

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 di forma giuridica;
- 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. La rilevazione è rivolta a tutte le istituzioni pubbliche e alle unità locali ad esse afferenti, presenti sul territorio nazionale o residenti all'estero, attive al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

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 terza edizione della rilevazione censuaria (data di riferimento 31/12/2020), di cui queste tavole presentano alcuni approfondimenti tematici, si è svolta dal 18 marzo al 15 settembre 2021, offrendo uno strumento di conoscenza in grado di misurare la profonda trasformazione in atto in tutte le tipologie istituzionali che compongono la pubblica amministrazione a seguito della crisi indotta dall'emergenza sanitaria e di rilevare la predisposizione al cambiamento che è richiesto alla PA per garantire un supporto incisivo ai processi economici e sociali di ripartenza del Paese.

Gli approfondimenti tematici oggetto della presente raccolta di Tavole statistiche sono relativi a: Organi istituzionali di governo, di controllo e figure di raccordo, Formazione delle risorse umane, Trasparenza e anticorruzione, Forze armate, Forze di polizia e Capitanerie di porto.

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.

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 e dalla qualificata rete di rilevazione costituita dall'Istat centrale e, dalle sue sedi territoriali, nelle quali hanno operato per le prime tre edizioni³ i Responsabili Istat territoriali (Rit) svolgendo attività di info/formazione alle unità istituzionali del territorio di competenza, di monitoraggio, di sollecito alle unità non rispondenti, di riferimento territoriale e supporto alla compilazione.

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 effettuare 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 pubbliche⁴ 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 un approfondimento sulla rilevazione delle Forze armate, alle Forze di polizia e alle Capitanerie di porto si rimanda all'Ebook “Il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: Registri e rilevazione censuaria multiscope” [<https://www.istat.it/it/archivio/289106>].

³ A seguito della riorganizzazione degli Uffici territoriali dell'Istat, il loro coinvolgimento nelle attività riguardanti la rilevazione censuaria si è ridimensionato ed è venuta meno la figura del Responsabile Istat territoriale.

⁴ Per la trattazione della strategia del piano di controllo e correzione dei dati e delle attività di riconciliazione tra Registro di base e Rilevazione censuaria si rimanda all'Ebook “Il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: Registri e rilevazione censuaria multiscope” [<https://www.istat.it/it/archivio/289106>].

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 data base 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, 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 imm modificabili negli *step* successivi; in terzo luogo sono analizzati e corretti i restanti quesiti facendo riferimento alle informazioni pivot già validate e rese definitive.

Il processo di controllo e correzione della terza edizione della rilevazione censuaria svolta nel 2021 ha incluso la stima delle mancate risposte totali e parziali. La terza edizione della rilevazione censuaria ha avuto un tasso di mancata risposta pari al 6,8% mentre nelle precedenti edizioni non aveva superato l'1%. La differenza tra le tre tornate è principalmente ascrivibile alla sospensione delle attività degli uffici pubblici a causa dall'emergenza COVID-19. Da un punto di vista statistico, rispetto al meccanismo di generazione del dato mancante, è ragionevole assumere che la mancata risposta totale (4%) non sia stata generata da una sorta di meccanismo di autoselezione, derivando piuttosto da problematiche non direttamente legate alle caratteristiche del rispondente. Dopo diverse valutazioni, statistiche e concettuali, si è optato di suddividere tutte le UI (Unità Istituzionale) in funzione di quattro dimensioni 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 (2,8%) le unità che avevano compilato totalmente il modello di Unità Istituzionale ma solo parzialmente i modelli di unità locale e si è deciso per la donazione dei dati di unità locale della precedente edizione censuaria.

Il piano dei controlli relativo alla sezione 3 del questionario delle Istituzioni sugli Organi istituzionali ha previsto dapprima il data entry controllato in fase di compilazione, definito sulla base dello studio degli organigrammi delle diverse tipologie istituzionali e dell'esperienza maturata nella precedente edizione della rilevazione, e successivamente una serie di controlli macro (tavole di controllo) e micro (analisi delle distribuzioni), con correzioni deterministiche a livello micro e stime probabilistiche a livello macro, a seconda delle variabili considerate. La fase di controllo dei dati ha previsto un'analisi congiunta tra i diversi quesiti della sezione che ha permesso di avere una visione completa sull'interpretazione che i rispondenti hanno dato ai contenuti tematici e quindi sulle relative modalità di compilazione. Questo aspetto è stato di ausilio per operare scelte in fase di correzione e imputazione dei dati. Tali scelte sono state inoltre supportate da quanto emerso dal confronto con le fonti normative e, nel caso di dati anomali o di errori influenti, si è proceduto anche con verifiche puntuali effettuate tramite la consultazione della sezione trasparenza dei siti istituzionali delle unità in analisi. Per il trattamento micro delle rimanenti risposte qualitative errate o incomplete sono state applicate regole deterministiche (imputazione logica), mentre per il trattamento residuo delle variabili quantitative sono state applicate delle regole di stima probabilistica macro, che hanno consentito il riporto degli organi con valori considerati accettabili all'universo dei rispettivi organi rilevati o imputati.

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.

La sezione 6 del questionario riguardante Trasparenza e anticorruzione è stata oggetto di un controllo che si è basato principalmente sul confronto delle risposte che le Istituzioni avevano indicato nella precedente edizione: tale analisi non ha portato ad alcuna correzione del dato indicato.

Solo per 24 UI non rispondenti, 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.

Infine, la disponibilità di dati da fonte amministrativa permette di non rilevare in maniera diretta le scuole statali, della regione Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano (oltre 40.000 unità locali). I relativi microdati con il dettaglio dell'occupazione in base alle esigenze informative del Censimento permanente sulle Istituzioni Pubbliche sono integrati nel database censuario alla fine del processo. 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.

A conclusione del processo di rilevazione e di trattamento dei dati sono risultate attive 12.780 unità, pari al 98% delle 13.043 unità istituzionali in lista, mentre 263 unità, pari al 2 %, sono risultate inattive, cessate, fuori campo di osservazione, irripetibili o istituite dopo il 31.12.2020, data di riferimento del censimento

Lista censuaria

La lista di partenza è predisposta a partire dal Registro base Asia istituzioni pubbliche, 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 soli tre mesi dalla conclusione della terza edizione della rilevazione censuaria, a dicembre 2021, sono stati diffusi i primi risultati provvisori [<https://www.istat.it/it/archivio/279341>] e a seguito delle attività di trattamento e validazione delle informazioni acquisite, a dicembre 2022, sono stati diffusi i principali risultati definitivi riferiti alle 12.780 unità istituzionali attive al 31/12/2020 e alle unità locali ad esse afferenti, corredati di un'appendice di tavole statistiche [<https://www.istat.it/it/archivio/264396>].

La diffusione delle informazioni censuarie prevede inoltre successivi rilasci di dati definitivi relativi a specifici approfondimenti tematici attraverso raccolte di Tavole statistiche, come quella qui presentata. È previsto un'ultima uscita di Tavole statistiche riguardante: la gestione dei servizi di funzionamento e dei servizi finali delle istituzioni, i compiti svolti dalle unità locali e i canali con l'utenza.

Inoltre, nel primo trimestre del 2024, è prevista l'uscita del primo E-book di analisi sulle istituzioni pubbliche, che valorizza le informazioni raccolte dalla rilevazione censuaria e offre una lettura integrata basata su dati di fonte: censuaria, sistema dei registi e indagini rientranti nel perimetro del settore pubblico.

I microdati sono 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".