



ASPETTI ORGANIZZATIVI DEL CENSIMENTO PERMANENTE DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI

PRIMO CICLO DAL 2018 AL 2021

A cura di: Nicoletta Ferrante e Laura Posta.

Attività editoriali: Nadia Mignolli (coordinamento), Alfredina Della Branca, Marco Farinacci, Alessandro Franzò e Manuela Marrone.

Responsabile per la grafica: Sofia Barletta.

ISBN 978-88-458-2124-0

© 2023 Istituto nazionale di statistica Via Cesare Balbo, 16 - Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.it

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

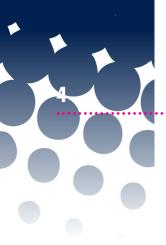
Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



INDICE

	Pag
Premessa	7
1. Gli atti giuridici che hanno costruito il Censimento permanente della	
popolazione e delle abitazioni	Q
1.1 Introduzione	9
1.2 Dal Censimento decennale al Censimento permanente della popolazione e	_
delle abitazioni: le tappe normative	Ç
1.3 Piano Generale di Censimento: varie annualità e singoli aspetti di rilievo	11
1.4 Protocolli di intesa, lettere informative e circolari: profili giuridici	14
1.5 Privacy	20
1.5.1 Il trattamento dei dati personali nel Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni	20
	21
1.5.2 Criticità in tema di trattamento dei dati personali 1.5.3 Modalità di realizzazione del Censimento permanente e privacy	21
1.5.4 Il superamento delle criticità. Le tutele per i trattamenti dei dati personali	22
1.5.5 Individuazione nel Pgc delle basi dati e delle tipologie di dati oggetto di trattamento	
e delle relative garanzie	22
1.5.6 Principio di minimizzazione e principio di esattezza dei dati	23
1.5.7 Principio di limitazione della conservazione: tempi e modalità di conservazione	
dei dati	23
1.5.8 Principio di trasparenza e correttezza	24
1.5.9 Misure tecniche e organizzative per la sicurezza dei dati. Identificazione dei	
rischi connessi al trattamento	25
1.5.10 Ruolo degli uffici provinciali e comunali di censimento e cautele individuate	
per il trattamento dei dati	25
1.6 Diffusione e comunicazione dei dati del Censimento permanente	26
1.6.1 Diffusione	26
1.6.2 Comunicazione	27
2. Organizzazione della rete di rilevazione, regolamentazione e principali	
attività organizzative	29
2.1 Introduzione	29
2.2 II disegno delle rilevazioni	30





	Pag
2.2.1 La rilevazione Areale (A)	30
2.2.2 La rilevazione da Lista (L)	31
2.3 L'organizzazione della rete di rilevazione	32
2.3.1 Funzioni e compiti	34
2.4 Protocolli di intesa: aspetti organizzativi (tutela delle minoranze,	
Intese - Trento, Bolzano, Valle d'Aosta)	36
2.4.1 Intesa Istat - Ispat	36
2.4.2 Intesa Istat - Astat	37
2.4.3 Intesa Istat - Valle d'Aosta	38
2.5 Lettera ai sindaci	39
2.5.1 Le variazioni territoriali	41
2.6 Le circolari: dal 2018 al 2021	42
2.6.1 Le circolari 2018	43
2.6.1.1 Comunicazioni 2018	45
2.6.2 Le circolari 2019	46
2.6.2.1 Comunicazioni 2019	48
2.6.3 Le circolari 2021	49
2.6.4 Flusso spedizione circolari tecniche e comunicazioni	51
2.7 Costituzione dell'Ufficio comunale di censimento	51
2.8 Il calcolo dei Rilevatori e gestione dei <i>tablet</i>	56
2.9 Contributo fisso e stima del contributo variabile	60
2.10 Funzione "inserisci struttura"	61
2.11 Il sito della rete	62
2.11.1 Documenti	64
2.11.2 Materiale di rilevazione	65
2.11.3 Strumenti	66
2.11.4 FAQ	67
2.11.5 Contatti	68
2.12 Il processo di gestione della lettera informativa per i rispondenti	69
2.12.1 Le due lettere informative a confronto	70
2.12.2 Promemoria	72
2.13 Flusso spedizione lettera informativa	73
2.13.1 Stampa e recapito 2.14 Materiale di rilevazione	73
	76
2.15 Caratteristiche tecniche dei materiali di rilevazione	79 81
2.16 La stima dei volumi da stampare, spedire, consegnare	82
2.17 Il piano di spedizione 2.17.1 Materiali stampati in lingua	85
2.18 Materiale tradotto e non stampato: questionari e guida alla compilazione	86
2. To Materiale tradotto e non Stampato. Questionair e guida ana compilazione	00
3. Acquisizione dei servizi di composizione, stampa, allestimento delle spedizioni, servizi di consegna, traduzione specialistica e <i>Contact Centre</i> 3.1 Introduzione	89 89
3.2 I servizi di composizione, stampa, allestimento spedizioni e servizi di consegna 3.3 Descrizione dei singoli lotti	89 91

Indice

	Pag.
3.4 I Servizi postali di raccolta e recapito	93
3.5 II Servizio di traduzione specialistica	95
3.6 Il servizio di <i>Contact Centre</i>	95
3.7 Attività di controllo e verifica dei contratti	96
4. Organizzazione dell'indagine sul territorio	97
4.1 Introduzione	97
4.2 Il ruolo del Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento	98
4.3 Attività di supporto degli Uffici regionali di censimento	102
4.3.1 Individuazione degli operatori sul territorio	102
4.3.2 Formazione	103
4.3.3 Assegnazione delle unità	105
4.3.4 Individuazione delle unità da rilevare e compilazione del questionario	106
4.3.5 Monitoraggio e chiusura delle indagini	108
4.3.6 Valutazione qualitativa dell'attività di supporto dei Responsabili Istat Territoriali	109
4.4 Gli esiti della rilevazione	111
4.4.1 Aspetti organizzativi relativi all'indagine areale: uno sguardo d'insieme nel triennio 2018, 2019 e 2021	111
4.4.2 L'indagine da lista: la restituzione web, l'assegnazione delle famiglie	
ai Rilevatori, tassi di risposta distinti per tipologia di Comune	116
4.4.3 Il ruolo dell'Ufficio regionale di censimento	120
4.5 La gestione dei rifiuti alla risposta	120
4.6 Azioni a supporto della rilevazione per le popolazioni elusive: il caso degli stranieri	
e lavoro	123
4.6.1 Metodo di lavoro seguito	123
4.6.2 Il punto di vista degli Uffici comunali di censimento	124
4.6.3 Un primo quadro di sintesi	126
4.7 Azioni a supporto della rilevazione degli stranieri in una realtà del Mezzogiorno	127
Riflessioni conclusive	129
Riferimenti bibliografici	131





PREMESSA¹

Il Censimento permanente della popolazione si caratterizza, rispetto al passato, per importanti cambiamenti di metodo e, di conseguenza, organizzativi e gestionali. Nel metodo il Censimento permanente, ora con cadenza annuale, diventa campionario, sia in termini di Comuni, sia in termini di famiglie. Infatti, ogni anno, nella rilevazione sono coinvolti campioni di famiglie appartenenti a campioni di Comuni che, a loro volta, ruotano nell'arco di un quinquennio.

La restituzione al Paese dei dati ottenuti rimane con riferimento all'intero campo d'osservazione grazie all'integrazione di fonti amministrative con rilevazioni campionarie, la quale consente di garantire esaustività, aumento della quantità e della qualità dell'offerta informativa, contenimento del fastidio statistico sui cittadini, con una forte riduzione dei costi e del carico di lavoro dei Comuni.

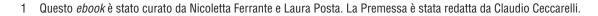
Sul solco tracciato dalle importanti innovazioni introdotte nell'ultima edizione a carattere "totale" del 2011, il Censimento permanente è completamente paperless e prevede una doppia tecnica di rilevazione: il CAWI (Computer-Assisted Web Interviewing) e l'esclusivo utilizzo dei tablet per lo svolgimento delle interviste da parte dei rilevatori.

Il disegno del Censimento permanente prevede, inoltre, il coinvolgimento di tutti i Comuni italiani nel corso del quinquennio: i Comuni autorappresentativi (Ar) inclusi tutti gli anni, mentre i Comuni non autorappresentativi (Nar) una sola volta nel corso dei cinque anni.

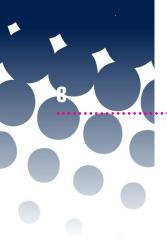
Il primo ciclo è stato progettato per essere concluso in quattro anni anziché cinque e la prima edizione è stata realizzata nel 2018, mentre l'ultima del periodo nel 2021. Si tratta di due indagini campionarie, denominate Areale e da Lista, progettate a supporto del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Sono coinvolte annualmente circa 1,4 milioni di famiglie e circa 2.850 Comuni. L'edizione 2020 non effettuata a causa della pandemia da *COVID-19* è stata recuperata nel 2021 con un coinvolgimento di circa 2,5 milioni di famiglie e 4.531 Comuni. Le due indagini, differenti per scopo e disegno di rilevazione, hanno richiesto un lavoro lungo e complesso di rivisitazione dell'intero impianto a partire dalla progettazione e organizzazione delle rilevazioni fino alla conduzione e alla diffusione dei dati.

Il presente *ebook* descrive la cornice normativa entro cui è stato costruito il Censimento permanente della popolazione e sono state definite le principali attività che ne hanno consentito l'avvio. Nei quattro Capitoli che lo compongono vengono affrontati i punti salienti del nuovo impianto, dal Piano Generale di Censimento (Pgc), all'organizzazione della rete di rilevazione, ai processi di coinvolgimento dei Comuni e delle famiglie, fino alla ricognizione dei principali servizi di gestione dati in appalto per le attività organizzative necessarie, dalla stampa dei materiali informativi e di supporto ai servizi di spedizione, consegna e traduzione specialistica. In questo contesto, si collocano le analisi e gli approfondimenti proposti con l'obiettivo di mettere in luce le principali soluzioni organizzative adottate per garantire la qualità dei dati raccolti.

La gestione comunale delle rilevazioni, anche nel nuovo scenario permanente, continua a funzionare per il supporto sul territorio svolto dalla rete regionale Istat il cui ruolo,

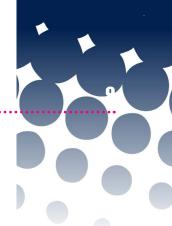






ampiamente descritto nel quarto Capitolo, diventa fondamentale per la riuscita delle due indagini campionarie interamente gestite attraverso il nuovo Sistema informatico di gestione delle indagini (Sgi).

I Capitoli due e quattro, dedicati alle principali attività organizzative sostenute dall'Istat e all'organizzazione delle indagini sul territorio, offrono spunti di riflessione per migliorare le soluzioni organizzative da mettere in campo nelle edizioni future oltre a quelle tecniche e strettamente legate alla conduzione non oggetto di questo *ebook*.



1. GLI ATTI GIURIDICI CHE HANNO COSTRUITO IL CENSIMENTO PERMANENTE DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI¹

1.1 Introduzione

In questo Capitolo viene brevemente tracciata la storia del nuovo Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni e si fornisce la cornice normativa entro cui è stato costruito. A tal fine vengono illustrate non solo le norme a supporto, ma anche gli atti tecnico-giuridici che hanno consentito di poter dare avvio all'intera procedura censuaria. Ci si sofferma, in particolare, sulla norma di indizione e finanziamento per poi dare un accenno agli aspetti di maggior rilevanza. Vengono analizzati il valore e i contenuti giuridici del Pgc e degli atti conseguenti (Protocolli di intesa, lettere informative e circolari), nonché i delicati aspetti relativi alla *privacy*. Si dà anche conto della straordinarietà dell'evento pandemico del 2020-2021 e delle sue ricadute sull'attività di rilevazione censuaria che hanno richiesto interventi di carattere tecnico-giuridico e organizzativo rilevanti.

1.2 Dal Censimento decennale al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni: le tappe normative

All'indomani del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, svoltosi nel 2011, si avvertì l'esigenza di ripensare l'impianto della rilevazione censuaria alla luce delle sollecitazioni derivanti dall'Unione europea e da Eurostat, dai significativi cambiamenti introdotti dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) con tutte le integrazioni che si andavano inserendo, dall'uso sempre più frequente di fonti amministrative in grado di ridurre l'onere statistico sui rispondenti e dalle evidenze riscontrate nello svolgimento del Censimento generale.

Il passaggio al nuovo modello di Censimento era divenuto, infatti, necessario al fine di fornire al Paese e all'Unione europea un quadro informativo statistico tempestivo sulle principali caratteristiche strutturali della popolazione a livello nazionale, regionale e locale nelle sue più recenti evoluzioni. Il nuovo modello censuario doveva essere basato sull'acquisizione, sul trattamento e sull'utilizzo a fini statistici di fonti amministrative in grado di generare, mediante processi di validazione dei dati, registri statistici aggiornati con elevata frequenza temporale.

Il Censimento della popolazione e delle abitazioni costituisce, come noto, un obbligo cui il Paese è chiamato a dare attuazione in base al Regolamento (Ce) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni e dai relativi Regolamenti di attuazione. Sebbene tale Regolamento stia per essere abrogato da un nuovo Regolamento attualmente in fase di definizione a livello europeo, transiteranno nel nuovo i principi che governano lo svolgimento del Censimento, secondo le seguenti direttrici: utilizzo integrato di fonti amministrative e indagini sul campo.



¹ Il Capitolo è stato curato da Francesca R. Fuxa Sadurny. I paragrafi 1.1 e 1.2 sono stati redatti da Francesca R. Fuxa Sadurny, i paragrafi 1.3 e 1.4 sono stati redatti da Giovanna Cogliati Dezza e i paragrafi 1.5 e 1.6 sono stati redatti da Simona Sasso.



A livello di ordinamento nazionale, l'articolo 15 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 recante "Norme sul Sistema Statistico Nazionale (Sistan) e sulla riorganizzazione dell'Istituto Nazionale di Statistica, ai sensi dell'articolo 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400" indica tra le indagini di maggior impatto sociale ed economico per il Paese proprio i censimenti.

Il Regolamento europeo n. 763/2008 citato affidava ai singoli Istituti di statistica degli stati membri la facoltà di decidere la metodologia più adatta di trattamento e rilevazione dei dati indicando, all'articolo 4, varie possibili fonti di dati. In particolare, Gli Stati membri possono elaborare le statistiche attingendo a:

- a. censimenti tradizionali;
- b. censimenti basati sui registri;
- c. una combinazione di censimenti tradizionali e indagini per campione;
- d. una combinazione di censimenti basati sui registri e indagini per campione;
- e. una combinazione di censimenti basati sui registri e censimenti tradizionali.

L'Istituto Nazionale di Statistica - Istat ha optato per la strategia di cui alla lettera d), confermata dall'adozione del decreto-legge n. 179 del 2012 (articolo 3) convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese". Erano, però, necessarie ulteriori disposizioni normative che specificassero i tempi e le modalità di effettuazione del Censimento della popolazione e delle abitazioni.

Il primo tassello normativo può essere fatto risalire, come sopra riportato, proprio all'articolo 3 del decreto-legge n. 179/2012 citato, con cui viene introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento il Censimento della popolazione e delle abitazioni a cadenza annuale e al Dpcm 12 maggio 2016, con il quale sono stati fissati i tempi di realizzazione.

Il Dpcm 12 maggio 2016 recante "Censimento della popolazione e archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane" ha stabilito che l'Istat effettui le attività preparatorie per lo svolgimento del nuovo Censimento "ivi comprese le indagini pilota e le sperimentazioni necessarie all'introduzione dello stesso Censimento, nei limiti dei complessivi stanziamenti già autorizzati dall'articolo 50, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122". Tale Dpcm ha, inoltre, stabilito che "l'Istat utilizza metodi statistici in conformità dei criteri tecnici previsti dall'articolo 4, comma 1, lettera d), del regolamento (Ce) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008. Il primo ciclo di indagini campionarie è completato dall'Istat per il rilascio dei dati relativi al 2021".

Con tale ultimo atto si è assistito, dunque, a una definizione della cornice normativa che ha consentito all'Istat di procedere allo svolgimento delle attività preparatorie e delle indagini pilota, necessarie per constatare le esigenze e gestire le difficoltà sul campo che tale nuova metodologia di raccolta ed elaborazione dei dati richiedeva.

L'Istituto ha, così, potuto dare inizio alle fasi di organizzazione del Censimento, coinvolgendo le strutture interne tecniche e tutti gli organi istituzionali. *Medio tempore* gli organi legislativi, consapevoli della sfida intrapresa, a partire dalla metà del 2017 hanno dato avvio ai passi necessari per riconoscere all'Istat il giusto finanziamento e fornire la veste giuridica all'intera operazione censuaria, in vista della fornitura dei dati a Eurostat per il 2021 e, al contempo, al fine di fornire al Paese un patrimonio informativo indispensabile per la programmazione e la pianificazione degli interventi di rispettiva competenza.

Negli anni 2018-2021 si è svolto per la prima volta il nuovo Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni che ha trovato la sua fonte normativa a livello nazionale nell'articolo 1, commi da 227 a 237 della legge 27 dicembre 2017, n 205, recante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" ed è stato inserito nel Programma statistico nazionale (Psn).

Il comma 227 dell'articolo 1 fa espresso riferimento al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni dando, così, alla rilevazione censuaria la connotazione richiesta, ossia quella di un Censimento non più sottoposto a cadenza decennale, bensì avviato a diventare un'indagine in grado di fornire annualmente i dati sulla consistenza e sulle caratteristiche della popolazione residente del Paese. I Commi da 227 a 237 dell'articolo 1 della legge citata indicano gli adempimenti, gli atti e le attività che l'Istat è stato chiamato a svolgere.

Come verrà diffusamente rappresentato nei paragrafi successivi, il Censimento permanente della popolazione, coinvolgendo l'intera popolazione del Paese attraverso il necessario supporto dei Comuni e degli organi istituzionali, ha richiesto da parte dell'Istituto non solo l'adozione degli atti di cui ai commi 232 e 234 (Pgc, lettere informative, circolari e istruzioni tecniche per definire e organizzare le operazioni censuarie), ma anche accordi specifici (Intese) con vari organi istituzionali per l'acquisizione delle fonti di dati amministrativi (comma 228) la cui mancata fornitura costituisce violazione dell'obbligo di risposta, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 (comma 229), per fornire dati e informazioni utili all'aggiornamento e alla revisione delle anagrafi comunali della popolazione residente di cui all'articolo 46 del Dpr 30 maggio 1989, n. 223 e dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente di cui all'articolo 62 del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (comma 233).

Con riferimento al Psn, che costituisce il contenitore giuridico in cui sono inserite le rilevazioni statistiche obbligatorie di interesse pubblico affidate al Sistan e i relativi obiettivi (articolo 13 del d.lgs. n. 322/1989 citato), il comma 231 ha introdotto un'importante innovazione. Tale innovazione, resasi necessaria dalla frequente prassi normativa di non tempestiva adozione del Psn che, come noto, dovrebbe essere adottato annualmente, è sancita dal principio dell'ultrattività giuridica del Psn dell'anno precedente qualora esso non venga pubblicato entro il 31 dicembre di ciascun anno di riferimento.

Altra significativa disposizione è contenuta nel comma 236 che fa riferimento alla popolazione legale. Una delle principali finalità del Censimento della popolazione è, infatti, produrre informazioni utili a determinare la popolazione legale nel territorio di ciascun Comune, da cui discendono importanti effetti. Primo tra tutti, l'effettuazione della ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni per l'elezione dei deputati della Camera della Repubblica e della ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome per l'elezione dei senatori del Senato della Repubblica di cui, rispettivamente, agli articoli 56 e 57 della Costituzione italiana. Essa, inoltre, è decisiva per specifiche disposizioni normative di programmazione e pianificazione di interventi in numerosi settori economici del Paese.

La popolazione legale è determinata con decreto del Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati del Censimento permanente, secondo la metodologia e la cadenza temporale indicate nel Pgc. Con Dpr 20 gennaio 2023, pubblicato in Gazzetta ufficiale in data 3 marzo 2023, è stata fornita al Paese la "Determinazione della popolazione legale della Repubblica in base al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni".

1.3 Piano Generale di Censimento: varie annualità e singoli aspetti di rilievo

Cosa si intende per Piano Generale di Censimento? A che cosa è finalizzato? A tali domande è possibile rispondere che il Pgc è un atto programmatorio di natura generale di competenza dell'Istituto, cui demanda la legge di indizione dei censimenti. Esso detta le linee di indirizzo sulla pianificazione, organizzazione ed esecuzione delle operazioni relative





al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, mentre la disciplina degli aspetti di dettaglio e operativi del Censimento è rinviata a ulteriori atti, istruzioni e circolari.

Tale atto programmatorio venne utilizzato a partire dalla tornata censuaria 2011, mentre nel 2001, come richiesto dalla legge di indizione e finanziamento di allora, venne emanato un apposito Dpr (22 maggio 2001, n. 276), contenente il Regolamento di esecuzione del 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. La legge di indizione del primo Censimento permanente della popolazione, oggetto della trattazione, è da rinvenirsi nell'articolo 1, commi da 227 a 237della legge 27 dicembre 2017 n. 205, recante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", che specificamente attribuisce al Pgc il compito di definire gli aspetti generali del Censimento.

Il Pgc che qui si analizza ha avuto durata quadriennale ma con la previsione che potesse essere aggiornato per sopravvenute esigenze metodologiche e/o organizzative. E, come rappresenteremo più avanti, è stato necessario aggiornarlo più volte.

Il primo Pgc che ha segnato il passaggio al Censimento permanente da quello decennale è stato, quindi, elaborato e adottato nel 2018, con previsione di durata fino al 2021. Il percorso di questo atto, però, è stato piuttosto travagliato fin da subito in quanto, dopo una prima approvazione del Consiglio avvenuta a marzo (precisamente nella seduta del 26 marzo 2018 con deliberazione n. CDLIII, giusta Intesa Conferenza Unificata del 21 marzo 2018), ha subìto diverse modifiche a seguito di un parere del Garante della protezione dati personali, di maggio 2018. Il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 9 maggio 2018, n. 271, recante: "Parere sullo schema di Programma statistico nazionale 2017-2019, Aggiornamento 2018-2019", ha rilevato che i trattamenti di dati personali funzionali alla realizzazione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni presentavano un rischio elevato per i diritti degli interessati.

In seguito a esso, il Pgc è stato modificato e, con nota del 2 ottobre 2018, l'Istat ha trasmesso una nuova versione del Pgc, i questionari di rilevazione e una valutazione di impatto (Vip) sull'insieme dei trattamenti effettuati a fini censuari, che tenevano conto di talune delle indicazioni fornite dall'Ufficio del Garante, manifestando, inoltre, la piena disponibilità a proseguire la collaborazione in merito agli aspetti tecnici del trattamento dei dati ancora oggetto di approfondimento; sono stati poi aggiunti diversi "Allegati tecnici", che hanno corrisposto ai rilievi sull'uso delle fonti amministrative e sulle misure di sicurezza adottate, oltre alla citata revisione della rispettiva valutazione d'impatto. Nei paragrafi successivi verranno descritti i dettagli di queste previsioni (in particolare nel paragrafo 1.5).

Successivamente, a causa della pandemia da *COVID-19*, iniziata a marzo del 2020, si è reso necessario procedere a un aggiornamento del Pgc. A tal fine è stato adottato il "Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni - aggiornamento anno 2020", approvato nella seduta del 5 novembre 2020, che naturalmente ha affrontato l'emergenza pandemica dal punto di vista delle precauzioni sanitarie e organizzative, ma di questo si tratterà più avanti nel dettaglio.

L'attenuarsi dell'emergenza pandemica e gli indispensabili aggiustamenti organizzativi hanno reso necessario un nuovo aggiornamento del Pgc nel 2021 (Delibera Del. Dop 708/2021 del 29.09.2021), l'ultimo del guadriennio che ha inaugurato i Censimenti permanenti.

Infine, nel 2022, anno che segna il passaggio al nuovo ciclo del Censimento permanente della popolazione, il Pgc di riferimento (adottato dal Consiglio dell'Istat con deliberazione n. 4/2022 del 22 marzo 2022) ha previsto una durata decennale, fatta salva la necessità di modifiche successive. Questo disciplina, quindi, le annualità di Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni fino al 2031 e si compone anche di tre allegati, relativi

all'utilizzo delle fonti amministrative, alle caratteristiche tecniche delle fasi di acquisizione e alle variabili di rilevazione.

L'iter di formazione del Pgc 2018-2021 ha avuto inizio con la sua elaborazione all'interno dell'Istituto, che ha visto coinvolte diverse strutture, da quelle competenti sotto il profilo tecnico-metodologico, a quelle che ne hanno stabilito gli aspetti organizzativi e giuridici. Una volta definito dall'Istat, la sua approvazione ha previsto alcuni importanti passaggi istituzionali, che hanno richiesto anche l'istituzione di specifici tavoli tecnici.

In particolare, la legge ha previsto che venissero decisi, d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i criteri e le modalità per l'affidamento, anche mediante specifici accordi, di fasi della rilevazione censuaria a enti e organismi pubblici e privati, l'organizzazione degli uffici preposti allo svolgimento delle operazioni censuarie, anche in forma associata, e i criteri di determinazione e ripartizione dei contributi agli organi di Censimento.

D'intesa con il Ministero dell'Interno, invece, l'Istat, tramite il Pgc permanente della popolazione e delle abitazioni, le circolari e istruzioni tecniche, era chiamato a stabilire le modalità di restituzione ai Comuni delle informazioni raccolte nell'ambito del Censimento, necessarie ai fini della revisione delle anagrafi della popolazione residente di cui all'articolo 46 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223).

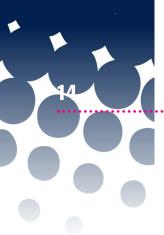
Sono state, inoltre, previste specifiche Intese con le Province autonome di Trento e di Bolzano per definire l'organizzazione del Censimento nei territori di competenza, legate alla questione del bilinguismo e del particolare assetto organizzativo che ne consegue.

Bisogna, poi, tenere conto delle interlocuzioni intercorse con Anusca ((Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe), Anci (Associazione Nazionale Comuni italiani), Usci (Unione Statistica Comuni Italiani), Cuspi (Coordinamento degli uffici di statistica delle Province italiane), Cisis (Centro Interregionale per I Sistemi Informatici Geografici e Statistici In Liquidazione) e con i Comuni, costituiti anche nel Comitato consultivo per la preparazione, a livello comunale, del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Passando ai contenuti del Poc. può sin da subito evidenziarsi che, in base alla legge (comma 228, articolo 1 della legge 205 citata), in esso sono stati indicati la data di riferimento dei dati, gli obiettivi, il campo di osservazione, le metodologie di indagine e le modalità di organizzazione ed esecuzione delle operazioni censuarie, i compiti e gli adempimenti cui sono tenuti gli organi intermedi di rilevazione (principalmente i Comuni), nonché le modalità di svolgimento delle procedure sanzionatorie per mancata o erronea risposta. Vengono anche descritti i criteri e le modalità per l'affidamento, anche mediante specifici accordi, di fasi della rilevazione censuaria a enti e organismi pubblici e privati, l'organizzazione degli uffici preposti allo svolgimento delle operazioni censuarie, anche in forma associata, e i criteri di determinazione e ripartizione dei contributi agli organi di Censimento, le modalità e i tempi di fornitura e utilizzo dei dati da archivi amministrativi e da altre fonti necessarie allo svolgimento delle operazioni censuarie; i soggetti tenuti a fornire i dati richiesti, le misure per la protezione dei dati personali e la tutela del segreto statistico di cui all'articolo 9 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, le modalità di diffusione dei dati anche in forma disaggregata e con freguenza inferiore alle tre unità: le modalità della comunicazione dei dati elementari, privi di identificativi, agli enti e organismi pubblici che hanno partecipato alla rilevazione, anche se non facenti parte del Sistan, necessari per trattamenti statistici strumentali al perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

Passando alla descrizione dei singoli paragrafi del Pgc, si vede come in esso siano inizialmente esposte le finalità del Censimento e le norme europee e italiane che lo disciplinano;





successivamente gli obiettivi generali del Censimento, oltre alla sua nuova strategia; si passa poi al campo di osservazione, specificando subito dopo quali sono le unità di rilevazione, il disegno delle indagini e la sequenza delle operazioni, descrivendo successivamente lo svolgimento delle rilevazioni Areale e da Lista. Si giunge, quindi, a descrivere l'organizzazione della rete territoriale, indicando le modalità di costituzione degli Uffici comunali di censimento, da sempre fulcro di questa rilevazione, e i relativi contributi, le modalità di selezione e i requisiti professionali previsti per i coordinatori, gli operatori di *back office* e i rilevatori. Vi è, inoltre, inserito un paragrafo sull'obbligo di risposta e le relative sanzioni in caso di violazione, sopramenzionati; si affronta poi all'argomento del trattamento dei dati. Chiudono il documento i temi della diffusione e comunicazione dei risultati del Censimento, del confronto Censimento-anagrafe e della revisione delle anagrafi comunali. A ciò si aggiungono vari altri Allegati tecnici, relativi alla stima dei contributi e dei rilevatori per Comune.

Il Pgc, modificato a seguito dei rilievi del Garante della *privacy*, propone anche diversi allegati relativi all'uso delle fonti amministrative, contenente la descrizione dell'utilizzo delle fonti amministrative a fini censuari, ovvero il popolamento e correzione del Registro base degli individui (Rbi), alle misure di sicurezza (dove sono state descritte le caratteristiche tecniche delle fasi di acquisizione dei dati e di monitoraggio della raccolta dei dati nell'ambito delle rilevazioni censuarie), ai questionari dell'indagine Areale e da Lista e, infine, alla valutazione d'impatto (Vip) aggiornata, effettuata in conformità all'articolo 35 del Regolamento europeo n. 2016/679. Per il dettaglio dei contenuti vedasi infra, paragrafo 1.5.

1.4 Protocolli di intesa, lettere informative e circolari: profili giuridici

Di seguito si descrivono i principali atti giuridici adottati, necessari a definire gli accordi e gli aspetti di dettaglio del Censimento permanente della popolazione.

Le Intese

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 cit. ha previsto, al comma 232 lettera a), che L'Istat, attraverso i Piani generali di censimento e proprie circolari, stabilisca "*i criteri e le modalità per l'affidamento, anche mediante specifici accordi, di fasi della rilevazione censuaria a enti e organismi pubblici e privati, l'organizzazione degli uffici preposti allo svolgimento delle operazioni censuarie, anche in forma associata, e i criteri di determinazione e ripartizione dei contributi agli organi di Censimento, d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il Ministero dell'Economia e delle Finanze".*

Il Comma 233 così ha previsto: "L'Istat, d'intesa con il Ministero dell'Interno, definisce, tramite il Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, le circolari e istruzioni tecniche, le modalità di restituzione ai Comuni delle informazioni raccolte nell'ambito del Censimento, necessarie ai fini della revisione delle anagrafi della popolazione residente di cui all'articolo 46 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, nonché le modalità tecniche e la periodicità di tale revisione". A tale scopo sono state avviate le necessarie interlocuzioni istituzionali volte a raggiungere le predette intese sulla Schema di Pgc. In seguito a una fase di scambi e confronto, l'Intesa con la Conferenza unificata è stata sancita e siglata il 21 marzo 2018, considerato acquisito il parere favorevole del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Quanto all'Intesa con il Ministero dell'Interno, questa è stata di fatto resa superflua e superata dalla modifica legislativa intervenuta con il d.lgs. n. 101/2018, che ha modificato il comma 236 dell'articolo 1 della legge 205 cit, prevedendo la restituzione dei dati ai Comuni in forma aggregata. Il Comma 232 ha stabilito, inoltre, che "l'Istat effettua le operazioni di ciascun Censimento attraverso i Piani generali di Censimento, circolari e istruzioni tecniche, nonché' mediante specifiche intese con le Province autonome di Trento e di Bolzano per i territori di competenza, e ne disciplina l'organizzazione".

Come per ogni edizione censuaria, dunque, sono state concluse tali Intese, volte a definire gli aspetti censuari peculiari relativi a queste Province autonome, ove vivono popolazioni appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione (articolo 6: La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche) e ove, in particolare nella Provincia autonoma di Bolzano, vige il bilinguismo italiano-tedesco, riconosciuto ufficialmente (Dpr n. 574/88).

Gli aspetti di particolare interesse di queste Intese hanno riguardato, in aggiunta all'attribuzione delle funzioni di Uffici regionali e provinciali di Censimento, la traduzione in lingua del materiale censuario, compreso quello relativo alla fase di diffusione dei risultati, oltre alle attività di supporto e monitoraggio nella compilazione. I compiti attribuiti ad Astat (Bolzano) e Ispat (Trento) si possono riassumere nelle attività di formazione per gli Uffici comunali di censimento (Ucc) e dei rilevatori e organizzazione delle relative missioni; nella traduzione dei questionari di famiglia (versione A e L) e delle guide alla compilazione dei questionari, nell'attivazione di un servizio di assistenza alle famiglie mediante *call centre* e numero verde telefonico dedicato al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni; nelle attività pubblicitarie e di pubbliche relazioni mediante annunci stampa, spot radiofonici e televisivi e impianti di affissione, banner, nonché la stampa e distribuzione di *depliant*, cartoncini informativi e locandine, nell'aggiornamento delle liste di campionamento, su richiesta dell'Istat.

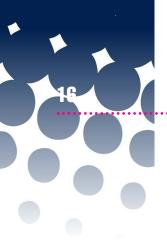
L'Intesa con Bolzano è stata firmata a ottobre 2018 (l'1 ottobre per Istat e il 3 per Astat), mentre l'Intesa con Trento il primo ottobre 2018 sia per Istat sia per Ispat. Con riferimento al Censimento sulla consistenza dei gruppi linguistici, il Pgc, aggiornamento 2021, ha stabilito che "le rilevazioni sulla consistenza e la dislocazione territoriale dei gruppi linguistici presenti nelle Province autonome di Trento e Bolzano vengono effettuate dalle Province autonome stesse. In occasione delle rilevazioni, l'Istat offrirà alle Province autonome supporto statistico-metodologico, sulla base di accordi tra le parti". Tali rilevazioni si sono svolte nel 2021. Anche con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, in ragione della speciale autonomia garantita alla stessa, è stata firmata un'Intesa tra Istat e Osservatorio economico e sociale (Oes), in data 29 ottobre 2018, finalizzata alla collaborazione nelle attività censuarie. All'Oes sono stati attribuiti i compiti tipici dell'Ufficio regionale di censimento (Urc), quali la supervisione sugli Uffici comunali di censimento (Ucc), la formazione e la selezione dei Responsabili Istat territoriali (Rit), nonché i compiti dell'Ufficio provinciale di censimento (Upc), quali il monitoraggio e la supervisione sull'operato degli Ucc. Sono state previste inoltre eventuali attività di pubblicità locale, da concordare con l'Istat.

La lettera informativa

Con la lettera informativa, a firma del Presidente dell'Istat e indirizzata ai rispondenti, si rende noto alla famiglia e agli individui del fatto che sono rientrati nel campione censuario per quell'annualità e si forniscono tutte le informazioni del caso.

Questa comunicazione risponde al fondamentale principio di trasparenza amministrativa e a quanto previsto dall'articolo 13 del *General Data Protection Regulation* - GDPR





(Reg. Ue 679/2016 cit.) sulle informazioni da fornire qualora i dati personali siano raccolti presso l'interessato, a tutela dei suoi diritti di interessato. Per questo l'Istat prevede l'invio dell'informativa per ogni indagine.

Nel caso specifico l'informativa censuaria ha quindi dato comunicazione ai destinatari che l'Istat, a partire dal mese di ottobre 2018, avrebbe condotto il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni a cadenza annuale anziché decennale; che esso sarebbe stato realizzato mediante l'utilizzo di rilevazioni statistiche campionarie presso le famiglie e di fonti amministrative, come previsto dalla normativa vigente indicata nella parte finale della lettera. In particolare, la rilevazione che coinvolgeva la famiglia sarebbe stata effettuata dal 10 ottobre al 23 novembre 2018. Ha informato, inoltre, che i dati richiesti avrebbero contribuito a conoscere le principali caratteristiche socio-demografiche della popolazione, ad aggiornare i registri anagrafici, a rilevare la consistenza numerica delle abitazioni e le caratteristiche di quelle occupate.

Si è dato conto del fatto che l'indagine censuaria fosse prevista dal Regolamento europeo n. 763/2008 e inserita nel Psn vigente (Programma statistico nazionale 2017-2019, schede IST-02492, IST-02493, IST-02494, IST-02545; Programma statistico nazionale 2017-2019 - Aggiornamento 2018-2019, schede IST-02493, IST-02494 e IST-02545) e che l'Istat fosse tenuto per legge a svolgere questa rilevazione. Si è informato inoltre che il destinatario e la sua famiglia erano obbligati a partecipare fornendo i dati richiesti (obbligo di risposta e sanzione indicati in fondo alla lettera ai sensi del Dpr di pubblicazione del Psn e relativi allegati). In merito si sottolinea che il Censimento della popolazione e delle abitazioni è una delle poche indagini demosociali che preveda l'obbligo di risposta e la sanzione (solitamente la sanzione è prevista per le indagini che riguardano le imprese). Questa scelta è motivata dal fatto che l'indagine è talmente rilevante per il Paese da aver richiesto l'utilizzo di tutti i mezzi di persuasione a disposizione.

Con la stessa si è provveduto ad assicurare che le informazioni raccolte sarebbero state trattate nel rispetto della normativa in materia di tutela del segreto statistico e di protezione dei dati personali, e che i risultati della rilevazione sarebbero stati diffusi in forma aggregata, rendendo pertanto impossibile risalire ai soggetti cui si riferiscono. Infine, sempre con la stessa, si è ringraziato per il contributo che il destinatario e la sua famiglia avrebbero fornito.

Le circolari

Le circolari sono atti interni rivolti dall'Istat agli organi censuari, *in primis* agli Ucc, per fornire istruzioni di dettaglio in merito a diversi aspetti della rilevazione censuaria. Questi aspetti sono regolamentati uniformemente per tutti gli Ucc, salvo il caso delle Circolari che hanno risposto a esigenze specifiche che riguardano solo alcuni Comuni, come a esempio quelli appartenenti alle zone terremotate.

In particolare, le indicazioni relative al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, nel 2018, hanno riguardato: le modalità di costituzione degli Ucc (costituzione e compiti degli Uffici comunali di censimento e modalità di selezione e requisiti professionali di coordinatori, operatori di *back office* e rilevatori); le fasi e il calendario della rilevazione Areale e da Lista e la struttura del contributo forfettario variabile; l'attivazione del Sistema di gestione delle indagini (Sgi), il *tablet* per le interviste: consegna, gestione e assistenza; l'assicurazione del personale della rete di rilevazione territoriale; l'organizzazione della rilevazione censuaria nei Comuni delle Regioni Lazio, Umbria Abruzzo, Marche, Campania colpiti dagli eventi sismici 2016 e 2017; la rilevazione delle Lista anagrafiche comunali (Lac); il prolungamento della fase di ricognizione e verifica degli indirizzi per la rilevazione Areale (A); la modalità alternativa

di raccolta dati per la Rilevazione Areale (A) ai sensi del provvedimento collegiale del Garante per la Protezione dei dati del 4 ottobre 2018.

La circolare relativa al trattamento dei dati personali e la nomina del Responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento (Ue) 2016/679, in particolare, ha individuato tutti i compiti e le responsabilità di questa nuova importante figura e tra essi ricordiamo quello di trattare i dati esclusivamente per la durata e la finalità dell'indagine, di non utilizzarli per finalità amministrative o comunque diverse da quelle per cui sono stati raccolti, di autorizzare il personale incaricato tramite atto scritto e con le adequate istruzioni, di tenere un registro delle attività del trattamento, adottare idonee misure organizzative e tecniche per garantire la sicurezza dei dati ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento (Ue) 2016/679; assicurare che siano fornite agli interessati tutte le informazioni relative al trattamento dei dati previste dall'articolo 13 del regolamento (Ue) 2016/679, dare istruzioni ai componenti dell'ufficio sulla custodia dei tablet e sulla riservatezza della loro postazione informatica.

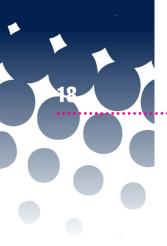
Continuando ad analizzare le circolari dell'edizione 2018, viene in rilievo quella che ha riguardato il prolungamento della fase di rilevazione "porta a porta" per la rilevazione Areale (A) e la rendicontazione delle spese sostenute per lo svolgimento delle operazioni censuarie.

Si conclude indicando la Circolare sull'accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, nella quale è stato chiarito quali fossero i soggetti tenuti al rispetto dell'obbligo di fornire i dati richiesti mediante i questionari di Censimento, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio di cui agli articoli 7 e 11 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322: per le famiglie, in primo luogo, la persona di riferimento. Questa persona, di norma, corrisponde all'intestatario del foglio di famiglia; qualora non sia possibile individuare l'intestatario del foglio di famiglia, il procedimento sanzionatorio è rivolto agli altri soggetti componenti la famiglia.

L'accertamento formale dell'illecito amministrativo è di competenza dell'Istat, in quanto ente del Sistan titolare delle medesime indagini e viene svolto sulla base delle risultanze di Sgi e della documentazione inviata dai Responsabili degli Ucc in relazione ai singoli casi di violazione secondo le modalità indicate nella presente circolare. L'accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici necessita di un'apposita istruttoria circa la sussistenza degli elementi soggettivi e oggettivi dell'illecito, rispettivamente costituiti dalla individuazione del soggetto trasgressore e dall'effettivo verificarsi dell'omessa, scientemente errata o incompleta fornitura dei dati richiesti (articolo 7 del d.las. n. 322/1989).

Responsabile dell'attività istruttoria finalizzata all'accertamento della violazione dell'obbligo di risposta è il Responsabile dell'Ucc nel cui territorio è abitualmente dimorante il soggetto che viola l'obbligo. Si sottolinea che, affinché l'obbligo di risposta possa considerarsi adempiuto, la fornitura dei dati richiesti, oltre che completa e veritiera, deve essere anche tempestiva. Ciò significa che l'obbligo può dirsi adempiuto solo se i questionari siano stati compilati correttamente e trasmessi entro i termini previsti. L'Istat, sulla base delle risultanze di Sgi e della documentazione inviata dal Responsabile Ucc, svolge tutte le attività necessarie a valutare la sussistenza degli elementi soggettivi e oggettivi dell'illecito e provvede, quindi, alla redazione del verbale di accertamento della violazione. Entro i novanta giorni successivi alla sottoscrizione del verbale, provvede a notificare la contestazione della violazione al trasgressore secondo il procedimento di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.





Negli anni successivi al 2018 sono state emanate le circolari necessarie a definire gli aspetti specifici per quelle annualità (la costituzione degli Ucc, i contributi, il trattamento dei dati). Nel 2020, a causa della pandemia con la conseguente decisione di sospendere la raccolta dati sul campo, è stato necessario, come si specificherà nel prossimo paragrafo, apportare alcune modifiche al Pgc.

Periodo pandemico (2020 e 2021)

Come si può ben immaginare anche lo svolgimento del Censimento permanente della popolazione ha risentito della sconvolgente pandemia che ha investito il mondo a partire dal marzo 2020. Tutta l'organizzazione che era stata progettata, a livello di indagine campionaria presso i Comuni scelti a rotazione quadriennale, e alla rete territoriale prevista per lo svolgimento delle interviste, incluse le operazioni di selezione per individuare i rilevatori, non poteva più reggere l'urto dei rischi sanitari gravi e del tutto inaspettati. Si darà conto di cosa è stato deciso e quali cambiamenti sono stati apportati per poter comunque realizzare questa fondamentale rilevazione, tenendo conto che anche per altre rilevazioni nel medesimo periodo pandemico sono stati previsti dei cambiamenti organizzativi, soprattutto per quanto concerne la modalità di raccolta dei dati.

Il 23 ottobre 2020 Istat ha organizzato un incontro virtuale con l'obiettivo di condividere la nuova strategia censuaria e le principali innovazioni introdotte con gli uffici di statistica dei *partner* territoriali dell'Istat per lo svolgimento del Censimento permanente della popolazione. Invitati all'incontro gli uffici di statistica dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane, delle Regioni e delle prefetture.

Come già anticipato, è stato necessario definire uno Schema di aggiornamento denominato "Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni - aggiornamento anno 2020", approvato nella seduta del 5 novembre 2020. Tale nuovo Pgc 2020 ha così previsto: "Per l'anno 2020 l'emergenza sanitaria ed epidemiologica da COVID-19 e le misure adottate dal Governo per il contenimento della diffusione del contagio hanno prodotto importanti effetti anche sull'organizzazione delle operazioni censuarie, con particolare riferimento alle attività di raccolta dati. In particolare, l'ottemperanza alle disposizioni normative connesse all'emergenza ha determinato impedimenti alla realizzazione delle attività preparatorie, che richiedono anche il coinvolgimento diretto dei Comuni, delle due indagini campionarie (Areale e da Lista) che avrebbero dovuto svolgersi nel quarto trimestre dell'anno. Per superare tali criticità per l'anno 2020 non si realizzeranno le indagini campionarie previste determinando, in via prioritaria, una modifica dell'organizzazione della rete territoriale e delle attività espressamente attribuite ai Comuni facenti parte del campione secondo quanto riportato nell'Aggiornamento del Piano Generale di Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni - Anno 2020". Questo Pgc conteneva anche allegati relativi all'uso delle fonti amministrative, alle misure di sicurezza e alle variabili.

Dall'Aggiornamento 2020 al Pgc di ottobre 2020 leggiamo ancora che "le operazioni censuarie per l'anno 2020 saranno effettuate mediante l'acquisizione di dati da fonti amministrative, lo svolgimento delle rilevazioni campionarie previste nell'anno 2020 è rinviato all'anno 2021". Quindi, nel 2020, i dati di conteggio della popolazione (sesso, età e cittadinanza) e le variabili di stato civile e istruzione sono stati prodotti attraverso un investimento metodologico per lo sfruttamento di dati amministrativi; sono state, inoltre, realizzate attività di carattere metodologico e organizzativo finalizzate a migliorare la qualità delle informazioni raccolte nella successiva tornata censuaria, nell'anno 2021, anche al fine di favorire il progressivo allineamento tra le basi dati dell'Istat e quelle gestite dai Comuni.

Nel 2021, dunque, nonostante l'emergenza sanitaria non fosse completamente rientrata, è stato necessario recuperare quanto non era stato possibile realizzare nel corso del 2020. Oltre a questo, il 2021 è stato l'anno in cui ricadeva la decennalità del Censimento della popolazione, considerata come "anno *target*" e di obbligo censuario per le istituzioni europee, in base a quanto previsto dal Regolamento (Ce) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni e dai relativi Regolamenti di attuazione. In particolare l'articolo 5, sulla trasmissione dei dati, prevede che ogni Stato membro determina una data di riferimento. La data di riferimento cade in un anno determinato sulla base del presente regolamento (anno di riferimento). Il primo anno di riferimento è il 2011. Gli anni di riferimento cadono all'inizio di ogni decennio.

Dal Pgc 2021 emerge che "per l'anno 2021 le operazioni censuarie, dopo l'interruzione operata nell'anno 2020 a causa dell'emergenza sanitaria ed epidemiologica da CO-VID-19, saranno effettuate come previste dal piano di Censimento originario, effettuando le due indagini campionarie (Areale e da Lista) che devono svolgersi nel quarto trimestre dell'anno". Dal Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni - Aggiornamento anno 2021 si evince che tale "aggiornamento prevede la ripresa delle rilevazioni sul campo, interrotte nel corso del 2020 per l'emergenza sanitaria. Nel 2021 saranno effettuate le due indagini campionarie (Areale e da Lista) nel quarto trimestre dell'anno, analogamente a quanto fatto per le edizioni 2018 e 2019. L'edizione 2021 del Censimento permanente della popolazione delle abitazioni è da considerarsi come benchmark rispetto al periodo quadriennale 2018-2021, sia perché costituisce l'ultimo anno di rilevazione del periodo di programmazione sia perché è oggetto di regolamento statistico comunitario. Inoltre la mancata realizzazione delle rilevazioni nel 2020 richiede di completare nel 2021 la rotazione del campione dei Comuni Nar al fine di mantenere piena coerenza con l'impianto progettuale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni".

È, inoltre, da segnalare l'introduzione di un'importante innovazione metodologica, sempre legata alle necessità generate dalla pandemia, ma anche allo sviluppo di nuove tecnologie: la sperimentazione, realizzata nel 2021 e prevista dall'aggiornamento 2020 del Pgc, introduce la possibilità di realizzare l'intervista CAPI (*Computer-Assisted Personal Interviewing*), ovvero l'intervista svolta di persona, prevista per l'indagine areale, anche in modalità virtuale, dopo una prima fase di contatto e raccolta di informazioni preliminari, realizzata necessariamente in presenza presso il domicilio. Per modalità virtuale si intende la realizzazione dell'intervista tramite video-chiamata, dove l'intervistatore è tenuto a seguire un protocollo di conduzione dell'intervista basato su criteri e modalità di somministrazione desunti dalla letteratura scientifica internazionale e finalizzati ad assicurare una qualità dei dati raccolti comparabile con quella ottenibile con una intervista CAPI tradizionale. Chiaramente lo svolgimento "a distanza" di tale intervista ha potuto abbattere i rischi di contagio durante la pandemia da *COVID-19*, e ha rappresentato un test per una nuova modalità di intervista.

Sotto il profilo economico, in considerazione del fatto che la realizzazione dell'intervista in modalità CAPI virtuale presenta, nel complesso, costi organizzativi e tempi di realizzazione simili alla realizzazione della CAPI in presenza, per l'edizione 2021 è stato previsto lo stesso contributo unitario a copertura delle spese di realizzazione.

Inoltre si specifica che i Comuni che hanno fatto parte del campione del 2021 sono i Comuni auto-rappresentativi (Ar), ossia quelli presenti in tutte le tornate censuarie, i Comuni





non auto-rappresentativi (Nar) del 2020 e i Comuni Nar del 2021, per un totale pari a 4.531 Comuni. Per garantire maggiore solidità alle stime di conteggio e alla produzione delle variabili socio-economiche da diffondere previste per il 2021, il campione di famiglie è stato ulteriormente ampliato, prevedendo circa 775 mila famiglie per il campione dell'indagine Areale e circa 1.700 mila famiglie per il campione dell'indagine da Lista. Per l'edizione del 2021, inoltre, non è stato richiesto ai Comuni di effettuare la terza fase dell'indagine Areale.

Come già anticipato nel paragrafo precedente, si è stabilito che le rilevazioni sulla consistenza e la dislocazione territoriale dei gruppi linguistici presenti nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che storicamente venivano condotte in occasione del Censimento della popolazione dai rilevatori censuari, fossero effettuate dalle Province autonome stesse. In occasione delle rilevazioni, l'Istat ha offerto alle Province autonome supporto statisticometodologico, sulla base di accordi siglati con le Intese del 2018.

Con riferimento alle persone che vivono in convivenze e popolazioni speciali: l'edizione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni dell'anno 2021 ha previsto, in aggiunta alle variabili rilevate annualmente, la raccolta dei dati relativi alle convivenze anagrafiche di cui all'articolo 5 del Regolamento anagrafico (Dpr 223/1989) e alle popolazioni speciali (i senza tetto, i senza fissa dimora e coloro che vivono nei campi attrezzati, tollerati o spontanei, definiti come "altro tipo di alloggio" rispetto alla condizione abitativa). Sono state, pertanto, acquisite ulteriori informazioni, da parte dei Comuni, che hanno potuto contribuire alla costruzione delle stime finali relative a questi aggregati particolari.

1.5 Privacy

1.5.1 Il trattamento dei dati personali nel Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni

I Piani generali di censimento che si sono susseguiti nel corso degli anni 2018-2021 hanno definito, tra l'altro, anche le misure per la protezione dei dati personali e la tutela del segreto statistico, di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 322/1989, nonché le modalità di diffusione e comunicazione dei dati.

L'anno 2018 ha segnato un momento fondamentale nella materia del trattamento dei dati personali in quanto ha visto l'entrata in vigore del Regolamento (Ue) 2016/679 (Regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR), nonché il successivo adattamento della normativa italiana alle disposizioni del predetto Regolamento europeo (d.lgs. n. 196/2003, cd "Codice *privacy*", d.lgs. n. 101/2018).

La nuova normativa in materia di trattamento dei dati personali ha previsto un articolato sistema di tutele per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati nonché l'applicazione dei principi di correttezza, trasparenza, liceità, minimizzazione del trattamento (ossia pertinenza, adeguatezza e limitazione dei dati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento), limitazione delle finalità (compreso l'obbligo di assicurare che eventuali trattamenti successivi non siano incompatibili con le finalità della raccolta dei dati), esattezza e aggiornamento dei dati (inclusa la tempestiva cancellazione dei dati che risultino inesatti rispetto alla finalità del trattamento), integrità e riservatezza (intesa come sicurezza adeguata ai dati personali oggetto del trattamento) e, per finire, limitazione della conservazione dei dati per un tempo non superiore a quello necessario rispetto agli scopi per i quali è stato effettuato il trattamento.

Tale revisione della normativa di riferimento è intervenuta nel momento in cui i lavori di preparazione/organizzazione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni (di seguito Censimento permanente) risultavano in fase avanzata. L'Istat ha, pertanto, dovuto seguire la completa definizione del quadro normativo in materia, orientando tutti i propri sforzi verso la ricerca di misure e soluzioni atte a garantire la conformità delle operazioni censuarie alla citata nuova normativa. Ebbene, l'aderenza del Censimento permanente alle nuove regole e principi in materia di protezione dei dati personali, lungi dal soddisfare un aspetto meramente formale, ha comportato delle implicazioni di estremo rilievo per l'Istat, che si analizzano di seguito.

1.5.2 Criticità in tema di trattamento dei dati personali

Nel corso degli anni di riferimento (2018-2021) il Garante per la protezione dei dati personali ha seguito il Censimento permanente predisposto dall'Istat e con una serie di provvedimenti² ha sollevato varie criticità connesse alla conformità del medesimo Censimento alla rinnovata normativa in materia di trattamento dei dati personali. In particolare, gli ambiti maggiormente critici hanno riguardato: la specificazione delle basi dati e l'esatta individuazione delle tipologie di dati oggetto di trattamento; le misure per garantire l'esattezza, la minimizzazione dei dati e la pseudonimizzazione; i tempi di conservazione dei dati da individuare nel rispetto del principio della proporzionalità; l'integrazione delle misure di sicurezza, da assicurare anche presso i responsabili del trattamento; la corretta identificazione dei rischi connessi al trattamento; il ruolo degli uffici provinciali e comunali di Censimento e le cautele individuate per il trattamento dei dati.

1.5.3 Modalità di realizzazione del Censimento permanente e privacy

Si ritiene utile ripercorrere, quindi, brevemente il lungo percorso intrapreso dall'Istat in relazione ai trattamenti dei dati personali necessari allo svolgimento delle operazioni censuarie. Com'è noto, il Censimento permanente superando la logica della rilevazione decennale, è stato concepito con cadenza annuale e, pertanto, a differenza delle passate tornate censuarie, esso non coinvolge più tutte le famiglie nello stesso momento, ma solo un campione di esse.

Il nuovo Censimento è, comunque, in grado di restituire informazioni rappresentative dell'intera popolazione, grazie all'integrazione dei dati raccolti, tramite le rilevazioni campionarie, con quelli provenienti dalle diverse fonti amministrative indicate nella legge di bilancio³, istitutiva dei censimenti permanenti.

D'altro canto, l'Istat, utilizzando molteplici fonti amministrative per gli scopi censuari, se da una parte, è riuscita a ridurre il cd "fastidio statistico", tipico delle rilevazioni censuarie, e i costi connessi a tali operazioni, dall'altra, tuttavia, ha aumentato i rischi connessi a tali trattamenti per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati. È proprio su questo punto che è intervenuto ripetutamente il Garante della *privacy* eccependo come questa nuova modalità operativa, non solo preveda l'interconnessione di numerosi archivi amministrativi, determinando un trattamento su larga scala riferito all'intera popolazione, per verificare la probabilità di ciascun individuo



² Parere del Garante per la protezione dei dati personali del 9 maggio 2018, n. 271; Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 4 ottobre 2018, n.459; Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 gennaio 2020, n.10; Parere del Garante per la protezione dei dati personali del 13 febbraio 2020, n. 29.

³ Legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".



(e della sua famiglia) "di presenza/assenza in un dato ambito territoriale", e per la successiva revisione delle anagrafi, ma preveda, altresì, tempi di conservazione dei dati molto estesi.

Nello specifico, nel 2018, il Garante della *privacy*⁴ evidenziò che dagli elementi rinvenibili nei prospetti identificativi dei lavori statistici finalizzati alla realizzazione del Censimento permanente (i quali prevedevano l'integrazione degli archivi e le indagini campionarie) si evinceva che tali prospetti, pur elencando puntualmente gli archivi amministrativi utilizzati, non consentivano di comprendere la finalità e le modalità di trattamento, né il processo decisionale automatizzato (profilazione) e la logica utilizzati per l'individuazione del campione di interessati. In sostanza, in considerazione dei gravi rischi per i diritti e le libertà degli interessati connessi ai trattamenti dei dati personali, l'Autorità, in un primo momento, ha ritenuto le modalità di realizzazione del Censimento permanente non conformi alle disposizioni del Codice *privacy* (d.lgs. n. 196/2003) e del Regolamento (Ue) 2016/679

1.5.4 Il superamento delle criticità. Le tutele per i trattamenti dei dati personali

Bisogna attendere il 2020⁵ affinché il Garante per la protezione dei dati personali, deliberi il superamento delle criticità rilevate nel corso degli anni, in relazione ai trattamenti dei dati personali effettuati dall'Istat nell'ambito del Censimento permanente. Giova ricordare che la decisione del Garante del 2020 è stata adottata al termine di una lunga istruttoria che, in un primo momento (con il provvedimento del 9 maggio 2018), aveva portato l'Autorità a esprimere un parere non favorevole sul Censimento permanente previsto nel Psn e in un secondo momento (con il provvedimento del 4 ottobre 2018), ad autorizzare l'avvio delle sole operazioni censuarie di raccolta dei dati sul campo, ma non il loro successivo trattamento.

Dunque, con il provvedimento del 23 gennaio 2020, il Garante, analizzato il nuovo Pgc presentato dall'Istat⁶, autorizza finalmente l'Istat allo svolgimento dei trattamenti dei dati necessari alla realizzazione del Censimento permanente, prescrivendo, al contempo, ulteriori misure per rafforzare la tutela dell'ingente mole di informazioni raccolte. Il Garante giunge, pertanto, ad affermare "sì al Censimento permanente ma, con alcune cautele".

Si descrive di seguito, quindi, quanto prodotto dall'Istat per giungere all'agognato risultato, ossia, l'elaborazione e il trattamento dei dati censuari in conformità al vigente quadro normativo.

1.5.5 Individuazione nel Pgc delle basi dati e delle tipologie di dati oggetto di trattamento e delle relative garanzie

l'Istat, nella documentazione inviata all'Ufficio del Garante, ha individuato analiticamente tutte le basi dati che concorrono, insieme con le rilevazioni sul campo, alla realizzazione del Censimento permanente. Pertanto, in omaggio al principio di trasparenza, l'Istat ha indicato puntualmente le basi dati utilizzate per lo scopo censuario (cfr. punto 2.5. del Pgc)⁷.

⁴ Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 9 maggio 2018.

⁵ Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 gennaio 2020.

⁶ Nota Istat del 29 novembre 2019, Protocollo n. 3081653: trasmissione della versione aggiornata di Schema di Pgc e relativa valutazione di impatto.

⁷ Schema di Pgc del 29 novembre 2019.

Il rispetto del principio di trasparenza e di minimizzazione dei dati è rafforzato anche dalla indicazione, sempre nell'ambito del predetto Pgc e della ulteriore documentazione trasmessa al Garante, delle specifiche variabili utilizzate per gli scopi censuari (cfr. punto 2.3. Pgc) e delle categorie di interessati cui esse si riferiscono.

Sul punto l'Istat, nell'assicurare che le operazioni censuarie non prevedono (salvi specifici approfondimenti circa le ipotesi di cambio di sesso e di codice fiscale) la raccolta e il successivo trattamento di particolari categorie di dati o di dati relativi a condanne penali o reati (articoli 9 e 10 del Regolamento europeo 2016/679), ha precisato che vi sono alcune variabili "core topics" (ad esempio informazioni relative alla struttura delle famiglie, alle caratteristiche anagrafiche, ecc.) e "non core" (ad esempio luogo di nascita della madre e del padre).

L'indicazione delle tipologie di dati trattati e le esigenze statistiche per le quali questi si ritengono necessari, ha dimostrato, che l'Istituto raccoglie solo dati pertinenti allo scopo statistico perseguito, in aderenza con la normativa di riferimento (articolo 5, paragrafo 1, lettera c del Regolamento).

1.5.6 Principio di minimizzazione e principio di esattezza dei dati

Si premette, innanzitutto, che l'Istat ha definito un impianto metodologico che, assume il principio di minimizzazione come cardine prevedendo l'utilizzo di fonti di dati già disponibili (registri statistici ed elaborazioni di fonti amministrative) e il ricorso alla raccolta direttamente sul campo attraverso indagini statistiche campionarie delle informazioni non desumibili dai registri.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione del principio di minimizzazione dei dati (articolo 5, paragrafo 1, lettera c del Regolamento) con riferimento ai trattamenti connessi a operazioni censuarie e ai successivi trattamenti svolti per ulteriori finalità statistiche, l'Istat ha ritenuto di poter considerare come una compiuta forma di pseudonimizzazione dei dati quella che conduce alla attribuzione del cosidetto "Codice Sim", evidenziando che "la pseudonimizzazione dei dati individuali operata nell'ambito del sistema Sim, consiste nel mascherare i dati personali di una persona fisica al fine di non renderli direttamente attribuibili alla stessa senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive. Il codice Sim è il codice univoco che identifica l'individuo nell'ambito delle banche dati Istat provenienti da fonti amministrative e destinate alla raccolta e al trattamento delle informazioni di statistica sugli individui. Le informazioni aggiuntive sono materialmente conservate in zone differenti per impedirne un facile ricongiungimento".

È da rilevare, inoltre, che il descritto sistema di integrazione logico fisica dei dati messo a punto dall'Istat (Sim) ha come obiettivo anche l'identificazione univoca degli individui, in quanto il processo di identificazione è a garanzia dell'esattezza dei dati riferiti al singolo individuo ed è un prerequisito della qualità dei registri statistici.

1.5.7 Principio di limitazione della conservazione: tempi e modalità di conservazione dei dati

Con riferimento alla conservazione dei dati, l'Istat ha precisato che: "in ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 6 del Regolamento (Ue) n. 2017/881 i dati e i metadati richiesti per la realizzazione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni per l'anno di riferimento 2021 sono conservati fino al 1° gennaio 2035 (...). Successivamente i dati raccolti mediante indagini e quelli presenti nei registri a supporto del Censimento





saranno conservati per permettere la riproducibilità delle elaborazioni statistiche, necessaria a garantire la verifica della qualità del dato statistico, e la realizzazione di basi dati longitudinali (...), per la cui realizzazione è necessaria la conservazione dei dati identificati dal codice Sim per il periodo di circa 120 anni. (...). I dati non sono cancellati al termine del trattamento ma sono conservati in forma personale corredati dal codice Sim, privi di identificativi diretti, oltre il periodo necessario per il raggiungimento degli scopi censuari per circa 120 anni. per consentirne la storicizzazione e l'aggiornamento".

Sul punto, il Garante ha dato atto all'Istat che l'attribuzione di un codice univoco alle singole unità statistiche, nella fase di raccolta e prima elaborazione dei dati per le operazioni censuarie, costituisce sicuramente una misura adeguata a rafforzare la confidenzialità dei dati trattati e a ricondurre a un unico interessato i dati raccolti attraverso diverse fonti amministrative, a garanzia dell'accuratezza del dato.

Tuttavia, l'Autorità ha rilevato l'inidoneità di tale unica misura a garantire un'efficace attuazione degli altri principi applicabili al trattamento dei dati personali, evidenziando specifiche criticità in relazione all'attuazione del principio di minimizzazione dei dati trattati e di limitazione della conservazione in quanto "il codice Sim è un codice univoco che identifica l'individuo nell'ambito delle banche dati Istat provenienti da fonti amministrative e destinate alla raccolta e al trattamento delle informazioni statistiche sugli individui". In sostanza, il mantenimento di un codice univoco nel tempo impedisce di differenziare i tempi di conservazione dei dati in relazione alle diverse finalità statistiche perseguite. Di conseguenza, il Garante ha prescritto all'Istat di mettere in atto idonee misure di pseudonimizzazione che prevedano, a esempio, un meccanismo di disaccoppiamento gerarchico dei codici con l'assegnazione di diversi codici pseudonimi, ciascuno con una validità limitata alla specifica finalità perseguita.

A seguito di tale prescrizione, l'Istat ha comunicato all'Autorità, attraverso idonea e copiosa documentazione⁹, le tecniche di pseudonimizzazione adottate dalle strutture dell'Istat coinvolte nelle operazioni censuarie, per garantire l'effettività dei citati principi di minimizzazione dei dati e di limitazione della conservazione.

1.5.8 Principio di trasparenza e correttezza

Sul punto l'Istat ha chiarito che, in conformità gli articoli 13-14 del Regolamento europeo n. 2016/679, le informazioni relative al Censimento permanente, sono fornite agli interessati tramite lettere con modalità differenziate in relazione alla fonte utilizzata (archivi amministrativi e indagini sul campo). Nell'ottica della trasparenza e dell'accessibilità, le predette lettere sono state redatte in quindici diverse lingue; inoltre, attraverso il sito istituzionale, l'Istat ha fornito tutte le informazioni rilevanti ai fini della comprensione delle operazioni censuarie da parte degli interessati. Nei mesi precedenti alle indagini sul campo, tutte le famiglie dimoranti in Italia, anche quelle che non partecipavano alle indagini sul campo, sono state preliminarmente informate delle nuove modalità di svolgimento del Censimento permanente attraverso campagne pubblicitarie, con particolare riguardo al trattamento dei dati personali effettuato dall'Istat per la sua realizzazione.

⁸ Punto 13 della valutazione di impatto sulla protezione dei dati (Vip) presentata il 29 novembre 2019.

⁹ Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (Vip) 2019 e 2020.



1.5.9 Misure tecniche e organizzative per la sicurezza dei dati. Identificazione dei rischi connessi al trattamento

Come segnalato in più occasione dal Garante, la principale fonte di rischio per le libertà e i diritti degli interessati connessa alla realizzazione del Censimento della popolazione, risiede nel trattamento di dati personali su larga scala, relativi a tutti i soggetti della popolazione di riferimento, inclusi i minori, effettuato anche tramite la combinazione di insiemi di dati che, nel caso delle fonti amministrativi, sono stati raccolti in origine da titolari diversi dall'Istat per finalità non statistiche.

In merito a ciò, le misure organizzative e tecniche per mitigare i rischi così individuati, sono state ideate e realizzate dall'Istat in conformità alle scelte di politica di sicurezza dei dati effettuate dal medesimo Istituto nel Documento annuale per la sicurezza (Das)¹⁰, e puntualmente descritte, in relazione alle diverse tipologie di minaccia e di fonte del rischio, nella copiosa documentazione presentata al Garante per la protezione dei dati personali¹¹.

1.5.10 Ruolo degli uffici provinciali e comunali di Censimento e cautele individuate per il trattamento dei dati

Il Pgc ha descritto in maniera estremamente dettagliata e approfondita la pianificazione sul territorio nazionale (articolato in quattro livelli: nazionale, regionale, provinciale e comunale) per la realizzazione del Censimento, evidenziando, altresì, le misure organizzative implementate per i connessi aspetti di protezione dei dati personali, attraverso la definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti coinvolti. Nel Pgc l'Istat, dopo avere descritto la struttura organizzativa costituita a livello territoriale, ha evidenziato che "le Province e i Comuni, rispettivamente nella persona del Responsabile dell'ufficio provinciale di censimento e del Responsabile dell'ufficio comunale di censimento" sono "responsabili del trattamento dei dati personali ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento".

L'atto giuridico con il quale sono stati disciplinati i trattamenti e i compiti, in parte già anticipati nel Pgc, svolti dai Responsabili, è stato individuato in una specifica circolare dell'Istituto (articolo 28, paragrafo 3 del Regolamento). Pertanto, l'Istat, negli anni di riferimento, con apposite circolari, ha definito compiti e trattamenti assegnati ai Responsabili, impartendo anche le istruzioni per il trattamento dei dati effettuato dai soggetti sotto la sua autorità (articoli 28 e 29 del Regolamento), i cd "incaricati al trattamento dei dati personali". In merito, si evidenzia come sia stata importante, nell'ottica della completa aderenza al nuovo quadro normativo in materia di *privacy*, la figura dei sopra citati "incaricati al trattamento dei dati personali".

Sostanzialmente, il Responsabile del trattamento autorizzava al trattamento dei dati personali, con atto scritto, tutte le persone coinvolte nelle attività censuarie che comportavano il trattamento dei dati personali (si trattava dei rilevatori, coordinatori comunali, operatori di back office, personale di staff, altro personale dell'Ucc o dei centri comunali di rilevazione), impartendo loro le istruzioni necessarie, in conformità a quanto stabilito dalla normativa vigente e secondo le istruzioni tecniche dell'Istat, e vigilando sul rispetto delle stesse.

Il Responsabile del trattamento assicurava, inoltre, che tali incaricati al trattamento dei dati personali sottoscrivessero appositi impegni di riservatezza, ove non soggetti a idonei obbligo di riservatezza, anche per il periodo successivo all'effettuazione del Censimento



¹⁰ Delibera n. 20 Pres 16 ottobre 2017.

¹¹ Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (Vip) 2019 e 2020.



permanente della popolazione e delle abitazioni, al fine di garantire l'effettiva applicazione dei principi in materia di *privacy* e segreto statistico.

Da ultimo, con specifico riferimento al divieto di utilizzare i dati personali raccolti per finalità censuarie per scopi differenti, in particolare per scopi amministrativi che potessero determinare ricadute nella sfera giuridica di un singolo interessato, l'Istituto, oltre a ribadire espressamente il divieto della cosiddetta "ricaduta amministrativa" (vedi Considerando 162 del Regolamento e art. 105 del Codice) ha fornito nelle circolari integrative del Pgc e nelle istruzioni indirizzate agli organi di Censimento e agli altri soggetti coinvolti nella rilevazione e in sede di formazione, ulteriori indicazioni operative ai Responsabili del trattamento¹².

In particolare, con riferimento al rischio di ricaduta amministrativa nel caso di eventuale trattamento dei dati censuari da parte dei Comuni per fini diversi da quelli statistici, il divieto per gli Ucc di utilizzare i dati personali, cui abbia avuto accesso per lo svolgimento delle attività censuarie e che abbia trattato per conto dell'Istat per finalità amministrative o comunque diverse da quelle del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, è stato stabilito sia nel Pgc sia nella delibera di nomina del Responsabile del trattamento.

1.6 Diffusione e comunicazione dei dati del Censimento permanente

1.6.1 Diffusione

Con riferimento alla diffusione dei dati censuari, i Piani Generali di censimento che si sono susseguiti nel corso degli anni 2018-2021, hanno stabilito, come avvenuto nei precedenti Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni che, ove necessario per soddisfare particolari esigenze conoscitive anche di carattere internazionale ed europeo, l'Istat potesse diffondere i risultanti del Censimento, anche con frequenza inferiore alle tre unità, così come previsto all'articolo 1, comma 232, lettera c), della legge 205 del 27 dicembre 2017, e nei limiti di quanto indicato nel Psn (ai sensi dell'articolo 13, comma 3-bis, del d.lgs. n. 322/1989), sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Com'è noto, infatti, l'articolo 4, comma 2, delle Regole deontologiche¹³, nonché il citato articolo 13, comma 3-bis, del d.lgs. n. 322/1989, consentono che, in deroga alla disciplina in materia di protezione dei dati personali e ai limiti posti dal segreto statistico, i risultati di lavori statistici possano, per le richiamate esigenze, essere diffusi in forma disaggregata. Al riguardo, si rileva che il Garante per la protezione dei dati personali, nel corso delle molteplici interlocuzioni con l'Istat, ha rappresentato al medesimo Istituto varie criticità in relazione alle garanzie per la diffusione dei dati e alle relative tecniche di anonimizzazione.

A seguito di tali censure, l'Istat con apposita documentazione inviata al Garante, ha evidenziato che il rischio di reidentificazione dell'interessato, nella fase di diffusione dell'informazione statistica prodotta con il Censimento, era stato mitigato dal rilascio dei dati in forma aggregata, secondo modalità che non hanno consentito di collegare le informazioni diffuse a un soggetto specifico, così come prescritto dall'articolo 9 del d.lgs. n. 322/1989. L'Istat ha, pertanto, ribadito all'Autorità che i risultati del Censimento, prima del loro rilascio, sono stati

¹² Sul punto si rimanda al paragrafo 1.4 "Protocolli di intesa, circolari e lettere informative: profili giuridici".

¹³ Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistan - Allegato A.4 al Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003).

sottoposti a specifici controlli finalizzati a valutare il rischio di identificazione dell'interessato (articolo 3 delle Regole deontologiche).

Da ultimo, la diffusione dei dati con frequenza inferiore alle tre unità, così come autorizzata dalla legge n. 205/2017 (articolo 1, comma 232), è stata prevista esclusivamente in presenza di specifiche esigenze conoscitive e per le sole variabili individuate nel Psn, sul quale il Garante per la protezione dei dati personali ha formulato il proprio parere.

1.6.2 Comunicazione

Per quanto riguarda la comunicazione dei dati censuari, i Piani generali di censimento adottati nel corso degli anni 2018-2021, hanno previsto sostanzialmente tre forme di comunicazione ai seguenti soggetti: agli enti e organismi coinvolti nelle operazioni censuarie; alla Commissione europea (Eurostat); e, infine, ai soggetti del Sistan, esclusivamente per fini statistici, nonché una comunicazione per finalità di ricerca scientifica alle condizioni e secondo le modalità previste dall'articolo 5-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Si procede, pertanto, a illustrare brevemente tali modalità di comunicazione dei risultati censuari, così come descritte nei Pgc degli anni 2018-2021. Innanzitutto, è stato previsto che, ai sensi dell'articolo 1, comma 232, lettera c) della Legge 205 del 27 dicembre 2017, la comunicazione dei dati elementari, privi di identificativi, potesse essere rivolta agli enti e organismi coinvolti nelle rilevazioni censuarie, anche se non facenti parte del Sistan, per i trattamenti statistici strumentali al perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

In secondo luogo, è stato disposto che i dati raccolti per la realizzazione del Censimento Permanente potessero essere comunicati alla Commissione europea (Eurostat), secondo quanto previsto dai Regolamenti europei citati nei Pgc¹⁴.

Infine, i medesimi dati potevano essere comunicati ai soggetti del Sistan, esclusivamente per fini statistici, nel rispetto della disciplina dettata dall'articolo 6, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 322/1989, nonché essere comunicati per finalità di ricerca scientifica alle condizioni e secondo le modalità previste dall'articolo 5-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, inserito del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

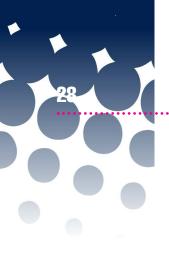
Successivamente, anche seguito di specifiche criticità sollevate dal Garante per la protezione dei dati personali, l'Istat ha provveduto a fornire ulteriori specificazioni in ordine alle modalità e ai tempi di diffusione e comunicazione dei dati censuari ai Comuni. In particolare, l'Autorità, dopo aver eccepito¹⁵ che, l'articolo 1, comma 233 della legge di bilancio, ha stabilito che l'Istat dovesse definire nel Pgc le modalità di restituzione, in forma aggregata, ai Comuni delle informazioni raccolte nell'ambito del Censimento, ha rilevato la mancanza di tale indicazione nel Pgc trasmesso dall'Istituto.

Ebbene, l'Istat ha provveduto a integrare tale indicazione mancante nel Pgc, con istruzioni successive (circolari, informative, ecc.). In particolare, con la Circolare n. 1 del 4 dicembre 2020, l'Istat ha fornito indicazioni in ordine alla diffusione e comunicazione dei risultati delle prime due annualità (2018 e 2019) del Censimento permanente, in attuazione a guanto previsto dal paragrafo 6 del Pgc.

¹⁴ Regolamento (Ce) 9 luglio 2008 n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (Ce) n. 2017/543 della Commissione del 22 marzo 2017 che ha stabilito le specifiche tecniche delle variabili e delle loro classificazioni; Regolamento (Ce) n. 2017/712 della Commissione del 20 aprile 2017 che ha stabilito il programma dei dati e dei metadati; Regolamento (Ce) n. 2017/881 della Commissione del 23 maggio 2017 che ha stabilito le modalità e la struttura dei *report* sulla qualità e il formato tecnico perla trasmissione dei dati.

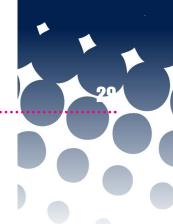






L'Istituto ha così messo a disposizione dei Comuni sulla piattaforma del Sgi il conteggio di popolazione 2018, unitamente alle stime di sovra e sotto copertura, distinto per sesso, cittadinanza e secondo la geografia dei Comuni al 31.12.2018. Così facendo l'Istat ha dato avvio a una comunicazione progressiva e continua dei risultati del Censimento permanente, rendendo disponibili ai Comuni le informazioni che nel corso dell'anno diventavano man mano disponibili.

In merito l'Istat ha chiarito anche una spinosa questione riguardante l'obbligo di restituzione ai Comuni solo in forma aggregata delle informazioni raccolte nell'ambito del Censimento permanente, come previsto dall'articolo 22, comma 7, del d.lgs. n. 101/2018, che ha modificato l'articolo 1, comma 233, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. L'Istituto ha, infatti, specificato, con la lettera informativa n. 2 del 6 aprile 2021, che i dati di sovra e sotto copertura comunale, distinti per sesso e cittadinanza, potessero essere utilizzati dal Comune per una valutazione della propria Anagrafe, alla luce dei risultati del Censimento permanente.



2. ORGANIZZAZIONE DELLA RETE DI RILEVAZIONE, REGOLAMENTAZIONE E PRINCIPALI ATTIVITÀ ORGANIZZATIVE¹

2.1 Introduzione

Le innovazioni di metodi e tecniche delle rilevazioni introdotte con il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni hanno richiesto sforzi organizzativi che si sono tradotti nella necessità di predisporre un'organizzazione articolata che tenesse conto della rotazione negli anni dei Comuni campione, alcuni dei quali da coinvolgere sempre (autorappresentativi), altri una sola volta nell'arco del quadriennio (non autorappresentativi) e sotto il profilo del metodo statistico non più tutte le famiglie ma un campione di esse.

Con l'avvio del Censimento permanente si mantiene alta l'importanza della rete di rilevazione che continua a essere incentrata sugli Ucc, soprattutto sulle funzioni di *back office* già rafforzate con il 15° Censimento e sul ruolo svolto dai rilevatori differentemente utilizzati nelle due rilevazioni.

Gli impatti sulle strategie di coinvolgimento sono stati notevoli per Istat dalla predisposizione della lettera di coinvolgimento per i Comuni a quella informativa a firma del Presidente per i rispondenti fino ad arrivare alla determinazione dei servizi censuari da appaltare e dei relativi volumi necessari.

Il presente Capitolo ripercorre la struttura dell'organizzazione della rete territoriale definita nel Pgc descrivendo, nei loro aspetti salienti, l'organizzazione della rete di rilevazione e le circolari attuative emanate dall'Istat che, come avremo modo di vedere, già a partire dall'edizione 2019, si caratterizzano per riduzione nel numero complessivo. Infatti, a partire da alcune criticità organizzative riscontrate nella prima edizione del 2018 si punta, nel tempo, a una gestione anticipata e aggregata di alcune circolari e istruzioni per permettere il corretto svolgimento dei compiti assegnati a tutti i soggetti coinvolti, in particolare agli Ucc.

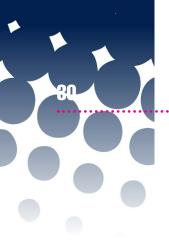
La descrizione prosegue con un riferimento ai principali aspetti organizzativi dei protocolli di intesa a tutela delle minoranze linguistiche nei territori delle Province autonome di Trento e Bolzano e nella Regione autonoma Valle d'Aosta, già affrontati dal punto di vista giuridico nel primo Capitolo di questo *ebook*.

Si forniscono alcuni numeri sulla costituzione degli UCC, la stima dei rilevatori e dei tablet, il calcolo dei contributi erogati per le attività di rilevazione e si descrive il sito della rete quale repository di tutta la documentazione ufficiale prodotta.

Nella parte centrale del Capitolo ci si sofferma sulla descrizione delle principali attività, di taglio squisitamente organizzativo, svolte dall'Istat per permettere l'avvio delle rilevazioni areale e da lista di cui si fornisce una breve descrizione. Si illustrano, pertanto, i principali contenuti delle lettere informative per il coinvolgimento dei Comuni e dei



¹ II Capitolo è stato curato da Laura Posta. I paragrafi 2.1 2.2, 2.3, 2.6, 2.6.1, 2.6.1.1, 2.11, 2.15, 2.16, 2.18 sono stati redatti da Laura Posta. I paragrafi 2.7, 2.8, 2.9 e 2.10 sono stati redatti da Nicoletta Ferrante. I paragrafi 2.4, 2.6.3 sono stati redatti da Federica Gasparrini. I paragrafi 2.5, 2.6.2, 2.6.2.1, 2.6.4, 2.12, 2.13, e 2.17, sono stati redatti da Claudia Bianchi. Il paragrafo 2.14 è stato redatto da Laura Posta e Claudia Bianchi.



rispondenti, la ricognizione quali quantitativa di tutto il materiale da stampare, spedire o consegnare, il piano di stampa e spedizione, le traduzioni delle lettere e del materiale di rilevazione.

2.2 Il disegno delle rilevazioni

Il Censimento permette di conoscere le principali caratteristiche strutturali e socioeconomiche della popolazione che dimora abitualmente in Italia, a livello nazionale, regionale e locale e di confrontarle con quelle del passato e degli altri Paesi. A differenza del Censimento tradizionale a cadenza decennale, il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni si avvale di due rilevazioni campionarie che coinvolgono campioni rappresentativi di Comuni, famiglie e abitazioni mantenendo la caratteristica della restituzione dei dati di tipo censuario ossia riferibile all'intero campo d'osservazione.

Grazie all'integrazione dei dati raccolti dal Censimento con quelli provenienti dalle fonti amministrative e da altre indagini di tipo campionario (*Master sample*) il Censimento permanente della popolazione è in grado di restituire annualmente informazioni che rappresentano l'intera popolazione contenendo i costi e il disturbo statistico sulle famiglie. Le indagini sono disegnate in modo tale da supportare i registri nella produzione dei risultati censuari.

Le due differenti indagini campionarie periodiche, areale e da lista, denominate rispettivamente A e L vengono realizzate tutti gli anni in alcuni Comuni (autorappresentativi - Ar) e a rotazione negli anni per altri Comuni (non autorappresentativi - Nar). Solo una parte dei Comuni (circa 1.100) è interessata ogni anno dalle operazioni censuarie, mentre la restante è chiamata a partecipare una volta ogni 4 anni. In questo modo, entro il 2021, tutti i Comuni hanno partecipato, almeno una volta, alle rilevazioni censuarie.

Le due indagini Areale (A) e da Lista (L) vengono realizzate con l'obiettivo rispettivamente di:

- misurare la qualità dei registri: in particolare, valutare la copertura del Registro degli individui e famiglie (Rbi) per la stima della popolazione a livello nazionale e subnazionale, per diversi profili di sotto-popolazioni, definite da variabili quali sesso, età e cittadinanza (italiana o straniera);
- arricchire il patrimonio informativo del Registro statistico dell'Istat (Sir) relativamente ad alcuni specifici contenuti informativi non presenti nel registro stesso oppure non adequatamente rappresentati.

2.2.1 La rilevazione Areale (A)

L'obiettivo principale della rilevazione Areale² è quello di rilevare informazioni utili al calcolo della popolazione di ciascun Comune italiano (stima della qualità del Registro Base degli Individui). Nell'ambito della nuova strategia censuaria, scopo della rilevazione Areale è la verifica del conteggio della popolazione. In particolare, i dati raccolti saranno utilizzati per calcolare misure di qualità del Rbi, riferite ai diversi profili di individui (sotto-popolazioni). L'indagine è campionaria, nel senso che non si rileva l'intero territorio italiano, ma specifiche porzioni dello stesso, opportunamente campionate: in alcuni casi corrispondono a

² Per maggiori dettagli e approfondimenti consultare la seguente documentazione: circolari n. 1 Protocollo n. 0656145/18, Protocollo n.0680983/19, Protocollo n 1132506/21 Manuali delle rilevazioni e Pgc.

sezioni di Censimento (porzioni di territorio comunale), in altri casi a specifici indirizzi. Ulteriori obiettivi sono: la rilevazione delle abitazioni non occupate; l'integrazione tematica del Sir; la raccolta di informazioni sui luoghi/territorio; l'acquisizione di informazioni di contatto delle famiglie per successive indagini sociali.

Le fasi della rilevazione, sebbene strettamente connesse, si caratterizzano come fasi distinte:

- nella fase 1, ricognizione preliminare dell'area di rilevazione e verifica del territorio, la rilevazione si riferisce al territorio e il rilevatore raccoglie informazioni sulle sezioni e gli indirizzi assegnatigli per una prima ricognizione finalizzata a conoscere il territorio, individuare e validare gli indirizzi/sezioni assegnati/e. Affigge le locandine, distribuisce le lettere informative e individua casi particolari che potrebbero creare difficoltà nella successiva fase di rilevazione porta a porta (esempio edifici occupati, campi nomadi, situazioni dovute a eventi naturali, ecc.);
- 2. nella fase 2, rilevazione porta a porta e presso il Centro comunale di rilevazione (Ccr), la rilevazione viene condotta dal rilevatore, munito di dispositivo elettronico portatile (tablet) e riconoscibile attraverso cartellino identificativo, sulle famiglie e sulle abitazioni con intervista faccia a faccia (CAPI) per gli indirizzi campione assegnati e validati nella fase precedente e per ogni interno abitativo individuato che risulti occupato da famiglia stabilmente dimoranti, avente come popolazione obiettivo le famiglie/individui ivi dimoranti e gli alloggi. In alternativa all'intervista (CAPI) le famiglie possono decidere di recarsi presso il Ccr istituito in ciascun Comune per effettuare, autonomamente o con il supporto di un operatore comunale, la compilazione del questionario dopo aver fornire al rilevatore le principali informazioni anagrafiche degli individui che hanno la dimora abituale presso gli indirizzi campione;
- 3. nella fase 3, **verifica della lista di individui**, adottata solo per le annualità 2018 e 2019, vengono effettuate per un sottoinsieme di individui verifiche presso gli uffici comunali e sul territorio al fine di sanare alcune incongruenze emerse in fase di validazione automatica dei dati.

2.2.2 La rilevazione da Lista (L)

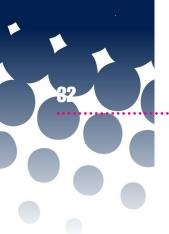
La rilevazione da Lista³ ha come obiettivo principale l'acquisizione delle informazioni relative alle famiglie, agli individui e alle abitazioni, utili alla produzione dei risultati censuari. Tali informazioni integrano quanto presente nei Registri statistici del Sir e colmano eventuali "lacune" informative degli archivi disponibili. Per realizzare l'integrazione tematica del Sir, a un campione di famiglie estratte da Rbi, viene sottoposto un questionario che contiene le variabili di interesse. La rilevazione da Lista utilizza diverse tecniche di raccolta dati e una pluralità di canali di restituzione del questionario alfine di contenere l'intervento dei rilevatori.

Si compone di due fasi:

 nella fase 1, Restituzione dei questionari via Internet da parte delle famiglie, le famiglie possono compilare il questionario online utilizzando le credenziali di accesso ricevute con la lettera informativa a firma del Presidente Istat o recarsi presso i centri comunali di raccolta (Ccr) attivati dai Comuni per effettuare la compilazione autonoma



³ Per maggiori dettagli e approfondimenti consultare la seguente documentazione: circolari n. 1 Protocollo n. 0656145/18, Protocollo n. 0680983/19, Protocollo n. 1132506/21 Manuali delle rilevazioni (https://raccoltadati.istat.it/rete) e Pgc.



- del questionario attraverso le postazioni internet messe a disposizione dai Comuni o ancora avvalersi dell'intervista faccia a faccia condotta da un operatore comunale;
- 2. nella fase 2, **di recupero mancate risposte**, a partire da una certa data, vengono attivati anche altri canali di restituzione rispetto a quelli previsti nella fase 1 per intervistare le famiglie non rispondenti o parzialmente rispondenti che, possono essere contattate dagli operatori comunali per effettuare l'intervista telefonica oppure da un rilevatore per effettuare l'intervista faccia a faccia (CAPI) presso il proprio domicilio o presso il Ccr.

In ciascun Comune coinvolto nella rilevazione da Lista è stato selezionato un campione casuale di famiglie la cui dimensione è stata determinata in modo da garantire l'efficienza delle stime a livello del territorio comunale.

2.3 L'organizzazione della rete di rilevazione

Le fasi delle rilevazioni censuarie vengono definite nel Pgc e organizzate con riferimento a quattro livelli territoriali: nazionale, regionale, provinciale e comunale. A livello nazionale ha operato l'Istat che ha definito gli aspetti organizzativi, tecnici e metodologici delle rilevazioni censuarie attraverso le circolari attuative che hanno definito in dettaglio i compiti della rete di rilevazione assicurando il puntuale monitoraggio di tutte le fasi e le misure da adottare per garantirne il buon andamento delle rilevazioni. All'Istat compete l'elaborazione e la validazione dei dati raccolti per garantire la diffusione e la trasmissione a Eurostat nei tempi stabiliti.

Come titolare della rilevazione l'Istat predispone il materiale censuario e con il Sgi provvede alla comunicazione nei confronti delle unità di rilevazione e più in generale alla pubblicità verso la generalità dei residenti sul territorio nazionale, assicurando il rispetto del segreto statistico e la tutela della riservatezza delle informazioni personali acquisite presso i rispondenti ai sensi della normativa vigente, citata nel primo Capitolo; cura l'attività di formazione alla rete di rilevazione, coordina la procedura di gestione delle sanzioni ai non rispondenti ed eroga i contributi agli organi della rete.

Si avvale della collaborazione del Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

A livello nazionale opera anche l'Ufficio di statistica del Ministero dell'Interno che, oltre a svolgere le funzioni dettate dal d.lgs. n. 322/89 e dalla direttiva del Comstat n. 5 del 15 ottobre 1991, assicura il coordinamento delle attività svolte in ambito censuario dagli Uffici provinciali di censimento, appositamente costituiti presso le Prefetture che svolgono compiti di vigilanza, assistenza agli Ucc per il coordinamento delle attività censuarie e il supporto organizzativo alla formazione.

A livello regionale l'Istat sovrintende al funzionamento della rete territoriale mediante le proprie sedi regionali (costituite come Uffici regionali di censimento - Urc), con il compito di supervisionare la costituzione degli uffici di censimento a livello sub regionale e le procedure di selezione e nomina dei coordinatori e rilevatori, di coordinare ed erogare la formazione del personale degli organi di censimento, di controllare il regolare svolgimento delle operazioni censuarie nel territorio di competenza. A livello regionale la rete di rilevazione è stata affiancata dalle Commissioni tecniche regionali (Ctr) pur non costituendo un elemento della rete. Nell'ambito di ciascun Urc operano i Responsabili Istat territoriali (Rit) svolgendo compiti di supporto, formazione e vigilanza.

Nelle Province autonome di Trento e di Bolzano e nella Regione autonoma Valle d'Aosta i compiti e le funzioni dell'Urc sono svolti dagli Uffici di statistica delle rispettive amministrazioni provinciali e regionale autonome. I suddetti uffici provvedono a selezionare e nominare i responsabili territoriali che, nei territori di competenza, assumono i compiti e le funzioni proprie dei Rit, secondo quanto stabilito dalle intese e dalle circolari tecniche predisposte.

A livello provinciale sono stati costituiti gli Uffici provinciali di censimento (Upc) 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 e nella Regione autonoma Valle d'Aosta le funzioni e i compiti propri dell'Upc sono stati attribuiti ai rispettivi Urc. Gli Uffici provinciali di censimento, a titolo non oneroso, in collaborazione con le Province e con l'ufficio di Censimento del Comune capoluogo hanno svolto i seguenti compiti:

- vigilare sul corretto svolgimento delle operazioni censuarie;
- assicurare che ciascun Comune corrisponda all'obbligo di costituzione dell'Ufficio comunale di Censimento e alla nomina del suo responsabile secondo le modalità e i tempi stabiliti dall'Istat;
- assicurare che ciascun Comune corrisponda all'obbligo di fornitura all'Istat della Lista anagrafica comunale (Lac), secondo le disposizioni impartite dall'Istituto mediante circolari;
- assistere gli Uffici comunali di censimento nella soluzione di eventi imprevisti o eccezionali:
- coordinare le attività censuarie nel territorio di competenza in collaborazione con i Rit;
- fornire supporto all'organizzazione della formazione del personale degli Uffici comunali di censimento.

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 ottobre 1991.

A livello locale sono stati costituiti gli Ucc presso l'Ufficio di statistica ove presente a cui fanno capo gli operatori di *back office*, i rilevatori e i loro eventuali coordinatori o in alternativa presso i propri Servizi demografici per quei Comuni dove non è costituito l'ufficio di statistica e attribuiscono le funzioni di suo responsabile a un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche. Il Responsabile dell'Ucc può essere coadiuvato da eventuale personale di *staff*. Gli Ucc possono essere costituiti in forma associata e mediante appositi protocolli e convenzioni previsti dalla legge, anche presso le Province e le Città metropolitane.

Gli Uffici di censimento dei comuni autorappresentativi (Ar) e gli Uffici provinciali di censimento svolgono la propria attività tutti gli anni, secondo il calendario indicato dall'Istat attraverso le circolari. Gli Uffici di censimento dei Comuni non autorappresentativi (Nar) svolgono la propria attività soltanto nell'anno di estrazione del Comune nel piano di campionamento. Si prevede il coinvolgimento di ciascun Comune Nar a rotazione. Il calendario delle attività e la cadenza della rotazione dei Comuni Nar viene comunicato da Istat attraverso le circolari.



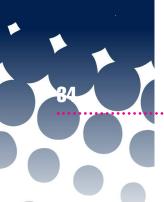
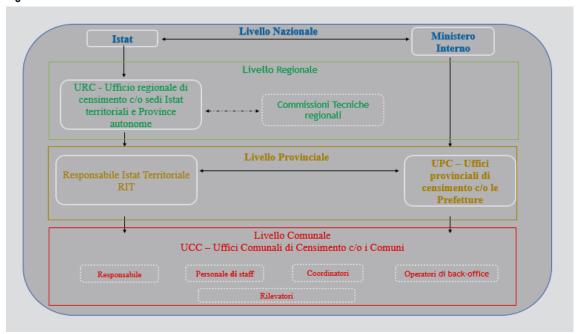


Figura 2.1 - Struttura della rete di rilevazione



Fonte: Istat

2.3.1 Funzioni e compiti

Tra i principali compiti spettanti agli Ucc per lo svolgimento delle attività censuarie, come previsto dal Pgc, vi è la selezione e nomina dei rilevatori, dei coordinatori comunali e degli operatori di *back office* e la collaborazione con l'Urc e l'Upc all'organizzazione e, ove richiesto dall'Istat, all'erogazione della formazione degli operatori comunali utilizzando i materiali predisposti dall'Istat.

Le principali funzioni e compiti dell'Ucc sono stati i seguenti:

- mettere in pratica le disposizioni emanate dall'Istat in materia di organizzazione dell'Ufficio e di svolgimento delle rilevazioni;
- svolgere le rilevazioni secondo modalità e tempi disposti dal Pgc e dalle circolari dell'Istat:
- selezionare e nominare i rilevatori e i loro eventuali coordinatori, secondo criteri e tempi stabiliti da circolari dell'Istat;
- collaborare con l'Urc e l'Upc all'organizzazione e, ove richiesto dall'Istat, all'erogazione della formazione degli operatori comunali utilizzando i materiali predisposti dall'Istat:
- costituire uno o più Centri comunali di rilevazione, con compiti di informazione, assistenza;
- ai rispondenti alla compilazione, recupero delle mancate risposte;
- monitorare l'andamento delle rilevazioni e intervenire nei casi di criticità:
- accertare eventuali casi di violazione dell'obbligo di risposta da parte di famiglie e convivenze, dandone tempestiva comunicazione all'Istat;
- provvedere alla verifica delle incoerenze tra le unità rilevate e quelle presenti in anagrafe secondo le modalità che saranno definite da circolari tecniche predisposte dall'Istat;
- redigere i documenti di rendicontazione contabile dei costi sostenuti, secondo le modalità e i tempi stabiliti dall'Istat.

Tra il personale necessario a espletare le operazioni censuarie demandate alla responsabilità degli uffici di censimento costituiti dai Comuni e dalle Unioni di Comuni assumono

particolare rilevanza le figure dei rilevatori che, unitamente ai coordinatori e gli operatori di back office, compongono la rete di rilevazione. Al fine di assicurare il corretto svolgimento dei compiti suindicati, necessari per il buon andamento delle operazioni censuarie, ciascun Ucc dispone di risorse professionali, logistiche e strumentali adeguate in quantità e qualità.

Tra i vari compiti affidati ai coordinatori, operatori di *back office* e rilevatori vi è quello di partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma. Il Coordinatore ha il compito di coadiuvare il Responsabile dell'Ucc nell'organizzazione della formazione dei rilevatori e, ove richiesto dall'Istat, nell'erogazione della stessa.

Ai fini della selezione e della formazione di rilevatori e di coordinatori, il Responsabile dell'Ucc deve tener conto di eventuali necessità di sostituzione nel corso della rilevazione censuaria, a causa di possibili rinunce o sollevazioni dall'incarico. A meri fini indicativi e in base a quanto constatato nell'ambito delle precedenti rilevazioni censuarie, il Responsabile dell'Ucc può considerare una quota aggiuntiva pari almeno al 10 per cento del fabbisogno complessivo di rilevatori.

I coordinatori comunali dei rilevatori rappresentano 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. I compiti affidati ai coordinatori hanno riguardato:

- la partecipazione agli incontri formativi e completamento di tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma a distanza (Fad);
- coadiuvare il responsabile dell'Ucc nell'organizzazione della formazione dei rilevatori e, ove richiesto dall'Istat, nell'erogazione della stessa;
- fornire supporto tecnico e metodologico ai rilevatori:
- coordinare e monitorare, tramite il Sgi predisposto dall'Istat, le attività demandate ai rilevatori e riferire al Responsabile dell'Ucc sull'andamento della rilevazione e su eventuali problemi emergenti:
- svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'Ucc.

Con il Pgc si stabilisce che al coordinatore può essere affidato il compito di coordinare le attività di uno o più Centri comunali di rilevazione, ove costituiti in numero superiore a uno per Comune. Nei Comuni nei quali la popolazione campionata sia inferiore a 5 mila abitanti i compiti del coordinatore sono svolti, di norma, dal responsabile dell'Ucc. I Comuni affidano l'incarico di coordinatore a personale dipendente oppure, qualora non sia possibile o questo non sia in possesso dei requisiti minimi richiesti, a personale esterno, secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia. I coordinatori devono essere in possesso di comprovata esperienza in materia di rilevazioni statistiche o di precedenti esperienze lavorative presso gli uffici demografici, anagrafici, elettorali dei Comuni o di precedenti esperienze lavorative presso centri di elaborazione dati di enti pubblici o privati; devono conoscere e saper usare i più diffusi strumenti informatici. Costituiscono titolo preferenziale: il possesso del diploma di laurea o del diploma universitario conseguito in discipline statistiche, economiche o sociali; precedenti esperienze di supervisione o coordinamento in indagini statistiche.

I compiti affidati agli operatori di *back office* sono:

- partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma a distanza (Fad);
- collaborare alle attività dei Centri comunali di rilevazione istituiti presso i Comuni, assicurando assistenza alla compilazione del questionario, ove richiesta;
- gestire quotidianamente, mediante uso del Sgi predisposto dall'Istat, il diario relativo alle unità di rilevazione per la rilevazione da lista;





- contattare telefonicamente le unità della rilevazione da Lista non ancora rispondenti al fine di effettuare l'intervista oltre che fornire informazioni su finalità e natura obbligatoria della rilevazione;
- assicurare assistenza alla compilazione del guestionario online, ove richiesta;
- svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'Ucc o dal coordinatore e
 inerente le rilevazioni. I Comuni affidano l'incarico di operatore di back office a personale
 dipendente oppure, qualora questo non sia in possesso dei requisiti minimi richiesti,
 a personale esterno secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia.

I rilevatori, che rappresentano la quota più consistente degli operatori comunali, fanno da ponte tra gli Ucc e le famiglie. Gli viene attribuito un ruolo strategico poiché la qualità del loro lavoro si riflette in modo diretto sulla qualità dei dati raccolti. Come previsto dal Pgc, i compiti affidati ai rilevatori sono quelli di:

- partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma;
- gestire quotidianamente, mediante uso del Sgi predisposto dall'Istat, il diario relativo al campione di indirizzi per la rilevazione areale e di unità di rilevazione per la rilevazione da lista loro assegnati;
- effettuare le operazioni di rilevazione dell'indagine areale relativamente alle sezioni di Censimento/indirizzi assegnati;
- effettuare le interviste alle unità della rilevazione da Lista non ancora rispondenti tenendo conto degli orari di presenza dei componenti nell'alloggio e fornendo loro informazioni su finalità e natura obbligatoria della rilevazione;
- segnalare al responsabile dell'Ucc eventuali violazioni dell'obbligo di risposta ai fini dell'avvio della procedura sanzionatoria di cui all'articolo 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 e inerente le rilevazioni.

2.4 Protocolli di intesa: aspetti organizzativi (tutela delle minoranze, Intese -Trento, Bolzano, Valle d'Aosta)

Come previsto dal Pgc, l'Istat ha disciplinato gli aspetti di dettaglio e operativi del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni mediante l'emanazione di circolari attuative volte a fornire indicazioni sui tempi, sulle modalità di svolgimento e sui dettagli tecnici di tutte le operazioni censuarie.

In ottemperanza alla normativa vigente sulla tutela delle minoranze linguistiche nei territori delle Province autonome di Trento e Bolzano e nel rispetto del dettato della legge di indizione e finanziamento del censimento permanente, articolo 1 comma 232 della L. 27 dicembre 2017 n. 205, l'Istat ha inoltre, definito specifiche intese per la regolamentazione delle operazioni censuarie con l'Istituto di Statistica della Provincia autonoma di Trento (Ispat) e di Bolzano (Astat) nonché con l'Osservatorio economico e sociale (Oes) della Regione autonoma Valle d'Aosta.

2.4.1 Intesa Istat - Ispat

Nell'ambito della speciale autonomia garantita alla Provincia autonoma di Trento è stato necessario assicurare l'armonizzazione delle esigenze censuarie con le partico-

lari previsioni legislative e regolamentari nazionali e provinciali. La normativa vigente (d.lgs. n. 592/1993 e L.p. 6/2008) prevede, nell'ambito dei censimenti generali della popolazione italiana, di rilevare, sulla base di apposite dichiarazioni degli interessati, la consistenza e la dislocazione territoriale degli appartenenti alle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra residenti nella Provincia di Trento anche ai fini di valutare e migliorare l'efficacia delle politiche di tutela, di valorizzazione e di sviluppo delle popolazioni medesime.

L'intesa ha disciplinato i compiti assegnati al Servizio di statistica della Provincia in qualità sia di ufficio regionale sia di ufficio provinciale di censimento. Al Servizio è stata affidata la piena gestione della rilevazione della consistenza e la dislocazione territoriale di lingua ladina, mòchena e cimbra. L'intesa, infine, ha definito l'importo massimo del contributo forfetario da trasferire alla Provincia per le attività svolte in sostituzione di Istat. L'organizzazione del Censimento e le relative operazioni tecniche sono state regolate secondo i tempi e le modalità specificate nell'Intesa.

Al Servizio di statistica di Trento sono stati affidati compiti specifici come la traduzione in ladino dei questionari di famiglia (versione A e versione L) e della lettera informativa, tutti predisposti dall'Istat in lingua italiana; la predisposizione e l'invio delle Liste anagrafiche comunali (Lac) dei Comuni della Provincia autonoma di Trento riferite al 1° gennaio dell'anno di riferimento, secondo le specifiche tecniche stabilite dall'Istat con apposita circolare; le attività pubblicitarie e di pubbliche relazioni integrative mediante annunci stampa, spot radiofonici e televisivi e impianti di affissione, banner, nonché la stampa e distribuzione di brochure, cartoncini informativi e locandine, da realizzare in lingua italiana e ladina nell'ambito del territorio di competenza, utilizzando la stessa idea creativa della campagna realizzata dall'Istat o una compatibile.

La collaborazione con Ispat e la gestione in autonomia di alcuni aspetti organizzativi ha consentito di limitare sovraccarichi negli oneri di risposta e ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie e umane disponibili, infatti 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.

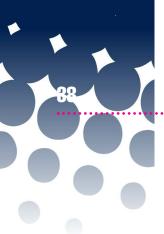
2.4.2 Intesa Istat - Astat

Nell'ambito della speciale autonomia garantita alla Provincia autonoma di Bolzano, l'Ufficio provinciale di statistica Astat e svolge la funzione di interlocutore unico sul territorio provinciale per la statistica ufficiale del Sistema statistico provinciale e, ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 6, del decreto legislativo 6 luglio 1993, n. 290, del Sistan.

L'intesa ha disciplinato i compiti assegnati al Servizio di statistica della Provincia in qualità sia di ufficio regionale sia di ufficio provinciale di censimento, rientra infatti nei compiti istituzionali dell'Astat provvedere alla programmazione, al coordinamento, alla raccolta ed elaborazione dei dati statistici di interesse provinciale.

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





Tale rilevazione è stata svolta per la prima volta nel 2021. L'organizzazione della rilevazione, le operazioni tecniche e il contributo corrisposto dall'Istat sono stati regolati mediante appositi atti tra Istat e Astat. L'intesa ha disciplinato i compiti assegnati al Servizio di statistica della Provincia in qualità sia di ufficio regionale sia di ufficio provinciale di censimento. L'intesa, infine, ha definito l'importo massimo del contributo forfetario da trasferire alla Provincia per le attività svolte in sostituzione di Istat quali traduzione, stampa e invio dei questionari e del materiale censuario ai Comuni e alle famiglie, registrazione dei dati.

Dal punto di vista organizzativo, nel rispetto della strategia censuaria, che mantiene le medesime caratteristiche su tutto il territorio nazionale, la rilevazione nella Provincia autonoma di Bolzano si è svolta secondo alcune specificità di processo, dettagliate nell'allegato tecnico incluso nell'intesa. In particolare, ad Astat sono stati affidati compiti specifici come la traduzione in lingua tedesca dei questionari e di tutta la documentazione prevista, ad esempio le quide alla compilazione dei questionari, le lettere informative, il manuale della rilevazione per gli Ucc; la predisposizione e l'invio delle Liste anagrafiche comunali (Lac) dei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano riferite al 1° gennaio dell'anno di riferimento, secondo le specifiche tecniche stabilite dall'Istat con apposita circolare; l'attivazione di un servizio di assistenza alle famiglie mediante call centre e numero verde telefonico dedicato al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni e infine la gestione in autonomia delle attività pubblicitarie e di pubbliche relazioni mediante annunci stampa, spot radiofonici e televisivi e impianti di affissione, banner, nonché la stampa e distribuzione di *brochure*, cartoncini informativi e locandine, da realizzare in lingua italiana e, tedesca nell'ambito del territorio di competenza, utilizzando la stessa idea creativa della campagna realizzata dall'Istat o una compatibile e in tempi coordinati con quelli della campagna di comunicazione integrata posta in essere dall'Istat sull'intero territorio nazionale.

La collaborazione con Astat ha consentito di assicurare l'armonizzazione delle esigenze censuarie con le particolari previsioni normative vigenti e la gestione organizzativa demandata all'Istituto provinciale ha permesso di realizzare con tempestività, continuità e completezza gli adempimenti connessi al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

2.4.3 Intesa Istat - Valle d'Aosta

Anche con la Regione autonoma Valle d'Aosta è stata sottoscritta un'intesa in ragione della riconosciuta autonomia e della peculiare organizzazione territoriale. L'Osservatorio economico e sociale (Oes) ha svolto le funzioni di Urc e di Upc.

Per le per le attività di organizzazione e coordinamento necessarie all'esecuzione delle operazioni censuarie nell'ambito territoriale di competenza è stato riconosciuto un contributo specifico stabilito nell'allegato finanziario dell'Intesa. In particolare, all'Oes sono state demandate le funzioni specifiche di Upc con il compito di assicurare che ciascun Comune corrispondesse all'obbligo di costituzione dell'Ufficio comunale di censimento; vigilare sulla fornitura all'Istat delle Liste anagrafiche comunali (Lac) dei Comuni della Regione; assistere gli Uffici comunali di censimento nella soluzione di eventi imprevisti o eccezionali; assicurare la formazione dei responsabili di Uffici comunali di censimento e del loro personale, nonché la supervisione della formazione dei rilevatori e loro eventuali

coordinatori; favorire 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.

Inoltre, all'Oes è stato consentito di integrare la campagna di comunicazione prevedendo iniziative pubblicitarie aggiuntive a livello territoriale, rispetto a quelle istituzionali curate dall'Istat, assumendone il relativo onere finanziario.

2.5 Lettera ai sindaci

Le operazioni del Censimento permanente sono iniziate nel 2018 con la trasmissione della lettera ai Sindaci dei Comuni campione con la quale l'Istat ha comunicato il coinvolgimento del Comune nell'edizione censuaria in corso, i principali riferimenti normativi in materia di Censimento permanente e la metodologia statistica utilizzata. Al fine di consentire la definizione degli idonei strumenti finanziari per la predisposizione del Bilancio comunale, l'Istat ha predisposto due lettere, una per i Comuni autorappresentativi dove si comunicava il coinvolgimento in tutte le edizioni annuali del Censimento permanente (dal 2018 fino al 2021) e una per i Comuni non autorappresentativi dove si dava comunicazione al Comune di essere rientrato nel campione per una specifica annualità.

Le due lettere sono state strutturate con le stesse informazioni ricordando come il Censimento permanente sia un'evoluzione dell'edizione del 2011 nella quale già erano state introdotte delle importanti novità, come l'utilizzo di archivi amministrativi da affiancare alle indagini censuarie sul campo e la modalità multicanale di restituzione del questionario.

Nella lettera al Sindaco viene spiegato che il Censimento permanente permetterà analisi e approfondimenti volti a conseguire la disponibilità delle informazioni su base territoriale mediante l'introduzione di importanti innovazioni metodologiche, tecniche e organizzative che consentiranno di acquisire il quadro conoscitivo della popolazione del Paese con cadenza annuale anziché decennale, contenendo i costi, il disturbo statistico sulle famiglie e l'impatto organizzativo sugli organismi coinvolti. Viene richiamato il riferimento normativo, l'articolo 3 del decreto legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con modifiche dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012, che introduce il Censimento permanente che prevede lo svolgimento delle attività mediante indagini statistiche a cadenza annuale.

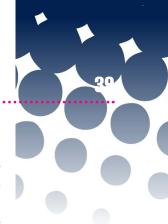
Infine, si danno informazioni sulla metodologia statistica che si intende utilizzare con l'esecuzione di due indagini campionarie annuali integrate con gli archivi amministrativi e si fornisce il codice Psn poiché rilevazioni inserite nel Programma statistico nazionale:

- Rilevazione areale, codice Psn: IST-02493:
- Rilevazione da lista, codice Psn: IST-02494.

Solo per i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano la lettera diventa bilingue ovvero si affianca alla versione in italiano la traduzione in lingua tedesca.

La lettera per il sindaco, pertanto, ha riportato il logo dell'Istituto provinciale di statistica Astat, inserito nella parte sinistra della lettera, scritta in tedesco, mentre quello di Istat è stato disposto nella parte destra, scritta in italiano. La lettera, è stata firmata rispettivamente dal Direttore Astat e dal Direttore centrale Istat della Direzione della raccolta dati. Tutti i Comuni sono stati avvisati del proprio coinvolgimento nel mese di ottobre 2017, ossia l'anno prima della rilevazione censuaria.







Di seguito uno stralcio della lettera:

Figura 2.2 - Lettera al sindaco italiano/tedesco



Per l'edizione del 2019, differentemente dalla prima, si è ritenuto opportuno in continuità con l'identificabilità del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, inserire il logo Istat nella lettera ai Sindaci così da rafforzare immediatamente il contenuto e l'importanza dell'operazione.

Figura 2.3 - Logo lettera sindaco



2.5.1 Le variazioni territoriali

Le variazioni territoriali che sono intervenute dal 2018 al 2021 hanno riguardato i Comuni non autorappresentativi. La macchina organizzativa Istat deve annualmente tenere in considerazione le modifiche territoriali che intervengono per l'attività di predisposizione e trasmissione delle lettere ai Sindaci sia per l'anno di coinvolgimento dei Comuni sia per la parte territoriale da inserire nel campione per l'anno di riferimento.

Nel mese di gennaio 2018, l'Istat provvede a spedire lettere *ad hoc* per i Comuni di neo costituzione a seguito dell'approvazione di 19 fusioni⁴ di Comuni (di cui una per incorporazione⁵, per un totale di 42 Comuni soppressi). Il numero complessivo dei Comuni italiani, nel 2018, diminuisce rispetto all'anno precedente di ventiquattro unità passando da 7.978 a 7.954.

Le Regioni interessate dai processi di fusione di Comuni sono state: Calabria (una fusione con due Comuni soppressi), Emilia-Romagna (una fusione con tre Comuni soppressi), Friuli Venezia Giulia (due fusioni con quattro Comuni soppressi), Liguria (una fusione con due Comuni soppressi), Lombardia (quattro fusioni con undici Comuni soppressi), Piemonte (cinque fusioni con nove Comuni soppressi), Toscana (due fusioni con quattro Comuni soppressi), Trentino-Alto Adige (una fusione con due Comuni soppressi) e Veneto (due fusioni con cinque Comuni soppressi).

Nell'edizione del 2019 la lettera ai Sindaci viene inviata solo ai Comuni non autorappresentativi (Nar) e a tutti i Comuni interessati da fusioni a partire dal 1 gennaio 2019. I Comuni autorappresentativi, invece, non ricevono alcuna lettera poiché informati del loro coinvolgimento annuale a partire dalla prima edizione del 2018.

Nel corso del 2019, sono state approvate 31 fusioni di Comuni di cui sei per incorporazione, per un totale di 65 Comuni soppressi. Il numero complessivo dei Comuni italiani diminuisce di ulteriori quaranta unità passando da 7.954 a 7.914. Le Regioni interessate ai processi di fusione di Comuni sono state Emilia-Romagna (tre fusioni con sei Comuni soppressi), Lombardia (otto fusioni con quindici Comuni soppressi), Marche (una fusione con due Comuni soppressi), Piemonte (undici fusioni con ventitré Comuni soppressi), Puglia (una fusione con due Comuni soppressi), Toscana (una fusione con due Comuni soppressi), Trentino-Alto Adige (una fusione con due Comuni soppressi) e Veneto (cinque fusioni con tredici Comuni soppressi).

Per la prima volta si registrano fusioni di Comuni approvate in Puglia, nella Città metropolitana di Torino e nelle Province di Cuneo, Novara e Treviso. Inoltre si istituisce il Comune di Gattico Veruno in Piemonte che rappresenta il primo caso di approvazione di una fusione territoriale nonostante l'esito sfavorevole dei referendum consultivi in entrambi i Comuni interessati.

Nel corso del 2020, sono state approvate sei fusioni di Comuni, di cui tre per incorporazione, per un totale di quattordici Comuni soppressi. Il numero complessivo dei Comuni italiani è diminuito di undici unità passando da 7.914 a 7.903. Le Regioni interessate ai processi di fusione di Comuni sono state: la Lombardia (una fusione con un Comune soppresso), le Marche (una fusione con un comune soppresso) e il Trentino-Alto Adige (quattro fusioni con dodici Comuni soppressi). Per il nuovo Comune di Borgo d'Anaunia era stato scelto inizialmente il nome di Alta Val di Non, poi modificato nell'attuale denominazione mediante un secondo referendum consultivo.



⁴ La fusione è l'associazione di due o più Comuni con l'istituzione di un nuovo ente e la soppressione di quelli che lo vanno a comporre.

⁵ L'incorporazione, ovvero un processo in cui si mantengono delle caratteristiche del Comune più grande che ingloba quelli più piccoli.



Nel 2021 è stato istituito il Comune di Misiliscemi mediante scorporo di zone di territorio dal Comune di Trapani. Il numero complessivo dei Comuni italiani aumenta pertanto, di un'unità passando da 7.903 a 7.904. Le Regioni che non sono mai state coinvolte nelle variazioni territoriali sono: Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta.

Tavola 2.1 - Fusioni di Comuni e Comuni soppressi per Regione. Anni 2018-2020

	Anni							
REGIONE	201	201	9	2020				
	Fusioni	Soppressi	Fusioni	Soppressi	Fusioni	Soppressi		
Piemonte	5	9	11	23	-	_		
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-	-	-	-	-	-		
Liguria	1	2	-	-	-	-		
Lombardia	4	11	8	15	1	1		
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	2	1	2	4	12		
Bolzano/Bozen	-	-	-	-	-	-		
Trento	1	2	1	2	4	12		
Veneto	2	5	5	13	-	-		
Friuli-Venezia Giulia	2	4	-	-	-	-		
Emilia-Romagna	1	3	3	6	-	-		
Toscana	2	4	1	2	-	-		
Umbria	-	-	-	-	-	-		
Marche	-	-	1	2	1	1		
Lazio	-	-	-	-	-	-		
Abruzzo	-	-	-	-	-	-		
Molise	-	-	-	-	-	-		
Campania	-	-	-	-	-	-		
Puglia	-	-	1	2				
Basilicata	-	-	-	-	-	-		
Calabria	1	2	-	-	-	-		
Sicilia	-	-	-	-	-	-		
Sardegna	-	-	-	-	-	-		
Totale complessivo	19	42	31	65	6	14		

Fonte: Elaborazione su dati Istat

2.6 Le circolari: dal 2018 al 2021

Come previsto nel Pgc al paragrafo 2, le circolari rappresentano lo strumento attraverso il quale l'Istat disciplina in modo dettagliato gli aspetti operativi delle rilevazioni areale e da lista del Censimento permanente fornendo indicazioni sui tempi, le modalità di svolgimento e gli aspetti tecnici di tutte le operazioni necessarie. Le circolari vengono predisposte dalla Direzione centrale per la raccolta dati in stretta collaborazione con la Direzione centrale delle statistiche demografiche e del censimento della popolazione, la Direzione centrale affari giuridici e legali e, a seconda del contenuto, con tutte le altre direzioni interessate.

Nel complesso, nel 2018 sono state trasmesse diciassette circolari e sei comunicazioni indirizzate a diversi destinatari e, per conoscenza, a tutti i soggetti della rete di rilevazione interessati. A partire dal 2019 il flusso di informazioni da Istat verso gli organi intermedi viene snellito. Si contano, infatti, nove circolari e tre comunicazioni. Nel 2021 si raggiunge il numero complessivo di sei circolari, un terzo di quelle predisposte nel 2018.

L'Istat sulla base delle criticità riscontrate nella prima edizione del 2018 fa propria l'esigenza di snellire, accorpare, anticipare e modificare alcune circolari per disciplinare tutti gli aspetti operativi delle rilevazioni areale e da lista del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

12

2.6.1 Le circolari 2018

Nel 2018, sono state predisposte e trasmesse tramite posta elettronica certificata 17 circolari indirizzate al Sindaco del Comune e per conoscenza a tutti i soggetti della rete di rilevazione interessati: Segretario comunale, Ufficio di statistica del Comune, Responsabile dell'Urc, Responsabile dell'Upc Ministero dell'Interno, Direzione centrale per i servizi demografici e Ufficio centrale di statistica, Uffici di statistica delle Regioni, Uffici di statistica delle Province, Servizio statistica della Provincia autonoma di Trento, Istituto provinciale di statistica della Provincia autonoma di Bolzano.

La trasmissione delle diciassette circolari abbraccia un arco temporale che va da aprile 2018 a settembre 2019. La prima circolare definisce la Costituzione e i compiti degli Uffici comunali di censimento, l'ultima le modalità di rendicontazione delle spese sostenute per lo svolgimento delle operazioni censuarie. Accanto alle circolari, l'Istat affianca cinque comunicazioni indirizzate esclusivamente al Sindaco e all'ufficio di statistica del Comune con lo scopo di fornire specifiche tecnico operative sulle modalità di rilevazione per le due indagini, Areale e da Lista, la gestione di situazioni particolari (ad esempio il raggiungimento delle famiglie campione trasferite a seguito dell'evento sismico di agosto 2017) o per dare indicazioni sulla gestione di specifiche fasi della rilevazione sul Sgi o ancora per invitare ulteriormente i Comuni alla collaborazione in alcune fasi della rilevazione.

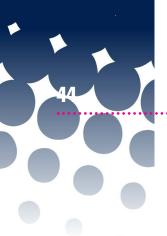
Come avvenuto per le tornate censuarie decennali, le circolari e tutte le comunicazioni ufficiali, a partire dall'edizione 2018 del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, vengono caricate sul sito della rete⁶, quale *repository* di tutta la documentazione ufficiale e di altri materiali di rilevazione per consentire all'Istat e a tutti gli organi intermedi di censimento di poter accedere alla consultazione in qualsiasi fase della rilevazione. Del portale "Sito della rete" se ne parlerà più nel dettaglio nel Paragrafo 2.11.

Nel mese di Aprile 2018 l'Istat trasmette ai Comuni la prima circolare avente a oggetto "Censimento permanente della popolazione 2018: Costituzione e compiti degli Uffici comunali di censimento e modalità di selezione e requisiti professionali di coordinatori, operatori di back office e rilevatori" dove fornisce indicazioni in ordine alle specifiche tecniche delle rilevazioni, alle modalità e ai tempi di costituzione degli Ucc e ai loro compiti, alle modalità di selezione e ai requisiti professionali di coordinatori, operatori di back office e rilevatori.

A distanza di un mese, a maggio, l'invio della circolare n. 2 con la quale si specificano le fasi e il calendario della rilevazione Areale e da Lista, la struttura del contributo forfettario variabile e le istruzioni relative alla formazione di tutti gli addetti alle rilevazioni censuarie. Diversamente da quanto avvenuto in passato, la formazione viene strutturata in incontri in presenza (svolti in aula) e corsi di autoapprendimento da fruire a distanza (Fad) e il periodo di avvio è la prima decade di luglio. Si stabilisce che l'intero percorso formativo, si conclude prima dell'avvio della/e rilevazione/i in cui è coinvolto il Comune ovvero entro la fine del mese di settembre 2018 in base ai calendari comunicati anticipatamente dall'Urc agli Ucc.

Questa circolare assume particolare importanza per l'avvio della prima edizione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni poiché stabilisce tempi e modi per il calcolo del contributo variabile legato all'attività di rilevazione. Il contributo variabile dipende





dall'effettivo svolgimento da parte del rilevatore di tutti i moduli formativi a distanza (Fad), comprensivi di test finali da effettuare nei tempi comunicati dall'Urc, prima dell'ultima giornata di formazione in aula e non più tardi dell'avvio della rilevazione, con un contributo di tre euro per ogni questionario compilato. È la prima volta che in una rilevazione censuaria si lega l'effettuazione dell'intero percorso formativo alla corresponsione del contributo che aumenta o diminuisce in funzione dell'avvenuta o mancata partecipazione ai moduli formativi. In questo modo si formalizza il valore strategico della formazione della rete di rilevazione anche in vista del disegno di costituzione di una rete di rilevazione territoriale che sia stabile nel tempo e che apra le porte alla costituzione di vere e proprie figure professionali di cui i Comuni si possano avvalere per tutte le rilevazioni statistiche su cui sono chiamati a operare. A questo obiettivo si affianca sempre quello della qualità dei dati raccolti.

Con la circolare n. 3, trasmessa il 20 giugno 2018, si forniscono indicazioni specifiche in ordine all'attivazione del Sgi dove i Comuni dovranno indicare i nominativi del personale di *staff*, dei coordinatori, del personale di *back office* e dei rilevatori a cui corrisponderà il numero di *tablet* da utilizzare durante la rilevazione, e l'indirizzo del punto di consegna/ritiro dei *tablet* stessi.

Con la circolare n. 4 del 7 luglio si definiscono i termini per l'assicurazione del personale della rete di rilevazione territoriale in caso di denuncia del sinistro.

Con la n. 5 del 6 agosto viene gestita l'organizzazione delle attività di rilevazione nei Comuni delle Regioni Lazio, Umbria Abruzzo, Marche, Campania colpiti dagli eventi sismici 2016 e 2017 e le modalità di conduzione delle rilevazioni.

Con la n. 6 del 7 settembre si stabilisce l'invio all'Istat della Lac aggiornata alla situazione in essere al 7 ottobre 2018 con invio dei dati non oltre il 31 ottobre 2018 poiché per espletare tutte le operazioni censuarie si rende necessario l'utilizzo dei dati anagrafici aggiornati alla data del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

A partire dalla prima settimana di ottobre l'Istat invia due circolari importanti: il 1° ottobre la circolare n. 7 con la quale rimodula i tempi della rilevazione areale inizialmente programmati sostituendo la scadenza del 9 ottobre 2018 per la chiusura della fase di ricognizione e verifica degli indirizzi per la rilevazione Areale (A), al giorno 12 ottobre 2018 rimodulando così anche le successive fasi : "rilevazione porta a porta" dal 13 ottobre all'11 novembre e la terza fase "verifica della lista" dal 12 al 25 novembre.

La circolare n. 8 dell'8 ottobre "Modalità alternativa di raccolta dati per la Rilevazione Areale (A) trasmessa ai Comuni coinvolti nella rilevazione areale a seguito del provvedimento collegiale del Garante per la Protezione dei dati del 4 ottobre 2018", autorizza l'Istat ad avviare le operazioni di raccolta dei dati sul campo prescrivendo che, nell'ambito dell'indagine areale A ,venga assicurata agli interessati la possibilità di utilizzare almeno una modalità alternativa di raccolta dati, oltre alla rilevazione porta a porta da parte del rilevatore, a integrazione e a parziale modifica di quanto precedentemente comunicato nelle Circolari n.1 del 6/4/2018, n. 2 del 10/5/2018 e n. 5 del 3/8/2018.

Le circolari n. 9 e n. 10 inviate al Responsabile dell'ufficio comunale di censimento e dell'ufficio provinciale di censimento rispettivamente del 10 e 15 ottobre, riguardano il Trattamento dei dati personali e la Nomina del Responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento UE) 2016/679.

Con la circolare n. 11 del 24 ottobre 2018 l'Istat prolunga ulteriormente la fase di rilevazione "porta a porta" per la rilevazione Areale (A) la cui scadenza programmata all'11 novembre 2018 viene posticipata al giorno 20 novembre 2018 (incluso). Per facilitare l'organizzazione dei lavori da svolgere in parallelo per la "verifica della lista" e per la Rilevazione da Lista (L) stabilisce che le operazioni della terza fase possono durare fino al giorno 20 dicembre 2018 (incluso).

Nel mese di dicembre 2018 si trasmette la Circolare n. 12 riguardante l'accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, chi sono i soggetti obbligati e i soggetti responsabili del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo, quali sono le attività dell'Ucc in caso di violazione dell'obbligo di risposta per l'indagine areale e da lista, l'accertamento e la contestazione della violazione dell'obbligo di risposta.

A rilevazione conclusa, il 21 febbraio 2019, viene trasmessa la circolare n. 13 relativa alla "Rendicontazione delle spese censuarie" in conformità a quanto stabilito dal Pgc. Al paragrafo 4.2 le Amministrazioni destinatarie dei contributi censuari, e cioè gli Uffici Provinciali di Censimento (Upc) e l'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Interno, sono tenuti a una contabilità separata, secondo le norme vigenti, delle somme accreditate per le operazioni di rilevazione, conservandone la relativa documentazione. Con la presente circolare si forniscono indicazioni sulla modalità di rendicontazione delle spese effettivamente sostenute a partire dall'avvio delle attività censuarie, comprese quelle per la costituzione dell'Ufficio di Censimento e fino a conclusione delle attività censuarie.

Con la circolare n. 14 del 15 marzo 2019 si stabilisce di corrispondere ai Comuni un'integrazione del contributo fisso pari a quello già previsto da erogare insieme al contributo variabile in considerazione dello sforzo organizzativo sostenuto dagli Uffici comunali di censimento nel periodo di rilevazione, protratto nei primi mesi dell'anno 2019 per la chiusura delle operazioni censuarie e l'espletamento di attività legate al processo sanzionatorio relativo ai non rispondenti come previsto dalla Circolare n. 12 del 13 dicembre 2018.

Il 9 aprile 2019 viene trasmessa la circolare n. 15 con oggetto "*l'erogazione del contributo variabile*" in cui si informano i Comuni che è stato predisposto un *report* di dettaglio in cui sono indicati i dati di consuntivo che hanno determinato l'ammontare del contributo variabile spettante per le interviste effettuate e la formazione degli operatori.

Con le circolari 16a e 16b del 2 maggio 2019 vengono fornite le istruzioni per la restituzione dei *tablet*.

La circolare n. 17 del 16 settembre 2019 chiude la prima edizione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2018 definendo in dettaglio quali spese devono essere conteggiate per la rendicontazione delle spese sostenute per lo svolgimento delle operazioni censuarie e attraverso quale modalità.

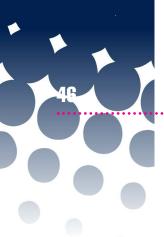
La rendicontazione delle spese censuarie costituisce per l'Istat la base informativa necessaria per verificare le modalità con cui sono stati impiegati i contributi erogati/assegnati e l'adeguatezza a coprire le spese che l'Ente sostiene.

2.6.1.1 Comunicazioni 2018

Nel 2018 sono sei le comunicazioni inviate da Istat ai Comuni per fornire indicazioni su alcuni aspetti legati soprattutto alla conduzione delle rilevazioni. Con la comunicazione n. 1 del 16 marzo 2018 si fornisce a ciascun Comune la stima del numero di famiglie che saranno coinvolte nell'indagine Areale e quelle che saranno intervistate per l'indagine da Lista e la stima del numero dei rilevatori.

Si specifica la stima dell'importo complessivo spettante del contributo forfettario variabile legato all'attività di rilevazione Areale e della rilevazione da Lista, specificando che potrà subire delle variazioni sulla base dei risultati delle rilevazioni legati ai comportamenti





delle famiglie nella scelta della modalità di restituzione del questionario, e si fornisce l'importo del contributo fisso per gli aspetti organizzativi legati alle operazioni necessarie ad assicurare le attività di compilazione per entrambe le rilevazioni. La comunicazione viene trasmessa a tutti i Comuni via pec e personalizzata nei dati di stima sulla base del numero di famiglie campione coinvolte (rilevazione da Lista) e che sono presenti all'interno delle aree di rilevazione campionate (rilevazione Areale).

La comunicazione n. 2 del 10 settembre 2018 fornisce le indicazioni operative per il trattamento delle famiglie campione trasferite a seguito del sisma di agosto 2017 e coinvolte nella rilevazione da lista.

Con la comunicazione n. 3 dell'11 ottobre 2018 si definiscono alcuni interventi mirati fatti da Istat nel Sgi per facilitare la fase di verifica degli indirizzi della rilevazione areale da parte dei Comuni.

Con la comunicazione n. 4 del 7 novembre 2018 si trasmette il fac-simile del modello da utilizzare per il conferimento da parte del Comune dell'autorizzazione al trattamento dei dati personali a tutte le persone coinvolte nelle attività censuarie.

La comunicazione n. 5 del 29 novembre 2018 invita i Comuni coinvolti nella rilevazione da Lista a prestare la massima collaborazione per la realizzazione delle interviste previste per il recupero delle mancate risposte vista la parziale sovrapposizione con la rilevazione Areale per la quale Istat aveva dovuto rivedere parzialmente le tempistiche di realizzazione a causa delle difficoltà riscontrate nel primo periodo di raccolta dei dati.

L'ultima comunicazione n. 6 del 19 aprile 2019 riguarda l'integrazione del contributo fisso stabilito dall'Istat in considerazione degli sforzi organizzativi sostenuti dai Comuni per la realizzazione delle due indagini.

2.6.2 Le circolari 2019

Nel 2019, sono state predisposte e trasmesse ai Comuni campione nove circolari tramite posta elettronica certificata. Il 2 aprile 2019, l'Istat con la circolare n. 1– a,b,c,d,e – (in base alla varie casistiche) "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019: rilevazione Areale (Ist-02493) e rilevazione da Lista (Ist-02494) - Nomina Responsabile Ufficio comunale di Censimento (Ucc)" fornisce indicazioni in ordine alla strategia generale del Censimento, alle specifiche tecniche delle rilevazioni, alle fasi e al calendario delle attività previste per le rilevazioni censuarie del 2019, alle modalità e ai tempi di corresponsione dei contributi spettanti agli Uffici comunali, alle modalità e ai tempi di costituzione degli Ucc, agli adempimenti da svolgere per la consegna dei tablet da utilizzare per le rilevazioni.

Con la circolare n. 2 "Censimento permanente della popolazione 2019: modalità di selezione e requisiti professionali di coordinatori, operatori di back office e rilevatori, assicurazione del personale della rete di rilevazione territoriale" del 20 maggio 2019 l'Istat anticipa di due mesi rispetto al 2018 le istruzioni per assicurare il corretto svolgimento dei compiti assegnati necessari per il buon andamento delle operazioni censuarie, stabilendo che ciascun Ucc disponga di risorse professionali, logistiche e strumentali adeguate in quantità e qualità. Il personale che componeva la rete di rilevazione sono i coordinatori, gli operatori di back office e i rilevatori. Gli incarichi potevano essere dati solo a personale interno o esterno al Comune in possesso di requisiti minimi richiesti.

Per la Provincia autonoma di Bolzano e per i Comuni presso i quali vige una normativa a tutela delle minoranze linguistiche ivi presenti costituisce requisito minimo, per i rilevatori selezionati per effettuare interviste a tali minoranze, anche la conoscenza (scritta e parlata) di tali lingue.

Ai fini della selezione e della formazione di rilevatori e di coordinatori, il Responsabile dell'Ucc doveva tener conto di eventuali necessità di sostituzione nel corso della rilevazione censuaria, a causa di possibili rinunce o sollevazioni dall'incarico.

L'inserimento nel Sgi delle informazioni relative agli operatori selezionati è stato possibile a partire dal giorno 5 giugno 2019 entro l'avvio delle attività formative.

Nell'ambito delle attività connesse alla realizzazione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, l'Istat stipula una polizza antinfortunistica per tutto il personale esterno all'Istituto a copertura delle attività censuarie effettuate sul territorio e per le giornate di formazione.

Con la Circolare n. 3 "Censimento permanente della popolazione 2019 - struttura del contributo forfettario variabile" del 29 maggio 2019 l'Istat comunica al Comune di dover provvedere agli oneri derivanti dall'effettuazione del Censimento permanente avvalendosi del contributo Istat, eventualmente integrato da risorse proprie dell'Ente. Come per il 2018, vengono previste due tipologie di contributo, diversificate per i due tipi di rilevazione e sulla base delle criticità riscontrate nel 2018 nella fase di liquidazione contributi in caso di Unioni di Comuni e di Associazioni di Comuni, si stabilisce per il 2019 di corrispondere i contributi direttamente alle Unioni e per le Associazioni di Comuni, di liquidare i singoli Comuni campione. Inoltre, si stabilisce che ai fini del calcolo del contributo variabile venga pagata l'intervista all'operatore che inserisce l'esito finale nel Sgi.

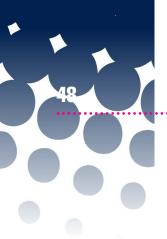
Le amministrazioni destinatarie, come indicato nella medesima circolare, godevano di ampia discrezionalità nell'utilizzo dei fondi assegnati e nell'espletamento delle connesse attività, fermo restando, da un lato, il rispetto della normativa a essi applicabile e, dall'altro, il rispetto del vincolo di destinazione funzionale dei fondi ricevuti.

Con la circolare n. 4 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Tablet per le interviste: gestione, assistenza e invio credenziali per l'utilizzo dei dispositivi" del 16 luglio 2019 si forniscono indicazioni specifiche in ordine alla gestione, all'assistenza e alle credenziali per l'utilizzo dei tablet per le rilevazioni del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Con la circolare n. 5 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 – Trattamento dei dati personali – Nomina del Responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento (Ue) 2016/679" del 16 luglio 2019 si anticipa rispetto al 2018, di circa due mesi, la comunicazione con la quale si stabilisce che i Responsabili, con riferimento al rispettivo ambito di competenza, sono autorizzati a trattare i dati personali relativi ai coordinatori, ai rilevatori, agli operatori di back office e a altro personale dell'Ucc, nonché i dati personali relativi agli individui di cui al paragrafo 3.4 del Pgc, adottato dal Consiglio dell'Istat in data 26 marzo 2018, necessari per lo svolgimento dei compiti attributi agli Ucc, come individuati dal Pgc stesso, dalle circolari e dagli atti di istruzione dell'Istat, e per tutta la durata delle operazioni censuarie.

La circolare n. 6 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Ri-levazione delle Liste Anagrafiche Comunali (Lac)" del 2 settembre 2019 richiede ai Comuni campione di inviare all'Istat la Lac aggiornata alla situazione in essere al 5 ottobre 2019 ai fini di espletare tutte le operazioni censuarie. Erano tenuti all'invio della Lac solo i Comuni non subentrati in Anpr alla data del 6 ottobre 2019. L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) è la banca dati nazionale nella quale stanno confluendo progressivamente tutte le anagrafi comunali: un sistema integrato per l'anagrafe della popolazione residente e quella degli italiani residenti all'estero.





La circolare n. 7 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 -Accertamento della violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici" del 18 novembre 2019, anticipa di un mese rispetto al 2018, la comunicazione riguardo l'adempimento dell'obbligo di risposta alle indagini statistiche ufficiali da parte dei soggetti privati consiste nel rispondere in modo completo, veritiero e tempestivo alle domande contenute nei questionari delle indagini per le quali tale obbligo - e la relativa sanzione in caso di violazione - sia stato previsto dal Psn ai sensi degli articoli 7 e 11 del d.lgs. n. 322/1989.

Con la circolare n. 8a "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Restituzione dei tablet e accessori" del 25 maggio 2020 vengono fornite le istruzioni per la restituzione dei tablet ai Comuni Nar. Viene specificato che il ritiro dei dispositivi, per i Comuni campionati per l'indagine Aspetti della vita quotidiana, avverrà successivamente alla conclusione della stessa per permettere l'intero svolgimento dell'indagine. La suddetta circolare esclude il coinvolgimento dei Comuni della Provincia di Trento in quanto la gestione dei tablet, in virtù del Protocollo d'intesa sottoscritto con Istat, diventa esclusiva responsabilità di Ispat. Con la circolare n. 8b "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Restituzione dei tablet e accessori dei tablet non utilizzati durante il censimento" del 25 maggio 2020 vengono fornite le istruzioni per la restituzione dei tablet mai utilizzati.

La Circolare n. 9 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 Rendicontazione delle spese sostenute per lo svolgimento delle operazioni censuarie" del 1 settembre 2020 specifica le modalità da seguire per la rendicontazione, secondo criteri di contabilità analitica, delle spese sostenute dagli Ucc per lo svolgimento delle operazioni censuarie relative alla rilevazione 2019. Le spese devono essere state sostenute in modo effettivo e definitivo nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti (si fa quindi riferimento alle spese effettivamente impegnate ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011 e del principio contabile della competenza finanziaria di cui all'allegato 4/2) ed essere chiaramente riconducibili all'attività censuaria espletata nell'anno di competenza del contributo.

Successivamente viste le difficoltà incontrate dovute al periodo emergenziale della pandemia, viene inviata una pec ai Comuni con la proroga dell'attività di rendicontazione delle spese censuarie al 30 novembre 2020.

2.6.2.1 Comunicazioni 2019

Nel 2019 sono tre le comunicazioni inviate da Istat ai Comuni e, ciascuna, riguarda aspetti legati alla conduzione della rilevazione. Comunicazione n. 1a "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Apertura del Sistema di gestione delle indagini (Sgi)" del 4 giugno 2019. Con questa comunicazione si informano i Responsabili degli uffici comunali di censimento che dal 5 giugno 2019 è consentito l'accesso al Sgi per le operazioni di inserimento della rete di rilevazione con le date di scadenza (25 giugno per il personale di staff e dei coordinatori e 20 luglio rilevatori e personale di back office). L'importanza di inserire gli operatori tempestivamente era finalizzata ad agevolare le attività preliminari alla rilevazione e, in particolare, l'organizzazione e l'avvio della formazione.

Con la Comunicazione n. 2 "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019 - Rilascio campione rilevazione areale" dell'8 luglio 2019. Differentemente all'edizione precedente, si ritiene opportuno per l'indagine Areale far validare, al Comune stesso gli indirizzi/sezioni assegnati. L'esigenza nasceva dall'esigenza di migliorare la pianificazione l'organizzazione della rilevazione sul campo e facilitare le successive attività di verifica del territorio da parte dei rilevatori. Durante la validazione preliminare del campione,

10

il Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento (Rucc; e/o il personale di *staff* ove previsto) poteva prendere visione degli indirizzi/sezioni caricati in Sgi, della stima del numero di famiglie associate agli indirizzi e delle relative mappe caricate sul sito della rete (https://raccoltadati.istat.it/rete) per procedere alla correzione di eventuali informazioni errate.

Tale operazione è stata visibile su Sgi dall'8 luglio 2019 e le informazioni fornite sono state utilizzate anche per la definizione dei piani di spedizione dei materiali di rilevazione consentendo così invii di quantità più adeguate. Per tale operazione sono state prese in considerazione le informazioni inserite fino al 18 luglio. Oltre tale data e non oltre il 27 settembre 2019, le eventuali variazioni riguardavano solo le attività di verifica del territorio.

Con la Comunicazione n. 3 "Chiarimenti in merito alla procedura di rendicontazione dei contributi previsti per il censimento popolazione - edizione 2019" è stata integrata la circolare n. 9 protocollo n. 1764866/20 del 01/09/2020 in relazione alle richieste di chiarimento pervenute da alcuni Comuni.

A giugno 2020 con lettera avente per oggetto "Edizione 2020 del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni" per far fronte all'emergenza sanitaria COVID-19 sono stati invitati i Comuni a sospendere le attività connesse all'edizione 2020 del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

L'Istituto ha tenuto conto delle segnalazioni pervenute dai Comuni in merito alle gravi e oggettive difficoltà nell'avviare alcune operazioni preliminari oltre che della complessità delle operazioni censuarie e delle limitazioni per la piena operatività dei Comuni in relazione alle attività di tipo statistico.

2.6.3 Le circolari 2021

Nel complesso sono stati trasmessi otto atti (tra comunicazioni e circolari) indirizzati a diversi destinatari e, per conoscenza, a tutti i soggetti della rete di rilevazione interessati. La strategia organizzativa anche per l'annualità 2021 ha privilegiato la riduzione del numero complessivo di comunicazioni accorpando laddove possibile informazioni affini per natura o tempistica di svolgimento. La comunicazione n. 1 (a partire da questa edizione non si chiama più circolare) di avvio delle attività emessa il 12 aprile 2021 ha fornito indicazioni in ordine alla strategia generale del Censimento, alle specifiche tecniche delle rilevazioni, alle fasi e al calendario delle attività previste per le rilevazioni censuarie del 2021, alle modalità e ai tempi di costituzione degli Ucc, agli importi e modalità di corresponsione dei contributi stimati per gli Uffici comunali.

La novità di questa comunicazione è stato l'inserimento di informazioni finalizzate all'utilizzo di una nuova funzione su Sgi "inserisci struttura" che permetteva ai Comuni di inserire tutti i dati necessari per la consegna dei tablet, riducendo le criticità riscontrate nella fase di invio ai Comuni dei dispositivi necessari alla rilevazione sul campo. Rimangono invariate le successive comunicazioni per fornire indicazioni specifiche in merito alla gestione dei tablet.

La comunicazione n. 2, trasmessa in data 18 maggio 2021, fornisce indicazioni in ordine alle modalità di selezione degli operatori di censimento, con specifico riferimento ai requisiti richiesti e compiti assegnati, ai tempi di costituzione della rete di rilevazione comunale, alle modalità formative fornendo, inoltre, tutte le informazioni relative alla copertura assicurativa stipulata da Istat per i casi di infortunio di carattere aggiuntivo rispetto all'assicurazione infortuni connessa al contratto di lavoro di ciascun dipendente o collaboratore.

Segue la comunicazione n. 3 relativa all'apertura del Sgi per la compilazione dei dati relativi alle altre strutture utili per lo svolgimento delle operazioni censuarie: il *Punto di ritiro e consegna materiale* e i *Centri comunali di rilevazione*. Per facilitare le operazioni





di inserimento viene fornita in allegato alla comunicazione anche una Guida operativa per l'inserimento dei dati su Sgi.

Il 30 giugno 2021 viene inviata ai Comuni la comunicazione n. 4 informandoli della disponibilità su Sgi del campione di indirizzi/sezioni della rilevazione Areale per la validazione preliminare, finalizzata a rendere possibile una migliore pianificazione e organizzazione della rilevazione sul campo e facilitare le successive attività di verifica del territorio da parte dei rilevatori. Durante tale validazione preliminare del campione, il Rucc (e/o il personale di staff, ove previsto) aveva la possibilità di prendere visione degli indirizzi/sezioni caricati in Sgi, della stima del numero di famiglie associate agli indirizzi e delle relative mappe caricate sul sito della rete per procedere alla correzione di eventuali informazioni errate. Nella stessa comunicazione, viene data indicazione ai Comuni dei tempi di avvio della formazione a distanza e si allega la guida "L'accesso al corso in pochi passi" sulle modalità di accesso alla piattaforma e alla fruizione della formazione online.

Il 27 luglio 2021 viene inviata la comunicazione specifica sul trattamento dei dati personali stabilendo i compiti del titolare del trattamento dei dati personali nonché dei responsabili del trattamento nel rispetto della normativa vigente in materia di *privacy* con riferimento specifico al regolamento (Ue) 2016/679, al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, così come modificato e integrato da ultimo dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, alle Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistan. In tale occasione, si procede anche a fornire la comunicazione relativa alla possibilità di vaccinazione, prioritaria per i rilevatori del censimento della popolazione, richiesta da Istat e autorizzata dalla Struttura di supporto commissariale per l'emergenza *COVID-19*.

A settembre 2021 si trasmette la comunicazione n. 6 relativa alla gestione e assistenza per l'utilizzo dei *tablet* per le rilevazioni del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Per facilitare le attività organizzative e logistiche la comunicazione n. 6 viene inviata per blocchi di Comuni con altri quattro invii successivi al primo. Nell'edizione 2021 per gestire al meglio la fase di liquidazione dei contributi viene introdotta un'innovazione organizzativa relativa all'inserimento sul Sgi delle informazioni contabili necessarie per il trasferimento dei fondi ai Comuni.

A tale proposito si è resa necessaria un'ulteriore comunicazione per informare tutti i Comuni dell'obbligo, a partire dal 13 settembre, di accedere al Sgi per la compilazione dei dati relativi alla struttura "ente da liquidare" fondamentale per i pagamenti dei contributi del Censimento della popolazione fornendo, contestualmente, la guida alla compilazione "ente da liquidare" in Sgi.

L'ultima comunicazione dell'edizione 2021 è stata fatta con la circolare relativa all'obbligo di fornire i dati statistici richiesti e per l'accertamento della violazione di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 322/89 a cura del Servizio giuridico dell'Istat. La circolare, emessa a novembre 2021, comprensiva del relativo allegato, ha descritto le attività istruttorie necessarie ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di accertamento di cui agli articoli 7 e 11 del d.lgs. n. 322/89, tenuto conto di quanto previsto dal Pgc, nonché delle istruzioni già impartite dall'Istituto in merito alle modalità di svolgimento e al calendario delle operazioni riguardanti l'edizione 2021 dell'indagine Areale e dell'indagine da Lista, anche con l'obiettivo di sistematizzare le istruzioni fornite a fronte della complessità delle operazioni da svolgersi in un periodo storico ancora interessato dall'emergenza epidemiologica.

Sono stati definiti i soggetti obbligati e i responsabili del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo; sono stati individuati i presupposti e le fattispecie della violazione dell'obbligo di risposta alle indagini censuarie, fornendo indicazioni sulla modalità e

51

tempistica del procedimento con particolare riguardo alle misure di cautela resesi necessarie a causa del perdurare dello stato di emergenza sanitaria prorogato a tutto il 2021.

2.6.4 Flusso spedizione circolari tecniche e comunicazioni

Le circolari tecniche e le comunicazioni vengono spedite ai Comuni campione tramite posta elettronica certificata (Pec) dall'indirizzo <u>censimentipermanenti@postacert.istat.it</u>. Gli indirizzi utilizzati sono stati quelli comunicati dai Responsabili degli Uffici comunali di censimento rispondendo a un questionario (modulo *LimeSurvey*) dove tra le varie domande vi era anche la richiesta di comunicare l'indirizzo pec dove il Comune voleva ricevere tutte le comunicazioni ufficiali relative al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Una volta effettuata la spedizione l'avvenuta ricezione della documentazione viene monitorata successivamente con lo scarico di un *file* in formato *csv*. Nel caso di errore per indirizzi non validi, mancato collegamento o posta piena del destinatario si provvede alla ricerca di un indirizzo alternativo di posta elettronica certificata. Una volta trovate tutte le nuove pec si effettua una nuova spedizione. Le nuove pec vengono aggiunte al *file* originario divenendo un database dinamico e non statico.

Solo per i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano sia le circolari sia le comunicazioni hanno avuto una lavorazione differente in quanto a doppia colonna italiano/tedesco e doppia firma da parte del Direttore Astat e del Direttore Istat della Direzione della raccolta dati. Pertanto, queste comunicazioni sono state trasmesse in tempi diversi rispetto agli altri Comuni campione.

Le Unioni di Comuni e gli Uffici comunali associati di censimento, nella maggior parte dei casi, hanno comunicato un solo indirizzo di posta certificata (di solito quello del Comune capofila o l'indirizzo dell'unione). Pertanto, il numero delle pec non corrisponde al numero dei Comuni campionati.

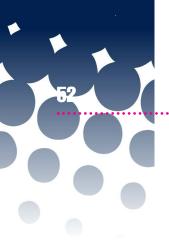
2.7 Costituzione dell'Ufficio comunale di censimento

La prima attività censuaria richiesta ai Comuni, come da Piano Generale di Censimento 2018-2021 e successive comunicazioni tramite circolari emanate dall'Istat, è quella di costituire con un atto ufficiale l'Ucc, ufficio che organizza le fasi delle rilevazioni censuarie a livello locale. Di norma l'Ufficio comunale di Censimento è costituito presso l'Ufficio di statistica e dove non presente presso i propri Servizi demografici. È possibile costituire l'Ucc anche in forma associata mediante appositi protocolli e convenzioni previsti dalla legge. Infine per le Unioni di Comuni o Comunità montane, formalmente costituire che abbiano tra i loro compiti anche l'esercizio della funzione statistica, l'Ucc si può costituire presso l'Ufficio di statistica dell'Unione o della Comunità montana.

In fase di costituzione Ucc, i Comuni hanno l'obbligo di fornire all'Istat le informazioni sull'Ucc e alcune informazioni sul Responsabile comunale compilando un modulo *ad hoc* predisposto nella piattaforma *LimeSurvey*⁷ facendo l'invio dell'atto formale di costituzione. Negli anni censuari 2018 e 2019 i Comuni nella compilazione dei dati potevano anche indicare se l'Ucc era singolo o in forma associata, invece nel 2021 sono stati utilizzati i dati di pagamenti effettuati per i contributi erogati ai Comuni, potrebbero presentare qualche differenza dal reale numero di Comuni che hanno effettuato il censimento in forma singola o associata.







Nella Tavola 2.2 sono stati riportati i dati della distribuzione dei Comuni campionati tra Comuni singoli e Comuni facenti parte di unioni o associazioni. I primi due anni i Comuni in associazioni o uniti sono stati simili essendo il campione iniziale quasi identico, invece nel 2021 sono aumentati, il fenomeno è stato influenzato dal campione aumentato, a causa del recupero dei Comuni Nar dell'anno 2020.

Tavola 2.2 - Distribuzione dei Comuni. Anni 2018, 2019, 2021 (valori assoluti)

TIPO COMUNE -	Anni					
	2018	2019	2021			
Comuni	2.851	2.850	4.531			
- singoli	2.715	2.721	4.323			
- in associazione	136	129	208			

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nella Tavola 2.3 sono riportati i dati sulla tipologia degli Ucc nei tre anni censuari. Nelle tre annualità non c'è molta differenza sul numero degli Ucc in forma associata.

Tavola 2.3 - Tipo Ucc. Anni 2018, 2019, 2021 (valori assoluti)

TIPO LIGO	Anni					
TIPO UCC —	2018	2019	2021 (a)			
Ucc Singoli	2.715	2.721	4.323			
Ucc in forma associata	42	44	46			
Totale Ucc	2.757	2.765	4.369			

Fonte: Elaborazione su dati Istat (a) Per l'anno 2021 il calcolo dei Comuni in forma associata è stato ricavato dai contributi - liquidati.

Nella Tavola 2.4 sono riportati, per le tre edizioni censuarie, i Comuni campionati e i Comuni in unione o che hanno costituito uffici associati. Dalla Tavola si evince che i Comuni in unione/associazione si concentrano prevalentemente al Nord, in particolare nelle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna. Diversamente, le Regioni del Sud non vengono toccate da questo fenomeno. Unica eccezione per la Sicilia che nel 2021, registra due Comuni, Bivona e Cianciana, in Provincia di Agrigento che attribuiscono le funzioni di Ucc all'Ufficio di statistica dell'Unione di cui fanno parte.

Gli altri dati richiesti, sul modulo ad hoc di LimeSurvey, riguardano le informazioni anagrafiche (nome, cognome, codice fiscale, data di nascita, comune di nascita, provincia di nascita, sesso, email) utili per la generazione delle credenziali di accesso sul Sgi per l'organizzazione e la conduzione delle rilevazioni.

Nella prima edizione del 2018 sono stati raccolti i dati di tutti gli Ucc e dei rispettivi Rucc dei Comuni campionati. Successivamente, sono state inviate tramite pec le credenziali di accesso al Sgi. Nelle successive edizioni l'Istat utilizza una procedura automatizzata che permette, una volta riportati i dati anagrafici del Rucc in *LimeSurvey*, di ricevere una email con le credenziali.

Nel 2018 l'atto di costituzione dell'Ucc, costituito in forma singola o associata, e l'inserimento delle informazioni, dovevano essere trasmesse all'Istat tra il 16 aprile e il 25 maggio 2018, come indicato nella circolare n. 1 del 6 aprile 2018, obbligatoriamente attraverso il modulo *ad hoc* sull'applicativo *LimeSurvey*.

La compilazione è avvenuta con molta lentezza e a ridosso della scadenza. Come si evince dalla Figura 2.4, tra il 14 e il 25 maggio, si è concentrata la compilazione del modulo anche a seguito del promemoria spedito via pec ai 2.430 Comuni mancanti.

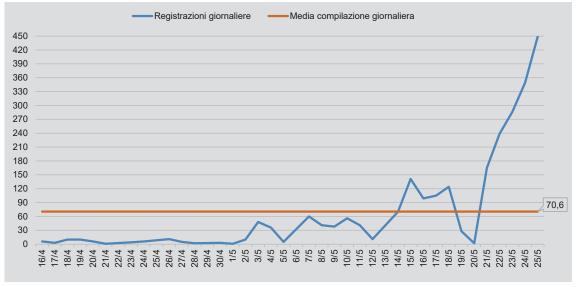
Tavola 2.4 - Comuni campionati e Comuni in unione o associazione per Regione. Anni 2018, 2019, 2021 (valori assoluti e percentuali)

REGIONE	Anni								
	2018			2019			2021		
	Comuni campionati	Comuni in unione o in forma associata	%	Comuni campionati	Comuni in unione o in forma associata	%	Comuni campionati	Comuni in unione o in forma associata	%
Piemonte	359	22	6,1	358	19	5,3	629	31	4,9
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	36	2	5,6	35	2	5,7	49	0	0,0
Lombardia	500	13	2,6	497	8	1,6	838	31	3,7
Trentino-Alto Adige/Südtirol	108	2	1,9	108	2	1,9	166	0	0,0
- Bolzano/Bozen	51	0	0,0	51	0	0,0	72	0	0,0
- Trento	57	2	3,5	57	2	3,5	94	0	0,0
Veneto	207	6	2,9	206	7	3,4	320	11	3,4
Friuli-Venezia Giulia	77	11	14,3	76	8	10,5	125	14	11,2
Liguria	77	3	3,9	77	0	0,0	130	0	0,0
Emilia-Romagna	141	33	23,4	144	33	22,9	203	40	19,7
Toscana	121	39	32,2	120	48	40,0	172	75	43,6
Umbria	40	0	0,0	39	0	0,0	57	0	0,0
Marche	81	2	2,5	82	2	2,4	130	4	3,1
Lazio	147	3	2,0	147	0	0,0	224	0	0,0
Abruzzo	95	0	0,0	96	0	0,0	166	0	0,0
Molise	42	0	0,0	42	0	0,0	74	0	0,0
Campania	218	0	0,0	220	0	0,0	332	0	0,0
Puglia	125	0	0,0	125	0	0,0	167	0	0,0
Basilicata	55	0	0,0	54	0	0,0	80	0	0,0
Calabria	128	0	0,0	129	0	0,0	221	0	0,0
Sicilia	173	0	0,0	174	0	0,0	243	2	0,8
Sardegna	121	0	0,0	121	0	0,0	205	0	0,0
Italia	2.851	136	4,8	2.850	129,0	4,5	4.531	208	4,6

Fonte: Elaborazione su dati Istat

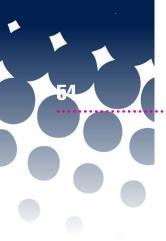
La media giornaliera di risposta è stata del 70,6 per cento dal 16 aprile al 25 maggio. Dopo la scadenza, la risposta è stata nuovamente sollecitata attraverso l'invio di ulteriori promemoria.

Figura 2.4 - Trasmissioni dati personali dei responsabili (Rucc) al 25 maggio 2018



Fonte: Elaborazione su dati Istat





Al 25 maggio risulta registrato l'86,7 per cento dei Comuni. Il restante 13,3 per cento effettua la registrazione con notevole ritardo.

Comuni con UCC Comuni senza UCC

Figura 2.5 - Percentuale di registrazione dei Comuni al 25 maggio 2018

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nelle edizioni successive, 2019 e 2021, la richiesta di compilazione del modulo *ad hoc* su *LimeSurvey* è stato inviato ai soli Comuni Nar, che non avevano effettuato la tornata censuaria precedente e quindi sprovvisti delle credenziali utili per operare su Sgi. Invece i Comuni Ar, già in possesso delle credenziali per Sgi, sono stati abilitati al sistema con i dati dell'anno precedente. Nei casi di cambio Responsabile Ucc da un'edizione all'altra, il precedente Responsabile poteva abilitare il nuovo oppure avvalersi dell'assistenza dei Responsabili Istat territoriali (Rit).

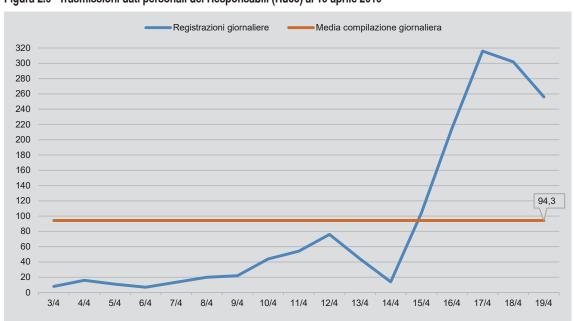


Figura 2.6 - Trasmissioni dati personali dei Responsabili (Rucc) al 19 aprile 2019

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Per l'edizione del 2019, come da istruzioni inserite nella circolare n. 1 del 2 aprile avente a oggetto la "Costituzione dell'Ucc" e relativa nomina del Rucc, l'inserimento doveva avvenire tra il 2 e il 19 aprile. Anche in questa edizione le maggiori risposte si sono avute a ridosso della scadenza e la media di compilazione giornaliera è stata di 94,3 moduli.

Al 19 aprile del 2019, data ultima per inviare i dati dei Rucc, si registra l'88,7 per cento dei Comuni mentre il restante 11,3 per cento a seguito di promemoria inviati nei mesi successivi.

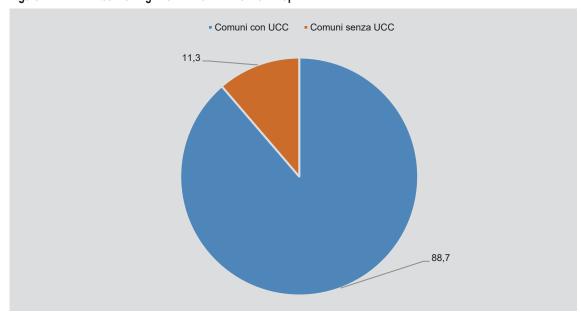


Figura 2.7 - Percentuale di registrazione dei Comuni al 19 aprile 2019

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Per l'anno 2021 la compilazione del modulo *ad hoc* per l'acquisizione dei dati dei Rucc è stata richiesta solo ai Comuni Nar che non avevano ancora avuto accesso al Sgi. La richiesta è stata inviata solo a 640 dei 4.531 Comuni campionati per l'annualità.

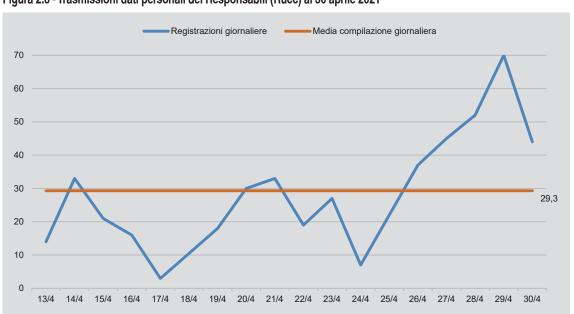
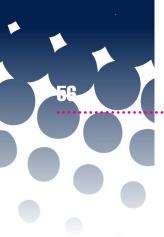


Figura 2.8 - Trasmissioni dati personali dei Responsabili (Rucc) al 30 aprile 2021

Fonte: Elaborazione su dati Istat





Alla data del 30 aprile, data di scadenza della comunicazione, i Comuni registrati risultano essere il 73,3 per cento. Il 26,7 per cento dopo diversi promemoria nei mesi successivi.

*Comuni con UCC *Comuni senza UCC

26,7

73,3

Figura 2.9 - Percentuale di registrazione dei Comuni al 30 aprile 2021

Fonte: Elaborazione su dati Istat

In tutte e tre le annualità i dati raccolti sono stati prima verificati e poi resi omogenei agli standard idonei all'inserimento nel Sgi.

Per fornire assistenza ai Comuni durante la compilazione del modulo *ad hoc* relativo alle informazioni del Responsabile comunale dell'Ufficio di censimento, oltre al quotidiano supporto fornito dall'Urc attraverso i Responsabili Istat territoriali (Rit), è stata attivata una casella *email* dedicata. Le problematiche riscontrate dai Responsabili comunali sono state varie, tra le più frequenti la necessità di modificare i dati già inviati all'Istat tramite *Lime-Survey*. La criticità, invece, più sentita dai Comuni è stata quella di fornire contemporaneamente sia l'atto ufficiale di costituzione dell'Ucc sia nominare il responsabile attraverso lo stesso *link* personalizzato.

A partire dalle criticità riscontrate nelle prime due edizioni, per il 2021 sono stati predisposti due moduli distinti, uno per l'invio delle informazioni dei responsabili e l'altro per l'invio degli atti ufficiali dei Comuni, così da slegare i due compiti e proseguire con questi ultimi nell'organizzazione di tutte le attività necessarie.

La casella *email* dedicata è stata anche il canale utilizzato per l'invio dei promemoria ai Rucc che non avevano ancora provveduto alla compilazione delle informazioni richieste su *LimeSurvey*.

2.8 Il calcolo dei Rilevatori e gestione dei tablet

Nel Pgc e con le successive circolari attuative sono stati definiti i requisiti di tutte le figure professionali che devono entrare a far parte dell'Ucc per lo svolgimento delle due indagini

I requisiti minimi per la selezione della figura di Rilevatore sono:

- età non inferiore ai 18 anni;
- possesso di diploma di scuola superiore di secondo grado o titolo di studio equipollente;

- 57
- conoscenza e utilizzo dei più diffusi strumenti informatici (personal computer e tablet);
- precedente esperienza in materia di rilevazioni statistiche con particolare riferimento all'effettuazione di interviste.

L'incarico di Rilevatore può essere affidato al personale dipendente del Comune oppure, dove non fosse possibile o in mancanza dei requisiti minimi richiesti, a personale esterno, secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia.

Per la Provincia autonoma di Bolzano e per i Comuni presso i quali vige una normativa a tutela delle minoranze linguistiche, costituisce requisito minimo anche la conoscenza (scritta e parlata) di tali lingue.

Il calcolo del numero dei Rilevatori per Comune nella prima edizione del 2018 si è basato sui risultati delle rilevazioni sperimentali effettuate nel 2017 che hanno permesso di individuare le modalità operative da adottare nel primo ciclo del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Per l'edizione censuaria del 2019 sono stati utilizzati i risultati ottenuti nel 2018 mentre per il 2021 si è reso necessario utilizzare i dati del 2019 a causa delle sospensioni delle attività di rilevazione per far fronte all'emergenza sanitaria *COVID-19*.

Utilizzando i risultati delle edizioni precedenti si è potuta affinare ogni anno la stima a livello territoriale utilizzando parametri a livello di Provincia (per i Nar) e di Comune (per gli Ar). Per calcolare la stima dei Rilevatori dell'indagine Areale si è ipotizzato che i Rilevatori avrebbero intervistato tutte le famiglie del campione estratto, senza tener conto delle famiglie che sarebbero potute andare direttamente al Centro comunale di rilevazione a compilare direttamente il questionario, con e senza aiuto di un operatore comunale.

Invece per l'indagine da Lista sono stati utilizzati i dati della risposta delle famiglie nel 2017 tramite il canale di restituzione CAPI, dove l'intervento del Rilevatore è elemento fondamentale per la compilazione del questionario. È stato ipotizzato che i non rispondenti dell'anno precedente avrebbero preferito l'intervista faccia a faccia con i Rilevatori (tecnica CAPI) presso il loro domicilio e che la propensione alla compilazione del questionario tramite il web (tecnica CAWI) non sarebbe aumentata rispetto all'anno precedente. Quindi il campione stimato è stato suddiviso sulla base delle tecniche utilizzate per intervistare le famiglie (faccia a faccia CAPI, faccia a faccia presso Ccr, CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing), compilati dalla famiglia presso il Ccr con assistenza e CAWI) partendo dai dati dell'anno precedente. Per ottenere il numero dei Rilevatori, utili per espletare le interviste con tecnica CAPI per ogni singolo Comune, sono stati sommati il numero di questionari restituiti con tecnica CAPI e il numero dei questionari non restituiti dalle famiglie, questa somma è stata divisa per il numero massimo ipotizzato di interviste giornaliere (1,8 interviste al giorno) per il numero dei giorni di attività sul campo previsti da calendario.

Dalla Tavola 2.5 si evince come nel corso delle tre annualità i Comuni si sono avvalsi di percentuali sempre più basse del numero totale dei Rilevatori indicato da Istat, passando dall'80,7 per cento nel 2018, al 74,4 nel 2019 fino al 67,8 del 2021.

La stima del numero dei Rilevatori è stata calcolata per entrambe le indagini ma nelle circolari⁸ inviate ai Comuni l'Istat ha comunicato il numero massimo dei Rilevatori tra le due indagini, presupponendo che un Rilevatore avrebbe collaborato a entrambe. L'indicazione del numero massimo dei Rilevatori per Comune, per tutte le annualità, è stata a titolo indicativo; infatti i Comuni potevano decidere di avvalersi della collaborazione di un numero inferiore di Rilevatori rispetto all'indicazione fornita dall'Istat, tenendo presente che tale riduzione non doveva impedire la completa effettuazione di tutte le interviste previste.



⁸ Comunicazione n. 1 del 16 marzo 2018, Circolare n. 1 (a, b, c, d, e) del 2 aprile 2019 e Comunicazione n. 1 (a, b, c, d) del 12 aprile 2021.



In sintesi, i motivi per i quali i Comuni abbiano scelto di avvalersi di meno Rilevatori si può presuppore che siano i sequenti:

- difficoltà da parte dei Comuni ad avvalersi di personale esterno tramite bandi ad hoc:
- scelta dei Responsabili comunali di affidarsi a meno Rilevatori per avere più interviste da assegnare aumentando così il contributo spettante.

Le percentuali riportate nelle colonne "*Rilevatori sul Campo*" si riferiscono alle utenze attive alla fine di ciascuna annualità, potrebbero presentare qualche differenza dal reale numero dei Rilevatori che hanno effettuato le rilevazioni sul campo. È accaduto che anche il personale con profili diversi, personale di *staff* e operatore di *back office*, ha svolto attività di rilevazione sul campo.

Tavola 2.5 - Rilevatori stimati da Pgc e Rilevatori sul campo. Anni 2018, 2019 e 2021 (valori assoluti e percentuali)

	Anni							
REGIONE	2018	3	2019		2021			
	Rilevatori stimati nel Pgc	Rilevatori sul campo	Rilevatori stimati nel Pgc	Rilevatori sul campo	Rilevatori stimati nel Pgc	Rilevatori sul campo		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
Piemonte	1.211	78,0	874	64,3	1.251	55,2		
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	92	58,7	66	56,1	68	25,0		
Liguria	486	74,9	315	63,2	404	72,8		
Lombardia	1.973	76,8	1.416	69,4	2.444	60,6		
Trentino-Alto Adige/Südtirol	296	83,4	202	92,6	321	79,8		
- Bolzano	140	85,7	86	94,2	130	82,3		
- Trento	156	81,4	116	91,4	191	78,0		
Veneto	998	73,5	644	73,3	1.080	65,6		
Friuli-Venezia Giulia	459	73,0	303	63,7	442	63,3		
Emilia-Romagna	1.141	86,2	734	75,3	883	69,3		
Toscana	1.157	76,2	737	78,4	926	73,2		
Umbria	251	78,1	152	84,9	197	73,6		
Marche	550	73,6	330	54,5	457	44,6		
Lazio	1.029	86,8	859	71,6	1.097	66,7		
Abruzzo	480	72,1	361	74,5	491	65,0		
Molise	189	76,2	144	69,4	208	64,9		
Campania	1.020	87,7	867	85,7	1.182	73,3		
Puglia	896	81,1	723	84,9	928	79,4		
Basilicata	217	88,5	179	65,9	234	74,4		
Calabria	610	93,3	558	80,6	934	75,1		
Sicilia	1.209	93,5	1.027	85,3	1.289	81,5		
Sardegna	584	72,3	434	62,2	652	65,3		
Italia	14.848	80,7	10.925	74,4	15.488	67,8		

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Una delle grandi novità del nuovo Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è stata quella di dotare ogni Rilevatore, impegnato sul campo, di un *tablet* per effettuare le interviste CAPI, abbondonando completamente l'utilizzo del questionario cartaceo.

Questo ha permesso di avere accesso ai dati più velocemente rispetto ai censimenti passati quando l'utilizzo del solo questionario cartaceo obbligava i Comuni a raccoglierli, confezionarli e spedirli all'Istat che poi provvedeva a farli registrare manualmente (fino al censimento generale del 2001) o tramite lettura ottica come avvenuto al Censimento del 2011. A partire dal 2018, l'utilizzo dei soli *tablet* ha portato un ulteriore miglioramento in termini di tempestività e qualità dei dati acquisiti.

Nei tre anni censuari che stiamo analizzando la gestione dei *tablet* ha avuto un'evoluzione, cercando di migliorare e snellire il processo di invio e ritiro. I Comuni campione avevano

diritto a un *tablet* per ogni rilevatore stimato dall'Istat, nell'anno 2018 sono stati inviati ai Comuni meno *tablet* dei rilevatori previsti. Si è ritenuto necessario chiedere ai Rucc di stimare il reale impiego dei rilevatori per le indagini censuarie. La diminuzione è dovuta a una valutazione ponderata dei Comuni stessi, come già esplicato. I Responsabili Ucc hanno compitalo la loro richiesta direttamente sul portale Sgi, nella struttura di organizzazione "punto di consegna/ritiro tablet" indicando il numero totale di rilevatori che intendevano effettivamente utilizzare sul campo, tenendo conto del numero massimo indicato da Istat nel Pgc.

Oltre all'inserimento del numero dei rilevatori è stato richiesto di inserire anche l'indirizzo di consegna dei *tablet*. Per quanto riguarda l'anno 2019, invece, l'assetto organizzativo è stato diverso. Ai Comuni Ar furono lasciati in custodia i *tablet* già distribuiti nell'edizione 2018, ritirando solo l'eccedenza tra i *tablet* stimati nel 2019 e quelli già consegnati nel 2018, e inviando, ad alcuni Comuni, e integrando i *tablet* che mancavano tra la stima del 2019 e quelli in giacenza.

Invece nei Comuni Nar i *tablet* sono stati tutti ritirati per essere distribuiti ai nuovi Comuni Nar campionati per il 2019 come indicato nella circolare 16a del 2 maggio 2019. Il Responsabile ha compilato per ogni dispositivo una scheda di valutazione e inserita dentro l'imballaggio dei *tablet* con tutti gli accessori: custodia, alimentatore e cavo, Sim di trasmissione dati e relativa matrice. Sempre nella circolare si esplicita che il ritiro avveniva in due tranche perché un sotto campione dei Comuni del Censimento è stato campionato anche per l'indagine "*Aspetti della vita quotidiana (Avq)*". Per la prima volta nel disegno di indagine è stata introdotta la tecnica CAPI con l'utilizzo degli stessi *tablet* del censimento, aggiornando il software con delle operazioni indicate da Istat. Quindi la ditta incaricata ha ritirato prima i *tablet* dei Comuni che non facevano parte dell'indagine Avq e successivamente ha ritirato i *tablet* ai Comuni del campione Avq. Anche in questo caso sono state predisposte le liste per i ritiri e le ridistribuzioni. Insieme alla circolare n. 16a è stata inviata la circolare 16b a tutti i Comuni che non hanno mai utilizzato dei dispositivi, allegando una lista puntuale dei codici Imei identificativi dei *tablet*, per una migliore gestione delle risorse assegnate per il Censimento.

Anche per l'annualità 2019 è stata data l'opportunità ai Comuni Nar di valutare se ricevere tutti i *tablet* stimati o se diminuire la stima. I Comuni hanno compitalo la loro richiesta, insieme all'indirizzo per la ricezione del pacco, direttamente sul modulo *ad hoc* sulla piattaforma *LimeSurvey*, contestualmente ai dati del Rucc, a causa di problemi tecnici riscontrati nel Sgi.

Per l'edizione del 2021 i *tablet* stimati sono stati molti di più, visto che il campione dei Comuni integrava i Comuni Nar 2020, sospesi dalle rilevazioni censuarie a causa della pandemia da *COVID-19*.

Anche per l'edizione del 2021 si è proceduto al ritiro dei *tablet* nei Comuni Nar in due trance e la ridistribuzione ai nuovi Nar, con lo stesso metodo descritto per l'anno 2019. In questa edizione, per una miglior gestione, si è ritenuto opportuno di non chiedere ai Comuni una valutazione sulla stima dei rilevatori e sono stati consegnati tutti i *tablet* stimati, ritirando o consegnando *tablet* in più ai Comuni Ar. Per le tre annualità una volta raccolti i dati sono state predisposte le liste per la spedizione e distribuzione dei *tablet* su tutto il territorio nazionale tramite la ditta incarica dall'Istat a svolgere questa funzione. In parallelo alla consegna *tablet*, in tutte e tre le annualità, è stata inviata tramite pec una comunicazione *ad hoc* ai Comuni per l'utilizzo dei dispositivi consegnati, corredata del manuale per l'uso e delle credenziali di accesso.





2.9 Contributo fisso e stima del contributo variabile

Per il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni sono stati previste due tipologie di contributi, differenziate per indagine, come descritte nel Pgc. Il contributo è stato suddiviso in due parti: il *contributo fisso* e il *contributo variabile* per entrambe le indagini.

Il contributo fisso è stato pensato come un contributo alla costituzione e all'organizzazione degli Ucc ed è stato calcolato sulla base delle famiglie previste dal campione estratto dall'Istat sia per l'indagine Areale sia per quella da Lista. Nel 2018 sono stati calcolati due euro per ogni famiglia estratta, ma prima dell'avvio dei pagamenti con l'invio della circolare n. 14 del 15 marzo 2019 si è ritenuto opportuno raddoppiare il contributo, vista la grande attività iniziale che avevano dovuto affrontare i Comuni con la nuova organizzazione censuaria. Nelle edizioni successive, sono stati calcolati quattro euro per famiglia estratta per l'indagine Areale e tre per ogni famiglia campionata per l'indagine da Lista.

Il contributo variabile, invece, è legato all'attività di rilevazione sul campo eseguite dai Rilevatori per entrambe le indagini censuarie. Per effettuare le stime dei contributi variabili, come per i rilevatori (paragrafo 2.8), sono stati utilizzati i risultati degli anni precedenti. Nell'edizione del 2018 sono stati presi in considerazione i dati ottenuti dalle rilevazioni sperimentali del 2015 e 2017, nell'annualità 2019 ci si è basati sui risultati del 2018 e nel 2021 sui risultati del 2019. La rilevazione prevista per il 2020 non è stata effettuata causa pandemia da *COVID-19*.

Nella rilevazione Areale, come previsto dal disegno della rilevazione, vengono rilevate tutte le unità che rientrano nel campo di osservazione del Censimento e che sono presenti all'interno delle aree di rilevazione campionate. Le fasi di rilevazione sono distinte in:

- 1. ricognizione preliminare dell'area di rilevazione:
- 2. rilevazione porta a porta:
- 3. verifica delle incongruenze tra individui rilevati e lista anagrafica. Il contributo variabile, prendendo in considerazione le fasi dell'indagine, è strutturato calcolando:
- ogni indirizzo verificato/inserito;
- ogni questionario compilato distinguendo tra intestatario italiano o straniero (CAPI o Capi Ccr);
- l'abitazione non occupata:
- ogni individuo verificato⁹.

Nella rilevazione da Lista l'unità finale di campionamento è costituita dalle famiglie estratte dal Registro base degli individui (Rbi). L'acquisizione dei dati si basa sull'utilizzo di una pluralità di canali di compilazione del questionario elettronico (restituzione multicanale). La strategia di rilevazione prevede due fasi:

Nella *prima fase* le famiglie possono compilare il questionario utilizzando esclusivamente le seguenti modalità di restituzione:

- via web, tramite portale Istat, con compilazione autonoma da parte delle famiglie;
- recandosi presso i Centri comunali di rilevazione (Ccr) appositamente istituiti dai Comuni, dove è stato possibile fruire dell'assistenza di operatori comunali.
 Nella seconda fase si aggiungono due nuove modalità di compilazione:
- Interviste telefoniche da Ccr;
- intervista faccia a faccia con tecnica CAPI effettuata da un rilevatore munito di tablet.

⁹ La "verifica individuo" è stata eliminata come attività di rilevazione dell'annualità del 2021.

Il contributo variabile, prendendo in considerazione le fasi dell'indagine, è strutturato calcolando:

- ogni questionario compilato dalla famiglia tramite il sito web dedicato (CAWI); ogni questionario compilato tramite intervista telefonica effettuata dagli operatori comunali (Cati Ccr):
- ogni questionario compilato tramite intervista faccia a faccia con il rilevatore presso il domicilio della famiglia (CAPI);
- ogni questionario compilato via web presso il Centro comunale di rilevazione con il supporto dell'operatore comunale (Cawi Ccr).

Il contributo variabile dell'indagine da Lista è stato erogato, ai Comuni, per le seguenti tecniche: Cati_Ccr, CAPI e Cawi_Ccr. Diversamente da quanto avvenuto nel Censimento della popolazione e delle abitazioni del 2011, la risposta CAWI, effettuata autonomamente dalla famiglia, non è stata oggetto di contributo.

Ai Comuni, tramite apposite comunicazioni/circolari¹⁰, è stata comunicata la stima del contributo spettante per singola indagine. Nella Tavola 2.6 sono riportati i contributi fissi e la stima di guelli variabili calcolati distinti per indagine e annualità. Dalla Tavola si evince che il contributo variabile dell'indagine da Lista pesa molto di più rispetto al resto dei contributi; nel 2018 la stima del contributo variabile per l'indagine da Lista ha raggiunto quasi il 57 per cento del totale dei contributi previsti per quell'anno, mentre nelle successive due annualità la percentuale del contributo variabile da Lista si è abbassata di contro a un aumento del contributo fisso per entrambe le indagini.

È importante notare la diminuzione del contributo variabile tra il 2018 e il 2019, riconducibile al maggior utilizzo del canale CAWI da parte delle famiglie. Il confronto tra l'edizione 2021 con l'edizione 2019 perde di significato vista l'anomalia dell'annualità, dovuta al recupero dei Comuni Nar 2020.

Tavola 2.6 - Contributo fisso e stima contributo variabile per le indagini Areale e da Lista. Anni 2018, 2019 e **2021** (valori assoluti e percentuali)

TIPO CONTRIBUTO	Anni						
	2018 (a)		2019		2021		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Contributo fisso Areale	900.952	4,0	1.810.940	8,5	3.099.728	8,3	
Contributo fisso Lista	1.472.807	6,5	2.853.120	13,5	5.092.404	13,7	
Contributo variabile Areale	7.502.786	32,9	7.888.465	37,2	12.513.790	33,7	
Contributo variabile Lista	12.906.647	56,6	8.645.821	40,8	16.441.470	44,3	
Totale stimato	22.783.192	100,0	21.198.346	100,0	37.147.392	100,0	

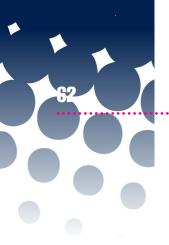
Fonte: Elaborazione su dati Istat (a) Per l'anno 2018 si riporta il valore iniziale calcolato, non è stato inserito il raddoppio effettuato in corso d'opera.

2.10 Sqi - Funzione "inserisci struttura"

All'interno del Sgi è stata progettata la funzione "inserisci struttura" che permette al Rucc di indicare le diverse strutture comunali necessarie e i riferimenti (indirizzo, cap, email/pec, numero di telefono, orari di apertura), utili per l'organizzazione sul campo delle due indagini campionarie.



¹⁰ Comunicazione n. 1 del 16 marzo 2018, Il 2 aprile 2019, l'Istat con la circolare n. 1 (a, b, c, d, e) del 2 aprile 2019, Comunicazione n. 1 (a, b, c, d) del 12 aprile 2021.



Nel 2018 la funzione era prevista per entrambe le indagini, ma questo ha creato ripetizioni sui dati estrapolati e quindi di difficile gestione, quindi nel 2019 e 2021 la funzione è stata attivata solo nell'indagine che sarebbe stata eseguita da tutti i Comuni campionati.

Le strutture organizzative da inserire erano:

- *Ucc*: utile per i contatti telefonici e telematici (pec/email) degli uffici comunali;
- Punti di ritiro e consegna materiale: struttura utilizzata per inviare il materiale previsto per entrambe le indagini (cfr. paragrafo 2.8);
- Punto di ritiro e consegna tablet: utile per inviare e ritirare i tablet per le rilevazioni, vedi Paragrafo 2.8;
- Centro comunale di rilevazione (Ccr): i Comuni inserivano gli indirizzi dove erano stati istituiti i Ccr, la lista veniva inserita sul sito Istat a disposizione delle famiglie;
- Ente da liquidare: è stata inserita nell'edizione censuaria del 2021, per dare l'opportunità ai comuni di indicare l'ente da liquidare per i contributi censuari. Introduzione di questa struttura è stata utile specialmente per i comuni che facevano parte di unioni, in questo modo il comune poteva indicare l'ente da pagare.

L'uso di questa modalità di raccolta dei dati con questa funzione è stata utile per avere i dati uniformati in tutto il territorio italiano.

2.11 II sito della rete

Poter consultare in qualsiasi momento tutta la documentazione ufficiale trasmessa agli organi intermedi di censimento è una delle necessità organizzative prese in carico dall'Istat già a partire dal 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011. Considerato da tutti gli attori convolti, Istat e organi intermedi di censimento, come un valido strumento, il sito della rete viene riutilizzato anche per il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni così da garantire la disponibilità, in un unico *repository*, di tutta la documentazione relativa alle due rilevazioni, Areale e da Lista. Il sito è accessibile a tutti i soggetti che fanno parte della rete territoriale di rilevazione:

- a livello nazionale: Istat e Ministero dell'Interno:
- a livello regionale: Istat in qualità di Uffici regionali di censimento (Urc);
- a livello provinciale: Uffici provinciali di censimento (Upc c/o le Prefetture);
- a livello comunale: Uffici comunali di censimento (Ucc):
- referenti dell'Unione statistica comuni italiani (Usci);
- Urc e Upc della Provincia autonoma di Trento, della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma della Valle d'Aosta.

In continuità con il passato si caratterizza per:

- ricchezza di contenuti:
- possibilità di effettuare download di materiali e documenti:
- armonizzazione alle novità metodologiche di rilevazione;
- semplicità di navigazione;
- accessibilità a tutti i soggetti che fanno parte della rete territoriale di rilevazione:
- selezione dell'anno di rilevazione (2018, 2019, 2021);
- ambiente dedicato per tipo rilevazione: Areale e da Lista;
- repository di tutta la documentazione ufficiale (lettera per il sindaco, circolari, comunicazioni, Pgc, lettere informative per le famiglie, lettere di promemoria, questionari, quide, ecc.).

Attraverso la pubblicazione di news, comunicazioni sintetiche e distinte per singola rilevazione, si entra in comunicazione con tutti gli attori coinvolti circa novità e cambiamenti organizzativi di interesse.

Il sito della rete presenta caratteristiche assimilabili a un sistema di comunicazione tra Istat e la rete stessa. Un unico luogo, accessibile a tutti, dove poter trovare ciò di cui si ha bisogno in qualsiasi fase della rilevazione sul campo. L'accesso al sito è reso più agevole tramite l'inserimento delle stesse credenziali (*usernamel password*) di accesso al Sgi e alla piattaforma statistica per la formazione (*Moodle*). Si stabilisce così una circolarità tra le diverse piattaforme e una facilità di passaggio dall'una all'altra per permettere a tutti gli operatori della rete di usare quella più appropriata in qualsiasi momento della rilevazione.

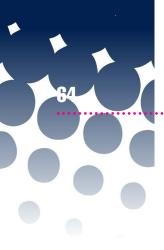
Dall'home page, inoltre, si può raggiungere il sito istituzionale Istat dedicato al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni e dall'interno, si può accedere al Navigatore Ateco e al Navigatore Professioni presenti sul sito istituzionale dell'Istat utile ai rilevatori e al personale addetto negli Ucc per supportare il rispondente a identificare rispettivamente l'attività economica e la professione durante la compilazione del questionario elettronico. All'interno del portale è presente anche un'area riservata dedicata esclusivamente agli utenti Istat. Il sistema è stato sviluppato anche in lingua tedesca a tutela delle minoranze linguistiche nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano. Il costante aggiornamento del Sito lo delinea come il principale luogo di raccolta di tutta la documentazione disponibile.

Dopo l'autenticazione, l'utente seleziona la rilevazione di interesse (Areale o da Lista) e l'anno in cui è previsto il coinvolgimento del Comune campione (2018, 2019, 2021 con esclusione del 2020 per pandemia da *COVID-19*). L'utente nazionale e regionale Istat, gli Upc, i referenti Usci e gli Urc e Upc della Provincia autonoma di Trento, della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma della Valle d'Aosta accedono a entrambe le rilevazioni selezionando l'anno di rilevazione di interesse (2018, 2019, 2021) mentre il personale dell'Ucc accede esclusivamente alla rilevazione per la quale il Comune di appartenenza è stato campionato (solo Rilevazione Areale; Rilevazione Areale e da Lista).

Figura 2.10 - Schermata di accesso al Sito della Rete

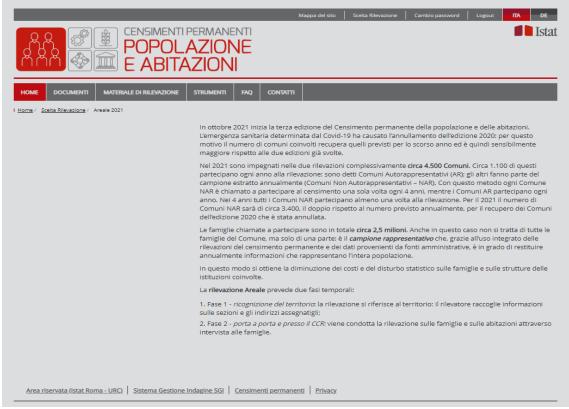






Il sito della rete contiene tutta la documentazione necessaria allo svolgimento delle rilevazioni e si configura come un grande *repository* per tutta la documentazione ufficiale tra l'Istat, gli organi intermedi di rilevazione e le famiglie. Scegliendo l'indagine di interesse, si accede alla documentazione dedicata (lettera per il sindaco, circolari, comunicazioni, Pgc, lettere informative per le famiglie, lettere di sollecito, ecc.) e a tutto il materiale di rilevazione (locandina, tesserino del rilevatore, ricevuta di avvenuta compilazione, biglietto da visita, questionario e guida anche in altre lingue, mappe delle sezioni di censimento, ecc.). Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata di accesso alle pagine dedicate alla rilevazione areale.

Figura 2.11 - Home page della rilevazione Areale



Fonte: Istat

2.11.1 Documenti

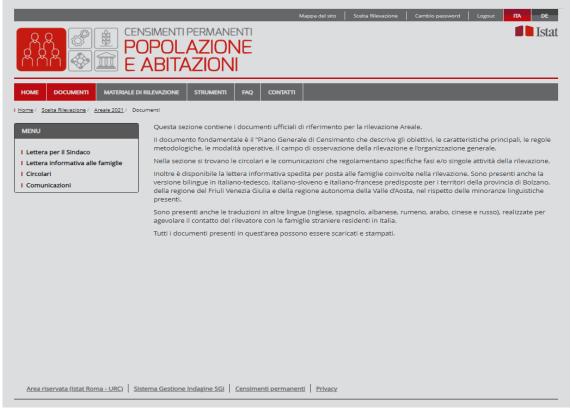
La sezione contiene i documenti ufficiali di riferimento, sia per la rilevazione Areale sia da Lista, del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Nelle sottosezioni sono disponibili le circolari e le comunicazioni che regolamentano specifiche fasi e/o singole attività della rilevazione.

Il documento fondamentale è il Pgc a cui si rimanda per gli obiettivi, le caratteristiche principali, le regole metodologiche, le modalità operative, il campo di osservazione della rilevazione e l'organizzazione generale. Per la rilevazione areale nella stessa sezione sono disponibili le lettere informative per le famiglie che il rilevatore, individuati gli indirizzi campione, lascia nelle relative cassette postali e le locandine da affiggere ove possibile. La lettera informativa è stata predisposta anche in lingua tedesca e in lingua slovena mentre ne

Q.5.

è stata fatta una traduzione in ulteriori undici lingue straniere (inglese, francese, spagnolo, rumeno, cinese, macedone, albanese, arabo, polacco, russo, serbo). Tutti i documenti presenti in quest'area possono essere scaricati e stampati. Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata della sezione documenti per la rilevazione areale.

Figura 2.12 - Sezione documenti. Rilevazione Areale



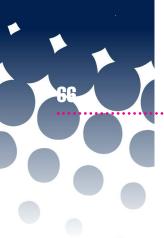
Fonte: Istat

2.11.2 Materiale di rilevazione

La sezione contiene il materiale di ausilio per la rilevazione sul campo (la versione pdf del questionario elettronico, la guida alla compilazione, il manuale di rilevazione). Per le edizioni 2018 e 2019, il questionario e la guida alla compilazione sono stati tradotti in undici lingue (inglese, francese, spagnolo, rumeno, cinese, albanese, arabo, polacco, serbo, macedone, russo) oltre che sloveno e tedesco. Quest'ultima a carico di Astat come da Protocolli di intesa sottoscritti con Istat.

Nel 2021, le traduzioni vengono effettuate in otto lingue straniere: albanese, arabo, cinese, francese, inglese, romeno, russo, spagnolo oltre a sloveno e tedesco. Tra i materiali è disponibile anche la ricevuta dell'avvenuta compilazione del questionario, il tesserino del rilevatore e il biglietto da visita da poter stampare e utilizzare durante il corso della rilevazione. Tutti i documenti presenti in quest'area possono essere scaricati e stampati.





Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata della sezione materiale di rilevazione per la rilevazione areale.

Figura 2.13 - Sezione Materiali di rilevazione. Rilevazione Areale



Fonte: Istat

2.11.3 Strumenti

L'Istat mette a disposizione le mappe delle sezioni di censimento campionate. Selezionata la Regione d'interesse si accede, per ciascuna Provincia campionata, all'elenco dei Comuni campione. Per ciascun Comune è disponibile il *file KML* (*Keyhole Markup Language*) dell'intero Comune. Se la porzione del territorio in cui condurre la rilevazione è l'intera sezione si dispone delle mappe in *pdf* per ciascuna delle singole sezioni di censimento campionate. Tutti i documenti presenti in quest'area possono essere scaricati e stampati. Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata della sezione Strumenti per la rilevazione areale.

g7

Figura 2.14 - Sezione Materiali Strumenti. Rilevazione Areale



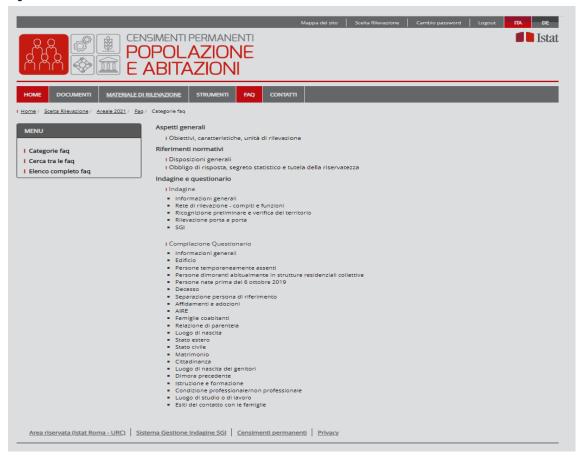
2.11.4 FAQ

La sezione contiene le domande ritenute più frequenti e le relative risposte, *Frequently Asked Questions* (FAQ) ai principali quesiti sulla rilevazione. La lista iniziale delle domande viene continuamente arricchita e aggiornata dall'Istat a fronte di nuovi quesiti posti dai Comuni o individuati dall'Istituto durante la rilevazione. Per facilitare la ricerca, le domande sono organizzate in categorie e sottocategorie. Cliccando su quella di interesse si può visualizzare la domanda e la relativa risposta. La ricerca può essere velocizzata utilizzando la funzione di "*cerca tra le FAQ*" tramite parola chiave. L'elenco completo delle FAQ può essere scaricato in formato *excel*. Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata della sezione FAQ della rilevazione areale.





Figura 2.15 - Sezione FAQ. Rilevazione Areale



2.11.5 Contatti

Selezionando la Regione di interesse è possibile consultare l'elenco e i recapiti telefonici dei Responsabili Istat territoriali dell'Urc per richiedere assistenza e chiarimenti durante tutto il periodo della rilevazione. Dalla stessa voce "*Contatti*" è possibile inviare le richieste di assistenza anche via *email* scrivendo all'indirizzo dedicato.

Nell'area contatti è possibile reperire i riferimenti *email* e telefonici dei referenti degli Urc a cui tutto il personale comunale (Responsabile Ucc, personale di *staff*, *back office*, rilevatore) deve rivolgersi per richiedere assistenza. Di seguito, a titolo esemplificativo, si propone la schermata della sezione Contatti nella rilevazione areale.

go eo

Figura 2.16 - Sezione Contatti. Rilevazione Areale



2.12 Il processo di gestione della lettera informativa per i rispondenti

La gestione del processo di predisposizione delle lettere informative con le quali i rispondenti vengono a conoscenza del loro coinvolgimento nelle indagini Istat, subisce notevoli cambiamenti a seguito del processo di modernizzazione intrapreso dall'Istituto nel 2016. Si assiste a una centralizzazione e standardizzazione dei processi di organizzazione e conduzione delle rilevazioni tra cui quella di costruzione della lettera informativa verso i rispondenti delle indagini condotte dall'Istituto: famiglie, imprese, enti e istituzioni. Tale attività si configura come un flusso di lavoro che coinvolge tutte le macro strutture dell'Istituto e riveste un ruolo di fondamentale importanza nel processo di produzione dei dati in quanto propedeutica all'avvio della fase di raccolta.

Con la prima edizione del Censimento permanente, anche la lettera a firma del Presidente per le famiglie che rientrano nel campione areale o da lista viene predisposta e gestita attraverso la nuova procedura. La nuova lettera informativa mette al centro dell'attenzione il rispondente, sottolineando l'importanza della sua partecipazione alla rilevazione e il grande valore del contributo fornito per arricchire la conoscenza del Paese. Il documento viene suddiviso in cinque parti: due sul fronte e tre sul retro. Sul fronte è contenuto il corpo centrale della lettera dedicato alle informazioni generali e a quelle di natura tematica oltre all'invito a collaborare rivolto personalmente al rispondente. Nella parte inferiore della lettera, al di sotto della firma del Presidente, un riquadro contiene le indicazioni relative alle modalità con cui si verrà intervistati (tecnica d'indagine, numero verde per richieste di chiarimenti, *link* alla pagina web del sito dedicata ai rispondenti).





2.12.1 Le due lettere informative a confronto

Uno degli adempimenti preliminari allo svolgimento delle operazioni censuarie consiste nella predisposizione delle lettere informative alle famiglie a firma del Presidente. Nella rilevazione da Lista, le famiglie coinvolte, vengono informate dell'avvio dell'indagine e dell'obbligo a prendervi parte tramite invio postale della lettera informativa che sottolinea l'importanza alla partecipazione, riporta i riferimenti normativi riguardanti la rilevazione, il trattamento dei dati, l'obbligo di risposta e le sanzioni.

Con la lettera informativa, l'Istat fornisce anche i contatti telefonici ed *email* per richieste di informazioni, supporto alla compilazione e le istruzioni per le modalità di restituzione del questionario tra cui il *pin* per l'accesso alla compilazione web del questionario. Dal 2021, viene fornita al rispondente la possibilità di accedere al questionario web anche tramite Spid.

Diversamente e in accordo al disegno di indagine e alle finalità specifiche della rilevazione areale, le informative dirette alle famiglie coinvolte nell'indagine non vengono personalizzate per la spedizione postale ma consegnate direttamente dai rilevatori nelle cassette postali.

Figura 2.17 - Lettera informativa rilevazione da Lista



71

Figura 2.18 - Lettera informativa per la rilevazione Areale



In entrambe le lettere informative della rilevazione Areale e da Lista, la facciata posteriore riporta le sezioni dedicate al trattamento dei dati, all'obbligo di risposta, alle sanzioni e ai riferimenti normativi.

Nel rispetto delle minoranze linguistiche presenti nei territori della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione autonoma Valle d'Aosta, la lettera informativa viene predisposta in versione bilingue rispettivamente in italiano-tedesco, italiano-sloveno e italiano-francese, quest'ultima a partire dall'edizione 2019. Solo nella lettera informativa bilingue italiano/tedesco vi è la doppia firma del Direttore Astat e del Presidente dell'Istat. Al fine di agevolare il contatto del rilevatore con le famiglie straniere residenti in Italia la lettera viene tradotta in ulteriori dieci lingue (inglese, spagnolo, rumeno, cinese, macedone, albanese, arabo, polacco, russo, serbo).





Figura 2.19 - Retro della lettera informativa Areale e da Lista

Trattamento dei dati

Le informazioni raccolle, tutelate dal segreto statistico (art. 9 d.lgs. n. 322/1989) e sottoposte alla normativa in materia di protezione dei dati personali (Regolamento (UE) 2016/679, d.lgs. n. 196/2003 e d.lgs. n. 101/2018), potranno essere utilizzate, anche per successivi trattamenti, dai soggetti del Sistema statistico nazionale, esclusivamente per fini statistici i. I medesimi dati potranno, inoltre, essere comunicati alla Commissione europea (EUROSTAT), nonché essere comunicati per finalità di ricerca scientifica alle condizioni e secondo le modalità previste dall'art. 5 ter del d.lgs. n. 33/2013 e dal Regolamento (UE) n. 557/2013. I dati sono conservati dall'Istat in forma personale al termine della rilevazione perché necessari per ulteriori trattamenti statistici del titolare.

I dati saranno diffusi in forma aggregata e comunque secondo modalità che non rendano possibile risalire alle persone che li forniscono o cui si riferiscono, assicurando così la massima riservatezza.

I responsabili del trattamento statistico dei dati raccolti nell'ambito della presente indagine sono il Direttore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione e il Direttore della Direzione centrale per la raccolta dati.

Per il trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 24 del Regolamento (UE) 2016/679, il titolare è l'Istat - Istituto nazionale di statistica che, per le fasi della rilevazione di rispettiva competenza, ha attribuito specifici compiti e funzioni connessi al trattamento dei dati personali ai Direttori centrali sopra indicati (art. 2-quaterdecies d.lgs. n. 196/2003). Al Direttore della Direzione centrale per la raccocale dati è possibile rivolgersi per conoscere i nominativi dei Responsabili del trattamento che, ai sensi dell'art. 28 del medesimo Regolamento (UE) 2016/679, effettuano il trattamento dei dati personali per conto dell'Istat relativamente alla fase della raccolta dei dati e alla gestione del numero verde 800.188.802.

conto deil istat relativamente alia fase della raccotta dei dati e alia gestione dei numero verde 800.1788.002.

Per l'esercizio dei diritti dell'interessato è possibile scrivere all'indirizzo: responsabileprotezionedati@istat.it. L'esercizio dei predetti diritti sarà garantito in conformità a quanto previsto al capo III del Regolamento (UE) 2016/679, ferme restando le deroghe e i limiti previsti dall'art. 6-bis del decreto legislativo n. 322/1989 e dall'art. 11 delle "Regole deontologiche per i trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica" effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale. L'interessato ha, inoltre, il diritto di presentare reclamo al Garante per la protezione dei dati personali o altra autorità di controllo competente, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento (UE) 2016/679.

L'informativa dettagliata sui trattamenti dei dati personali effettuati è consultabile all'indirizzo https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/popolazione-e-abitazioni/normativa-e-privacy.

Obbligo di risposta e sanzioni

La presente rilevazione è inserita nel Programma statistico nazionale 2017-2019 - Aggiornamento 2018-2019 (codice IST-02493), approvato con DPR 20 maggio 2019. Il Programma statistico nazionale in vigore è consultabile sul sito internet dell'Istat all'indirizzo: https://www.istat.it/it/organizzazione-e-attività/organizzazione-in/ormativa.

L'obbligo di risposta per questa rilevazione è sancito dall'art.7 del decreto legislativo n. 322/1989, dal DPR 20 maggio 2019 di approvazione del Programma statistico nazionale 2017-2019 – Aggiornamento 2018-2019 e dell'allegato elenco delle indagini che comportano l'obbligo di risposta per i privati; la violazione di tale obbligo sarà sanzionata ai sensi degli artt. 7 e 11 del decreto legislativo n. 322/1989 e del medesimo DPR 20 maggio 2019 (allegato "Elenco dei lavori (Sdi e Sda) compresi nel Psn 2017-2019 – Aggiornamento 2018-2019 per i quali la mancata fornitura dei dati configura violazione dell'obbligo di risposta"). Gli elenchi delle indagini con l'obbligo di risposta per i soggetti privati e di quelle per le quali, in caso di violazione dell'obbligo, è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa è consultabile sul sito internet dell'Istat alla pagina https://www.istat.it/it/organizzazione-e-attività/organizzazione/normativa.

Si fa pertanto presente che, decorso inutilmente il termine ultimo per effettuare l'intervista, fissato al 13 novembre 2019, questo Istituto attiverà la procedura per l'accertamento e la contestazione delle violazioni dell'art. 7 del decreto legislativo n. 322/1989 al fine dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, secondo quanto previsto dalla normativa in materia statistica sopra citata (artt. 7 e 11 del d.lgs. 322/1989, DPR 20 maggio 2019 di approvazione del PSN 2017-2019 – Aggiornamento 2018-2019) e di illecito amministrativo.

Riferimenti normativi

- Normativa europea: Regolamento (CE) 9 luglio 2008 n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha disposto l'effettuazione del Censimento della
 popolazione e delle abitazioni da parte di tutti gli Stati membri e ne ha indicato le modalità di svolgimento, sottolineandone l'obbligatorietà, e i tre Regolamenti di
 attuazione: Regolamento (CE) n. 2017/543 della Commissione del 22 Marzo 2017 che ha stabilito le specifiche tecniche delle variabili e delle loro classificazioni;
 Regolamento (CE) n. 2017/712 della Commissione del 20 Aprile 2017 che ha stabilito il programma dei dati e dei metadati; Regolamento (CE) n. 2017/881 della
 Commissione del 23 Maggio 2017 che ha stabilito le modalità e la struttura dei report sulla qualità e il formato tecnico per la trasmissione dei dati;
- Normativa nazionale: art. 1 commi da 227 a 237 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, che ha indetto, con un unico atto legislativo, il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, i Censimenti economici permanenti delle imprese, delle istituzioni non profit e delle istituzioni pubbliche, il 7° Censimento generale dell'agricoltura e il Censimento permanente dell'agricoltura, regolamentandone i principali profili ed effetti giuridici. In particolare, il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è stato indetto ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni in legge n. 221 del 17 dicembre 2012, e del D.P.C.M. 12 maggio 2016 in materia di Censimento della popolazione e Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (ANNCSU), con il quale sono stati fissati i tempi di realizzazione del medesimo Censimento permanente;
- Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, "Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica" art. 6 (compiti degli uffici di statistica), art. 6-bis (trattamenti di dati personali), art. 7 (obbligo di fornire dati statistici), art. 8 (segreto d'ufficio degli addetti agli uffici di statistica), art. 9 (disposizioni per la tutela del segreto statistico), art. 11 (sanzioni amministrative), art. 13 (Programma statistico nazionale);
- Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166, "Regolamento recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica";
- Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamenti dei dati personali nonché alla librara ricrolazione di tali dati e che abrora la di ricritiva 95/46/1/E/ (Reportamento generale sulla protezione dei dati):
- Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali";
- Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio", del 27 aprile 2016 (Regolamento generale sulla protezione dei dati);
- Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale Delibera del Garante per la Protezione dei dati personali n. 514 del 19 dicembre 2018;
- Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte di Pubbliche Amministrazioni" art. 5 ter (accesso per fini scientifici ai dati elementari raccolti per finalità statistiche);
- Decreto del Presidente della Repubblica 20 maggio 2019, di approvazione del Programma statistico nazionale 2017-2019 Aggiornamento 2018-2019 e del collegato elenco delle rilevazioni con obbligo di risposta per i soggetti privati (S.O. n. 30 alla Gazzetta Ufficiale 16 luglio 2019 serie generale n.165).

Fonte: Istat

2.12.2 Promemoria

Alle sole famiglie coinvolte nell'indagine da lista vengono inviate nella seconda e ultima settimana di ottobre, due lettere contenenti un promemoria di compilazione e le credenziali per accedere al questionario *online*. Il promemoria ha avuto la funzione di "ricordare" alle famiglie campionate l'importanza della loro partecipazione alla rilevazione ed è stato inviato in due momenti diversi, prima dell'avvio dell'attività del rilevatore sul campo, alle sole famiglie che alla data stabilita non avevano ancora provveduto alla compilazione del questionario.

79

Tra le principali criticità riscontrate, quella relativa ai "tempi" di ricezione del promemoria arrivato alle famiglie in tempi lunghi, anche dopo dieci giorni dalla spedizione, con compilazione, nel frattempo, di parte delle famiglie destinatarie e intasamento del servizio di *Contact Centre* e delle linee comunali per richieste di conferma circa l'avvenuta ricezione del proprio questionario.

2.13 Flusso spedizione lettera informativa

Come abbiamo descritto in precedenza il Pgc è un atto programmatorio di natura generale che detta le linee di indirizzo in merito alla pianificazione, l'organizzazione e l'esecuzione delle operazioni relative al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, mentre la disciplina degli aspetti di dettaglio e operativi del censimento è rinviata a ulteriori atti e circolari. Inoltre tra i vari compiti è riportato che, nell'indagine da Lista, vi è la spedizione diretta da parte di Istat delle informative alle unità di rilevazione incluse nel campione mentre nell'indagine Areale rientra tra i compiti del rilevatore la consegna delle informative.

Per entrambe le indagini, Areale e da Lista, l'*iter* della lettera è il medesimo, come descritto nel paragrafo 2.12, a eccezione della fase conclusiva relativa alla stampa e spedizione. Per la rilevazione da Lista la lettera viene inviata alle famiglie tramite il canale postale con posta prioritaria e recapitata circa una settimana prima rispetto all'avvio della rilevazione, mentre la lettera destinata alle famiglie che appartengono al campione della Areale viene inserita dai rilevatori, qualche giorno prima dell'avvio dell'indagine, nella cassetta della posta di tutte le famiglie che abitano all'indirizzo selezionato. La prima lettera (indagine da Lista) è personalizzata con i dati relativi al destinatario, invece la seconda lettera (indagine Areale) non riporta l'indirizzo del destinatario perché non noto al momento dell'avvio della rilevazione. L'*iter* di predisposizione delle lettere è avviato tra fine maggio e i primi di giugno.

2.13.1 Stampa e recapito

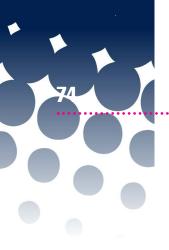
I rapporti con la ditta incaricata hanno previsto le seguenti fasi di lavorazione:

- pianificazione del processo di stampa e postalizzazione (stima della numerosità, dei tempi e della tipologia del recapito);
- omologazione e ordine delle buste personalizzate con il logo del Censimento della popolazione, da utilizzare per l'invio delle comunicazioni alle famiglie;
- ricezione delle prove di stampa della lettera informativa per le quattro versioni (italiano, italiano/tedesco, italiano/sloveno e italiano/francese);
- consegna allo stampatore delle liste definitive dei destinatari secondo il tracciato record concordato;
- ricezione da parte di Istat di report di monitoraggio delle consegne e mancate consegne (esiti e inesitati).

Rilevazione Areale

La stampa della lettera informativa viene richiesta insieme alla stampa del materiale di rilevazione. Il servizio di organizzazione della Raccolta dati Istat invia i *file* delle quattro tipologie di lettera; una volta che la ditta esterna invia il *file* di prova lavorato si rilascia il visto si stampi. La spedizione avviene tramite corriere insieme al resto del materiale di rilevazione





e arriva direttamente all'Ufficio comunale di censimento. Sarà poi il rilevatore che inserirà la busta comprensiva di lettera e *brochure* nella cassetta postale degli edifici dove è stata affissa la locandina (cfr. paragrafo 2.13).

Rilevazione da Lista

La lettera informativa dell'indagine da Lista è una lettera personalizzata sia nella parte anagrafica sia all'interno dove viene inserito il codice del questionario e il *pin* per la compilazione *online*. Una delle attività richieste 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 composizione dello stesso in modo da garantire le operazioni di smistamento automatico delle missive al momento della spedizione. Nel 2018, oltre le versioni bilingue italiano/tedesco e bilingue/sloveno è stata redatta una lettera *ad hoc* per i Comuni colpiti dal terremoto. La differenza rispetto alla lettera standard è nella parte anteriore della lettera la seguente:

Figura 2.20 - Differenza tra lettera standard e lettera per i Comuni colpiti dal sisma - fronte

Se la sua famiglia, dopo l'evento sismico, ha continuato a vivere all'indirizzo registrato in anagrafe, che corrisponde a quello a cui ha ricevuto questa lettera, la compilazione del questionario potrà essere effettuata online o, in alternativa, con le modalità previste per il CASO A nel box "Istruzioni per rispondere al questionario".

Qualora la sua famiglia, a seguito dell'evento sismico, si sia trasferita temporaneamente in altro alloggio nello stesso Comune, la compilazione del questionario potrà essere effettuata online o, in alternativa, secondo le modalità previste per il CASO B nel box "Istruzioni per rispondere al questionario".

Se, invece, a seguito dell'evento sismico la sua famiglia si è trasferita temporaneamente in altro Comune, la compilazione del questionario potrà essere effettuata online o, in alternativa, secondo le modalità previste per il CASO C nel box "Istruzioni per rispondere al questionario."

Fonte: Istat

Mentre nel retro della lettera venivano spiegate le modalità operative in base ai 3 casi:

Figura 2.21 - Differenza tra lettera standard e lettera per i Comuni colpiti dal sisma - retro

• CASO A:

A partire dall'8 novembre le famiglie che non avranno ancora compilato il questionario saranno contattate da un operatore comunale per un'intervista telefonica o faccia a faccia

Fino al 12 dicembre rimane attiva la possibilità di compilare il questionario online utilizzando le credenziali suddette. Dal 13 dicembre l'intervista sarà possibile solo tramite operatore comunale, presso il proprio domicilio oppure presso i Centri Comunali di Rilevazione. Qualora sia stato già fissato un appuntamento per l'intervista presso il proprio domicilio, il questionario potrà essere compilato solamente con l'ausilio di un rilevatore comunale.

CASO B

A partire dall'8 novembre le famiglie che non avranno ancora compilato il questionario saranno contattate da un operatore comunale, qualora siano disponibili un recapito telefonico e/o un indirizzo, per un'intervista telefonica o faccia a faccia. A tal fine le famiglie rientranti in questo gruppo sono invitate a contattare il Numero Verde per fornire i suddetti recapiti.

Fino al 12 dicembre rimane attiva la possibilità di compilare il questionario online utilizzando le credenziali suddette. Dal 13 dicembre l'intervista sarà possibile solo tramite operatore comunale, presso il proprio domicilio oppure presso i Centri Comunali di Rilevazione. Qualora sia stato già fissato un appuntamento per l'intervista presso il proprio domicilio, il questionario potrà essere compilato solamente con l'ausilio di un rilevatore comunale.

CASO C

A partire dall'8 novembre le famiglie che non avranno ancora compilato il questionario potranno rispondere tramite un'intervista telefonica con un operatore del CCR. A tal fine le famiglie rientranti in questo gruppo sono invitate a contattare il Numero Verde per fornire i suddetti recapiti.

Fino al 12 dicembre rimane attiva la possibilità di compilare il questionario online utilizzando le credenziali suddette. Dal 13 dicembre l'intervista sarà possibile solo tramite operatore comunale presso i Centri Comunali di Rilevazione del Comune di iscrizione anagrafica.

rganizzai che non
nprevisto

La realizzazione di questa lettera ci porta ad alcune riflessioni. La prima è che l'organizzazione di un'indagine è un'organizzazione dinamica e non statica perché ci sono eventi che non possono essere programmati (alluvioni, terremoti, pandemie). La seconda è che l'imprevisto deve essere calcolato soprattutto in termini di costi per poter avere la possibilità di trovare una soluzione in tempi brevissimi. Dal 2019 è stata redatta anche la lettera bilingue italiano/france-se per le minoranze linguistiche presenti nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Tavola 2.7 - Lettere informative spedite per indagine da Lista. Anni 2018, 2019, 2021

TIDO I ETTEDE			Tatala	
TIPO LETTERE ——	2018	2019	2021	Totale
Italiano	919.129	930.832	1.659.996	3.509.957
Terremotati	31.650	-	-	31.650
Italiano-Tedesco	9.739	9.738	16.885	36.362
Italiano-Sloveno	5.354	5.221	9.042	19.617
Italiano-Francese	-	5.250	9.232	14.482
Totale	965.872	951.041	1.695.155	3.612.068

Fonte: Elaborazione su dati Istat

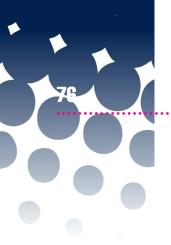
Dalla Tavola 2.7 non si evidenziano differenze significative nelle tre edizioni (a causa della pandemia da *COVID-19*, quella del 2020 è stata unita all'edizione del 2021). Siccome il disegno iniziale suddivideva per i quattro anni (2018-2021) in uguale misura il numero di famiglie da intervistare è stato fondamentale nell'edizione 2021 includere le famiglie campionate per l'edizione 2020.

Essendo il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni un'indagine rivolta alle persone, che non ha l'obbligo di essere in possesso della posta elettronica o della posta elettronica certificata l'unico canale possibile da utilizzare è quello postale. Questa modalità di spedizione presenta delle criticità come:

- 1. una differenza temporale tra il tempo di spedizione rispetto al tempo di ricezione della lettera. Dal momento che la ditta inizia a stampare bisogna calcolare i tempi di stampa, tempi lunghi per l'alta numerosità del campione. Poi quelli di spedizione che oltretutto sono differenti a seconda di dove devono essere recapitate. Per far arrivare le lettere in prossimità della partenza dell'indagine la programmazione della stampa e spedizione assume un ruolo principale nella fase di raccolta del dato. Questa differenza temporale si ripercuote anche nell'invio dei promemoria che in molti casi arriva a famiglie che hanno già compilato il questionario;
- 2. le liste di indirizzi delle famiglie possono presentare degli errori. Soprattutto nella prima edizione si sono riscontrati più anomalie per l'utilizzo iniziale di un database da affinare nel corso del tempo. Questa criticità ha portato a un lavoro più consistente degli operatori del Numero Verde che si sono trovati a gestire richieste sulla veridicità dell'indagine e richieste di ricezione del *pin* (presente nella lettera informativa) per la compilazione del questionario tramite canale web. Con i *report* di monitoraggio di ricezione della lettera si è cercato di trovare delle soluzioni tempestive ma questi non erano aggiornati in tempo reale;
- 3. difficoltà con la stampa di caratteri diacritici¹¹ che nella parte anagrafica della lettera risultavano lettere incomprensibili. Questa criticità si è manifestata soprattutto nelle



¹¹ Cioè lettere che non corrispondono a un suono, ma servono soltanto a determinare (dal greco *diakritikòs*, 'che distingue') la giusta pronuncia di un'altra lettera o gruppo di lettere.



lettere destinate alle famiglie straniere o nelle lettere bilingue. La soluzione trovata è stata quella di far girare le liste con un programma che elimina gli accenti e sostituisce le lettere accentate con i corrispondenti caratteri non accentati.

2.14 Materiale di rilevazione

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. Il materiale a supporto della rilevazione, oltre le lettere informative per le famiglie già viste nel paragrafo 2.12 è composto da:

• **Tesserino del rilevatore** che si configura come una "carta di autorizzazione" per il rilevatore: la foto di riconoscimento, viene corredata dal nome e cognome e riporta il timbro del Comune a garanzia dell'autenticità del documento da esibire alle famiglie.

Figura 2.22 - Tesserino per il rilevatore



Fonte: Istat

 Avviso di passaggio che informa il rispondente sulla data e orario di passaggio del rilevatore e fornisce le principali informazioni di contatto del rilevatore, Comune e Numero Verde Istat dedicato ai rispondenti.



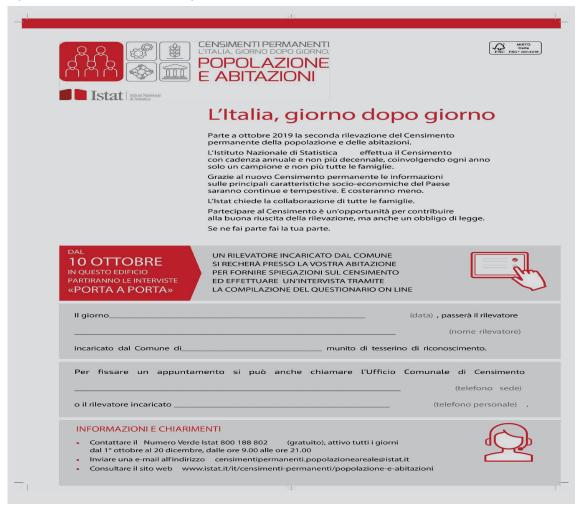
Figura 2.23 - Avviso di passaggio



Fonte: Istat

• **Locandina** che viene utilizzata dal rilevatore durante la ricognizione preliminare dell'area di rilevazione per informare le famiglie di uno stesso stabile che un rilevatore

Figura 2.24 - Locandina solo per l'indagine Areale



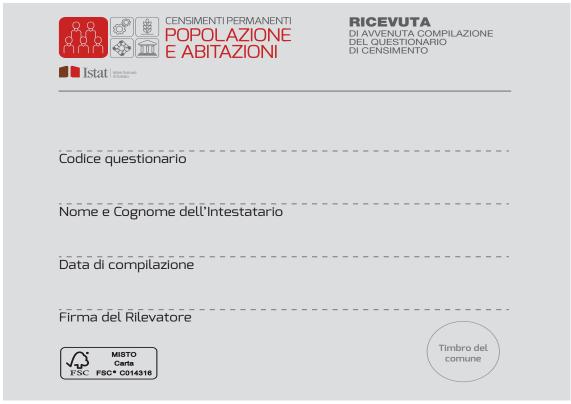




incaricato dal Comune si recherà presso la loro abitazione per effettuare un'intervista in un giorno stabilito e in caso di impossibilità fornisce i riferimenti dell'Ufficio comunale o del rilevatore incaricato per fissare un appuntamento. La locandina viene affissa dai rilevatori in luoghi visibili quali i portoni delle abitazioni.

• Ricevuta di avvenuta compilazione del questionario censuario che riporta le informazioni relative al codice questionario, nome e cognome dell'intestatario, data di compilazione e firma del rilevatore con possibilità di stamparla, inviarla a un indirizzo email o farne richiesta di una copia cartacea.

Figura 2.25 - Ricevuta di avvenuta compilazione



Fonte: Istat

• **Brochure** informativa è un invito alla partecipazione al Censimento da parte delle famiglie campione, fondamentale per garantirne la buona riuscita e soprattutto per arricchire il patrimonio di dati statistici per il Paese. Nel caso dell'indagine da Lista la brochure viene spedita insieme alla lettera informativa, per l'indagine Areale inserita nel plico che il rilevatore lascia nella cassetta postale insieme alla lettera informativa.

70

Figura 2.26 - Brochure informativa



Fonte: Istat

2.15 Caratteristiche tecniche dei materiali di rilevazione

La fase successiva all'individuazione del materiale di rilevazione è stata quella di definirne le caratteristiche tecniche. Come si avrà modo di vedere nel Capitolo 3 la composizione e la stampa di soluzioni personalizzate ha costituito uno dei servizi acquisiti in *outsourcing* dall'Istat. Di seguito, una Tavola riepilogativa con i dettagli tecnici di massima per le singole lavorazioni.





Tavola 2.8 - Elenco materiale stampato per tipo materiale e descrizione tecnica

Sigla modello	Tipo materiale	Descrizione tecnica
CP_INF_1IT	Informativa Areale in lingua Italiana	Lettera F.to 21x29,7 stampa 3 colori in bianca e 2 colori in volta su carta usomano FSC da gr 80 - ITALIANO
CP_INF_1T	Informativa Areale in lingua Tedesca	Lettera F.to 21x29,7 stampa 3 colori in bianca e 2 colori in volta su carta usomano FSC da gr 80 - TEDESCO
CP_INF_1S	Informativa Areale in lingua Slovena	Lettera F.to 21x29,7 stampa 3 colori in bianca e 2 colori in volta su carta usomano FSC da gr 80 - SLOVENO
CP_INF_1F	Informativa Areale in lingua Francese	Lettera F.to 21x29,7 stampa 3 colori in bianca e 2 colori in volta su carta usomano FSC da gr 80 - FRANCESE
CP_DEP_3IT	Brochure Areale in lingua Italiana	Pieghevole F.to aperto 29,7x21 - f.to chiuso 10x21 circa - stampa 3 colori in bianca e 2 in volta su carta patinata opaca FSC da gr 150 - ITALIANO
CP_DEP_3T1	Brochure Areale in lingua Italiana per Astat	Pieghevole F.to aperto 29,7x21 - f.to chiuso 10x21 circa - stampa 3 colori in bianca e 2 in volta su carta patinata opaca FSC da gr 150 - ITALIANO per ASTAT
CP_DEP_3T2	Brochure Areale in lingua Tedesca	Pieghevole F.to aperto 29,7x21 - f.to chiuso 10x21 circa - stampa 3 colori in bianca e 2 in volta su carta patinata opaca FSC da gr 150 - TEDESCO
CP_DEP_3S	Brochure Areale in lingua Slovena	Pieghevole F.to aperto 29,7x21 - f.to chiuso 10x21 circa - stampa 3 colori in bianca e 2 in volta su carta patinata opaca FSC da gr 150 - SLOVENO
CP_DEP_3F	Brochure Areale in lingua Francese	Pieghevole F.to aperto 29,7x21 - f.to chiuso 10x21 circa - stampa 3 colori in bianca e 2 in volta su carta patinata opaca FSC da gr 150 -FRANCESE
CP_B_2IT	Busta Areale in lingua Italiana	Busta 11x23 C/Strip S/Finestra per imbustamento automatico stam- pata a 3 colori in bianca su carta usomano FSC da gr 80 - ITALIANO
CP_B_2T	Busta Areale in lingua Tedesca	Busta 11x23 C/Strip S/Finestra per imbustamento automatico stampata a 3 colori in bianca su carta usomano FSC da gr 80- TEDESCO
CP_B_2S	Busta Areale in lingua Slovena	Busta 11x23 C/Strip S/Finestra per imbustamento automatico stam- pata a 3 colori in bianca su carta usomano FSC da gr 80- SLOVENO
CP_B_2F	Busta Areale in lingua Francese	Busta 11x23 C/Strip S/Finestra per imbustamento automatico stam- pata a 3 colori in bianca su carta usomano FSC da gr 80- FRANCESE
CP_LOC_4IT	Locandina in lingua Italiana	Locandina F.to 29,7x42 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 350- ITALIANO
CP_LOC_4T	Locandina in lingua Tedesca	Locandina F.to 29,7x42 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 351-TEDESCO
CP_LOC_4S	Locandina in lingua Slovena	Locandina F.to 29,7x42 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 352-SLOVENO
CP_LOC_4F	Locandina in lingua Francese	Locandina F.to 29,7x42 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 352-FRANCESE
CP_TR_6IT	Tesserino Rilevatore in lingua Italiana	Tesserino F.to 11x15 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300- ITALIANO
CP_TR_6T	Tesserino Rilevatore in lingua Tedesca	Tesserino F.to 11x15 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300-TEDESCO
CP_TR_6S	Tesserino Rilevatore in lingua Slovena	Tesserino F.to 11x15 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300- SLOVENO
CP_R_5IT	Ricevuta di compilazione in lingua Italiana	Ricevuta F.to 10,5x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 - ITALIANO
CP_R_5T	Ricevuta di Compilazione in lingua Tedesca	Ricevuta F.to 10,5x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 - TEDESCO
CP_R_5S	Ricevuta di compilazione in lingua Slovena	Ricevuta F.to 10,5x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 - SLOVENO
CP_AVV_7IT	Biglietto da visita (Avviso) in lingua Italiana	Ricevuta F.to 14x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 -ITALIANO
CP_AVV_7T	Biglietto da visita (Avviso) in lingua tedesca	Ricevuta F.to 14x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 -TEDESCO
CP_AVV_7S	Biglietto da visita (Avviso) in lingua Slovena	Ricevuta F.to 14x10 stampa 3 colori in bianca su carta patinata opaca FSC da gr 300 -SLOVENO
CP_PB_8	Porta Tesserino	Porta tesserino del rilevatore f.to 11,5x17,5
CP_LPB_9	Laccetto Tesserino	Laccetto per porta tesserino del rilevatore

Fonte: Istat

2.16 La stima dei volumi da stampare, spedire, consegnare

Le principali informazioni alla base del calcolo dei volumi del materiale di rilevazione destinato alla stampa e spedizione alle famiglie e alla consegna agli Ucc sono frutto di un complesso lavoro di ricognizione quali quantitativo di tutte le esigenze collegate all'acquisizione dei servizi in *outsourcing* di composizione, stampa, allestimento spedizione e consegna. Di seguito, i principali passaggi che hanno guidato la preparazione della documentazione necessaria all'individuazione dei fabbisogni e delle voci di offerta economica alla base della procedura di gara dedicata i cui dettagli sono descritti nel Capitolo 3.

La costruzione della stima dei volumi si può definire come una delle principali attività organizzative condotte dalla Direzione della raccolta dati per il valore strategico ricoperto in tutte le attività previste prima dell'avvio delle due rilevazioni Areale e da Lista. La stima dei volumi si è basata su:

- la definizione del numero di Comuni coinvolti per singola edizione distinti per tipologia: Comuni autorappresentativi Ar e Comuni non autorappresentativi Nar;
- la definizione del numero complessivo di famiglie campione tenendo conto che quelle coinvolte nella rilevazione areale hanno rappresentato circa il 40 per cento delle famiglie da rilevazione da lista.

Ha riguardato:

- la stima del numero di lettere informative sia per la rilevazione areale (A) sia da lista (L)
 distribuite rispettivamente dal rilevatore nella prima fase della rilevazione areale e spedite
 direttamente alle famiglie coinvolte nella rilevazione da lista tramite vettore postale;
- la stima del numero di buste totali: semplici da utilizzare nella rilevazione areale per contenere la lettera informativa e personalizzate da utilizzare per la spedizione alle famiglie coinvolte nella rilevazione da lista;
- la stima dei quantitativi della *brochure* informativa per la rilevazione e areale e da lista;
- la stima del numero complessivo dei promemoria personalizzati e delle relative buste personalizzate con codice questionario da spedire alle famiglie non rispondenti coinvolte nella rilevazione da lista tenendo conto della percentuale attesa di interviste CAPI:
- la stima del *kit* per il rilevatore (tesserino di riconoscimento, porta tesserino e laccetto) sulla base della stima dei rilevatori previsti nelle due indagini campionarie, areale e da lista;
- la stima del numero delle locandine da utilizzare nella rilevazione areale durante la fase di ricognizione preliminare dell'area di rilevazione e verifica del territorio da parte del rilevatore;
- la stima del numero di biglietti da visita tenendo conto della percentuale di abitazioni non occupate e di famiglie non trovate o contattate senza risposta dopo i tentativi previsti dal disegno delle rilevazioni;
- la stima della ricevuta di avvenuta compilazione da consegnare su richiesta alle famiglie che hanno compilato il questionario in modalità CAPI ma sprovviste di un indirizzo email per la trasmissione della ricevuta stessa o che preferivano riceverne la copia cartacea;
- la stima dei quantitativi da produrre in lingua straniera per la presenza di minoranze linguistiche (tedesca, slovena e francese);
- la stima complessiva delle scorte di tutto il materiale da stampare, spedire, consegnare. Nella Tavola che segue vengono riportate, per ciascun materiale di rilevazione, le quantità stimate oggetto di base d'asta dei lotti 1, 2 e 3 della gara di composizione, stampa, allestimento spedizioni e servizi di consegna descritta nel dettaglio al Capitolo 3 per le attività di:
- stampa dei materiali;
- consegna dei materiali ai Comuni:
- recapito postale alle famiglie coinvolte nella rilevazione da lista.





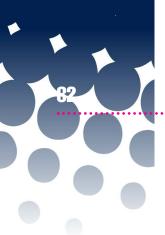


Tavola 2.9 - Stima dei volumi di tutto il materiale da stampare, spedire alle famiglie o consegnare ai Comuni per singola edizione e anni complessivi

Tipo materiale da stampare/produrre	Per singo	a edizione	2018- 2021		
per spedizione o consegna ai Comuni					
LETTERE INFORMATIVE Ril Lista (L) e Areale (A)	1.578.835		6.315.338		
- di cui personalizzate da spedire (Ril. L)		1.127.739		4.510.956	
- di cui non personalizzate da consegna- re ai Comuni (Ril. A)		451.096		1.804.382	
BROCHURE (A4)	1.578.835		6.315.338		
- da spedire insieme alla lettera informa- tiva (Ril. L)		1.127.739		4.510.956	
- da consegnare ai Comuni (Ril. A)		451.096		1.804.382	
BUSTE	1.578.835		6.315.338		
- di cui personalizzate (Ril. L)		1.127.739		4.510.956	
- di cui non personalizzate (Ril. A)		451.096		1.804.382	
Locandine (solo ril. A))	174.959		699.838		
Promemoria personalizzati (solo Ril. L)	2.880.000		11.520.000		
Buste promemoria personalizzati con finestra (ril. L)	2.880.000		11.520.000		
Kit rilevatore (Tesserino, porta tesserino, laccetti) (Ril. A Ril. L) (a)	13.630		54.521		
Biglietto da visita	328.070		1.312.278		
Ricevuta di avvenuta compilazione	328.070		1.312.278		

Fonte: Istat, stima per definizione Lotti di gara per affidamento dei servizi di composizione, stampa, allestimento spedizioni, e servizi di consegna e recapito postale

(a) Porta tesserino e laccetti: fornitura richiesta da Istat.

La definizione dei quantitativi stimati di tutto il materiale di rilevazione ha costituito la base di partenza per la definizione delle diverse base d'asta dei servizi di stampa, spedizione e consegna ai Comuni, tutti servizi acquisiti tramite gara e descritti, negli aspetti salienti, all'interno del Capitolo 3.

La ricognizione dei fabbisogni e delle caratteristiche tecniche delle singole lavorazioni (cfr. Tavola 2.9) ha portato alla definizione dei volumi totali e delle relative voci di offerta economica a base d'asta dei singoli servizi richiesti come di seguito elencati:

- numero di fogli complessivi da stampare per tipologia di materiale (lettere informative areale e da lista, brochure, promemoria, tesserino di riconoscimento, ricevuta di avvenuta compilazione, locandina areale, biglietto da visita) relativo al servizio di stampa descritto al Capitolo 3:
- volumi materiale da spedire alle famiglie coinvolte nella rilevazione da lista (lettere personalizzate e brochure informativa) distinte per aree metropolitane, aree capoluoghi di provincia, aree extra urbane relativo al servizio di spedizione postale descritto al Capitolo 3;
- numero dei pacchi da consegnare ai Comuni contenente tutto il materiale di rilevazione distinto per fascia di peso relativo al servizio di consegna pacchi descritto al Capitolo 3.

Complessivamente per il quadriennio 2018-2021 sono state stimate 15.779.760 pagine da stampare, circa 20.541.912 comunicazioni da spedire (lettere e *brochure*, promemoria) e più di 11.540 pacchi da consegnare ai Comuni.

2.17 Il piano di spedizione

Il piano di spedizione del materiale di rilevazione viene preparato dall'Istat sulla base degli indirizzi *email* scaricati dal questionario da compilare in *LimeSurvey* con il quale Istat chiede ai il Responsabili comunali di fornire alcune informazioni utili per la creazione dell'Ufficio comunale

g2).

di censimento tra le quali l'indirizzo della struttura di ricezione del materiale (cfr. Paragrafo 2.10). La preparazione dei piani di spedizione è un'attività complessa che prevede varie fasi:

- calcolo delle quantità;
- scarico dei dati inseriti dai Responsabili: nome e cognome del Responsabile, indirizzo, cap, provincia, regione, numero di telefono di contatto, giorni e orari di apertura del Centro comunale di rilevazione (Ccr);
- controllo sulla correttezza dei dati inseriti dai Responsabili;
- raccordo con la ditta di stampa e spedizione;
- monitoraggio delle consegne.

Nella Tavola che segue si riepilogano le quantità stampate per le tre edizioni del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Tavola 2.10 - Quantità di materiale stampato per tipo materiale. Anni 2018, 2019, 2021

TIDO MATERIALE	Anni						
TIPO MATERIALE ———	2018	2019	2021				
Informativa Areale	500.527	564.650	906.500				
Brochure Areale	493.439	574.650	928.000				
Busta Areale	500.527	564.650	906.500				
Biglietto da visita - Avviso (Areale e Lista)	324.668	466.750	917.500				
Ricevuta di compilazione (Areale e Lista)	324.668	466.750	917.500				
Locandina	211.731	244.300	411.500				
Tesserino rilevatore (Areale e Lista)	21.832	19.760	28.300				
Totale	2.377.392	2.901.510	5.015.800				

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nelle Tavole 2.11, 2.12 e 2.13 si forniscono per il 2018, 2019 e 2021 le informazioni sulle quantità spedite distinte per regione e tipo di materiale.

Tavola 2.11 - Piano di spedizione regionale per tipo materiale. Anno 2018

	,			Т	ipo materiale		,-	,-	
REGIONE	Informativa Areale	Buste	Brochure areale	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore	Porta Tesserino	Laccetti
Piemonte	43.267	43.267	43.267	18.394	22.237	22.237	2.221	2.221	2.221
Valle d'Aosta/									
Vallée d'Aoste	2.301	2.301	2.301	1.000	1.675	1.675	203	203	203
Liguria	13.005	13.005	13.005	5.513	9.643	9.643	684	684	684
Lombardia	78.997	78.997	78.997	33.448	46.512	46.512	3.162	3.162	3.162
Trentino Alto Adige/	40.00=	40.00=			0.554			244	
Südtirol	10.307	10.307	5.739	4.399	6.574	6.574	614	614	614
- Bolzano/Bozen	4.568	4.568	-	1.951	3.187	3.187	290	290	290
- Trento	5.739	5.739	5.739	2.448	3.387	3.387	324	324	324
Veneto	31.050	31.050	31.050	13.146	21.951	21.951	1.431	1.431	1.431
Friuli-Venezia Giulia	12.167	12.167	9.647	5.153	9.291	9.291	644	644	644
Emilia-Romagna	30.612	30.612	30.612	12.927	23.975	23.975	1.437	1.437	1.437
Toscana	30.878	30.878	30.878	13.028	24.224	24.224	1.398	1.398	1.398
Umbria	7.057	7.057	7.057	2.987	5.272	5.272	345	345	345
Marche	12.472	12.472	12.472	5.283	10.627	10.627	720	720	720
Lazio	49.075	49.075	49.075	20.591	27.115	27.115	1.594	1.594	1.594
Abruzzo	13.892	13.892	13.892	5.890	9.679	9.679	715	715	715
Molise	4.982	4.982	4.982	2.120	3.472	3.472	292	292	292
Campania	42.076	42.076	42.076	17.787	24.091	24.091	1.527	1.527	1.527
Puglia	32.706	32.706	32.706	13.797	20.812	20.812	1.137	1.137	1.137
Basilicata	6.019	6.019	6.019	2.563	4.534	4.534	356	356	356
Calabria	21.347	21.347	21.347	9.040	13.785	13.785	918	918	918
Sicilia	41.266	41.266	41.266	17.429	27.575	27.575	1.596	1.596	1.596
Sardegna	17.051	17.051	17.051	7.236	11.624	11.624	838	838	838
Totale	500.527	500.527	493.439	211.731	324.668	324.668	21.832	21.832	21.832

Fonte: Elaborazione su dati Istat





Tavola 2.12 - Piano di spedizione regionale per tipo materiale. Anno 2019

				Т	ipo materiale				
REGIONE	Informativa Areale	Buste	Brochure areale	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore	Porta Tesserino	Laccetti
Piemonte	49.894	49.894	49.894	21.599	35.474	35.474	2.073	2.073	2.073
Valle d'Aosta/									
Vallée d'Aoste	2.333	2.333	4.666	1.011	2.301	2.301	199	199	199
Liguria	14.078	14.078	14.078	6.088	13.577	13.577	565	565	565
Lombardia	87.151	87.151	87.151	37.670	64.851	64.851	2.918	2.918	2.918
Trentino-Alto Adige/									
Südtirol	11.247	11.247	16.173	4.875	9.074	9.074	583	583	583
- Bolzano/Bozen	4.926	4.926	9.852	2.134	4.459	4.459	284	284	284
- Trento	6.321	6.321	6.321	2.741	4.615	4.615	299	299	299
Veneto	34.302	34.302	34.302	14.839	31.044	31.044	1.231	1.231	1.231
Friuli-Venezia Giulia	14.769	14.769	16.962	6.389	16.047	16.047	540	540	540
Emilia-Romagna	34.358	34.358	34.358	14.839	34.308	34.308	1.151	1.151	1.151
Toscana	34.298	34.298	34.298	14.803	34.528	34.528	1.051	1.051	1.051
Umbria	7.610	7.610	7.610	3.290	7.447	7.447	281	281	281
Marche	13.723	13.723	13.723	5.934	15.160	15.160	556	556	556
Lazio	49.476	49.476	49.476	21.344	33.471	33.471	1.262	1.262	1.262
Abruzzo	16.278	16.278	16.278	7.040	14.009	14.009	634	634	634
Molise	4.860	4.860	4.860	2.110	4.686	4.686	269	269	269
Campania	46.476	46.476	46.476	20.079	33.597	33.597	1.513	1.513	1.513
Puglia	36.543	36.543	36.543	15.769	29.366	29.366	1.040	1.040	1.040
Basilicata	6.214	6.214	6.214	2.692	6.278	6.278	341	341	341
Calabria	23.918	23.918	23.918	10.337	19.405	19.405	930	930	930
Sicilia	45.672	45.672	45.672	19.724	38.886	38.886	1.512	1.512	1.512
Sardegna	19.077	19.077	19.077	8.242	16.826	16.826	775	775	775
Totale	552.277	552.277	561.729	238.674	460.335	460.335	19.424	19.424	19.424

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Tavola 2.13 - Piano di spedizione regionale per tipo materiale. Anno 2021

	,			Т	ïpo materiale				
REGIONE	Informativa Areale	Buste	Brochure areale	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore	Porta Tesserino	Laccetti
Piemonte	68.200	68.200	68.200	29.486	69.250	69.250	3.321	3.321	3.321
Valle d'Aosta/									
Vallée d'Aoste	2.008	2.008	4.016	873	3.495	3.495	256	256	256
Liguria	19.280	19.280	19.280	8.329	22.645	22.645	797	797	797
Lombardia	161.494	161.494	161.494	69.738	135.987	135.987	4.669	4.669	4.669
Trentino-Alto Adige/	00.070	00.070	00.404		10.115	40.44=	0.50		0.50
Südtirol	20.270	20.270	29.461	8.770	18.115	18.115	858	858	858
- Bolzano/Bozen	9.191	9.191	18.382	3.980	8.218	8.218	371	371	371
- Trento	11.079	11.079	11.079	4.790	9.897	9.897	487	487	487
Veneto	71.990	71.990	71.990	31.086	62.583	62.583	1.811	1.811	1.811
Friuli-Venezia Giulia	24.499	24.499	28.189	10.579	24.538	24.538	782	782	782
Emilia-Romagna	55.248	55.248	55.248	23.849	55.636	55.636	1.356	1.356	1.356
Toscana	51.951	51.951	51.951	22.422	53.990	53.990	1.286	1.286	1.286
Umbria	11.793	11.793	11.793	5.095	11.456	11.456	349	349	349
Marche	24.370	24.370	24.370	10.528	27.804	27.804	789	789	789
Lazio	68.542	68.542	68.542	29.566	50.507	50.507	1.610	1.610	1.610
Abruzzo	22.707	22.707	22.707	9.812	25.498	25.498	964	964	964
Molise	6.449	6.449	6.449	2.794	9.017	9.017	423	423	423
Campania	72.193	72.193	72.193	31.180	56.243	56.243	2.023	2.023	2.023
Puglia	52.601	52.601	52.601	22.691	43.927	43.927	1.251	1.251	1.251
Basilicata	11.620	11.620	11.620	5.023	11.697	11.697	458	458	458
Calabria	43.081	43.081	43.081	18.605	38.504	38.504	1.448	1.448	1.448
Sicilia	65.785	65.785	65.785	28.391	58.235	58.235	1.826	1.826	1.826
Sardegna	30.195	30.195	30.195	13.048	32.211	32.211	1.187	1.187	1.187
Totale	884.276	884.276	899.165	381.865	811.338	811.338	27.464	27.464	27.464

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nella prima edizione del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è stato necessario aumentare le quantità dei materiali per alcuni comuni campione come riportato nella Tavola 2.14 la stampa e spedizione è stata curata internamente all'Istituto.

Tavola 2.14 - Tipo materiale censuario aggiuntivo stampato e spedito. Anno 2018

	Tipo materiale										
SPEDIZIONI	Informativa Areale	Buste	Brochure areale		Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore	Porta Tesserino	Laccetti		
1 spedizione	483	483	83	161	537	25	175	37	37		
2 spedizione	798	518	548	284	77	908	808	27	20		
3 spedizione	-	-	-	-	177	-	-	159	159		
4 spedizione	6.718	6.718	6.718	2.845	409	4.101	4.101	409	409		
5 spedizione	110	110	110	47	5	84	84	5	5		
6 spedizione	2.000	200	200	-	-	1.000	1.600	-	-		
Totale	10.108	8.028	7.658	3.337	1.205	6.118	6.768	637	630		

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Anche nell'edizione del 2021 è stato necessario richiedere la composizione, stampa, allestimento e consegna di altro materiale censuario come riportato nella Tavola 2.15.

Tavola 2.15 - Tipo materiale censuario aggiuntivo stampato e spedito. Anno 2021

TIPO MATERIALE	Ristampa
Informativa Areale	46.000
Brochure	42.000
Buste	46.000
Locandina	4.000
Tesserino rilevatore	2.000
Porta Tesserino	3.000
Laccetti	3.000
Totale	146.000

Fonte: Elaborazione su dati Istat

2.17.1 Materiali stampati in lingua

Tutto il materiale a supporto delle rilevazioni A e L, come già descritto nel Paragrafo 2.14, è stato predisposto anche nelle lingue a tutela delle minoranze linguistiche presenti sul territorio italiano: tedesco, sloveno e francese. Per quest'ultima lingua a partire dall'edizione del 2019.

Tavola 2.16 - Tipo materiale censuario stampato in lingua. Anno 2018

	Tipo materiale									
MINORANZE LINGUISTICHE	Informativa Areale	Buste	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore				
Italiano/Tedesco	4.568	4.568	1.951	3.187	3.187	290				
Italiano/Sloveno	2.520	2.520	1.067	2.993	2.993	216				
Totale	7.088	7.088	3.018	6.180	6.180	506				

Fonte: Elaborazione su dati Istat





Tavola 2.17 - Tipo materiale censuario stampato in lingua. Anno 2019

	Tipo materiale									
MINORANZE LINGUISTICHE	Informativa Areale	Buste	Brochure Areale	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore			
Italiano/Tedesco	5.000	5.000	5.000	2.200	4.550	4.550	300			
Italiano/Sloveno	2.250	2.250	2.250	1.000	4.200	4.200	160			
Italiano/Francese	2.400	2.400	2.400	1.100	-	-	-			
Totale	9.650	9.650	9.650	4.300	8.750	8.750	460			

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Tavola 2.18 - Tipo materiale censuario stampato in lingua. Anno 2021

	Tipo materiale									
MINORANZE LINGUISTICHE	Informativa Areale	Buste	Brochure Areale	Locandina	Ricevuta di compilazione	Biglietti da visita	Tesserino rilevatore			
Italiano/Tedesco	11.000	11.000	11.000	8.500	11.000	11.000	1.000			
Italiano/Sloveno	5.500	5.500	5.500	3.500	11.000	11.000	700			
Italiano/Francese	5.000	5.000	5.000	3.500	-	-	-			
Totale	21.500	21.500	21.500	15.500	22.000	22.000	1.700			

Fonte: Elaborazione su dati Istat

2.18 Materiale tradotto e non stampato: questionari e guida alla compilazione

Tra gli obiettivi del Censimento rientra anche la rilevazione dei cittadini stranieri abitualmente dimoranti in Italia. Per agevolare e favorire la compilazione dei questionari di rilevazione per l'indagine areale e da lista, si è provveduto alla traduzione dei questionari e delle guide alla compilazione in diverse lingue straniere, quelle maggiormente presenti nel Paese, oltre alla lingua slovena e tedesca nel rispetto delle minoranze linguistiche.

Per le edizioni 2018 e 2019, le traduzioni sono state fatte in tredici lingue: albanese, arabo, cinese, francese, inglese, macedone, polacco, rumeno, russo, serbo, spagnolo, sloveno e al tedesco. Nel 2021, le lingue straniere diventano dieci: albanese, arabo, cinese, francese, inglese, romeno, russo, spagnolo, sloveno e il tedesco. Come da Protocolli d'intesa, tutto il materiale in lingua tedesca è stato tradotto dell'Istituto di statistica della Provincia autonoma di Bolzano (Astat). Per le restanti lingue, l'Istat si è avvalsa di un servizio esterno di traduzione specialistica acquisito tramite gara i cui dettagli sono descritti al Capitolo 3.

La ditta appaltata si è occupata delle traduzioni di tutto il materiale stampato e spedito dall'Istat e delle traduzioni dei questionari e guide per la rilevazione areale e da lista che sono stati messi a disposizione dei cittadini, in formato *pdf*, sul sito istituzionale dell'Istat e sul sito della rete per la consultazione da parte degli operatori comunali, in particolare i rilevatori. Di seguito una Tavola riepilogativa di tutto il materiale tradotto distinto per edizione censuaria e attore coinvolto.

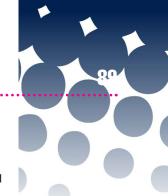
2. Organizzazione della rete di rilevazione, regolamentazione e principali attività organizzative

Tavola 2.19 - Riepilogo dei materiali tradotti per edizione censuaria e attore coinvolto

ATTORE	TIPO MODELLO	EDIZIONE CENSUARIA		IA
Ditta esterna	Questionario areale e da lista e guide alla compilazione (albanese, arabo, cinese, francese, inglese, macedone, polacco, rumeno, russo, serbo, sloveno, spagnolo,)	2018	2019	
Ditta esterna	Questionario areale e da lista e guide alla compilazione (al- banese, arabo, cinese, francese, inglese, romeno, russo, sloveno, spagnolo,)			2021
Astat	Questionario areale e da lista e guide alla compilazione in lingua tedesca	2018	2019	2021
Astat	Informativa areale e da lista tedesco. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Informativa areale e da lista sloveno. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Informativa areale e da lista francese. Tradotta e stampata		2019	2021
Astat	Brochure tedesco. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Brochure sloveno. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Brochure francese. Tradotta e stampata		2019	2021
Ditta esterna	Locandina areale sloveno. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Locandina areale francese. Tradotta e stampata		2019	2021
Astat	Tesserino rilevatore tedesco. Tradotto e stampato	2018	2019	2021
Ditta esterna	Tesserino rilevatore sloveno. Tradotto e stampato	2018	2019	2021
Astat	Ricevuta di compilazione tedesco. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Ditta esterna	Ricevuta di compilazione sloveno. Tradotta e stampata	2018	2019	2021
Astat	Biglietto da visita (avviso) tedesco. Tradotto e stampato	2018	2019	2021
Ditta esterna	Biglietto da visita (avviso) sloveno. Tradotto e stampato	2018	2019	2021

Fonte: Elaborazioni su dati Istat





3. ACQUISIZIONE DEI SERVIZI DI COMPOSIZIONE, STAMPA, ALLESTIMENTO DELLE SPEDIZIONI, SERVIZI DI CONSEGNA, TRADUZIONE SPECILISTICA E CONTACT CENTRE¹

3.1 Introduzione

In questo Capitolo si vuole focalizzare l'attenzione sulla voce di spesa sostenuta dall'Istat per la realizzazione del primo ciclo del Censimento permanente della popolazione, edizioni 2018-2021, che ha riguardato l'acquisizione dei servizi in *outsourcing* di seguito descritti e la progettazione tecnica dei capitolati.

Nello specifico:

- servizi di composizione e stampa di soluzioni personalizzate;
- servizi di gestione della corrispondenza a monte e a valle del recapito;
- servizi di ritiro e consegna pacchi;
- servizio di raccolta e recapito postale;
- servizio di traduzione specialistica;
- servizio di Contact Centre.

3.2 I servizi di composizione, stampa, allestimento spedizioni e servizi di consegna

A differenza della precedente tornata censuaria del 2011 e nel rispetto delle recenti disposizioni normative che prevedono la realizzazione del Censimento permanente della popolazione relativamente ai servizi di:

- composizione e stampa di soluzioni personalizzate;
- gestione della corrispondenza a monte e a valle del recapito;
- ritiro e consegna pacchi.

le specifiche esigenze sono state oggetto, in alcuni casi, di procedure di gara dedicate. Tali necessità sono state inserite in un contesto contrattualistico più ampio e riferito alla realtà più generale dell'Istat, che è il principale produttore di statistica ufficiale a supporto dei cittadini e dei decisori pubblici. Ciò nonostante sono state garantite le caratteristiche specifiche legate al Censimento.

La procedura di gara per l'acquisizione dei suddetti servizi è stata affidata a Consip e l'attività è stata realizzata nell'ambito della convenzione che Istat ha sottoscritto con Consip avente a oggetto lo "svolgimento di attività di supporto in tema di acquisizione di bene e servizi".

La gara è stata organizzata in lotti funzionali rappresentativi di specifici mercati di riferimento. I lotti sono così definiti:

- Lotto 1: Servizi di Composizione e Stampa di Soluzioni Personalizzate (esclusi i servizi di consegna), prevede la realizzazione dei cosiddetti modelli di rilevazione e materiale di supporto (ad esempio biglietti da visita, ricevuta di avvenuta compilazione, ecc.) e dei servizi descritti in seguito;
- Lotto 2: Servizi di gestione della corrispondenza a monte e a valle del recapito (esclusi i servizi di recapito), prevede la realizzazione di comunicazioni ufficiali personalizzate e dei servizi descritti in seguito;



¹ Il Capitolo è stato curato da Eleonora Deiana. Il paragrafo 3.1 e i paragrafi 3.2, 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7 sono stati redatti da Eleonora Deiana. Il paragrafo 3.5 è stato redatto da Eleonora Deiana e Laura Posta. Le stime dei volumi di gara a base d'asta e le tavole 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 sono state curate e redatte da Laura Posta.



Lotto 3: Servizi di consegna pacchi.

Per i *Lotti 1* e *2* la suddivisione in lotti è stata realizzata in ragione delle diverse caratteristiche di produzione industriale delle soluzioni richieste. Le soluzioni personalizzate oggetto del *Lotto 1* hanno richiesto lavorazioni necessarie a convertire testi e immagini in "*Modelli di stam-pa*" equiparabili a un prodotto editoriale, mentre, la lavorazione richiesta per le comunicazioni da indirizzare al recapito postale si basa principalmente sulla composizione con dati variabili (ad esempio dati anagrafici) di formato già definito dall'Istat. Per i servizi di consegna pacchi oggetto del *Lotto 3* è stato previsto che il Fornitore effettui la raccolta (servizio di *pick-up*) presso la sede dell'aggiudicatario del *Lotto 1* e la gestione della consegna su tutto il territorio nazionale.

L'attività di progettazione dei documenti di gara è stata realizzata dal Servizio organizzazione della raccolta dati della Direzione centrale della raccolta dati in stretta collaborazione con gli esperti messi a disposizione da Consip. In linea generale, l'attività ha riguardato principalmente la comunicazione delle esigenze in termini di volumi da produrre (cfr. paragrafo 2.16) e quelle strettamente legate alle caratteristiche tecniche connesse all'oggetto dei servizi. Sono stati individuati i materiali da produrre come descritto nel paragrafo 2.14 e sono stati forniti i dettagli tecnici di massima per le lavorazioni individuate (cfr. paragrafo 2.15). Per ogni documento "tipo" è stata indicata la struttura grafica, le lavorazioni previste e il numero delle pagine.

Ai fornitori è stato richiesto di mettere a disposizione un sistema informatico (ambiente web protetto) sempre accessibile al fine di garantire il monitoraggio e il controllo dello stato di avanzamento delle lavorazioni durante tutte le fasi del processo. La progettazione di un sistema di reportistica puntuale ha consentito di effettuare un monitoraggio aggiornato in tempo reale delle lavorazioni richieste, delle relative voci di spesa e dell'esito delle spedizioni.

È stato anche previsto per ciascun *Lotto* un sistema di monitoraggio delle prestazioni sui servizi oggetto della fornitura progettato per garantire la necessaria tempestività nella produzione, pena applicazione di penali a seguito di modalità difformi rispetto alle disposizioni individuate nel capitolato tecnico.

Il bando di gara a procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (ex articolo 60) per l'affidamento dei servizi di composizione, stampa, allestimento spedizioni e servizi di consegna per Istat suddiviso in *3 lotti* (Id 1957), è stato pubblicato sul sito di Consip il 28/12/2017.

La gara, esperita da Consip, è stata aggiudicata il 10/09/2018. Il valore complessivo posto a base d'asta è stato pari a euro 6.130.716,63 (Iva esclusa) così ripartito:

- a. Lotto 1: € 2.535.105,18 (Iva esclusa):
- b. Lotto 2: € 2.853.494,45 (Iva esclusa);
- c. Lotto 3: € 742.117,00 (Iva esclusa).

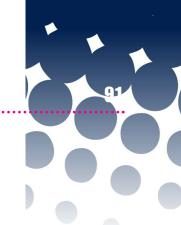
L'importo complessivo di aggiudicazione è stato pari a euro 2.637.167,65 (Iva esclusa) così ripartito:

- a. Lotto 1: € 1.231.989,91 (Iva esclusa):
- b. Lotto 2: € 966.832,56 (Iva esclusa);
- c. Lotto 3: € 438.345,18 (Iva esclusa).

Rispetto a tali importi di aggiudicazione, il peso relativo del Censimento della popolazione è stato del:

- a. Lotto 1: 13,30 per cento pari a un importo di euro 163.854,66 (Iva esclusa);
- b. Lotto 2: 71,84 per cento pari a un importo di euro 694.572,51 (Iva esclusa);
- c. Lotto 3: 14,01 per cento pari a un importo di euro 61.418,51 (Iva esclusa).

 Acquisizione dei servizi di composizione, stampa, allestimento delle spedizioni, servizi di consegna, traduzione specialistica e Contact Centre



I volumi stimati sono stati pari a:

- a. Lotto 1: lavorazione di complessive n. 105.340.275 pagine;
- b. Lotto 2: lavorazione di complessive n. 27.395.668 pagine;
- c. Lotto 3: lavorazione di complessivi n. 78.964 pacchi.

Rispetto a tali quantità il peso relativo per il Censimento della popolazione è stato:

- a. Lotto 1: 14,98 per cento per una lavorazione stimata di n. 15.779.760 pagine;
- b. Lotto 2: 74, 98 per cento per una lavorazione stimata di n. 20.541.912 pagine;
- c. Lotto 3: 14,64 per cento per una lavorazione stimata di n. 11.540 pacchi.

Per garantire il rispetto dei tempi della programmazione delle attività sono stati previsti, per ogni Lotto, un sistema informatico a supporto di tutte le fasi attuative con un sistema di reporting funzionale all'attività di monitoraggio e un presidio dedicato per il contatto diretto in tempo reale con l'Istituto. Il contratto ha durata di 48 mesi dalla data del verbale di "avvio dell'esecuzione" ed è ancora in corso di esecuzione.

3.3 Descrizione dei singoli lotti

Lotto 1: Servizi di Composizione e Stampa di Soluzioni Personalizzate (esclusi i servizi di consegna), prevede la realizzazione dei cosiddetti modelli di rilevazione e materiale di supporto (ad esempio biglietti da visita, ricevuta di avvenuta compilazione, ecc.) e dei servizi di:

- verifica, preparazione, stampa e allestimento dei modelli elaborati; trattamento e confezionamento;
- conferimento al Fornitore incaricato della consegna dei pacchi:
- raccolta centralizzata dei pacchi (presa in carico) non consegnati al fine di rendere disponibili alla stazione appaltante, sotto forma di *report*, tutte le informazioni di ritorno e gestire, eventualmente, una nuova richiesta di lavorazione.

Nello specifico, per il Censimento permanente della popolazione, che si caratterizza per essere completamente *paperless*, il materiale del Lotto 1 ha riguardato le lettere informative non personalizzate, le brochure (stampate per la rilevazione areale e distribuite alle famiglie campione dai rilevatori durante la fase di ricognizione preliminare dell'area di rilevazione e verifica del territorio) insieme alle locandine da affiggere e la produzione di altro materiale di supporto sia per la rilevazione areale sia da lista (biglietto da visita, ricevuta di compilazione, tesserino del rilevatore comprensivo di laccetti e porta tesserino). Destinatari del materiale prodotto e stampato nell'ambito del Lotto 1 sono stati gli Ucc istituiti presso i Comuni campione in qualità di organi intermedi di rilevazione. Il materiale di supporto è stato prodotto secondo caratteristiche tecniche progettate per garantire la riconoscibilità della rilevazione censuaria.

Al completamento della fase di stampa, è stato previsto che il fornitore provvedesse all'allestimento e al confezionamento di tutto il materiale secondo le indicazioni riportate nel piano di spedizione predisposto dall'Istat. In corso di esecuzione del contratto, la necessità di effettuare modifiche ad alcune specifiche tecniche del materiale di supporto ha comportato, fermo restando l'importo complessivo del contratto, un aumento della spesa relativa al Censimento. La Tavola 3.1 riporta i volumi stimati per il Censimento permanente della popolazione a base d'asta del Lotto 1 di gara.



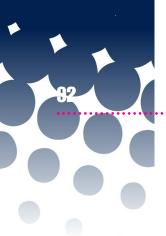


Tavola 3.1 - Stima dei volumi da stampare per la rilevazione areale e altro materiale da consegnare ai Comuni campione per tipo materiali e numero complessivo di pagine. Edizioni censuarie 2018-2021. Base d'asta del Lotto 1

	Volumi a base d'asta (in migliaia)			
Tipo materiale	numero di materiali da stampare per edizione	numero pagine per edizione	totale pagine 2018-2021	
Lettere informative non personalizzate (italiano, tedesco, sloveno				
e francese)	451.096	902.192	3.608.768	
Brochure (italiano, tedesco, sloveno e francese)	451.096	902.192	3.608.768	
Locandina (italiano, tedesco, sloveno e francese)	174.960	349.920	1.399.680	
Biglietto da visita (italiano, tedesco, sloveno)	328.070	656.140	2.624.560	
Ricevuta di avvenuta compilazione (italiano, tedesco, sloveno)	328.070	656.140	2.624.560	
Busta personalizzate con logo (italiano, tedesco, sloveno e francese)	451.096	451.096	1.804.384	
Tesserino del rilevatore (italiano, tedesco, sloveno) (a)	13.630	27.260	109.040	

Fonte: Stime Istat per Base d'asta Lotto 1 (a) La stima del tesserino del rilevatore prevede, di pari volume, la stima di laccetti e porta tesserino.

Lotto 2: Servizi di gestione della corrispondenza a monte e a valle del recapito (esclusi i servizi di recapito), prevede la realizzazione di comunicazioni ufficiali personalizzate e dei servizi di:

- composizione, personalizzazione e verifica grafica, normalizzazione degli indirizzi di recapito, stampa, imbustamento e trattamento, piegatura, confezionamento e conferimento per il recapito delle comunicazioni in uscita:
- gestione della consegna al Fornitore del Servizio Universale, per gli invii postali preaffrancati qualora i Recapitisti non operino su tutto il territorio nazionale:
- raccolta centralizzata della corrispondenza in ingresso (presa in carico) e gestione degli esiti da cartaceo di ritorno al fine di rendere disponibili, sotto forma di report, tutte le informazioni di ritorno:
- servizi di macero.

Destinatari delle comunicazioni prodotte nell'ambito del lotto sono le famiglie campione coinvolte nella rilevazione da lista del Censimento permanente della popolazione attraverso lettera informativa a firma del Presidente personalizzata con il Pin di accesso alla compilazione web del questionario (CAWI), garantendo quindi alle famiglie la possibilità di compilare il questionario in completa autonomia. Le informazioni necessarie alla personalizzazione sono state fornite da Istat secondo un tracciato record condiviso e nel rispetto dei vincoli indicati dai fornitori del servizio di recapito.

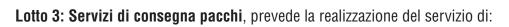
Per il Lotto 2 è stato previsto il servizio di recapito postale. Istat con il supporto di Consip ha attivato sul Sistema Dinamico di Acquisizione "Servizi Postali di Raccolta e Recapito" un appalto specifico per il servizio di recapito postale suddiviso in due lotti geografici.

La Tavola 3.2 riporta i volumi stimati per il Censimento permanente della popolazione a base d'asta del lotto 2 di gara.

Tavola 3.2 - Stima dei volumi da stampare per la rilevazione da Lista per tipo di materiale e numero complessivo di pagine. Edizioni censuarie 2018-2021. Predisposizione della basa d'asta del Lotto 2

	Volumi a base d'asta (in migliaia)			
Tipo materiale	materiali da stampare per edizione	numero pagine per edizione	totale pagine 2018-2021	
Lettere informative personalizzate (italiano, tedesco, sloveno e francese)	1.127.739	1.127.739	4.510.956	
Brochure (italiano, tedesco, sloveno e francese)	1.127.739	1.127.739	4.510.956	
Promemoria personalizzati (italiano, tedesco, sloveno e francese)	2.880.000	2.880.000	11.520.000	
Busta personalizzata con logo	4.007.739	4.007.739	16.030.956	

Fonte: Stime Istat per Base d'asta Lotto 2



- consegna pacchi, gestione degli esiti delle consegne rivolte ai Destinatari (giacenza), su tutto il territorio nazionale, restituzione al Fornitore aggiudicatario del Lotto 1 dei pacchi non consegnati;
- servizio di tracciatura dello stato di lavorazione e dell'avvenuta consegna dei pacchi.

Il servizio richiesto con il lotto di consegna è strettamente connesso al servizio di stampa dei modelli di rilevazione e del materiale di supporto del Lotto 1. Anche in questo caso è stato fondamentale predisporre gli indirizzi ti secondo specifiche regole di composizione. La Tavola 3.3 riporta i volumi stimati per il Censimento permanente della popolazione a base d'asta del lotto 3 di gara.

Tavola 3.3 - Stima della distribuzione dei pacchi da consegnare ai Comuni per fascia di peso (kg). Edizioni censuarie 2018-2021. Base d'asta del Lotto 3

	Numero pacchi				
Fascia di peso (in grammi)		da consegnare per edizione	da consegnare 2018-2021	%	
Cluster 1	da 0,00 a 0,5	0	0	0,00	
Cluster 2	da 0,5 fino a 3,00	1.692	6.768	58,65	
Cluster 3	da 3,00 fino a 5,00	534	2.136	18,51	
Cluster 4	da 5,00 fino a 10,00	419	1.676	14,52	
Cluster 5	da 10,00 fino a 20,00	177	708	6,14	
Cluster 6	oltre 20	63	252	2,18	
Totale pacch	i	2.885	11.540	100,0	

Fonte: Stime Istat per Base d'asta Lotto 3

3.4 I Servizi postali di raccolta e recapito

Il servizio di recapito postale è strettamente connesso al servizio di gestione della corrispondenza a monte e a valle del recapito. L'appalto specifico è stato indetto da Istat nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione di Consip. La gara è stata organizzata in due lotti funzionali di recapito, uno per il Centro Nord e uno per il Centro Sud. I 2 lotti territoriali sono stati definiti in considerazione del fatto che il recapito doveva essere effettuato sull'intero territorio nazionale:

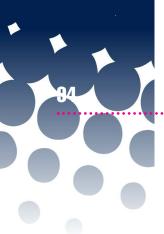
- Lotto 1 riferito al Centro Nord: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria;
- Lotto 2 riferito al Centro Sud: Abruzzo, Marche, Molise, Lazio, Campania, Sardegna, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia.

Il servizio di recapito è stato organizzato secondo una serie di fasi:

- Pick-up e presa in carico;
- Accettazione:
- Recapito;
- Gestione degli esiti/inesiti.

Come precedentemente specificato il consolidatore (fornitore del Lotto 2) è l'unico responsabile della composizione grafica, della personalizzazione dei testi nonché della verifica di correttezza formale dei dati di composizione dei documenti. In tale contesto il consolidatore doveva organizzare le successive fasi di consegna della corrispondenza ai recapitisti. Il servizio di consegna della corrispondenza è stato organizzato sulla base della lista dei Cap serviti dal recapitista.





Tali informazioni sono state anticipate da una distinta di accompagnamento, seguita dal servizio di *pick-up* della corrispondenza con modalità su chiamata. All'atto della presa in carico i recapitisti dovevano provvedere alla verifica puntuale che le singole comunicazioni indicate nella distinta di presa in carico fossero esattamente corrispondenti con quanto preso in carico. Per ciascun lotto di appalto è stato previsto il servizio di tracciatura dell'avvenuto recapito. Con il servizio a "Valore Aggiunto di Data e Ora Certa" ciascun recapitista è stato obbligato a mettere a disposizione di Istat le informazioni sull'esito/inesito degli invii. Il servizio doveva essere assicurato per tutta la durata contrattuale. Il servizio ha previsto la dimostrazione del rispetto delle condizioni di consegna a data o ora certa, avvalendosi di nuove tecnologie di comunicazioni elettroniche (esempio Gps. Gsm/Gprs o migliorative).

Il servizio ha previsto, inoltre, che per ciascuna area geografica di recapito fosse predisposto un flusso di dati relativo al *tracking* della corrispondenza con le informazioni sullo stato di lavorazione del recapito, per esempio tramite *file* di dati in area FTP (*File Transfer Protocol*) messa a disposizione dell'Istituto dal Recapitista.

Per garantire il rispetto dei tempi della programmazione delle attività sono stati previsti, per ogni Lotto, un sistema informatico a supporto di tutte le fasi attuative con un sistema di *reporting* funzionale all'attività di monitoraggio e un presidio dedicato per il contatto diretto in tempo reale con l'Istituto. Il contratto ha durata di 48 mesi dalla data del verbale di "avvio dell'esecuzione" ed è ancora in corso di esecuzione.

Il bando di gara a procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (ex articolo 55) per l'affidamento dei servizi di recapito postale per Istat suddiviso in 2 lotti geografici (Id 1957), è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Istat il 31/05/2018. La gara, esperita da Istat, è stata aggiudicata il 22/10/2018.

Il valore complessivo posto a base d'asta è stato pari a euro 21.390.978,71 (Iva esclusa) così ripartito:

- a. Lotto 1: € 11.337.221,18 (Iva esclusa);
- b. Lotto 2: € 10.053.757,53 (Iva esclusa).

L'importo complessivo di aggiudicazione e stato pari a euro 15.675.714,37 (Iva esclusa) così ripartito:

- a. Lotto 1: € 8.978.779,09 (Iva esclusa);
- b. Lotto 2: € 6.696.935,28 (Iva esclusa).

Rispetto a tali importi di aggiudicazione, il peso relativo del Censimento della popolazione è stato del

- a. Lotto 1: 79,22 per cento pari a un importo di euro 7.112.350,00 (Iva esclusa);
 - Lotto 2: 78,77pari a un importo di euro 5.275.350,00 (Iva esclusa).
 - I volumi complessivi stimati sono stati pari a 19.445.233 invii:
- a. Lotto 1: lavorazione di complessivi 10.305.974 invii;
- b. Lotto 2: lavorazione di complessivi 9.139.259.00 invii.

Rispetto a tali quantità il volume relativo per il Censimento della popolazione è stato indicato in 16.030.956 invii:

- a. Lotto 1: una lavorazione stimata di 7.004.571,33 invii;
- b. Lotto 2: una lavorazione stimata di 6.211.600,99 invii.

La Tavola 3.4 riporta i volumi stimati per il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni a base d'asta del servizio di recapito postale.

3. Acquisizione dei servizi di composizione, stampa, allestimento delle spedizioni, servizi di consegna, traduzione specialistica e *Contact Centre*

95

Tavola 3.4 - Stima della distribuzione del recapito postale per tipo di materiale e area territoriale di destinazione. Edizioni censuarie 2018-2021. Base d'asta per i servizi di recapito postale

	Tipo materiale e numero di invii (in migliaia)					
Area territoriale di destinazione	Lettera informativa persona- lizzata e brochure (italiano)	Lettera informativa persona- lizzata e brochure bilingue (tedesco, sloveno e francese)	Promemoria personalizzati (italiano, tedesco, sloveno e francese)	%		
Invii - Quantitativi aree metropolitane (AM)	66.649	1.015	172.800	6,0		
Invii - Quantitativi aree capoluoghi di provincia (CP)	229.940	3.502	596.160	20,7		
Invii - Quantitativi aree extraurbane (EU) Totale invii	814.234 1.110.823	12.399 16.916	2.111.040 2.880.000	73,3 100,0		

Fonte: Stime Istat per Base d'asta dei servizi di recapito postale

3.5 Il Servizio di traduzione specialistica

Un obiettivo fondamentale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è quello di rilevare le informazioni sui cittadini stranieri. Pertanto per garantire una elevata partecipazione è stato necessario attivare un servizio di traduzione specialistica che ha riguardato non solo le lettere informative e tutto il materiale di supporto alle rilevazioni (locandine, brochure, ricevute di avvenuta compilazione, tesserino per il rilevatore, avviso di passaggio) ma anche il questionario e la guida alla compilazione che ha previsto il servizio di traduzione in 13 lingue straniere² (inglese, francese, cinese, sloveno, tedesco, spagnolo, rumeno, russo, albanese, arabo, polacco, serbo e macedone) per un numero di cartelle pari a circa 1.595, e una spesa complessiva pari a circa euro 39.875,00 (Iva esclusa). È stata indetta una procedura di gara, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera b) del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., mediante utilizzo del Mercato elettronico della Pubblica amministrazione (Mepa). La gara, esperita da Istat, è stata aggiudicata il 24/04/2019.

Il contratto della durata di 12 mesi ha concluso la sua durata il 30/06/2023. Il valore complessivo posto a base d'asta è stato pari a euro 39.875,00 (Iva esclusa).

L'importo complessivo di aggiudicazione e stato pari a euro 23.829,30 (Iva esclusa).

Rispetto all'importo di aggiudicazione, il peso relativo del Censimento della popolazione è stato del 73,67 per cento per un importo di euro 17.554,50 (Iva esclusa) per un numero di cartelle pari a 1.175.

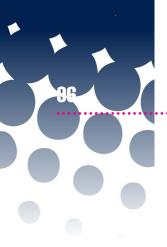
3.6 Il servizio di Contact Centre

Il servizio di assistenza ai cittadini chiamati a partecipare al Censimento è stato garantito dall'attivazione di un servizio di *Contact Centre* telefonico ed *email*. Il servizio gratuito per i rispondenti ha garantito, durante l'intero periodo di rilevazione censuaria, il necessario supporto informativo e di assistenza alla compilazione del questionario e ha offerto informazioni e chiarimenti sulla rilevazione.

Relativamente alla gara di *Contact Centre* per gli anni 2018 e 2019 non si è proceduto con l'espletamento di una gara dedicata ma sono stati utilizzati degli affidamenti preesistenti utilizzando lo strumento di atti aggiuntivi dedicati.



² Con omissione del macedone, serbo e polacco per l'edizione 2021.



A partire dal 2021 l'Istat ha effettuato la scelta di aderire alla convenzione Consip per l'acquisizione di servizi di *Contact Centre* in *Outsourcing 2*, considerata come riferimento strategico per la convergenza verso un servizio di *Contact Centre* centralizzato a supporto della raccolta dati di tutte le rilevazioni dirette condotte dall'Istat. Il contratto ha durata di 18 mesi dalla data del verbale di "avvio dell'esecuzione" ed è ancora in corso di esecuzione.

Per l'anno 2018 il valore complessivo dell'affidamento è stato di euro 585.947,70 (Iva inclusa).

Per l'anno 2019 il valore complessivo dell'affidamento è stato di euro 989.579,09 (Iva inclusa). Per l'anno 2021 il valore complessivo dell'affidamento è stato di euro 1.122.143,82 (Iva inclusa).

3.7 Attività di controllo e verifica dei contratti

Al fine di permettere le necessarie verifiche del rispetto dei livelli di servizio previsti i fornitori dei servizi in *outsourcing* hanno avuto l'obbligo di produrre e quindi mettere a disposizione dell'Istituto una reportistica completa ed esaustiva in relazione ai servizi con il calcolo dei livelli raggiunti (sul n. degli invii e delle consegne e per i tempi di lavorazione per le attività di stampa). I fornitori hanno avuto l'obbligo di dare evidenza, quando necessario, di indicare le motivazioni specifiche dell'eventuale mancato rispetto dei livelli minimi del servizio. Tale reportistica contiene, a titolo esemplificativo, almeno le seguenti informazioni:

- la descrizione qualitativa del servizio;
- la rendicontazione dei livelli di servizio con evidenza di eventuali mancati raggiungimenti delle soglie previste dando evidenza delle motivazioni specifiche dell'eventuale mancato rispetto:
- i dati di confronto delle misure dei livelli di servizio rispetto alle misure dei mesi precedenti;
- eventuali azioni di miglioramento da introdurre e/o introdotte sul servizio;
- i volumi gestiti.

È stata prevista inoltre la rendicontazione periodica dei servizi attraverso la predisposizione e invio al Direttore dell'esecuzione del contratto, di appositi rendiconti con evidenza per ciascun periodo dei servizi erogati, delle quantità, dei prezzi unitari e complessivi e con il dettaglio delle date di presa in carico delle attività.

Istat, anche sulla base della reportistica di rendicontazione di cui al presente paragrafo nonché della reportistica di monitoraggio dei livelli di servizio ha eseguito le verifica di conformità delle prestazioni rese. L'esito della verifica di conformità sarà riportato in apposito verbale in contraddittorio con il fornitore.

97/

4. ORGANIZZAZIONE DELL'INDAGINE SUL TERRITORIO¹

4.1 Introduzione

Il Pgc prevede che le attività vengano organizzate con riferimento a quattro livelli territoriali: nazionale, regionale, provinciale e comunale. L'Istat sovrintende al funzionamento della rete territoriale mediante gli Urc istituiti presso i propri uffici territoriali. Gli Urc rappresentano l'elemento di raccordo tra l'organizzazione censuaria a livello centrale e le specificità territoriali. Insieme agli Uffici provinciali di censimento (Upc) e agli Ucc individuano le strategie più efficaci per un'adeguata rilevazione sul territorio con l'obiettivo comune di raccogliere dati di elevata qualità.

Sull'intero territorio nazionale, si contano diciotto Urc, due uffici di censimento costituiti presso le Province autonome di Trento e Bolzano e uno presso l'Osservatorio economico e sociale della Regione autonoma Valle d'Aosta. In ogni ufficio è presente un responsabile Urc, Responsabili Istat territoriali (Rit) e personale di supporto. Al livello territoriale successivo sono presenti 103 Upc istituiti presso le Prefetture e oltre 2.700 Ucc². Ciascun Ucc è costituito da un Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento (Rucc) che collabora e sovraintende al Personale di *staff*, all'Operatore di *back office*, a eventuali Coordinatori e ai Rilevatori.

Nella prima parte del Capitolo (4.2, 4.3) vengono delineate le caratteristiche dei Responsabili degli Ucc ritenuti spesso determinanti per la buona riuscita della rilevazione e di illustrare le strategie censuarie adottate, considerati i diversi comportamenti a livello sub-nazionale.

Si descrivono tutte le azioni di supporto degli Urc, dalle attività propedeutiche alla conduzione dell'indagine fino al monitoraggio e alla chiusura della stessa. In particolare, si illustrano le iniziative adottate dai Responsabili Istat territoriali (Rit) nelle diverse fasi: individuazione degli operatori della rete; formazione degli stessi; assegnazione delle unità agli operatori; individuazione delle unità da rilevare e somministrazione del questionario.

Al fine di cogliere in modo esaustivo tutte le strategie adottate e le criticità riscontrate nelle diverse Regioni, è stato somministrato ai Responsabili Istat territoriali e ai Responsabili degli uffici regionali di censimento un questionario conoscitivo sull'organizzazione del censimento sul territorio. Volutamente il questionario ha previsto molte risposte aperte che hanno permesso a entrambi i soggetti coinvolti di descrivere le principali criticità riscontrate nelle fasi organizzative delle rilevazioni e le azioni adottate dagli Urc durante l'attività di supporto e monitoraggio.



¹ Il Capitolo è stato curato da Antonella Bianchino e Alessandro Valentini. Il Paragrafo 4.1 è stato redatto da Agata Maria Madia Carucci, Cristina Cesaroni, Luca Faustini, Maria Antonietta Liguori e Domenico Tebala. I paragrafi 4.2, 4.3 e 4.7 sono stati redatti da Agata Maria Madia Carucci, Maria Antonietta Liguori e Domenico Tebala. I paragrafi 4.4, 4.5 e 4.6 sono stati redatti da Alessandro Valentini, Cristina Cesaroni e Luca Faustini.

² Nel 2021 il numero degli Ucc è stato pari a 4.374, al fine di recuperare i Comuni Nar che non hanno partecipato nel 2020.



Nella seconda parte del Capitolo si cercherà di delineare, utilizzando qualche dato di conduzione (*paradata*), gli aspetti salienti che hanno contraddistinto la "messa in opera" della strategia censuaria sul territorio italiano. Si analizzeranno alcuni sottoprocessi particolarmente significativi nell'ottica di evidenziarne le principali criticità emerse durante il quadriennio in esame e, ove possibile, metterne in luce le soluzioni adottate. In particolare nel Paragrafo 4.4 vengono descritti gli esiti delle due rilevazioni con un approfondimento sul ruolo degli Uffici regionali di Censimento nel fluidificare il processo di rilevazione a livello territoriale. Nel Paragrafo 4.5 verrà brevemente descritta l'evoluzione delle attività, sul lato dei Comuni, propedeutica alla comminazione della sanzione. Il Paragrafo 4.6, infine, si concentrerà sulle problematiche connesse con le popolazioni elusive, con particolare riferimento agli stranieri. Verranno descritte alcune buone pratiche istruite sul territorio per promuovere la risposta.

Date le profonde differenze nella conduzione dell'indagine nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, nel Paragrafo 4.7, si descriveranno le azioni a supporto della rilevazione per le popolazioni straniere messe in atto a Napoli; città con oltre 50 mila stranieri e, in generale, caratterizzata dalla presenza di aree a elevata fragilità socio-economica.

4.2 Il ruolo del Responsabile dell'Ufficio comunale di censimento

Il Rucc rappresenta la figura di riferimento per l'Istat rispetto a tutte le operazioni censuarie ed è chiamato a svolgere funzioni e compiti di primaria importanza per la riuscita delle operazioni a garanzia della qualità dell'informazione raccolta attraverso una corretta ed efficace gestione dell'indagine.

Le principali funzioni del Rucc, i cui dettagli sono definiti dall'Istat, consistono nell'attuare le disposizioni emanate in materia di organizzazione dell'Ufficio di censimento e di svolgimento delle rilevazioni. Al Rucc è richiesto di coordinare le attività dell'Ucc secondo modalità e tempi disposti dal Pgc e dalle circolari dell'Istat attraverso una serie di azioni quali: l'opportuna selezione e nomina dei Rilevatori, il continuo monitoraggio dell'andamento delle rilevazioni e il tempestivo intervento nei casi di criticità.

Per i Responsabili Istat sul territorio (Rit), il confronto costante con i Rucc costituisce un importante punto di forza per garantire la qualità dei dati raccolti, assicurando il corretto flusso informativo tra gli operatori della rete. Il Rucc, oltre a effettuare tutte le operazioni propedeutiche alla rilevazione sul campo, è portavoce delle problematiche riscontrate dalla rete sul territorio e, insieme all'Upc e all'Urc, individua le azioni correttive da attuare per l'efficiente conduzione dell'indagine.

Nel primo quadrimestre di ciascun anno è stata effettuata una ricognizione degli atti di costituzione degli Ucc, individuando i relativi responsabili. Tale attività è stata effettuata con l'ausilio della piattaforma *LimeSurvey*, come riportato nel Capitolo 2, in cui venivano registrate le informazioni anagrafiche dei Rucc. Successivamente l'Istat ha provveduto alla generazione e all'invio delle credenziali ai responsabili.

Sul territorio, sono stati coinvolti, nella prima edizione censuaria, tra Comuni autorappresentativi (Ar) e non auto-rappresentativi (Nar), 7.858 Responsabili degli Uffici comunali di censimento (Rucc). Per ciascun Rucc è stata prevista la possibilità di poter essere presente nelle attività censuarie di uno o più Comuni e, nell'ambito di ciascun Comune, di poter rivestire tanto il ruolo di responsabile che di personale di *staff* e/o Rile-

vatore. D'altra parte, i Comuni auto-rappresentativi potevano non avere nelle tre edizioni lo stesso Rucc a causa del naturale ricambio di personale a seguito dei pensionamenti.

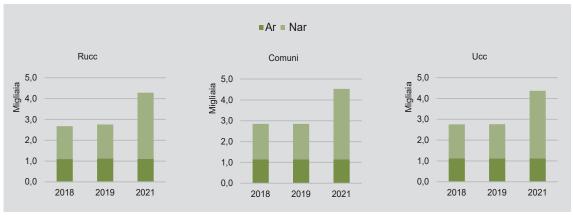
Nel primo biennio hanno partecipato all'indagine circa 2.700 Rucc l'anno, nel 2021, per compensare l'interruzione dell'indagine causata dalle restrizioni pandemiche, hanno partecipato all'indagine circa 4.300 Rucc (Tavola 4.1). In media, nei primi due anni, oltre il 40 per cento dei Rucc, dei Comuni e degli Ucc erano autorappresentativi; nel 2021 la quota si è ridotta al 26 per cento (Figura 4.1).

Tavola 4.1 - Rucc, Comuni e Ucc. Anni 2018, 2019 e 2021

ANNI	Rucc	Comuni	UCC
2018	2.677	2.851	2.757
2019	2.757	2.850	2.765
2021	4.281	4.531	4.369

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Figura 4.1 - Struttura della rete di rilevazione



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

La nuova strategia censuaria, ha permesso, per i Comuni Ar, di poter contare spesso sugli stessi Rucc che vengono coinvolti ogni anno nella rilevazione. Questo, per gli Urc, costituisce un'importante risorsa in quanto ci si confronta con personale esperto e in grado di introdurre *best practice* già individuate nell'edizione precedente oppure apportare azioni correttive all'organizzazione del censimento sul campo.

L'età media dei Rucc, significativamente alta, che sarà oggetto di analisi successiva, insieme alla costante contrazione della forza lavoro nelle amministrazioni locali, ha reso molto elevato il *turnover* dei responsabili. In Italia, in media, un Rucc su due dei Comuni Ar ha partecipato all'indagine sia nel 2018 sia nel 2021. La Regione in cui si è registrato il maggior *turnover* tra i due anni è la Valle d'Aosta (il 33,3 per cento dei Rucc ha partecipato a entrambe le indagini), quella in cui vi è stato invece un minore ricambio di responsabili tra gli anni è la Liguria, dove oltre il 70 per cento dei Rucc ha partecipato in entrambi gli anni (Tavola 4.2).

La rete dei Rucc negli anni 2018-2021 è stata costituita per circa il 60 per cento da donne, con un trend crescente nel corso degli anni. I valori più alti si sono registrati in Valle d'Aosta dove tre Rucc su quattro sono donne e i più bassi in Campania dove sei responsabili su dieci sono maschi, l'incremento maggiore della quota di Rucc donne nel quadriennio è stato rilevato in Toscana (Figura 4.2).



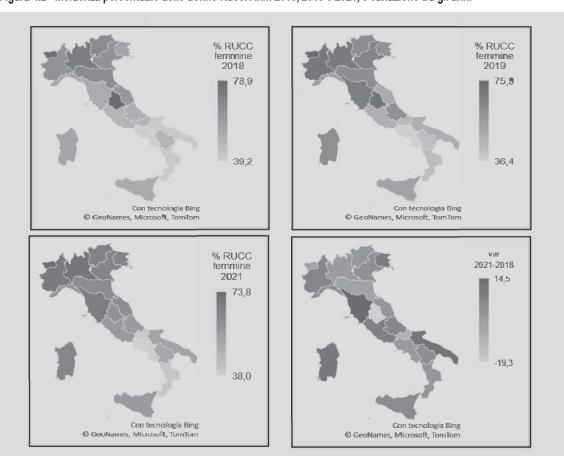


Tavola 4.2 - Rucc presenti sia nel 2018 che nel 2021. Comuni auto-rappresentativi (valori assoluti e percentuali)

DECION	Stesso RUCC 2021-2018		D. 100
REGIONI	v.a.	%	RUCC totali
Piemonte	48	61,5	78
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	7	33,3	21
Lombardia	95	60,1	158
Trentino-Alto Adige/Südtirol	27	57,4	47
Veneto	46	59,7	77
Friuli-Venezia Giulia	16	51,6	31
Liguria	19	73,1	26
Emilia-Romagna	37	59,7	62
Toscana	27	49,1	55
Umbria	11	50,0	22
Marche	17	53,1	32
Lazio	39	54,2	72
Abruzzo	11	40,7	27
Molise	5	50	10
Campania	67	59,3	113
Puglia	32	40,5	79
Basilicata	17	56,7	30
Calabria	23	62,2	37
Sicilia	48	47,5	101
Sardegna	21	55,3	38
Italia	613	54,9	1.116

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Figura 4.2 - Incidenza percentuale delle donne Rucc. Anni 2018, 2019 e 2021, e variazione tra gli anni



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

L'età media dei Rucc, pari a 53 anni nei tre censimenti, è in linea con l'età media dei responsabili di tutti gli uffici di statistica degli Enti Sistan³ e leggermente più alta rispetto all'età media dei dipendenti pubblici nel loro complesso. All'avanzata età media dei responsabili si associa talvolta una minore dimestichezza nell'utilizzo di strumenti informatici che ha comportato la necessità di un maggiore supporto da parte dei Rit.

L'età media ha assunto il valore minimo in Trentino Alto-Adige (50 anni) e il massimo in Sicilia (57 anni). Mediamente sono stati i Rucc del Sud e delle Isole a avere l'età più alta e i Rucc del Nord-est i più giovani. Nella Tavola 4.3 sono riportate le età medie per ripartizione e le differenze tra le età medie nei due anni.

Tavola 4.3 - Età media dei Rucc per ripartizione e differenza negli anni. Anni 2018, 2019 e 2021

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Età media anni 2018, 2019 e 2021	Differenza età media 2021- 2018
Nord-est	51,5	-1,1
Nord-ovest	51,9	-0,8
Centro	53,9	-2,1
Sud	55,0	-2,8
Isole	55,6	-2,6
Italia	53,2	-1.8

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Per quanto riguarda il titolo di studio dei Rucc, si conferma nel triennio la prevalenza del diploma di scuola superiore di secondo grado, con un aumento dal 2018 (49,1 per cento) al 2021 (50,9 per cento). I laureati hanno rappresentato il 46,5 per cento dei Rucc nel 2021 (+4,3 punti percentuali rispetto al 2018) e l'incidenza è significativamente più bassa rispetto ai responsabili degli uffici di statistica degli Enti Sistan (60,3 per cento)⁴.

A livello territoriale si sono riscontate rilevanti differenze: i Rucc del centro hanno conseguito titoli di studio più elevati, tra i colleghi del Nord-est si è registrata invece la più bassa incidenza di titoli di studio elevati. In particolare, le maggiori incidenze di laureati si sono riscontrate nelle Marche (68,4 per cento nel 2021), in Calabria (66,1 per cento) e in Abruzzo (65,9 per cento), le più basse in Veneto (13,7 per cento nel 2021) e in Trentino-Alto Adige (13,7 per cento). Le Regioni in cui negli anni si è rilevata la variazione più significativa in termini di incidenza di laureati sono la Liguria (-4,1 punti percentuali nel 2021 rispetto al 2018) e all'estremo opposto la Valle d'Aosta (+15,2 punti percentuali) (Figura 4.3).



³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro per la pubblica amministrazione, "Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli Uffici del Sistan e Stato di attuazione del Psn (articolo 24, d.lgs. n. 322 del 1989) Anno 2021", pag. 17.

⁴ Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro per la pubblica amministrazione, "Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli Uffici del Sistan e Stato di attuazione del Psn (articolo 24, d.lgs. n. 322 del 1989) Anno 2021", pag. 95.



Incidenza Incidenza dei dei laureati laureati 2018 2019 67,5 64,1 22.2 18,7 Con tecnologia Bing Con tecnologia Bing oNames, Microsoft, TomTon @ GeoNames, Microsoft, TomTom Incidenza Differenze dei Incidenze laureati laureati 2021 2018 68,4 152 26.2 4.1 Con tecnologia Bing Con tecnologia Bing © GeoNames, Microsoft, TomTom @ GeoNames, Microsoft, TomTom

Figura 4.3 - Incidenza dei Rucc laureati. Anni 2018, 2019 e 2021, e variazione tra gli anni

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

4.3 Attività di supporto degli Uffici regionali di censimento

4.3.1 Individuazione degli operatori sul territorio

Il monitoraggio delle attività e la conseguente assistenza tecnica rappresentano il core dell'attività degli Urc e quindi degli operatori degli Ucc. La costituzione degli Ucc, come previsto dal Pgc e dalle successive circolari emanate dall'Istat, è una delle più importanti attività preliminari al Censimento. Questa fase, nella tornata censuaria 2018-2021, non ha comportato particolari problemi tranne che per il normale turnover dei componenti della rete. Gli Ucc risultano essere prevalentemente costituiti da operatori degli uffici di anagrafe o in qualche caso da operatori degli uffici tecnici e devono possedere i requisiti minimi richiesti dalle circolari: diploma di scuola superiore di secondo grado o titolo di studio equipollente; esperienza in materia di rilevazioni statistiche o precedenti esperienze lavorative presso gli uffici demografici, anagrafici, elettorali dei Comuni o presso centri di elaborazione dati di enti pubblici o privati; conoscenza e uso dei più diffusi strumenti informatici.

Dopo la costituzione dell'Ucc, uno dei principali compiti spettanti ai Rucc per lo svolgimento delle attività censuarie è la selezione e la nomina dei Rilevatori. L'indivi-

duazione dei Rilevatori costituisce da sempre un'importante criticità per il Rucc, che ha difficoltà tanto nella predisposizione dei bandi di selezione esterna e/o interna quanto nel reperimento dei Rilevatori. Nelle circolari Istat infatti, viene indicato di individuare i Rilevatori, in prima battuta, tra il personale dipendente del Comune. Questa scelta rappresenta da un lato uno sgravio burocratico da parte del Comune, che non deve predisporre un bando rivolto agli esterni e individuare delle procedure per la selezione, dall'altro permette di poter contare sulle conoscenze del territorio dei dipendenti comunali che, non da ultimo, soprattutto nei piccoli Comuni, godono più facilmente della fiducia delle famiglie. In alcuni casi, gli Ucc, di concerto con gli Upc e Urc, hanno scelto di costituire, principalmente nei Comuni Ar, un albo pubblico dei Rilevatori per individuare candidati idonei a prestare servizio in modo continuativo negli anni, sia per indagini censuarie sia per indagini campionarie.

Nel corso degli anni, la continua riduzione del personale comunale, dovuta a intensi flussi di pensionamento non bilanciati da nuovi ingressi, ha reso sempre più complicato il coinvolgimento di personale interno nel ruolo di Rilevatore. Pertanto, si è registrato sempre più un incremento di Rilevatori selezionati tramite procedura pubblica, che da un lato ha comportato un aumento della motivazione da parte dei Rilevatori stessi, ma dall'altro, per compensare la ovvia inesperienza, ha implicato un maggiore coinvolgimento del personale comunale e dei Rit. Tali Rilevatori sono, infatti, mediamente più giovani e più digitalizzati ma hanno una minor conoscenza del territorio.

È opportuno sottolineare che numerose procedure di reclutamento sono andate deserte a causa dei tempi brevi di espletamento delle stesse, dei compensi ritenuti poco adeguati e/o corrisposti in ritardo o della difficoltà di selezionare personale con le competenze richieste nel Comune campionato. Inoltre, la poca conoscenza del lavoro da svolgere da parte dei nuovi Rilevatori ha di frequente determinato improvvise dimissioni di alcuni di essi, costringendo i Rucc alla nomina e alla formazione di nuovi Rilevatori a indagine avviata. D'altra parte, laddove i dipendenti comunali, ivi compresi i Rucc, hanno svolto anche il compito di Rilevatore si sono riscontrate alcune problematiche legate alla ridotta possibilità di dedicare sufficiente tempo alle attività censuarie generata dal carico ordinario di lavoro e al considerare l'impegno poco vantaggioso, dal punto di vista economico, in quanto ritenuto non adeguatamente retribuito.

4.3.2 Formazione

Una puntuale formazione degli operatori è un fattore determinante per la qualità dei dati raccolti al fine di ridurre gli errori non campionari. Partendo da questa considerazione, l'Istat ha strutturato per la rete un percorso formativo articolato, sfruttando le opportunità offerte dalle metodologie e dagli strumenti tecnologici a supporto della formazione.

Tra il 2018 e il 2021, la formazione è stata oggetto di un continuo processo di revisione e aggiornamento: se da un lato si è intervenuti cercando di migliorare il processo sulla base dei *feedback* ricevuti dalla rete, dall'altro sono state apportate sostanziali modifiche per adattarsi ai nuovi scenari definiti dalla pandemia.

In prima istanza, è stato predisposto un pacchetto di istruzioni/informazioni da somministrare con varie modalità organizzative e forme di comunicazione ai Responsabili Istat sul territorio (Rit). I responsabili, a loro volta, lo hanno trasmesso a tutti gli operatori della rete. Il percorso formativo ha previsto l'alternanza tra lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche. I contenuti *core* della formazione hanno riguardato tutti gli aspetti salienti del questionario e





del Sgi per garantire la necessaria padronanza degli strumenti di rilevazione e il monitoraggio dell'indagine. Sono state affrontate le eventuali problematiche dell'attività di rilevazione e l'individuazione delle loro possibili risoluzioni.

Già dall'edizione del 2018, la formazione ha previsto l'alternarsi di moduli in presenza e moduli da fruire a distanza, in autoapprendimento. La formazione mista si è basata sulla combinazione di più approcci formativi: da quello più tradizionale erogato attraverso la formazione in presenza, che ha agevolato l'interazione tra i partecipanti e il docente, a quello basato su una formazione a distanza (Fad) attraverso l'utilizzo di strumenti *online*. La Fad era costituita da pacchetti formativi in autoapprendimento composti da moduli autoconsistenti fruiti in modalità asincrona e test intermedi di apprendimento interattivo. Il punto di forza di questo modello misto è stato la possibilità di formarsi nei luoghi e nei tempi più consoni a ciascun operatore della rete.

A conclusione di ogni modulo a distanza sono stati previsti dei test intermedi di apprendimento interattivo che hanno aiutato ad avere una maggiore consapevolezza del grado di conoscenza acquisito, al fine di riprendere e approfondire autonomamente gli aspetti meno chiari. Valutazioni troppo basse nei test inibivano il proseguimento della formazione e richiedevano di ripetere il modulo per il quale si era ottenuto un voto non sufficiente.

Inoltre, a chiusura della Fad è stato previsto un test di valutazione finale che, ancora una volta, ha consentito l'autovalutazione da parte del discente, ma ha permesso anche al docente di valutare l'apprendimento della propria classe e di calibrare quindi la lezione conclusiva in presenza, dedicando maggiore attenzione ai moduli per i quali i discenti avevano ottenuto voti mediamente più bassi.

La formula mista, garantendo ampia flessibilità nella fruizione dei moduli, ha raggiunto tutti gli operatori senza così rinunciare al contatto diretto. I momenti in presenza hanno agevolato un'interazione diretta con gli operatori facendo stabilire il cosiddetto "patto d'aula" e maturare un rapporto di fiducia che ha poi garantito una collaborazione più proficua. La modalità formativa in presenza, che ha tradizionalmente caratterizzato la progettazione dei censimenti, è stata confermata negli anni 2018 e 2019. La presenza, favorendo un levato livello di interattività, rappresenta un imprescindibile momento di arricchimento reciproco e un'occasione per consolidare i rapporti di collaborazione con la rete comunale.

Per poter fruire della formazione a distanza è stata implementata una piattaforma di *e-learning* accessibile attraverso l'indirizzo 'formazionereti.istat.it'. Tale ambiente di apprendimento ha permesso non solo di seguire le attività formative, ma anche di accedere ai materiali dei corsi, moduli formativi, video e tutorial.

In supporto alle attività dei Rit, a partire dal 2019, il Sgi è stato integrato con un menù ad hoc che ha consentito di organizzare e coordinare la formazione del personale degli Ucc. In particolare, con le nuove funzioni è stato possibile gestire per la prima volta in maniera automatizzata l'intero processo formativo: dall'iscrizione dei partecipanti a ciascun evento formativo al monitoraggio della partecipazione degli operatori alla formazione, compresa la rilevazione delle presenze in aula.

Nel 2021, a causa del persistere dell'emergenza sanitaria da *COVID-19*, nel rispetto dei protocolli sanitari e della normativa a tutela della salute a livello nazionale e territoriale, l'impianto formativo è stato riprogettato prevedendo attività realizzate utilizzando aule virtuali di formazione (videoconferenze, *webinar*, ecc.). La modalità a distanza ha sicuramento permesso di formare la rete di rilevazione in un particolare periodo storico e ha costituito per alcuni formatori anche un'importante sfida professionale, dovendosi confrontare con nuove tecnologie e spingendoli a maturare maggiori competenze digitali. D'altro canto però

la mancanza di contatto diretto ha rappresentato un elemento di criticità. Come noto, infatti, la Fad non sempre riesce a garantire un'interazione di qualità, soprattutto in aule molto numerose, né uno scambio efficace tra docente e discente. Inoltre è estremamente difficoltoso percepire le dinamiche d'aula.

La formazione a distanza ha consentito di raggiungere platee di discenti più ampie con abbattimento notevole dei costi e riduzione del carico organizzativo e con la possibilità di registrare gli incontri formativi per operatori che si sono aggiunti alla rete in corso d'opera. L'eliminazione del contatto diretto, però, ha ridotto notevolmente l'interazione d'aula e ha prodotto in media un calo dell'attenzione dei discenti. La formazione in aula è ritenuta da molti Rit più efficace e gratificante e ha permesso, negli anni, di instaurare rapporti di fiducia con la rete comunale e di stimolare confronti che hanno giovato alla collaborazione durante le attività censuarie. Nel 2021 tali confronti sono stati spesso effettuati tra Rit e singolo Rucc mediante comunicazione telefonica, aumentando così il carico di lavoro dei responsabili territoriali. Attraverso la formazione a distanza, infatti, i Rit non sono riusciti a monitorare l'effettiva partecipazione sia per l'assenza del contatto visivo sia per la mancanza dei *feedback* che sicuramente sono più spontanei in presenza. Con la formazione a distanza, infine, sono venuti a mancare i confronti tra gli operatori della rete di Comuni diversi, confronti che hanno sempre rappresentato un punto di forza per la successiva fase di rilevazione e per la riduzione degli errori non campionari.

4.3.3 Assegnazione delle unità

L'assegnazione delle unità costituisce la prima fase operativa particolarmente strategica per la buona riuscita della rilevazione. Prevista dalle circolari ha avuto l'obiettivo di distribuire le unità di rilevazione tra gli operatori della rete e ha consentito strategie di assegnazione distinte a seconda della tipologia di rilevazione (areale o da lista) e a seconda della numerosità del campione (assegnazione puntuale o massiva). Come per tutte le fasi, anche per l'assegnazione delle unità, il 2018 ha costituito l'anno di *benchmark* in cui non erano state del tutto affinate le procedure informatiche e non vi era piena consapevolezza del ruolo strategico di questa fase.

Dal punto di vista strettamente operativo, gli Urc hanno supportato le amministrazioni comunali nell'assegnazione delle unità di rilevazione, sia operativamente, fornendo indicazioni sulla procedura informatica da seguire, sia suggerendo la strategia di assegnazione ritenuta più efficace per la conduzione delle indagini. In alcuni casi, più numerosi nel primo anno di indagine, i Rit hanno provveduto all'assegnazione delle unità su indicazione del Rucc. Tale procedura è stata frequente in presenza di Rucc che rivestivano il ruolo solo formalmente o che non erano in possesso di adeguate competenze informatiche. Nelle edizioni successive, la sempre maggiore conoscenza del sistema informativo di indagine, ha portato una significativa riduzione delle criticità legate a questa fase. Ciononostante, in svariati casi, si è ritenuto necessario de-assegnare le unità ai Rilevatori e riassegnarle ad altri al fine di redistribuire il carico di lavoro tra operatori che avevano una maggiore disponibilità di tempo o una migliore conoscenza del territorio. In tale momento, al fine di velocizzare l'operazione, spesso il Rit è intervenuto personalmente per la riassegnazione delle unità.

Nelle edizioni 2019 e 2021 si è assistito da un lato a un'ottimizzazione del Sgi e dall'altro a una maggiore consapevolezza dell'importanza di questo momento del processo. I Comuni autorappresentativi hanno individuato delle *best practice* nella distribuzione delle unità, assegnando annualmente, per esempio, le stesse zone agli stessi Rilevatori





così da facilitare l'autonomia dei Rucc dal punto di vista organizzativo. Il significativo turnover di Rilevatori e di personale comunale nel corso degli anni continua, comunque, a rendere queste operazioni non prive di elementi di criticità con ricadute negative sull'attività di riassegnazione delle unità risultata sempre più frequente. Il costante supporto degli Urc ai Comuni continua a essere necessario in questa fase delicata di avvio delle rilevazioni sul campo.

In linea generale, pur partendo da due approcci distinti, che hanno previsto per la rilevazione da lista l'assegnazione delle famiglie e per l'areale l'assegnazione degli indirizzi, la distribuzione delle unità tra i Rilevatori è stata dettata fondamentalmente da criteri di contiguità territoriale delle unità di rilevazione. In media l'Istat ha stimato per ciascun Rilevatore l'assegnazione di circa 55 famiglie a indagine. I criteri che hanno guidato i Rucc nell'assegnazione delle unità sono stati la disponibilità dei Rilevatori e le caratteristiche territoriali. I Rucc, tramite il Sgi potevano assegnare in maniera puntuale le unità ai Rilevatori oppure procedere al caricamento massivo. Quest'ultima funzione è risultata utile, in particolare, per i grandi Comuni che dovevano assegnare una notevole quantità di unità ai Rilevatori.

Nel caso di rilevazione areale, è opportuno un distinguo a seconda del campionamento per indirizzi o per sezione. Nel primo caso, è stato suggerito al Rucc di assegnare, allo stesso operatore, unità territorialmente vicine e l'attribuzione per sezione di censimento ha costituito un buon indicatore di contiguità. Nel secondo caso, è invece stato esplicitamente richiesto dalle circolari di assegnare al singolo Rilevatore l'intera sezione di censimento. Questa seconda casistica ha comportato, in alcuni casi, un carico di lavoro non omogeneo tra i Rilevatori, compensato, quando necessario, dalla differente distribuzione delle unità della rilevazione da lista. Nel caso di rilevazione da lista, a ciascun operatore sono state assegnate le famiglie e il criterio di assegnazione è stato scelto dall'operatore comunale in funzione della conoscenza del territorio e della contiguità territoriale delle famiglie selezionate.

4.3.4 Individuazione delle unità da rilevare e compilazione del questionario

Come descritto in precedenza, l'assegnazione delle unità è l'elemento propedeutico all'avvio della rilevazione sul campo. In questa fase il ruolo degli Urc, cambia notevolmente. I Rit supportano gli Ucc nelle fasi di raccolta dell'informazione e, insieme agli Upc, nella fase di monitoraggio. Il coinvolgimento dei Rit nella fase di raccolta dati ha riguardato, soprattutto, l'assistenza tecnica informatica agli Ucc e nella fase di monitoraggio ha previsto azioni volte a sollecitare i diversi operatori della rete al rispetto delle scadenze indicate dalle circolari.

L'assistenza tecnico-informatica è stata richiesta direttamente dagli Ucc – e talvolta dai Rilevatori – ai Rit, su una serie di operazioni quali la configurazione del *tablet*, la gestione delle credenziali e l'utilizzo di Sgi e dell'*App Rilevo*. Quando possibile e se ritenuto necessario intervenire direttamente sul dispositivo, il Rit ha demandato l'attività agli operatori del numero verde, così come previsto dalle procedure Istat. Tale personale aveva a disposizione maggiori strumenti e competenze per risolvere le problematiche segnalate ma tuttavia, soprattutto nel primo anno della tornata censuaria, i Rit hanno provato a dare direttamente risposte al fine di ridurre il carico di lavoro del numero verde che risultava spesso non raggiungibile. Dal 2018 al 2021 si è registrato comunque un decremento dell'attività di assistenza tecnica informatica da parte dei Rit grazie al miglioramento dei sistemi e all'implementazione dell'*App Rilevo* che ha permesso

l'utilizzo del *tablet* in modalità *offline* e ha richiesto solo in un secondo momento la sincronizzazione *online*.

L'intervento dei Rit si è reso necessario anche per l'individuazione degli indirizzi o delle sezioni di censimento per la rilevazione Areale. Sul sito della rete, tra i materiali forniti, sono stati messi a disposizione dei *file KML* che evidenziavano le aree del Comune sottoposte a campionamento. La consultazione delle mappe tuttavia, anche se molto utile e argomento trattato negli incontri formativi e nella Fad, richiedeva il possesso di competenze informatiche non sempre possedute dagli attori coinvolti. Per tali motivi, è stata fondamentale l'attività di assistenza fornita in tempo reale dai Rit agli operatori comunali per il corretto utilizzo di *Google Earth* nell' individuazione delle sezioni di censimento e dei suoi confini. Alcuni Urc, per facilitare il lavoro dei Comuni (Ucc) e rafforzare le istruzioni trasmesse con la formazione, hanno predisposto dei video tutorial o hanno provveduto a stampare le mappe delle aree di censimento di interesse.

Dopo aver definito la famiglia, prima di procedere alla somministrazione del questionario, era richiesto di individuare tutti i componenti. Anche guesta operazione non è stata priva di elementi di criticità. Sebbene in modo diverso, tale problematica è stata riscontrata sia per la rilevazione da Lista sia per la rilevazione Areale. Il Rucc e gli operatori dell'Urc, hanno spesso dovuto ricordare ai Rilevatori che la composizione della famiglia non dovesse ricalcare quella dei registri anagrafici bensì fotografare lo stato di fatto della famiglia. I principali dubbi hanno riguardato l'inserimento all'interno della famiglia di componenti temporaneamente assenti o temporaneamente presenti, la gestione di famiglie coabitanti e la rilevazione di famiglie residenti in abitazioni a disposizione delle stesse ma dimoranti altrove. In tutti i casi, il timore più rappresentato dalle famiglie ai Rilevatori era legato al far emergere, attraverso la rilevazione. comportamenti irregolari o illegittimi a vario titolo (per esempio agevolazioni fiscali non dovute o situazioni lavorative non regolari). Queste problematiche di compilazione sono state affrontate dagli Urc fornendo alcune indicazioni al Rilevatore: rassicurare la famiglia circa gli objettivi della rilevazione, prettamente statistici e non di natura fiscale e amministrativa; invitare eventualmente la famiglia a recarsi presso l'Ucc, che forte del suo ruolo istituzionale sul territorio, avrebbe potuto illustrare gli specifici obiettivi della rilevazione; invitare, in alternativa, la famiglia a contattare il numero verde, istituito, per fornire chiarimenti e informazioni sul Censimento.

Una volta completata la lista dei componenti familiari, meno necessitante di supporto è stata la compilazione delle schede individuali e familiari in quanto il questionario è stato strutturato in maniera tale da guidare il rispondente nella compilazione. Ogni membro della famiglia doveva rispondere solo ai quesiti selezionati e proposti in funzione dell'età e di altre caratteristiche socio economiche. Il questionario è stato predisposto con regole di percorso e con messaggi di *warning* in caso di risposte incoerenti. È opportuno sottolineare che, sulla base di dati di fonte amministrativa, per l'indagine da lista erano precompilati l'elenco dei componenti familiari e alcune informazioni relative alle schede individuali, che, se necessario, potevano essere modificate.

I principali dubbi sulla compilazione sono emersi in relazione alle caratteristiche dell'abitazione e all'individuazione della professione. Dubbi solitamente risolti dai Rit telefonicamente o rispondendo a mail degli Ucc e dei Rilevatori. In particolare, nell'individuazione della professione, si è fornita ai Rilevatori assistenza in tempo reale sull'utilizzo del navigatore delle professioni, strumento messo a disposizione dall'Istituto per ricondurre le professioni presenti nel mercato del lavoro a specifici raggruppamenti professionali.





4.3.5 Monitoraggio e chiusura delle indagini

Passaggio fondamentale per il conseguimento degli obiettivi della rilevazione è stato il continuo monitoraggio di tutte le operazioni e le attività previste. Tale compito è stato affidato agli Ucc, costantemente guidati dagli Urc e, quando necessario, dagli Upc. Il puntuale controllo ha permesso di intervenire in modo tempestivo sulle situazioni di particolare criticità individuando azioni correttive utili a consentire il rispetto delle scadenze e la corretta compilazione dei questionari. Per adempiere a questa attività, lo strumento messo a disposizione di tutta la rete di rilevazione è stato il Sgi che ha consentito l'accesso all'applicativo *Microstrategy*, attraverso cui è stato possibile monitorare in tempo reale le rilevazioni, consultando o scaricando tavole riepilogative sull'andamento delle varie fasi, con diversi e diversificati livelli di navigazione sui dati aggregati.

L'attività di monitoraggio ha interessato tutte le fasi della rilevazione a partire dalla costituzione dell'Ucc fino alla chiusura delle operazioni. Per ciascuna fase sono stati messi a disposizione degli Ucc, degli Upc e degli Urc specifici rapporti riassuntivi in grado di fornire un quadro immediato e facilmente consultabile dell'andamento delle rilevazioni.

Per i Rit, tali rapporti riassuntivi hanno rappresentato un utilissimo supporto per intercettare situazioni che richiedevano specifica assistenza. Il loro primo intervento, in caso di situazioni anomale, è stato il contatto, a mezzo mail o telefono, del Rucc, allo scopo di comprendere se il responsabile fosse a conoscenza della situazione e valutare quali potessero essere le azioni correttive da intraprendere. Tuttavia, se da un lato i Rit si sono trovati spesso a interagire con Rucc che avevano piena contezza della situazione e che richiedevano all'Urc un supporto per risolvere le criticità, dall'altro un notevole numero di Rucc risultava non facilmente raggiungibile telefonicamente o tramite mail. In questi casi, in prima istanza si è cercato di contattare gli altri operatori della rete e, in seconda battuta, si è provveduto a rintracciare direttamente i dirigenti comunali che sovraintendevano il lavoro dei Rucc, in particolare sindaco o segretario comunale, per i Comuni più piccoli.

Nei casi in cui l'azione del Rit non fosse stata risolutiva, l'Urc ha chiesto il supporto dell'Upc e delle Commissioni tecniche regionali (Ctr), quando costituite. In alcune Province le azioni di sollecito delle prefetture sono risultate di forte impulso e decisive per far terminare o addirittura iniziare l'attività censuaria degli Ucc.

Nel 2021, con il nuovo *modus operandi* dettato dalle restrizioni pandemiche, un altro strumento utile e molto adoperato dagli Urc è stato il debriefing virtuale periodico con Rucc e personale di *staff* e, se disponibili, con gli Upc. Durante questi incontri è stato possibile condividere le problematiche riscontrate e fare rete tra i Comuni, acquisendo soluzioni immediate e condivise e riducendo il numero di contatti telefonici successivi tra Rit e rete di rilevazione.

Nella rilevazione areale, non essendoci la possibilità di intervenire direttamente presso la famiglia, l'unica azione possibile è stata rivolta alla rete affinché si adoperasse per il completamento della rilevazione nel rispetto delle scadenze. Nell'indagine da lista, invece, l'Istat ha supportato la rete di rilevazione attraverso l'invio di solleciti postali alle famiglie campionate e diversi Ucc hanno ritenuto opportuno inviare ulteriori comunicazioni di sollecito ai non rispondenti dopo svariati tentativi di contatto. L'intervento degli Ucc presso le famiglie è stato sovente risolutivo affinché si potesse chiudere l'indagine nei tempi stabiliti dalle circolari.

Oltre al monitoraggio volto a completare l'indagine nei tempi previsti, gli Urc hanno introdotto numerose azioni di controllo della qualità dell'informazione raccolta. Per cominciare, si è provveduto alla richiesta fatta ai Rilevatori, tramite gli Ucc o direttamente,

di compilare in maniera esaustiva il Diario della rilevazione. L'operazione è stata fondamentale per l'indagine areale dove, mancando l'inserimento di tutte le unità da rilevare, risultavano alterati i rapporti riassuntivi, tali da non consentire la comprensione del reale avanzamento delle operazioni censuarie. Per ciascuna unità, inoltre è stata più volte sottolineata la necessità e l'importanza di inserire tutti i tentativi di contatto. L'obiettivo è stato quello di monitorare in modo esaustivo lo stato di avanzamento dell'attività per poter intervenire sugli operatori con un maggior carico di lavoro anche redistribuendo le unità statistiche tra gli altri componenti della rete. Infine, anche la chiusura in modo tempestivo degli indirizzi ha costituito un indispensabile elemento per il monitoraggio delle attività.

Per la rilevazione da lista, la corretta compilazione degli esiti di contatto è stata indispensabile affinché l'Ucc potesse intervenire direttamente sulla famiglia. Anche in questo caso, il costante monitoraggio del Diario da parte degli Ucc e l'intervento diretto sulle famiglie, ha consentito di ridurre significativamente il numero di esiti di rifiuto o di famiglie non trovate; a quest'ultimo risultato si poteva pervenire solo dopo l'inserimento di ulteriori tre esiti non definitivi derivanti da contatti in giorni e orari diversi. In questi casi, si è rivelato particolarmente utile il monitoraggio dell'Ucc che ha potuto provvedere a correggere l'attività del Rilevatore il quale spesso, per altri impegni, si recava presso la famiglia sempre nella stessa fascia oraria e/o negli stessi giorni.

Un'altra attività di competenza degli Urc e strettamente correlata al monitoraggio qualitativo della rilevazione è stata la risoluzione di problematiche esposte dalle famiglie tramite il numero verde e la lavorazione di ticket aperti dagli operatori telefonici. Questo strumento ha permesso ai Rit anche di mettere in evidenza comportamenti anomali da parte dei Rilevatori nella conduzione dell'indagine segnalando tempestivamente i casi agli Ucc che, interfacciandosi con loro, hanno adottato i dovuti provvedimenti in caso di illeciti.

Nel primo anno della rilevazione, a indagine chiusa, è stato richiesto ai Rucc di effettuare, a posteriori, la revisione dell'anagrafe al fine di accertare la corrispondenza quantitativa
e qualitativa della stessa con le risultanze del censimento. Si è trattato di un'attività assolutamente strategica che ha favorito un miglioramento del sistema statistico ufficiale e ha
agevolato i lavori dei Comuni nella buona tenuta delle informazioni anagrafiche. In questa
fase è stato indispensabile il supporto dei Rit, sia allo scopo di chiarire l'importanza dell'operazione finalizzata all'aggiornamento delle informazioni contenute nei registri, sia per
guidare l'operatore in fase di revisione. A partire dal 2019, tale attività è stata riorganizzata
per meglio rispondere alle richieste del Garante della protezione dei dati.

4.3.6 Valutazione qualitativa dell'attività di supporto dei Responsabili Istat Territoriali

Il Pgc definisce, come è noto e come è stato più volte descritto, le linee guida per l'organizzazione e la conduzione del Censimento permanente della popolazione. Gli Urc declinano queste linee guida per rispondere alle esigenze dettate dalle caratteristiche del territorio. Pertanto, pur rispettando una strategia comune, sono stati effettuati interventi ad hoc nei diversi territori.

Con l'obiettivo di conoscere le strategie adottate, le criticità riscontrate e per comprendere quali possano essere le azioni di miglioramento nelle diverse Regioni, è stato somministrato *online* ai Responsabili degli Uffici regionali di censimento e ai Responsabili Istat Territoriali un questionario sull'organizzazione del censimento sul territorio. Le osservazioni che seguono riprendono sostanzialmente le risposte fornite dagli operatori Istat sul territorio.





Gli Urc hanno svolto un ruolo strategico nel processo di organizzazione e conduzione dell'indagine grazie alla consolidata esperienza e alla conoscenza dei propri interlocutori, ri-uscendo a cogliere e a intercettare le problematiche presenti sul campo. A titolo di esempio, si riscontra una minore propensione delle famiglie del Mezzogiorno nel rispondere spontaneamente al questionario rispetto alle altre Regioni e si evidenzia altresì una maggiore autonomia degli operatori comunali del Nord rispetto agli operatori del Sud.

Lo strumento di sollecito più utilizzato è stato il contatto telefonico, che ha costituito anche un modo per essere costantemente aggiornati sui problemi e risolverli in tempo reale. Il sollecito via mail è risultato essere più efficace nei territori settentrionali e molto sottovalutato dagli Ucc del Mezzogiorno. I Rucc di queste aree hanno richiesto, più frequentemente e per tutte le fasi, un contatto diretto con i Rit e le stesse famiglie spesso hanno atteso l'arrivo del Rilevatore per compilare il questionario.

Le azioni di miglioramento nell'ambito dell'organizzazione del Censimento sul territorio espresse dai Rit e dai Responsabili Urc. non fanno emergere grandi differenze territoriali bensì riflessioni comuni che potrebbero aumentare la qualità dell'informazione raccolta. In primo luogo, è stato evidenziato che gli Ucc non percepiscono il Censimento permanente della popolazione con la stessa attenzione con cui percepivano il censimento tradizionale, equiparandolo spesso a una indagine campionaria che, a loro avviso, necessita di meno impegno. Questo accostamento, secondo i Rit e i Responsabili Urc, ha comportato negli anni una minore motivazione da parte degli operatori della rete e un maggiore disinteresse da parte delle famiglie traducendosi nella necessità di un impegno crescente da parte degli Urc per sanare tale situazione. La richiesta comune avanzata dagli Urc è quella di un coinvolgimento sempre maggiore dei sindaci, degli amministratori comunali e della popolazione all'appuntamento censuario, attraverso campagne di informazione e formazione sul territorio sia prima dell'inizio della rilevazione censuaria sia a conclusione così da presentare i principali risultati.

Dalla ricognizione emerge l'esigenza di una comunicazione più tempestiva agli Ucc delle attività a loro carico in modo da poterle organizzare al meglio, ma anche, in senso più ampio, l'esigenza di una diffusione della cultura statistica presso le Università o gli enti Sistan per promuovere una partecipazione attiva e consapevole degli amministratori comunali e dei cittadini nella fornitura dei dati, valorizzando l'importanza delle rilevazioni statistiche e la necessità di avere a disposizione dati di qualità. L'obiettivo ultimo, per Rit e Responsabili Urc, dovrebbe essere quello di far maturare nelle famiglie una sensibilità statistica tale da indurle a rispondere ai questionari indipendentemente dall'obbligo di risposta. Una buona parte dei Rit sottolinea, inoltre, la necessità, di rafforzare la fase di reclutamento di Rilevatori motivati e consapevoli delle attività da svolgere con la costituzione di una rete di rilevazione professionale e stabile nel tempo. In ultimo, si evidenzia in modo diffuso l'esigenza di tornare a una formazione in presenza che permette di raccogliere maggiori feedback sui risultati raggiunti e di recuperare il contatto diretto con la rete di rilevazione, contatto che si è necessariamente ridotto a seguito delle innovazioni introdotte per far fronte alle restrizioni pandemiche.

Le innovazioni di processo introdotte dall'Istat, con il Censimento permanente dovranno necessariamente incontrare le esigenze di un territorio ancora legato alla tradizionale organizzazione censuaria che richiede agli Urc un rapporto di collaborazione diretto basato anche sulle relazioni umane maturate nel tempo.

111

4.4 Gli esiti della rilevazione

In questo Paragrafo si cercherà di delineare, utilizzando qualche dato di conduzione (paradata), gli aspetti salienti che hanno contraddistinto la "messa in opera" della strategia censuaria sul territorio italiano. L'ottica del lavoro sarà perciò rivolta alla descrizione degli aspetti organizzativi che hanno promosso – o in alcuni casi frenato – il fluido svolgimento del processo di raccolta dati sul territorio. È necessario infatti considerare che, nonostante il quadro di riferimento comune rappresentato dal Pgc (Istat, 2018a, Istat, 2021a) e dalle Circolari attuative, la declinazione a livello territoriale del processo di censimento rischia di essere influenzata dalle caratteristiche intrinseche del territorio, nonché dalle diverse interpretazioni che gli attori locali potrebbero fornire alle disposizioni centrali. In questo contesto si cercherà pertanto di mettere in evidenza anche il ruolo fondamentale che gli Urc hanno svolto nel cercare di garantire il mantenimento di elevati standard qualitativi nel modo più omogeneo possibile tra le diverse realtà tramite il sostegno fornito ai vari Ucc.

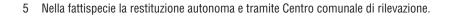
4.4.1 Aspetti organizzativi relativi all'indagine areale: uno sguardo d'insieme nel triennio 2018, 2019 e 2021

Nell'ambito delle attività di raccolta dati sul campo, l'indagine Areale è quella che strutturalmente risulta essere maggiormente influenzata dalle caratteristiche territoriali. Tra queste si possono ricordare: il livello formativo della rete "locale" di rilevazione; le peculiarità del territorio, in termini di estensione territoriale, mobilità della popolazione residente, raggiungibilità dei rispondenti, disponibilità alla risposta e a far accedere il Rilevatore a casa, ecc.; la comunicazione capillare delle tempistiche, delle finalità, degli oneri e dei diritti derivanti dalle attività censuarie. A quanto sopra, si possono aggiungere almeno altri tre fattori esogeni.

In primo luogo il fatto che, proprio agli esordi della rilevazione Areale del 2018, durante la fase I di verifica del territorio, il Garante della *privacy* ha richiesto che ai rispondenti fossero garantite altre modalità di restituzione⁵. La strategia censuaria è stata di conseguenza modificata per ottemperare alle richieste ricevute a garanzia dei rispondenti. Inoltre bisogna tenere conto dell'effetto del *COVID-19*. Come ben noto, nell'anno 2020 non è stato possibile svolgere la rilevazione a causa della pandemia e delle limitazioni alla circolazione (Istat, 2020), nonché ai contatti tra le persone. Il 2021, anno ancora pandemico sebbene meno preoccupante, ha visto perciò l'accumulo del campione del 2020 ma anche un contesto sociale più complesso. Una situazione in cui si sono moltiplicate le preoccupazioni e i sospetti dei rispondenti nei confronti dei contatti sociali – e di conseguenza dei Rilevatori – ma anche dei Rilevatori nei confronti del lavoro in sé.

In ultimo è anche necessario considerare gli aspetti tecnologici. La *wave* del 2018, e in particolare l'Areale di quell'anno, ha particolarmente risentito degli iniziali *bug* di funzionamento degli apparati informatici, nella fattispecie *tablet*, Sgi/sincronizzazione e geolocalizzazione, che hanno rallentato le attività di raccolta dati soprattutto nel primo periodo di rilevazione di quell'anno.

In corso d'opera, proprio per far fronte alle problematiche via via emerse, sono stati poi introdotti alcuni correttivi per rendere la rilevazione più fruibile. A partire dal 2021, per esempio, è stata soppressa la fase III della rilevazione così come è stata eliminata la geolocalizzazione degli indirizzi, aspetto che richiedeva la presenza "davanti alla porta di casa" del Rilevatore e il funzionamento *online* del *tablet* rendendolo molto complicato nei luoghi







più remoti in assenza di campo (Istat, 2021*b*). Per lo stesso motivo è stata introdotta l'*App Rilevo* che permette ai Rilevatori di procedere alla compilazione del questionario presso le famiglie, qualora optino per questo canale di restituzione, senza necessità della linea (salvo poi procedere alla sincronizzazione dei dati non appena possibile). Il miglioramento della qualità dei registri di partenza ha permesso di contenere sempre più l'utilizzo del campionamento per "sezione" semplificando il processo di raccolta dati dell'Areale e che, nel 2018, si è dimostrato abbastanza incisivo (Istat, 2018*b*).

Nello stesso anno inoltre, potevano passare alla fase II, quella della raccolta dati presso la famiglia, solo i *record* che erano stati completamente lavorati in fase I (la fase della verifica degli indirizzi). Tuttavia nel caso di territori particolarmente disagevoli o poco raggiungibili, oppure nel caso di luoghi poco coperti dalla rete, poteva rappresentare un grosso limite al completo svolgimento del lavoro. A partire dal 2019 perciò è stato permesso di lavorare gli indirizzi residui di fase I anche in fase II come procedura "normale" prevista dalla strategia censuaria, rendendo meno rigida la separazione tra le varie fasi della rilevazione. In ultimo, è stato ritoccato verso il basso il numero "consigliato" di Rilevatori previsti per singolo Ucc prendendo atto delle strategie di reclutamento – e ovviamente dei risultati ottenuti – realizzate negli anni precedenti (Istat, 2019*a*).

Oltre agli interventi promossi a livello centrale tuttavia, molto è stato fatto a livello locale – regionale – anche dagli Urc proprio per permettere di declinare omogeneamente sul territorio nazionale l'intera strategia censuaria, sia aiutando gli Ucc a individuare gli approcci più adeguati alle peculiarità locali sia specificando le motivazioni delle modifiche di strategia intercorse. Di seguito, al fine di organizzare il discorso nel modo più lineare possibile, si è scelto di presentare qualche dato di contesto a supporto di quanto scritto, utilizzando come variabile di stratificazione principale quella delle aree interne. Le aree interne rappresentano infatti una struttura in grado di tenere in considerazione differenti aspetti legati al territorio come la dimensione comunale, la sua raggiungibilità, l'estensione territoriale e le peculiarità socio-economiche della popolazione che vi risiede. Gli indicatori presentati sono stati ripartiti in 5 ambiti principali: i) la struttura del campione; ii) i record lavorati; iii) il canale di restituzione; iv) la verifica degli individui (fase III della rilevazione Areale); v) il ruolo della rete di rilevazione.

Qualche dato a supporto

In base a quanto presentato in Tavola 4.4, nei tre anni di riferimento il numero totale dei Comuni campione per la rilevazione areale è rimasto pressoché costante nel primo biennio (2.851 Comuni nel 2018 e 2.850 nel 2019), anche nella distribuzione per aree interne, mentre è aumentato nel 2021 per effetto del recupero del 2020, anno in cui la rilevazione non è stata effettuata. In particolare, nel 2021 è aumentato il numero dei Comuni campionati nelle aree di Cintura (C), Intermedio (D) e Periferico (E). Conseguentemente la struttura del campione si è modificata, comportando variazioni nel peso relativo dei Comuni, principalmente per quanto riguarda le aree di Cintura. Il motivo è sostanzialmente legato al fatto che i Comuni Ar (concentrati tipicamente nelle aree A, poli, e B, poli intercomunali), al netto di alcune variazioni nei confini amministrativi dovute ad esempio a processi di fusione amministrativa, sono rimasti sostanzialmente gli stessi. L'aumento ha invece riguardato soprattutto l'inserimento di Comuni di tipo Nar che sono generalmente localizzati in aree

⁶ Gli indirizzi sono stati oggetto di un campionamento misto. La maggioranza sono stati sono stati oggetto di verifica puntuale, campionamento per "indirizzo", ovvero l'accertamento dell'eventuale presenza/assenza riguardava solo l'indirizzo selezionato. Nel caso di indirizzi campionati "per sezione" invece oltre a verificarne l'esistenza era necessario aggiungere eventuali indirizzi presenti nella sezione di censimento ma non inseriti nel campione.

le el

differenti rispetto a quelle di polo e polo intercomunale. L'impatto della rilevazione Areale sul totale delle operazioni censuarie non è stato però neutrale. Se di fatto sia il peso del campione areale sul totale del campione (A e L⁷) sia il numero medio di famiglie per Ucc non sono variati per i Comuni di tipo A e B, si registra un impatto crescente in entrambe le dimensioni per quanto riguarda i Comuni di tipo C, D, E e F. In pratica, più il Comune risulta isolato più il campione areale risulta essere proporzionalmente maggiore.

Tavola 4.4 - Indicatori di sintesi. Rilevazione Areale. Anni 2018, 2019 e 2021 (valori percentuali e medie)

		Comuni %	Peso Areale %	Numero medio fam. Areale (attese)	Righe inserite su fam. attese %	Tasso di non lavoraz.	Capi %	Capi Ccr %	Individui da verificare %	Numero medio rilevatori previsto	Numero medio intervista- tori	Compilati per inter- vistatore (media)	Record Sgi per intervistatore (media)
2018	A - Polo B - Polo	6,3	29,7	720,4	133,8	1,2	99,2	0,8	59,4	25,1	16,6	37,8	57,9
	inter comunale	1,5	29,4	234,7	148,1	1,8	99,2	0,8	55,1	8,3	6,7	31,4	52,2
	C - Cintura	49,2	32,0	127,1	133,4	1,7	95,0	4,9	46,6	4,2	3,5	32,6	47,9
	D - Intermedio	22,7	34,8	118,2	155,3	1,2	94,7	5,3	50,0	3,6	3,1	34,1	59,7
	E - Periferico F - Ultra	16,5	36,5	102,2	195,0	0,9	95,2	4,7	46,0	3,2	2,9	31,1	69,9
	periferico Totale	3,8	40,4	91,3	199,7	1,4	94,2	5,8	48,0	2,5	2,2	33,9	83,1
	complessivo	100,0	32,2	158,5	145,5	1,4	96,2	3,7	50,9	5,2	4,1	34,0	55,7
	A - Polo B - Polo	6,3	29,7	723,7	121,5	0,6	98,8	1,2	50,1	18,2	14,0	44,5	63,0
	inter comunale	1,4	31,0	243,8	130,5	0,5	98,1	1,9	46,3	6,1	5,0	42,8	64,2
6	C - Cintura	49,1	32,4	126,7	126,3	0,8	93,6	6,4	38,1	2,9	2,8	40,6	57,4
2018	D - Intermedio	21,8	33,8	120,5	159,5	0,3	94,8	5,2	40,5	3,0	2,8	37,3	67,9
7	E - Periferico	17,0	36,0	103,6	193,0	0,3	93,4	6,6	35,4	2,7	2,5	35,8	80,0
	F - Ultra periferico Totale	4,4	42,6	90,8	194,2	0,9	94,6	5,4	31,9	2,1	2,0	38,0	87,5
	complessivo	100,0	32,3	158,8	139,6	0,6	95,4	4,6	41,6	3,8	3,4	40,4	64,4
2021	A - Polo	5,0	29,9	715,3	110,5	2,1				14,7	-	-	-
	B - Polo inter comunale	1,5	34,2	260,7	124,0	1,2	_	_	_	5,2	_	_	_
	C - Cintura	52,5	44,7	196.0	104.8	1,6	_	_	_	3,5	_	_	_
	D - Intermedio	22,2	46,3	189,4	113,0	1,7	_	_	_	3,6	_	_	_
	E - Periferico	15,6	46,1	175,2	125,1	1,1	_	_	_	3,4	_	_	_
	F - Ultra periferico	3,1	50,9	164,2	133,3	1,3	-	-	-	3,0	-	-	-
	Totale complessivo	100,0	41,6	217,4	110,9	1,6	-	-	-	4,1	-	-	-

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Inoltre, nei Comuni più isolati è molto probabile rilevare una discrasia tra le informazioni presenti nei registri, in particolare negli indirizzari, e il territorio. In tutti e tre gli anni presi in considerazione infatti, la percentuale di *record* inseriti in Sgi cresce tendenzialmente passando dai Comuni di tipo polo agli ultra periferici. Un aspetto che con grande probabilità è legato al maggior peso del campionamento "per sezione" e alla conseguente necessità di inserire i relativi indirizzi in Sgi (e ovviamente al successivo inserimento di almeno una nuova unità di rilevazione).



⁷ Il calcolo è fatto considerando i soli Comuni interessati dalla rilevazione Areale dei quali una frazione significativa era inclusa anche nel campione della rilevazione da Lista.



Se poi si considerano solamente gli anni 2018 e 2019 è possibile notare che, a fronte di una significativa diminuzione della percentuale di *record* inseriti rispetto alle famiglie attese nei Comuni di polo e polo intercomunale – che passano rispettivamente da 133,8 e 148,1 nel 2018 a 121,5 e 130,5 nel 2019 – gli altri tipi di Comuni mantengono sostanzialmente inalterato il rapporto. L'indicatore presentato può essere quindi interpretato come una sorta di grossolana misura della "*meticolosità*" della ricerca delle unità di rilevazione. In altri termini tra il 2018 e il 2019, anni in cui non sono stati registrati eventi esogeni di particolare natura, e considerato che nel 2019 non ci sono stati nemmeno particolari intoppi legati agli aspetti prettamente tecnici, la riduzione del rapporto potrebbe essere dovuta alla "*routinarietà*" del lavoro: nei Comuni di maggiori dimensioni, dove anche l'impegno organizzativo è maggiore, la tornata del 2018 è stata affrontata con tutto l'impegno del nuovo Censimento – erano infatti sette anni che non ne veniva fatto uno –, mentre nel 2019 già gli effetti della costanza dell'impegno da profondere è possibile che si stessero facendo sentire. Nel 2021 invece si registra un calo generalizzato dei *record* individuati.

Da quanto detto ha sicuramente giocato un ruolo rilevante il calo dell'incidenza del campionamento per sezione sebbene non si possano non tenere in considerazione gli effetti legati alla pandemia e alle difficoltà di rintracciare le persone. Quest'ultimo aspetto è testimoniato anche dal tasso di non lavorazione, ovvero dal peso percentuale dei *record* inseriti ma non conclusi. Nel 2021 il suo valore è stato mediamente superiore anche al valore del 2018 - la rilevazione di avvio - e risulta essere particolarmente consistente per i Comuni di tipo polo. Anche in tutte le altre aree interne se ne registra un incremento rispetto al 2018 fatta eccezione per i poli intercomunali. Per il 2019, invece, l'indicatore testimonia nuovamente la fluidità del processo di rilevazione.

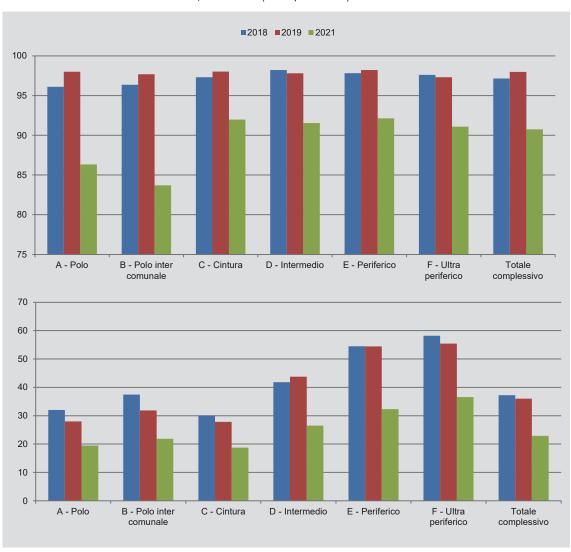
Nel periodo preso in esame, il canale di restituzione di gran lunga privilegiato è stato quello relativo alle interviste CAPI a domicilio – con un tasso medio di 96,2 e 95,4 rispettivamente nel 2018 e 2019 – segno che l'intervento del Garante della *privacy* non ha particolarmente inciso su questo aspetto della raccolta dati. Il buon andamento del canale di restituzione originale è stato anche reso possibile grazie al suggerimento di "ritardare" la raccolta dati nelle aree meno coperte dalla rete procedendo primariamente *online* su quelle ove era possibile farlo. Ovviamente non tutti i territori sono uguali per tasso di penetrazione della rete. L'andamento dell'indicatore per territorio attesta infatti una maggiore incidenza dell'utilizzo di questo canale di restituzione soprattutto nei Comuni più grandi. Viceversa, nelle aree più isolate, la compilazione presso il Ccr – spesso accompagnata da un appuntamento/invito – ha un ruolo più significativo probabilmente sia per la relativa facilità con cui la famiglia lo può raggiungere – durata dello spostamento mediamente più breve e minori problemi di parcheggio per esempio – sia per il risparmio di tempo "lavorativo" che probabilmente implica per gli operatori. In effetti, questo canale di restituzione tra il 2018 e il 2019 risulta essere tendenzialmente crescente in tutte le aree.

La Figura 4.4 fa riferimento alla dimensione chiamata della *validazione*, ovvero alla qualità del processo di rilevazione tout court. A tal fine, al termine della rilevazione, *ex post* quindi, i vari *record* (righe inserite in Sgi) vengono classificati in tre categorie che misurano l'aderenza o meno al campo di osservazione che si vuole rilevare: *eleggibili* (parte del campo di osservazione, di cui fanno parte i questionari compilati), *non eleggibili* (in quanto sicuramente escludibili dal campo di osservazione) e *incerti*. Sono stati individuati in proposito due indicatori principali: il *tasso di completamento* (percentuale dei questionari compilati rispetto alle unità eleggibili) e l'incidenza degli *esiti difficoltosi* (peso percentuale di *record* classificati come non eleggibili o incerti rispetto al totale delle righe). Quest'ultimo indicatore di fatto stima, seppure in modo

grossolano, la quantità di lavoro "in eccesso" che è stato necessario effettuare per raccogliere i dati interesse. I tre anni mostrano situazioni molto differenti. Per quanto riguarda il tasso di completamento, il 2019 rappresenta di fatto la situazione tipo. Il tasso è sostanzialmente omogeneo in tutte le realtà territoriali prese in considerazione. Ciononostante, anche in tale anno, l'incidenza degli esiti difficoltosi nelle aree più isolate, a partire da quelle di cintura, è assolutamente maggiore rispetto a quella di poli e poli intercomunali.

Figura 4.4 - Tasso di completamento (pannello superiore) e incidenza percentuale esiti difficoltosi (pannello inferiore).

Rilevazione Areale. Anni 2018, 2019 e 2021 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Questo aspetto attesta di nuovo sia la differenza tra le diverse realtà territoriali sia il diverso ruolo che la rete di rilevazione ha in queste aree per individuare le unità di rilevazione. Nel 2018 per i poli (compresi quelli intercomunali), sia il tasso di completamento sia l'incidenza di esiti difficoltosi sono maggiori rispetto al 2019. Nuovamente i rallentamenti conseguenti alle difficoltà tecniche, a quelle organizzative e alla pulizia dei registri di base nell'anno di partenza del Censimento permanente si sono fatti sentire mentre, la rete locale di rilevazione non è riuscita a compensarne completamente le carenze.





Il 2021 fa storia a sé. L'effetto coda della pandemia è sicuramente quello che maggiormente ha inciso sui risultati meno efficienti della rilevazione nonostante il miglioramento sia degli aspetti tecnologici sia della qualità dei dati di partenza (attestata anche dalla relativa riduzione degli esiti difficoltosi). Il miglioramento della qualità della rilevazione tra il 2018 e il 2019 è testimoniato anche dalla riduzione, omogeneamente ripartita in tutte le aree, del tasso di verifica della terza fase⁸, Tavola 4.4, come conseguenza anche di una maggiore consapevolezza dei processi da parte della rete di rilevazione.

L'ultimo aspetto da discutere è quello della rete di rilevazione. In tutti gli anni presi in considerazione – facendo riferimento ai dati disponibili – si possono evidenziare alcune caratteristiche. In primo luogo il numero medio di Rilevatori previsti per Comune è costantemente diminuito accogliendo i risultati delle tornate precedenti in cui il numero di Rilevatori effettivamente individuati è sempre stato inferiore a quello previsto⁹. Inoltre il numero medio di questionari lavorati da ogni Rilevatore – sia riferito ai soli questionari compilati sia a tutti i *record* inseriti – è cresciuto nel tempo. In pratica, osservando questi indicatori si può dire che il tentativo da parte degli Ucc di costituire una rete locale efficiente si scontra con almeno due elementi fondamentali: la difficoltà, crescente, di assumere i Rilevatori e la necessità di non eccedere nel loro numero sia per poter loro garantire un congruo contributo sia per le difficoltà organizzative che emergono nella gestione di una rete molto ampia. Non è un caso infatti che i tassi di risposta siano più volatili nei Comuni di maggiori dimensioni dove la rete è maggiore e più complessa da gestire. Si aggiunga poi che l'esperienza di lavoro sembrerebbe aiutare a ottenere risultati migliori.

4.4.2 L'indagine da lista: la restituzione web, l'assegnazione delle famiglie ai Rilevatori, tassi di risposta distinti per tipologia di Comune

La rilevazione da Lista, a differenza di quella Areale, negli anni considerati ha subito soltanto marginali modifiche nella strategia censuaria originale (Istat, 2018c, Istat, 2019b, Istat, 2021c). Questo dipende da vari fattori. In primo luogo essa "segue" temporalmente la rilevazione Areale. Ovvero la fase di "recupero delle mancanti risposte" inizia generalmente circa 6 settimane dopo l'inizio delle operazioni censuarie. Va da sé pertanto, che i problemi di ordine tecnologico di cui si è accennato nel Paragrafo precedente e che hanno prevalentemente inciso nella parte iniziale del processo del 2018, hanno condizionato primariamente la fase di risposta autonoma delle famiglie e soltanto in maniera più marginale la fase di recupero delle mancate risposte. L'elemento che ha maggiormente costituito un freno nella prima fase è stato legato semmai al dimensionamento iniziale dei server messi a disposizione per la gestione degli accessi online. Le problematiche di funzionamento dei sistemi lato rete di rilevazione – tablet e Sgi (per geolocalizzazione/sincronizzazione/lavoro offline) hanno, invece, con tutta probabilità, inciso molto meno. Inoltre, sia il periodo di comporto di sei settimane sia la possibilità successiva di recupero – tramite il lavoro sul campo dei Rilevatori o al perdurare della risposta autonoma delle famiglie che ovviamente non si esaurisce dopo la sesta settimana – hanno permesso sicuramente di compensare il gap sfruttando le opzioni di risposta messe a disposizione. Resta comunque evidente che

⁸ Questo valore è stimato in quanto il denominatore del rapporto, ovvero il numero di individui rilevati, è stato approssimato utilizzando il numero medio di componenti per famiglia. Ogni *record* di Sgi infatti, conteggia il numero di famiglie rilevate e non gli individui in esse presenti.

⁹ Dato che il canale di risposta prevalente è quello CAWI a domicilio è ragionevole ipotizzare che, nell'Areale, l'insieme degli intervistatori di fatto corrisponda ai Rilevatori effettivi che lavorano sul campo.

l'introduzione della *App Rilevo* negli anni successivi, anche per la Lista, ha contributo a migliorare il lavoro dei Rilevatori durante le operazioni effettuate "sul campo" in un processo che però, come detto, è stato generalmente fluido. A testimonianza di ciò basti ricordare che in nessuno dei tre anni la rilevazione da Lista ha subito proroghe.

Un ulteriore aspetto che ha giocato un ruolo positivo nella stabilità della rilevazione da Lista è riferito al fatto che la sua struttura organizzativa è molto simile a quella della maggioranza delle altre rilevazioni campionarie effettuate dall'Istituto, favorendo la capita-lizzazione dell'esperienza già fatta da parte degli operatori della rete di rilevazione. È altresì meno articolata di quella areale. Più in dettaglio:

- a. il campione di famiglie è definito a priori, non può aumentare per effetto di quanto viene riscontrato sul territorio e si basa sui registri di popolazione che sono generalmente di buona qualità¹⁰:
- b. i Rilevatori puntano a rintracciare solo le famiglie inserite nel campione favorendo la programmazione del lavoro;
- c. sono garantiti un elevato numero di canali di restituzione che agevolano il ritorno dei questionari, sebbene non siano tutti attivi contemporaneamente. Nella fattispecie i più rilevanti sono: web autonomo (CAWI), web presso il Centro comunale di raccolta (Cawi_Ccr), telefonico su chiamata della famiglia (Telefonico_chiamante), telefonico su chiamata degli operatori della rete di rilevazione (Telefonico_chiamata), intervista faccia a faccia presso il domicilio (Capi_domicilio), intervista faccia a faccia presso il Ccr (Capi_Ccr).

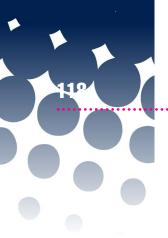
La presenza di un'elevata diversificazione dei canali di risposta, come si vedrà in seguito, è un elemento straordinariamente importante per il buon andamento della rilevazione in quanto favorisce la flessibilità del processo di raccolta e il suo adattamento alle situazioni contingenti come i problemi tecnici riscontrati nel 2018 e il *COVID-19* nel 2021. Pertanto è interessante valutare l'effetto "organizzazione" sul buon esito del processo di rilevazione stratificando gli Ucc nelle due categorie degli "autorappresentativi (Ar)" – Comuni mediamente di maggiori dimensioni e stabilmente presenti nei vari anni di rilevazione – e dei "non autorappresentativi (Nar)" a rotazione annuale. Allo stesso modo del Paragrafo precedente poi sono state scelte 5 dimensioni utili a guidare il discorso: 1) la struttura del campione; 2) il numero di *record* lavorati; 3) il canale di restituzione; 4) la validazione; 5) il ruolo dei Rilevatori/intervistatori.

Qualche dato a supporto

Tra il 2018 e il 2019 la distribuzione tra Ucc autorappresentativi e non autorappresentativi dei Comuni inseriti nella rilevazione da lista resta pressoché inalterata, Tavola 4.5. Gli Ar sono infatti il 48,4 per cento nel 2018 e il 48,3 per cento nel 2019. Nel 2021 invece, a seguito dell'accumulo della mancata rilevazione del 2020, il peso dei Comuni Nar cresce considerevolmente, fino al 74,8 per cento. Il 2021 è anche l'anno in cui il numero di Comuni campione inseriti nella rilevazione da lista supera in modo consistente il numero di Comuni selezionati per l'Areale, 4.531 rispetto a 3.555. Nonostante le predette variazioni nella struttura del campione, il numero medio di unità assegnate ai vari Ucc non subisce cambiamenti particolarmente significativi. Più in dettaglio per gli uffici di censimento Ar il numero medio di unità assegnate è di 515,1 nel 2018; 515,3 nel 2019 e 529,3 nel 2021 mentre per i Nar



¹⁰ Questi registri sono infatti alimentati dalle Liste anagrafiche comunali (Lac) che sono mantenute dalle Anagrafi comunali e oggetto di controlli statistici continui provenienti dalle rilevazioni demografiche e sanitarie condotte da Istat.



è di 297,5 nel 2018; 297 nel 2019 e 321,8 nel 2021. Il limitato aumento del carico di lavoro 2021 ha una duplice interpretazione. Per gli Ar consiste in un incremento effettivo del campione di famiglie in conseguenza della mancata rilevazione del 2020, sebbene in modo men che proporzionale. Per i Nar è più che altro legato a un effetto distributivo dovuto alla dimensione media dei Comuni che avrebbero dovuto svolgere la rilevazione nel 2020.

Tavola 4.5 - Indicatori di sintesi. Rilevazione da Lista. Anni 2018, 2019 e 2021 (valori assoluti, percentuali e medie)

	Indicatore _	2018			2019			2021		
	indicatore -	Ar	Nar	Totale	Ar	Nar	Totale	Ar	Nar	Totale
	Comuni % (a)	48,4	51,6	100,0	48,3	51,7	100,0	25,2	74,8	100,0
struttura campione	Peso campione lista	71,2	69,0	70,3	71,2	68,9	70,3	73,3	95,9	86,4
	N° medio fam. Lista	515,1	297,5	402,9	515,3	297,0	402,5	529,3	321,8	374,1
record lavorati	Tasso non lavorazione	5,1	2,8	4,3	1,9	1,6	1,8	2,3	1,3	1,7
	CAWI totale %	52,6	47,4	50,5	52,5	49,7	51,4	54,9	52,1	53,1
	Intervista telefonica (totale) %	5,8	6,4	6,0	4,3	3,7	4,0	10,2	9,6	9,8
canale di restituzione	Intervista faccia a facci (CCR)	30,7	31,0	30,8	8,5	16,3	11,5	5,2	13,8	10,9
	Intervista faccia a faccia (domicilio)	9,6	14,4	11,5	34,0	29,9	32,4	29,6	24,4	26,2
	Altra mod. restituzione	1,4	0,9	1,2	0,7	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0
validazione	Tasso di risposta	91,0	95,6	92,8	91,5	94,1	92,5	88,6	94,5	92,4
validazione	Tasso esiti difficili	12,9	8,2	11,1	13,7	9,1	11,9	9,3	6,5	7,5
	N° ril. Stimati (c)	8.644	5.249	13.893	6.299	3.660	9.959	5.432	10.054	15.486
	N° intervistatori	9.400	6.454	15.854	6.457	4.164	10.621	5.568	10.894	16.462
ruolo della rete di	Disallineamento % (b)	8,0	18,7	12,4	2,4	12,1	6,2	2,4	7,7	5,9
rilevazione	N° medio intervistato per comune	8,2	5,3	6,7	5,7	3,4	4,5	4,9	3,2	3,6
	numero medio interviste per rilevatore	53,5	50,9	52,4	77,5	77,3	77,4	90,4	89,7	89,9
	numero medio record per ril	62,6	56,0	59,9	91,1	87,1	89,5	108,6	100,1	103,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Molto interessante è anche l'esame del canale di distribuzione. Sia per quanto riguarda gli Ar sia per quanto riguarda i Nar il canale di restituzione privilegiato resta quello web (CAWI¹¹). Sebbene sia più consistente per i Comuni autorappresentativi – 52,6 per cento nel 2018; 52,5 per cento nel 2019 e 54,9 per cento nel 2021 – rispetto a quelli non autorappresentativi – 47,4 per cento nel 2018; 49,7 per cento nel 2019 e 52,1 per cento nel 2021 (Tavola 4.5), è comunque interessante notare una crescita di questa modalità di risposta in tutti e due i casi.

Nel 2019, il secondo canale di risposta più rilevante è quello dell'intervista faccia a faccia a domicilio (34,0 per cento nel 2019 per i Comuni Ar e 29,9 per quelli Nar). Da notare che il comportamento dei canali di distribuzione negli altri due anni appare differente. Nel 2021, sebbene l'intervista faccia a faccia a domicilio resti il secondo canale di restituzione per entrambe le tipologie di Comuni – rispettivamente 29,6 per cento per i Ar e 24,4 per cento per i Nar – il suo peso si riduce a favore di altri canali di restituzione più adatti a far fronte alle problematiche legate ai contatti interpersonali nel periodo pandemico e in parti-

⁽a) Incidenza percentuale del campione da Lista rispetto al campione totale (famiglie attese areale + famiglie lista) calcolato sui soli Comuni che hanno effettuato la rilevazione da Lista nell'anno di riferimento.

⁽b) Differenza percentuale tra numero rilevatori stimato (da Pgc) e numero intervistatori (ovvero tutti gli operatori che hanno effettuato almeno un'intervista).

⁽c) Il numero di rilevatori stimati corrisponde al numero massimo di rilevatori previsti per i soli Comuni della rilevazione da Lista.

¹¹ In questo caso il CAWI include sia quello fatto in autonomia dalla famiglia sia quello fatto presso il Centro comunale di rilevazione (Ccr).

colare quello telefonico¹² che sale rispettivamente al 10,2 per cento per i Comuni Ar e al 9,6 per cento per i Nar. Allo stesso modo nel 2018, le problematiche di ordine tecnologico hanno spinto gli Ucc a fare leva maggiormente sul canale del Centro comunale di rilevazione, dove era sicuramente presente una rete internet stabile che favoriva la compilazione *online* rispetto al recupero delle mancate risposte a domicilio.

Il tasso di non lavorazione e il tasso di risposta¹³ sono altri due indicatori che confermano la tenuta del processo. In generale infatti, si attestano sia tassi di non lavorazione molto contenuti – inferiori al 3 per cento – sia tassi di risposta relativamente alti, sensibilmente superiori al 90 per cento. Si evidenziano due eccezioni: il tasso di non lavorazione del 2018, soprattutto per gli Ar e il tasso di risposta del 2021 nuovamente dei Comuni Ar. Nel primo caso, l'elevata presenza di *record* non completamente lavorati è di nuovo imputabile, con elevata probabilità, alla presenza di ritardi conseguenti ai problemi di funzionamento degli apparati tecnologici "in fase di rodaggio". Per quanto riguarda il più contenuto tasso di risposta dei Comuni Ar nel 2021, 88,6 per cento, è invece probabilmente l'unico elemento della rilevazione da Lista che è legato alle caratteristiche del territorio. Nei Comuni di maggiori dimensioni infatti, si verifica una maggiore presenza di popolazione mobile per motivi lavorativi e quindi più difficilmente rintracciabile. A questo si aggiunga che nei Comuni di minori dimensioni gli Ucc, molto spesso, conoscono quasi personalmente le persone che vi risiedono e ciò li facilita nel contattarli.

Anche gli indicatori relativi al ruolo della rete di rilevazione evidenziano alcuni aspetti di rilievo. Il primo è dato dall'inversione di tendenza, rispetto alla rilevazione Areale, del numero di Rilevatori attesi rispetto al numero di intervistatori, collegabile ancora una volta al ruolo chiave svolto dalla presenza di numerosi canali di restituzione. Gli intervistatori infatti, in tutti e 3 gli anni considerati e per entrambe le tipologie di uffici di censimento. sono sempre maggiori dei Rilevatori attesi. In altri termini, oltre ai Rilevatori anche altro personale si dedica alla raccolta dati: Rucc, staff e back office. Questi operatori supportano l'attività censuaria non sul campo ma dalla sede dell'Ucc, tramite azioni che possono essere effettuate attraverso canali di restituzione diversi rispetto a quello a domicilio. L'andamento tendenziale del tasso di disallineamento – ovvero della differenza percentuale tra intervistatori e Rilevatori attesi - è stato comunque decrescente nel tempo, nonostante la predetta riduzione del numero di Rilevatori attesi, a testimonianza, tra gli altri fattori, della crescente difficoltà degli Ucc a rintracciare il personale necessario. I consistenti tassi di disallineamento degli Ucc di tipo Nar, soprattutto nel 2018 e nel 2019 con valori che sono addirittura in doppia cifra – rispettivamente 18,7 per cento e 12,1 per cento -, non devono tuttavia trarre in inganno. In questi Comuni infatti la dimensione media della rete censuaria. approssimata dal numero medio di intervistatori per Comune, è relativamente contenuta e la variazione di una unità pesa in modo significativo sul rapporto. Ciò non toglie che il loro ruolo, anche nei Comuni Nar, risulta però essere fondamentale soprattutto alla luce del confronto tra il numero medio di questionari compilati per intervistatore e il numero di record lavorati per intervistatore. Questo differenziale è costantemente positivo e crescente nel tempo in tutte le tipologie di Ucc, segno che da un lato è necessario svolgere un lavoro più ampio per ogni questionario che viene compilato e dall'altro che questo ruolo è probabilmente sempre più assegnato all'Ucc.



¹² Anche in questo caso si considera il canale telefonico totale ovvero la famiglia "*chiamante*", ovvero che telefona al Ccr per essere intervistata; e la famiglia "*chiamata*" dagli operatori del Ccr.

¹³ Tasso di risposta è dato da rispondenti diviso eleggibili e incerti.



4.4.3 Il ruolo dell'Ufficio regionale di censimento

Gli Uffici regionali di censimento per definizione hanno il ruolo di fluidificare e omogeneizzare la raccolta dati sul territorio. Dal punto di vista organizzativo perciò il primo aspetto da sottolineare, che è però oggetto del paragrafo 4.3, fa riferimento alla formazione della rete di rilevazione. Il ruolo degli Urc è comunque di grande importanza anche nella fase di raccolta dati sul campo. Gli Ucc che maggiormente si rivolgono all'Urc per essere guidati nelle rilevazioni sono proprio quelli di minori dimensioni e tendenzialmente Nar. Non solo perché dotati di una rete più contenuta e in generale di una minore disponibilità di "forza lavoro", soprattutto di tipo organizzativo (*staff*), ma anche perché sono più numerosi e tendenzialmente presentano un territorio più complesso. Nella rilevazione Areale in particolare è l'individuazione e la soluzione delle casistiche "particolari" l'aspetto peculiare che informa l'azione dell'Ufficio regionale di censimento nel rapporto con questo tipo di Comuni.

Nei confronti invece dei Comuni di maggiori dimensioni il ruolo è tendenzialmente differente. In queste aree, data la dipendenza delle risultanze delle rilevazioni dalla buona organizzazione della rete, e in particolare dall'adeguata calibrazione delle strategie di raccolta dati (in particolar modo per la rilevazione da Lista), il lavoro degli Urc riguarda la diffusione di best practices che aiutino questi Comuni a effettuare il lavoro in modo più lineare e senza intoppi. Per fare degli esempi si può pensare all'idea di inserire appunto un nutrito numero di persone nell'Ucc come staff in grado di gestire esiti complicati come le famiglie trasferite, i senza fissa dimora, le persone malate, i rifiuti ecc.; alla ripartizione del tempo degli operatori tra lavoro sul campo e Ccr; al supporto nella scrittura dei bandi di reclutamento; alle forme di comunicazione/informativa integrative alla cittadinanza; agli approcci per la gestione delle comunità straniere.

Tra queste attività una che è particolarmente importante riguarda la gestione dei Rilevatori, sia in termini di supporto al bilanciamento tra le scelte dell'Ucc e il numero di Rilevatori proposto da Istat, sia in termini di gestione degli abbandoni e delle relative sostituzioni, sia di monitoraggio e stimolo continuo della loro attività (ovviamente il più delle volte attraverso l'Ucc e non direttamente verso i Rilevatori). A questo si aggiungano, come già detto, il supporto relativo ai cambiamenti di strategia intervenuti e la gestione delle problematiche, il più delle volte di tipo tecnico. Non che nei confronti degli Ucc di minori dimensioni ciò non avvenga, ma sicuramente la conoscenza di dettaglio del territorio, in particolare della popolazione, fornisce loro, come già detto, un valido contributo alla gestione delle operazioni censuarie.

L'incremento delle possibilità tecnologiche comunque ha permesso di riuscire a fornire nel tempo un supporto più capillare e orientato allo specifico Ucc tramite l'utilizzo di strumenti diversi rispetto a telefono ed *email* come le piattaforme per le riunioni virtuali (Teams tra tutti) e di aree di condivisione pubblica dei materiali. Inoltre, gli Urc mantengono costantemente attivo il rapporto con gli Upc (ovvero Prefetture).

4.5 La gestione dei rifiuti alla risposta

Un elemento del processo di rilevazione che impatta in maniera particolarmente significativa sul lavoro degli Ucc riguarda la gestione delle casistiche che si configurano, almeno inizialmente, come rifiuti alla risposta. Infatti da una parte le reti di rilevazione comunale, e in primis i Responsabili Ucc, devono garantire il rispetto degli aspetti giuridici e formali connessi con il trattamento dei rifiuti alla risposta. Dall'altro devono anche attivarsi in maniera determinata per sostenere la qualità dei dati raccolti, facendo in modo che le iniziali titubanze e i propositi di

rifiuto si trasformino poi in risposte valide e complete. Per quanto concerne gli aspetti formali si ricorda che il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni è inserito tra le rilevazioni di titolarità dell'Istituto nazionale di statistica (IST 02493 e IST 02494) per le quali il Pgc prevede, per tutti e tre i cicli di riferimento (2018, 2019, 2021) l'obbligo di fornire i dati richiesti in modo completo e veritiero e l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di inosservanza dell'obbligo medesimo.

L'obbligo di risposta consiste nella compilazione e trasmissione dei questionari predisposti da Istat da parte delle unità di rilevazione nei tempi e con le modalità indicate nel Pgc e nelle relative Circolari applicative. Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del d.lgs. n. 322/1989, si configura come violazione dell'obbligo di risposta la mancata fornitura delle informazioni richieste dall'Istituto, ovvero la fornitura scientemente errata o incompleta delle stesse, fatti salvi i quesiti sensibili eventualmente presenti nei questionari. Ogni violazione accertata comporta l'avvio della procedura sanzionatoria. L'accertamento formale dell'illecito amministrativo è di competenza Istat e viene svolto in base alle risultanze di Sgi e della documentazione inviata dai Rucc che sono responsabili dell'attività istruttoria finalizzata all'accertamento della violazione. Ai fini della verifica dell'adempimento all'obbligo di risposta occorre tuttavia tener conto delle differenze esistenti tra le modalità di svolgimento dell'indagine Areale e dell'indagine da Lista nonché della pluralità, nell'ambito di ciascuna, dei canali previsti per la compilazione e la trasmissione dei questionari. L'articolazione del modello organizzativo e tecnico della raccolta dati ha comportato una differenziazione delle attività richieste agli Ucc al fine di documentare i singoli casi di violazione.

Nel 2018 i soggetti obbligati a fornire i dati richiesti vengono individuati per le famiglie, nella persona di riferimento e nelle persone abitualmente dimoranti nella famiglia per entrambe le indagini, Areale e da Lista. Il presupposto comune e necessario all'accertamento della violazione all'obbligo di risposta era l'avvenuta registrazione in Sgi dell'esito "rifiuto definitivo" che poteva essere inserito direttamente dal Rucc.

I rifiuti si configurano come indisponibilità a essere intervistato, a completare il questionario, a fissare un appuntamento per l'intervista, a completare la compilazione del questionario o a fornire dati corretti e veritieri, sia che risulti espressamente dichiarato dal soggetto o manifesto attraverso comportamenti inequivocabili. In seguito a un esito di *rifiuto definitivo* il Responsabile dell'Ucc, dopo aver acquisito la relazione di servizio da parte del Rilevatore, trasmette all'Istat la relazione istruttoria. Nel 2018 quest'ultimo adempimento era richiesto solo per l'indagine da Lista.

Dall'edizione del 2019, è necessario inserire in Sgi tre esiti "rifiuto provvisorio" prima di inserire il "rifiuto" definitivo, in questo modo al Responsabile dell'Ucc viene richiesto di fare tutte le verifiche del caso e di porre in essere tutte le azioni possibili per promuovere la risposta della famiglia contenendo gli esiti rifiuto definitivo come: verificare se sussistono le condizioni per mettere in campo ulteriori azioni finalizzate alla collaborazione della famiglia contattandola direttamente o mediante avviso spedito a mezzo raccomandata o messo comunale. Solo dopo aver riscontrato l'esito negativo degli ulteriori tentativi può inserire l'esito in Sgi rifiuto definitivo e redigere la relazione istruttoria.

Per l'indagine Areale, data la particolare tecnica di rilevazione (alla cieca), il Responsabile dell'Ucc poteva inserire l'esito *rifiuto definitivo* solo nei casi in cui fosse stata accertata l'identità del trasgressore e qualora il suo comportamento oppositivo non fosse ascrivibile ad altre tipologie di problematiche come disagio psichico, sociale o economico.

Nelle indagini del 2021, per l'indagine Areale si aggiunge un ulteriore passo, il soggetto con l'obbligo di risposta è il componente che abbia iniziato la compilazione e non l'abbia portata a





termine (abbia almeno inserito i dati anagrafici) mentre per l'indagine da Lista nulla cambia per quanto riguarda i soggetti potenzialmente sanzionabili. Tuttavia, per questa tornata censuaria, a seguito della proroga dello stato di emergenza sanitaria nazionale da *COVID-19* fino al 31 dicembre 2021, in considerazione del rischio sanitario e l'osservanza di tutte le misure di contenimento del virus adottate dagli Ucc e dai Rilevatori, è stato necessario porre attenzione nella gestione delle criticità emerse durante le operazioni sul campo. In particolare, per la rilevazione da Lista, nei confronti delle famiglie in situazioni di contagio, quarantena obbligatoria, isolamento fiduciario (o anche solo timore del contagio) e/o presenza di fragili nella famiglia, è stato opportunamente ricordato l'obbligo di risposta e le modalità di compilazione senza contatto con i Rilevatori *online* (CAWI) o intervista telefonica da parte del Rilevatore o ricorso al Ccr. Per l'indagine Areale, nei casi di famiglie in quarantena obbligatoria o isolamento fiduciario ecc., data l'impossibilità di procedere alla compilazione CAWI essendo una rilevazione alla cieca, le posizioni di queste famiglie sono state chiuse con esiti diversi da *rifiuto*.

Le azioni e strategie, variamente combinate, portate avanti dai Responsabili Ucc per rispettare l'obbligo formale e sostenere nel contempo la qualità delle indagini evidenziano da un lato la necessità di definire in modo sempre più dettagliato gli aspetti formali che possono preludere all'elevazione della sanzione; dall'altro la sempre maggiore cura e attenzione richiesta ai Rucc, e in generale a tutti gli operatori della rete, a mettere in atto tutti i comportamenti più consoni per ottenere dalle unità di rilevazione le risposte necessarie. Facendo leva sul fatto che l'obiettivo dell'Istat è l'informazione e non la sanzione. Quest'ultimo aspetto è di fatto evidenziato dai dati a corollario del presente Paragrafo (Tavola 4.6).

Nel corso del periodo considerato, triennio 2018, 2019 e 2021 il progressivo coinvolgimento del Responsabile dell'Ucc nelle verifiche degli esiti di *rifiuto provvisorio* inseriti dai Rilevatori ha portato alla riduzione di questa casistica e pertanto alla tendenziale diminuzione nel tempo delle registrazioni nel Sgi di questo esito. Nell'indagine da Lista il Responsabile dell'Ucc nel verificare ulteriormente il lavoro del Rilevatore, nel sollecitare con lettera raccomandata o messo comunale le famiglie con esito *rifiuto provvisorio*, ha spesso gestito le criticità risolvendole. Anche il ruolo degli operatori dell'Ucc è stato determinante nella gestione di queste problematiche, come attesta la differenza, seppur lieve, tra Ucc di tipo Ar e Nar. Nei Comuni Nar infatti, caratterizzati da una dimensione più piccola, dove il rapporto degli operatori dell'Ucc con le famiglie è spesso di conoscenza e dove la rete di rilevazione è più contenuta e più gestibile, il numero dei *rifiuti definitivi* risulta sempre, percentualmente più basso. Il picco dell'Areale del 2018 nuovamente testimonia il lavoro svolto da tutta la rete al fine primario del recupero delle informazioni necessarie.

Tavola 4.6 - Tasso di rifiuti definitivi per tipologia di Ufficio comunale di censimento (Ucc): Autorappresentativi (Ar) e non autorappresentativi (Nar). Anni 2018, 2019, 2021 (valori per 1000)

Rifiuti	2018	2019	2021
Indagine Areale			
Ar	13,73	4,4	0,04
Nar	3,12	1,3	0,07
Totale	8,26	2,8	0,06
Indagine da Lista			
Ar	1,75	1,93	0,83
Nar	0,61	0,95	0,73
Totale	1,32	1,56	0,76

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

⁽a) Rifiuti calcolati come rapporto tra il numero dei rifiuti e il totale dei record inseriti in Sgi (per l'areale corrisponde al numero di record lavorati.

4.6 Azioni a supporto della rilevazione per le popolazioni elusive: il caso degli stranieri

Le questioni connesse con la raccolta dei dati da popolazioni elusive sono ben note nell'ambito della letteratura internazionale (si vedano per esempio Sudman *et al.*, 1986; Särndal *et al.*, 1992; Blangiardo, 1996; Magnani e al, 2005; Kalton, 2009). Il problema è legato al fatto che si tratta di popolazioni relativamente rare rispetto all'universo di riferimento, per le quali da una parte è difficile rilevare i casi, dall'altra è ancora più difficile raccogliere le informazioni con metodi standard. Nell'ambito dei Censimenti generali svolti nel nostro Paese esempi di popolazioni elusive sono stati tradizionalmente legati alla rilevazione delle convivenze, alla popolazione senza fissa dimora, ai militari di carriera, al personale civile imbarcato sulle navi mercantili, ecc.

Un'altra grande casistica che ha da tempo perso le caratteristiche di popolazione rara, è quella relativa agli anziani, e in particolare ai grandi anziani. Se al Censimento del 1951 la loro consistenza era di circa 160 mila unità (pari al 3,4 per mille della popolazione complessiva), attualmente essi sono più di 2 milioni (ovvero il 3,7 per cento della popolazione) e di fatto diffusi su tutto il Paese. Oltretutto è altamente probabile che questo *target* sia incluso in un sistema di relazioni familiari per cui, nell'ambito delle attuali soluzioni *mixed-mode* per la raccolta dei dati, non si riscontrano più problematiche particolari per la raccolta dei dati.

Più complesso è il caso della popolazione straniera, dove la crescita numerica è più concentrata in alcuni territori e per la quale, da una parte, è necessario tenere conto delle disomogeneità tra le diverse cittadinanze, dall'altra è necessario considerare il dibattito sociale ancora in essere. Per gli stranieri ha pertanto ancora senso, al momento, sia parlare di popolazioni elusiva, sia definire delle strategie di intervento *ad hoc* calibrate sullo specifico contesto in cui sono insediati al fine di favorire la rilevazione delle loro caratteristiche demografiche e socio-economiche. L'obiettivo di questo Paragrafo è proprio il resoconto di alcuni degli interventi specificamente messi in campo dagli Ucc della penisola, nel periodo di rilevazione 2018-2021, per gestire questa peculiarità.

4.6.1 Metodo di lavoro seguito

Per ricevere un *feedback* in merito alle strategie adottate da parte di alcuni Comuni rappresentativi, con riferimento all'esperienza del ciclo di rilevazione 2018-2021, è stato organizzato un *focus group* con tre Responsabili degli Uffici comunali di censimento (Ucc) che potessero essere testimoni privilegiati rispetto al complesso processo di rilevazione. La selezione del campione di Ucc è stata effettuata basandosi sui seguenti criteri (in seguenza gerarchica):

- Criterio della dimensione demografica rilevante, ovvero Comuni con dimensione demografica non inferiore a 150 mila abitanti da cui sono emersi venticinque Comuni che rispondono a questa caratteristica;
- Criterio dell'incidenza di stranieri, ovvero Comuni con una popolazione straniera almeno pari al 10 per cento della popolazione complessiva: rispettata da diciassette Comuni dei venticinque precedenti;
- 3. Criterio del volume di stranieri, ovvero Comuni con una popolazione straniera di almeno 40 mila unità: i possibili candidati (vedi Tabella 3.4) rimangono sette, ovvero Bologna, Firenze, Genova, Milano, Prato, Roma, Torino;
- 4. Criterio del bilanciamento geografico tra le varie aree del Paese (per quanto possibile). A questo punto si è proceduto alla selezione di tre realtà rappresentative:





- Prato, con la più alta incidenza di stranieri in assoluto (pari al 23,5 per cento della popolazione complessiva) e concentrazione molto elevata con riferimento a una unica comunità, quella cinese (64,7 per cento degli stranieri);
- Roma Capitale, per la particolare complessità della realtà (2,7 milioni di abitanti), dove si riscontra il numero più elevato di stranieri (339 mila unità);
- Bologna, il terzo Comune grande (dopo Prato e Milano) per incidenza di stranieri (15,1 per cento). Ritenuto per i fini di questo lavoro particolarmente significativo in quanto con una ripartizione meno concentrata delle diverse cittadinanze.

Il *focus group* con gli Ucc¹⁴ selezionati ha riguardato tre diversi aspetti della rilevazione della popolazione straniera durante le fasi di raccolta dati del Censimento:

- 1. strategia generale adottata per la rilevazione della popolazione straniera:
- 2. eventuali peculiarità nella gestione del Ccr e nella gestione della rilevazione areale nei quartieri dove la presenza straniera è più alta;
- 3. eventuali specificità nel recupero delle mancate risposte della rilevazione da Lista.

Tavola 4.7 - Comuni con almeno 150 mila abitanti, 40 mila stranieri e incidenza degli stranieri superiori al 10 per cento della popolazione complessiva (valori assoluti e percentuali, dati al 01/01/2022)

Comune	Popolazione	Stranieri	% Stranieri	Cittadinanze più numerose (a)
Prato	195.213	45.916	23,5	Cina (64,6%)
Milano	1.349.930	253.531	18,8	Egitto (15,1%), Filippine (14,8%), Cinese (12,1%), Sri Lanka (6,1%), Peru (6,1%)
Bologna	387.842	58.539	15,1	Romania (16,5%); Bangladesh (8,7%), Filippine (8,3%), Pakistan (7,2%), Cinese (6,7%), Ucraina (6,2%)
Firenze	361.619	53.634	14,8	Romania (12,8%), Cina (11%), Perù (10,4%), Filippine (8,3%), Albania (8,1%)
Torino	848.748	124.585	14,7	Romania (35,2%), Marocco (12,1%), Cina (5,9%)
Roma Capitale	2.749.031	338.548	12,3	Romania (22,1%), Filippine (11,4%), Bangladesh (9,7%), Cinese (5,1%), Ucraina (4,0%)
Genova	561.203	57.840	10,3	Ecuador (19,4%), Romania (11,6%), Albania (10,3%), Marocco (8,4%), Bangladesh (4,7%)

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

(a) Cittadinanze più frequenti, che complessivamente rappresentano la metà (o più della metà) della popolazione straniera.

4.6.2 Il punto di vista degli Uffici comunali di censimento

Di seguito si riassumono le strategie seguite da parte dei singoli Comuni e si fornisce un quadro di sintesi.

La strategia adottata nel Comune di Prato

Il Comune di Prato dedica, gioco forza, una specifica attenzione alla rilevazione della popolazione di origine cinese, ma anche a quella di origine pakistana. In questo sta effettuando una esperienza di *amministrazione integrata*, condividendo gli interventi con altri Servizi del Comune in modo da massimizzarne l'efficacia. I principali interventi possono essere riassunti in:

¹⁴ Erano presenti al *focus group*, e si ringraziano per le informazioni fornite: Ucc di Bologna (Paola Venturi), Ucc di Prato (Elena Cappellini e Sabrina Frosali), Ucc di Roma Capitale (Francesca Mori).

- strategie di comunicazione, utili primariamente per informare e rassicurare la popolazione straniera in merito alle finalità e alle tempistiche del Censimento: uso delle "chat tecniche" attivate dall'ufficio immigrazione; uso mirato dei canali social, in particolare Facebook:
- strategie di supporto alla risposta: presso il Ccr è stato messo a disposizione, una volta alla settimana, un "servizio di interpretariato" (in lingua cinese) con personale condiviso con il servizio immigrazione. La condivisione tra più servizi, ha permesso di realizzare un bando di reclutamento di personale più articolato e corposo, in grado di coprire anche, ma non solamente, la statistica:
- strumenti di ausilio e promozione dell'attività dei Rilevatori: l'elevata concentrazione territoriale in alcune aree del Comune rende necessario organizzare con attenzione il lavoro sul campo per evitare di sovraccaricare alcuni Rilevatori rispetto ad altri. Per questo: viene svolta una preliminare attività di analisi territoriale delle unità da assegnare; ai singoli Rilevatori vengono forniti gli avvisi di passaggio tradotti in diverse lingue con il logo e i riferimenti del Comune; il Comune assegna un corrispettivo maggiorato, per un fattore di 1,5, rispetto al corrispettivo garantito da Istat per i questionari compilati relativi a famiglie straniere. Inoltre, la scelta in merito alla selezione dei Rilevatori privilegia gli esterni: il Comune si è dotato di un Albo dei Rilevatori e tutti gli anni una percentuale pari a circa il 50 per cento è composta da persone che hanno già lavorato con il Comune, il rimanente 50 per cento è esterno.

In ultimo il Comune di Prato ritiene di dover continuare a istruire delle strategie mirate alla popolazione straniera al fine di garantire un'elevata qualità dell'indagine. Il motivo principale è legato al fatto che Prato è una realtà molto particolare rispetto alla maggior parte dei Comuni d'Italia: a fronte di un processo di integrazione ormai strutturato in base al quale in molte famiglie sono presenti persone di seconda o addirittura terza generazione che possono, in generale, aiutare i propri familiari nelle relazioni amministrative e anche nel rispondere al questionario di Censimento, nel Comune si attesta ancora un flusso annuale consistente di nuovi arrivi.

La strategia adottata nel Comune di Roma Capitale

Le grandi dimensioni che caratterizzano Roma Capitale, il più popoloso Comune d'Italia, mettono in evidenza la necessità di compiere scelte diverse rispetto alla maggior parte delle altre realtà. Le scelte sono infatti promosse primariamente dall'entità degli effetti che possono produrre. I grandi censimenti generali che si sono svolti fino al 2011, per esempio, e che hanno riguardato tutta la popolazione comunale, favorivano l'instaurazione di decisioni o politiche *ad hoc* volte a gestire le specificità del processo. Ora che con il Censimento permanente la strategia di Censimento è diventata campionaria, le numerosità si sono molto ridotte per cui non risulta più possibile realizzare delle politiche *ad hoc* mirate al sottogruppo degli stranieri inseriti nel Censimento.

Per esempio i Centri comunali di rilevazione (Ccr), posti presso i diciassette Urp sparsi sul territorio, non sono un luogo dove gli stranieri tipicamente si recano per compilare il questionario. Tuttavia gli stranieri non risultano essere un *target* particolarmente complesso, anche perché hanno interesse a compilare il modello censuario in quanto, mediamente, associano alla non compilazione dello stesso il rischio di perdere alcuni diritti.

In alcuni aspetti, la rilevazione della popolazione straniera può beneficiare delle strategie generali adottate:

 viene svolta una attenta pianificazione delle aree di Censimento da assegnare ai Rilevatori, e in quelle più complesse (dove potenzialmente la presenza straniera è più alta) vengono





assegnati intervistatori particolarmente esperti. La scelta è quella di utilizzare esclusivamente personale interno, in particolare di avvalersi dell'esperienza dei vigili urbani, che ovviamente non si presentano in veste ufficiale, per le casistiche più complesse;

• il compenso dei Rilevatori è modulato per tener conto della maggiore o minore difficoltà nello svolgimento del proprio lavoro in alcune zone e viene impiegata a questo fine parte del contributo fisso fornito dall'Istat.

La strategia adottata nel Comune di Bologna

Nella realtà dell'Emilia Romagna, e di Bologna in particolare, gli stranieri non rappresentano una criticità nella fase di raccolta dati. Infatti il processo di integrazione è ormai ben strutturato per cui pressoché in ogni famiglia sono presenti persone di seconda o terza generazione che possono aiutare i connazionali sia a comprendere le finalità del Censimento sia ad adempiere agli obblighi da esso derivanti. Inoltre, in generale, la popolazione straniera è sicuramente più propensa a procedere alla compilazione del questionario rispetto a quella italiana anche per necessità oggettive. La residenza infatti è un requisito essenziale per accedere ai servizi forniti dal Comune. In ogni caso le strategie istruite dall'Ucc per promuovere la risposta possono essere raggruppate in:

- strategie comunicativo/informative: il territorio comunale è diviso in Urp di quartiere e a ogni Urp è richiesto di essere in grado di fornire adeguate informazioni ai rispondenti. Inoltre, la cadenza annuale del Censimento permette di mantenere un contatto costante con le associazioni di stranieri tramite le quali veicolare le finalità e le necessità del Censimento nonché di fornire i contatti necessari per ulteriori delucidazioni;
- organizzazione del campione: le unità da assegnare agli intervistatori vengono collegate con i dati geografici a disposizione del Comune per verificare la distribuzione territoriale delle famiglie da contattare, o degli indirizzi, e meglio organizzare il lavoro dei Rilevatori;
- gestione delle aree complesse: nelle zone più difficili del Comune, come quelle di edilizia popolare, vengono assegnati Rilevatori esperti in particolare i vigili urbani. In queste aree l'incidenza delle famiglie straniere è spesso elevata, ed è utile sottolineare che solitamente l'Urp è posizionato relativamente vicino;
- uso di strumenti per facilitare il lavoro dei Rilevatori: ad esempio vengono fornite ai Rilevatori le buste dove mettere le lettere di invito o i biglietti da visita con il logo del Comune per dare sicurezza ai rispondenti;
- integrazione del contributo fisso per lo svolgimento dell'attività di rilevazione: parte del contributo fisso è utilizzata per integrare i contributi relativi ai questionari delle famiglie straniere.

4.6.3 Un primo quadro di sintesi

Sulla base del *focus group* effettuato emerge che, mediamente, la rilevazione della popolazione straniera non costituisce una criticità particolare anche se è necessario, almeno in certe circostanze, continuare ad adottare accorgimenti particolari per migliorare/mantenere un'elevata qualità della raccolta dei dati. Gli stranieri, infatti, sono propensi a compilare il questionario sia per ragioni culturali sia per questioni prettamente amministrative. Dal punto di vista culturale il processo di integrazione della popolazione straniera nel tessuto sociale italiano costituisce un forte contributo al processo di raccolta dati, favorendo l'autonomia di risposta delle famiglie. Infatti la presenza, all'interno dei nuclei familiari, di persone già integrate rappresenta un cardine importante e nel futuro si attende un ulteriore miglioramento sotto questo aspetto. Sul fronte amministrativo, gli stranieri sono propensi

a compilare il questionario per non rischiare di perdere la residenza nel Comune, in relazione alla quale discendono vari aspetti della loro vita.

Alcune strategie ausiliare adottate per rendere più fluido il processo di rilevazione della popolazione straniera sono le seguenti:

- organizzazione del lavoro in termini di: selezione dei Rilevatori; georeferenziazione e distribuzione del campione a livello comunale per numerosità campionaria e difficoltà di rilevazione; assegnazione dei Rilevatori alle zone di pertinenza tenendo presente l'esperienza, la competenza del Rilevatore, e la conoscenza del territorio; differenziazione del contributo per la rilevazione delle famiglie straniere;
- creazione di sinergie con altre realtà intra comunali in particolar modo con altri uffici del Comune, come l'Urp o l'ufficio immigrazione, oppure con le associazioni di stranieri al fine di facilitare la rilevazione della popolazione straniera;
- attenzione alla parte comunicativa: una buona, efficace e capillare comunicazione è determinante per coinvolgere i rispondenti. Per questo si cerca di far arrivare le informazioni in modo corretto, puntuale e mirato ai rispondenti effettivi sia tramite l'utilizzo dei canali social dedicati alle comunità straniere (chat tematiche o Facebook) sia tramite le istituzioni comunali:
- strumenti per il Rilevatore: mettere a disposizione dei Rilevatori il maggior numero di ausili per la rilevazione comprese le lettere informative o i biglietti da visita in lingua.

In ultimo viene segnalata da parte degli Ucc il vantaggio che deriverebbe nella raccolta dei dati relativi alla popolazione straniera nel caso in cui fosse possibile procedere all'allineamento dei dati anagrafici sulla base delle risultanze censuarie.

4.7 Azioni a supporto della rilevazione degli stranieri in una realtà del Mezzogiorno

Al fine di intercettare le differenze territoriali nelle azioni a supporto della rilevazione della popolazione straniera, si è ritenuto opportuno descrivere anche una realtà rappresentativa del Mezzogiorno: il Comune di Napoli. Se da un lato la città non soddisfa contemporaneamente i tre criteri di selezione indicati nel Paragrafo precedente (così come tutti i Comuni del Mezzogiorno) dall'altro conta oltre 50 mila stranieri in un contesto socioeconomico tipicamente complesso. Pertanto, l'analisi del *focus group* è stata integrata con la testimonianza degli operatori sul campo del Comune partenopeo i cui comportamenti si sono dimostrati completamente diversi rispetto a quelli descritti dalle altre città.

In generale, nella città di Napoli sono state individuate azioni *ad hoc* per intercettare popolazioni residenti in determinate aree ad alto rischio di criminalità, ma non sono state previste strategie per il reperimento degli stranieri. A rilevazione iniziata ci si è resi conto della necessità di mettere in atto azioni correttive per ridurre il tasso di mancata risposta degli stranieri.

La strategia adottata nel Comune di Napoli

Il Comune di Napoli, tra le città capoluogo con più di 150 mila abitanti, rappresenta nel Mezzogiorno una delle realtà con la maggiore incidenza di stranieri (5,8 per cento, oltre 50 mila). Come è noto, il suo territorio è caratterizzato da diverse condizioni di marginalità sociale e gli stranieri non costituiscono la popolazione elusiva più significativa. Al contrario, tale popolazione risulta essere spesso più disponibile e collaborativa probabilmente per il timore di perdere i propri diritti legati alla cittadinanza.





In particolare, il Comune di Napoli ha adottato strategie censuarie specifiche per raggiungere la popolazione di aree ad alto rischio di criminalità. Per gli stranieri, tranne se residenti in quelle aree, non sono state intraprese iniziative specifiche da parte dell'Ucc ma sono state messe in atto azioni di "buon senso" che hanno permesso di minimizzare il rischio di mancata risposta. In generale, il tasso di risposta degli stranieri è stato superiore al 50 per cento sebbene significativa risulta essere stata l'incidenza delle famiglie trasferite e non trovate (oltre 30 per cento).

Nel Comune di Napoli, le famiglie con intestatario straniero hanno rappresentato poco meno del 10 per cento del campione da lista; le nazionalità più rappresentative sono state: la cingalese, l'ucraina, la rumena e la cinese e per ciascuna nazionalità sono state riscontrate peculiarità e approcci nell'intervista profondamente diversi.

L'azione considerata più efficace per ottenere un più alto tasso di risposta è stata l'assegnazione delle famiglie con intestatario straniero a intervistatori interni al Comune e in particolar modo agli agenti di polizia municipale. In realtà questa azione non è stata intrapresa in fase iniziale di distribuzione delle famiglie o delle aree ai Rilevatori, ma si è trattato principalmente di una riassegnazione delle unità a seguito delle difficoltà riscontrate sul campo dai Rilevatori con meno esperienza.

Analizzando le singole nazionalità, i cingalesi si sono dimostrati particolarmente attenti e disponibili, fornendo con relativa semplicità le risposte, anche grazie alla diffusa conoscenza della lingua italiana. Le uniche difficoltà riscontrate sono state legate agli orari di reperibilità che hanno indotto i Rilevatori a prendere appuntamenti di sera o nei giorni festivi.

Le popolazioni dell'Est Europa, invece, vivendo e lavorando principalmente in famiglie italiane, non hanno rappresentato particolari problemi di reperibilità e di reticenza in quanto la famiglia ospitante ha costituito un ottimo ponte tra il Rilevatore e l'intervistato anche in casi di difficoltà linguistiche.

Numerose problematicità sono state rilevate, invece, per il reperimento della popolazione cinese, concentrata in determinate aree della città. Inoltre, dopo aver individuato la famiglia, non necessariamente presso la propria abitazione, si sono riscontrate significative difficoltà linguistiche. Il Rilevatore, al fine di entrare in contatto con la famiglia, ha individuato, quando possibile, un rappresentante della comunità cinese in grado di mediare e di spiegare all'intestatario della famiglia le finalità dell'intervista e di facilitarne la raccolta delle informazioni. Questo ha permesso anche di reperire altre famiglie campione vicine alla famiglia intervistata o al mediatore individuato.



RIFLESSIONI CONCLUSIVE1

Il primo ciclo del Censimento permanente della popolazione che si è svolto negli anni 2018-2021 ha trovato la sua fonte normativa a livello nazionale nell'articolo1, commi da 227 a 237 della legge 27 dicembre 2017, n 205, recante il "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" ed è stato inserito nel Psn.

Un Censimento che da decennale è diventato annuale, che ha previsto l'utilizzo integrato di fonti amministrative e indagini sul campo e che sotto il profilo del metodo statistico ha coinvolto non più tutte le famiglie ma un campione di esse con una rotazione dei Comuni distinti tra auto rappresentativi e pertanto presenti a ogni edizione e non autorappresentativi ovvero coinvolti una sola volta nel quadriennio.

Un Censimento complesso sotto il profilo tecnico metodologico e di conduzione che ha previsto un'organizzazione in grado di gestire la nuova impostazione e le criticità organizzative riscontrate sul campo, soprattutto nella prima edizione, e che ha cercato di apportare modifiche e migliorie nelle edizioni successive.

Il passaggio da un Censimento tradizionale "porta a porta" a un Censimento permanente, completamente paperless, trova origine nel Censimento 2011 già molto innovativo rispetto a quelli eseguiti fino a quel momento, per la multicanalità della restituzione introdotta, l'utilizzo dei dati amministrativi per la spedizione postale dei questionari e l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia per la restituzione via web. Con l'avvio del Censimento permanente si rafforza l'attività di back office della rete di rilevazione e le attività del rilevatore si arricchiscono di contenuti e professionalità.

Il lavoro illustrato ha voluto restituire una panoramica delle analisi e delle principali attività organizzative svolte per la conduzione del primo ciclo del Censimento permanente della popolazione e abitazioni 2018-2021, passando per le principali tappe normative, la rete di rilevazione, gli atti di regolamentazione e le attività organizzative che si sono rese necessarie, frutto dello scambio sinergico tra le Direzioni Istat maggiormente coinvolte, rappresentando, a nostro avviso, uno degli elementi di forza per la preparazione, organizzazione e, poi, conduzione delle rilevazioni campionarie areale e da lista.

Nell'analisi si è tenuto conto, laddove possibile, delle principali modifiche intervenute nel tempo illustrando anche attività molto operative, quali la costruzione della lettera di coinvolgimento dei Comuni o dei rispondenti, il calcolo della stima dei rilevatori e dei contribuiti ai Comuni, la ricognizione delle esigenze quali quantitative per la stima dei volumi a base d'asta di tutto il materiale di rilevazione in appalto.

È stato anche evidenziato l'aspetto tecnologico del nuovo Censimento per la dotazione dei *tablet* a tutti i rilevatori impegnati nelle rilevazioni campionarie. L'utilizzo dei dispositivi elettronici ha consentito di abbandonare definitivamente il questionario cartaceo spedito alle famiglie fino al Censimento del 2011. Anche l'uso dei sistemi *LimeSurvey* per l'acquisizione dei dati sui Responsabili degli Ucc e il Sistema di gestione delle indagini hanno contribuito a facilitare le interazioni con gli attori della rete e a organizzare in modo più veloce e omogeneo le attività organizzative per tutti i Comuni campione coinvolti.



¹ Le riflessioni conclusive sono state redatte da Nicoletta Ferrante e Laura Posta.



La scelta delle lingue di traduzione dei questionari e delle guide disponibili in formato *pdf* per facilitare la partecipazione della popolazione straniera, è stata frutto di un'attenta analisi delle comunità straniere più numerose presenti in Italia in considerazione della natura campionaria del Censimento, che ha portato nel 2021 all'omissione di alcune lingue (polacco, macedone e serbo) semplificando così le attività a carico di Istat. Tuttavia, sono ancora molti gli approfondimenti che potrebbero essere fatti e che meriterebbero un'attenzione dedicata, dalla campagna di comunicazione alla ricognizione dei costi sostenuti nel quadriennio.

Entrambe le indagini sono state gestite sul campo dalla rete comunale e sono state monitorate da una importante rete regionale di uffici Istat. Il ruolo svolto dagli Urc, come ampiamente descritto nel Capitolo 4, evidenzia l'azione di supporto svolta agli Ucc, dalle attività propedeutiche e di formazione fino alla conduzione ed esito delle indagini.

Le principali criticità riscontrate nelle fasi organizzative delle rilevazioni e le soluzioni adottate dall'Istat e dagli Urc durante tutte le fasi possono offrire spunti di riflessione per rivedere e migliorare soluzioni organizzative adottate finora in vista delle future edizioni. Con il primo ciclo del Censimento permanente della popolazione l'organizzazione della rete territoriale di rilevazione e, in particolare, quella comunale, continua a rivestire un forte ruolo nella riuscita di un Censimento così diverso dai precedenti insieme a quello svolto dall'Istat che adotta nuove soluzioni organizzative per gestire quelle di metodi e tecniche.

181

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Blangiardo, G.C. 1996. "Il campionamento per centri o ambienti di aggregazione nelle indagini sulla presenza straniera". In AA.VV. *Studi in onore di Giampiero Landenna*. Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Cecconi, N. (*a cura di*). 2021. "La conduzione della raccolta dei dati del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2019". *Letture Statistiche Metodi*. Roma, Italia: Istat. https://www.istat.it/it/archivio/257115.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat (*a cura di*). 2022. "Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli Uffici del Sistema Statistico Nazionale e stato di attuazione del Programma Statistico Nazionale (articolo 24, D.Lgs. N. 322 del 1989) Anno 2021". Roma, Italia: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica amministrazione. https://www.sistan.it/fileadmin/Repository/Home/PSN/Relazione al Parlamento e EUP/Relazione al Parlamento/Relazione annuale sull'attivita ISTAT 2021.pdf.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2021*a*. "Piano generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni Aggiornamento anno 2021". *Testo approvato dal Consiglio d'Istituto*, con Deliberazione N. 14/2021. Roma, Italia: Istat. https://www.istat.it/it/files//2018/09/D16-708-PRES-2021.pdf.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2021 b. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione Areale 2021". *Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni*. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2021 c. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione da Lista 2021". Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2020. "Piano generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni (PGC)". *Testo approvato dal Consiglio d'Istituto*, con Deliberazione N. 13/2020. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2019a. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione Areale 2019". *Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni*. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2019b. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione da Lista 2019". *Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni*. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2018a. "Piano generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni (PGC)". *Testo approvato dal Consiglio d'Istituto*, con Deliberazione N. CDLIII. Roma, Italia: Istat. https://www4.istat.it/it/files/2016/03/PGC-CENSIMENTO-POPOLAZIONE-E-ABITAZIONI.pdf.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2018b. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione Areale 2018". *Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni*. Roma, Italia: Istat.
- Istituto Nazionale di Statistica Istat. 2018c. "Manuale delle rilevazioni censuarie Rilevazione da Lista 2018". Censimenti permanenti Popolazione e Abitazioni. Roma, Italia: Istat.
- Kalton, G. 2009. "Methods for oversampling rare subpopulations in social surveys". *Survey Methodology*, Volume 35, N. 2: 125-141.
- Magnani, R., K. Sabin, T. Saidel, and D.D. Heckathorn. 2005. "Review of sampling hard-to-reach and hidden populations for HIV surveillance". *AIDS*, Volume 19, Suppl. 2: S67-S72.
- Picci, M. (*a cura di*). 2016. "1 Le norme, l'organizzazione e la progettazione finanziaria". *Atti del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*. Roma, Italia: Istat. https://www.istat.it/it/files//2016/08/Atti-Censimento-popolazione-Fascicolo-1.pdf.
- Särndal, C.-E., B. Swensson, and J. Wretman. 1992. *Model Assisted Survey Sampling*. New York, NY, U.S.: Springer, *Series in Statistics*.
- Sudman, S., and G. Kalton. 1986. "New Developments in the Sampling of Special Populations". *Annual Review of Sociology*, Volume 12: 401-429.

