

Nota metodologica

Obiettivi conoscitivi e quadro di riferimento

I censimenti permanenti sulle unità economiche sono accomunati da una medesima strategia e si basano su due elementi cardine. Il primo è l'uso di un sistema di registri statistici, realizzato dall'Istat attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative e statistiche e aggiornato annualmente. Il secondo è costituito da una rilevazione diretta a forte valenza tematica, necessaria a completare, a cadenza periodica, il quadro informativo e consentire l'analisi in serie storica del profilo di istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni non profit. La strategia censuaria prevede che negli anni non coperti da rilevazione diretta il rilascio dei dati strutturali sia di fonte registro.

In questo contesto, si inserisce il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, che integra tra loro due diverse infrastrutture di dati:

- il registro statistico di base delle istituzioni pubbliche che, annualmente, aggiorna le informazioni sul numero delle istituzioni e dei relativi dipendenti, analizzati con dettaglio in termini sia di forma giuridica sia di localizzazione territoriale;
- l'indagine diretta sulle istituzioni pubbliche, che consente di acquisire informazioni sui temi di principale interesse e sulla localizzazione delle unità locali.

La rilevazione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è una rilevazione diretta a carattere censuario, svolta dall'Istat a partire dal 2016 con frequenza inizialmente biennale e triennale dalla terza edizione.

Obiettivi della rilevazione sono: verificare la copertura del registro statistico delle istituzioni pubbliche, aggiornare il quadro informativo strutturale acquisito dai pregressi censimenti con una particolare attenzione al dettaglio territoriale, tramite la rilevazione dei dati a livello delle singole unità locali presso cui operano le istituzioni e infine acquisire informazioni relative a nuove tematiche di interesse del settore pubblico in maniera condivisa con gli *stakeholder*.

La rilevazione è inserita nel Programma statistico nazionale (codice IST-02575) e ha l'obbligo di risposta.

La quarta edizione della rilevazione censuaria (data di riferimento 31/12/2022) è iniziata il 27 giugno e si è conclusa il 10 novembre 2023. Essa offre uno strumento di conoscenza in grado di misurare la profonda trasformazione in atto in tutte le tipologie istituzionali nel contesto delle opportunità offerte dal PNRR.

Popolazione di riferimento, unità di rilevazione e unità di analisi

La popolazione di riferimento della rilevazione censuaria è rappresentata dalle istituzioni pubbliche e dalle unità locali a esse afferenti, presenti sul territorio nazionale o residenti all'estero, attive alla data del 31 dicembre dell'anno di riferimento.

L'istituzione pubblica (unità istituzionale) è definita come “unità giuridico economica la cui funzione principale è quella di produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e/o di ridistribuire il reddito e la ricchezza e le cui risorse principali sono costituite da prelevamenti obbligatori effettuati presso le famiglie, le imprese e le Istituzioni non profit o da trasferimenti a fondo perduto ricevuti da altre istituzioni dell'amministrazione pubblica”.

L'unità locale è il “luogo fisico nel quale un'unità giuridico-economica esercita una o più attività economiche. L'unità locale corrisponde a un'unità giuridico-economica o a una sua parte, situata in una località topograficamente identificata da un indirizzo e da un numero civico. In tale località, o a partire da tale località, si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano (eventualmente a tempo parziale) per conto della stessa unità giuridico-economica”.

La dimensione delle unità istituzionali e delle unità locali del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è misurata in termini di personale in servizio presso di esse alla data di riferimento della rilevazione (31/12/2022). Il personale in servizio è costituito dal totale del personale dipendente e non dipendente.

Il personale dipendente in servizio è il personale a tempo indeterminato o determinato, impegnato all'interno dell'istituzione pubblica a prescindere dall'istituzione di appartenenza, incluso il personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altre amministrazioni ed escluso il personale comandato, distaccato, in convenzione presso altre amministrazioni.

Processo

Progettazione

I temi da indagare sono condivisi in fase di progettazione di ogni nuova edizione con decisori e amministratori pubblici, rappresentati in un gruppo di lavoro permanente denominato “Grandi Enti”¹. La collaborazione con i decisori pubblici e gli esperti del settore per approfondire tematiche emergenti è un elemento qualificante della rilevazione. Rispetto al precedente Censimento generale a cadenza decennale, il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche ha esteso la rilevazione alle Forze armate, alle Forze di polizia e alle Capitanerie di porto², secondo specifiche modalità condivise in accordo con i Ministeri competenti, e alle unità locali all'estero rappresentate, ad esempio, dalle ambasciate, consolati e istituti di cultura del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Tutto ciò al fine di delineare un quadro completo della struttura e delle caratteristiche di tutta la pubblica amministrazione.

Raccolta dati

Dal punto di vista dell'organizzazione, si tratta di una rilevazione Cawi (*Computer assisted web interviewing*) con invio della lettera informativa e della documentazione ufficiale via Pec e con compilazione del questionario via internet, in modalità data entry controllato. La rilevazione è inoltre caratterizzata dal ruolo fondamentale degli uffici di statistica delle istituzioni pubbliche investiti del coordinamento delle operazioni di raccolta dei dati all'interno dell'amministrazione di appartenenza.

La rilevazione delle Forze armate, Forze di polizia e Capitanerie di porto prevede uno specifico processo di acquisizione dei dati, questionari dedicati e la validazione congiunta dei dati acquisiti, nonché la pubblicazione dei relativi approfondimenti concordata con i Ministeri competenti. La distribuzione delle Unità locali e del personale di ogni comparto sul territorio nazionale viene acquisita in forma aggregata a livello regionale. La decisione è stata presa in virtù della particolare riservatezza dei dati trattati che non ne rende opportuna la diffusione in modo ulteriormente disaggregato. È cura quindi degli incaricati della rilevazione acquisire i dati delle singole Unità locali ed effettuarne un'aggregazione a livello regionale per fornirli successivamente a Istat.

Trattamento dei dati ed esito della rilevazione

Il processo di controllo e correzione delle informazioni acquisite con il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche³ è progettato tenendo conto di tre fattori: la struttura e la natura dei quesiti dei questionari di unità istituzionale e unità locale, le caratteristiche del questionario on line, l'esigenza di riconciliazione dei dati strutturali con i dati del Registro statistico delle istituzioni pubbliche. La strategia di controllo e correzione (C&C) è stata articolata e differenziata in base alle diverse fasi del processo di rilevazione: durante la compilazione online del questionario è a cura dell'unità di rilevazione, al termine della fase di raccolta dei dati è a cura di Istat.

In particolare, il piano dei controlli a cura dell'unità di rilevazione si articola in due fasi: durante la compilazione di ciascun questionario di rilevazione (check di I fase) e per il controllo delle quadrature tra questionario per unità

¹ Nel Gruppo di Lavoro sono rappresentati i Responsabili degli uffici di statistica delle istituzioni incluse nella lista delle Autorità statistiche nazionali (Asn) e degli Uffici di statistica di altre importanti istituzioni pubbliche (quali la Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), il Dipartimento della funzione pubblica e l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), nonché membri degli organi di rappresentanza di Regioni, Province e Comuni.

² Per una trattazione completa degli aspetti definitori e metodologici della rilevazione censuaria compreso l'approfondimento sulla rilevazione delle Forze armate, Forze di polizia e Capitanerie di porto si rimanda all'Ebook “Il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: Registri e rilevazione censuaria multiscopo” [<https://www.istat.it/it/archivio/289106>].

³ Per la descrizione della strategia del piano di controllo e correzione dei dati e delle attività di riconciliazione tra Registro di base e Rilevazione censuaria e per la descrizione della metodologia di imputazione delle mancate risposte si rimanda all'Ebook di cui alla nota 2.

istituzionale (UI) e questionario/i per unità locale/i (UL) e delle eventuali incoerenze (check di II fase), senza aver risolto le quali non è possibile effettuare l'invio definitivo.

Il successivo piano dei controlli a cura Istat, prevede una serie di controlli deterministici e probabilistici sviluppati centralmente sull'intero *database* censito e si basa su un preciso processo di tipo gerarchico: in primo luogo sono analizzate e corrette le variabili strutturali a livello di unità istituzionale (stato di attività, forma giuridica, attività economica principale, personale dipendente e personale non dipendente), che costituiscono le informazioni sulle quali si basano gli *step* successivi. Le analisi delle variabili di struttura si basano sul confronto con il Registro statistico delle istituzioni pubbliche ai fini della riconciliazione tra le due fonti.

Relativamente ai dati quantitativi riferiti alle risorse umane, sono adottati metodi correttivi basati sui controlli di coerenza dei dati tra le due fonti, procedendo, nel caso di dati anomali o di errori influenti riguardanti istituzioni rilevanti a carattere nazionale con differenze sui dati dei dipendenti superiori alla soglia fissata a ulteriori verifiche e all'eventuale ricontatto dell'unità istituzionale per la conferma o modifica del dato fornito. In secondo luogo sono analizzati e corretti i quesiti pilastro a livello di unità locale (numerosità, tipologia e localizzazione, attività economica principale, personale in servizio), che a loro volta costituiscono le informazioni pivot immutabili negli *step* successivi; in terzo luogo sono analizzati e corretti i restanti quesiti facendo riferimento alle informazioni pivot già validate e rese definitive.

I dati relativi alla Formazione delle risorse umane sono stati sottoposti a verifiche di coerenza interna e a correzione deterministica nel caso di valori *outlier* dovuti a errori sistematici riguardanti le ore rilevate previa verifica e ricontatto con le unità influenti.

Il processo di controllo e correzione della quarta edizione della rilevazione censuaria, svolta nel 2023, ha incluso la stima delle mancate risposte totali e parziali. La quarta edizione della rilevazione censuaria ha avuto un tasso di mancata risposta, totale e parziale, pari al 6,4% (6,8% nella terza edizione e 1,0% nelle prime due). Come avvenuto nella terza edizione, le Unità Istituzionali sono state suddivise in funzione di quattro dimensioni al fine di individuare profili comportamentali simili: forma giuridica, classe di dipendenti, sede regionale dell'UI e classe demografica dei territori regionali. Dalla concatenazione di questi caratteri sono state definite le celle d'imputazione. Il criterio di donazione scelto è stato quello casuale, senza ripetizione. Sono state considerate mancate risposte parziali (1,0%) le unità che non avevano compilato interamente il modello di Unità Istituzionale e i modelli di unità locale. Per le UI i valori delle variabili di interesse sono stati sostituiti con i valori osservati da donatore mentre per i dati di unità locale si è optato per la donazione dei dati dalle medesime UL della precedente edizione censuaria.

Per due unità istituzionali non rispondenti rilevanti, data la loro peculiarità, si è preferito ricorrere all'auto donazione con i dati della precedente edizione del censimento e aggiustati per tener conto di alcuni andamenti congiunturali desunti da dati dei rispondenti.

I microdati delle scuole pubbliche, della regione Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano (oltre 40.000 unità locali), acquisiti da fonte amministrativa, sono integrati nel *database* censuario alla fine del processo, con il dettaglio dell'occupazione in base alle esigenze informative del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche. La struttura delle Unità Economiche e dell'Occupazione nelle Scuole è ottenuta principalmente dall'integrazione del Registro Base delle Unità Economiche (componente Unità Locali Scuole Pubbliche) e del Registro Tematico del Lavoro (componente Settore Pubblico), oltre che dai dati del Registro Base degli Individui e dalle informazioni fornite dalla regione Valle d'Aosta e dalla provincia autonoma di Bolzano. Per l'edizione 2022, è stata introdotta un'innovazione sulle scuole statali, aggiungendo i Centri provinciali per la formazione adulti (CPIA) e le relative Unità locali con la relativa occupazione.

A conclusione del processo di rilevazione e di trattamento dei dati sono risultate attive 12.776 unità, pari al 99,3% delle 12.864 unità istituzionali in lista, mentre 88 unità, pari allo 0,7%, sono risultate inattive, cessate, fuori campo di osservazione, irreperibili o istituite dopo la data di riferimento del Censimento.

Lista censuaria

La lista di partenza è predisposta a partire dal Registro base Asia istituzioni pubbliche⁴, il registro statistico che produce la popolazione di unità attive e di variabili che ne descrivono la struttura (forma giuridica, attività economica, dipendenti) con riferimento ad uno specifico anno e che è aggiornato annualmente a partire dall'anno di riferimento 2018.

Il Registro include tutte le unità attive, anche per un breve periodo, nell'anno di riferimento. Il Censimento si riferisce invece alle sole unità attive a una data puntuale, il 31 dicembre.

Diffusione

A sei mesi dalla conclusione della quarta edizione della rilevazione censuaria, a maggio 2024, sono stati diffusi, attraverso Comunicato stampa e Tavole di dati, i primi risultati provvisori relativi allo sviluppo delle competenze, al lavoro agile e alla transizione digitale delle Istituzioni pubbliche, quali fattori di innovazione nel contesto delle opportunità offerte dal PNRR, in occasione di un evento istituzionale dal titolo “I percorsi di innovazione delle Istituzioni pubbliche dal Censimento permanente 2023”, all'interno della manifestazione Forum PA 2024 [<https://www.istat.it/evento/i-percorsi-di-innovazione-delle-istituzioni-pubbliche-dal-censimento-permanente-2023/>].

A seguito delle attività di trattamento e validazione delle informazioni acquisite, sono diffusi con la presente appendice di tavole statistiche i principali risultati definitivi riferiti alle 12.776 unità istituzionali attive alla data di riferimento e alle unità locali ad esse afferenti. Oltre ai dati di struttura e di evoluzione strutturale di unità istituzionali e unità locali, sono diffusi i risultati definitivi degli approfondimenti tematici relativi a: formazione delle risorse umane, organi istituzionali di vertice, gestione ecosostenibile e innovazione sociale delle istituzioni, e raccolta differenziata delle unità locali. Sono inoltre diffuse le informazioni di dettaglio su personale, distribuzione sul territorio nazionale e formazione delle forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto.

La diffusione delle informazioni censuarie prevede inoltre successivi rilasci di dati definitivi relativi a specifici approfondimenti tematici attraverso ulteriori raccolte di Tavole statistiche.

I microdati saranno via via archiviati centralmente da Istat nel sistema ARMIDA (ARchivio di MIcroDATi) e contestualmente i dati sono resi disponibili nel *datawarehouse* di I.Stat, dedicato ai censimenti permanenti (<http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>), su ipercubi replicabili che consentono l'immediato confronto dell'anno in uscita con il Censimento generale del 2011 e le diverse edizioni del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (anni 2015, 2017 e 2020), all'interno del tema “Censimento delle istituzioni pubbliche”.

⁴ Per maggiori informazioni si rimanda al capitolo 1 dell'Ebook “Il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: Registri e rilevazione censuaria multiscopo” [<https://www.istat.it/it/archivio/289106>].

Classificazione delle forme giuridiche

Nelle tavole sono utilizzate le seguenti aggregazioni di classificazioni per forma giuridica.

Raggruppamenti di forme giuridiche	Classificazione forme giuridiche delle unità legali (Istat 2004)	
	Codice	Descrizione della forma giuridica
Amministrazione dello Stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	2100	Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale
	2210	Presidenza del consiglio
	2220	Ministero
	2230	Agenzia dello Stato
Regione	2410	Regione
Comune	2430	Comune
Comunità montane e unione dei comuni	2440	Comunità montana o isolana
	2450	Unione di comuni
Provincia	2420	Provincia
Città metropolitana	2460	Città metropolitana
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	2500	Azienda o ente del servizio sanitario nazionale
Università pubblica	2620	Università pubblica
Ente pubblico non economico	2711	Istituto o ente pubblico di ricerca
	2720	Camera di commercio
	2730	Ordine e collegio professionale
	2740	Consorzio di diritto pubblico
	2751	Ente parco
Altro ente pubblico non economico	2712	Istituto pubblico di assistenza e beneficenza
	2752	Ente o autorità portuale
	2753	Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale
	2754	Ente per il turismo
	2755	Ente ambientale regionale
	2756	Ente per la ricerca e per l'aggiornamento educativo
	2757	Agenzie regionali sanitarie
	2758	Agenzie regionali per il lavoro
	2790	Altro ente pubblico non economico nazionale
	2791	Altro ente pubblico non economico locale
Altra forma giuridica	1510	Consorzio di diritto privato
	1520	Società consortile
	1610	Ente pubblico economico
	1620	Azienda speciale ai sensi del T.U. 267/2000
	1630	Azienda pubblica di servizi alle persone ai sensi del d.lgs. n. 207/2001
	1710	Associazione riconosciuta
	1720	Fondazione (escluse fondazioni bancarie)
	1790	Altra forma di ente privato con personalità giuridica
	1810	Associazione non riconosciuta
	1890	Altra forma di ente privato senza personalità giuridica
	2300	Autorità indipendenti