▶ l'alimentazione di un data base di tutti i questionari lavorati, che veniva caricato sul sito della rete in modo da informare gli Ucc dell'avvenuta restituzione.

Una volta registrati, i questionari lavorati sono stati suddivisi per Regione, Provincia e Comune e imbustati o confezionati in scatole per singolo Comune per la successiva spedizione. Una volta predisposti i documenti per l'invio ai comuni, il data base è stato alimentato con le informazioni relative a quest'ultima fase.

Il lavoro di bonifica ha consentito di analizzare e registrare il motivo dell'errata consegna all'Istat dei questionari:

- ▶ "con codice del comune di appartenenza" - questionari sprovvisti di etichetta sul retro, ma con il nome del Comune scritto a mano; circostanza che impediva al vettore di leggere in automatico la destinazione;
- ▶ "consegnati erroneamente dal vettore a Istat" - questionari che il vettore avrebbe potuto restituire all'Ucc, se presso gli uffici postali fosse stato svolto il lavoro di corretto imbustamento come previsto dal contratto;
- ▶ "restituiti nella cassetta delle lettere";
- ▶ "senza nessuna indicazione del comune" - questionari di scorta senza alcuna indicazione utile all'individuazione del comune di riferimento per i quali è stato necessario ricorrere alla Lac.

⁶³ L'Istat ha fornito agli Ucc un'applicazione per la stampa delle etichette.

Nell'ultimo caso si verificava la presenza del codice in Sgr (se correttamente registrato dal rilevatore in Sgr al momento della consegna), altrimenti il codice veniva registrato in un apposito file, poi associato alle informazioni ricevute dal vettore (codici questionario di scorta consegnati per Comune) per l'associazione con il Centro comunale di raccolta di competenza. Una volta completata l'associazione, il personale della task force lavorava nuovamente i questionari per la successiva spedizione agli Ucc.

Fino al 19 settembre sono stati ricevuti presso gli uffici Istat 33.784 questionari, che sono stati tutti lavorati; di questi, l'83,7 per cento è stato restituito agli Ucc di appartenenza. Nei restanti casi gli Ucc avevano già provveduto a far compilare alle famiglie un nuovo questionario.

Tavola 5.7 - Classificazione dei questionari per motivo di consegna all'Istat

Motivi	Arrivi fino al 19 settembre 2012	Percentuale
Rientrati totali	33.784	100,00
Con denominazione del comune di appartenenza scritta a mano	13.739	40,67
Consegnati erroneamente dal vettore a istat	3.469	10,27
Restituiti nella cassetta delle lettere	4.343	12,86
Senza nessuna indicazione del comune	12.233	36,21

Analizzando i questionari per dimensione demografica dei comuni, emerge che i maggiori problemi si sono verificati in quelli di grandi dimensioni (Tavola 5.8), mentre dal punto di vista delle regioni è il Lazio che registra il maggior numero di arrivi presso l'Istat, seguito dalla Lombardia e dalla Toscana (Tavola 5.9). La stessa situazione si riscontra con l'analisi dei questionari pervenuti all'Istat e restituiti ai comuni. Il 44,3 per cento di restituzione nei comuni oltre i 150 mila abitanti, di cui il 22,3 per cento nel Lazio - prevalentemente Roma - il 13,6 per cento in Lombardia e il 12,2 in Toscana. L'evidenza dei comuni di maggiore dimensione in ambedue i risultati è sicuramente influenzata dalla stessa dimensione e dal fatto che le operazioni censuarie si sono svolte in un arco temporale maggiore che negli altri comuni.

Tavola 5.8 - Numero questionari riconsegnati direttamente all'Istat per dimensione demografica dei comuni

Dimensione demografica	Arrivi fino al 19 settembre 2012	Percentuale
Fino a 20.000 abitanti	9.937	29,41
Da 20 a 150.000 abitanti	10.536	31,19
Oltre 150.000 abitanti	13.311	39,40
Totale	33.784	100,00

La stessa task force si è occupata dell'invio di modelli di scorta ai comuni e di movimentare scorte da un comune ad un altro.

Tavola 5.9 - Numero questionari riconsegnati direttamente all'Istat per Regione

Regione	Fino al 19 settembre 2012	Percentuale
Lazio	6.849	20,27
Lombardia	5.262	15,58
Toscana	3.834	11,35
Emilia-romagna	3.374	9,99
Piemonte	2.674	7,91
Campania	2.301	6,81
Veneto	2.054	6,08
Puglia	1.914	5,67
Sicilia	1.278	3,78
Marche	772	2,29
Liguria	724	2,14
Friuli-venezia giulia	648	1,92
Abruzzo	473	1,40
Sardegna	456	1,35
Umbria	431	1,28
Calabria	380	1,12
Molise	144	0,43
Basilicata	96	0,28
Valle d'aosta	61	0,18
Trento	59	0,17
Totale	33.784	100

5.5.4 Attività conclusive e attività di verifica delle anomalie nella documentazione di accompagnamento del materiale censuario

Con la circolare n. 16 del 11 gennaio 2012 l'Istat ha dato comunicazione agli Uffici comunali di censimento relativamente alle operazioni da effettuare per il completamento delle attività censuarie. Tra tali compiti si elencano la preparazione dei questionari compilati attraverso il confezionamento in scatole per la restituzione e la consegna al vettore incaricato del ritiro per il trasporto ai centri di registrazione. Con le successive informative del 26 gennaio e 20 febbraio 2012 l'Istat ha fornito indicazioni tecniche per la generazione tramite Sgr dei documenti necessari alla spedizione e al trasporto dei pacchi di questionari.

Il processo di confezionamento del materiale censuario è stato articolato e complesso, ma gestito interamente attraverso Sgr, grazie al quale sono state automatizzate gran parte delle attività (vedi fascicolo 5, *I sistemi informatici a supporto delle operazioni censuarie*).

In base alle indicazioni fornite dall'Istat, i questionari compilati dovevano essere suddivisi per gruppi omogenei e inscatolati nel rispetto delle seguenti regole di confezionamento:

Scatola tipo1

- ▶ questionari CP.1 e CP.1B;
- ▶ questionari CP.1_6P_SC;
- ▶ questionari CP.2;
- ▶ fogli aggiuntivi (CP.1_AGG, CP.1B_AGG, e CP.2_AGG).

Scatola tipo2

- ▶ prima pagina dei CP.1 e CP.1B;
- ▶ lista A e B dei CP.1 e CP.1B;
- ▶ prima pagina dei CP.1_6P_SC;
- ▶ lista A e B dei CP.1_6P_SC;
- ▶ prima pagina dei CP.2;
- ▶ lista dei CP.2.

Scatola tipo3

- ▶ questionari di edificio (CP.ED);
- ▶ questionari CP.2NAD.

Nel caso della Scatola tipo3 i questionari CP.2NAD dovevano essere inseriti in una busta e successivamente posti all'interno della scatola.

Ciascun tipo di scatola doveva essere identificata da un apposito tipo di distinta, che doveva essere posta sia all'esterno che all'interno dei pacchi, mentre ogni ritiro doveva essere identificato da un documento di trasporto (Ddt).

L'attività finale di predisposizione e spedizione del materiale censuario da parte degli Ucc ha comportato errori di confezionamento dei colli e di generazione o attribuzione ai colli stessi di documenti di spedizione e trasporto errati. Al momento della fase di lavorazione dei colli e prima della registrazione del contenuto la ditta di registrazione, in accordo con Istat, ha provveduto a isolare i pacchi "errati" distinguendoli per tipo di anomalia riscontrata. L'Istat ha così provveduto ad organizzare il personale interno con missioni presso gli stabilimenti della ditta di Verona e di Pomezia per procedere alla verifica delle anomalie presenti nei pacchi e alla bonifica delle stesse.

Le principali anomalie individuate sui colli confezionati dagli Ucc sono state le seguenti:

- ▶ discrepanza tra la distinta e il contenuto;
- ▶ distinta esterna diversa dalla distinta interna;
- ▶ distinte multiple su uno stesso collo;
- ▶ distinta duplicata attribuita a diversi colli;
- ▶ liste A e B o prime pagine del questionario rimaste insieme al questionario;
- ▶ codice Ucc non esistente sul sistema della ditta (causa momentaneo malfunzionamento di Sgr);
- ▶ questionari fotocopiati o manomessi;
- ▶ colli privi di distinta.

Le operazioni di bonifica dei pacchi sono iniziate il 16 aprile 2012 e sono terminate il 2 ottobre 2010 con alcuni periodi di interruzione per trasportare i pacchi anomali dallo stabilimento di Verona a quello di Pomezia e permettere così l'intervento nelle bonifiche di un maggior numero di personale Istat. Gli operatori Istat coinvolti sono stati 48 e in media sono intervenuti circa 5 operatori su turni giornalieri di circa 8 ore. Nel complesso sono stati verificati e lavorati circa 4.800 colli, il 68 per cento dei quali presentava una discrepanza tra la distinta e il contenuto. Le operazioni di bonifica consistevano nel sanare le anomalie attraverso l'uso di Sgr per la generazione di nuove distinte e documenti di trasporto e la modifica fisica dei colli stessi.

Le anomalie più frequenti si sono registrate nei colli predisposti dai grandi comuni (41,9 per cento), come lecito aspettarsi a causa di una più complessa organizzazione per gli stessi nella gestione di ingenti moli di materiale. In particolare il maggior numero di colli anomali si è registrato per i grandi comuni del Centro (13,4 per cento).

Tavola 5.10 - Colli bonificati per tipo di lavorazione (valori percentuali)

Tipo di lavorazione	Percentuale lavorati
Discrepanza distinta contenuto	68,0
Nuovo collo	6,0
Codici ucc inesistenti	5,0
Distinta esterna diversa da interna	4,5
Distinta duplicata	3,3
Ristampa distinta corretta	1,8
Macero	1,5
Lista a e b insieme al questionario	0,3
Altro	9,6

Tavola 5.11 - Colli bonificati per ripartizione geografica e classi di ampiezza demografica (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Meno di 5.000 abitanti	Tra 5.001 e 20.000 abitanti	Tra 20.001 e 150.000 abitanti	Oltre 150.000 abitanti	Totale
Nord ovest	4,1	3,9	6,7	9,3	23,9
Nord est	0,9	3,5	2,8	5,7	12,9
Centro	1,7	3,0	6,3	13,4	24,4
Sud	2,8	5,9	8,9	9,6	27,2
Isole	1,2	2,2	4,3	4,0	11,6
Totale	10,7	18,5	28,9	41,9	100,0

A seguito della lavorazione dei colli si è proceduto al controllo dei file generati da Istat per la lavorazione e dalla ditta per la successiva presa in carico dei pacchi bonificati. Successivamente i colli sono stati reimmessi nel sistema di lavorazione della ditta per procedere all'acquisizione dei dati presenti nei questionari tramite lettura ottica o registrazione tradizionale.

CAPITOLO 6

Comunicare il censimento⁶⁴

6.1 Premessa

L'attività di comunicazione integrata che ha caratterizzato il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni nel 2011 è il risultato della messa in atto di alcune novità e sviluppi elaborati sull'esperienza delle edizioni precedenti e della tornata censuaria che, nello stesso periodo ha visto la realizzazione del Censimento dell'agricoltura e di quello dell'industria e dei servizi. I tre censimenti sono stati tutti caratterizzati, per la prima volta, da una strategia di forte integrazione tra pubbliche relazioni e advertising. Nello specifico del Censimento della popolazione, le due novità più significative sono state il recapito del questionario nelle case di tutte le famiglie italiane attraverso i servizi postali e, soprattutto, la possibilità di compilare il questionario anche online, come descritto più diffusamente in altri capitoli dei presenti Atti. Tali innovazioni hanno trovato pieno appoggio nella campagna di comunicazione tesa a favorire la più completa, corretta e tempestiva partecipazione della popolazione alle operazioni censuarie promuovendo la compilazione online del questionario da parte dei cittadini e il raggiungimento di gruppi di popolazione considerati più sensibili. La visibilità e la riconoscibilità dell'operazione censuaria sono state determinanti per l'efficace comunicazione con il target e per guadagnarne la fiducia, attraverso azioni volte a:

- ▶ Raggiungere i cittadini utilizzando i principali punti di aggregazione e i luoghi di passaggio.
- ▶ Moltiplicare il messaggio attraverso azioni di partnership con gli attori della rete e gli stakeholder.

Le attività di comunicazione hanno avuto una specifica declinazione nel corso delle tre fasi censuarie. Nella prima fase, antecedente la consegna dei questionari, le famiglie sono state informate di quanto stava per accadere; nella seconda fase, successiva al 9 ottobre, giorno di riferimento del censimento, i cittadini sono stati sollecitati alla restituzione spontanea soprattutto online e, infine nella terza fase è stata annunciata l'entrata in campo dei rilevatori per la compilazione del questionario.

La scelta di penetrazione capillare attraverso la presenza diffusa sul territorio e la distribuzione scandita nel tempo delle azioni di advertising e di pubbliche relazioni, coordinate con l'attività dell'ufficio stampa e del web, hanno assicurato la pervasività della campagna di comunicazione. Il raggiungimento del target attraverso diverse tipologie di sollecitazioni, dalla campagna pubblicitaria agli strumenti accessibili sul sito web, dalla promozione di concorsi sul significato e gli obiettivi del censimento agli interventi radiotelevisivi o a mezzo stampa è stato determinante. Infatti tutte le azioni descritte nel presente capitolo, realizzate in sinergia con la specifica attività di rilevazione, sono divenute parte integrante del successo dell'operazione censuaria.

6.2 Il censimento come brand

Realizzare il 15° Censimento generale della popolazione ha significato coinvolgere 25 milioni di famiglie in una grande operazione sull'intero territorio nazionale. Un target molto differenziato, non facile da mobilitare: in particolare gli stranieri e la popolazione anziana. Occorre trovare un

⁶⁴ Capitolo a cura di Francesca Scambia. Testi redatti da Cristiana Conti (paragrafi 6.2 e 6.3) e Francesca Scambia. Referenti per la campagna di comunicazione: Sito web, Giulia Mottura; Pubbliche relazioni ed eventi, Micaela Paciello; Ufficio stampa, Anna Maria Tononi.

linguaggio capace di parlare a tutti: semplice, intuitivo, coinvolgente, efficace *erga omnes*. Occorreva, soprattutto, fare del Censimento un soggetto con cui l'intero target potesse entrare in relazione.

Così il Censimento è diventato, attraverso gli strumenti propri della comunicazione di brand, un soggetto con una propria identità, capace di "raccontare" l'operazione censuaria e di connotarne il senso. Si voleva che questo soggetto avesse un tono di voce istituzionale e autorevole, ma caldo; che parlasse di futuro, che trasmettesse valore.

Il brand scelto e rappresentato attraverso l'insieme degli strumenti messi in campo - marchio/logo ed elementi di immagine coordinata, payoff, campagna advertising, azioni di pubbliche relazioni, web e attività di ufficio stampa- si è basato su un concept creativo semplice ma incisivo: il censimento è un'operazione nelle mani di tutti i cittadini per disegnare l'Italia di domani. Un concept di valenza inclusiva in cui ognuno veniva chiamato a svolgere la propria parte per un vantaggio comune. L'Istituto nazionale di statistica si poneva semplicemente come facilitatore dell'operazione, recapitando nelle case dei cittadini un questionario che poteva essere compilato e restituito attraverso canali diversi, cui spettava l'onere di raccogliere le risposte e trasformarle in informazioni utili a tutti per organizzare meglio il Paese. Il successo dell'operazione era in capo ai rispondenti che, attraverso la compilazione del questionario, potevano lasciare un segno sul futuro.

6.2.1 La firma del censimento e l'immagine coordinata

Primo elemento di identità è stato il marchio/logo. La scelta è caduta su un segno stilizzato che rappresentava una lente d'ingrandimento e, al tempo stesso, una casella biffata, a evocare il questionario di censimento.

Figura 6.1 - Il logo



I colori, il rosso pantone e il nero volevano essere fortemente attenzionali, mentre la lente d'ingrandimento rappresentava il valore di ogni singola risposta e, per estensione, di ogni singolo cittadino.

La scelta del *lettering* bastoni per il logo voleva evocare chiarezza e semplicità del dialogo fra Istat e rispondente, presentando l'impegno di quest'ultimo come semplice, benché importante. Il payoff *Dai risposte al tuo futuro* rappresentava una *call to action* forte, emotivamente marcata. Partecipare con le proprie risposte al censimento rappresenta una modalità per partecipare alla costruzione del futuro del Paese; era questo il messaggio veicolato attraverso una formula che intendeva dare valore al rispondente, "ingaggiandolo" nell'operazione censuaria. Il futuro chiamato in causa è motivo dominante anche della campagna advertising, come vedremo in seguito.

Gli elementi costitutivi del marchio/logo - simbolo, colori, *lettering*, payoff- hanno rappresentato la base per realizzare sia materiali promozionali destinati ai rispondenti sia la guida e la cancelleria in dotazione ai rilevatori.

Nella fase di promozione del Censimento, in occasione di conferenze stampa, sono state realizzate borse porta-documenti, cartelline, penne, pennette usb, e bloc-notes brandizzati. Il censimento si è presentato, quindi, con una veste univoca rafforzando così la propria identità attraverso la riproposizione dei segni e dei messaggi. Anche la carta per la corrispondenza con gli stakeholder e il *template* realizzato ad hoc per le presentazioni in power point sono stati "costruiti" sugli elementi costitutivi dell'identità.

Figura 6.2 - Gadget brandizzati



Anche i punti informativi realizzati nei comuni di maggiori dimensioni e il Census tour che ha toccato i centri più piccoli (se ne parlerà diffusamente nel paragrafo dedicato alle azioni di pubbliche relazioni) sono stati, oltre che luoghi deputati a fornire informazioni sulle modalità innovative del censimento, punti di diffusione e rafforzamento dell'identità censuaria e dei messaggi che essa intendeva trasmettere.

Allo stesso scopo, i rilevatori intervenuti nella fase di recupero delle risposte non pervenute spontaneamente si presentavano presso le famiglie con cartellina porta-documenti, penna, blocco, tesserino di riconoscimento e porta-tesserino brandizzati.

6.3 Caratteristiche dell'Advertising

Il Censimento doveva parlare non solo italiano, ma anche le lingue più diffuse nel Paese: inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese e ucraino. Per questo la scelta della creatività è caduta su concetti e messaggi facilmente traducibili, che potessero essere veicolati senza possibili ambiguità.

La casella biffata, simbolo utilizzato nel marchio/logo, è diventata, negli annunci pubblicitari, il punto di partenza da cui si dispiegava un disegno che riproduceva i contorni dell'Italia, realizzato senza interruzione di continuità del segno, mentre la head line chiariva il senso dell'immagine: L'Italia che verrà parte da qui. Una frase semplice e semplicemente traducibile, ma emotivamente marcata, per trasmettere il senso dell'intera operazione censuaria. Il messaggio dell'advertising

amplificava, di fatto, il concept del payoff: il futuro del Paese dipende dalla conoscenza dei suoi aspetti e il censimento è lo strumento per metterli a fuoco. Ancora una volta veniva coinvolto il rispondente, chiamato a fornire i dati che l'Istat avrebbe trasformato in informazione statistica indispensabile per costruire il futuro. La formula metteva in pratica una modalità fondante dell'advertising: comunicare un beneficio attraverso un'emozione.

Questa prima fase di *warming* è stata attivata contemporaneamente alla spedizione dei questionari di rilevazione, affinché questi venissero recapitati a cittadini consapevoli dell'avvio dell'operazione censuaria.

Figura 6.3 - Volantino e frontespizio della brochure esplicativa in cinese



Una declinazione del concept che privilegiava i dettagli dell'Italia futura è stata invece utilizzata nella fase centrale del Censimento, quando i rispondenti dovevano essere sollecitati a restituire spontaneamente i questionari, secondo le modalità individuate. In particolare, abbiamo dato evidenza ad aspetti della quotidianità che potessero toccare corde sensibili nei cittadini, facendo loro capire che conoscere gli aspetti del Paese contribuisce ad organizzare meglio la vita di ogni giorno. Quindi abbiamo utilizzato i temi della mobilità, dell'integrazione e dell'istruzione. Anche in questo caso i singoli "quadri" erano realizzati da un segno senza interruzione, a significare una consequenzialità fra risposte date al questionario di Censimento e sviluppo di tematiche di comune interesse.

La casella biffata è stata anche elemento fondamentale degli spot televisivi dove, come vedremo in seguito, il segno di biffatura è stato animato attraverso una tecnica di "racconto a ritroso".

Gli script radiofonici, invece, per loro natura ci hanno portato su strade diverse -anche in questo caso vedremo in seguito i dettagli- ma la coerenza con l'insieme della campagna è stato pienamente conservato ricollegando al censimento l'idea di futuro.

Figura 6.4 - La campagna di advertising



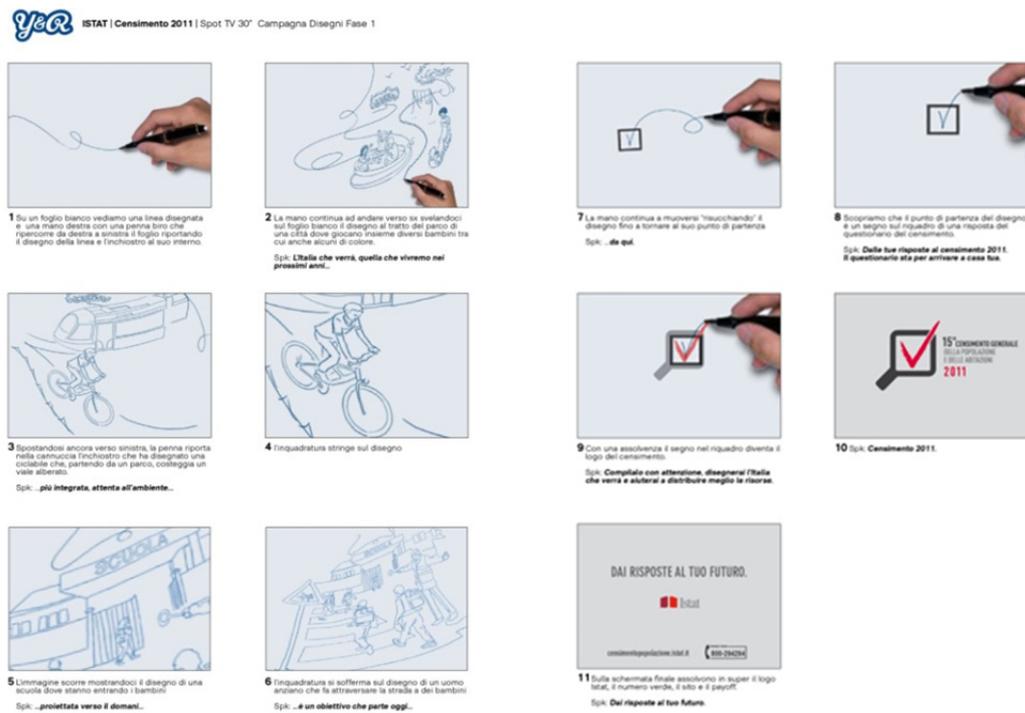
Accanto ai messaggi più evidenti (head line, payoff) che avevano l'intento di coinvolgere i rispondenti, un aspetto rilevante ha avuto la parte informativa dell'advertising. Abbiamo infatti utilizzato la body copy degli annunci per :

- ▶ informare sulle modalità di svolgimento delle operazioni: invio a casa del questionario tramite posta, triplice modalità di restituzione;
- ▶ segnalare la data di riferimento del censimento, cui occorre riferire tutte le informazioni date;
- ▶ rassicurare sulla garanzia del rispetto della privacy.

6.3.1 Una storia a ritroso per la Tv; trenta minuti di futuro per la Radio.

Una mano tiene una penna che traccia un segno azzurro. Ma tutto procede al contrario e la penna, in una sorta di percorso a ritroso, pian piano riassume le immagini appena disegnate. La prospettiva si allarga e vediamo che si tratta di scene di vita quotidiana: un parco giochi dove un padre spinge il suo bimbo su un'altalena, un treno che corre sulle rotaie, una bici che percorre un viale e ragazzi che si affrettano verso una scuola. Come in un nastro che si riavvolge tutte le scene rientrano nella penna che, nell'arco dei trenta secondi dello spot, viene ricondotta a una casella biffata. Poi, in un rapido morphing, la casella si trasforma nel marchio del censimento. Perché il futuro del Paese comincia da lì, dalle risposte che ognuno darà al questionario. Il motivo musicale che accompagna le immagini, composto ad hoc per il censimento, suggerisce un clima sereno e fa da contrappunto al movimento rapido della penna. Ancora una volta il messaggio insiste sulla responsabilità/opportunità dei singoli di partecipare al "disegno" del Paese che verrà. Ma aggiunge un elemento emotivamente importante: senza le risposte date al questionario di censimento al futuro mancano i suoi contorni, la sua prospettiva.

Figura 6.5 - La storyboard



Gli spot radiofonici hanno rappresentato una vera sfida perché non era semplice mantenere la coerenza con una campagna di forte impatto visivo che mostrava come l'Italia del futuro prendesse vita dalle risposte al questionario di censimento. Ma dagli elementi della head line e del payoff è stato possibile ricavare le parole chiave - risposte e futuro - che potevano rappresentare le fondamenta su cui costruire storie di trenta secondi, il tempo di uno spot radiofonico standard. Come è avvenuto per le body copy degli annunci stampa, la parte informativa dello spot variava a seconda della fase dell'organizzazione censuaria. Di seguito, i tre soggetti degli script. Per brevità riportiamo in calce soltanto al primo soggetto le variazioni della parte recitata dallo speaker istituzionale, ovvero una voce selezionata attraverso un casting per rappresentare l'Istat, tuttavia ricordiamo che le variazioni sono andate on air per tutti i soggetti.

Soggetto Bebè

Spk 1: voce di uomo emozionato

Mamma, papà. Io e Sara (...) aspettiamo un bambino.

Spk 2: donna più matura, gioiosa

E' meraviglioso, come lo chiamerete? Che scuola farà? Quale università sceglierà? Abiterà da solo? O dividerà le spese con gli amici? Si sposerà? E che lavoro farà...(la voce va a sfumare)

note di un jingle.

Spk istituzionale:

Il futuro è pieno di domande. Diamogli delle risposte.

Il questionario del censimento 2011 sta arrivando a casa tua. Compilalo con attenzione. Puoi farlo anche via Internet! Sapere quanti siamo e come siamo è importante per disegnare l'Italia che verrà. Censimento 2011. Dai risposte al tuo futuro.

Maggiori informazioni su censimentopopolazione.istat.it

Speaker istituzionale seconda fase

Il futuro è pieno di domande. Diamogli delle risposte.

Il questionario del Censimento 2011 è arrivato a casa tua. Compilalo con attenzione. Puoi farlo anche via Internet! Sapere quanti siamo e come siamo è importante per disegnare l'Italia che verrà. Censimento 2011. Dai risposte al tuo futuro.

Maggiori informazioni su censimentopopolazione.istat.it

Speaker istituzionale terza fase

Il futuro è pieno di domande. Diamogli delle risposte.

Ricorda di consegnare il questionario del censimento 2011, se non l'hai ancora fatto verrà un rilevatore Istat a ritirarlo a casa tua. Sapere quanti siamo e come siamo è importante per disegnare l'Italia che verrà. Censimento 2011. Dai risposte al tuo futuro.

Maggiori informazioni su censimentopopolazione.istat.it

Soggetto Casa

Spk 1: voce di ragazzo emozionato

Sandro, ho deciso: vengo a vivere anche io a Roma!

Spk 2: ragazzo felice per l'amico

Notiziona, qui c'è da festeggiare. Ma senti, dove prenderai casa? Centro o periferia? Vicino a una metro, a una fermata dell'autobus o a una stazione? E poi come la vuoi? Monocale, Bilocale o Trilocale? Quanti metri quadri? Con posto auto? (la voce va a sfumare)

note di un jingle. Poi, Spk istituzionale.

Soggetto Università

Spk 1: voce di ragazza con un tono deciso

Papà, ho scelto a quale facoltà mi iscriverò.

Spk 2: uomo

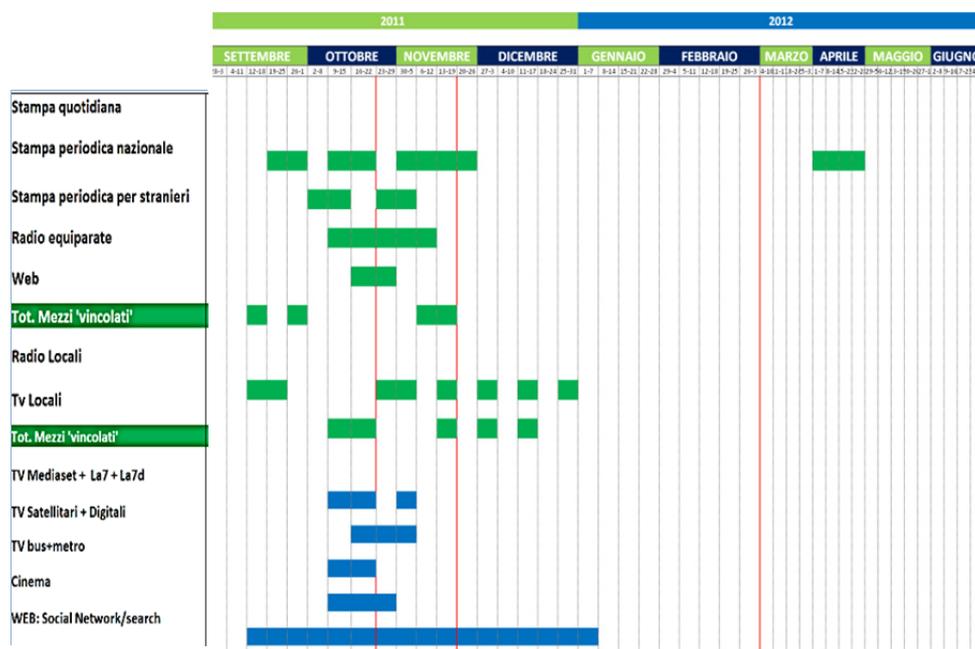
Brava. Ti fermerai alla triennale? O farai anche la specialistica? Scientifica o umanistica? E a quale Università? Privata o pubblica? E dove? In Italia? All'estero? E dopo? Master? (la voce va a sfumare)

note di un jingle. Poi, Spk istituzionale.

6.3.2 Il piano mezzi e le sue fasi

Si è scelto cercare di intercettare i rispondenti nella loro quotidianità. Quindi non abbiamo utilizzato solo grandi testate ma anche cinema, motori di ricerca, mezzi di trasporto e giornali parrocchiali; non solo annunci sulla stampa nazionale e periodica ma anche affissione presso le stazioni, anche quelle minori. Infine siamo andati in televisione: il mezzo ancora capace di fortissima penetrazione, soprattutto rispetto a uno dei nostri target più complessi, ovvero la popolazione anziana.

Figura 6.6 - Il piano mezzi



La pianificazione dei mezzi è stata realizzata rispettando, ovviamente, le quote previste dalla legge⁶⁵. I primi mezzi a partire sono stati il web e le radio locali; subito dopo la stampa quotidiana e a seguire tutti gli altri mezzi, così da coprire l'intero periodo di operatività del censimento: spedizione dei questionari, attesa delle risposte spontanee e primi solleciti ai rispondenti "ritardatari".

Come abbiamo accennato, i messaggi sono stati modulati sulla base dell'organizzazione del Censimento: sia le body copy degli annunci a stampa sia gli script radiofonici cambiavano a seconda della fase organizzativa e la *call to action* veniva modulata: il questionario sta arrivando a casa tua, compilalo attentamente; ricorda di compilare e restituire il questionario; restituisci il questionario o attendi il rilevatore.

Speciali interventi nelle lingue d'uso della popolazione straniera sono stati realizzati su stampa dedicata, ovvero su quelle testate esclusivamente destinate agli stranieri presenti in Italia.

Infine, a seguito degli accordi con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, lo spot televisivo ha goduto di 25 giorni di passaggi a titolo gratuito sulle reti Rai.

Alla fase di restituzione dei dati è poi stata dedicata un breve ripresa della campagna sulla stampa quotidiana, con un soggetto diverso che riportava i dati di "colore" che potessero risultare d'impatto per un pubblico di non addetti ai lavori: il numero totale della popolazione, degli uomini, delle donne, l'età media, il comune più popoloso e quello più piccolo etc. I dati principali del censimento sono diventati, nel corso del Forum PA del 2012, veri e propri elementi di scenografia dello stand, in cui ogni dato era messo in evidenza anche fisica, e dove il complesso delle informazioni è stato riorganizzato in una video-infografica.

Nel complesso, questi i numeri del piano mezzi:

⁶⁵ Fino a tutto il 2012 la quota di investimento dovuta a carta stampata e radio equiparate era salita al 60%, (circolare Bonaiuti del 15/07/2009) poiché il Paese stava attuando la transizione verso la tecnologia digitale.

Diffusione dei messaggi pubblicitari

Stampa quotidiana	804 annunci
Stampa periodica	55 annunci
Testate straniere	40 annunci
Affissione	578 impianti in 84 stazioni ferroviarie
Web	22.284.574 impressions su siti di informazione
Web	4.855.200 impressions su motori di ricerca e siti tematici
Radio nazionali	842 passaggi spot
Radio locali	20.880 passaggi spot
Tv rai	122 passaggi spot in 25 giorni
Tv nazionali, digitali e satellitari	2.129 passaggi spot
Tv locali	6.127 passaggi spot
Sale cinematografiche	12.500 passaggi spot
Tv metro	294.000 passaggi su monitor delle banchine metro di roma e milano

Nelle città di maggiori dimensioni, dove era più oneroso e complesso informare capillarmente la popolazione o dove vi fosse una presenza più forte di popolazione straniera, sono stati concordati piani di rafforzamento dell'advertising. L'Istat ha fornito gli esecutivi, per assicurare la coerenza dei messaggi sull'intero territorio, mentre gli enti locali hanno acquisito spazi ulteriori sui mezzi. In alcuni casi si è trattato di passaggi su radio o tv, in altri di affissione o di annunci su stampa quotidiana e periodica. Le città in cui il piano è stato amplificato sono state Roma, Milano, Napoli, Venezia, Salerno, Perugia, Palermo, Messina, Latina, Cagliari, Brescia e Bologna. Anche la regione Emilia Romagna ha voluto rafforzare la presenza pubblicitaria sul proprio territorio, mentre per Trento, Bolzano e Trieste sono stati realizzati annunci nelle lingue parlate dalle minoranze linguistiche presenti sul territorio.

Infine, grazie a una convenzione fra Istat e Rai, il censimento è entrato nei palinsesti di alcune trasmissioni molto popolari. Si è trattato, per Rai1, di *Uno mattina*, *Occhio alla spesa*, *L'eredità*; per Rai2 *La vita in diretta* e *L'arena*; per Rai 3 *Geo&geo* e la fiction *Un posto al sole*. La Radio Rai ha trasmesso brevi interviste ai responsabili del censimento nel corso di due trasmissioni on air in ore di punta, quando gli automobilisti si muovono per andare o rientrare dal lavoro: *Prima di tutto* e *Tornando a casa*. In tutti i casi gli interventi sono stati progettati di concerto con gli autori delle trasmissioni. Due esempi per tutti: nel gioco a quiz *L'Eredità* la presenza del censimento consisteva in una serie di domande poste ai partecipanti relativamente all'organizzazione censuaria, ovvero come le famiglie avrebbero ricevuto il questionario, se fosse possibile compilarlo on line etc. Nel caso della fiction, invece, si è lavorato sulla sceneggiatura: in due episodi i protagonisti erano alle prese con il questionario, ricordando indirettamente a tutti i telespettatori che era in atto il censimento.

6.3.3 Strumenti "below the line"

A complemento della campagna advertising e a sostegno delle azioni di PR, come accennato, è stata realizzata una serie di materiali sia illustrativi sia promozionali del Censimento destinati principalmente ai Census point organizzati nelle grandi città e al Census tour che ha toccato i comuni più piccoli. Si è trattato di:

- ▶ 30mila locandine in lingua italiana e mille locandine per ognuna delle sei lingue straniere più parlate in Italia (inglese, francese, spagnolo, cinese, arabo, ucraino) destinate agli uffici pubblici, in particolare agli uffici comunali, dove erano collocati i centri di raccolta dei questionari;

- ▶ 500mila depliant informativi in lingua italiana e 10mila per ognuna delle sei lingue straniere più parlate in Italia. Il testo illustrava le finalità del Censimento e l'importanza della partecipazione di tutti i cittadini. Inoltre, forniva le informazioni quali:
 - modalità di recapito del questionario alle famiglie;
 - obbligo di risposta;
 - garanzia di tutela dei dati forniti;
 - modalità di restituzione del questionario da parte delle famiglie secondo i tre canali attivati (web, uffici postali, centri di raccolta)
 - periodo di restituzione spontanea del questionario (fra il 9 ottobre e il 20 novembre)
 - inizio del periodo di sollecito alla restituzione da parte dei rilevatori (dal 21 novembre)
 - numero verde per la richiesta di informazioni
 - indirizzo del sito web dedicato
- ▶ 1.540.000 cartoncini illustrativi in lingua italiana e 260 mila suddivisi fra le sei lingue straniere più parlate in Italia. Gli argomenti presentati erano, in forma più sintetica, gli stessi dei depliant;
- ▶ 15mila magliette e 10mila pin personalizzati destinati a promuovere il censimento presso la popolazione più giovane.

6.4 Il censimento nel web

Il sito censimentopopolazione.istat.it è stato un punto di forza della campagna di comunicazione. Dal 9 ottobre, giorno di riferimento del Censimento, si è aperta la possibilità, attraverso una sezione dedicata, di compilare il questionario direttamente via internet. Fino a quel momento, al sito era stato affidato il compito di offrire tutte le informazioni sulle diverse modalità di consegna del questionario compilato, sulla tutela dei dati personali e sulle iniziative promosse sul territorio. In una sezione dedicata ai mass media erano collocate le notizie utili per gli operatori dell'informazione e nell'area audio-video era possibile ascoltare tutti gli approfondimenti direttamente dalla voce dei responsabili del Censimento.

6.4.1 Il Portale

Il primo fondamentale elemento di successo, che è stato tenuto in considerazione nell'elaborazione dei testi del sito, è stata la costruzione del messaggio basato su uno stile semplice, che ha privilegiato frasi brevi, evitando tecnicismi e tenendo sempre presenti il retroterra culturale e gli interessi dei destinatari. Infatti per i servizi redazionali web, la caratteristica fondamentale del messaggio pubblico è l'"accessibilità", nel senso che il suo contenuto deve essere comprensibile a tutti: nello sviluppo editoriale del sito, a maggior ragione considerando l'intrinseca natura del censimento, sono stati pertanto privilegiati la semplicità espressiva, la razionalità organizzativa, l'essenzialità narrativa e la leggibilità funzionale dei contenuti.

Si è inoltre tenuto conto dell'estrema eterogeneità dell'utenza ed è stata riservata un'attenzione particolare ad alcuni target che presentavano criticità potenziali e verso i quali l'Istat nutriva un'attenzione particolare ai fini della riuscita del Censimento quali gli stranieri, gli anziani e i più giovani. L'obiettivo affidato ai contenuti del sito è stato dunque di contribuire direttamente a informare e rassicurare i cittadini, stimolando la loro collaborazione alla campagna censuaria promuovendone le specifiche innovazioni.

Il linguaggio utilizzato nella comunicazione online ha costituito un mix equilibrato di autorevolezza istituzionale (al fine di generare fiducia e spingere alla partecipazione civica) e amichevolezza (per

creare senso di appartenenza e stimolare il coinvolgimento spontaneo). Il tono complessivo è apparso immediato e suggestivo ed i contenuti testuali e visivi sono stati chiari, diretti e comprensibili. In tale ottica, un elemento fondamentale di tutta la comunicazione online, è stato l'uso privilegiato della prima persona e della seconda persona e la sostituzione di termini tecnici e normativi con espressioni più semplici e di più ampia diffusione nell'uso comune. Tutti i contenuti delle sezioni sono stati sviluppati in modo tale che il loro ingombro non superasse la singola pagina, risparmiando così all'utente inutili e fastidiosi nextpage, senza andare a discapito della qualità editoriale e informativa dei testi.

Il sito è stato ideato e sviluppato nell'ottica del Web 2.0, cioè teso a sviluppare la collaborazione on line e la condivisione tra utenti, i suoi contenuti sono stati resi fruibili anche da smartphone. Sono stati rispettati i criteri di accessibilità previsti dalla legge Stanca, facilitando quindi l'accesso anche per i soggetti con disabilità. La validità del sito web è stata allineata con gli standard W3C. Al suo interno il sito si è articolato con un' area documentale, la sala stampa, le news, gli eventi, le informazioni metodologiche, la pagina junior e la pagina multilingue per i cittadini stranieri, fornendo l'interfaccia grafica e il collegamento al sistema di compilazione on line del questionario. In evidenza (Figura 6.7) il countdown dei giorni mancanti all'avvio del censimento.

Figura 6.7 - Screenshot della pagina web del censimento



Istat
 Un censimento nuovo | Proteggiamo i tuoi dati | Rassegna stampa | Iniziative sul territorio | Dedicato ai giovani | Tutto sul questionario

MANCANO
10:03:58:02
 GIORNI ORE MINUTI SECONDI
 ALL'INIZIO DEL
**15° CENSIMENTO GENERALE
 DELLA POPOLAZIONE
 E DELLE ABITAZIONI
 2011**

**Censimento 2011.
 Raccontaci l'Italia di oggi,
 disegnerai quella che verrà.**

9 ottobre
 2011

Tutto sul questionario

Rete censuaria

Mi piace

Censimento 2011. Dai risposte al tuo futuro.

6.4.2 I servizi web

Il sito del censimento è stato fortemente orientato in chiave new media, con un ampio ricorso a strumenti video, audio e fotografici. E' stato aperto un canale Twitter dedicato (@censimentoistat). Nella settimana clou, quella dal 9 al 16 ottobre 2011, l'hashtag #Censimento è risultato fra i trending topic nazionali, cioè tra le parole maggiormente utilizzate dagli utenti in uno specifico arco di tempo su Twitter.

E' stata avviata un'opera di formazione per utilizzo dei social network con l'obiettivo di ampliare le conoscenze generali sui temi della comunicazione sul web e della gestione delle community. Un obiettivo perseguibile solo attraverso un percorso formativo che non si limitasse a fornire agli

addetti l'addestramento tecnico necessario alla gestione degli strumenti, ma anche e soprattutto che ne curasse l'approccio culturale e metodologico all'uso del web e dei social network come strumento di comunicazione.

I contenuti che circolano nei social media sono diventati ormai parte integrante del processo di raccolta delle notizie che ruotano attorno a grandi temi e a grandi eventi come il 15° Censimento della popolazione. I tweet in tempo reale e i video su YouTube riempiono quel vuoto di informazione che, fino a pochi anni fa, caratterizzava la fase immediatamente successiva a fatti di grosso impatto o argomenti di forte rilevanza sociale.

E' nei social media che le persone comuni si incontrano virtualmente e si scambiano idee ed opinioni. Ecco perché il ricorso ai social media non è stato solo un efficace e vantaggioso strumento di comunicazione digitale a sostegno del 15° Censimento ma, grazie alla diffusione virale dei contenuti, è diventato un asset strategico del piano di promozione. Sfruttare il "web a partecipazione collettiva" per traghettare fette qualificate di questo enorme traffico che affolla i social media, è stato lo scopo dell'insieme di operazioni di social media marketing previste. Tali azioni hanno rafforzato l'attività di ufficio stampa tradizionale e hanno trasversalmente interessato tutte le fasi dell'attività censuaria.

Figura 6.8 - Screenshot della pagina Twitter del Censimento

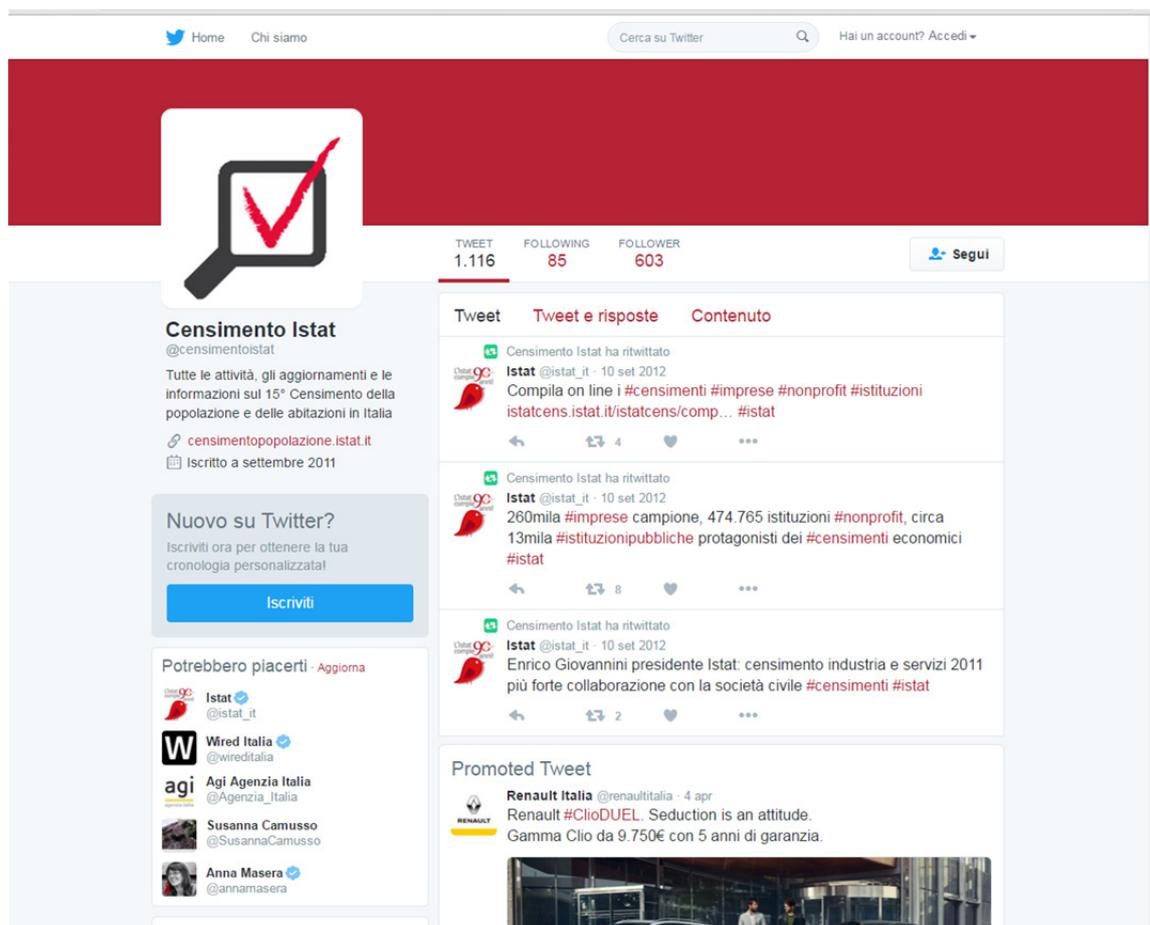
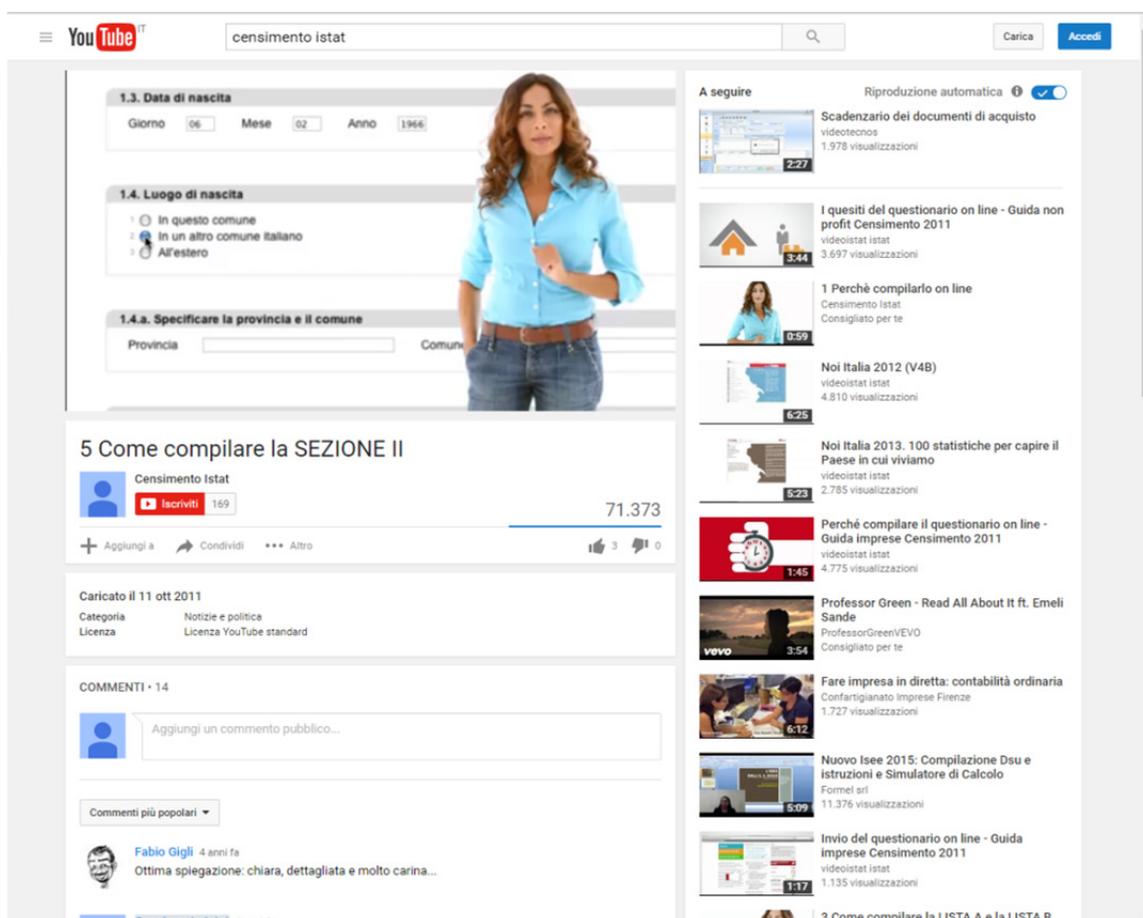


Figura 6.9 - Screenshot della pagina Youtube del Censimento: i tutorial per compilazione del questionario

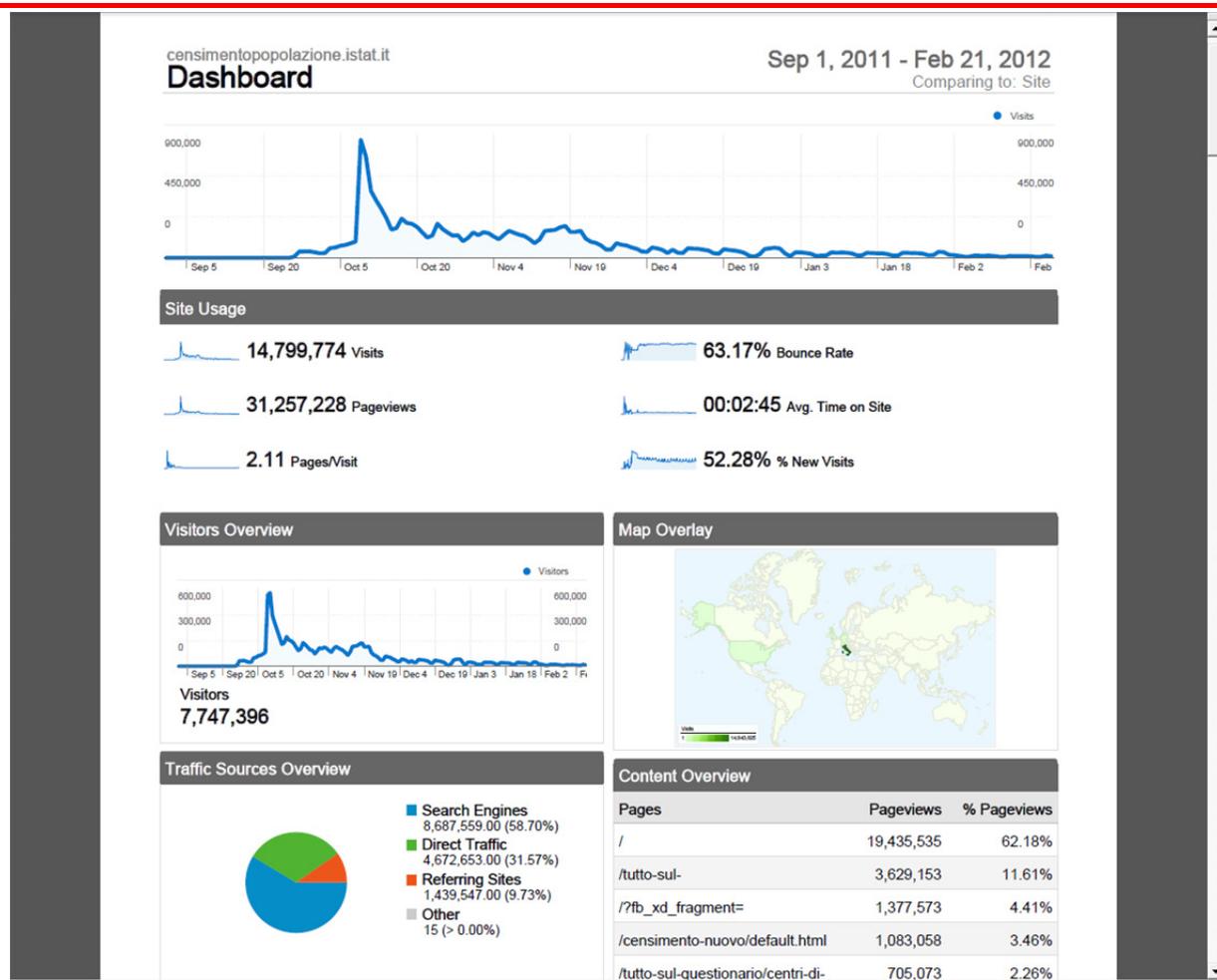


In questo senso sono stati attivati account dedicati su Twitter, YouTube e Flickr.

L'uso dei social media come mezzo di informazione ha permesso, dunque, di raccogliere sensazioni ed opinioni della gente di prima mano e ha accorciato i tempi medi di risposta. Proprio la tempestività è stato uno degli elementi caratterizzanti della modalità di governo dei feedback con gli utenti. Per tutti i contenuti già veicolati attraverso altri mezzi (ad esempio documentazione Istat, Faq, Manuale del rilevatore, ecc.) e riguardanti soprattutto aspetti operativi legati alla compilazione del questionario, la Redazione ha provveduto alla pubblicazione diretta e/o alle risposte dirette sui social media attivati, al fine di garantire informazioni sempre aggiornate e soprattutto per rispondere tempestivamente alle domande/necessità degli utenti che, su queste tipologie di canali, si aspettano risposte in tempi brevi.

Il webanalytics ha permesso di monitorare gli accessi al sito e le modalità utilizzate dagli utenti, ne è emerso che circa 8 milioni di persone in 188 paesi hanno utilizzato il sito per un numero totale di visite vicino ai 15 milioni.

Figura 6.10 - Web Analytics del sito censimentopopolazione.istat.it



6.5 Il programma di pubbliche relazioni, partnership ed eventi

La campagna di pubbliche relazioni è stata coordinata dalla Direzione Istat per la diffusione e comunicazione e curata dalla società Pomilio Blumm⁶⁶. La tempistica ha visto in prima battuta l'attivazione dell'Ufficio stampa dedicato, la definizione dei contenuti della prima release del sito censimentopopolazione.istat.it e la definizione dello sviluppo della sua architettura in funzione delle differenti attività da mettere in campo ispirate ai principi di pervasività, personalizzazione e capillarità. Sono state progettate e realizzate iniziative e azioni di pubbliche relazioni differenziate rispetto al territorio e ai target specifici di fasce della popolazione, con forte attenzione verso i potenziali "moltiplicatori" del messaggio, quali gli attori della rete e gli stakeholder.

6.5.1 Azioni di pubbliche relazioni sul territorio i Census point e il Census tour

Le azioni sul territorio contemplate dal progetto, finalizzate all'informazione e all'assistenza diretta della popolazione come alla distribuzione del materiale informativo, hanno visto, dopo una preliminare taratura del piano di distribuzione e verifica della coerenza rispetto agli obiettivi e ad esigenze peculiari del territorio, l'avvio della fase operativa.

⁶⁶ Si è trattato di un Raggruppamento temporaneo di imprese che insieme a Pomilio Blumm riuniva Spazioeventi, Hill&Knowlton Gaia e Triumph group.

Tra ottobre e novembre 2011 nei primi cento comuni più popolosi d'Italia sono stati allestiti 215 punti informativi, chiamati Census point, con personale dedicato e materiale informativo e pubblicitario. Sono state scelte come location le grandi e medie stazioni ferroviarie, i centri commerciali maggiormente frequentati e i cinema multisala. Nelle stazioni, nell'arco del periodo, i Census point sono stati pianificati con turnazione da una location all'altra per poter coinvolgere flussi di target differenti e per presidiare luoghi ad alta frequentazione in base ai giorni della settimana.

Il personale dedicato è stato opportunamente formato ed informato sia con un corso ad opera del personale Istat, sia attraverso la predisposizione di una piattaforma on-line ad hoc. Ciascun Census point ha inoltre monitorato i dati di affluenza della popolazione, la copertura e la tipologia di contatti sviluppati, nonché la capacità di risposta e il livello di soddisfazione dell'utenza.

L'obiettivo è stato quello di promuovere il censimento e sostenere la fase di restituzione spontanea dei questionari da parte dei rispondenti, attraverso un sistema di supporto informativo diretto al target generalista delle famiglie residenti e ai target specifici di anziani, stranieri e giovani.

Census point e Census tour sono state le azioni più capillari e di contatto diretto con la popolazione di riferimento, infatti secondo il piano di distribuzione le postazioni hanno garantito una completa copertura territoriale. Nei comuni di maggiore dimensione è stata prevista anche una turnazione a garanzia della massima copertura del servizio. Attraverso un monitoraggio dei flussi di popolazione durante il periodo di attività dei Census point si sono contati ben 230.476 contatti realizzati in tutta Italia.

Figura 6.11 - Census point: il desk



Oltre 720 Comuni di piccola e media dimensione sono stati invece raggiunti dal Census tour: l'iniziativa itinerante, della durata complessiva di 35 giorni, che ha visto 21 furgoni personalizzati con il logo del censimento attraversare dal nord al sud la Penisola. I furgoni hanno sostato un'intera giornata nelle piazze principali provvisti di tensostruttura mobile o gazebo al fine di delimitare uno spazio di accoglienza dove erano allestiti un desk e un totem. Gli itinerari e gli stazionamenti nei medi e piccoli comuni con ampiezza demografica superiore a 10 mila abitanti hanno garantito una completa copertura regionale. Infatti i passanti, incuriositi tanto dal gazebo che dalla presenza inusuale del furgone personalizzato, si sono avvicinati per chiedere informazioni o semplicemente per curiosare. Sono state realizzate anche azioni specifiche per i territori con particolari criticità ambientali. Il progetto è stato sviluppato in stretta sinergia con le amministrazioni locali, le prefetture e i comuni. L'attenzione a raggiungere tutto il territorio italiano,

e quindi tutti i cittadini, si è consolidata nella realizzazione di molteplici eventi promossi dagli uffici territoriali Istat, sotto il coordinamento della Direzione centrale per la comunicazione e la diffusione, sia nella fase d'indagine censuaria che in quella postcensuaria di diffusione dei risultati.

6.5.2 Azioni di pubbliche relazioni su target specifici: giovani, immigrati, anziani

Rispetto ai target specifici - rappresentati da giovani, immigrati e anziani - sono state attivate e realizzate tutte le attività previste dal piano di comunicazione integrato predisposto per l'intera operazione. Ai tre gruppi di popolazione individuati è stata rivolta particolare attenzione nell'operazione censuaria per ragioni diverse, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi.

Per i giovani sono state individuate due fasce di età, tra i 10 e i 14 anni e tra i 15 e i 25 anni, per le quali sono state progettate e realizzate azioni volte a favorirne il coinvolgimento specialmente come cassa di risonanza informativa all'interno delle famiglie. Per il target dei più piccoli l'obiettivo è stato far entrare il censimento nelle case attraverso i bambini: per promuoverlo si è svolta una specifica e intensa attività principalmente rivolta agli studenti dell'ultimo anno della scuola primaria e secondaria di primo grado. Il premio dal titolo "Una cartolina dall'Italia che verrà" figura tra le iniziative curate dall'Istat all'interno del progetto di pubbliche relazioni per supportare la comunicazione del 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni. I bambini della quinta elementare sono stati considerati veicolo fondamentale per la trasmissione del messaggio alle famiglie: infatti si tratta di un'età particolarmente fertile nel processo di alfabetizzazione e di sviluppo delle competenze, caratterizzato dalla velocità e abilità nella memorizzazione e interiorizzazione dei messaggi. In modo diverso i ragazzi della terza media, in una fase del loro percorso di crescita molto fertile, ma ancora con uno stretto legame con la famiglia, sono stati veicolo privilegiato di diffusione del un messaggio all'interno del nucleo familiare, anche considerando la loro particolare sensibilità a temi di carattere sociale.

Il concorso "Una cartolina dall'Italia che verrà", realizzato in partnership con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur), proponeva a gruppi di studenti di realizzare una sorta di cartolina postale da inviare idealmente "all'Italia che verrà". Sono stati realizzati materiali promozionali quali la promocard e la locandina diffusi attraverso le tappe del Census tour e i Census point. Il progetto ha coinvolto gli studenti in un percorso didattico, grazie al quale essi hanno potuto sviluppare la capacità di lettura e di comprensione delle evoluzioni sociali, economiche e ambientali della realtà in cui vivono, ma hanno anche acquisito maggiore consapevolezza dell'appuntamento censuario.

Durante il percorso di sensibilizzazione al censimento e di alfabetizzazione statistica i docenti si sono avvalsi dei materiali di ausilio progettati dall'Istat. I bambini delle scuole primarie si sono cimentati nella creazione di una "cartolina statica" da costruire con disegni, foto, testo, collage, mentre i ragazzi delle scuole secondarie di primo grado hanno creato una "cartolina dinamica", con tecniche di tipo multimediale, sonoro, audiovisivo (card animata, video, card musicale). I migliori progetti creativi e didattici, tra i 140 che hanno partecipato, sono stati selezionati da una giuria che ha visto affiancati esperti del Miur e dell'Istat.

Per il secondo gruppo tra i 15 e 25 anni del target giovani, oltre alla promozione di pubbliche relazioni volte ad ottenere presenze all'interno di trasmissioni dedicate come quelle di Mtv, programmi musicali, talent show e altre, è stato promosso il premio dal titolo "Ciak si conta" per la realizzazione di uno spot sul censimento. La campagna di comunicazione, piuttosto articolata, è partita attraverso la radio e internet ed è durata due settimane a ridosso del lancio e della pubblicazione del bando di concorso. Lo spot di 15 secondi, che aveva lo scopo di attirare l'attenzione sull'iniziativa e informare rispetto ai contenuti essenziali del bando, è stato pianificato sulle emittenti più vicine ai giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni, quali Virgin Radio, Radio 105, e circuito Area.

Figura 6.12 - Screenshot del video di presentazione del premio per le scuole elementari



In una fase successiva è stato ideato, realizzato e diffuso un video informativo di taglio ironico e coinvolgente allo scopo di evidenziare la facilità con la quale tutti potevano partecipare al premio e informare correttamente sulle modalità di iscrizione e sulla tempistica. Il video della durata di circa un minuto è stato diffuso sul web e sui principali social network al fine di renderlo fruibile dal maggior numero di giovani per stimolarli a partecipare. Sempre nello stesso ambito, si sono rivelati molto interessanti anche i dieci incontri realizzati insieme ad un regista con gli studenti iscritti alle scuole superiori con particolare vocazione artistica e creativa sul territorio italiano. Questa esperienza ha dimostrato quanto le scuole siano il luogo ideale per poter raggiungere in maniera diretta un segmento di target particolarmente ricettivo rispetto alla produzione creativa valorizzando al contempo le attività proposte dalle scuole stesse. La risposta all'intera campagna è stata significativa, infatti sono stati oltre 90 gli spot che hanno partecipato al concorso "Ciak si conta".

Il 27 aprile 2012, a conclusione di tutti i concorsi, è stato realizzato un evento di premiazione per le iniziative rivolte ai giovani ed una mostra multimediale dal titolo "L'altro censimento: immagini e (pre)visioni dalle giovani generazioni" entrambi ospitati nel Centro diffusione dati Istat. Una mostra digitale, inaugurata dall'allora presidente dell'Istat Enrico Giovannini, ha ospitato per circa un mese i migliori lavori dei ragazzi che hanno partecipato alle iniziative organizzate a corollario della rilevazione censuaria.

Per raggiungere il target dei cittadini stranieri residenti in Italia sono stati selezionati i principali luoghi di aggregazione e i soggetti che svolgono servizi socio-assistenziali a loro favore al fine di attivare partnership funzionali al raggiungimento del target. Questa attività ha permesso di realizzare una serie di azioni mirate per spiegare il significato e l'utilità dell'operazione censuaria alla popolazione straniera e motivarla a rispondere in modo corretto, completo e tempestivo, sostenendo la delicata fase di restituzione dei questionari.

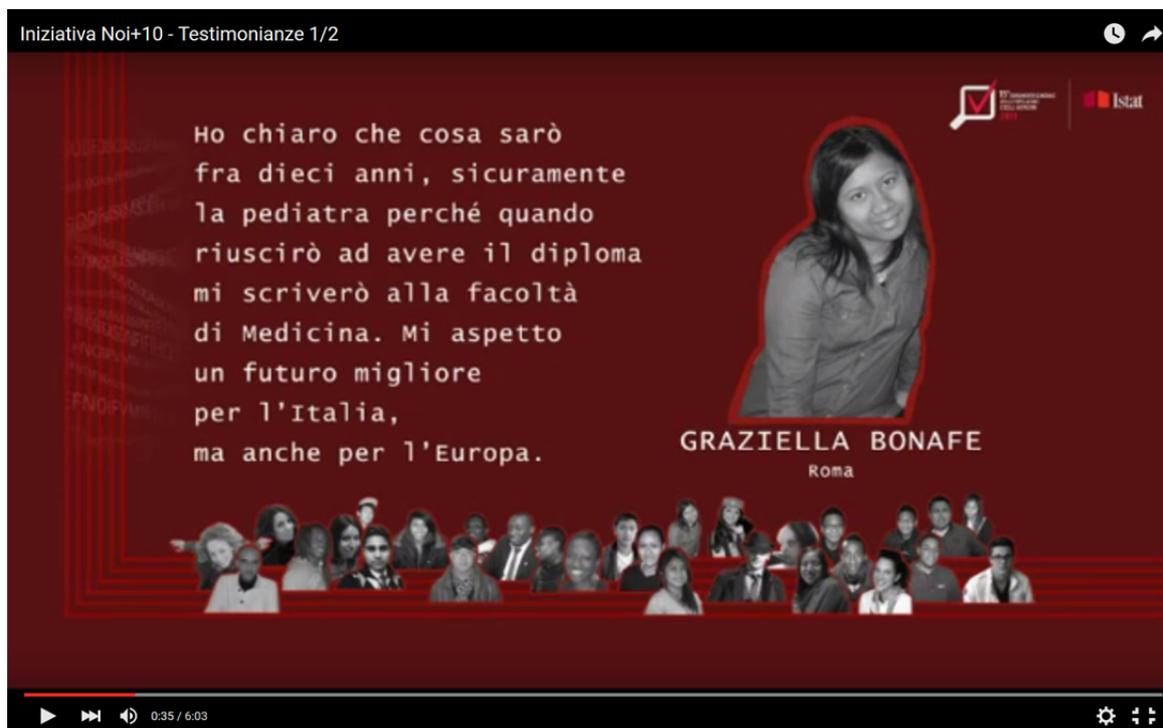
Figura 6.13 - Screenshot del video di presentazione del concorso “Ciak si conta”



Per facilitare e promuovere la corretta partecipazione al censimento da parte di tutta la popolazione sono state organizzate iniziative che ne comunicassero l'importanza e ne spiegassero le modalità. All'interno di questa strategia è stata progettata l'iniziativa "Noi+10" rivolta alle seconde generazioni, figli di genitori stranieri ma nati o cresciuti in Italia, con il doppio target stranieri-giovani. Il messaggio chiave dell'iniziativa è stato: con il Censimento l'Istat racconta l'Italia di adesso in modo quantitativo e oggettivo; con "Noi+10" puoi provare a immaginare l'Italia del 2021, attraverso i racconti dei ragazzi delle seconde generazioni, coloro che comporranno la futura società multiculturale. "Noi+ 10" ha infatti raccolto le testimonianze scritte e orali di giovani immigrati di seconda generazione, che sono stati chiamati a immaginarsi da qui a 10 anni rispondendo alle domande: come saremo tra 10 anni? Quale la nostra professione? Dove realizzeremo i nostri sogni? Dove costruiremo il nostro futuro? L'output finale del progetto sono stati due video realizzati con una selezione delle testimonianze raccolte in forma testuale, fotografica e video. Anche al progetto "NOI+10" è stato dedicato uno spazio espositivo della mostra digitale "L'altro Censimento: immagini e (pre)visioni dalle giovani generazioni".

Sempre allo scopo di raggiungere il medesimo target è stato concluso un accordo con la società Moneygram, leader globale nel settore dei trasferimenti di denaro in tutto il mondo. È stato chiesto loro di distribuire e affiggere presso i propri punti vendita di otto città italiane una locandina multilingue sull'obbligatorietà della restituzione del questionario e sulle conseguenze in caso di mancata restituzione. Sono state messe in campo azioni di promozione e partnership con associazioni che rappresentano le differenti comunità straniere e religiose (principali confessioni presenti sul territorio); associazioni caritative, di volontariato, onlus, ecc.

Figura 6.14 - Screenshot del video realizzato con il progetto “Noi+10”



Per quanto riguarda gli anziani, in collaborazione con la Fondazione mondo digitale, sono stati ideati moduli di affiancamento e alfabetizzazione da parte dei giovani per la compilazione on-line del questionario, azioni di promozione e partnership nei luoghi di aggregazione per anziani (centri ricreativi, luoghi di ritrovo sociale e religioso, ecc.), intercettando anche i soggetti che svolgono servizi socio- assistenziali e previdenziali a favore degli anziani (associazioni di volontariato per anziani, associazioni colf/badanti, Caaf, patronati). Le iniziative promosse hanno facilitato la compilazione, anche via web, dei questionari per gli over 65.

6.5.3 Azioni di pubbliche relazioni su target generalista

Al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli stakeholder è stata prevista la partecipazione ad eventi esterni all'Istat e rivolti al grande pubblico. In queste occasioni sono stati realizzati punti informativi e stand con personale opportunamente preparato. In particolare la Fiera del Levante ha permesso di raggiungere più di 400 visitatori al giorno con ampia distribuzione di materiale informativo durante le nove giornate fieristiche. Oltre ai materiali editoriali promozionali ed informativi sono stati realizzati ulteriori strumenti di supporto, quali ad esempio schede per la richiesta di maggiori informazioni sul Censimento, schede di monitoraggio e altro al fine di massimizzare il controllo sul fabbisogno informativo dell'utenza. Sono stati realizzati cinque eventi aperti dalla forte rilevanza istituzionale e dal forte appeal per il grande pubblico per informare, sensibilizzare, motivare da un lato i rispondenti e dall'altro i principali stakeholder istituzionali nella delicata fase di restituzione dei questionari.

Sono state attivate relazioni istituzionali a sostegno dell'iniziativa “Fai il censimento al lavoro”: un progetto per i dipendenti pubblici e privati, volto a promuovere la compilazione on-line del questionario durante l'orario di lavoro, che ha incontrato il favore di alcune amministrazioni.

A sostegno della campagna censuaria l'Istat ha inoltre avviato una serie di contatti per promuovere l'evento censimento, ma soprattutto costruire un sistema virtuoso di partnership che potessero

concorrere al buon esito dello stesso. Nel complesso sono state circa 80 le partnership attivate che hanno contribuito a moltiplicare il messaggio e a diffonderlo tra la popolazione. Di particolare impatto è stata la partnership con Rai Sport che ha permesso di promuovere il censimento durante le partite della nazionale di calcio.

6.6 L'ufficio stampa

La strategia messa a punto per la campagna integrata di informazione e comunicazione del censimento 2011 ha assegnato un ruolo chiave all'Ufficio stampa in tutte le sue fasi. Come è noto, in tutto il mondo i media sono un importante alleato delle agenzie statistiche nazionali per raggiungere la vasta audience dei cittadini, lo sono ancora di più in occasione della grande "conta censuaria". Proprio per l'importanza di questo appuntamento decennale e per l'impegno cui l'ufficio stampa è chiamato, è stato previsto un ufficio stampa dedicato coordinato dall'ufficio stampa Istat e con l'ausilio operativo della agenzia esterna. L'Ufficio ha sviluppato una molteplicità di azioni verso il target generalista dei media e verso target specifici, attraverso l'utilizzo di una pluralità di strumenti, avvalendosi tra l'altro dell'Ufficio stampa 2.0, "costola virtuale" della struttura nella comunicazione con i media.

6.6.1 Le fasi

Come già descritto in altri paragrafi, le diverse fasi hanno preceduto, accompagnato e seguito l'operazione censuaria. La prima fase (quella dell'informazione) è stata avviata in settembre con la conferenza di lancio del censimento e si è protratta fino al termine delle operazioni di raccolta dei questionari (29 febbraio 2012). L'obiettivo primario di questa fase è stato di assicurare la massima visibilità al censimento, e le azioni sono state rivolte soprattutto a mettere a fuoco gli aspetti (anche pratici) di maggior interesse per i cittadini, come ad esempio la novità sulla modalità di ricezione del questionario, consegnato dal postino e non più dal rilevatore. A rilevazione in corso le azioni si sono concentrate nel fornire un aggiornamento continuo sull'andamento delle operazioni (percentuali di riconsegna dei questionari a livello regionale e di compilazione on line) e nel contrasto e superamento di alcune criticità, quali per esempio le truffe da parte di persone che si sono proposte a molte famiglie per compilare a pagamento il questionario. Nel caso specifico è stato formulato un comunicato stampa nazionale ad hoc sull'argomento in cui si è ribadito che l'Istat non aveva delegato alcun soggetto a compilare il questionario a pagamento. La seconda fase ha abbracciato un arco temporale notevolmente più lungo (da aprile 2012 a tutto il 2014) e ha riguardato la diffusione dei dati, prima in forma provvisoria e poi definitiva.

6.6.2 Azioni e strumenti

In vista del Censimento le attività si sono prima di tutto concentrate sulla selezione dei nominativi da inserire nelle liste di distribuzione predisposte ad hoc per raggiungere il target primario (media) nelle sue diverse declinazioni (stampa, radio e tv, testate web) e quelli secondari (uffici stampa di istituzioni pubbliche centrali e locali, di associazioni e fondazioni, opinion leader, ecc.).

Il 13 settembre 2011 si è tenuta presso l'Aula magna dell'Istat la Conferenza stampa nazionale per il lancio del Censimento 2011, a cui hanno preso parte come relatori il presidente dell'Istat, Enrico Giovannini e il Direttore del Dipartimento per i censimenti generali, Andrea Mancini.

Per questa occasione sono state messe in campo soluzioni innovative, come ad esempio il press kit multimediale, che ha veicolato una molteplicità di contenuti attraverso l'uso di differenti strumenti di comunicazione, selezionati fra quelli ormai classici per comunicare in rete: dai servizi audio a quelli video alle fotografie, a schede informative fino al comunicato stampa in formato digitale. La cartella stampa multimediale è stata fornita ai giornalisti presenti alla conferenza in una pen-drive, resa disponibile sul sito dedicato (nella sezione Sala stampa) e arricchita in progress di

nuovi contenuti, che hanno scandito le fasi salienti dell'operazione censuaria e sostenuto iniziative rivolte a target specifici. Complessivamente, sono stati inseriti nel press kit otto file video, due file audio, un "book" di immagini fotografiche, 37 comunicati stampa in digitale. Il comunicato stampa rappresenta tuttora lo strumento principe per la comunicazione ai media, viene infatti fruito sia dagli organi della carta stampata sia dai "media caldi" (radio, tv e testate on line) e condiviso in rete attraverso i social network. In occasione dei comunicati stampa sono inoltre state realizzate schede tecniche e schede storiche in aggiunta ai prodotti multimediali, descritti dettagliatamente nel paragrafo relativo al web.

Il supporto dell'ufficio stampa all'operazione censuaria si è concretizzato anche in azioni sul territorio. Per il coinvolgimento dei media locali e regionali, durante le fasi di avvio e svolgimento delle operazioni, sono stati organizzati sei press briefing in città importanti dal punto di vista dell'ampiezza demografica e della rappresentatività geografica. Sempre a supporto della campagna sul territorio nazionale sono stati redatti 20 comunicati stampa con declinazione regionale per valorizzare il Census tour e i Census point.

Come già accennato sopra, alcuni dei comunicati stampa hanno invece dato visibilità a iniziative promosse per target specifici, come per esempio: Nonni e nipoti insieme per l'Italia che verrà, per favorire la partecipazione degli over 65; "Noi+10", iniziativa culturale rivolta alle seconde generazioni degli immigrati nati e/o cresciuti in Italia; il video promozionale del concorso "Ciak si conta", per i ragazzi tra i 15 e i 25 anni.

Il 27 aprile 2012, a soli due mesi dal termine delle operazioni di raccolta dei questionari sono stati diffusi i primi dati relativi alla popolazione censita e al numero di questionari compilati online. Per questo primo importante momento di restituzione delle informazioni è stata organizzata una conferenza stampa alla quale sono intervenuti ancora una volta l'allora presidente Enrico Giovannini e il capo del Dipartimento dei censimenti Andrea Mancini. Anche in questa occasione è stata realizzata una cartella stampa dedicata, con l'obiettivo di valorizzare i contenuti statistici resi disponibili, composta da un comunicato stampa di sintesi e alcune schede tematiche come Censimento e anagrafe, Gli edifici, Gli stranieri, L'innovazione tecnologica, La macchina censuaria, La mostra multimediale, Programma, Ringraziamenti e Verso i dati definitivi.

6.6.3 Attività e strumenti monitoraggio

Il monitoraggio continuo dei mezzi di informazione è una delle attività cruciali per l'ufficio stampa in quanto permette di controllare e analizzare in tempo reale il flusso di informazioni veicolate dal target primario sull'organizzazione di appartenenza e su altri temi di interesse e di mettere in campo eventuali azioni di risposta. Nell'era 2.0 questa attività ha dovuto ampliare notevolmente il proprio raggio di azione e ricorrere all'ausilio di nuovi strumenti, da inserire nella "cassetta degli attrezzi" accanto a quelli tradizionali del controllo dei lanci delle agenzie di stampa e della rassegna stampa.

Durante le fasi di svolgimento delle operazioni censuarie è stata realizzata una rassegna stampa dedicata, curata con contratto ad hoc dall'agenzia esterna su organi di stampa, testate on line, emittenti radiofoniche e televisive.

Solo per citare alcuni numeri, dal 1° al 29 di settembre sono stati resi 1.739 servizi tra tv, tv web, radio, agenzie, stampa quotidiana e periodica e rilasciate 109 interviste. Tra il 27 ed il 30 aprile 2012 sono state registrati 274 fra articoli pubblicati e servizi radio-tv, così ripartiti: Agenzie 28, Quotidiani nazionali 41, Quotidiani locali 118, Tv 52, Radio 33.

La campagna di comunicazione per il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni è stata l'occasione per l'avvio di un monitoraggio sistematico della rete sulle tematiche legate all'operazione censuaria, condotto dalle società incaricate. Dal 1 settembre 2011 è stata attivata una piattaforma di crawling semantico che ha permesso di monitorare le conversazioni online in

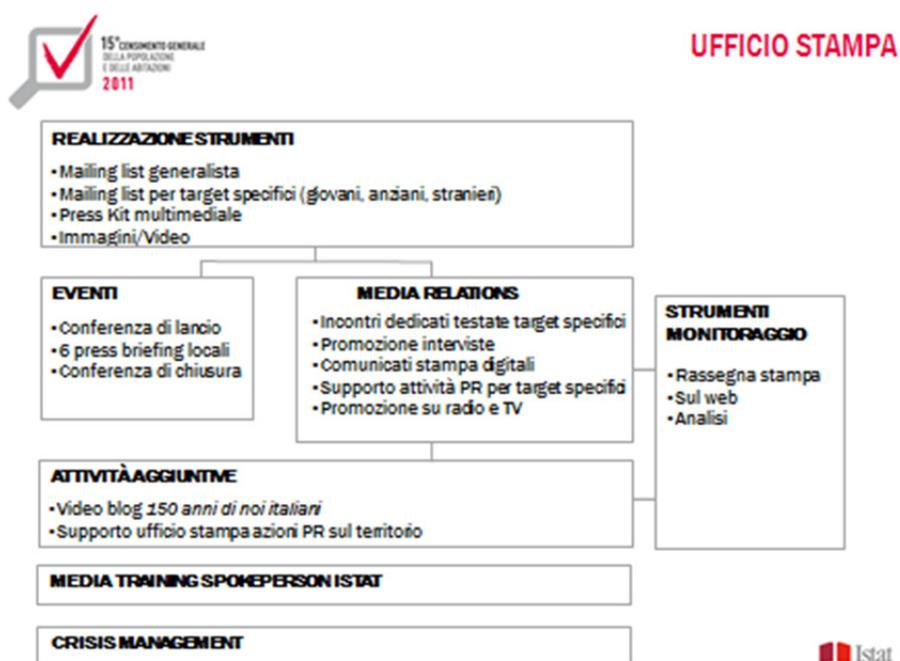
Italia sui temi “Istat” e “Censimento” grazie a una completa selezione di fonti (siti) di social media (forum, community, blog, social network, siti di condivisione di contenuti ecc.).

Gli strumenti utilizzati per il monitoraggio della rete sono stati: Google Alert, che invia messaggi di posta elettronica quando online compaiono articoli su argomenti per i quali è stato avviato il monitoraggio sul web; Google Trends, un servizio di pubblica utilità che consente di visualizzare quante persone hanno cercato una determinata parola-chiave in un orizzonte temporale fino a cinque anni; BlogPulse, un motore di ricerca per i blog sviluppato da Nielsen, leader mondiale nella rilevazione di dati sull'utilizzo dei media, che tuttavia ha chiuso i battenti a gennaio 2012; Boardreader, uno dei migliori motori di ricerca indipendenti del web, specializzato nel reperire informazioni all'interno delle community.

Il monitoraggio della rete ha permesso di rilevare la presenza di conversazioni o messaggi potenzialmente critici verso l'operazione censuaria e l'Istat. Il picco di ottobre è stato verosimilmente dovuto all'avvio della rilevazione, fissato il 9 ottobre, e al rallentamento del sistema per la compilazione on line occorso proprio in fase di apertura del canale telematico, a seguito dell'elevatissimo numero di persone che ha cercato di connettersi al sito del censimento.

Nel complesso fra la metà di settembre e la fine dell'anno sono stati rilevati oltre 1.400 articoli sul censimento pubblicati da testate giornalistiche on line, ai quali vanno aggiunti gli oltre 270 pubblicati da altre fonti informative presenti sul web, circa 100 messaggi postati in blog vari, 70 post nei canali web 2.0. Quanto ai forum, la presenza degli argomenti Censimento e Istat si è concretizzata in oltre 2.800 post nel periodo 14-30 settembre, in 5.000 a ottobre, 124 a novembre e 606 a dicembre. Resta da aggiungere un altro dato, a testimonianza della diffusione virale sul web dei temi legati al censimento: nelle classifiche di Yahoo e Google, la locuzione “Censimento 2011”, è risultata fra le 10 parole più cliccate del 2011.

Figura 6.15 - Attività dell'ufficio stampa dedicato durante la rilevazione censuaria



Tuttavia, gli strumenti di monitoraggio citati non offrono informazioni di tipo qualitativo, sono per lo più utili per scoprire “quanto se ne parla” più di “come se ne parla”. Di quest’ultimo aspetto si è occupato l’ufficio stampa dell’Istat, decodificando le informazioni raccolte dalle procedure automatizzate, selezionando e analizzando gli argomenti monitorati e individuando, praticamente “in tempo reale”, le opportune azioni di risposta. Ad esempio, in seguito alla pubblicazione di numerosi commenti critici a un articolo apparso sul portale Virgilio, l’ufficio stampa ha inviato direttamente alla redazione un testo ufficiale a rettifica di alcune informazioni riportate nei commenti, chiarendo e rassicurando i cittadini. In questo caso non si è ritenuto opportuno entrare apertamente nella conversazione che, visti i toni e gli argomenti, appariva una polemica fatta di preconcetti e luoghi comuni. Un altro esempio di intervento dell’ufficio stampa è stato quello effettuato a seguito di una segnalazione pervenuta da un Ufficio regionale Istat che riguardava alcuni messaggi postati su Facebook (più soggetti hanno scritto di voler rispondere al questionario solamente inserendo i dati dei componenti della famiglia e non fornendo altri dati, perché Istat non ha titolo per chiederli e che ciò costituisce violazione della privacy); dopo un’accurata verifica della criticità è stata predisposta un’azione diretta sul canale Twitter del censimento mediante post dedicato.

6.7 Conclusioni

La valutazione delle attività di comunicazione per il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni realizzato nel 2011 è certamente positiva. Il lavoro svolto a livello territoriale per il raggiungimento capillare della popolazione congiunto alle azioni specifiche pensate per i target più sensibili ha permesso di ottenere una partecipazione diffusa e consapevole della popolazione alle attività censuarie. L’idea di “futuro” che ha caratterizzato tutta la campagna ha reso famiglie e cittadini protagonisti e quindi partecipi di un evento che coinvolge tutta la popolazione a livello nazionale. L’attenzione alle diverse fasce di età si è attivata in percorsi di comunicazione efficaci e nell’utilizzo di mezzi ad hoc. L’obiettivo di penetrazione delle comunità immigrate si è sviluppato a 360 gradi. L’utilizzo delle diverse lingue ha avvicinato chi, da poco residente in Italia, non ne conosce approfonditamente la lingua e l’ordinamento; mentre il coinvolgimento diretto delle seconde generazioni, nate in Italia da genitori stranieri, ha promosso l’interesse per l’operazione censuaria, con il valore aggiunto di far conoscere i progetti, le ambizioni e le attese per il futuro di questa parte della popolazione.

La scelta del web e dei social network per veicolare le comunicazioni e le informazioni relative al censimento ha facilitato l’accesso e la partecipazione di un numero consistente di persone e famiglie coinvolte. Questo canale comunicativo non è però stato esclusivo e, attraverso l’ufficio stampa dedicato, sono stati raggiunti i lettori a diversi livelli, gli utenti televisivi e radiofonici che recependo i messaggi a diverse tarature sono stati informati efficacemente durante le tre fasi fondamentali di realizzazione del censimento. I diversi canali di comunicazione utilizzati hanno inoltre garantito una risposta costruttiva alle criticità emerse nel corso del censimento fluidificando la complessa macchina censuaria.

Conclusioni⁶⁷

Il cambiamento intervenuto nella strategia di conduzione del Censimento della popolazione che ha introdotto aspetti campionari, uso del web, multicanalità nella restituzione del questionario compilato, ha comportato l'adozione di nuove forme organizzative che hanno fortemente impegnato l'Istituto sotto molti aspetti.

Il primo e fondamentale contributo all'innovazione lo ha dato il cambiamento normativo. Per la prima volta è stato introdotto un Regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo che ha introdotto forti vincoli per i tempi di esecuzione, di riferimento dei dati e di trasmissione dei risultati a Eurostat.

Partendo dalla nuova e cogente normativa europea sono scaturite molte innovazioni normative, metodologiche, tecniche e organizzative. Dal punto di vista della normativa nazionale è stata per la prima volta adottata una legge che ha compreso tutti i censimenti (popolazione, agricoltura, industria e servizi) nella quale sono state chiaramente espresse le quote di contributo forfetario da destinare ai diversi organi censuari. La stessa stima dei costi da sostenere per lo svolgimento dei censimenti è stata ottenuta considerando i cambiamenti strutturali, demografici ed economici intervenuti nel Paese a partire dal Censimento del 2001.

Il cambio di ottica dal tradizionale "porta a porta" alla "spedizione postale dei questionari" e alla "multicanalità della restituzione" hanno comportato un cambiamento nella struttura e nei compiti della rete di rilevazione, soprattutto quella comunale, che è stata maggiormente impegnata in attività di *back office* piuttosto che in quelle di *front office* come tradizionalmente è accaduto nei precedenti censimenti. Le forti innovazioni tecnologiche che hanno visto il massiccio uso del web e di sistemi informatici in generale, hanno portato ad elevare e modernizzare la figura del rilevatore. Anche gli aspetti di interazione diretta con i cittadini hanno assunto un ruolo importante nella conduzione del censimento. I canali di contatto diversificati messi in campo (contact center, indirizzi di posta elettronica dedicati) hanno consentito di portare l'Istituto più vicino ai cittadini.

Un ulteriore aspetto che è stato fortemente investito dai cambiamenti intervenuti nella conduzione del censimento è stato quello dell'acquisizione dei servizi in outsourcing. Sono state gestite gare di appalto complesse e fondamentali per il buon esito del Censimento perché è in esse che sono state tradotte le maggiori innovazioni relativamente agli ambiti più tecnici dei servizi da richiedere.

Non ultimi gli aspetti relativi alla "comunicazione" del Censimento. Anch'essa ha dovuto introdurre nuovi modi e nuove tecnologie che tenessero conto dei cambiamenti propri del Censimento e del contesto in cui si è svolto.

Il volume rappresenta una sintesi corposa delle analisi e delle attività organizzative svolte per la conduzione del Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011 e dei risultati raggiunti. Tuttavia, sono ancora molti gli approfondimenti che ancora potrebbero essere compiuti.

⁶⁷ A cura di Maria Picci

Glossario

Ace:	Aree di censimento
Anci:	Associazione nazionale comuni italiani
Anncsu:	Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane
Anpci:	Associazione nazionale piccoli comuni italiani
Ansc:	Archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici
Anusca:	Associazione nazionale Ufficiali di stato civile e d'anagrafe
Asia:	Archivio statistico delle imprese attive
Ccr:	Centri comunali di raccolta
Ces:	Conferenza degli statistici europei
Cisis:	Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici, statistici
Clup:	Costo del lavoro per unità di prodotto
Coc:	Coordinatori comunali
Comstat:	Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica
Ctr:	Commissione tecnica regionale
Cup:	Costo per unità di prodotto
DeA:	Demografici associati
Dec:	Direttore dell'esecuzione del contratto
Dica:	Dipartimento per i censimenti e gli archivi amministrativi e statistici
Dpef:	Documento di programmazione economica e finanziaria
Dpts:	Dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico statistico
Eurostat:	Statistical office of european communities
Faq:	Frequently asked questions
Gis:	Geographic information system
Lac:	Lista anagrafica comunale
Lifa:	Liste informative da fonti anagrafiche
Ocr:	Optical character recognition
Oes:	Osservatorio economico e sociale (della Valle d'Aosta)
Pes:	Post enumeration survey
Pgc:	Piano generale di censimento
Psn:	Programma statistico nazionale
Rnc:	Rilevazione dei numeri civici
Rup:	Responsabile unico del procedimento
Sac:	Servizio per il coordinamento del supporto amministrativo ai censimenti
Sgr:	Sistema di gestione della rilevazione
Sgs:	Sistema di gestione delle sanzioni
Sistan:	Sistema statistico nazionale
T.u.e.l.:	Testo unico degli enti locali
Ucc:	Uffici comunali di censimento
Unece:	United nations economic commission for europe

Upc: Uffici provinciali di censimento
Upi: Unione delle province d'Italia
Urc: Uffici regionali di censimento
Usci: Unione statistica comuni italiani

Riferimenti bibliografici

- A. Di Carlo, M. Picci, L. Posta, M. Raffone G. Stassi, F. Tortora. 2007. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. 1 - Analisi, valutazione e proposte in merito ad atti di normazione e finanziamento*. Documenti Istat n.5/2007. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- A. Ferruzza, S. Mastroluca, D. Zindato. 2007. *I censimenti esteri: modelli a confronto alla luce dei regolamenti internazionali*. Conferenza "Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni". Roma, 21-22 Novembre 2007.
- A.Reale, G. Bianchi, F. Di Pede, S. Talice, E. Patruno, I. Ronchi. 2007. *Processi per la definizione di aree di censimento sub comunali da utilizzare per il censimento della popolazione e delle abitazioni del 2011*. In XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionale, Bolzano, settembre 2007.
- D. Abbatini, L. Cassata, F. Martire, A. Reale, G. Ruocco e D. Zindato. 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*. Documenti Istat n.9/2007 <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2013. *Programma statistico nazionale 2011-2013 - Aggiornamento 2013*. Supplemento ordinario n. 47 alla Gazzetta Ufficiale 14 giugno 2013 - serie generale - n. 138.
- Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166. *Regolamento recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica*.
- Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Supplemento ordinario n. 208 alla Gazzetta Ufficiale 18 dicembre 2012 - serie generale - n. 294).
- Decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. *Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*. Gazzetta ufficiale 30 ottobre 2013 - serie generale - n. 255.
- Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modifiche e integrazioni. *Codice in materia di protezione dei dati personali*.
- Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196: Codice in materia di protezione dei dati personali. All. 3. *Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale*.
- Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e successive modifiche e integrazioni, *Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica*.
- E. Berntsen, S. De Angelis, S. Mastroluca. 2008. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. 4 - L'uso dei dati censuari 2000-2001:alcune evidenze empiriche*. Documenti Istat n. 2/2008. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- F. Crescenzi, A. Mancini, A. Reale. 2007. *Metodi censuari emergenti e applicabilità al 15° Censimento generale della popolazione*. Nota per il Consiglio dell'Istat, Roma, 6 ottobre 2007.

- F. Crescenzi, M. Fortini, G. Gallo, A. Mancini. 2009. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. 6 - Linee generali di impostazione metodologica, tecnica e organizzativa del 15° Censimento generale della popolazione.* Documenti Istat n.6/2009. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- Istat. *Rapporto preliminare sulle fonti di aggiornamento e relative caratteristiche e sulle metodologie di aggiornamento.* Roma: Istat, 2007 (Direttiva TRAD08: 31 luglio).
- M. Fortini, G. Gallo, E. Paluzzi, A. Reale A. Silvestrini. 2007. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. 3 - Criticità di processo e di prodotto nel 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni: aspetti rilevanti per la progettazione del 15° Censimento.* Documenti Istat n.10/2007. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- P. Grossi, S. Stoppoloni. 2010. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. Informazione e formazione ai comuni sulle innovazioni di metodi e tecniche per il 15° Censimento generale della popolazione.* Documenti Istat n.1/2010. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>
- Regolamento (CE) n. 763/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni (G.U.U.E. 13 agosto 2008, n. L 218).
- Regolamento Anagrafico (D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223).
- S. Dardanelli, S. Mastroluca, A. Sasso, M. Verrascina. 2009. *La progettazione dei censimenti generali 2010 - 2011. 5 - Novità di regolamentazione internazionale per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.* Documenti Istat n.1/2009. <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/censimento-popolazione-2011/documenti-utili>