

Atti del 9° Censimento generale  
dell'industria e dei servizi e  
Censimento delle istituzioni non profit

# Il censimento delle istituzioni pubbliche

4



CENSIMENTO  
DELL'INDUSTRIA  
E DEI SERVIZI 2011





Atti del 9° Censimento generale  
dell'industria e dei servizi e  
Censimento delle istituzioni non profit

# Il censimento delle istituzioni pubbliche

4



CENSIMENTO  
DELL'INDUSTRIA  
E DEI SERVIZI 2011



*Atti a cura della:*

Direzione Centrale delle Rilevazioni Censuarie  
e Registri Statistici (DCCR)

Fascicolo a cura di: Paola Naddeo

Atti del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi  
e Censimento delle istituzioni non profit

4 - IL CENSIMENTO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

© 2015

Istituto nazionale di statistica  
Via Cesare Balbo, 16 – Roma

ISBN 978-88-458-1874-5 (elettronico)

ISBN 978-88-458-1873-8 (stampa)

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

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



## Indice

	Pagina
<b>Presentazione dell'opera</b>	5
<b>Il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit</b>	7
<b>Introduzione</b>	17
<b>Capitolo 1 – Strategia, definizioni e classificazioni</b>	19
1.1 Amministrazioni e istituzioni pubbliche nella statistica ufficiale	19
1.2 Il campo di osservazione	22
1.3 Le unità di rilevazione: unità istituzionali e unità locali	24
1.3.1 <i>Le scuole</i>	26
1.4 La lista precensuaria	26
<b>Capitolo 2 – I criteri di individuazione dei servizi</b>	31
2.1 La definizione di un servizio a carattere collettivo o a domanda individuale	31
2.2 La classificazione dei servizi	33
<b>Capitolo 3 – I contenuti informativi</b>	35
3.1 Le novità informative del questionario	35
3.2 Le norme di compilazione	41
3.2.1 <i>Le norme di compilazione per le scuole</i>	43
3.3 Le unità locali di difficile individuazione	45
<b>Capitolo 4 – Il piano di controllo di qualità dei dati</b>	47
4.1 La strategia del piano di controllo e correzione dei dati	47
4.2 Controlli e correzioni del modello sulle unità istituzionali	48
4.3 Controlli e correzioni del modello sulle unità locali	51
4.4 L'attribuzione del codice di attività economica prevalente alle unità locali delle istituzioni pubbliche	53
4.4.1 <i>Creazione di un Thesaurus ad hoc per la denominazione delle unità locali</i>	53
4.4.2 <i>Attività di verifica del codice di attività economica attribuito</i>	54
4.5 Le attività di classificazione dei servizi	56
4.6 Controllo e correzione degli istituti scolastici	58
<b>Capitolo 5 – Gli esiti della rilevazione</b>	61
<b>Capitolo 6 – L'attività di sensibilizzazione dei rispondenti</b>	63

	Pagina
<b>Capitolo 7 – Il piano di diffusione</b>	67
7.1 La diffusione dei contenuti informativi tramite il sistema di data warehousing I.Stat	67
7.2 La predisposizione dei piani di spoglio	70
7.3 I controlli di coerenza con i piani di spoglio e la predisposizione delle tabelle di benchmark	73
7.4 I controlli finali	76
<b>Glossario</b>	79
<b>Riferimenti bibliografici</b>	89
<b>Elenco allegati disponibili in formato digitale</b>	91

## Presentazione dell'opera

Come avvenuto in occasione di tutti i precedenti censimenti, l'Istituto nazionale di statistica ha redatto gli "Atti" del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. La pubblicazione descrive le caratteristiche tecniche, organizzative e metodologiche delle attività svolte.

Gli Atti sono editi esclusivamente in forma telematica e si articolano in sei fascicoli corredati dalla documentazione tecnica e dai documenti ufficiali del censimento. Considerata la rilevanza e la complessità degli argomenti trattati, l'opera è stata realizzata in maniera unitaria, essendo evidenti le interconnessioni fra le diverse fasi censuarie; tuttavia ciascun fascicolo ha propria autonomia, poiché tratta in maniera esaustiva un tema specifico.

I sei fascicoli che costituiscono gli Atti del Censimento generale dell'industria e dei servizi sono:

1. *Norme e organizzazione;*
2. *Il censimento delle imprese;*
3. *Il censimento delle istituzioni non profit;*
4. *Il censimento delle istituzioni pubbliche;*
5. *Le sezioni di censimento;*
6. *Il sistema informatico integrato.*

Il primo fascicolo *Norme e organizzazione* è strutturato in quattro parti. La prima parte, *Il quadro normativo*, illustra le norme in base alle quali è stato progettato e realizzato il censimento. Sono presentati e descritti nei loro aspetti principali la legge di indizione e finanziamento, il Piano Generale di Censimento, nonché le circolari operative emanate dall'Istat per definire e dare attuazione a tutte le fasi censuarie. La seconda parte riguarda l'impianto organizzativo della *Rilevazione sulle imprese* e della *Rilevazione sulle istituzioni non profit*, mentre la terza è relativa all'impianto organizzativo della *Rilevazione sulle istituzioni pubbliche*. La distinzione è motivata dalle profonde differenze metodologiche, organizzative e tecnologiche che hanno contraddistinto il processo di rilevazione delle tre tipologie di unità economiche. Sia nella seconda che nella terza parte si descrivono le linee guida adottate nell'organizzazione delle rilevazioni, la composizione e le caratteristiche della rete di rilevazione, le modalità di formazione degli operatori censuari, gli strumenti di supporto alle rilevazioni e di gestione delle criticità nel corso del processo produttivo. La quarta parte, *Comunicazione e diffusione*, presenta la campagna di comunicazione integrata realizzata dall'Istat per promuovere la condivisione degli obiettivi da parte dei rispondenti e dei potenziali utilizzatori dei dati. In particolare illustra le azioni e gli strumenti specifici ideati e realizzati per ciascuna rilevazione censuaria, pur nell'unitarietà della strategia comunicativa. In essa è anche descritto il piano di diffusione, incentrato sul sistema di *data warehousing* dell'Istat I.stat e articolato in diversi prodotti.

Il secondo, terzo e quarto fascicolo trattano in dettaglio gli aspetti peculiari di ciascuna delle tre rilevazioni: sulle imprese, sulle istituzioni non profit e sulle istituzioni pubbliche. In ciascun fascicolo sono illustrate le caratteristiche generali e tecniche della rilevazione, percorrendo le principali tappe che hanno portato alla definizione delle liste precensuarie delle unità di rilevazione, dei contenuti informativi dei questionari, del piano di controllo e correzione dei dati, della diffusione dei risultati. Nel secondo fascicolo è inoltre descritto il processo metodologico e produttivo seguito per la realizzazione del sistema di registri sulle unità economiche Asia.

Il quinto fascicolo, *Le sezioni di censimento*, descrive la procedura di attribuzione delle sezioni di censimento alle unità locali, evidenziandone caratteristiche e peculiarità e presentando i risultati finali.

Il sesto fascicolo, *Il sistema informatico integrato*, descrive l'architettura e le soluzioni informatiche adottate per un censimento articolato e complesso che ha utilizzato differenti modalità di compilazione dei questionari e anche differenti modalità di restituzione dei questionari compilati, che ha previsto la registrazione dei questionari acquisiti in formato cartaceo presso gli uffici di rilevazione nonché un *paperless census* per la rilevazione sulle istituzioni pubbliche. Tutti i processi adottati, connessi e dialoganti tra loro, hanno garantito coerenza logica, velocità e trasparenza alle operazioni realizzate. Nel fascicolo sono descritti il Sistema di Gestione della Rilevazione (SGR), l'impianto informatico di acquisizione dati e gli strumenti informatici di diffusione dei dati.

## Il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit

A cura di Andrea Mancini

Il tradizionale campo di osservazione del censimento economico italiano si presenta complesso e molto articolato. In esso sono comprese imprese che agiscono sul mercato, amministrazioni pubbliche e organizzazioni private non profit. Si tratta in ogni caso di unità economiche produttrici di beni e servizi ma operanti con forme giuridiche molto diversificate, scopi plurimi, strutture produttive assai differenti, dimensioni molto variabili. L'informazione statistica relativa a questo universo di riferimento è altrettanto articolata, ma in occasione delle decennali tornate censuarie il quadro strutturale delle unità economiche residenti nel nostro Paese è sempre divenuto oggetto di osservazione statistica generalizzata, simultanea e a grande dettaglio di livello territoriale. Tuttavia la progressiva realizzazione del sistema di registri statistici (Asia-imprese, Asia-gruppi, Asia-unità locali), tutti basati su informazioni desunte da una pluralità di archivi amministrativi, ha consentito di produrre annualmente parti sostanziali del quadro statistico strutturale prima demandato al censimento decennale. Di fatto il sistema dei registri Asia permette di avere annualmente il conteggio delle unità economiche attive e delle loro unità locali, insieme con alcune variabili fondamentali, quali l'attività economica prevalente, il numero di addetti, il fatturato. Ciò almeno per le imprese operanti sul mercato.

In questo contesto l'obiettivo più rilevante e peculiare del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi è stato di completare, con riferimento al 31 dicembre del 2011, il sistema di registri statistici basato su dati di fonte amministrativa e di fornire informazioni strutturali di approfondimento mirato sui singoli e differenti settori istituzionali compresi nell'universo delle unità economiche. A quest'ultimo fine il 9° Censimento ha fatto uso di tre liste precensuarie delle unità economiche (imprese, istituzioni non profit, amministrazioni pubbliche) per raccogliere informazioni mediante varie rilevazioni, sia campionarie che totali, ciascuna specializzata nella raccolta di informazioni e dati idonei a completare il quadro statistico di ciascun settore, tenendo conto delle loro peculiarità giuridico-istituzionali e operative.

Dunque il 9° Censimento ha presentato elementi di omogeneità e sinergia, ma anche differenziazioni tematiche e metodologiche rilevanti, che hanno reso la sua realizzazione particolarmente complessa. Di fatto si è trattato di un censimento suddiviso in differenti rilevazioni tematiche, rese omogenee da una unica *governance* che ha permesso la gestione unitaria sul piano organizzativo, metodologico, informatico e tecnico. Esso è stato caratterizzato da innovazioni, tra le quali rilevanza generale hanno assunto:

- ▶ l'ampio uso di dati amministrativi per la predisposizione delle liste precensuarie, per il controllo e la correzione delle informazioni rilevate (anche contestuali alla raccolta dei dati), per la realizzazione di un censimento virtuale sui dati strutturali delle imprese grazie alle informazioni residenti nel sistema di registri statistici Asia. Grazie all'utilizzo di dati amministrativi, gli obiettivi raggiunti sono stati la maggiore tempestività nel rilascio dei risultati, il contenimento del carico statistico sui rispondenti, il miglioramento della qualità dei dati prodotti, la riduzione dei costi. Gli esiti censuari hanno consentito anche di migliorare i processi metodologici e statistici che portano alla realizzazione dei registri

statistici di unità economiche. Questi costituiranno il fulcro sul quale ruoterà l'impianto organizzativo e metodologico delle rilevazioni post censuarie sulle unità economiche e dei censimenti economici continui;

- ▶ le novità sul piano dei contenuti informativi: tematiche inedite sono state approfondite, grazie alla realizzazione di specifiche rilevazioni con differenti questionari di settore, di tipo *long form*, che hanno permesso di trattare tematiche di interesse di ciascuno dei tre comparti;
- ▶ la realizzazione di una complessa e omogenea architettura informatica in grado di gestire sia il sistema di monitoraggio di tutte le operazioni censuarie, sia il sistema di acquisizione online dei questionari. Il nucleo portante dell'architettura informatica del censimento è stato il Sistema di Gestione della Rilevazione (SGR), che ha consentito di seguire l'andamento di tutte le fasi del processo di produzione per singolo organo di censimento e operatore censuario, grazie alla realizzazione di oltre cinquanta funzioni componenti il sistema;
- ▶ l'uso massivo degli indirizzi di posta elettronica certificata (PEC), non solo nel rispetto di un obbligo dettato dalla normativa vigente ma anche come indispensabile strumento di riduzione dei costi di una indagine statistica. Di questo strumento si è fatto un uso il più ampio possibile nelle varie fasi del processo produttivo, sebbene il quadro complessivo presenti una situazione a "macchia di leopardo". Infatti, tale strumento è stato usato in via esclusiva per l'universo delle imprese e delle istituzioni pubbliche, mentre è stato usato in modo selettivo per l'universo delle istituzioni non profit, che non hanno l'obbligo normativo di dotarsi di indirizzi PEC;
- ▶ la valorizzazione del sistema di *data warehousing corporate* dell'Istat I.Stat (<http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it>), grazie al quale l'utente può accedere liberamente e gratuitamente al rilevante patrimonio informativo censuario reso disponibile per la navigazione dei macrodati, per comporre tabelle ed effettuare confronti storici. Il censimento, con la sua volumetria, complessità e dettaglio di dati, ha usufruito della tecnologia adottata dall'Istat per il *data warehouse* I.Stat, seppur in una versione differente e resa più performante;
- ▶ una strategia di comunicazione e informazione che ha integrato le azioni della pubblicità classica con le attività tipiche delle relazioni pubbliche, con azioni *ad hoc* realizzate per target specifici e con l'uso dei nuovi media, al fine di spiegare l'importanza del censimento, informare sulle modalità di svolgimento delle operazioni, sollecitare la partecipazione, rassicurare sulla tutela della privacy.

Vista l'impostazione generale del 9° Censimento generale, nel seguito vengono illustrati brevemente gli aspetti peculiari delle rilevazioni per singoli comparti.

### **Le imprese**

Consistente l'innovazione che riguarda le imprese per le quali l'Istat ha voluto superare la rilevazione censuaria tradizionale costituita dall'enumerazione esaustiva delle unità giuridico-economiche svolta sul campo, realizzando un "censimento virtuale" grazie all'utilizzo integrato di numerose fonti amministrative. Si è inteso realizzare così un progetto con approccio metodologico misto, che ha portato alla pubblicazione di dati desunti da archivi statistici e da rilevazioni campionarie tematiche assistite da archivi. I dati strutturali di base (natura giuridica, attività economica, occupazione, unità locali, localizzazione, fatturato) sono stati desunti dal sistema di registri Asia. Ciò ha consentito di fornire un quadro informativo statistico sulla struttura del sistema economico relativo alle imprese e alle unità locali fino al livello comunale e di sezione di

censimento e di garantire la confrontabilità dei censimenti economici, in particolare con quello del 2001. Oltre a questi dati strutturali sono state fornite ulteriori informazioni per l'analisi di specifici domini (in termini di settori di attività economica, tematiche di rilievo, eccetera), utilizzando informazioni amministrative finora parzialmente utilizzate e rilevazioni campionarie assistite da archivio. Il patrimonio informativo delle fonti amministrative è valorizzato in chiave statistica, restituendo all'utenza molte più informazioni rispetto a quelle prodotte tradizionalmente dal censimento, senza bisogno di farne oggetto di un questionario da compilare a cura di tutte le imprese italiane.

In particolare la valorizzazione del patrimonio informativo residente negli archivi amministrativi e le innovazioni metodologiche hanno consentito di realizzare un nuovo prodotto, denominato Asia-occupazione, che integra informazioni micro su impresa e occupati, realizzando un sistema informativo di tipo LEED (*Linked Employer Employee Database*). La disponibilità di nuove fonti amministrative con informazioni sul legame tra lavoratore e impresa e lo sviluppo di un quadro concettuale di definizioni e regole per il trattamento di tali dati a fini statistici hanno consentito lo sviluppo di un sistema di microdati integrati, dove è possibile identificare l'unità economica e l'unità lavoratore e dove ciascun individuo viene classificato in base alla tipologia occupazionale all'interno dell'impresa con cui, alla data di riferimento, ha un rapporto di lavoro. Anche queste nuove informazioni saranno d'ora in avanti prodotte e diffuse annualmente dall'Istituto grazie all'aggiornamento continuo dei dati amministrativi.

Per completare il quadro informativo sulle imprese sono state condotte tre rilevazioni campionarie: Indagine sulle unità locali delle grandi imprese (IULGI), Rilevazione multiscopo sulle imprese, Rilevazione sulle unità complesse. Questa struttura di rilevazioni ha consentito di cogliere importanti elementi conoscitivi del sistema produttivo italiano, solo parzialmente rilevabili sulla base del tradizionale impianto delle indagini strutturali sulle imprese.

L'Indagine IULGI è svolta dall'Istat con frequenza annuale per aggiornare l'Archivio statistico delle imprese attive (Asia) e delle unità locali ad esse afferenti (Asia-unità locali). Essa è nata nel 2004 per sopperire alle carenze di dati amministrativi sulle unità locali d'impresa, in particolare per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli addetti. Con riferimento al 2011 la rilevazione annuale IULGI è stata ampliata per migliorare il controllo di qualità del registro statistico Asia-unità locali, in termini sia di errore di copertura sia di errore di misura. La rilevazione è stata condotta su un campione probabilistico di circa 40 mila imprese (circa l'1 per cento delle imprese italiane, pari a tre volte la numerosità di IULGI annuale), estratto da Asia-imprese, con probabilità di inclusione pari a 1 per le imprese con almeno 100 addetti.

Le altre due rilevazioni sono state progettate ed eseguite per la prima volta in occasione del 9° Censimento, dando la possibilità di cogliere la trama dei processi decisionali da cui dipendono le strategie aziendali, collocando le scelte su produzione, innovazione, capitale umano e sulle altre variabili competitive nel complesso delle relazioni di collaborazione o competizione che l'impresa intrattiene con il contesto che la circonda. Infatti, i recenti rapporti redatti da istituzioni internazionali, associazioni di categoria, network di ricerca rilevano come, dietro una apparente "staticità strutturale" delle imprese, in termini di dimensione media e settori prevalenti, il sistema industriale italiano nasconde mutamenti di grande rilevanza, che vanno verso una maggiore complessità e articolazione dei modelli di business. Le soluzioni e i percorsi evolutivi intrapresi dalle imprese presentano un'attenzione particolare alla flessibilità produttiva, all'innovazione, al

capitale umano e al controllo della tecnologia, che a sua volta richiede una conoscenza approfondita dell'intera filiera produttiva. Tali caratteristiche, peraltro, si compongono diversamente a formare nuovi modelli di attività e allo stesso tempo accomunano spesso tutte le classi dimensionali d'impresa. Mutamenti di questo tipo sono ampiamente diffusi nel settore produttivo italiano, ma l'informazione statistica ufficiale manca ancora di completezza rispetto a questi aspetti.

Più in particolare, mediante la Rilevazione multiscope sulle imprese (rivolta a circa 260 mila imprese, pari al 6 per cento delle imprese italiane) si è inteso cogliere alcuni dei suddetti fenomeni, estendendo la disponibilità di dati relativi alle tecnologie ICT e all'Innovazione alle imprese con meno di 10 addetti, oltre a cogliere informazioni, alcune delle quali per la prima volta, come le strategie di *governance*, la gestione delle risorse umane, la competitività e la posizione sul mercato nazionale e internazionale, la capacità di innovazione, le scelte finanziarie, l'internazionalizzazione e le ragioni principali delle scelte di delocalizzazione<sup>1</sup>. Questa rilevazione è stata realizzata sul campo dagli Uffici di censimento costituiti appositamente a livello provinciale o regionale presso le Camere di commercio competenti per territorio e con il supporto a livello nazionale dell'Ufficio di statistica di Unioncamere.

Infine, con la Rilevazione sulle unità complesse, il 9° Censimento ha effettuato un investimento mirato a cogliere le peculiari caratteristiche di queste unità economiche anche nella prospettiva di razionalizzare i loro rapporti con l'Istat nella conduzione delle numerose rilevazioni correnti. Queste particolari unità sono spesso costituite nella forma di gruppi di impresa di livello nazionale o multinazionale ed hanno una complessa organizzazione interna delle attività e funzioni di supporto aziendale; tendono però a non essere adeguatamente rappresentate dalla statistica ufficiale sulla base dei tradizionali criteri e strumenti di classificazione e rilevazione. È stata pertanto realizzata una approfondita attività di progettazione che ha coinvolto anche accademici ed esperti nel settore dell'organizzazione aziendale. L'impianto di questa indagine presenta numerosi aspetti innovativi nella selezione del campione censuario, nei contenuti informativi del questionario, nelle modalità di conduzione della rilevazione. I fenomeni sono stati rilevati rispetto all'intero perimetro delle singole unità economiche complesse e coprono tutti i principali aspetti dell'organizzazione e della performance economica, in modo coerente con l'effettiva articolazione delle attività economiche. La raccolta di informazioni ha riguardato, tra gli altri aspetti, l'articolazione dell'unità economica complessa per linee di attività economica e funzioni aziendali (con riferimento sia alle modalità di internalizzazione e/o esternalizzazione in Italia e/o all'estero), le competenze e le capacità manageriali, la formazione dei processi decisionali, il capitale umano, i rapporti e le scelte strategiche adottate nei confronti dei fornitori e dei clienti, i processi di internazionalizzazione, il ruolo della conoscenza esteso a tutti i fattori intangibili di competitività. La rilevazione ha interessato circa 3.500 vertici di gruppi di impresa di tipo nazionale ed internazionale, incluse anche imprese indipendenti con dimensioni economiche rilevanti, che rappresentano una quota rilevante di imprese ed occupati residenti in Italia e all'estero. La raccolta dei dati è stata condotta sul campo da rilevatori con una elevata esperienza professionale nei rapporti con il top management aziendale, selezionati mediante una gara internazionale.

<sup>1</sup> Questi argomenti, unitamente alle nuove informazioni prodotte con il sistema dei registri Asia, sono stati analizzati nel convegno "Check-up delle imprese italiane", tenutosi il 28 novembre 2013 a Milano. Sono stati presentati diversi lavori, articolati in due focus tematici su "Struttura, organizzazione, risorse umane" e "Performance e strategie", oltre a tre sessioni di lavoro parallele, rivolte a studiosi e ricercatori, dal titolo: "Strategie di competizione e cooperazione tra le imprese", "Globalizzazione e mercati", "Imprese, occupazione e territorio". Gli interventi sono disponibili all'indirizzo del sito Istat <http://www.istat.it/it/archivio/103067>.

### **Le istituzioni non profit**

Il Censimento delle istituzioni non profit costituisce un'occasione di particolare rilevanza nel panorama della produzione statistica nazionale e internazionale. Con l'eccezione di alcune indagini annuali condotte dall'Istat tra la fine degli anni '90 e la metà degli anni 2000, riferite ad alcuni specifici comparti del non profit (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni), non ci sono nel Paese informazioni di quadro generale come quelle prodotte dal censimento<sup>2</sup>. In questo senso esso permette di colmare un vuoto informativo su quello che è ormai divenuto il "modello non profit" di produzione e di fornitura dei servizi, in grado di creare opportunità di lavoro anche in un periodo di grande difficoltà generale. Oggi molte attività rilevanti legate ai bisogni sociali della collettività sono svolte da soggetti istituzionali che non si pongono fini di lucro, in grado di offrire lavoro retribuito e in larga parte di operare grazie al lavoro volontario dei cittadini. Ancora poco conosciuto, il mondo del non profit in Italia è caratterizzato da diversità sia dei soggetti che lo compongono sia delle loro modalità di azione. Fortemente dicotomico, il settore è caratterizzato dalla presenza contestuale di poche istituzioni di grandi dimensioni con strutture organizzative complesse e - sia in termini di occupazione sia economici - e di tantissime organizzazioni di piccole dimensioni, spesso attive solo grazie all'esclusivo apporto volontario dei cittadini.

Anche a livello internazionale, la rilevazione censuaria colloca l'Italia in posizione di avanguardia nel panorama delle informazioni statistiche ufficiali e affidabili sul settore, in linea con le definizioni e le indicazioni fornite dal *System of National Accounts*, dal Sistema europeo dei conti economici e dal Manuale sulle istituzioni non profit<sup>3</sup>.

Il censimento è stato condotto a partire dalla lista precensuaria delle istituzioni non profit, la cui realizzazione si è rivelata particolarmente complessa. Il settore è, infatti, caratterizzato da una forte eterogeneità nella qualità delle fonti amministrative utili, alcune disponibili a livello nazionale ma con copertura parziale, altre gestite da enti territoriali sub nazionali con maggiori problemi di qualità. Sono state 17 le fonti amministrative utilizzate per realizzare la lista precensuaria, alcune di grandi dimensioni, altre costituite da poche specifiche unità.

La tecnica di rilevazione si è basata sull'invio postale dei questionari long form e sulla loro compilazione su supporto cartaceo o informatico, con intervento mirato dei rilevatori per la compilazione e il recupero dei questionari non ancora pervenuti. Come da tradizione, la rete di rilevazione è stata costituita, in cooperazione con l'Ufficio statistico di Unioncamere, dagli uffici di censimento di livello provinciale o regionale, operanti presso le Camere di commercio.

L'importanza del censimento è ben evidenziata anche dagli obiettivi colti: rispondere alle esigenze informative di *policy maker*, studiosi, esperti e operatori del settore riguardo a dimensioni economiche e sociali, caratteristiche organizzative e peculiarità delle istituzioni non profit nel nostro Paese; definire la consistenza del settore non profit in Italia e pervenire alla sua rappresentazione statistica in termini di grandezze confrontabili con quelle delle precedenti rilevazioni censuarie del 1999 e del 2001; rilevare informazioni utilizzabili per la predisposizione dei conti nazionali e in

<sup>2</sup> Con riferimento al 1999 l'Istat ha effettuato la prima rilevazione censuaria delle istituzioni non profit (Cfr. "Istituzioni non profit in Italia", Istat, Collana Informazioni, n. 50, 2001) seguita dal 8° Censimento generale dell'industria e servizi nel cui campo di osservazione esse erano comprese (Cfr. *data warehouse* all'indirizzo del sito Istat <http://dwcis.istat.it/cis/index.htm>).

<sup>3</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Statistics Division, *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, Studies in Methods, Series F., No. 91, New York 2003.

particolare per la costruzione del conto satellite sulle istituzioni non profit; costruire un sistema di statistiche comparabili a livello internazionale; verificare la copertura e qualità della lista precensuaria in vista della realizzazione del registro statistico delle istituzioni non profit come parte integrante ed annualmente aggiornata del sistema dei registri sulle unità economiche.

Il patrimonio informativo raccolto con il censimento consente di analizzare la natura non profit delle unità istituzionali censite e di classificarle rispetto alle principali variabili di natura euristica, quali la tipologia di attività economica svolta (*market/non market*), l'orientamento (mutualistico/di pubblica utilità), la fonte di finanziamento prevalente (pubblico/privato); di rilevare le attività svolte (prevalenti e secondarie), i servizi erogati e i destinatari di tali servizi; di misurare l'entità delle risorse umane impiegate (sia retribuite sia volontarie) e le loro caratteristiche principali (categorie e profili professionali); di conoscere il numero e le caratteristiche dei soci; di rappresentare le dimensioni economico-finanziarie e le varie componenti di bilancio in termini di entrate e uscite.

La ricchezza informativa offerta si è rivelata pienamente in diverse occasioni seminariali e convegnistiche. La principale, organizzata dall'Istat, è stata il convegno nazionale "Il non profit in Italia. Quali sfide e quali opportunità per il Paese" svoltosi a Roma il 16 aprile 2014<sup>4</sup>. A livello internazionale, in occasione della Undicesima Conferenza Internazionale della *International Society for Third Sector Research* (ISTR), tenutasi a Muenster il 22-25 luglio 2014, è stato organizzato un Panel dal titolo "A statistical framework for the analysis of the Third Sector: the findings of the 2011 Italian Census", durante il quale sono stati presentati dei lavori realizzati da studiosi del settore e ricercatori Istat su diversi aspetti del non profit italiano e sull'esperienza statistica italiana nel settore.

### **Le istituzioni pubbliche**

Nell'ambito del 9° Censimento, l'Istat ha condotto una rilevazione *ad hoc* sulle istituzioni pubbliche, con un questionario da compilare esclusivamente online dai referenti di ciascuna amministrazione, senza l'intervento di rilevatori e con l'uso di strumenti di *e-learning* disponibili nel portale del censimento quale supporto alla formazione dei referenti di amministrazione.

Le amministrazioni coinvolte nella rilevazione sono state inserite dall'Istat in una lista precensuaria predisposta sulla base dell'integrazione di 10 archivi amministrativi e di altre fonti statistiche. Come in tutti i precedenti censimenti, anche in occasione di questa edizione non sono rientrate nel campo di osservazione le informazioni relative alle Forze armate, alla Guardia di finanza, ai Corpi di polizia e di sicurezza.

L'impianto organizzativo è stato completamente nuovo. Infatti, la rilevazione è stata articolata in due fasi distinte: la Prima fase, svolta tra il 26 luglio e il 20 settembre 2012, aveva lo scopo di aggiornare le informazioni anagrafiche dell'unità istituzionale presente nella lista precensuaria, individuare il nominativo del dirigente o funzionario incaricato del coordinamento della rilevazione per l'unità istituzionale, acquisire l'elenco delle unità locali di ciascuna unità istituzionale e i nominativi dei referenti di ciascuna unità locale. La Seconda fase, iniziata il primo ottobre 2012, ha riguardato la compilazione dei questionari di unità istituzionale e di unità locale.

---

<sup>4</sup> Cfr. gli interventi diffusi sul sito dell'Istat <http://www.istat.it/it/archivio/116695>.

I contenuti informativi del censimento sono stati fortemente innovativi. Numerose le tematiche specifiche che hanno consentito di fornire utili informazioni per una migliore conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni pubbliche italiane. Si evidenziano le informazioni sui percorsi formativi nella PA (quali istituzioni hanno formato il proprio personale, quali tematiche, quante ore, quante risorse umane coinvolte), sul grado di informatizzazione (dotazione e uso di ICT sia nelle unità istituzionali sia nelle singole unità locali), sull'amministrazione sostenibile intesa come tutela e sicurezza sul luogo di lavoro, sostenibilità ambientale, trasparenza e qualità dell'azione amministrativa (*accountability*).

Inoltre, il censimento ha consentito di tracciare la mappatura territoriale delle unità locali della pubblica amministrazione (cioè dei luoghi di lavoro e delle risorse umane ivi impegnate) e quella dei servizi pubblici offerti presso ciascuna unità locale (quali servizi, da chi, dove, quante risorse umane impegnate e il bacino d'utenza raggiunto). Queste informazioni sono rilevabili soltanto attraverso una operazione censuaria, che consente di effettuare rielaborazioni uniche in campo economico, grazie alla profondità informativa che si spinge fino ai dati a livello di categoria di attività economica e comune di ubicazione delle unità locali, cioè, appunto, dei luoghi di lavoro. Le analisi condotte utilizzando la variabile "unità locale" e "addetti alle unità locali" sono le più indicate per le analisi territoriali e settoriali perché l'informazione è quella di pertinenza, cioè quella che "insiste" direttamente sull'economia e sulle caratteristiche infrastrutturali e sociali del territorio di residenza dei cittadini e di ubicazione delle imprese e delle istituzioni.

In considerazione della crescente richiesta di informazione statistica sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche è necessario che l'Istituto si doti di strumenti innovativi per fornire queste informazioni non più a carattere decennale, come è tradizione dei censimenti italiani, ma con scadenze più ravvicinate nel tempo, al fine sia di aggiornare periodicamente la mappa dei luoghi di lavoro e dei servizi offerti dalle istituzioni pubbliche sia di fornire informazioni statistiche di interesse per i decisori pubblici e gli esperti di settore. Anche da questa esigenza deriva la nuova strategia dell'Istituto volta alla realizzazione di censimenti economici continui, come evidenziato in sintesi nel seguito.

### **Il sistema informatico censuario**

Centro nevralgico dell'organizzazione censuaria è stato il Sistema di Gestione della Rilevazione (SGR), utilizzato autonomamente da ciascun organo di censimento, rilevatore o coordinatore, che ha avuto accesso alle funzioni e alle tabelle di pertinenza attraverso proprie chiavi di accesso (user id e password).

In generale, i sistemi realizzati per la gestione delle rilevazioni del 9° Censimento sono stati sviluppati utilizzando prevalentemente tecnologie software *open source*, librerie di sviluppo e schemi di progetto standard. Essi si sono basati su un'infrastruttura completamente centralizzata che ne ha consentito l'accesso e l'utilizzo a tutte le persone dotate di un personal computer o tablet, di una connessione a internet e di un browser per la navigazione, senza dover installare software o configurare *ad hoc* il proprio dispositivo elettronico. Di fatto si è costruito un sistema integrato, parametrizzato e standardizzato in grado di dare supporto a tutte le attività legate alla fase di acquisizione dei dati e in alcuni casi anche di loro controllo, minimizzando le attività di sviluppo di codice specifico e massimizzando il riuso dei software già realizzati per il Censimento dell'agricoltura e per il Censimento della popolazione, in particolare per i sistemi di gestione della rilevazione e i sistemi di generazione e presentazione dei questionari elettronici.

Per supportare tutte le attività di raccolta dei questionari compilati e di monitoraggio della rilevazione sono stati realizzati due sistemi web direttamente accessibili attraverso il portale principale del censimento: il primo sistema è stato dedicato alla Rilevazione sulle imprese e al Censimento delle istituzioni non profit; il secondo sistema è stato approntato per il Censimento delle istituzioni pubbliche. I sistemi hanno permesso di gestire una rete di rilevazione articolata composta di 18 Uffici Regionali di Censimento (Istat) e di 103 Uffici Provinciali di Censimento, dei quali 99 costituiti presso le Camere di commercio, 2 presso le Unioni regionali delle Camere di commercio e 2 costituiti presso i Servizi di statistica delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Gli Uffici Regionali di Censimento hanno impiegato 166 addetti, mentre gli Uffici Provinciali di Censimento hanno creato una rete composta di quasi tremila addetti al censimento, di cui 2.257 rilevatori. Il sistema di acquisizione telematico ha portato alla registrazione online via internet dei questionari di tutte le unità di rilevazione. In particolare, ha scelto di compilare il questionario online il 78,8 per cento delle imprese e il 58,9 per cento delle istituzioni non profit, mentre il resto dei questionari è stato compilato online direttamente dagli Uffici di censimento, che hanno registrato i questionari cartacei compilati dalle imprese e dalle istituzioni non profit tramite l'utilizzo dello stesso sistema di acquisizione predisposto per le unità di rilevazione. Il Censimento delle istituzioni pubbliche si è basato invece su un sistema di compilazione e acquisizione dei dati esclusivamente online (*paperless census*).

### **Conclusioni e prospettive**

Le numerose innovazioni di prodotto e di processo descritte hanno permesso di accrescere la tempestività della diffusione dei dati definitivi anticipando rispetto al passato la restituzione delle informazioni. Il 10 luglio del 2013 sono stati diffusi i principali dati a livello di unità istituzionali, a 4 mesi dalla data di chiusura delle operazioni censuarie, a 11 mesi dall'inizio delle rilevazioni sul campo e a 18 mesi dalla data di riferimento del censimento. Il 30 ottobre 2013 sono stati diffusi analoghi dati a livello di unità locali e i dati tematici sulle imprese desunti dalla Rilevazione multiscopo. Il 21 dicembre 2013 i principali dati tematici sulle istituzioni pubbliche e all'inizio del 2014 i dati relativi all'intero questionario delle istituzioni non profit.

Numerose le occasioni, nazionali e internazionali, nelle quali rappresentanti del mondo della politica, della ricerca, delle imprese e delle istituzioni, pubbliche e non profit, oltre a ricercatori Istat, hanno avuto modo di confrontarsi, discutere e analizzare la struttura produttiva del Paese così come emersa dai dati censuari. Oltre agli eventi citati in precedenza, l'Istat ha organizzato un ciclo di incontri svolti in tutte le regioni italiane, da maggio a luglio 2014, per diffondere sul territorio i risultati del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Ciascun appuntamento ha rappresentato un'opportunità di confronto e di dibattito sul contributo offerto dal censimento alla conoscenza del sistema produttivo locale.

Al termine della tornata censuaria 2010-2011 è sorta la necessità di dare continuità alle numerose e rilevanti innovazioni di metodo e di processo realizzate. Il 9° Censimento ha costituito un banco di prova significativo di processi produttivi articolati e complessi che ben si adattano alla fase successiva dei processi statistici connessi alla produzione di informazioni statistiche sulla struttura del sistema produttivo italiano.

L'Istituto nazionale di statistica è oggi impegnato nella progettazione di una nuova stagione dei censimenti continui i cui punti cardine riguardano l'uso integrato di indagini e di informazioni di fonte amministrativa. In particolare, per quanto riguarda le unità giuridico-economiche l'attività può essere divisa in due macro filoni: a) la realizzazione annuale di un sistema integrato di registri statistici per le diverse tipologie di unità economiche (imprese, aziende agricole, istituzioni pubbliche, istituzioni non profit); b) la realizzazione annuale o biennale di indagini necessarie non solo a verificare la qualità delle fonti amministrative e a garantire l'eshaustività dei registri da esse derivanti, ma anche a completare le informazioni in esse non presenti. Le esperienze acquisite e gli investimenti realizzati con il 9° Censimento costituiscono il punto di riferimento sia per l'aggiornamento annuale del sistema dei registri, sia per lo svolgimento delle rilevazioni periodiche.



## Introduzione

Alla luce dei cambiamenti di natura economico-sociale che hanno riguardato l'Italia e l'Europa negli ultimi anni, l'Istat in occasione del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, ha deciso non solo di mutare il modello organizzativo della rete di rilevazione per il Censimento sulle istituzioni pubbliche (per tale aspetto si rinvia alla Parte Terza del Fascicolo 1 degli Atti Cis 2011), ma anche di ampliare notevolmente le informazioni raccolte rispetto al passato.

Infatti, nonostante siano numerose le statistiche sulle istituzioni pubbliche, tanto a livello nazionale che sovranazionale, l'impressione complessiva è che ancora si conosca poco di questo settore economico. La necessità della statistica ufficiale di rispondere alle nuove esigenze di conoscenza del comparto pubblico è divenuta più pressante a seguito della L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008) che ha previsto che nel Programma statistico nazionale (PSN) sia istituita "un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni". A tal fine l'Istat ha istituito il *Portale statistico della Pubblica Amministrazione*, nel quale sono disponibili una serie di informazioni sulle pubbliche amministrazioni presenti nella Lista delle Amministrazioni Pubbliche, classificate nel settore istituzionale S.13. Il Portale ha lo scopo di raccogliere, in un sistema informativo ordinato, dati e indicatori sulla struttura, le risorse, i servizi erogati nelle diverse aree di intervento, gli utenti finali e, in generale, le *performance* delle amministrazioni pubbliche ed è alimentato anche dai risultati del Censimento sulle istituzioni pubbliche.

Sempre al fine del contenimento dei costi ed in considerazione della particolare natura dei soggetti rispondenti, si è puntato a rendere la rete di rilevazione più diretta e semplice possibile, non prevedendo la presenza di alcuni soggetti tradizionalmente coinvolti nelle operazioni censuarie (organi censuari a livello provinciale e comunale e rilevatori) e chiedendo di contro una maggior partecipazione delle stesse unità rispondenti.

Inoltre, agli obiettivi di *Spending Review* può essere associata anche la scelta di svolgere la rilevazione esclusivamente per via telematica (*paperless census*), innovazione di assoluto rilievo che ha determinato la necessità di sperimentare una diversa modalità di organizzazione della rilevazione. In particolare, in assenza dei rilevatori, le unità rispondenti sono state investite di funzioni di coordinamento e di supervisione delle operazioni censuarie che riguardano le attività connesse alla compilazione dei questionari della propria istituzione.

Anche il contenuto del questionario di rilevazione delle istituzioni pubbliche è stato molto innovato rispetto al passato. Da un lato sono stati approfonditi temi già presenti nelle passate tornate censuarie, quali quelli relativi alle risorse umane impegnate, dall'altro si è focalizzata l'attenzione ai processi di modernizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione in vista delle importanti sfide che il comparto pubblico è chiamato ad affrontare. Temi nuovi rispetto al passato sono quelli legati all'Amministrazione sostenibile (amministrazione attenta ad esigenze quali la sicurezza del lavoro, la rendicontazione sociale e la tutela ambientale), all'ICT e ai servizi rilevati. Il tema dei servizi offerti ha avuto un ruolo centrale nel Modello per le unità locali, nel quale, oltre alle informazioni generali sulle caratteristiche dell'unità stessa e delle risorse umane in esse impegnate, vi è una sezione volta a conoscere il tipo di servizio offerto, le modalità di erogazione dello stesso, il numero di utenti effettivi nell'anno e le unità di personale dedicato in media nell'anno alla erogazione del servizio, nonché i destinatari che ne usufruiscono.

Il presente fascicolo è organizzato nel modo seguente. Nel primo capitolo, viene prima illustrato il ruolo delle istituzioni pubbliche nella statistica ufficiale e vengono poi indicati quali sono i criteri che definiscono il campo di osservazione della rilevazione (indicando le forme giuridiche di riferimento), presentate le caratteristiche delle unità oggetto di analisi (unità istituzionali e unità locali), anche

con riferimento alle scuole, e vengono descritti i criteri utilizzati per la predisposizione della lista precensuaria. Il secondo capitolo illustra quali sono i criteri di individuazione dei servizi e presenta la classificazione dei servizi adottata durante la rilevazione. Nel terzo capitolo sono descritti i contenuti informativi del questionario e le norme di compilazione (anche con riferimento alle scuole) e vengono presentati alcuni casi esemplificativi in merito alle unità locali di difficile individuazione. Nel quarto capitolo viene illustrato il piano di controllo di qualità dei dati con particolare riferimento alla strategia, ai controlli e correzioni del Modello per le unità istituzionali e del Modello per le unità locali, all'attribuzione dell'attività economica prevalente alle unità locali, alle attività svolte per la (ri)classificazione dei servizi, al controllo e correzione degli istituti scolastici. Il quinto capitolo presenta gli esiti della rilevazione, distinguendo le unità in lista tra unità rilevate e quelle non rilevate. Nel sesto capitolo vengono illustrate in modo sintetico le attività realizzate al fine di informare e sensibilizzare i referenti istituzionali delle unità di rilevazione sulla necessità di partecipare alla rilevazione censuaria e vengono in particolare descritte le attività svolte per il *webinar* (seminario online) dal titolo "9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Rilevazione sulle istituzioni pubbliche: Istat risponde" tenutosi il 7 dicembre 2012. Infine l'ultimo capitolo illustra il piano di diffusione dei dati censuari, descrivendo la diffusione dei contenuti informativi tramite il sistema *data warehousing* I.Stat, la predisposizione del piano di spoglio, i controlli di coerenza con i piani di spoglio, la predisposizione delle tabelle di *benchmark* e i controlli finali.

## Capitolo 1

### Strategia, definizioni e classificazioni<sup>5</sup>

#### 1.1 Amministrazioni e istituzioni pubbliche nella statistica ufficiale

Numerose sono le statistiche sulle istituzioni pubbliche, tanto a livello nazionale che sovranazionale, anche se l'impressione complessiva è che ancora si conosca poco di questo importante settore economico (e non solo). Una delle cause di ciò può essere ricercata nel fatto che la lente utilizzata per la sua analisi è quella sviluppata per le analisi dei sistemi produttivi propriamente intesi. Ma il settore pubblico non produce di regola beni destinati al mercato; a differenza di quanto avviene per il privato, la domanda per i servizi del settore pubblico non è data come somma delle domande individuali (i beni pubblici si caratterizzano per la non rivalità, non escludibilità, eccetera), non vi è un prezzo e anche quando gli utenti devono sostenere un costo per l'acquisto del servizio, la determinazione del prezzo non è basata su una funzione di massimizzazione del profitto. La Pubblica Amministrazione è chiamata a fornire beni e servizi che un'impresa orientata al mercato non offrirebbe mai. Numerose sono le conseguenze di ciò, quali ad esempio la valenza e la misurabilità di concetti quali la produttività del lavoro.

Ciò premesso, si osserva che per quanto concerne il livello sovranazionale il punto di partenza per la conoscenza della Pubblica Amministrazione è senz'altro rappresentato dalla pubblicazione OCSE, *Government at a Glance*. L'ultima *release* di questa pubblicazione annuale è del 2013 e contiene 50 indicatori che permettono un ampio confronto internazionale. Secondo le definizioni OCSE, *“i servizi pubblici sono forniti dal governo ai suoi cittadini, o direttamente (dal settore pubblico) o attraverso il finanziamento della produzione privata dei servizi. Il termine è associato con un consenso sociale sul fatto che certi servizi dovrebbero essere disponibili per tutti, indipendentemente dal reddito. Anche quando i servizi pubblici non sono forniti direttamente o finanziati dal settore pubblico, per ragioni sociali e politiche sono generalmente soggetti ad una regolazione che va ben oltre quella esistente per la maggior parte dei servizi”*. Nelle definizioni OCSE, il Governo generale è costituito da tutte le unità di governo centrali, statali e locali, da tutte le istituzioni di sicurezza sociale indipendentemente dal livello di governo, e da tutte le istituzioni non profit controllate dai vari livelli di governo. Il settore pubblico è, invece, composto dal Governo generale e dagli enti pubblici.

Per quanto concerne l'Eurostat, molte statistiche sul settore pubblico possono essere rinvenute a fianco alle rilevazioni per la generalità dei settori produttivi (forze lavoro, remunerazioni, eccetera). Le pubblicazioni specifiche relative al settore pubblico sono quelle relative ai bilanci pubblici, per i quali l'Eurostat effettua rilevazioni periodiche sulla spesa pubblica e sulle entrate fiscali.

In Italia, oltre alle analisi prodotte dall'Istat, importanti elementi di conoscenza sono rappresentati senz'altro dal Conto annuale e dall'Annuario statistico della Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Un'altra importante fonte informativa sulle attività della Pubblica Amministrazione è rappresentata dal *Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione*, curato dal Dipartimento

<sup>5</sup> Autori del capitolo:

- Paragrafi 1.1, 1.2 e 1.3: Paola Naddeo;
- Paragrafo 1.3.1: Maria Grazia Magliocchi;
- Paragrafo 1.4: Giuseppina Sola.

della Funzione Pubblica e dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ex Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), realizzato insieme al Formez, al Gruppo tecnico delle Regioni e all'Istituto Tagliacarne.

Se si esclude il censimento delle istituzioni pubbliche, l'Istat - così come già rilevato per l'Eurostat - non effettua indagini specifiche sulla struttura dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione e i dati al riguardo sono quelli che si ottengono dalle rilevazioni valide per l'intera economia. L'Istat effettua, invece, importanti indagini specifiche sulla Pubblica Amministrazione quali quella dei conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche e la rilevazione sulla ICT nella Pubblica Amministrazione locale, oltre a pubblicare annualmente l'Elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S.13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

Invero, i cambiamenti di natura sociale ed economica, che hanno interessato l'Europa e l'Italia negli ultimi anni, hanno imposto un ripensamento nel modo di gestire l'apparato pubblico che comporta la necessità di disporre di informazioni maggiori e in parte diverse rispetto al passato. Tale processo è stato accelerato dalla L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008) che, all'art. 3 comma 72, ha previsto che nel Programma statistico nazionale (PSN) sia istituita "un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni (...) finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti (...), nonché ai beni e servizi prodotti e ai relativi costi e risultati (...)". A tal fine l'Istat ha reso disponibili nel Portale statistico della Pubblica Amministrazione una serie di informazioni sulle pubbliche amministrazioni presenti nella lista S.13. Il Portale statistico della PA, presentato alla XI Conferenza nazionale di statistica nel febbraio 2013, nasce da un progetto Istat-Cnel con lo scopo di raccogliere in un sistema informativo ordinato di dati e indicatori sulla struttura, le risorse, i servizi erogati nelle diverse aree di intervento, gli utenti finali e, in generale, le *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Al contempo, i vincoli imposti dalla finanza pubblica hanno comportato una riduzione delle risorse finanziarie disponibili anche per la produzione di statistiche. In tale quadro e in modo coerente con gli obiettivi di *Spending Review*<sup>6</sup>, l'Istat ha puntato ad un progressivo maggior utilizzo di fonti amministrative a fini statistici<sup>7</sup>. Il ricorso a fonti di natura amministrativa ha avuto un'importanza cruciale nel censimento delle istituzioni pubbliche, sia nella fase a monte, quella relativa alla predisposizione della lista precensuaria (si veda il Paragrafo 1.4), sia in quella a valle, in particolare nel processo di controllo e correzione dei dati raccolti che si è basato sul confronto tra i dati censuari e quelli di fonte amministrativa (si veda il Capitolo 4).

Si deve osservare che la scelta compiuta dall'Istat è coerente con le indicazioni comunitarie. Innanzitutto, già il Regolamento (CE) n. 322/1997 del Consiglio aveva previsto che per ridurre l'onere che grava sui rispondenti le autorità nazionali e l'autorità comunitaria avessero accesso alle fonti di dati amministrativi "nella misura in cui questi dati siano necessari alla produzione di statistiche comunitarie". Il successivo Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 relativo alle statistiche europee, ha abrogato il Regolamento n. 322/1997 e ha ribadito l'importanza dell'accesso ai dati amministrativi ai fini statistici stabilendo all'art. 24 che "Allo scopo di ridurre l'onere per i rispondenti, gli INS [Istituti nazionali di statistica] e le altre autorità nazionali e la Commissione (Eurostat) hanno accesso a fonti di dati amministrativi,

<sup>6</sup> Cfr. il D.L. 6 luglio 2012 n. 95 convertito dalla L. 7 agosto 2012 n. 135.

<sup>7</sup> Sulla necessità di valorizzare ai fini statistici le informazioni raccolte per finalità di natura amministrativa da istituzioni che svolgono funzioni di pubblica utilità, si veda, ad esempio, Calzaroni, 2008; tale necessità è stata di recente ribadita da Baldacci nel corso di un *workshop* organizzato da Istat e svolto il 17 di novembre 2014. *L'uso statistico degli archivi amministrativi: una risorsa per il Sistan e per il Paese*.

ciascuna nei settori di attività delle proprie pubbliche amministrazioni, nella misura in cui tali dati sono necessari ai fini dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee”.

Per l'utilizzo e la valorizzazione degli archivi amministrativi a fini statistici l'Istat si basa su quanto stabilito dal Regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che istituisce un quadro comune per i registri di imprese utilizzati a fini statistici (e abroga il Regolamento (CEE) n. 2186/1993). In tale quadro l'Istat si sta adoperando per costituire il registro statistico delle istituzioni pubbliche aggiornato annualmente che, nella prospettiva del Censimento continuo sulle istituzioni pubbliche, verrà alimentato da indagine censuaria a cadenza almeno biennale<sup>8</sup>.

Nel quadro informativo generale sinteticamente esposto, il censimento delle istituzioni pubbliche ha rappresentato una grande opportunità di conoscere le caratteristiche strutturali e il funzionamento del comparto pubblico oltre che per lo sviluppo e la valorizzazione della rete del Sistema statistico nazionale (Sistan) in quanto un ruolo cruciale di coordinamento delle operazioni censuarie è stato assegnato alle istituzioni rispondenti tramite la figura dell'*Incaricato del coordinamento della rilevazione* (d'ora in poi *Incaricato*). Il soggetto investito del ruolo di *Incaricato* ha rappresentato, per ciascuna unità istituzionale, il diretto interlocutore dell'Istat nel corso di tutte le operazioni censuarie e ha avuto il delicato compito di assicurare la corretta e completa compilazione dei due diversi modelli, rispettivamente per l'unità istituzionale e per ciascuna unità locale ad essa afferente, in cui è stato articolato il questionario di censimento predisposto dall'Istat<sup>9</sup>. Nel caso delle istituzioni pubbliche presso le quali era costituito l'Ufficio di statistica il ruolo di *Incaricato* è stato di norma attribuito al responsabile di detto ufficio, negli altri casi ad un dipendente di “adequate professionalità”. Ciò ha naturalmente posto le basi per un rafforzamento del ruolo del Sistan nell'ambito della statistica ufficiale.

Pertanto, la rilevazione censuaria da un lato ha rappresentato un rilevante impegno da parte del personale degli Uffici di statistica coinvolti nelle operazioni censuarie, dall'altro ha comportato una straordinaria opportunità per valorizzare il proprio ruolo e rispondere all'esigenza di “realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale” in sintonia con quanto previsto dall'art. 1 del D.Lgs n. 322/1989 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della L. 23 agosto 1988, n. 400)<sup>10</sup>. Sul piano normativo, è l'art. 15 del D.Lgs n. 322/1989 che affida all'Istat l'esecuzione dei censimenti. La stessa norma prevede che l'Istat, per lo svolgimento delle rilevazioni, si avvalga della collaborazione degli uffici di statistica del Sistan. In questo modo molti Uffici di statistica hanno potuto dar seguito a quanto disposto dall'art. 6 del D.Lgs n. 322/1989 che prevede che tra i compiti di tali Uffici vi sia quello di promuovere e realizzare la rilevazione, l'elaborazione, l'archiviazione e la diffusione dei dati statistici nonché quello di fornire al Sistan i dati previsti dal Programma statistico nazionale (PSN)<sup>11</sup> che riguardano l'amministrazione alla quale afferiscono.

La valorizzazione e il potenziamento della rete del Sistan, reso possibile dal diretto coinvolgimento nella rilevazione censuaria degli Uffici di statistica con un ruolo di coordinamento, è stato anche favorito dalle forti innovazioni intervenute in ambito Sistan quali le esperienze di *peer-review*, le pratiche di interlocuzione ancora oggi in corso nell'ambito del *network* delle autorità statistiche

<sup>8</sup> Cfr. l'intervento di Calzaroni al Forum PA del 26-28 maggio 2015.

<sup>9</sup> Per ulteriori approfondimenti su tale tema si rinvia al Paragrafo 1.4 della Parte Terza (L'impianto organizzativo della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche) del Fascicolo 1 (Norme e organizzazione) degli Atti del Cis 2011.

<sup>10</sup> Su questo aspetto si veda Lorenzini e Malizia, 2012.

<sup>11</sup> Si ricorda che la Rilevazione sulle istituzioni pubbliche rientra tra le rilevazioni statistiche soggette all'obbligo di risposta del Programma statistico nazionale 2011-2013 - Aggiornamento 2012-2013 (scheda PSN IST-02380) approvato con D.P.C.M. 20 aprile 2012.

nazionali, nonché la rinnovata proficua interazione con le associazioni delle amministrazioni territoriali e locali.

Inoltre è importante sottolineare come durante il censimento delle istituzioni pubbliche il Portale del Sistan si sia rivelato uno strumento importante per favorire una sinergia tra le istituzioni pubbliche e l'Istat anche perché nel Portale è stato possibile per i referenti delle istituzioni pubbliche accedere sia alla documentazione a supporto della rilevazione, attraverso il link al Portale del censimento, che alla piattaforma di *e-learning In-Formazione IP*<sup>12</sup>.

## 1.2 Il campo di osservazione

Il campo di osservazione del censimento delle istituzioni pubbliche è costituito dalle istituzioni pubbliche definite come unità giuridico-economiche *“la cui funzione principale è quella di produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e/o 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”*.

Le unità giuridico-economiche che rientrano nel campo di osservazione del censimento delle istituzioni pubbliche sono state identificate in base a due requisiti fondamentali:

- autonomia decisionale e/o contabile/finanziaria: l'unità istituzionale è intesa come “centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento, da autonomia decisionale nell'esercizio della propria funzione principale e da una contabilità completa (o con la possibilità, dal punto di vista economico o giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta)”, in sintonia con quanto previsto dal Regolamento (CEE) n. 2223/1996, SEC95 (Sistema europeo dei conti);
- natura e finalità pubblica delle unità istituzionali considerate.

Le unità di rilevazione sono le istituzioni pubbliche, le unità di analisi sono costituite invece dalle unità istituzionali e dalle unità locali ad esse afferenti.

Come viene descritto in modo più diffuso nel Paragrafo 1.4 (lista precensuaria), il nucleo fondamentale delle istituzioni pubbliche italiane è costituito dalla Lista delle Amministrazioni Pubbliche, classificate nel settore istituzionale S.13, in base ai criteri previsti dal Regolamento (CEE) n. 2223/1996. Infatti, fanno parte del campo di osservazione della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche non solo le unità giuridico-economiche aventi una forma giuridica disciplinata dal diritto pubblico, ma anche alcune unità con forma giuridica di diritto privato incluse in S.13. Tra queste vi sono le unità aventi le forme giuridiche seguenti: Associazione riconosciuta, Associazione non riconosciuta, Fondazione (esclusa la fondazione bancaria) e Altro ente privato con personalità giuridica.

Nel censimento sono state incluse altre istituzioni pubbliche non comprese nella lista S.13 e nel complesso le unità giuridiche incluse nel campo di osservazione della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche hanno una forma giuridica riconducibile ai seguenti macro-aggregati:

- 1) Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale e amministrazione dello Stato: tra i primi vi sono il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, il Consiglio di Stato, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte Costituzionale, il Cnel, la Corte dei Conti, la

<sup>12</sup> Si tratta di una piattaforma di formazione a distanza nella quale è stato possibile, per le istituzioni pubbliche che hanno partecipato alla rilevazione censuaria, accedere ad una serie di prodotti e servizi a supporto della rilevazione (moduli didattici, tutorial, eccetera), fruibili online. Informazioni di dettaglio sulla piattaforma di formazione, come anche su tutti i documenti predisposti a supporto della compilazione del questionario sono contenute nella Parte Terza (L'impianto organizzativo della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche) del Fascicolo 1 degli Atti del Cis 2011.

Camera dei Deputati e il Senato, tra le amministrazioni dello Stato vi sono i Ministeri (compresa la Presidenza del Consiglio dei Ministri) e le Agenzie dello Stato;

- 2) Regione;
- 3) Provincia;
- 4) Comune;
- 5) Comunità montanæ isolana e Unione di Comuni;
- 6) Azienda o ente del servizio sanitario nazionale;
- 7) Università pubblica;
- 8) Ente pubblico non economico, che comprende: istituti o enti pubblici di ricerca, Camere di commercio, ordini e collegi professionali, consorzi di diritto pubblico, enti parco e altri enti pubblici non economici<sup>13</sup>;
- 9) Altra forma giuridica, che include: enti pubblici economici, aziende speciali ai sensi del TUEL 267/2000, aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al D.Lgs n. 207/2001, associazioni riconosciute, fondazioni (ad esclusione di quelle bancarie), altre forme di ente privato con personalità giuridica, associazioni non riconosciute e autorità amministrative indipendenti.

L'elenco di tali forme giuridiche è quello contenuto in Istat (2005), ovvero nella "Classificazione delle forme giuridiche delle unità legali", definita d'ora in poi CLADAG 2004<sup>14</sup>.

Il primo aggregato include gli organi istituzionali dello Stato, che ne caratterizzano la struttura, e gli organi che trovano nella Costituzione la fonte della propria esistenza e, almeno parzialmente, della propria normativa. Le forme giuridiche che appartengono alle Amministrazioni dello Stato sono i Ministeri (compresa la Presidenza del Consiglio dei Ministri) e le Agenzie dello Stato. Queste ultime sono strutture organizzative strettamente collegate ai singoli ministeri che svolgono, ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs n. 300/1999<sup>15</sup>, attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale operando al servizio di tutte le amministrazioni pubbliche (centrali, regionali e locali). Sono vigilate e controllate dai Ministeri competenti e soggette al controllo finanziario della Corte dei Conti, ma al tempo stesso godono di un regime di autonomia che riguarda in particolare l'organizzazione interna, la spesa e la contabilità, assicurando però il pieno rispetto del vincolo di bilancio.

Rispetto al censimento del 2001 l'Amministrazione autonoma degli Archivi notarili non fa più parte dell'aggregato relativo all'Amministrazione dello Stato in quanto l'Ufficio centrale degli archivi notarili e le sue articolazioni sono state censite dal Ministero della Giustizia come proprie unità locali; infatti, come indicato nel sito web istituzionale di detto Ministero, "l'amministrazione degli archivi notarili costituisce un'unità organica incardinata nel Ministero della giustizia, con ordinamento e gestione finanziaria separati".

<sup>13</sup> Tra questi ultimi vi sono: gli istituti pubblici di assistenza e beneficenza (Ipab), gli enti o le autorità portuali, gli enti di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale, gli enti per il turismo, gli enti ambientali regionali, gli enti per la ricerca e per l'aggiornamento educativo, le agenzie regionali sanitarie, le agenzie regionali per il lavoro, nonché gli altri enti non economici nazionali o locali.

<sup>14</sup> Tuttavia, occorre notare che rispetto a tale pubblicazione esistono alcuni aggiornamenti riguardo all'individuazione delle forme giuridiche, anche per tener conto delle modifiche normative intervenute. Le forme giuridiche che rientrano nel campo di osservazione delle istituzioni pubbliche che sono state aggiunte rispetto a quelle presenti nella classificazione CLADAG 2004 sono le seguenti (in parentesi è indicato il codice della classificazione): Altra forma di ente privato con personalità giuridica (1790); Agenzia regionale sanitaria (2757); Agenzia regionale per il lavoro (2758); Altro ente pubblico non economico nazionale (2790); Altro ente pubblico non economico locale (2791).

<sup>15</sup> L'obiettivo del D.Lgs n. 300/1999, emanato in attuazione della Legge delega n. 59 del 1997, "appare quello di eliminare la frammentazione delle competenze e ridurre le duplicazioni organizzative da un lato e, dall'altro, di dare vita a organismi più coesi che possano più efficacemente tradurre la politica generale dell'esecutivo" (Dipartimento della funzione pubblica, 2006).

Oltre alle istituzioni pubbliche sopra descritte vi sono altre due categorie che aggregano più forme giuridiche distinte; si tratta dell'aggregato "Ente pubblico non economico" e di quello "Altra forma giuridica". Negli altri casi, infatti, le forme giuridiche di cui ai punti da 2) a 7) individuano categorie specifiche, quali regioni, province e comuni.

L'elenco delle unità giuridico-economiche aventi una forma giuridica ricompresa negli "Enti pubblici non economici" e nelle "Altre forme giuridiche" (punti 8 e 9 dell'elenco di cui sopra), per le quali sono intervenute recenti modifiche normative e/o che hanno comportato alcune criticità nel corso della rilevazione, è illustrato nel Prospetto 1.1 e si fonda sulla classificazione CLADAG 2004 (oltre che su un suo aggiornamento).

### Prospetto 1.1 - Alcune forme giuridiche incluse nel campo di osservazione

Camera di commercio	"Le Camere di commercio sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali" (art. 1 della L. n. 580 del 1993 modificato dal D.Lgs n. 23 del 2010).
Ordine e collegio professionale	Ente di diritto pubblico, che riunisce gli esercenti di determinate professioni, che ha come funzione principale quella di garantire il cittadino sulla competenza e la professionalità dei propri iscritti, nei vari settori per cui sono previsti. Negli anni recenti il settore delle professioni è stato oggetto di numerosi interventi volti a favorire l'apertura dei mercati alla concorrenza.
Consorzio di diritto pubblico	Aggregazione di soggetti costituita per provvedere, mediante strutture gestionali unitarie, a fini ed interessi in qualche misura comuni ai consorziati che essi, isolatamente, avrebbero difficoltà a perseguire. Il consorzio viene così a sostituirsi ai soggetti consorziati nel realizzare determinate finalità comuni a ciascuno di essi. Si possono definire consorzi di diritto pubblico quelli aventi personalità giuridica pubblica, quale che sia la natura giuridica soggettiva dei consorziati (persone fisiche e giuridiche pubbliche o private), che provvedono a compiti di natura pubblicistica.
Istituto pubblico di assistenza e beneficenza (Ipab)	Le istituzioni con tale forma giuridica sono state riordinate dal D.Lgs n. 207/2001, emanato in base alla delega di cui alla L. n. 328/2000 che ha inserito le Ipab nel cosiddetto "Sistema integrato di interventi sociali". Tale sistema indica il complesso delle politiche e delle prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, dove i servizi alla persona ed al nucleo familiare sono integrati con eventuali risorse economiche. Il D.Lgs n. 207/2001 ha previsto la trasformazione delle Ipab in una delle forme giuridiche seguenti: 1) APSP - Azienda pubblica di servizi alla persona; 2) Associazioni riconosciute o fondazioni (esclusa quella bancaria), vale a dire in persone giuridiche di diritto privato.
Azienda speciale ai sensi del T.U. 267/2000	Ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale per l'esercizio di servizi pubblici (TUEL, D.Lgs n. 267/2000, art. 114). In sostanza le aziende speciali sono soggetti di diritto pubblico, a tutti gli effetti sottoposte alle limitazioni e ai controlli pubblici e al controllo politico dell'ente istitutore che dà gli indirizzi, svolge le verifiche sui risultati di gestione, vigila, approva gli atti fondamentali. Le aziende speciali possono anche avere natura consortile.
Azienda pubblica di servizi alla persona ai sensi del D.Lgs n. 207/2001 (APSP)	Le APSP, originate dalla trasformazione delle Ipab, hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia patrimoniale, gestionale e tecnica.

### 1.3 Le unità di rilevazione: unità istituzionali e unità locali

Le unità di rilevazione del censimento delle istituzioni pubbliche, come indicato nel Piano Generale di Censimento, sono costituite dalle unità istituzionali presenti nella lista precensuaria<sup>16</sup> "predisposta dall'Istat utilizzando le informazioni contenute in archivi amministrativi e in registri statistici, nonché dalle unità non incluse nella suddetta lista, ma individuate nel corso della rilevazione". Nel corso delle operazioni censuarie, si è proceduto quindi ad integrare il numero delle unità in lista sulla base di segnalazioni da parte della rete di rilevazione sul territorio, vale a dire da parte del personale degli Uffici Regionali di Censimento (URC) costituiti presso gli uffici territoriali Istat e gli uffici di statistica delle Province Autonome di Trento e Bolzano, nonché delle

<sup>16</sup> Per i criteri e le tecniche adottate per la predisposizione della lista precensuaria, si rinvia al Paragrafo 1.4.

stesse unità rispondenti o come risultato di passaggi di lista dalle altre rilevazioni condotte dall'Istat nell'ambito del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Naturalmente l'inserimento di nuove unità da rilevare in aggiunta rispetto a quelle presenti nella lista precensuaria è stato possibile solo dopo aver effettuato le opportune verifiche circa la natura istituzionale pubblica delle unità eleggibili.

Oggetto della rilevazione sono state le istituzioni pubbliche individuate come descritto sopra, mentre le unità di analisi sono state oltre alle unità istituzionali anche le unità locali ad esse afferenti. In tal modo si è potuto ottenere informazioni con un elevato grado di dettaglio territoriale (si pensi alla diffusione sul territorio delle amministrazioni di livello centrale, aventi in generale sede centrale a Roma).

Secondo il Regolamento del Consiglio Europeo n. 696 del 15 marzo 1993 l'unità istituzionale è un centro elementare di decisione economica caratterizzato da uniformità di comportamento e da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale. In particolare un'unità istituzionale fruisce di autonomia di decisione nell'esercizio della sua funzione principale e di una contabilità completa.

L'unità istituzionale può essere *unilocalizzata* o *plurilocalizzata*. Nel primo caso l'unità istituzionale esplica la propria attività economica, comprese le funzioni amministrative e direzionali, in un'unica sede, nel secondo caso l'attività viene svolta in più sedi. Nel caso di un'istituzione pubblica plurilocalizzata (ovvero dotata di più unità locali) l'unità locale nella quale hanno sede gli uffici amministrativi e/o direzionali coincide, di regola, con la sede dell'unità istituzionale. Rappresenta cioè la sede centrale dell'istituzione.

Ai fini censuari, sempre in sintonia con il Regolamento (CEE) n. 696/1993, l'unità locale è il luogo fisico nel quale un'unità giuridico-economica (istituzione) esercita una o più attività economiche. L'unità locale corrisponde ad un'unità giuridico-economica o ad 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.

Le condizioni esposte sopra devono essere presenti congiuntamente per individuare un'unità locale.

La corretta individuazione delle unità locali, come ci si attendeva, ha comportato notevoli criticità nel corso della rilevazione ed è stato a tal fine necessario produrre un documento *ad hoc* ("Istruzioni per l'individuazione delle unità locali delle istituzioni pubbliche") per supportare l'attività delle unità di rilevazione; inoltre a tale tema è stato dedicato ampio spazio sia nell'ambito delle attività di formazione realizzate alla rete di rilevazione, sia negli incontri con i referenti delle istituzioni pubbliche avvenuti tanto a livello centrale che territoriale. Per un esame dei criteri necessari per l'individuazione delle unità locali e delle criticità emerse nel corso della rilevazione per una corretta individuazione delle stesse, si rinvia ai Paragrafi 3.2 e 3.3.

Sono state oggetto della rilevazione esclusivamente le unità istituzionali e le unità locali ad esse afferenti risultate attive alla data del 31 dicembre 2011, mentre delle unità istituzionali o locali non più attive si è tenuto conto per l'aggiornamento del registro statistico di riferimento.

Una unità è *inattiva* se ha sospeso temporaneamente la propria attività per motivi che, ad esempio, possono ricondursi a: eventi fortuiti (incendio, terremoto, eccetera), ristrutturazione dei locali, problemi economici contingenti, eccetera.

Una unità è *cessata* se ha terminato definitivamente la propria attività, non impiegando più né risorse umane né risorse economiche per varie cause.

Per unità *attiva* si intende un'unità che svolge un'attività economica - anche se a carattere stagionale in alcuni periodi dell'anno - e impiega a tal fine fattori della produzione: risorse umane (anche a tempo parziale) ed economiche.

Per la particolare natura del comparto dell'istruzione pubblica statale e tenuto conto che il personale in esso impegnato rappresenta una quota consistente dell'occupazione pubblica, si è scelto, di comune accordo con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), di censire con una rilevazione *ad hoc* le unità locali in cui operano le scuole statali di ogni ordine e grado, come nel seguito descritto.

### **1.3.1 Le scuole**

Nell'ambito della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche si è proceduto censendo, da un lato, tutte le unità giuridico-economiche appartenenti all'universo delle istituzioni pubbliche e le annesse unità locali, ad esclusione degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, sia statali, che della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione Autonoma della Valle D'Aosta. Dall'altro, questi istituti scolastici sono stati rilevati con una rilevazione nella quale l'universo di riferimento è stato definito a partire dagli archivi forniti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), nonché dalla suddetta Regione e Provincia Autonoma. Si è trattato quindi di una "rilevazione nella rilevazione".

Attraverso l'aggancio tra l'archivio degli istituti scolastici e quello delle unità scolastiche, è stato possibile determinare la lista delle unità oggetto della rilevazione, rappresentate dagli istituti scolastici e dalle annesse unità locali, identificate a partire dalle unità scolastiche così come riconosciute dal MIUR (si rinvia al sito del MIUR per maggiori dettagli).

Pertanto, sono state considerate come unità locali distinte tra loro, le scuole dell'infanzia, i plessi della scuola primaria, le scuole secondarie di primo e secondo grado, eventuali sezioni staccate delle scuole secondarie di primo e secondo grado e i diversi tipi di scuola all'interno di una stessa scuola secondaria di secondo grado.

A tale proposito occorre specificare che, diversamente dalla definizione di unità locale adottata per le istituzioni pubbliche, ossia quella conforme al Regolamento del Consiglio Europeo n. 696/1993, in questa rilevazione a ciascun istituto scolastico sono state associate una o più unità locali in funzione delle unità scolastiche di pertinenza. Pertanto, se nel medesimo edificio sono presenti due o più unità scolastiche afferenti ad uno stesso istituto, ciascuna unità è stata considerata come una unità locale distinta, a prescindere dalla sua localizzazione fisica. Ciò ha rappresentato un'eccezione alla definizione di unità locale consentendo, in tal modo, di individuare per ciascuna unità scolastica la specifica attività economica, nonché le caratteristiche strutturali ed organizzative che la connotano.

## **1.4 La lista precensuaria**

La lista precensuaria delle unità di rilevazione è stata prodotta attraverso un processo di integrazione ed analisi delle informazioni contenute negli archivi amministrativi e nelle fonti statistiche disponibili.

Tra gli archivi amministrativi utilizzati è possibile distinguere tra:

- a) fonti generali (che raccolgono informazioni su tutti i settori produttivi): l'Anagrafe Tributaria dell'Agenzia delle Entrate e il Registro delle imprese delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Tali fonti, già acquisite e sottoposte al processo di integrazione per la produzione dei registri Asia (Archivio statistico delle imprese attive), sono state utilizzate per individuare l'universo potenziale delle unità istituzionali da inserire in lista precensuaria;

- b) fonti specifiche per il settore: la banca dati CONSOC - Gestione della partecipazione di pubbliche amministrazioni a Consorzi e a Società tenuta ed aggiornata dal Dipartimento della Funzione Pubblica; l'elenco delle scuole statali e non statali, redatto dal MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), in riferimento all'anno scolastico 2009/2010.

Tali fonti sono state utilizzate per escludere dal campo di osservazione le unità istituzionali oggetto di indagine nell'ambito delle altre rilevazioni del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Particolare attenzione va posta alla situazione delle scuole pubbliche e private: le scuole private rientrano nel campo di osservazione del Censimento delle istituzioni non profit o delle imprese; mentre quelle pubbliche (statali e non statali) sono unità locali del MIUR o degli enti territoriali. Pertanto, data la loro importanza, in termini di numerosità e diffusione sul territorio, per il censimento di tali unità locali è stata progettata una apposita strategia di rilevazione.

Tra le fonti statistiche utilizzate, connesse alle rilevazioni tematiche su soggetti pubblici condotte periodicamente dall'Istat, la principale è stata quella dell'Elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S.13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Tale elenco è redatto annualmente dall'Istat applicando le norme classificatorie e definitorie e i criteri di natura statistico-economica propri del Sistema europeo dei conti. L'elenco, ai sensi della L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 3 (e successive modificazioni e integrazioni) è pubblicato in Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre di ogni anno. Pertanto, posto che la data di riferimento del censimento era il 31 dicembre 2011, è stato utilizzato l'elenco S.13 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 228 del 30 settembre 2011.

L'elenco S.13 rappresenta attualmente l'anagrafica più completa esistente delle amministrazioni pubbliche italiane, in parte utilizzata come base anagrafica dalla Ragioneria Generale dello Stato per il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), e recentemente richiamata da molte norme di finanza pubblica e pubblico impiego.

Tuttavia, le unità iscritte nell'elenco S.13 non coprono perfettamente il campo di osservazione del censimento delle istituzioni pubbliche, pur costituendone il nucleo fondamentale. Ciò dipende dalla rigorosa applicazione dei criteri di eleggibilità in S.13 (controllo e prevalente finanziamento pubblico, attività *non market*) adottata dall'Istat nella redazione dell'elenco.

Infatti, ai sensi del SEC95, indipendentemente dal regime giuridico (pubblico/privato) cui sono sottoposte, alcune tipologie di unità istituzionali possono essere classificate in diversi settori istituzionali secondo la prevalenza - da accertare caso per caso attraverso una complessa attività di *profiling* istituzionale ed economico - della tipologia di produzione (*market/non market*), del tipo di controllo cui sono sottoposte (pubblico/privato) e della loro principale fonte di finanziamento. Ad esempio, le istituzioni senza scopo di lucro che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita devono essere classificate nel settore istituzionale S15 - *Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie* se la loro principale risorsa consiste nei contributi volontari da parte delle famiglie consumatrici; oppure nel settore istituzionale S.13 se la loro risorsa principale consiste in trasferimenti da parte di amministrazioni pubbliche.

Il campo di osservazione del censimento, invece, deve includere tutti gli enti e gli organismi che svolgono funzioni e compiti connessi al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico che l'ordinamento vigente assegna alla loro cura, indipendentemente dalla tipologia di produttori cui appartengono e dal tipo di risorse utilizzate per il loro finanziamento. Tali enti ed organismi sono

identificabili proprio dal regime giuridico pubblicistico cui sono sottoposti e dalle finalità pubblicistiche che perseguono.

Pertanto, la lista precensuaria include:

- le unità istituzionali classificate con forma giuridica di diritto pubblico, secondo la CLADAG 2004 adottata dall'Istat;
- le unità istituzionali classificate con forma giuridica di diritto privato iscritte nell'elenco S.13, per le quali previa la loro iscrizione in elenco, è stata verificata la finalità pubblicistica della loro azione.

Nella Tavola 1.1 è indicato il numero di istituzioni pubbliche per forma giuridica presenti nella lista precensuaria e la composizione percentuale.

**Tavola 1.1 - Numerosità delle unità istituzionali della lista precensuaria per forma giuridica - valori assoluti e valori percentuali**

FORMA GIURIDICA	V.A.	%
1610 - Ente pubblico economico	28	0,22
1620 - Azienda speciale ai sensi del T.U. 267/2000	28	0,22
1710 - Associazione riconosciuta	61	0,47
1720 - Fondazione	68	0,52
1790 - Altro ente privato con personalità giuridica	15	0,12
1810 - Associazione non riconosciuta	7	0,05
2100 - Organo costituzionale	8	0,06
2210 - Presidenza del Consiglio	1	0,01
2220 - Ministero	13	0,10
2230 - Agenzia dello Stato	5	0,04
2300 - Autorità indipendente	13	0,10
2410 - Regione	20	0,15
2420 - Provincia	109	0,84
2430 - Comune	8.092	62,22
2440 - Comunità montana o isolana	256	1,97
2450 - Unione di Comuni	411	3,16
2500 - Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	251	1,93
2610 - Istituto e scuola pubblica di ogni ordine e grado	12	0,09
2620 - Università pubblica	58	0,45
2711 - Istituto o ente pubblico di ricerca	47	0,36
2712 - Istituto pubblico di assistenza e beneficenza	27	0,21
2720 - Camera di commercio	105	0,81
2730 - Ordine e collegio professionale	1.488	11,44
2740 - Consorzio di diritto pubblico	1.146	8,81
2751 - Ente parco	123	0,95
2752 - Ente o autorità portuale	25	0,19
2753 - Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale	25	0,19
2754 - Ente per il turismo	34	0,26
2755 - Ente ambientale regionale	46	0,35
2757 - Agenzia sanitaria regionale	12	0,09
2758 - Agenzia regionale per il lavoro	8	0,06
2790 - Altro ente pubblico non economico nazionale	397	3,05
2791 - Altro ente pubblico non economico locale	67	0,52
<b>Totale</b>	<b>13.006</b>	<b>100,00</b>

Il criterio di identificazione principale adottato per la selezione delle unità istituzionali da includere nella lista precensuaria è stato, quindi, la forma giuridica. Pertanto, è stato necessario verificare la correttezza del carattere “forma giuridica” attribuito a ciascuna unità integrata nel processo di produzione dei registri Asia.

All'interno del sistema dei registri Asia per l'attribuzione del carattere forma giuridica, limitatamente alle imprese, si adottano delle regole di codifica, generalmente di tipo deterministico, che definiscono le tabelle di corrispondenza tra i codici utilizzati nelle fonti amministrative - Anagrafe Tributaria dell'Agenzia delle Entrate e Registro delle imprese delle Camere di commercio (CCIAA) - e quelli della classificazione CLADAG 2004. A completamento dell'eventuale informazione mancante di input, si procede alla ricerca di stringhe nella ragione sociale utilizzando opportuni dizionari di parole chiave cui corrispondono codici di forme giuridiche.

Questo modello di stima non può essere replicato per la corretta attribuzione della forma giuridica delle istituzioni pubbliche, in primo luogo perché negli archivi amministrativi di input, principalmente Anagrafe Tributaria dell'Agenzia delle Entrate, manca un codice di classificazione univoco che le raggruppi, giacché alla stessa tipologia di istituzione si trovano attribuiti diversi codici di forma giuridica.

In secondo luogo, tra tali codici e quelli della classificazione adottata dall'Istat CLADAG 2004 non esiste una corrispondenza univoca, bensì una del tipo “uno a molti”: ad esempio, il codice 15 “ente pubblico non economico”, previsto nella tabella di classificazione della natura giuridica dei soggetti residenti dell'Anagrafe Tributaria, può essere ricodificato in 2711 “istituto o ente pubblico di ricerca” o in 2712 “istituto pubblico di assistenza e beneficenza” o in 2720 “camera di commercio”, a seconda della reale natura dell'unità in esame.

Infine, i dizionari di parole chiave adottati sono stati specificatamente predisposti per cogliere le peculiarità del mondo imprenditoriale e, come tali, risultano inadeguati a identificare unità appartenenti ad altri settori: si pensi, ad esempio alla presenza nella ragione sociale dei suffissi S.p.a., S.r.l. o S.n.c., che permettono di individuare rispettivamente le società per azioni, quelle a responsabilità limitata e le società in nome collettivo.

Di conseguenza, per imputare la corretta forma giuridica degli enti e degli organismi pubblici occorre considerare contemporaneamente sia la forma giuridica originariamente attribuita nella fonte amministrativa di input sia la parola chiave rintracciabile nella ragione sociale. Per questo motivo è stato necessario definire uno specifico dizionario di parole chiave.

Operativamente, a partire da Asia base - database che contiene tutte le unità integrate corrispondenti ai codici fiscali e alle partite Iva trattati nel mondo fiscale per una qualsiasi ragione - contenente circa 12 milioni di unità, sono state escluse:

- a) le unità già incluse nel registro Asia-imprese attive;
- b) le unità corrispondenti a persone fisiche e riconoscibili dalla presenza di un codice fiscale alfanumerico;
- c) le unità istituzionali iscritte in S.13, per le quali non è stato necessario nessun supplemento di analisi poiché la correttezza dei caratteri statistici attribuita a ciascuna di esse è già verificata nel corso dell'attività di *profiling* istituzionale ed economico, realizzata per la loro classificazione;
- d) le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado, individuate tramite l'accoppiamento per codice fiscale con il relativo elenco amministrativo predisposto dal MIUR;
- e) le parrocchie italiane individuate tramite l'accoppiamento per codice fiscale con l'elenco messo a disposizione dalla CEI (Conferenza Episcopale Italiana);
- f) gli usi civici già censiti tramite il 9° Censimento generale dell'agricoltura.

A partire dalle unità rimanenti, per restringere ulteriormente il campo di osservazione sono state selezionate unicamente le unità registrate in Asia base con una delle seguenti forme giuridiche (codice classificazione CLADAG 2004):

- forma giuridica di diritto pubblico (codice classificazione 2);
- consorzio di diritto privato ed altre forme di cooperazione fra imprese (codice classificazione 1.5);
- ente pubblico economico, azienda speciale e azienda pubblica di servizi (codice classificazione 1.6);
- ente privato con personalità giuridica (codice classificazione 1.7);
- ente privato senza personalità giuridica (codice classificazione 1.8);
- unità che, indipendentemente dalla forma giuridica attribuita, svolgono come attività economica prevalente quella di Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria (Sezione O della classificazione Ateco 2007).

In totale sono state selezionate circa 3 milioni di unità. Per le analisi successive sono state considerate esclusivamente le variabili “ragione sociale” e “natura giuridica” originariamente registrata in Anagrafe Tributaria. In dettaglio, attraverso l’analisi testuale della variabile “ragione sociale”, sono state individuate parole o gruppi di parole significative, che hanno permesso di suddividere tali unità in sottoinsiemi riconducibili ad una stessa tipologia di forma giuridica. Successivamente, si è proceduto ad un controllo puntuale (*case by case*) di ciascun sottoinsieme al fine di specificare e/o arricchire tale dizionario, ma soprattutto di verificare l’esistenza di una corrispondenza tra parola chiave e forma giuridica originariamente attribuita dalla fonte di input. Infine, sono state definite nuove regole di codifica del tipo “se-allora” che determinano il codice statistico della forma giuridica da attribuire alle singole unità istituzionali sulla base del codice di natura giuridica registrato nella fonte di input e della presenza delle parole chiave nella ragione sociale. Le regole così create sono state integrate con quelle già in uso per la costruzione dei registri Asia.

## Capitolo 2

### I criteri di individuazione dei servizi<sup>17</sup>

#### 2.1 La definizione di un servizio a carattere collettivo o a domanda individuale

Nel censimento delle istituzioni pubbliche si è cercato, innovando rispetto alle precedenti tornate censuarie, di analizzare l'offerta di servizi da parte della Pubblica Amministrazione. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente innovativi della rilevazione, in quanto fino ad oggi mai i censimenti dell'Istat avevano colto la mappa dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini e alle altre unità giuridico-economiche. L'acquisizione di tali informazioni è stata complessa e problematica, in primo luogo perché non c'è un consenso generalizzato sulle classificazione proposte per i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Inoltre, la classificazione internazionale delle attività economiche Ateco 2007<sup>18</sup> mostra chiari limiti quando viene utilizzata per lo studio della Pubblica Amministrazione. Le analisi prodotte debbono quindi considerarsi come un esperimento pilota, in vista di successivi affinamenti che si cominceranno a manifestare già dall'avvio del Censimento continuo sulle istituzioni pubbliche.

La Pubblica Amministrazione, per propria natura, è infatti predisposta all'offerta di una serie di servizi, che di regola non dovrebbero essere offerti dal mercato, almeno con le caratteristiche richieste. Come ricordato nella definizione OCSE richiamata nel primo capitolo, i servizi pubblici si caratterizzano per il fatto che devono essere accessibili a tutti, indipendentemente dal reddito, e ciò può avvenire attraverso la gratuità del servizio ovvero la vendita ad un prezzo diverso da quello che si formerebbe sul mercato (anche in quello in cui vigono condizioni di concorrenza perfetta). A tal fine il settore pubblico può decidere di produrre direttamente il servizio, far produrre il servizio da un terzo, che viene remunerato in tutto o in parte dall'amministrazione proponente, e cederlo agli utenti finali gratuitamente o ad un prezzo inferiore al costo di produzione (tramite un appalto o una concessione), ovvero regolare l'attività produttiva dei privati affinché certi servizi siano forniti secondo criteri quali la non discriminazione, la parità di trattamento e l'accesso a costi sopportabili (ad esempio, imponendo ad uno o più operatori presenti sul mercato un obbligo di servizio universale).

Tradizionalmente l'intervento dello Stato nell'economia è stato giustificato, oltre che dalla necessità di garantire il rispetto dei diritti di proprietà, anche per ragioni di equità (distributiva e di accesso ad alcuni beni o servizi ritenuti fondamentali) e per l'esistenza di fallimenti di mercato, quali quelli connessi all'assenza di un livello minimo di concorrenza (ad esempio per la presenza di monopoli naturali o legali), la presenza di esternalità, di mercati incompleti, di carenze informative e/o di beni pubblici.

In particolare, i beni pubblici puri si caratterizzano per le proprietà di non rivalità del consumo (il consumo di un bene da parte di un individuo non impedisce ad un altro individuo di consumarlo) e di non escludibilità (è impossibile o eccessivamente costoso escludere qualcuno dal consumo di un certo bene). Come è noto nel caso di beni pubblici si determinano fallimenti del mercato, come la sottoproduzione del bene e il rifiuto di pagare il servizio da parte degli utenti (*free riding*). La

<sup>17</sup> Autore del capitolo: Paola Naddeo.

<sup>18</sup> L'Istat ha adottato la classificazione delle attività economiche Ateco 2007, che costituisce la versione nazionale della nomenclatura europea Nace Rev. 2, pubblicata sull'Official Journal il 20 dicembre 2006 (Regolamento (CE) n. 1893/2006 del PE e del Consiglio del 20 dicembre 2006).

presenza di beni pubblici è considerata una delle ragioni per l'intervento pubblico nel sistema economico.

Ma, mentre al livello teorico risulta agevole definire cosa si debba intendere per bene pubblico, quando si devono classificare i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione la distinzione tra bene pubblico e di mercato non è così agevole. La difesa o l'illuminazione pubblica possono rappresentare esempi di beni pubblici puri; nel caso dell'illuminazione pubblica ciò significa che se si è installato un faro è impossibile escludere un natante che passa nelle vicinanze del faro dall'utilizzo della luce emessa.

Tuttavia, per altri beni, come la struttura viaria, seppure è difficile reperire una specifica domanda individuale per la costruzione di una strada è però vero che una volta che la strada è stata costruita essa è utilizzabile fino a quando non si raggiungono determinati livelli di congestione, mentre l'escludibilità degli utenti può essere facilmente garantita facendo pagare un pedaggio. Analogamente, per la sanità e l'istruzione, seppure la scelta comune nei paesi industrializzati è quella di garantire tali servizi alla generalità della popolazione non si rinvengono le caratteristiche del bene pubblico puro, in quanto si tratta di beni rivali ed escludibili.

Pertanto, la fornitura di beni e servizi da parte delle istituzioni pubbliche non si limita a garantire l'accesso ai beni pubblici puri, ma vi sono altri beni e servizi che si ritiene che l'amministrazione pubblica debba garantire in quanto particolarmente meritori ("*meritgoods*").

Ai fini della rilevazione censuaria si è preferito utilizzare un concetto diverso, distinguendo tra beni e servizi a domanda collettiva e beni e servizi a domanda individuale. I beni e servizi a domanda collettiva sono quei beni che l'istituzione pubblica produce, pur in assenza di una domanda specifica (regolazione, pubblica illuminazione, pulizia delle strade, eccetera).

Nei beni e servizi a domanda collettiva devono necessariamente essere ricompresi tutti quei beni e servizi per cui l'escludibilità non è possibile o non è ritenuta socialmente accettabile. Poiché, come già accennato, non esiste una linea di demarcazione certa per cui è possibile dire che un bene o servizio è a domanda collettiva o individuale, ovvero è possibile collocare i beni e i servizi lungo una linea continua, la classificazione dei beni o servizi come a domanda individuale o collettiva presenta inevitabili caratteri di discrezionalità. Nella rilevazione si è cercato di uniformare i criteri di classificazione, sia nelle istruzioni fornite alla rete di rilevazione, sia nel piano di controllo della qualità dei dati, descritto al Capitolo 4.

Per quanto riguarda i servizi a domanda individuale, nella parte del questionario rivolto alle unità istituzionali (*Modello per le unità istituzionali*<sup>19</sup>) si è inoltre voluto classificare i servizi sulla base della tipologia di utenza cui sono destinati:

- cittadini: fanno parte di questa tipologia i servizi volti a garantire o permettere il soddisfacimento di bisogni che rientrano nella sfera privata degli utenti quali, ad esempio, l'assistenza sanitaria, l'iscrizione alla scuola, il pagamento delle imposte, il versamento della pensione;
- imprese: fanno parte di questa tipologia i servizi necessari per lo svolgimento di un'attività economica finalizzata alla produzione o allo scambio di beni o di servizi, quali ad esempio il rilascio della licenza edilizia, la segnalazione di infortuni sul lavoro;
- istituzioni (pubbliche e/o private): rientrano in questa tipologia i servizi messi a disposizione di altre pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali, quali ad esempio "Acquisizione certificati medici di invalidità civile" (ASL verso Inps).

<sup>19</sup> Nel paragrafo 3.1 viene illustrato in modo approfondito quali i sono i contenuti informativi dei due distinti modelli in cui è stato articolato il questionario, ovvero il *Modello per le unità istituzionali* e il *Modello per le unità locali*.

Ovviamente, un'unità istituzionale può erogare sia servizi a domanda individuale che collettiva. Nel questionario la scelta è stata quella di rilevare semplicemente se vengono erogati servizi a domanda collettiva, individuale o entrambi, senza rilevarne la prevalenza.

Nella parte del questionario rivolto alle unità locali (*Modello per le unità locali*) si è approfondito il livello di dettaglio dei servizi erogati, verificando quali servizi l'unità effettivamente svolge, in base ad una classificazione dei servizi appositamente realizzata. In primo luogo assume rilievo la distinzione tra compiti e servizi, in quanto la singola unità locale potrebbe non svolgere servizi propriamente intesi, ma attività volte a permettere lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione pubblica cui l'unità locale appartiene. Conseguentemente, i compiti svolti possono essere distinti in tre categorie principali:

- compiti di indirizzo e coordinamento: sono orientati a individuare le linee di indirizzo e coordinamento dell'istituzione; sono definiti anche come attività di governo dell'istituzione;
- compiti di funzionamento: sono compiti di natura amministrativa e/o gestionale; sono strumentali al funzionamento dell'istituzione, indipendentemente dalla specifica missione attribuita e senza che necessariamente si persegua l'erogazione di servizi finali al pubblico. Ne sono esempi la gestione del personale, della logistica e dei servizi di manutenzione, degli acquisti, del magazzino, eccetera;
- compiti istituzionali: sono direttamente ed esclusivamente connessi con l'esercizio della missione formalmente assegnata all'istituzione. Si tratta di attività non rientranti nei casi precedenti, vale a dire si tratta della fornitura di servizi che possono essere erogati su richiesta di singoli utenti, oppure in modo indistinto ad una collettività.

## 2.2 La classificazione dei servizi

La Rilevazione sulle istituzioni pubbliche ha teso ad approfondire l'analisi dei servizi a domanda individuale, in particolare, quelli erogati dalle unità locali. Questa scelta è stata ritenuta preferibile rispetto a quella di indagare l'erogazione dei servizi centralmente, a livello di unità istituzionale. Una prima ragione di ciò è rappresentata dal fatto che molte unità istituzionali, ad esempio gli enti territoriali (regioni, province e comuni) erogano una molteplicità di servizi a domanda individuale e ciò avrebbe potuto rendere particolarmente complessa la risposta al questionario da parte dell'Incaricato del coordinamento della rilevazione; inoltre, l'acquisizione delle informazioni a livello centrale non avrebbe consentito di ottenere informazioni puntuali sulle attività effettivamente svolte sul territorio a diretto contatto con gli utenti.

Ai fini di semplificare la compilazione del questionario da parte dei referenti delle unità locali, si è scelto di limitare la risposta ai primi cinque servizi offerti selezionati dalle unità rispondenti sulla base del numero complessivo di utenti effettivi nell'anno.

Un limite emerso dalla rilevazione è che spesso servizi indicati come a domanda individuale (specie quando i referenti hanno risposto "altro") apparivano più propriamente come a domanda collettiva, segno che non sempre questa distinzione è risultata così chiara. In ogni caso, anche ricordando la natura di progetto pilota della rilevazione, l'analisi delle risposte al questionario, come di seguito mostrato, ha permesso di raffinare la classificazione e ciò potrà costituire un utile punto di partenza per la rilevazione dei servizi nelle prossime rilevazioni censuarie.

La classificazione utilizzata nella Rilevazione sulle istituzioni pubbliche ha una struttura gerarchica che consente di raccogliere informazioni a vari livelli di aggregazione e si incardina sulla struttura dell'Ateco 2007 mediante l'attribuzione di un insieme di servizi, reali e amministrativi, a ciascuna attività economica caratteristica delle istituzioni pubbliche.

Il codice identificativo del servizio si compone di due parti: la prima, di quattro cifre, rappresenta la classe Ateco; la seconda si compone di tre cifre, che identificano, la prima cifra l'area di attività, le restanti due il servizio reso.

Il Catalogo dei servizi delle istituzioni pubbliche in origine presentava 261 categorie comprendendo anche la voce "Altro: specificare". L'attività di riclassificazione, descritta nel Paragrafo 4.5, ha permesso di ridefinire alcune categorie del Catalogo dei servizi alla luce delle risposte fornite dai referenti. A seguito delle attività di controllo, correzione e riclassificazione dei dati indicati nel questionario, alcune categorie del Catalogo sono state rimodulate e ridefinite comprendendo nella versione definitiva 49 macro servizi e 148 sotto-categorie di servizi, eliminando la modalità "Altro: specificare" da tutte le macro-categorie (allegato "Catalogo dei servizi delle Istituzioni pubbliche" per l'elencazione puntuale delle 148 sotto-categorie di servizi).

## Capitolo 3

### I contenuti informativi<sup>20</sup>

#### 3.1 Le novità informative del questionario

Il questionario delle istituzioni pubbliche ha presentato diverse importanti novità da un punto di vista contenutistico, che hanno permesso di ottenere informazioni approfondite e, per certi versi, nuove su diversi argomenti che interessano la Pubblica Amministrazione.

Il questionario è stato diviso in due distinti modelli: un *Modello per le unità istituzionali* (Modello per le UI) con il quale sono state richieste informazioni relative all'istituzione nel suo complesso ed un *Modello per le unità locali* (Modello per le UL), con il quale sono state richieste informazioni relative a ciascuna unità locale afferente all'istituzione pubblica, inclusa l'unità locale della sede centrale ovvero l'unica sede per le istituzioni unilocalizzate.

Oltre alle informazioni di carattere generale e anagrafiche e quelle volte ad acquisire una conoscenza approfondita sulle caratteristiche delle risorse umane nel Modello per le UI sono presenti tre ulteriori sezioni di approfondimento, ciascuna delle quali contiene un argomento tematico di particolare interesse e di relativa novità, quali l'amministrazione sostenibile, l'ICT ed i servizi. Il tema dei servizi offerti è stato anche al centro del Modello per le UL, nel quale, oltre alle informazioni generali sulle caratteristiche dell'unità stessa e del personale a vario titolo in essa impegnato, vi è una sezione volta a conoscere il tipo di servizio offerto, le modalità di erogazione dello stesso, il numero di utenti effettivi nell'anno e le unità di personale dedicato in media nell'anno all'erogazione del servizio, nonché i destinatari che ne usufruiscono.

Pur prevedendo in entrambi i modelli una divisione in sezioni e quesiti a volte simili, le informazioni richieste non sono però le stesse. Nel Modello per le UI sono state acquisite informazioni con un elevato grado di dettaglio sulle risorse umane (personale dipendente e non dipendente, per età e genere, con contratto a tempo indeterminato o determinato, *full time* o *part time*, per titolo di studio posseduto, attività formativa svolta, eccetera) sull'amministrazione sostenibile, ovvero amministrazione attenta ad esigenze quali la sicurezza del lavoro, la rendicontazione sociale, la tutela ambientale, eccetera, nonché sulla dotazione e sull'uso dell'ICT, mentre nel Modello per le UL particolare importanza è stata data alla natura e alla qualità dei servizi erogati (per ogni servizio indicato è stata prevista una particolare scheda di approfondimento, ovvero la scheda relativa al "Profilo del servizio").

La prima innovazione di particolare rilievo è rappresentata dall'anagrafica, contenuta nella Prima Sezione "Identificazione dell'unità istituzionale e dell'Incaricato del coordinamento della rilevazione". Rispetto al precedente censimento, al fine di semplificare la compilazione alle istituzioni pubbliche, si è scelto di fornire i questionari già precompilati sulla base dei dati presenti nella lista precensuaria dell'Istituto (si veda al riguardo il Paragrafo 1.4). Grazie al modello precompilato, l'*Incaricato del coordinamento della rilevazione* (d'ora in poi Incaricato)<sup>21</sup> ha avuto la possibilità di confermare o modificare tutte o parte delle informazioni precaricate. Inoltre la

<sup>20</sup> Autori del capitolo:  
- Paragrafo 3.1: Francesca Orecchini;  
- Paragrafo 3.2: Anna Calabria;  
- Paragrafo 3.2.1: Valeria Maria D'Amico;  
- Paragrafo 3.3: Paola Naddeo.

<sup>21</sup> Per la definizione di Incaricato si rinvia al Glossario.

suddivisione della rilevazione tra Prima e Seconda fase ha reso possibile l'aggiornamento delle informazioni tra una fase e l'altra. Nella Prima fase l'Incaricato ha potuto modificare o confermare le informazioni proposte, che poi si è ritrovato caricate nella Seconda fase.

Quanto ai contenuti della scheda anagrafica, oltre alla parte più propriamente descrittiva (codice fiscale, indirizzo, eccetera) sono state acquisite informazioni circa lo stato dell'istituzione pubblica (attiva, inattiva o cessata) al momento della rilevazione e al 31 dicembre 2011, e se a quest'ultima data l'istituzione era unilocalizzata o plurilocalizzata e, in quest'ultimo caso, si è chiesto di fornire il numero di unità locali attive. Infine, si è chiesto se l'unità istituzionale svolgesse un'unica attività economica o più attività economiche, specificando quale fosse la principale e quali quelle secondarie.

Sebbene la dotazione di personale rappresenti un elemento caratterizzante di tutti i censimenti economici, anche la Seconda Sezione, dedicata appunto alle "risorse umane", contiene importanti novità rispetto al censimento precedente: i quesiti posti, infatti, hanno permesso di acquisire informazioni decisamente approfondite sulla composizione del personale. Nel precedente censimento l'unica distinzione presente era tra i dipendenti ed i non-dipendenti, nel censimento del 2011 si è andati ben oltre richiedendo informazioni sul genere, l'età, il titolo di studio, il tipo di contratto, l'inquadramento, il regime orario. Gli approfondimenti hanno riguardato tutto il "personale effettivo in servizio"<sup>22</sup>, quindi anche i non dipendenti legati all'istituzione da contratti di collaborazione, i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo ed altri lavoratori atipici. Si tratta, in sostanza, di informazioni in molti casi nuove, che non possono essere considerate meramente sovrapponibili a quelli presenti in altre rilevazioni, ma, anzi, idonee a integrare e completare queste ultime.

Al riguardo appare opportuno ricordare un'altra importante novità, rappresentata dalla particolare attenzione prestata alla formazione che l'istituzione ha fornito ai suoi dipendenti. A questo scopo è stato predisposto un quesito multirisposta in cui è stato possibile indicare, le ore erogate e il numero di partecipanti ai corsi per ciascuna area tematica di formazione proposta, quale ad esempio la sicurezza sull'ambiente di lavoro, l'uso delle ICT e le lingue straniere. Si ritiene che il quesito sia particolarmente rilevante perché, al di là delle dichiarazioni di principio circa l'importanza della formazione continua per lo sviluppo del sistema economico e la prevenzione del decadimento delle competenze dei lavoratori, pubblici e privati, si è cercato, con una rilevazione censuaria, di comprendere come le istituzioni pubbliche rispondano a questa importante esigenza. Nella Terza Sezione, dedicata alla "Amministrazione sostenibile", sono state richieste informazioni sulle modalità che adottano le istituzioni pubbliche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rendicontazione sociale, procedure di acquisto e certificazioni (ambientale, di qualità, etica, eccetera), allo scopo di conoscere e comprendere il comportamento di ciascuna unità istituzionale rispetto a quell'insieme di azioni o comportamenti volti non solo a migliorare l'efficienza, ma anche a tener conto della soddisfazione e del benessere del personale delle istituzioni stesse e degli utenti dei servizi erogati.

La scelta di affrontare in un Censimento sulle istituzioni pubbliche un tema di rilievo quale quello sull'amministrazione sostenibile è anche legata al mutamento di ruolo che la funzione pubblica ha subito nel corso del tempo: la Pubblica Amministrazione, in analogia a quanto avviene per le

<sup>22</sup> Per "personale effettivo in servizio" si intende il personale dipendente, a tempo indeterminato o determinato, impegnato all'interno dell'amministrazione, a prescindere da quella di appartenenza; è escluso il personale comandato o distaccato presso altre amministrazioni ed è incluso il personale comandato o distaccato proveniente da altre amministrazioni. Sono, inoltre, inclusi gli addetti con contratto di lavoro atipico, quali i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co) e/o i collaboratori a progetto (Co.Co.Pro), i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo (c.d. lavoro somministrato, ovvero ex lavoro interinale), i lavoratori con contratto di inserimento o di formazione e lavoro e gli addetti ai lavori socialmente utili.

istituzioni private, è sempre più chiamata a rispondere circa il suo modo di operare, le scelte effettuate nei confronti dei propri dipendenti, degli utenti cui si rivolge e della qualità del servizio offerto.

In questo senso, anche per le istituzioni pubbliche il tema della sicurezza sul lavoro è un argomento che ha acquisito un'importanza sempre maggiore negli anni e le amministrazioni sono chiamate ad adeguarsi agli standard di legge per garantire un luogo di lavoro sicuro al proprio personale. Oltre alla sicurezza fisica anche il benessere psicologico del lavoratore è stato oggetto di crescente interesse e la maggior consapevolezza di creare un ambiente idoneo ha portato prima il legislatore a prevedere che le istituzioni pubbliche adottino codici di condotta in grado di tutelare le persone da atti discriminatori, da *mobbing* e da molestie lesive della dignità personale, e successivamente le stesse istituzioni ad aderirvi. La domanda presente nel questionario è quindi volta a comprendere a che punto è l'adozione di tali codici da parte della Pubblica Amministrazione. Analogamente si è cercato di comprendere se l'unità istituzionale abbia designato il consigliere di fiducia, il comitato unico di garanzia, il medico competente, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Parallelamente sono state chieste informazioni circa le eventuali forme di rendicontazione sociale individuate dalle istituzioni pubbliche. È stato chiesto se l'istituzione pubblica abbia adottato un bilancio sociale (attraverso cui si dà conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato); un bilancio di mandato (documento predisposto dall'amministrazione per rendicontare in modo chiaro e trasparente ai diversi interlocutori sociali gli obiettivi ed i risultati conseguiti nel periodo di riferimento); un bilancio di missione (documento volto ad evidenziare la coerenza tra gli obiettivi e le modalità attuate per raggiungerli); un bilancio ambientale (rendicontazione delle politiche ambientali sostenute dall'amministrazione e degli effetti da esse generati); un bilancio di genere (rendicontazione delle azioni svolte in chiave di promozione delle pari opportunità).

Al tema ambientale, in particolare, è stata data una particolare enfasi. Nel questionario sono state chieste all'istituzione pubblica informazioni sul comportamento adottato nei confronti dell'ambiente e se l'istituzione, nel caso di adozione di un comportamento sostenibile, abbia incontrato o meno delle difficoltà nell'applicazione delle proprie condotte. Tali difficoltà possono essere dovute a numerose cause; nel questionario sono state individuate quelle relative alla difficile applicazione delle norme (per genericità delle stesse o obsolescenza delle azioni proposte), alla complessità delle procedure amministrative, alla difficoltà di individuare azioni adatte allo scopo proposto, al costo eccessivo delle azioni di tutela dell'ambiente o alla mancanza di competenze specifiche all'interno dell'amministrazione. Naturalmente è stata data anche l'opzione "altro".

Tra le possibili azioni concrete di tutela ambientale, l'indagine ha affrontato il tema dell'adozione di modelli di acquisto attenti agli impatti ambientali. In particolare si è chiesto di indicare la quota della spesa per acquisto di beni e servizi sostenibile dal punto di vista ambientale e se, rispetto all'anno precedente (2010), questa quota è aumentata, diminuita o rimasta invariata. Si è inoltre chiesto in che misura l'introduzione di criteri di valutazione della sostenibilità ambientale abbia riguardato i prodotti o servizi acquistati e/o l'attività dei produttori/fornitori. Infine, è stato chiesto di indicare se è stata ottenuta una certificazione, specificando quale (certificazione del sistema di gestione ambientale, certificazione del sistema per la gestione delle emissioni gas, certificazione del sistema per la gestione dell'energia, certificazione di qualità, certificazione etica).

Altro argomento innovativo ed attuale affrontato è quello legato alla dotazione e all'uso dell'ICT da parte delle istituzioni pubbliche. In un contesto caratterizzato da una spinta forte verso la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, per la quale l'Agenda Digitale rappresenta uno degli elementi portanti, si è ritenuto che fornire una fotografia del livello e della tipologia di informatizzazione delle istituzioni possa rappresentare un utile contributo.

Nella Quarta Sezione "Dotazione e uso ICT" sono stati proposti quesiti volti a conoscere di quali strumenti informatici si avvalgono le istituzioni internamente e in che misura vengono utilizzati.

Il primo quesito della sezione riguarda il possesso di una connessione internet e, in caso di risposta affermativa, il tipo di connessione (banda larga o tradizionale) e la quota di personale che può accedervi. Analogamente è stato chiesto se nell'istituzione è presente una rete intranet, la percentuale di personale che ne ha accesso e le finalità perseguite attraverso l'istituzione della intranet (comunicazione, organizzativa o amministrativa, raccolta di documentazione normativa, comunicazione culturale e sociale, formazione, altro).

È stato, quindi, chiesto di indicare se l'istituzione ha un proprio sito web e, in caso di risposta positiva, se questo è stato realizzato nel pieno rispetto delle "Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni - Edizione 2011" e dei requisiti stabiliti dalla L. 9 gennaio 2004, n. 4 di accessibilità agli strumenti informatici da parte delle persone diversamente abili. Se l'istituzione è collegata con reti di comunicazione accessibili ad altre istituzioni pubbliche e/o private accreditate, come ad esempio il Sistema Pubblico di Connettività (SPC). Inoltre, è stato chiesto di indicare se l'istituzione è sede dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

È stato poi rilevato se l'unità istituzionale utilizza strumenti quali elaboratori, PC *desktop*, PC portatili, altri dispositivi mobili, lettori *smart card*, strumenti di video conferenza, lettori di *barcode*, ed altri dispositivi e, nel caso, la loro numerosità. Inoltre si è chiesto se l'unità istituzionale utilizza soluzioni software *open source*.

Sono stati analizzati i canali utilizzati dall'unità istituzionale per comunicare con gli utenti: web, *call center*, tecnologia mobile, televisione digitale terrestre, URP, *social media*, posta elettronica ordinaria, posta elettronica certificata, altro.

Si è voluto, inoltre, verificare se l'unità istituzionale utilizza strumenti informatici per i propri acquisti (aste elettroniche, negozi online o mercati elettronici) e, in caso di risposta affermativa, in quale misura.

Infine, la Quinta Sezione "Servizi" è volta a rilevare le tipologie di servizi offerti, in particolare se le istituzioni erogano servizi a consumo collettivo (indivisibili) o su richiesta di singoli utenti (a consumo individuale) e, in tal caso, la tipologia di destinatari (cittadini, imprese, istituzioni). Si ricorda che, la tipologia di servizi erogati, è stata oggetto di particolare attenzione nella parte del questionario relativo alle unità locali (Modello per le UL). Il tema della tipologia e della qualità dei servizi offerti rappresenta certamente uno degli elementi in chiave di novità più caratterizzanti del censimento. Si ritiene, infatti, che l'attenzione sempre più crescente all'entità e alla qualità della spesa pubblica, passi innanzitutto nella conoscenza puntuale dei servizi erogati e del grado di soddisfacimento degli utenti.

Importante, in tal senso, è il quesito volto a rilevare l'esistenza di una (o più) carta dei servizi, un documento di trasparenza rivolto ai cittadini/utenti da un'amministrazione pubblica o da un'azienda erogatrice di un servizio di pubblica utilità con il quale l'ente esplicita i suoi orientamenti, dichiara quali sono le prestazioni che si impegna ad erogare e come intende operare in caso di mancato rispetto delle prestazioni promesse. Accanto alla presenza di una carta dei servizi sono state rilevate anche le modalità con cui la carta o le carte sono diffuse al pubblico (sportello unico fisico, sportello telematico unico, numero verde, *depliant*, sito web istituzionale, internet o altro).

Il modello per le UL rappresenta una delle più grandi novità del Censimento sulle istituzioni pubbliche; a differenza del precedente, il Censimento del 2011 ha riconosciuto un ruolo di primo piano alle unità locali, conferendo loro un'identità indipendente seppur collegata a quella dell'unità istituzionale. La scelta che è stata fatta ha permesso di conoscere caratteristiche di ciascuna unità locale ed ottenere informazioni importanti quali la proprietà delle diverse unità locali, la composizione del personale effettivo in servizio, l'uso dei dispositivi informatici ed i servizi offerti.

Anche nel caso delle unità locali la scheda anagrafica è stata precompilata secondo i dati di archivio contenuti nella lista precensuaria, vagliati nella Prima fase della rilevazione ed integrati nella Seconda fase; proprio come per le unità istituzionali anche in questo caso il compilatore (che qui è il referente dell'unità locale) ha la possibilità di confermare o modificare tutte o in parte le informazioni proposte. Il Modello per le UL è stata compilato solo nel caso in cui il referente dell'unità locale ha indicato che l'unità locale era attiva alla data del 31 dicembre 2011.

Per le unità locali attive si è anche voluto sapere se le stesse sono state attive per tutto il 2011 o solo per alcuni mesi e in tal caso si è chiesto di specificare quali.

Si è quindi chiesto di indicare se l'unità locale svolge un'unica attività economica (unità monofunzionale) o più attività economiche (unità polifunzionale) ed, in tal caso, di specificare quali. Anche il titolo di godimento (proprietà, locazione, uso gratuito, altro) dei locali utilizzati e la loro dimensione (esclusi parcheggi, giardini, piazzali ed altre pertinenze) è stato oggetto di particolare attenzione.

Uno dei problemi principali affrontati nel questionario in relazione al personale è stato quello della corretta attribuzione dello stesso alle singole unità locali. Come indicato nella Guida alla compilazione del questionario: "Nel caso in cui il personale assegnato all'unità locale sia impegnato anche presso altre unità locali dell'istituzione, per decidere a quale unità locale debba essere attribuito, occorre considerare dove svolge la prestazione lavorativa in modo prevalente. A tal fine occorre considerare a quale unità locale dedica il maggior tempo, su base stabile. L'obiettivo del questionario è di rilevare quante persone sono impiegate nell'istituzione, distinte per le singole unità locali, evitando di conteggiare lo stesso individuo più volte. Nel quesito si indica il criterio della prevalenza della prestazione lavorativa per l'attribuzione del personale alle unità locali. Sulla base di questo criterio, può accadere che in un'unità locale attiva non risulti assegnato alcun lavoratore".

Per quanto riguarda gli occupati nell'unità locale, è stata mantenuta la dicitura di personale effettivo in servizio e la distinzione tra dipendente-non dipendente; il quesito ha rilevato il tipo di contratto, il regime orario e il genere, nonché le risorse dedicate principalmente all'attività principale e a quelle secondarie o ausiliarie.

Anche nel modello delle UL sono state rilevate informazioni sulla digitalizzazione delle stesse. In particolare le informazioni richieste riguardano il tipo di connessione utilizzato (banda larga), la percentuale di personale che ha accesso alla rete internet, l'esistenza o meno della rete intranet e del sito web, se l'unità locale è collegata ad una o più reti pubbliche o al Sistema Pubblico di Connettività (SPC). Si è chiesto anche se l'unità locale è sede dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e/o di uno Sportello Unico dei Servizi al Cittadino.

In analogia con quanto rilevato per le unità istituzionali, sono stati analizzati i canali utilizzati dall'unità locale per comunicare con gli utenti, come ad esempio il sito web, il *call center*, la tecnologia mobile, il chiosco telematico, la televisione digitale terrestre, lo sportello fisico pubblico (URP), i *social media*, la posta elettronica ordinaria e la posta elettronica certificata.

Un quesito *ad hoc* è volto a conoscere se presso l'unità locale, nell'ultimo triennio, sono state rilevate e/o diffuse informazioni sulla soddisfazione degli utenti per i servizi ricevuti.

La Seconda Sezione dedicata ai “Servizi”, si divide a sua volta in due sottosezioni, la prima volta ad analizzare l’attività complessiva per l’erogazione dei servizi svolta dall’unità locale, la seconda contenente una scheda specifica (scheda “profilo del servizio”) per ogni servizio (da compilare per ciascun servizio dichiarato dall’unità locale).

Nella prima sottosezione si è chiesto se l’unità locale svolge compiti di indirizzo e coordinamento, strumentali al funzionamento dell’istituzione e/o istituzionali, ed in quale misura (esclusivamente, prevalentemente o in misura residuale). Si è chiesto poi di indicare se l’unità locale eroga servizi su richiesta di singoli utenti ed, in tal caso, se si tratta di cittadini, imprese o altre istituzioni. Infine, si è chiesto di indicare i cinque servizi erogati più rilevanti (ovviamente se ci sono).

La scheda “profilo del servizio”, da compilare per ogni servizio dichiarato - come già detto - rappresenta un’innovazione molto importante del questionario. Il primo quesito è volto a far emergere se il servizio è gestito direttamente dalla UL o tramite altre forme di gestione: a mezzo di (ex) azienda speciale, a mezzo di società *in house*, in forma associata (ad es. consorzio, unione, associazione), in concessione, a mezzo di società di capitali controllate, a mezzo di società di capitali partecipate con quota minoritaria, a mezzo di società di capitali non partecipate.

Il secondo quesito è volto a rilevare i canali utilizzati (sportello fisico, sportello telematico, telefono, *depliant*, sito web istituzionale, internet, altro) per informare gli utenti su ciascuna delle seguenti diverse caratteristiche del servizio: destinatari, modalità di accesso, ubicazione delle strutture che erogano il servizio, orario di erogazione, costo del servizio, modalità di pagamento, modalità di espletamento, responsabile del procedimento e stato di avanzamento della procedura.

Il terzo quesito riguarda i canali attraverso i quali gli utenti possono compiere azioni necessarie per poter usufruire del servizio (acquisire la modulistica, compilare la modulistica, consegnare la modulistica compilata, effettuare pagamenti, fruire del servizio, inoltrare reclami, segnalazioni o suggerimenti, inoltrare la richiesta di rimborso).

Infine, anche per i servizi erogati dalle UL si è fatto riferimento alle eventuali carte dei servizi, intese come modalità per informare gli utenti circa le caratteristiche del servizio per aspetti quali tempi di attesa, tempi di conclusione del procedimento, tempi di erogazione del servizio/prestazione finale, tempi di risposta al reclamo/segnalazione. In assenza della carta dei servizi si è chiesto se gli utenti possono accedere alle informazioni soprarichiamate in modo alternativo.

In conclusione, nel questionario del censimento delle istituzioni pubbliche sono contenute numerose ed importanti innovazioni, che vanno dalle stesse modalità di raccolta, come la previsione di attribuire un ruolo di coordinamento, tramite al figura dell’Incaricato, all’unità istituzionale oggetto di rilevazione - non prevedendo la presenza di rilevatori - o di fornire parti precompilate del questionario, al contenuto informativo che recepisce numerose istanze provenienti dalla società civile. Attraverso il questionario è stato possibile, infatti, conoscere il modo di operare delle diverse istituzioni del Paese, dalle più grandi alle più piccole, cogliendo trasversalmente le peculiarità di ciascuna. Il questionario ha previsto i tradizionali quesiti sull’occupazione delle singole istituzioni, ma lo ha fatto con un grado di dettaglio tale da permettere di superare alcuni limiti di precedenti rilevazioni.

Un ulteriore aspetto di rilievo è rappresentato dallo sforzo fatto per conoscere il livello di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, sia in termini di dotazione hardware che di software utilizzati, nonché delle modalità con cui queste sono utilizzate per il funzionamento della struttura, il dialogo con gli utenti e l’erogazione dei servizi.

La novità più importante si può senz’altro considerare la rilevazione delle modalità di erogazione dei servizi a domanda individuale, rivolta cioè a singoli individui, imprese o istituzioni, richiesta a livello di singola unità locale. Una novità di rilievo è pure quella relativa alla rilevazione e/o diffusione di informazioni sulla soddisfazione degli utenti dei servizi richiesta per l’istituzione

pubblica nel suo complesso. Trattandosi di una prima rilevazione su questi temi, si può considerare il censimento come un progetto pilota, comunque utile per le successive analisi, a partire dal Censimento continuo sulle istituzioni pubbliche.

Infine, non meno importante, è stata posta una particolare enfasi al tema dell'amministrazione sostenibile, che affronta temi di rilievo quali la tutela del lavoro, non solo in senso fisico ma anche in termini di benessere psicologico dei lavoratori, la trasparenza dell'azione amministrativa, il bilancio sociale, l'attenzione all'ambiente, eccetera.

### 3.2 Le norme di compilazione

La realizzazione della rilevazione avvenuta interamente via web (*paperless census*) ha richiesto la definizione di regole di compilazione peculiari rispetto al sistema di compilazione tradizionale.

Per agevolare la compilazione del questionario, sia nella Prima fase che nella Seconda, nonché per le unità istituzionali e per le unità locali, nel sito dedicato alla rilevazione sono stati resi accessibili diversi documenti relativi alle norme e alle modalità di compilazione; una guida alla compilazione *ad hoc* è stata predisposta per gli istituti scolastici. I documenti a supporto della compilazione contengono, anche definizioni e casi esemplificativi.

In coerenza con l'organizzazione della rilevazione in due distinte fasi, sono state redatte le rispettive "Guide alla compilazione" divise in sezioni che, oltre a riportare le definizioni di istituzione pubblica, unità locale e sede centrale o unica, hanno focalizzato l'attenzione sui quesiti più complessi rispetto ai quali sono state fornite indicazioni in merito alle modalità di compilazione, ad esempio per quanto riguarda lo stato di attività di istituzioni e unità locali, le diverse categorie in cui collocare il personale in servizio (personale dipendente e non dipendente, lavoro temporaneo e altri contratti atipici), la distinzione tra servizi a domanda collettiva e a consumo individuale.

Per facilitare la compilazione sono stati, inoltre, previsti quesiti filtro e specifici controlli che hanno guidato la compilazione per permettere di sottoporre al rispondente solo le tematiche di interesse e di vincolare alcune risposte in modo da migliorare la qualità dei dati raccolti.

Nell'ambito della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche tre aspetti hanno avuto un'attenzione cruciale: l'individuazione delle unità locali, le risorse umane, su cui insistono diversi quesiti, e i servizi erogati, tema, come già ampiamente evidenziato, innovativo rispetto alla Rilevazione sulle istituzioni pubbliche realizzata nell'ambito dell'8° Censimento generale dell'industria e dei servizi del 2001.

Il documento contenente le "Istruzioni per l'individuazione delle unità locali delle istituzioni pubbliche", oltre a contenere una definizione puntuale del concetto di unità locale, ha fornito indicazioni ed esempi per trattare casi particolari per l'identificazione delle unità locali, definendo i criteri di individuazione delle unità locali per le diverse amministrazioni. Oggetto di rilevazione del censimento sono state esclusivamente le unità locali attive al 31 dicembre 2011.

L'individuazione delle unità locali oggetto della rilevazione ha rappresentato, infatti, uno dei principali elementi di criticità sin dalla fase di progettazione della rilevazione, come emerso anche nel Censimento del 2001. Di conseguenza, si è ritenuto necessario fornire indicazioni specifiche in merito.

Nel presente paragrafo si analizzano i criteri generali necessari per l'individuazione delle unità locali, mentre per un esame dei casi anomali in cui potrebbero sorgere incertezze circa l'individuazione delle UL, si rinvia al Paragrafo 3.3.

L'unità locale è definita come il "luogo fisico nel quale un'unità giuridico-economica (istituzione) esercita una o più attività economiche. L'unità locale corrisponde ad un'unità giuridico-economica o ad 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”.

A partire da tale definizione di unità locale si è precisato che nel caso in cui si acceda a uno stesso edificio da due o più ingressi ubicati nella stessa via ovvero in vie vicine (perpendicolari o parallele), si debba considerare una sola unità locale, a condizione che i locali dell'edificio afferiscano tutti alla stessa istituzione.

Si è in presenza di una sola unità locale anche nel caso in cui vi siano edifici distinti ma situati all'interno di uno spazio ben definito (sempre a condizione che gli edifici afferiscano tutti ad una stessa istituzione), come nel caso dei padiglioni di un complesso ospedaliero e delle diverse facoltà all'interno di una città universitaria.

Invece, nel caso in cui in uno stesso luogo fisico più istituzioni svolgono la propria attività si è in presenza di unità locali distinte afferenti a istituzioni diverse.

Un criterio fondamentale per decidere l'afferenza di un'unità locale ad un'istituzione pubblica è naturalmente il codice fiscale con cui l'unità locale opera: di norma l'unità locale opera con il codice fiscale dell'istituzione a cui afferisce, tuttavia, vi sono delle eccezioni rappresentate, ad esempio, dai casi in cui le unità locali agiscono come centri di costo autonomi e quindi operano con codici fiscali autonomi. In questi casi il criterio da utilizzare è l'imputazione delle risorse umane al bilancio dell'istituzione. Seguendo tale criterio è stato possibile individuare più facilmente il numero di unità locali presenti in un edificio considerandone l'afferenza ad una o più istituzioni.

La definizione di unità locale prevede che in essa “si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano”, ma per la sua individuazione non è necessario che vi venga svolta in modo continuativo l'attività lavorativa. Vi sono, infatti, esempi di unità locali nelle quali si svolge in maniera non continuativa un'attività lavorativa e sono impegnate una o più risorse umane quali l'ambulatorio sanitario, il Centro di Orientamento al Lavoro e lo Sportello informativo a supporto delle donne vittime di violenza aperto anche un solo giorno alla settimana. Peraltro, si deve ricordare che il personale è imputato all'unità locale in cui svolge l'attività lavorativa in modo prevalente, evitando in tal modo che alcune unità di personale vengano attribuite a più unità locali. Pertanto, sulla base di questo criterio, in diversi casi accade che, ai fini censuari, in un'unità locale attiva non risulti assegnata alcuna unità lavorativa.

Per quanto riguarda le risorse umane, come già indicato nel paragrafo precedente, sono stati richiesti dati dettagliati sino al livello delle singole unità locali e sono state considerate variabili ulteriori rispetto a quelle del 2001 (come, ad esempio, l'età, il titolo di studio e la formazione realizzata). Sono state inoltre stabilite alcune regole per evitare una sovrastima delle risorse a vario titolo impegnate presso le istituzioni pubbliche. La scelta è stata quella di utilizzare il richiamato criterio di prevalenza, in base al quale il personale afferente a diverse unità deve essere attribuito sulla base del tempo di lavoro dedicato alla singola unità locale e conteggiato quindi una sola volta evitando sovrapposizioni (ad esempio nel caso di personale impegnato congiuntamente da un comune e da un'unione di comuni).

Un'attenzione particolare merita la stessa definizione di “personale effettivo in servizio” presentata al Paragrafo 3.1 che include il personale dipendente e quello non dipendente. In base a tale definizione si considera il personale dipendente (a tempo indeterminato o determinato) impegnato all'interno dell'amministrazione, a prescindere da quella di appartenenza; viene escluso quindi il personale comandato o distaccato presso altre amministrazioni e viene incluso il personale comandato o distaccato proveniente da altre amministrazioni. In questo modo si è potuto rilevare il personale dipendente (e non dipendente) effettivamente impegnato presso la singola amministrazione a prescindere dall'ente sul quale grava il relativo costo.

Sui servizi erogati le principali indicazioni fornite hanno riguardato la distinzione tra servizi a consumo individuale e collettivo, l'individuazione degli utenti gravanti sulla fornitura del singolo servizio e il personale dedicato, nonché la gestione diretta e indiretta dei servizi stessi. Uno degli aspetti più problematici è ovviamente quello della classificazione dei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni. Il tema è stato affrontato in dettaglio nel presente fascicolo, in considerazione dell'importanza della questione, dedicandovi il Capitolo 2 e il Paragrafo 4.5. Come ricordato, nel questionario si è scelto di focalizzare l'attenzione prevalentemente sui servizi a domanda individuale.

Un ulteriore strumento di ausilio alla compilazione sono le FAQ (*Frequently Asked Questions*), ossia un compendio delle risposte alle domande più ricorrenti relative ad aspetti significativi del censimento. Le FAQ sono state organizzate per temi: Aspetti generali, Compilazione e restituzione del Questionario, Organizzazione e figure coinvolte nella rilevazione, Stato di attività, Unità locali, Risorse umane, Amministrazione sostenibile, Dotazione e uso ICT e Servizi, permettendo, di approfondire alcuni aspetti rilevanti: dal ruolo dell'Incaricato e del referente dell'unità locale, all'attività economica (esclusiva, principale e secondaria), alle tipologie di istituzioni (unilocalizzate e plurilocalizzate), all'individuazione delle unità locali, all'attribuzione del personale effettivo in servizio, fino ai servizi erogati.

Durante la Seconda fase della rilevazione, al fine di fornire un ulteriore supporto alla compilazione e stimolare le istituzioni ritardatarie, a dicembre 2012, l'Istat con il supporto logistico di Forum PA S.r.l., ha organizzato un *webinar* (seminario online) dal titolo "9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Rilevazione sulle istituzioni pubbliche: Istat risponde" (per la descrizione completa di tale attività si rinvia al Capitolo 6).

Ulteriori documenti a supporto della compilazione sono:

- i "Riferimenti normativi" suddivisi per aree tematiche; considerata la complessità delle norme che guidano il modo di operare della Pubblica Amministrazione e i temi nuovi che si sono affrontati con la rilevazione censuaria (quali la sicurezza nei luoghi di lavoro, la trasparenza dell'azione amministrativa e l'attenzione all'ambiente) tale documento ha rappresentato un agile strumento di sintesi della normativa utile per una corretta compilazione del questionario;
- gli "Aspetti tecnologici", la guida al sistema web per le problematiche tecniche legate alle diverse funzioni;
- il "Glossario per la Rilevazione sulle istituzioni pubbliche". Il glossario è stato articolato in aree tematiche che ricalcano le sezioni del questionario: Identificazione delle unità istituzionali, unità locali e stato di attività; Risorse umane; Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; Rendicontazione sociale; Ambiente e comportamento sostenibile; Dotazione e uso ICT; Procedure di acquisto; Servizi.

Infine, tempi e modalità relativi alla rilevazione sono stati disciplinati con le circolari inviate alle istituzioni contestualmente all'avvio delle diverse fasi. Inoltre, come in altre indagini, erano disponibili caselle di posta elettronica dedicate, per fornire riscontri puntuali e tempestivi alle singole richieste di chiarimenti pervenute.

### **3.2.1 Le norme di compilazione per le scuole**

La scelta metodologica adottata per la rilevazione degli istituti scolastici e la definizione di unità scolastica cui si è fatto ricorso, descritte al Paragrafo 1.3.1, si sono tradotte in alcune peculiarità nelle modalità di compilazione del questionario per gli istituti scolastici rispetto a quella che ha caratterizzato la rilevazione sulle istituzioni pubbliche.

Di fatto, volendo studiare la realtà scolastica come servizio educativo reso alle famiglie, per la rilevazione sulle istituzioni scolastiche si è resa necessaria una distinzione tra le istituzioni scolastiche, intese come unità dotate di personalità giuridica e di autonomia decisionale, assimilate nella rilevazione censuaria alle unità istituzionali e i diversi ordini scolastici con i loro codici meccanografici, tutte le unità scolastiche ed i luoghi associati dove si svolge attività didattica, che hanno rappresentato nella rilevazione le unità locali dell'istituto scolastico di riferimento. Successivamente, in sede di predisposizione del data base definitivo per la pubblicazione dei dati, le unità locali di ciascun istituto scolastico sono state attribuite al MIUR, in quanto unità locali ad esso afferenti.

In base alla peculiare definizione di unità locale adottata, a ciascun istituto scolastico sono state associate una o più unità locali in funzione delle unità scolastiche di pertinenza. Pertanto, se nel medesimo edificio erano presenti due o più unità scolastiche afferenti ad uno stesso istituto scolastico, ciascuna unità è stata considerata come una unità locale distinta, a prescindere dalla sua localizzazione fisica. Si è definito, quindi, come plurilocalizzato, un istituto che nello stesso edificio scolastico ospita la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado. Ai fini statistici, questa informazione fornisce un quadro ben diverso rispetto al sapere, ad esempio, che in un comune vi sia un singolo istituto scolastico, a prescindere dalla tipologia di scuole che ospita.

Ciò ha rappresentato un'eccezione alla definizione di unità locale adottata per la rilevazione sulle istituzioni pubbliche, rendendo possibile individuare, per ciascuna unità locale (ossia unità scolastica), la corretta attività economica e le corrette caratteristiche strutturali, organizzative e tecniche che la connotavano. Ai referenti delle unità scolastiche è stato, inoltre, chiesto di aggiungere come unità locali eventuali succursali o altri luoghi di una stessa unità scolastica (caratterizzate da uno stesso codice meccanografico).

Grazie alle informazioni presenti negli archivi amministrativi e a quelle fornite dal MIUR, utilizzate per la costruzione della lista delle unità rilevate, gli istituti scolastici sono stati esentati dalla partecipazione alla Prima fase della rilevazione, mentre sono stati chiamati ad intervenire direttamente nella Seconda fase.

In modo coerente, anche il personale scolastico, docente e non docente, è stato ripartito tra le diverse unità secondo la propria specificità: l'unità istituzionale ha raccolto le informazioni sulla consistenza delle risorse umane presso l'istituto scolastico nel suo complesso, e lo ha poi suddiviso in ciascuna unità locale (con un proprio codice meccanografico), conteggiando il personale docente che svolge la maggior parte delle ore lavorative ed eventualmente anche il personale "ATA"<sup>23</sup> se dedicato principalmente a quella scuola, secondo un principio di prevalenza della prestazione lavorativa.

Un caso particolare è rappresentato, inoltre, dalla mensa scolastica gestita dalla scuola. Infatti, nel caso in cui la mensa scolastica (gestita da personale in servizio nella scuola) si trovi all'interno di uno degli edifici censiti dall'istituto scolastico, e se nello stesso edificio vi è la compresenza di due o più unità scolastiche (ad esempio una scuola elementare statale ed una scuola media, sempre statale), l'attività ed il relativo personale sono indicati, convenzionalmente, nell'unità locale afferente all'istituto scolastico di riferimento in cui sono presenti gli uffici amministrativi e nella quale prestano quindi attività il dirigente scolastico e il personale di segreteria.

---

<sup>23</sup> Il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) è il personale non docente del comparto pubblico che lavora nella scuola italiana, secondo la disciplina generale contenuta nel D.Lgs 16 aprile 1994, n. 297 ("Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione").

Viceversa nel caso in cui il servizio mensa venga interamente gestito da privati i relativi locali non vengono rilevati come unità locali dell'istituto scolastico, ma come unità locali dell'impresa o dell'istituzione non profit che gestisce il servizio.

Ai fini censuari sono considerati attivi gli istituti scolastici e/o le unità locali che, indipendentemente dalla propria posizione amministrativa o giuridica, alla data di riferimento del censimento (31 dicembre 2011), svolgono attività economica (ossia producono beni o servizi) e impiegano a tal fine risorse umane (lavoratori indipendenti e/o dipendenti, anche a tempo parziale) ed economiche. L'istituto temporaneamente chiuso per vacanze scolastiche è considerato attivo.

Un'ulteriore peculiarità è dovuta al fatto che nel caso degli istituti scolastici e delle unità scolastiche, l'attività economica principale (o esclusiva) in base alla classificazione Ateco 2007 è data dal tipo di scuola (ad esempio: istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo grado, istruzione secondaria di secondo grado di formazione generale - licei, istruzione secondaria tecnica e professionale, eccetera).

Infine, per quanto concerne la qualificazione dei servizi (a domanda collettiva o individuale), nonostante la natura di beni meritori, nel questionario si è specificato che l'istruzione, così come il servizio mensa, il servizio pre-scuola o post-scuola e il servizio di trasporto scolastico sono servizi a consumo individuale dei cittadini.

### 3.3 Le unità locali di difficile individuazione

L'individuazione delle unità locali nel caso delle istituzioni pubbliche presenta in diversi casi delle caratteristiche peculiari rispetto alle altre unità di rilevazione del 9° Censimento dell'industria e dei servizi. Infatti, come già anticipato, al fine di agevolare l'individuazione delle stesse da parte dei referenti delle istituzioni pubbliche sono stati forniti alcuni chiarimenti con il documento "Istruzioni per l'individuazione delle unità locali" che, oltre a presentare i criteri generali necessari per l'individuazione delle UL, illustra i casi in cui le UL sono di difficile individuazione.

Di seguito si riportano unicamente alcune casistiche in cui risulta problematica l'individuazione delle unità locali afferenti le istituzioni pubbliche:

- a) più attività svolte negli stessi locali da differenti gestori o titolari;
- b) messa a disposizione da parte di un'istituzione pubblica di locali e/o attrezzature (anche attraverso l'affitto) per l'espletamento di attività di altre istituzioni;
- c) messa a disposizione da parte di un'istituzione pubblica di proprio personale a favore di altra istituzione (pubblica o privata) o di un'impresa con gestione del personale a carico dell'unità ricevente.

Rispetto alla casistica indicata al punto a), va segnalato come in diversi casi nelle istituzioni pubbliche si verifica che in uno stesso edificio, o in due edifici ai quali si accede dallo stesso ingresso contraddistinto da un unico numero civico, siano presenti locali utilizzati da istituzioni pubbliche diverse. In tali casi occorre considerare distinte unità locali in base al criterio di afferenza alle diverse istituzioni. Un esempio al riguardo è rappresentato dalla compresenza di un'unità locale di un ministero nella sede di un altro ministero, in quanto vi è una sovrapposizione di competenze tra i due ministeri (si pensi ad esempio all'esigenza di garantire taluni servizi ai cittadini all'estero). L'edificio va considerato in parte unità locale del secondo ministero e in parte sede distaccata, e quindi unità locale, del primo.

Un caso esemplificativo della situazione descritta al punto b), si può verificare ad esempio quando, in base ad una specifica convenzione, un'amministrazione comunale si impegna a mettere a disposizione presso la sede del municipio un locale, idoneo al funzionamento dello sportello decentrato dell'Agenzia delle Entrate e ad assicurare i collegamenti telematici occorrenti

all'erogazione dei servizi in tempo reale e all'ottimale funzionamento della postazione di lavoro; al tempo stesso l'Agenzia delle Entrate utilizza proprio personale per l'erogazione del servizio. Pertanto, in tali casi nello stesso edificio ai fini censuari vengono conteggiate due unità locali, una afferente al comune in questione e una all'Agenzia delle Entrate.

Per quanto attiene al punto c), l'unità locale appartiene, di regola, all'istituzione ricevente e il personale si conteggia in base al criterio generale del "personale effettivo in servizio". Ad esempio una scuola media statale, presso la quale operano risorse iscritte nel bilancio comunale, non va indicata come unità locale del comune, bensì come unità locale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). Tutto il personale che opera nella scuola, ai fini censuari, va conteggiato nel personale della scuola, dal momento che le risorse impiegate sono gestite dalla scuola stessa, anche se, in questo caso, alcune di esse sono iscritte alle voci di bilancio di un'altra istituzione.

Ulteriori esempi emblematici che denotano situazioni in cui l'individuazione delle unità locali non segue i criteri generali sono riconducibili ai seguenti:

- 1) strutture sanitarie e assistenziali (ospedali, ASL, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari): le strutture sanitarie e i siti (padiglioni, ambulatori, reparti, *day hospital*, dipartimenti sanitari, eccetera) presenti all'interno di un "complesso ospedaliero" o "complesso sanitario" costituiscono un'unica unità locale. I siti sanitari e/o gli altri siti esterni al complesso, costituiscono singole unità locali della struttura sanitaria;
- 2) università: le facoltà e i siti presenti all'interno di una "città universitaria" costituiscono un'unica unità locale. Le facoltà o i siti esterni alla "città universitaria" costituiscono singole unità locali dell'università secondo i criteri generali;
- 3) postazioni stradali fisse dei vigili urbani: non devono essere considerate unità locali. In questo caso l'unità locale da censire è il comando dei vigili urbani;
- 4) istituti scolastici: un istituto scolastico può essere strutturato in una sede centrale e altre sedi secondarie (di solito definite come succursali) ubicate in indirizzi differenti da quello della sede centrale. Ai fini della rilevazione si individua un'unica istituzione, costituita da una sede centrale e da una o più unità locali (succursali). Nel caso in cui in uno stesso edificio siano presenti più indirizzi scolastici che individuano più scuole, ad esempio un liceo classico e un liceo scientifico, appartenenti allo stesso istituto scolastico, ciascun liceo costituisce una distinta unità locale. Se, invece, in un medesimo edificio vi sono una scuola primaria statale e una scuola materna comunale, si è di fronte a due unità locali, però che afferiscono a due distinte unità istituzionali, rispettivamente il MIUR e il Comune.

## Capitolo 4

### Il piano di controllo di qualità dei dati<sup>24</sup>

#### 4.1 La strategia del piano di controllo e correzione dei dati

Le procedure di controllo e correzione adottate per il censimento delle istituzioni pubbliche sono state progettate considerando i seguenti aspetti: l'articolazione e i compiti della rete di rilevazione, la struttura e la natura dei quesiti, le caratteristiche del questionario elettronico, la disponibilità di archivi amministrativi da utilizzare come informazione ausiliaria, ed infine il piano di diffusione dei dati.

La strategia di Controllo e Correzione (C&C) è stata articolata e differenziata in base alle diverse fasi del processo di rilevazione: durante la raccolta dei dati a cura della rete di rilevazione, durante la compilazione online del questionario a cura dell'unità di rilevazione stessa, al termine della fase di raccolta dei dati a cura di Istat.

La rete di rilevazione territoriale rappresentata, se si escludono le stesse unità rispondenti, dagli URC costituiti presso le sedi territoriali Istat e dagli uffici di statistica delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, ha avuto un ruolo particolare nell'ambito della strategia di C&C. Ad essi, nel corso della rilevazione, è stata inviata dall'Istat centrale una lista di controlli da effettuare tramite *recall* dei rispondenti. I controlli effettuati con lo scopo di consolidare la base dati hanno riguardato alcune variabili fondamentali: da un lato, la verifica degli esiti che avrebbero condotto alla eliminazione dell'unità dalla lista censuaria (unità fuori campo di osservazione, cessata, inattiva, eccetera), dall'altro, l'esattezza del codice fiscale e della forma giuridica. Tuttavia, a differenza degli Uffici Provinciali di Censimento (UPC) e dei rilevatori coinvolti nel censimento delle istituzioni non profit e delle imprese, gli URC non hanno avuto il compito di lanciare programmi di *check* o di correggere direttamente errori ed anomalie ma quello di sollecitare le unità di rilevazione e di fornire loro un supporto nella compilazione del questionario.

Un'altra parte del piano di C&C ha riguardato i controlli online presenti nel *data entry* di registrazione telematica del questionario. La struttura del questionario utilizzato per la rilevazione è stata molto complessa prevedendo due distinti modelli (uno per l'unità istituzionale ed uno per l'unità locale, quest'ultimo a sua volta articolato in schede del "profilo del servizio" per ciascun servizio segnalato) contraddistinti da una densa rete di relazioni di compatibilità/incompatibilità tra i quesiti. Inoltre, l'ambiente del questionario elettronico, se fosse stato elevato il numero dei quesiti da sottoporre a controllo online durante la registrazione dell'unità di rilevazione, avrebbe rallentato eccessivamente la compilazione telematica. L'eccessivo numero di controlli online crea, infatti, l'effetto disturbo e rifiuto dell'unità di rilevazione che nuoce alla qualità e alla completezza dell'informazione raccolta. Il *trade-off* sul numero e sul tipo di controlli da inserire in un *data entry* controllato telematico è uno degli aspetti più delicati nella predisposizione di questo tipo di tecnica di rilevazione statistica. Per queste ragioni, si è deciso di limitare i controlli online ai quesiti pilastro.

<sup>24</sup> Autori del capitolo:

- Paragrafo 4.1: Massimo Lori;
- Paragrafo 4.2: Maria Dimitri;
- Paragrafo 4.3: Giovanni Gualberto Di Paolo;
- Paragrafo 4.4: Chiara Gnesi;
- Paragrafo 4.5: Chiara Orsini;
- Paragrafo 4.6: Maria Grazia Magliocchi.

Infine, la terza fase della strategia di C&C ha previsto, anche alla luce del piano di diffusione dei dati, una serie di controlli deterministici e probabilistici sviluppati centralmente sull'intero data base censito. In particolare il piano di C&C si è basato su una preciso processo strategico di tipo gerarchico: in primo luogo sono stati analizzati e corretti i quesiti pilastro a livello di unità istituzionale (forma giuridica, attività economica principale, personale effettivo in servizio, addetti e personale esterno), che hanno costituito le informazioni *pivot* immodificabili negli *step* successivi: in secondo luogo sono stati analizzati e corretti i quesiti pilastro a livello di unità locale (numerosità, tipologia e localizzazione, attività economica principale, personale effettivo in servizio, addetti e personale esterno) che a loro volta hanno costituito le informazioni *pivot* immodificabili negli *step* successivi; in terzo luogo sono stati analizzati e corretti il resto dei quesiti facendo riferimento alle informazioni *pivot* già validate e rese definitive. Questa particolare strategia di C&C si è rivelata vincente sia perché ha consentito di fissare dei precisi punti di riferimento nel corso del processo di controllo e correzione sia, soprattutto, perché ha consentito di pubblicare i principali dati strutturali a livello di UI all'inizio di luglio 2013 (tre mesi dopo il termine della raccolta dei dati), i principali dati strutturali a livello di UL nel mese di ottobre e il resto delle informazioni censuarie in *step* successivi a partire dal mese di dicembre 2013.

In termini generali, si è proceduto in primo luogo con il controllo e la correzione di alcuni quesiti pilastro (forma giuridica, attività economica principale, personale effettivo in servizio, unità locali) e successivamente con l'analisi dei quesiti "secondari". Per individuare gli errori influenti si è proceduto con una tecnica di *editing* selettivo *open source*, e per i casi più delicati si è ricorso al *recall* del rispondente per la conferma o modifica del dato fornito. Come nel caso della rilevazione sulle istituzioni non profit, i controlli e le correzioni degli errori casuali e l'imputazione delle mancate risposte sono avvenuti attraverso il software generalizzato *Concord Java* (CONtrollo e CORrezione dei Dati versione interfaccia Java). I quesiti testuali hanno richiesto l'implementazione di procedure *ad hoc* per la ricodifica e classificazione delle risposte aperte. Infine, è stata utilizzata la funzione deterministica del programma di *record linkage Relais* per individuare i casi di duplicazione delle unità locali a livello di singola istituzione pubblica.

Anche per la rilevazione delle istituzioni pubbliche sono stati acquisiti gli archivi amministrativi, aggiornati al 2011, per effettuare gli opportuni controlli specialmente per individuare gli errori influenti e per le analisi di qualità dei dati censuari. Nello specifico, sono stati utilizzati per il controllo su collaboratori e personale con contratto di lavoro temporaneo o somministrato (ex interinali) gli archivi Inps su parasubordinati e professionisti, mentre per quanto riguarda le verifiche sul personale dipendente si è fatto riferimento all'archivio del MIUR per le scuole e agli archivi della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dell'Inps gestione ex Inpdap per il resto delle istituzioni pubbliche.

La strategia di C&C descritta ha riguardato anche la annessa rilevazione degli istituti scolastici statali. Il piano e la strategia dei controlli è stata identica per la fase di raccolta dei dati a cura dell'Istat centrale e per la fase di compilazione online del questionario a cura dell'unità di rilevazione, mentre le procedure e le metodologie adottate nei controlli finali al termine della raccolta dei dati sono state le stesse descritte in precedenza, opportunamente integrate per tener conto della specificità dell'universo in esame (si veda successivo Paragrafo 4.6).

## 4.2 Controlli e correzioni del modello sulle unità istituzionali

L'attività di controllo e correzione dei dati sul personale effettivo in servizio<sup>25</sup> delle istituzioni

<sup>25</sup> Per la definizione del personale effettivo in servizio si rinvia al *Glossario*.

pubbliche alla data del 31 dicembre 2011 (quesito 2.1 del questionario) si è basata sul confronto tra i dati censuari e quelli di fonte amministrativa. In particolare, sono stati utilizzati i dati dell'archivio dell'Inps-Uniemens relativi al 2011 per i lavoratori esterni e per il personale con un contratto di lavoro temporaneo (ex interinali), mentre per il personale dipendente si è fatto ricorso all'indagine condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato (Conto Annuale) e all'archivio Inps-Inpdap. Per ciascuna tipologia di contratto si sono ricercati gli errori influenti mediante l'utilizzo del software "Selective Editing via Mixturemodels", *Selemix*<sup>26</sup>. Questo consente di stimare un modello che assegna ad ogni osservazione una probabilità di presenza dell'errore sulla base dell'impatto che i valori delle singole unità hanno sul totale della variabile di risposta (*micro* e *macro editing*). I dati anomali e gli errori influenti da sottoporre a verifica sono stati selezionati a partire da una certa soglia di probabilità. Una volta individuati e corretti gli errori influenti, si è verificato che fossero realmente tali alla luce del personale distribuito tra le unità locali dell'unità istituzionale. Se i dati sul personale risultavano coerenti tra unità locali e unità istituzionale non si è operata alcuna modifica mentre nel caso contrario si è proceduto con un'imputazione *cold deck* con il valore d'archivio. Una volta controllati e corretti i totali del quesito 2.1 si è proceduto analizzando la distinzione del personale in base all'inquadramento giuridico e al genere del quesito 2.1 e dei quesiti successivi sempre relativamente alla sezione del questionario destinato alle unità istituzionali.

Ad una prima analisi sui dati grezzi le percentuali di mancata risposta e di incoerenza fra risposte fornite rivelavano una sostanziale buona qualità del dato rilevato, infatti i quesiti principali (2.1, 2.4, 2.5, 2.6)<sup>27</sup> superano sempre la soglia del 95 per cento di risposta presente e le percentuali di incoerenze riscontrate fra le risposte date in quesiti diversi sono state in genere inferiori al 3 per cento.

Le informazioni presenti nella rilevazione della RGS sono state studiate ed opportunamente elaborate per essere direttamente confrontabili con i quesiti del questionario, in particolare si sono analizzate le diverse qualifiche del personale indicate per poter distinguere fra personale dirigente e non. Successivamente i dati assoluti sono stati trasformati in percentuali per ottenere gli intervalli entro i quali i dati erano considerati accettabili. Al termine di questa operazione le unità istituzionali che potevano essere direttamente confrontate perché presenti nella rilevazione della RGS erano circa 9.700, su un totale di 12.183.

Dopo il controllo e la correzione dei totali, il quesito 2.1 è stato analizzato in base a genere, tipo di contratto e inquadramento giuridico. I dati censuari trasformati in percentuali sono stati confrontati, a parità di forma giuridica con quelli della RGS (dove possibile) e validati se contenuti all'interno di un intervallo di accettazione basato su differenze interpercentili. Solo nei pochi casi in cui questo criterio di accettazione non è stato rispettato, i dati sono stati modificati utilizzando le percentuali ottenute dall'archivio della RGS. I dati relativi al quesito 2.1, una volta validati, sono stati usati come confronto e base della correzione dei quesiti successivi del modello riguardanti, nello specifico, il tipo di regime orario, le classi di età, il titolo di studio, l'incarico di dirigenza.

Per la distinzione del personale in base al regime orario (quesito 2.4) si è preso in esame anche quanto riportato nel quesito simile presente nel modello delle unità locali della stessa unità istituzionale. Nel caso in cui i totali del personale operante presso le unità locali non coincidevano con quelli riportati e validati nel quesito 2.1 delle unità istituzionali, i valori assoluti venivano riproporzionati in base al totale validato utilizzando le percentuali delle singole modalità espresse

<sup>26</sup> Cfr. M. Teresa Buglielli, Marco Di Zio, Ugo Guarnera, 2010.

<sup>27</sup> I quesiti 2.4, 2.5 e 2.6 sono relativi, rispettivamente, a: a) personale dipendente al 31 dicembre 2011 secondo il tipo di contratto, il tipo di attività svolta, il regime orario (*full time*, *part time*) e il genere; b) il personale effettivo in servizio e i volontari al 31 dicembre 2011 secondo il titolo di studio, l'inquadramento giuridico e il genere; c) il personale effettivo in servizio e i volontari al 31 dicembre 2011 secondo l'età, l'inquadramento giuridico e il genere.

nei dati iniziali. Questa fase di riproporzionamento ha comportato un successivo controllo e la correzione di eventuali errori di arrotondamento. Anche per questi quesiti sono stati effettuati dei controlli tramite i dati della RGS.

Per la correzione delle informazioni del punto 2.8, relativo alle attività formative realizzate dalla UI, si è operato in maniera differente. In una prima fase si sono effettuate le correzioni deterministiche con lo scopo di rendere coerenti fra loro, per presenza/assenza, l'insieme di variabili (filtro e quantitative) che costituiscono il quesito. Inoltre, sono stati evidenziati gli *outlier* relativi al numero dei partecipanti ai corsi e alle ore erogate. In un secondo tempo, per i casi di incoerenza, che sono stati evidenziati anche in relazione alla forma giuridica e all'ordine di grandezza del personale della UI in tavole opportunamente predisposte, si è provveduto ad applicare il metodo del donatore con distanza minima (considerando come variabili di stratificazione la forma giuridica, la dimensione e la ripartizione geografica dell'unità).

Le procedure di controllo e correzione dei quesiti della Terza Sezione sull'amministrazione sostenibile si sono basate prevalentemente sull'esistenza di regolamenti e normative che vincolano l'attività e l'organizzazione delle istituzioni pubbliche, data l'assenza di indagini statistiche da utilizzare come informazione ausiliaria per effettuare dei confronti. A titolo esemplificativo, il quesito 3.1, con cui si chiedeva alle istituzioni di indicare l'adozione di un sistema di gestione della sicurezza rimanda chiaramente al Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (D.Lgs n. 81/2008). Tuttavia, il riferimento puntuale di un quesito ad un determinato quadro normativo che obbliga le istituzioni pubbliche ad assumere precisi comportamenti non è stato interpretato in maniera rigida poiché il campo di osservazione del Censimento è eterogeneo rispetto alle tipologie organizzative delle unità di rilevazione. Per alcune forme organizzative (come ad esempio i collegi professionali o i consorzi di diritto privato) gli *edit* hanno preso la forma di accertamenti più che quella di errori stringenti, ad eccezione dei casi in cui i quesiti di questa sezione presentavano delle relazioni di incompatibilità ben definiti. È questo il caso di una risposta positiva al quesito 3.1 e di risposte negative agli *item* 3, 4 e 5 (ovvero mancata designazione del medico competente, del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) del quesito 3.3.

La correzione delle risposte date ai quesiti riguardanti *Information and Communication Technology* - ICT (Quarta Sezione del questionario delle UI) è stata effettuata mediante un controllo di compatibilità fra le risposte date alle singole domande che presentavano una relazione di compatibilità e coerenza. Inoltre, è stato creato un piano di compatibilità con le analoghe risposte fornite sulle singole unità locali, ovviamente limitatamente ai quesiti presenti sia a livello di UI che di UL, secondo la logica che se l'informazione è presente in una o più UL allora è ovviamente presente anche a livello di UI. Questo particolare piano di coerenze è stato analizzato nei casi dubbi e risolto tramite *recall* telefonico (si veda il Paragrafo 4.3). Nella Quarta Sezione del questionario delle UI, in primo luogo, è stata controllata la coerenza tra le risposte sulla presenza o meno della connessione ad internet (quesito 4.1) con quelle relative all'utilizzo o meno di posta elettronica ordinaria e di posta elettronica certificata (PEC) e in seguito il tipo di connessione alla rete (mediante banda larga o meno) e la quota di personale con accesso ad internet, verificando che, in assenza di una connessione ad internet, non fossero indicate la presenza di un sito web o di un collegamento a una rete pubblica, o ancora di un collegamento al Sistema Pubblico di Connettività (SPC). In questa fase ci si aspettava una bassa percentuale di risposte negative, infatti i risultati di altre indagini sulla diffusione delle connessioni web nella Pubblica Amministrazione mostravano come il 71 per cento dei dipendenti comunali già nel 2009 aveva accesso a internet dalla propria postazione di lavoro (Istat, 2010).

Per quanto riguarda il quesito sulla presenza della rete intranet (quesito 4.2) si è proceduto considerando la coerenza con le risposte fornite al quesito 4.1 per poi analizzare le unità non in possesso della rete intranet plurilocalizzate e con un alto numero di personale in servizio o per alcune forme giuridiche (ad esempio i ministeri). Nei casi più spinosi si è proceduto con il *recall* telefonico del compilatore. Un controllo analogo è stato fatto sulla percentuale di personale con accesso alla rete intranet (quesito 4.2.1.b) in quanto basse percentuali di personale sono contrarie allo scopo stesso della creazione della rete aziendale e sulle finalità del suo utilizzo: l'indicare o meno le finalità doveva essere coerente con la presenza/assenza di rete di comunicazione interna. Per quanto riguarda il possesso da parte della UI di un proprio sito web (quesito 4.3) si è confrontata la risposta con quanto dichiarato nel quesito 1.1 del questionario relativo al possesso di un URL e della PEC.

In riferimento al collegamento dell'istituzione pubblica con reti di comunicazione accessibili ad altre istituzioni pubbliche e/o private accreditate (quesito 4.4) si è controllata la conformità con quanto dichiarato precedentemente sulla connessione ad internet e con le risposte analoghe date dalle unità locali della unità istituzionale.

I quesiti 4.7, 4.8 e 4.9 (utilizzo di strumenti di ICT e loro numerosità, adozione di soluzioni *open source* e canali utilizzati per comunicare con gli utenti, rispettivamente) sono stati controllati considerando la coerenza con i quesiti 4.1 e, 4.2 e 4.3 e distinguendo le unità in base alle variabili di struttura (forma giuridica, dimensione, Ateco). Per il quesito 4.9 inoltre si è controllata la presenza di un proprio sito web e di PEC e si sono esaminate le risposte date ad analoghi quesiti presenti nei questionari delle relative unità locali. Nell'analizzare le risposte si è tenuto anche conto di alcune informazioni di carattere generale riguardanti il fatto che:

- l'utilizzo della televisione (teletext o messaggi pubblicitari) riguarda per lo più le amministrazioni centrali;
- lo sportello fisico al pubblico (URP) istituito nel 1993 è oggi molto diffuso nel settore pubblico con l'eccezione delle istituzioni pubbliche dotate di minore complessità organizzativa;
- la PEC è obbligatoria per la Pubblica Amministrazione dal 2009, pertanto il suo impiego da parte di UI con connessione ad internet è molto diffuso.

### 4.3 Controlli e correzioni del modello sulle unità locali

I controlli sulle variabili "Superficie" e "Titolo di godimento" dei locali utilizzati dall'unità locale (quesito 1.6 della sezione del questionario dedicata alle UL) hanno evidenziato alcuni errori ricorrenti nella risposta al quesito.

In particolare sono state riscontrate:

- 1) indicazione del titolo di godimento ma mancata indicazione dei metri quadri;
- 2) errori di sovrastima dell'estensione della superficie, dovuta al conteggio di pertinenze esterne (per esempio parcheggi);
- 3) errori riconducibili a duplicazioni della superficie, dovuta a due o più UL che risiedono nello stesso edificio;
- 4) indicazione della superficie ma mancata indicazione del titolo di godimento.

Ogni errore è stato corretto in maniera tale da modificare il meno possibile i dati, adottando la soluzione più appropriata. In caso di presenza del titolo di godimento ma in mancanza dell'indicazione dei metri quadri, è stata imputata un'ampiezza di superficie minima rivista in base all'attività economica principale dell'unità e del numero di personale effettivo in servizio; viceversa,

in caso di sovrastima dell'estensione della superficie dovuta al conteggio di pertinenze esterne, il dato è stato confrontato, per individuare i casi di incompatibilità, con le unità locali simili per Ateco e dimensione. Per i pochi casi di duplicazione della superficie, dovuta a due o più unità locali con sede nello stesso edificio, si è proceduto individuando tra esse la principale, lasciando invariato il relativo dato ed imputando alla sede secondaria la superficie minima legale. Da ultimo, in caso di indicazione della superficie ma in assenza del titolo di godimento, il dato è stato imputato con donatore di distanza minima.

L'analisi e la correzione dei dati sul personale presso le singole unità locali delle istituzioni pubbliche (quesito 1.8 della sezione del questionario dedicata alle UL) prevedevano innanzitutto un controllo sui totali indicati: la somma del personale delle UL appartenenti alla stessa UI doveva essere uguale a quello della UI stessa.

La correzione del personale delle UL è quindi avvenuta a cascata, in seguito a quello delle UI. Il vincolo ovviamente non riguardava solo il totale relativo al personale effettivo in servizio, ma anche i vari subtotali riferiti a:

- 1) personale dipendente e non dipendente;
- 2) personale dipendente a tempo indeterminato e personale dipendente a tempo determinato;
- 3) personale distinto per genere.

Nel caso di UI unilocalizzate con errori o incoerenze tra quanto dichiarato a livello di UL e quanto dichiarato a livello di UI, sono stati considerati validi i dati relativi all'UI.

Nel caso di UI plurilocalizzate, per tutti i casi in cui la somma del personale delle unità locali era differente rispetto al personale dell'unità istituzionale, si è mantenuto il totale indicato a livello di UI, riproporzionando ove necessario al livello di UL. Una volta ottenuto il personale effettivo in servizio nelle UL si è proceduto in maniera analoga per determinare il personale dipendente e quello non dipendente.

Per questo punto si sono notate due casistiche ben precise:

- a) personale dipendente corretto e personale non dipendente errato;
- b) personale non dipendente corretto e personale dipendente errato.

Questa fase è stata condotta facendo attenzione al duplice vincolo di coerenza interna e di coerenza con la UI. Una volta riproporzionato il personale totale e distinti correttamente i dipendenti dai non dipendenti, si è passati alla distinzione tra personale di genere maschile e quello di genere femminile, e successivamente, in maniera analoga, alla distinzione tra personale dipendente a tempo indeterminato e personale dipendente a tempo determinato.

L'analisi del quesito sui servizi offerti dalle istituzioni pubbliche (quesito 2.2) ha presentato molte difficoltà dato l'aspetto innovativo e la complessità dell'ambito di indagine. Infatti, molte UL hanno usufruito della risposta aperta per descrivere i servizi offerti (si veda il Paragrafo 4.5), e poche si sono avvalse dell'elenco dei servizi descritti nel Catalogo dei servizi presentato. Tutte le risposte aperte sono quindi state prima sottoposte ad un'analisi testuale mediante programmi specifici (*TaLTaC<sup>2</sup>* e *Lexico*)<sup>28</sup>, e poi ricodificate, ampliando così il Catalogo e rendendolo più attinente alla realtà, grazie alle integrazioni provenienti dalle segnalazioni degli stessi rispondenti.

---

<sup>28</sup> L'acronimo *TaLTaC<sup>2</sup>* sta per Trattamento Automatico Lessicale e Testuale per l'Analisi del Contenuto di un *Corpus*. *TaLTaC<sup>2</sup>* è un software per l'analisi testuale di documenti o di dati espressi in linguaggio naturale, che utilizza risorse sia di tipo statistico, sia di tipo linguistico, altamente integrate fra loro. *Lexico* è un software di *text analysis* secondo l'approccio lessicometrico.

A seguito dell'attività di integrazione del Catalogo, è stata effettuata una prima ricodifica, tesa ad accorpate i servizi sostanzialmente uguali tra loro o con una bassa frequenza. Successivamente, la ricodifica ha considerato attività economica e forma giuridica del rispondente, e si è pervenuti ad una classificazione dei servizi più puntuale ed esaustiva.

In ultima fase, sono stati eliminati i servizi "doppioni", dovuti anche all'accorpamento precedente alla ricodifica, ed i servizi collettivi, vale a dire quelli non erogabili su richiesta del singolo utente (come ad esempio pulizia o illuminazione stradale).

Una volta ottenuti i servizi definitivi, sono stati analizzati il personale dedicato ed i relativi utenti.

In primo luogo, è stato controllato che il personale indicato non fosse superiore al personale effettivo in servizio dell'unità; in caso contrario è stato necessario riportare il dato al personale effettivo in servizio della stessa UL.

In secondo luogo, è stato analizzato il rapporto esistente tra gli utenti e il personale impiegato rispetto al servizio indicato, ed infine sono stati individuati gli *outlier* sia in modo deterministico sia attraverso una regressione robusta. Per questi casi è stato deciso di imputare il dato attraverso il donatore di distanza minima (da unità locali con stessa struttura) mediante l'utilizzo del software *Concord Java*. L'imputazione è avvenuta usando come variabili di strato il servizio e la ripartizione geografica e come variabile di *matching* il personale dell'unità locale. Infine è stato effettuato un controllo di *macro edit* attraverso apposite tavole di spoglio.

Il controllo sui quesiti riguardanti *l'Information and Communication Technology* (quesiti da 1.9 a 1.11 della sezione del questionario dedicata alle UL) è stato effettuato mediante confronto con i quesiti similari compilati dall'unità istituzionale. In primo luogo, è stata controllata la coerenza tra le risposte a livello di UI e a livello di UL sulla presenza o meno della connessione ad internet. Dopo questo primo controllo, si è visto in particolare il tipo di connessione alla rete (mediante banda larga o meno) e la quota di personale con accesso ad internet, utilizzando anche come dati di confronto le informazioni derivanti da altre rilevazioni statistiche, quali quella sull'uso dell'ICT nelle amministrazioni locali (Istat, 2010).

Per quanto riguarda il quesito sull'utilizzo della rete internet, si è proceduto considerando la coerenza tra la risposta al quesito e le risposte precedenti (a livello di UL) e ancora con le risposte fornite a livello UI, verificando che, in assenza di una connessione ad internet, non fossero indicate la presenza di un sito web, o di un collegamento a una rete pubblica, o ancora di un collegamento al SPC.

In generale i controlli sui quesiti di UL sono avvenuti mediante controlli di compatibilità sia tra risposte a livello di UL sia tra queste ultime e quelle generali fornite a livello di UI.

#### **4.4 L'attribuzione del codice di attività economica prevalente alle unità locali delle istituzioni pubbliche**

Nella parte del questionario dedicata alle UL (Modello per le unità locali), al quesito 1.4, è stato chiesto a ciascuna unità di indicare con un testo libero l'attività economica svolta in via prevalente, da codificare successivamente nella classificazione delle attività economiche (Ateco 2007).

L'attribuzione del codice Ateco di attività economica è stata effettuata attraverso il software ACTR (*Automatic Coding by Test Recognition*)<sup>29</sup>, già utilizzato in Istituto per la codifica automatica dell'attività economica. Le stringhe di testo con cui è stata descritta l'attività economica dell'unità locale sono state sottomesse al programma ACTR che ha assegnato un unico codice Ateco a 5 *digit* al 56 per cento delle unità, con una soglia di accuratezza ritenuta accettabile.

<sup>29</sup> Per informazioni sul sistema di codifica automatica ACTR si rinvia a Istat, 2009.

#### **4.4.1 Creazione di un *Thesaurus ad hoc* per la denominazione delle unità locali**

L'utilizzo di ACTR, pertanto, non ha condotto all'attribuzione di un codice Ateco univoco a tutte le unità locali. La principale difficoltà riscontrata nell'applicazione del software è dipesa dal fatto che esso si basa su un dizionario costituito per lo più per descrivere l'attività economica delle imprese; in taluni casi, infatti, si è verificata l'impossibilità di riconoscere molti dei termini utilizzati dai rispondenti per descrivere l'attività dell'istituzione pubblica. In molti casi, l'unità di rilevazione più che descrivere l'attività svolta indicava la funzione o il compito assegnato ovvero, in alcuni casi, la denominazione dell'unità locale; naturalmente queste informazioni non sono presenti nella classificazione delle attività. Di conseguenza, si è manifestata l'esigenza di trovare degli ulteriori sistemi di codifica dell'attività economica più adatti a descrivere beni e servizi prodotti dalle istituzioni pubbliche. A tal fine, è stato creato un *Thesaurus* sulla base delle denominazioni delle unità locali e su una diversa "lettura" del testo descrittivo nel campo dell'attività economica: il *Thesaurus* si compone di oltre 900 parole attraverso il quale è stata stabilita una corrispondenza tra tipo di istituzione, tipo di unità locale e categoria di attività economica.

Rispetto alle unità non classificate dal *software* ACTR, il *Thesaurus* appositamente creato ha attribuito in maniera diretta un codice Ateco univoco al 79 per cento delle unità non classificate attraverso il sistema di codifica ACTR; ulteriori unità sono state classificate attraverso la creazione di alcune combinazioni di testi all'interno del *Thesaurus* costituite *ad hoc* per i residui. Complessivamente, il *Thesaurus* ha assegnato un codice di attività economica a 5 *digit* a oltre l'82 per cento delle unità non precedentemente classificate da ACTR. Alle unità residue non classificabili con ACTR e con il *Thesaurus* (si tratta di circa 4 mila unità locali su un totale di 67.498) è stato attribuito lo stesso codice Ateco della unità istituzionale di appartenenza.

#### **4.4.2 Attività di verifica del codice di attività economica attribuito**

I codici di attività economica attribuiti attraverso le modalità sopra esposte sono stati oggetto di specifiche attività di verifica. Innanzitutto sono state analizzate le unità locali principali (ovvero la sede centrale dell'unità istituzionale, in cui sono ubicati gli uffici amministrativi e/o direzionali). Per queste unità si è verificata la corrispondenza tra l'attività economica svolta dall'unità locale principale e quella prevalente svolta dall'unità istituzionale di appartenenza; in questo modo, si è controllata la perfetta coincidenza tra l'attività economica svolta dall'unità istituzionale e dall'unità locale principale.

Una seconda attività di verifica ha riguardato la robustezza del codice di attività economica attribuito dal programma ACTR, che restituisce diverse informazioni: codici unici (codici attribuiti in maniera automatica attraverso un *match* diretto tra descrizione dell'attività economica e dizionario informatizzato utilizzato per la codifica, che corrispondono al punteggio massimo di similarità), codici multipli e possibili (uno o più codici assegnati in maniera indiretta, attraverso l'uso di un algoritmo che individua i testi più simili a quello da codificare, con misure di similarità inferiori rispetto al codice unico ma comunque di una qualità accettabile) e codici falliti (codici per i quali l'algoritmo non è in grado di stabilire una corrispondenza tra testi empirici e dizionario informatizzato all'interno della regione di similarità stabilita). In particolare, anche per i cosiddetti unici si è controllato che il codice restituito fosse realmente un codice alfanumerico (in alcuni casi era indicato come n.c. - *non codificabile*) e a livello di categoria (5 *digit*). Nel caso di restituzione di codici multipli o possibili (ovvero da una fino a cinque diverse Ateco plausibili assegnabili per una stessa unità) è stato scelto il codice prevalente, ovvero quello che ricorreva il maggiore numero di volte.

Un'ulteriore verifica di coerenza è stata effettuata controllando la corrispondenza tra il codice Ateco assegnato da ACTR e quello che avrebbe attribuito alle stesse unità locali il *Thesaurus*. È risultato che, rispetto ai record sui quali è stato applicato il *Thesaurus* alla denominazione dell'istituzione, nel 40 per cento dei casi il codice assegnato da ACTR non era coerente (a 5 digit) con quello che avrebbe attribuito il *Thesaurus*. La differenza dipende in primo luogo dalla diversità del contenuto informativo dei campi analizzati con ACTR e con il *Thesaurus*: la risposta in forma di testo libero fornita dai rispondenti per descrivere rispettivamente l'attività economica dell'istituzione e la denominazione dell'unità locale. Tali casi di *mismatch* sono stati oggetto di un'ulteriore analisi, svolta anche attraverso l'utilizzo di informazioni ausiliarie (quali i servizi forniti dall'unità locale e la forma giuridica dell'unità istituzionale di appartenenza) che ha portato alla suddivisione delle maggiori problematiche riscontrate in quattro casistiche più frequenti:

- a) il testo libero sull'attività contiene un'informazione più dettagliata di quella desumibile dalla denominazione (ad esempio stringa di testo "mense scolastiche" per unità con denominazione generica "comune"). In tali casi, che corrispondono al 16 per cento di quelli sottoposti a verifica, ACTR ha codificato correttamente la stringa di testo e dunque il codice Ateco non ha subito modifiche;
- b) ACTR non ha codificato correttamente la stringa di testo. Tali casi si sono verificati essenzialmente quando l'attribuzione da parte del software è avvenuta in maniera letterale (a stringhe di testo contenenti la dicitura *impianto sportivo* è stato attribuito il codice 32.30.0 "Fabbricazione di articoli sportivi" che è stato modificato con 93.11.3 "Gestione di impianti sportivi polivalenti"; oppure alla dicitura *accudimento bambini* è stato attribuito il codice Ateco 14.1.31 "Confezionamento abbigliamento esterno" modificato in 88.91.0 "Servizi di asili nido"); una quota residuale è relativa ad errori di attribuzione (ad esempio il codice 41.20.0 "Costruzione di edifici residenziali e non residenziali" in luogo del codice corretto 91.0.10 "Attività di biblioteche ed archivi" alle biblioteche pubbliche; il codice 73.20.0 "Ricerche di mercato e sondaggi di opinione" in luogo del codice corretto 82.99.3 "Servizi di gestione di pubblici mercati e pese pubbliche" per le attività svolte nei mercati dalle istituzioni pubbliche;
- c) la stringa di testo contiene un'indicazione generica sull'attività economica (come le attività degli organi legislativi ed esecutivi centrali e locali; amministrazione finanziaria; amministrazioni regionali, provinciali e comunali) mentre la denominazione dell'unità consente di individuare un'attività economica più specifica (ad esempio museo, cimitero, casa di cura per anziani); si è verificato anche il caso di informazioni generiche nella denominazione e specifiche nella stringa di testo relativa all'attività economica. In entrambi i casi, si è mantenuta l'informazione con il maggiore grado di dettaglio;
- d) la stringa di testo contiene l'indicazione di un'attività economica non pertinente rispetto alla denominazione e/o alla tipologia di istituzione pubblica (ad esempio, le attività economiche codificate come 81.30.0 "Cura e manutenzione del paesaggio" relativa ai cimiteri, la cui attività economica prevalente corrisponde al codice 96.03.0 "Servizi di pompe funebri e attività connesse"). In questi casi, si è proceduto alla modifica dell'attività economica.

Tali attività di verifica dei casi di discordanza tra i codici attribuibili attraverso i due metodi hanno avuto come esito la modifica del codice Ateco nel 43 per cento dei casi analizzati.

Infine, sono state controllate determinate categorie di unità istituzionali identificate in corrispondenza di istituzioni pubbliche rilevanti, o per numero di unità locali (tra cui Organi costituzionali, Ministeri, alcuni enti pubblici economici, Agenzie di Stato, eccetera) o in

corrispondenza di specifiche forme giuridiche<sup>30</sup>. Su queste categorie di unità è stata effettuata una verifica di coerenza tra i primi due *digit* del codice Ateco attribuito all'attività economica dell'unità locale e quelli relativi dell'unità istituzionale di appartenenza. I risultati hanno rivelato la presenza di coincidenza nel 49 per cento dei casi; i casi di divergenza sono stati oggetto di analisi *ad hoc* tese a stabilire, per ciascuna delle categorie considerate, la validità dell'Ateco attribuito. Anche in questa fase di controllo si è rispettato il criterio generale per il quale l'unità locale della sede centrale dovrebbe avere lo stesso codice di attività dell'unità istituzionale di riferimento. Tali attività di verifica puntuale hanno comportato una modifica del codice Ateco assegnato dai sistemi di codifica sopra esposti pari al 5,2 per cento dei codici di attività economica relativi alle unità locali afferenti alle unità istituzionali più rilevanti in termini di numerosità di unità locali, e al 4,6 per cento di quelli relativi alle specifiche forme giuridiche analizzate.

In sintesi, la codifica dell'attività economica prevalente è stata effettuata per il 55 per cento dei casi attraverso ACTR e per il 36 per cento attraverso il Thesaurus (il restante 9 per cento è stato codificato con una verifica puntuale della variabile testuale dell'attività economica). Al fine di valutare l'efficacia dei due metodi, si è verificato *ex post* quanti dei codici attribuiti sono stati oggetto di revisione durante le varie attività di controllo svolte. Complessivamente, sono stati modificati il 16,2 per cento dei codici assegnati da ACTR e il 9,5 per cento dei codici attribuiti attraverso il Thesaurus.

Pertanto, la creazione di un dizionario creato *ad hoc* ha dimostrato di produrre buoni risultati, si tratta tuttavia di un lavoro sperimentale che dovrà essere perfezionato per poter essere messo a regime in vista di ulteriori rilevazioni.

#### 4.5 Le attività di classificazione dei servizi

Il quesito 2.2 del questionario per le unità locali della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche esplora la tipologia dei servizi individuali più rilevanti erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche. Su 109.358 unità locali censite, 99.849 hanno dichiarato di svolgere compiti di natura istituzionale e, di queste, 84.556 di erogare servizi su richiesta di singoli utenti. In particolare, 69.319 (pari a circa l'82 per cento) unità locali rispondenti hanno indicato di erogare servizi individuali utilizzando una categoria specifica presente nel Catalogo dei servizi predisposto dall'Istat, mentre le rimanenti 15.237 unità locali hanno indicato una o più risposte aperte, complessivamente pari a 36.816 "servizi", utilizzando la voce "altro (specificare)" prevista nel Catalogo stesso. In primo luogo, pertanto, è stata effettuata l'analisi del testo delle risposte aperte, condotta con tecniche di analisi testuale, che hanno consentito sia una comprensione approfondita dei contenuti del testo sia una classificazione delle risposte fornite dalla stessa unità o da unità dalle stesse caratteristiche e tipologia in base al Catalogo dei servizi. L'esplorazione, la descrizione e l'analisi del *corpus* testuale in modo più o meno automatico è avvenuta attraverso l'utilizzo di un software per l'analisi testuale *TaLTaC*<sup>2</sup>.

L'analisi sulle 36.816 risposte aperte ha condotto alla riclassificazione delle stesse secondo quanto di seguito indicato. Attraverso le procedure di *Text Mining*, si è proceduto ad una prima riclassificazione dei record disponibili, di cui 13.157 risposte aperte sono state ricondotte a servizi presenti nel Catalogo, prevalentemente attribuiti ai settori dell'Istruzione, delle Politiche sociali e del lavoro, della Sanità e Assistenza sociale. Inoltre, 12.899 risposte aperte riconducibili a servizi erogati su richiesta dei singoli utenti sono state classificate in servizi appositamente creati a

<sup>30</sup> Sono state prese in esame le unità locali afferenti alle unità istituzionali con le seguenti forme giuridiche: Comunità montana o isolana (2440), Università pubblica (2620), Istituto o ente pubblico di ricerca (2711), Camera di commercio (2720) e Ordine e collegio professionale (2730).

completamento del Catalogo dei servizi. A tal fine sono state identificate 45 nuove categorie di servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche inserite prevalentemente nei settori inerenti le “Attività generali di amministrazione pubblica” (come ad esempio i servizi cimiteriali), i “Servizi integrativi all’Istruzione” (come i servizi di trasporto scolastico), le attività di “Assistenza sociale” diversificata secondo la tipologia di utenti che usufruiscono dei servizi erogati. Infine, le restanti 10.760 risposte aperte sono state ricondotte a servizi erogati dalle unità locali alla collettività e classificate con un apposito codice generico e pertanto escluse dai “servizi individuali”. La procedura di analisi testuale è avvenuta con la definizione del Corpo del testo attraverso una normalizzazione del testo oggetto di analisi, per procedere con l’impostazione dell’analisi lessicale che fornisce una rappresentazione del vocabolario, e quindi facilita lo studio del linguaggio. Analizzando le sequenze del testo, l’estrazione dei segmenti ripetuti ha permesso di evidenziare le espressioni tipiche del *corpus* grazie ad un’elaborazione che permette di filtrare i termini rilevanti secondo il numero di occorrenze delle parole componenti. Inoltre, si è proceduto con un’analisi dei concetti estraendo le categorie semantiche e un’interrogazione del testo, visualizzando le entità di interesse ricercate e categorizzando i frammenti di testo creando nuove variabili testuali, che confluiscono in un database strutturato. Le categorie semantiche individuate attraverso l’analisi delle risposte aperte si riconducono solo parzialmente al Catalogo dei servizi delle istituzioni pubbliche. Per cui, al fine di rendere completa la categorizzazione, si sono identificati dei nuovi servizi erogati dalle unità locali dalle istituzioni pubbliche a completamento di quelli già presenti nel Catalogo. Le indicazioni delle istituzioni pubbliche rispondenti hanno suggerito diverse specificità dei servizi erogati delineando delle tipologie di servizi aggiuntivi e inoltre concorrendo a specificare e meglio rimodulare alcune delle categorie già presenti nel Catalogo, quali ad esempio quella dell’istruzione e formazione, dell’assistenza sociale e delle attività generali di amministrazione pubblica. Nella Tavola 4.1 sono riportate alcune parole o combinazioni di parole significative, segmenti ripetuti e linguaggio peculiare, con le relative frequenze, che forniscono una rappresentazione sintetica delle tematiche suggerite dalle istituzioni pubbliche rispondenti, a partire dalle parole effettivamente utilizzate per rispondere.

**Tavola 4.1 - Linguaggio peculiare utilizzato dalle istituzioni pubbliche nel campo di testo libero per la descrizione dell’attività svolta**

LEMMA	Occorrenze	LEMMA	Occorrenze
SERVIZI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA		SERVIZI DI ASSISTENZA SOCIALE	
Mensa	48	Nido	296
Segretariato sociale	92	Consultorio	280
Sportello	62	Assistenza domiciliare	362
Visure catastali	49	Inclusione sociale	129
Occupazione suolo	47	Mediazione culturale	108
Servizi elettorali	24	Interventi sociali	107
SERVIZI SANITARI		Assistenza minori	87
Vaccinazione	321	Centro anti-violenza	31
Igiene pubblica	603	Centro di prima accoglienza	26
Continuità assistenziale	655	Servizi socio assistenziali	22
Saub	32	Aiuto ad adulti in difficoltà	40
Screening	22	Sportello sociale	8
Analisi e diagnostica	185	SERVIZI D’ISTRUZIONE	
Sanità animale	74	Mensa scolastica	239
Pronto soccorso	66	Trasporto scolastico	88
Prelievi	170	Assistenza scolastica	155
Medico legale	50	Refezione	58

**Tavola 4.1 segue: - Linguaggio peculiare utilizzato dalle istituzioni pubbliche nel campo di testo libero per la descrizione dell'attività svolta**

LEMMA	Occorrenze	LEMMA	Occorrenze
Segue: SERVIZI SANITARI		Segue: SERVIZI D'ISTRUZIONE	
Medico legale	50	Refezione	58
Medicina riabilitativa	43	Alloggi	88
Guardia medica	67	Finanziamento	34
Cure primarie	98	Borse	35
Ambulanza	27	Residenza universitaria	19
Medicina sportiva	27	Informa giovani	54

L'analisi testuale ha permesso di rimodulare il Catalogo dei servizi delle istituzioni pubbliche accogliendo le indicazioni dei rispondenti che hanno arricchito e sintetizzato le modalità di risposta. È il caso del settore dell'assistenza sociale che raccoglie il maggior numero di approfondimenti, in particolare per quella non residenziale e residenziale che presentano delle specifiche modalità di erogazione a seconda della categoria di disagio del destinatario. In particolare le istituzioni pubbliche hanno indicato le specifiche categorie di persone a cui le proprie unità locali erogano il servizio: minori, persone affette da malattie terminali, donne, immigrati e *clochard*. Tra le parole chiave di particolare importanza si indentificano termini come casa famiglia, residenza protetta, centro anti-violenza e mediazione culturale.

Riguardo al settore dell'istruzione, l'analisi del testo delle risposte aperte ha permesso, da una parte, di ampliare alcune categorie già esistenti come Servizi amministrativi dell'istruzione, Orientamento e Avviamento al lavoro, dall'altra, di arricchire il Catalogo, creando nuove modalità di servizi come Borse di studio, Mensa e Trasporto scolastico. Inoltre, si segnalano frequenti riferimenti all'attività di supporto attraverso l'erogazione di specifici servizi agli studenti al fine di tutelare il diritto allo studio, i servizi di alloggio e l'erogazione di contributi.

Alla macro categoria "Attività generali di amministrazione pubblica" possono essere ricondotti un insieme di servizi caratterizzanti gli enti locali come i comuni e le unioni dei comuni. Anche in questo caso l'intervento è stato duplice, riclassificando le risposte aperte nei servizi già previsti nel Catalogo laddove possibile e inserendo nuove categorie di riferimento dei servizi individuali come mensa, contenzioso, affitto di sale, immobili e strutture.

Altri servizi come protezione civile, raccolta di rifiuti solidi, gestione di acquedotti e depuratori, servizi cimiteriali e servizi statistici sono di fatto servizi erogati alla collettività e di conseguenza sono stati considerati fuori campo di osservazione.

#### 4.6 Controllo e correzione degli istituti scolastici

Il processo di controllo e correzione dei dati sulle scuole statali, è stato sviluppato in diverse fasi, alcune delle quali effettuate con le stesse modalità adottate per le istituzioni pubbliche, altre, invece, più specifiche per tener conto delle peculiarità che connotano tali unità.

In particolare, la prima fase del processo ha riguardato l'individuazione e correzione degli errori nell'inserimento dei codici meccanografici sulla base delle regole formali che li connotano. Il codice meccanografico, infatti, ha una lunghezza fissa di dieci caratteri dove i primi due rappresentano la sigla della provincia, il terzo e il quarto l'ordine della scuola o il tipo di istituto, i successivi tre individuano, se istituto principale, il progressivo nell'ambito della provincia, diversamente il

progressivo dell'istituto cui la scuola appartiene, l'ottavo ed il nono indicano il progressivo della scuola all'interno dell'istituto di riferimento<sup>31</sup> e dell'ordine della scuola, mentre il decimo carattere è un carattere di controllo. A partire da queste regole, laddove possibile, sono stati corretti eventuali errori nell'inserimento da parte dei compilatori.

Attraverso questa procedura, applicata alle singole unità scolastiche (UL), è stato possibile anche identificare e quindi eliminare eventuali duplicati procedendo, in via primaria, alla ricostruzione delle informazioni laddove mancanti quali il codice provincia, il codice comune o la denominazione della scuola attraverso l'ausilio dell'archivio amministrativo del MIUR, nonché all'utilizzo degli indirizzi censuari normalizzati con il software dedicato, utilizzato dall'Istat. A seguito della definizione stessa di unità locale<sup>32</sup>, dalle informazioni così ottenute si sono potuti evidenziare i potenziali duplicati, che prima di essere considerati tali, sono stati ulteriormente verificati anche attraverso l'indirizzo dell'unità scolastica.

Mediante l'adozione di un record *linkage* deterministico basato sull'uguaglianza del codice meccanografico dell'istituto scolastico tra i dati censuari e l'archivio delle scuole tenuto dal MIUR sono stati individuati gli istituti scolastici presenti in entrambe le fonti. Attraverso la medesima procedura adottata per le istituzioni pubbliche (*editing* selettivo tramite il software *Selemix*), sono stati individuati gli *outlier* dei dati censuari rispetto ai dati del MIUR afferenti al personale dipendente in organico presso ciascun istituto scolastico. Per il personale con contratto di lavoro temporaneo (*ex interinali*) e per i collaboratori il controllo è stato effettuato, invece, con il confronto dei dati degli archivi dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps) afferenti ai collaboratori e professionisti. Nei casi in cui le unità presentavano le differenze più ampie, in valore assoluto, tra il dato censito e quello di archivio, si è cercato il contatto diretto telefonico con l'unità rispondente.

Dopo aver effettuato il processo di C&C sui dati sulle risorse umane a livello di istituto scolastico, è stata effettuata l'analisi per ciascuna scuola (unità locale) afferente l'istituto scolastico. Per il personale dipendente in via prioritaria si è proceduto ad imputare i dati mancanti (mancata indicazione del personale dipendente nell'unità locale). Per gli istituti plurilocalizzati sono state utilizzate le informazioni derivanti dall'archivio del MIUR che, per loro natura, consentono un utilizzo flessibile e mirato, a livello micro. A partire dai dati del MIUR sono pertanto stati definiti degli appropriati coefficienti con cui riproporzionare il personale dipendente dell'unità istituzionale alle unità locali in cui l'informazione non era presente. A seguire, è stata effettuata la quadratura sui dati delle UL attraverso controlli di compatibilità tra i dati delle UL e quelli delle UI con il vincolo che la somma del personale delle UL appartenenti alla stessa UI doveva eguagliare quello della UI. Successivamente, queste informazioni sono state controllate e validate attraverso un'analisi per dimensione e localizzazione. Eseguita questa procedura per ciascuna unità scolastica è stato analizzato il personale dipendente, suddiviso per genere. Per i dati mancanti sono stati utilizzati anche i dati dell'archivio del MIUR disaggregati per genere a livello di singola unità scolastica o per tipologia di scuola ed istituto scolastico al fine di definire dei coefficienti con cui ripartire il dato complessivo della UL. Per il processo di correzione, in caso di incompatibilità tra la somma per genere ed il dato complessivo, il processo di C&C ha previsto la creazione di coefficienti con cui effettuare, a partire dai dati censuari, la quadratura dei dati per genere. Similmente, anche nel processo di correzione dei dati sul personale a tempo indeterminato e determinato e per genere

<sup>31</sup> Se istituto principale, l'ottavo ed il nono carattere assumono valore pari a "00".

<sup>32</sup> La definizione di unità locale adottata per la rilevazione delle scuole costituisce una eccezione rispetto alla definizione adottata per le altre unità di rilevazione. Infatti, se nel medesimo edificio, identificato da un unico indirizzo, sono presenti due o più unità scolastiche afferenti ad uno stesso istituto, ciascuna unità scolastica è stata considerata come una unità locale distinta, a prescindere dalla sua localizzazione fisica. In tal modo è stato possibile individuare per ciascuna unità scolastica la specifica attività economica che individua gli specifici indirizzi scolastici (elementare, media di primo grado, eccetera).

sono stati elaborati dei coefficienti *ad hoc* con cui correggere i dati sul personale dipendente anche attraverso l'ausilio delle informazioni disponibili dall'archivio MIUR, sempre per unità scolastica o per tipologia di scuola ed istituto scolastico. Per il personale non dipendente, una volta verificata la congruità (presenza/assenza) tra quanto dichiarato nella parte del questionario rivolta all'istituto scolastico e quella alle annesse unità scolastiche, si è proceduto all'imputazione dei dati mancanti. Per questo processo si è partiti dai questionari in cui l'informazione censuaria era presente anche nelle UL, aggregandola per tipologia di scuola. Di fatto, l'assenza di queste informazioni nell'archivio del MIUR, non ha consentito di utilizzare altre fonti. Successivamente, si è proceduto alla quadratura dei dati sulle UL con il vincolo sui dati UI. Infine, per ogni UL, attraverso degli opportuni coefficienti, si è passati alla correzione dei dati per genere. Per il controllo e la correzione dei dati inerenti le caratteristiche strutturali delle risorse umane, sono stati utilizzati oltre che i dati dell'archivio del MIUR (la cui disponibilità di informazioni, tuttavia, è limitata a poche variabili) anche quelli del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Con riferimento all'attività economica (secondo la classificazione Ateco 2007), è stato effettuato un controllo con il codice meccanografico attraverso lo studio del terzo e quarto *digit* che identifica l'indirizzo scolastico. Per l'analisi dei servizi e quindi delle risposte alle domande aperte indicate dalle scuole, sono state adottate le tecniche di analisi testuale descritte nel Paragrafo 4.5, che hanno permesso di analizzare e di classificare le informazioni aggiuntive arricchendo e ampliando il Catalogo dei servizi, soprattutto nella parte inerente l'attività di supporto all'istruzione. Sono state 8.972 il totale delle risposte aperte indicate dalle scuole rispondenti, di cui 7.376 sono state riclassificate in categorie già presenti nel Catalogo dei servizi come Didattica, Offerta formativa integrativa, Servizi amministrativi dell'istruzione, Orientamento e Avviamento al lavoro e Borse di studio, mentre 911 risposte aperte hanno contribuito ad arricchire i servizi presenti nel Catalogo, creando nuove modalità di servizi come Mensa e Trasporto scolastico. Infine, la parte residuale è stata eliminata poiché ricondotta a servizi generali, e quindi non riconducibili a servizi attivati su richiesta dei singoli utenti. L'analisi testuale è avvenuta in maniera semi-automatica attraverso l'utilizzo di *TaLTaC*<sup>2</sup>.

## Capitolo 5

### Gli esiti della rilevazione<sup>33</sup>

La lista precensuaria ha rappresentato la base per l'individuazione delle istituzioni pubbliche oggetto di rilevazione. La lista, come descritto nel Paragrafo 1.4, è stata predisposta integrando dieci fonti, alcune di natura amministrativa a carattere generale, altre specifiche del settore ed era composta da 13.006 unità.

Nel corso della rilevazione sono state individuate ulteriori 550 istituzioni, così come segnalato dalla rete di rilevazione e dalle stesse unità rispondenti; contestualmente a seguito di verifiche effettuate nel corso della rilevazione si è osservato che le istituzioni pubbliche presenti nella lista precensuaria attive alla data del censimento sono risultate pari a 11.722 unità. Delle istituzioni individuate nel corso della rilevazione 461 sono attive al 31 dicembre 2011. Pertanto sono complessivamente pari a 12.183 unità le istituzioni pubbliche rilevate attive.

La differenza (1.315 unità), tra il numero complessivo di unità rilevate, pari a 13.498 unità, e il numero di istituzioni pubbliche attive alla data del censimento dipende dalle unità cessate, dichiarate fuori campo di osservazione (ovvero per le quali si è riscontrata una natura giuridica diversa da quella di istituzione pubblica), inattive, duplicate, irreperibili e unità istituite dopo il 31 dicembre 2011. Le unità non rilevate, pari complessivamente a 58, pesano appena lo 0,4 per cento sul totale delle unità in lista e sono maggiormente presenti al Sud (con una quota sul totale delle unità non rispondenti pari a poco meno del 45 per cento).

Tra le possibili ragioni della cessazione dell'attività o dell'uscita dal campo di osservazione, vi sono sia aspetti dovuti all'aggiornamento delle informazioni presenti negli archivi amministrativi e anche problematiche connesse alla corretta individuazione statistica delle unità in essi presenti, sia da un lato interventi normativi che hanno modificato la natura giuridica di talune istituzioni e, dall'altro, processi di razionalizzazione interni al settore che negli ultimi anni hanno prodotto diversi accorpamenti tra enti.

Esempi del primo tipo sono gli interventi relativi agli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (Ipub) che, in base al D.Lgs n. 207/2001, hanno modificato la loro natura giuridica da quella di diritto pubblico a quella di diritto privato. Ciò ha determinato il passaggio di queste unità alla lista delle istituzioni non profit.

Esempi del secondo tipo sono individuabili nel settore degli ordini professionali, nel quale si sono registrati alcuni accorpamenti quali quello che ha riguardato l'Ordine dei dottori commercialisti e l'Ordine dei ragionieri e periti commerciali confluiti nel nuovo Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili per effetto del D.Lgs n. 139/2005. In questo caso, sono state ovviamente rilevate molte unità cessate nonché la comparsa di nuove istituzioni pubbliche (anche se in numero inferiore a quelle cessate).

Gli Ordini e collegi professionali (codice forma giuridica 2730) rappresentano la tipologia istituzionale maggiormente coinvolta da cambiamenti nel corso della rilevazione. Ciò è da attribuire, oltre alle numerose modifiche normative e processi di riorganizzazioni intervenuti, anche alla difficoltà di "catturare" attraverso i dati presenti negli archivi amministrativi realtà di piccole dimensioni, soggette a modifiche frequenti sia nella localizzazione che nel codice fiscale ad esse associato.

<sup>33</sup> Autore del capitolo: Paola Naddeo.

Le altre tipologie istituzionali che hanno subito modifiche rilevanti sono state quelle dei Consorzi di diritto pubblico e delle Ipab, rispettivamente codice forma giuridica 2740 e 2712. Per queste due tipologie istituzionali in diversi casi nel corso della rilevazione sono stati effettuati accertamenti circa la loro effettiva natura giuridica che hanno portato a riclassificare alcune unità inizialmente appartenenti al campo di osservazione delle istituzioni pubbliche a unità istituzionali afferenti al settore non profit (passaggi di lista).

Una quota minoritaria di unità sono state infine riclassificate da unità istituzionali a unità locali di istituzioni pubbliche; questa casistica ha riguardato soprattutto realtà specifiche presenti nei ministeri.

Per quanto riguarda le ripartizioni territoriali, gli esiti della rilevazione sono riportati nella Tavola 5.1.

**Tavola 5.1 – Istituzioni pubbliche per esito della rilevazione**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Unità rilevata (a+b)	4.359	2.660	2.291	2.836	1.352	13.498
- di cui attive (a)	4.069	2.390	1.865	2.612	1.247	12.183
- di cui inattive, cessate, fuori campo, duplicati, irreperibili (b)	290	270	426	224	105	1.315
Unità non rilevate (c)	15	2	14	26	1	58
<b>Totale unità in lista (a+b+c)</b>	<b>4.374</b>	<b>2.662</b>	<b>2.305</b>	<b>2.862</b>	<b>1.353</b>	<b>13.556</b>
Unità rilevate attive su unità in lista	93,0	89,8	80,9	91,3	92,2	89,9

Si osserva che oltre il 33 per cento delle istituzioni pubbliche attive al 31 dicembre 2011 è collocato nelle regioni del Nord-ovest, una quota pari a circa il 20 per cento è situata nel Sud e nel Nord-est, circa il 15 per cento nel Centro e il 10 per cento nelle Isole. Le unità non rilevate, pari a 58 unità, sono concentrate soprattutto al Sud.

È importante evidenziare l'elevata quota di unità con uno stato diverso dall'attivo nelle regioni del Centro, con una quota pari ad oltre il 18 per cento, valore pari a circa il doppio delle altre aree territoriali in cui tale quota si attesta intorno, o al di sotto, del 10 per cento.

## Capitolo 6

### L'attività di sensibilizzazione dei rispondenti<sup>34</sup>

Ad integrazione della campagna di comunicazione svolta a carattere generale secondo un preciso piano comunicativo per le rilevazioni del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi<sup>35</sup>, per la buona riuscita della rilevazione censuaria dall'Istat sono state programmate e realizzate, sia a livello centrale (dal personale del Servizio Censimenti Economici) che territoriale (dal personale delle Sedi territoriali Istat)<sup>36</sup>, una serie di attività volte a sensibilizzare oltre che ad informare i referenti istituzionali delle unità di rilevazione sulla necessità di partecipare in modo collaborativo all'indagine censuaria. Le istituzioni pubbliche che hanno partecipato alla rilevazione, oltre a poter beneficiare del bagaglio informativo contenuto nei risultati censuari (condizionato naturalmente da un comportamento "virtuoso" seguito da un numero consistente di istituzioni), hanno evitato di incorrere nella procedura sanzionatoria, dal momento che la Rilevazione sulle istituzioni pubbliche rientra tra le rilevazioni statistiche del Programma statistico nazionale (codice IST-02380) soggette all'obbligo di risposta ai sensi del D.Lgs n. 322/1989.

Più che in passato, al successo della rilevazione ha contribuito in modo rilevante l'atteggiamento fortemente collaborativo da parte delle stesse istituzioni coinvolte, in quanto come già osservato per questa rilevazione si è sperimentato una modalità fortemente innovativa per la raccolta dei dati (*paperless census*). Ciò ha, tra l'altro, posto le basi per le attività connesse all'avvio del censimento continuo sulle istituzioni pubbliche, che passa anche attraverso un rafforzamento del ruolo del Sistan (Sistema statistico nazionale) nell'ambito della statistica ufficiale.

Proprio nell'ottica del rafforzamento del ruolo del Sistan, tra le attività di sensibilizzazione svolte a livello centrale si segnalano *in primis* le azioni di accompagnamento per facilitare i rapporti fra l'Ufficio di statistica e le diverse strutture, centrali e periferiche, dell'amministrazione della singola istituzione pubblica. In particolare, con le amministrazioni centrali sono state effettuati una serie di incontri informativi e sono stati definiti accordi di carattere tecnico-organizzativo che hanno facilitato l'individuazione di specifiche soluzioni orientate all'efficienza dell'intero processo censuario. In considerazione dell'elevato numero di amministrazioni centrali, la scelta è stata quella di privilegiare i rapporti con le istituzioni di maggiore dimensione e con un numero elevato di unità locali diversamente dislocate sul territorio nazionale come, ad esempio, nel caso di MIUR, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'interno, Ministero della Giustizia.

Accanto alle azioni svolte a livello centrale, numerosi sono stati anche gli interventi posti in atto a livello territoriale sia dal personale Istat impegnato nelle diverse sedi territoriali, che dal personale degli uffici di statistica delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Infatti, come già osservato, la rilevazione si è avvalsa fortemente del contributo del personale presente nelle sedi territoriali Istat, meglio posizionato per conoscere e recepire le istanze locali.

Al riguardo si è trattato dell'organizzazione una formazione cosiddetta a cascata; l'Istat nazionale ha svolto incontri e giornate formative a favore del personale delle sedi territoriali, che a loro volta hanno organizzato incontri informativi e di sensibilizzazione per gruppi omogenei di istituzioni

<sup>34</sup> Autore del capitolo: Paola Naddeo.

<sup>35</sup> Si veda la Parte Quarta: "Comunicazione e diffusione del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi" del Fascicolo 1, "Norme e organizzazione".

<sup>36</sup> Per le Province Autonome di Trento e di Bolzano tali attività sono state organizzate dal personale degli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni.

pubbliche (quali le amministrazioni comunali e gli Ordini professionali<sup>37</sup>). Oltre a ciò vi è stata la produzione di materiale di info-formazione fruibile online<sup>38</sup>.

Nel favorire l'azione di sensibilizzazione nei confronti dei referenti delle istituzioni pubbliche non vi è dubbio che un contributo significativo è stato ottenuto anche a seguito del *webinar* (seminario online) dal titolo "9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Rilevazione sulle istituzioni pubbliche: Istat risponde", organizzato dall'Istat, con il supporto logistico di Forum PA S.r.l. Si è trattato di un evento che si è svolto il 7 dicembre 2012. Il *webinar* è stato rivolto in via prioritaria alle istituzioni pubbliche che non avevano ancora ottemperato all'obbligo di risposta<sup>39</sup>.

Nel corso del *webinar* si è realizzato un doppio collegamento - *video-chat* e *chat* - per comunicare con i partecipanti all'evento. Il canale video è stato utilizzato per la presentazione di due interventi da parte del Direttore del Dipartimento per i censimenti e gli archivi amministrativi e statistici e del Responsabile della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche dell'Istat; la *chat* è stata, invece, lo strumento con cui le oltre 550 istituzioni pubbliche iscritte e connesse<sup>40</sup> nel corso del *webinar* hanno posto a personale Istat qualificato una serie di quesiti inerenti la compilazione del questionario, ricevendone immediata risposta<sup>41</sup>.

Riguardo alla qualifica/posizione professionale dei referenti delle istituzioni pubbliche che hanno partecipato al *webinar*, si rileva come circa il 66 per cento sia rappresentato da Funzionari ed impiegati, mentre una quota pari al 9 per cento è attribuita a Dirigenti, direttori e presidenti, quindi circa il 75 per cento ha un profilo medio-alto, al quale si devono sommare gli addetti e i responsabili degli uffici preposti all'interno delle amministrazioni ad occuparsi direttamente della rilevazione (poco più del 23 per cento), mentre una quota del tutto residuale è dovuta a consulenti, liberi professionisti, insegnanti, docenti e ricercatori.

Il dato relativo alla partecipazione al *webinar* del 7 dicembre 2012 da parte dei referenti delle istituzioni pubbliche per ripartizione geografica mostra che vi è una certa concordanza con la quota delle istituzioni non rispondenti alla stessa data (risultante dal monitoraggio della compilazione dei questionari effettuato costantemente durante la rilevazione). Si fa presente che il dato relativo alle istituzioni non rispondenti comprende sia quelle per cui risulta che il questionario è "in corso di compilazione" che quelle che "non hanno mai iniziato la compilazione" del questionario.

<sup>37</sup> La *ratio* di privilegiare a livello territoriale i rapporti con tali tipologie istituzionali è motivata dal fatto che i comuni rappresentano la quota più rilevante sul complesso delle istituzioni pubbliche pari a circa il 66 per cento, seguiti dagli ordini professionali (che rappresentano circa il 13 per cento del complesso delle istituzioni pubbliche, percentuale che sale ad oltre il 56 per cento se si considerano le sole istituzioni pubbliche con una forma giuridica di Ente pubblico non economico).

<sup>38</sup> A tale tema è dedicato il Paragrafo 3.2.2 della Parte Terza (L'impianto organizzativo della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche) del Fascicolo 1 (Norme e organizzazione) degli Atti del Cis 2011.

<sup>39</sup> Sulle possibili ragioni della scarsa partecipazione delle istituzioni pubbliche, almeno all'inizio di dicembre del 2012, alla Seconda fase della rilevazione, si veda l'editoriale del 5 dicembre 2012 del presidente di Forum PA, Carlo Mochi Sismondi, "Perché le PA non stanno rispondendo al censimento Istat?", disponibile al link <http://saperi.forumpa.it/story/69760/perche-le-pa-non-stanno-rispondendo-al-censimento-istat>.

<sup>40</sup> Il numero di soggetti che si sono iscritti all'evento in rappresentanza dell'istituzione pubblica di appartenenza ha superato le 750 unità.

<sup>41</sup> I partecipanti al *webinar*, infatti, non hanno potuto prendere la parola durante l'evento, ma il sistema ha consentito loro di dialogare con i relatori attraverso una messaggistica via internet istantanea, la *chat* appunto, dedicata a domande e risposte ("Q&A" - Questions and Answers).

**Tavola 6.1 – Istituzioni pubbliche (IP) partecipanti al *webinar* del 7 dicembre 2012 e IP non rispondenti per ripartizione geografica (quota sul totale nazionale)**

	IP PARTECIPANTI AL <i>WEBINAR</i>	IP NON RISPONDENTI IN PARI DATA
Nord-ovest	29,2	33,0
Nord-est	20,2	18,7
Centro	19,1	17,8
Sud	16,0	19,4
Isole	15,5	11,0
<b>ITALIA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati di Forum PA S.r.l. del *webinar* del 7 dicembre 2012 e di monitoraggio della Rilevazione sulle istituzioni pubbliche da parte dell'Istat.

Dalla Tavola 6.1 risulta evidente che la quota più rilevante di istituzioni pubbliche non rispondenti, alla data del 7 dicembre 2012, si concentra nel Nord-ovest (il 33,0 per cento del totale nazionale); alla stessa area appartiene anche la maggior quota di IP partecipanti al *webinar* (29,2 per cento). Dal confronto tra le due grandezze sembra evincersi che la partecipazione delle istituzioni pubbliche al *webinar* appare sottodimensionata (rispetto a quelle non rispondenti) nel Nord-ovest e nel Sud, il contrario si verifica per le altre ripartizioni territoriali.

I quesiti posti dai partecipanti e le risposte fornite dal personale Istat sono state successivamente trascritti in un file digitale. A seguito di un'attenta lettura e sistematizzazione, il file è stato pubblicato in formato *pdf* sul portale web del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi (<http://censimentoindustriaeservizi.istat.it>). In questo modo gli oltre 400 quesiti posti durante il *webinar* sono stati sintetizzati nel documento "Q&A del webinar del 7 dicembre 2012"<sup>42</sup> in 180 quesiti articolati secondo i principali temi trattati: quesiti di carattere generale connessi alla compilazione; personale (e aspettativa); attività economica; unità locali; amministrazione sostenibile; dotazione e uso ICT; servizi; quesiti concernenti specifiche tipologie istituzionali quali Università, ASL e ordini professionali.

In sostanza, i quesiti posti nel corso del *webinar* hanno in prevalenza riguardato problematiche inerenti il personale, i servizi, l'attività economica e i criteri di individuazione delle unità locali. Gli altri quesiti sono stati quelli (una decina) concernenti le difficoltà tecniche riscontrate nella compilazione (ad esempio il salvataggio dei dati e la loro integrazione) e quelli (sempre una decina) inerenti i temi dell'amministrazione sostenibile e della dotazione e uso ICT (stima della percentuale di spesa sostenibile, mercato elettronico, Sportello Unico per le Attività Produttive, Sistema Pubblico di Connettività, soluzioni software *open source*). Tale evidenza è in linea con la tipologia prevalente di quesiti che si sono ricevuti durante la rilevazione attraverso gli altri canali (contatto via telefono o via posta elettronica).

<sup>42</sup> Il documento è allegato al presente fascicolo.



## Capitolo 7

### Il piano di diffusione<sup>43</sup>

#### 7.1 La diffusione dei contenuti informativi tramite il sistema di data warehousing I.Stat<sup>44</sup>

La diffusione dei dati censuari sulle istituzioni pubbliche è organizzata attorno ad una parte centrale basata sul sistema di *data warehousing corporate* dell'Istat, I.Stat, coadiuvato da una serie di pubblicazioni dedicate a specifici approfondimenti tematici e da ulteriori modalità di diffusione per gli enti Sistan.

La diffusione dei prodotti è organizzata a più rilasci, con pubblicazioni di dati ed approfondimenti a scaglioni nell'arco di tempo 2013-2015. In linea con il Codice italiano delle statistiche ufficiali, in cui si sottolinea la necessaria tempestività e puntualità nel rilascio delle statistiche ufficiali, il primo rilascio dei dati è avvenuto a soli tre mesi dalla chiusura delle operazioni censuarie.

Il sistema di *data warehousing* I.Stat è finalizzato alla diffusione del patrimonio informativo censuario mediante la generazione di tavole multidimensionali personalizzabili dall'utente. Le pubblicazioni forniscono invece una presentazione organizzata dei dati elaborati secondo linee di analisi specifiche.

Le principali pubblicazioni prodotte nell'ambito della diffusione dei dati sulle istituzioni pubbliche sono di due tipi: i *report* generali sulle unità economico-istituzionali interessate dal Censimento industria e servizi e le pubblicazioni dedicate alle istituzioni pubbliche. I *report* generali sulle unità economico-istituzionali (limitatamente alle sedi uniche o centrali) interessate dal Censimento industria e servizi (imprese, istituzioni pubbliche e istituzioni non profit) sono stati pubblicati a luglio 2013. Ad ottobre 2013 è stata effettuata analoga diffusione con riferimento alle unità locali. Nelle pubblicazioni successive, sono stati diffusi i dati sui temi trattati nel questionario delle istituzioni pubbliche.

La diffusione dei dati censuari è accompagnata anche dalla realizzazione dei file di microdati a disposizione per gli enti Sistan. Inoltre, attraverso il Laboratorio per l'Analisi dei Dati ELEMENTARI (ADELE), ricercatori e studiosi possono accedere gratuitamente ai file di microdati per effettuare di persona le proprie analisi statistiche sui microdati, nel rispetto delle norme sulla riservatezza dei dati personali. Infine, il *Single Exit Point* (SEP) costituisce un sistema e un servizio innovativo per la diffusione attraverso *web-service* (modalità *machine-to-machine*) dei dati presenti nel *data warehouse* I.Stat attraverso il formato standard SDMX.

Il *data warehouse* del Censimento industria e servizi 2011 è organizzato in modo gerarchico. La prima suddivisione è costituita da macroaree finalizzate a distinguere le informazioni di sintesi sui tre censimenti dalle informazioni specifiche di ciascuno di essi. In linea con le altre rilevazioni che compongono la tornata censuaria del 2011, i risultati del censimento delle istituzioni pubbliche sono stati rilasciati secondo un'articolazione territoriale disaggregata fino al livello comunale ed hanno come periodo di riferimento il 31 dicembre 2011. L'aggiornamento del *data warehouse* è periodico, in quanto il rilascio dei dati avviene in modo progressivo al fine di incrementare la varietà

<sup>43</sup> Autori del capitolo:

- Paragrafi 7.1 e 7.2: Silvia Lombardi;
- Paragrafo 7.3: Ilaria Straccamore;
- Paragrafo 7.4: Luigi Cafarelli.

<sup>44</sup> Per gli aspetti di natura informatica consultare il Fascicolo 6 "Il sistema informatico integrato", Parte Terza.

nella creazione di tavole multidimensionali, che costituiscono il perno della diffusione dei contenuti informativi.

La prima macroarea è costituita dalle informazioni di sintesi, ovvero le informazioni strutturali delle tre unità di rilevazione (imprese, istituzioni pubbliche e istituzioni non profit) e delle loro unità locali. Le informazioni sono organizzate in modo da consentire il confronto sia in maniera *cross-section* che longitudinale, con riferimento alla serie storica del 2001. Pertanto, dal punto di vista delle variabili relative all'occupazione, sono state pubblicate in questo ambito le sole variabili comuni alle tre unità economiche sia per il 2001 che per il 2011. Dal punto di vista delle classi dimensionali, sono state utilizzate le classi disaggregate coerentemente a quanto effettuato per il Censimento industria e servizi 2001.

Come indicato nella Figura 7.1, per le istituzioni pubbliche, questo si traduce nella pubblicazione dei dati di conteggio sui soli dipendenti, lavoratori esterni, lavoratori temporanei e volontari ai fini della comparazione con le altre unità economiche, lasciando la pubblicazione delle variabili nel loro dettaglio completo all'area del *data warehouse* dedicata alle sole istituzioni pubbliche.

Figura 7.1 – Prima macroarea: dati di sintesi per le istituzioni pubbliche

**Sedi e risorse umane<sup>1</sup> : Istituzioni Pubbliche**

Personalizza | Esportazioni | Grafici | La tua interrogazione

Log in | English Version | FAQs e Contatti | Manuale utente | Home

Ricerca  Per Iniziare

Esplora Temi | Tabelle più richieste

Cerca nei temi  Annulla

Tutti i temi

- Dati di sintesi
  - Sedi e risorse umane
    - Dati complessivi
    - Sedi centrali e risorse umane
      - Imprese
      - Istituzioni Non Profit
      - Istituzioni Pubbliche
    - Unità locali e risorse umane
      - Imprese
      - Istituzioni Non Profit
      - Istituzioni Pubbliche
  - Sedi e risorse umane - dati comuni
    - Piemonte
    - Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste
    - Liguria
    - Lombardia
    - Trentino Alto Adige / Südtirol
    - Veneto
    - Friuli-Venezia Giulia
    - Emilia-Romagna
    - Toscana
    - Umbria
    - Marche
    - Lazio
    - Abruzzo
    - Molise
    - Campania
    - Puglia
    - Basilicata
    - Calabria
    - Sicilia
    - Sardegna

	numero unità attive		numero addetti		numero lavoratori esterni		numero lavoratori temporanei		numero volontari	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
<b>Ateco 2007</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>	<b>i</b>
<b>totale</b>	15 580	12 183	3 209 125	2 842 053	98 588	116 429	14 620	11 506	159 253	68 80
■ agricoltura, silvicoltura e pesca	122	27	12 214	6 079	610	42	12	15	107	
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	99	..	3 148	..	589	..	7	..	50	
silvicoltura ed utilizzo di aree forestali	23	27	9 066	6 079	41	42	5	15	57	
■ fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	26	..	1 276	..	117	..	11	..	2	
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	26	..	1 276	..	117	..	11	..	2	
■ fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	434	53	9 663	2 091	1 386	77	87	12	116	24
raccolta, trattamento e fornitura di acqua	231	43	6 729	1 543	964	68	71	12	58	24
gestione delle reti fognarie	141	..	1 376	..	162	..	7	..	58	
attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti recupero dei materiali	62	10	1 558	548	260	9	9	..	..	
■ costruzioni	14	..	997	..	7	..	..	..	..	
costruzione di edifici	5	..	99	..	7	..	..	..	..	
ingegneria civile	9	..	698	..	..	..	..	..	..	
■ trasporto e magazzinaggio	28	4	1 165	40	45	1	2	..	..	
trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	19	3	223	35	11	1	2	..	..	
trasporto marittimo e per vie d'acqua	..	1	..	5	..	..	..	..	..	
magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	9	..	942	..	34	..	..	..	..	
■ servizi di informazione e comunicazione	3	3	34	1 204	4	22	..	..	..	
attività di programmazione e trasmissione	1	1	25	28	4	..	..	..	..	
attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	2	2	9	1 176	..	22	..	..	..	
■ attività finanziarie e assicurative	2	2	507	221	3	9	..	..	..	
attività di servizi finanziari (escluse le assicurazioni e i fondi pensione)	2	2	507	221	3	9	..	..	..	
■ attività immobiliari	115	23	7 666	1 338	663	56	63	13	13	
attività immobiliari	115	23	7 666	1 338	663	56	63	13	13	
■ attività professionali, scientifiche e tecniche	198	76	27 218	27 293	3 527	6 679	213	399	889	176
attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	56	..	460	..	105	..	1	..	82	..

Basato sulla tecnologia datawarehouse OECD | Politiche sulla privacy

Log in | English Version | FAQs e Contatti | Mappa del sito | Manuale utente | Home

Fonte: Istat <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it>.

Percorrendo la gerarchia delle aree, all'interno della prima macroarea "Dati di sintesi" si trovano le informazioni distinte in due sottotemi: sedi e risorse umane fino al livello provinciale e sedi e risorse umane fino al livello comunale; in entrambi i casi le informazioni attengono alle unità istituzionali e alle unità locali.

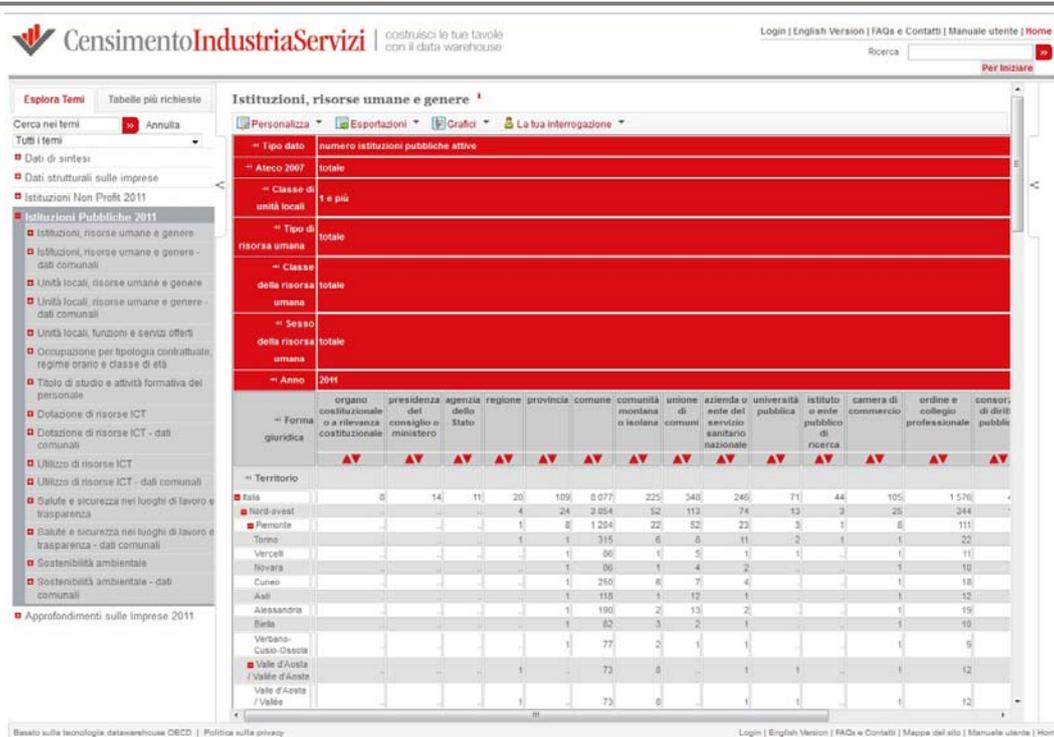
La seconda macroarea “Istituzioni pubbliche 2011” costituisce la parte più corposa del patrimonio informativo del censimento sulle istituzioni ed è completamente dedicata al rilascio di informazioni specifiche sulla PA. In questa macroarea del sistema di *data warehousing* I.Stat è contenuto il patrimonio informativo sulla struttura delle istituzioni pubbliche e su alcuni aspetti di approfondimento tematico rilevati dal censimento. Come mostrato nella Figura 7.2, nel secondo livello di questa macroarea le informazioni sono complessivamente organizzate in nove sottotemi:

- 1) Istituzioni, risorse umane e genere;
- 2) Unità locali, risorse umane e genere;
- 3) Unità locali, funzioni e servizi offerti;
- 4) Occupazione per tipologia contrattuale, regime orario e classe di età;
- 5) Titolo di studio e attività formativa del personale;
- 6) Dotazione di risorse ICT;
- 7) Utilizzo di risorse ICT;
- 8) Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e trasparenza;
- 9) Sostenibilità ambientale.

Approfondendo il livello gerarchico, all'interno di questa macroarea, si distinguono i primi due sottotemi, dedicati alle variabili strutturali delle istituzioni e delle loro unità locali, dal resto dei sottotemi che fanno riferimento alle informazioni tematiche delle sezioni del questionario.

La maggior parte dei sottotemi è disponibile ad un livello di dettaglio che include la dimensione comunale. Fanno eccezione i sottotemi relativi ad occupazione, istruzione e formazione nelle istituzioni pubbliche, i cui dati sono diffusi fino al livello provinciale, e i servizi offerti dalle unità locali, che sono diffusi fino al livello regionale.

Figura 7.2 – Dati tematici delle istituzioni pubbliche



**Istituzioni, risorse umane e genere**

Forma giuridica	organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	presidenza del consiglio o ministero	agenzia dello Stato	regione	provincia	comune	comunità montana o reclana	unione di comuni	azienda o ente del servizio sanitario nazionale	università pubblica	Istituto o ente pubblico di ricerca	camera di commercio	ordine e collegio professionale	consors di dirit pubbl
Territorio														
Italia	0	14	11	20	109	8 077	225	340	240	71	44	105	1 570	
Nord-ovest					4	24	3 054	52	113	74	3	25	344	
Piemonte					1	6	1 204	22	52	23	3	1	6	111
Torino					1	315	6	6	11	2	1	1	22	
Vercelli					1	80	1	5	1	1			11	
Novara					1	86	1	4	2				10	
Cuneo					1	250	6	7	4				18	
Asti					1	116	1	12	1				12	
Alessandria					1	190	2	13	2				19	
BielLA					1	82	3	2	1				19	
Verbania-Cusio-Ossola					1	77	2	1	1				6	
Valle d'Aosta / Valle d'Aoste					1	73	8		1	1			12	
Valle d'Aosta / Valle					1	73	8		1	1			12	

## 7.2 La predisposizione dei piani di spoglio

Il piano di spoglio è lo strumento tecnico, redatto in *Excel* secondo standard stabiliti dalla struttura informatica, mediante il quale sono organizzate in dettaglio le informazioni statistiche da diffondere, il loro livello di aggregazione territoriale e la tipologia di incroci tra variabili. Di fatto, il piano di spoglio costituisce la specifica che lo statistico fornisce alla struttura informatica per le opportune rielaborazioni dei microdati e per la creazione di meta informazioni statistiche nei formati previsti dall'architettura informatica del corporate *data warehouse* I.Stat. Per il censimento si è resa necessaria la predisposizione di numerosi piani di spoglio, in quanto si è dovuto tener conto, da un lato, della necessità di pubblicazione quanto più chiara e accessibile dei contenuti informativi del questionario in coerenza con il Codice italiano delle statistiche ufficiali, e, dall'altro, della possibilità di effettuare incroci di informazioni sfruttando la multidimensionalità del dato raccolto. Questo *trade-off* ha reso necessaria la modellazione di ipercubi tematici mediante piani di spoglio distinti in base alla specifica tematica contenuta nel microdato oggetto di pubblicazione. Poiché il piano di spoglio costituisce lo strumento per la rappresentazione dei cubi di dati alla base della generazione delle tavole multidimensionali, che si definiscono ipercubi, per chiarezza espositiva in quanto segue si farà riferimento al termine ipercubi.

In primo luogo sono stati distinti gli ipercubi i cui contenuti afferiscono alle unità istituzionali dagli ipercubi relativi alle informazioni sulle unità locali. Come mostrato nel Prospetto 7.1, tale scelta ha successivamente determinato una chiara corrispondenza tematica tra le sezioni del questionario e gli ipercubi pubblicati.

### Prospetto 7.1 – Corrispondenza tra sezioni del questionario e ipercubi

MODELLO PER LE UNITÀ ISTITUZIONALI	
SEZIONI DEL QUESTIONARIO	IPERCUBI
Prima Sezione – Anagrafica dell'unità istituzionale	Istituzioni, risorse umane e genere
Seconda Sezione – Risorse umane	Istituzioni, risorse umane e genere; Occupazione per tipologia contrattuale, regime orario e classe di età; Titolo di studio e attività formativa del personale
Terza Sezione – Amministrazione sostenibile	Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e trasparenza; Sostenibilità ambientale
Quarta Sezione – Dotazione e uso di ICT	Dotazione di risorse ICT, Uso di risorse ICT
Quinta Sezione – Servizi	-
MODELLO PER LE UNITÀ LOCALI	
SEZIONI DEL QUESTIONARIO	IPERCUBI
Prima Sezione – Anagrafica dell'unità locale	Unità locali, risorse umane e genere
Seconda Sezione – Servizi	Unità locali, funzioni e servizi offerti

Mediante la realizzazione dei piani di spoglio, le informazioni strutturali e tematiche delle istituzioni pubbliche sono raccolte in ipercubi suddivisi, all'interno dei sottotemi esposti sopra, per il livello di aggregazione territoriale. Ogni piano di spoglio contiene l'elenco degli aggregati statistici oggetto di diffusione - ad esempio, il numero istituzioni pubbliche attive o il numero di dipendenti nelle istituzioni pubbliche - e le singole dimensioni di analisi attraverso cui sono classificati gli aggregati. Queste informazioni consentono la realizzazione di ipercubi contraddistinti appunto dal mix opportuno di aggregati statistici e dimensioni di analisi attraverso le quali gli aggregati possono essere tabulati.

Le dimensioni di analisi sono generate a partire dalle modalità di risposta del questionario, opportunamente selezionate, ordinate ed in alcuni casi aggregate o riclassificate. Tali variabili hanno ad oggetto gli aggregati statistici di diffusione, nel caso delle istituzioni pubbliche variano dalla classificazione delle attività economiche, al genere, alla tipologia di contratto di lavoro. Il *data warehouse* delle istituzioni pubbliche è organizzato attorno a 43 distinte dimensioni di analisi.

Ogni ipercubo può avere ad oggetto la diffusione di differenti aggregati statistici, ciascuno dei quali origina una partizione dell'ipercubo ad esso dedicata. La numerosità delle dimensioni di analisi contraddistingue l'ipercubo nel suo complesso e le partizioni di cui si compone. Sono infatti le interazioni tra le dimensioni di analisi previste nei piani di spoglio (incroci) a determinare la possibilità di generare tabulazioni dettagliate per ciascun aggregato. Il *data warehouse* delle istituzioni pubbliche si compone di oltre 120 incroci, ovvero di possibili tavole generabili a partire dalle dimensioni di analisi per le quali è previsto il prodotto cartesiano.

Le dimensioni di analisi che afferiscono alle informazioni strutturali (Territorio, Forma giuridica, Attività economica) sono comuni a tutti gli ipercubi ma variano uniformemente in base al livello di aggregazione. Nella fase di predisposizione dei piani di spoglio è stato adottato il criterio di distinzione territoriale come guida per l'aggregazione o il dettaglio delle dimensioni di analisi strutturali. Pertanto, negli ipercubi contenenti informazioni fino al livello provinciale l'attività economica (Ateco 2007) è dettagliata fino alla quinta cifra, e la forma giuridica è espressa al livello massimo di dettaglio. Invece, negli ipercubi contenenti informazioni fino al livello comunale l'attività economica (Ateco 2007) è dettagliata fino alla terza cifra e la forma giuridica è aggregata in voci di riepilogo.

Di seguito sono presentati gli aggregati diffusi e le dimensioni di analisi per ciascun ipercubo presente nel *data warehouse* I.Stat. In termini di contenuto semantico, gli ipercubi riproducono il contenuto informativo strutturale e tematico delle sezioni del questionario a livello di istituzione e di unità locale. Pertanto, per le istituzioni si hanno i seguenti temi: informazioni strutturali e occupazionali, sostenibilità ambientale, ICT nella PA, formazione svolta e istruzione. Per le unità locali: informazioni strutturali e occupazionali, offerta di servizi offerti.

### Prospetto 7.2 – Elenco di aggregati diffusi e dimensioni per ipercubo

IPERCUBO	AGGREGATI DIFFUSI	DIMENSIONI DI ANALISI
Istituzioni, risorse umane e genere	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con personale effettivo</li> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con dipendenti</li> <li>- Numero di personale effettivo in servizio delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero dipendenti delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero volontari delle istituzioni pubbliche attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classe di unità locali</li> <li>- Tipo di risorsa umana</li> <li>- Classe della risorsa umana</li> <li>- Sesso della risorsa umana</li> </ul>
Occupazione per tipologia contrattuale, regime orario e classe di età	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con personale effettivo</li> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con dipendenti</li> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con non dipendenti</li> <li>- Numero personale effettivo delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero dipendenti delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero non dipendenti delle istituzioni pubbliche attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo di risorsa umana</li> <li>- Classe della risorsa umana</li> <li>- Sesso della risorsa umana</li> <li>- Classe di età della risorsa umana</li> <li>- Tipo di contratto</li> <li>- Regime orario</li> </ul>
Titolo di studio e attività formativa del personale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con personale effettivo</li> <li>- Numero istituzioni pubbliche attive con dipendenti</li> <li>- Numero di personale effettivo in servizio delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero dipendenti delle istituzioni pubbliche attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo di risorsa umana</li> <li>- Classe della risorsa umana</li> <li>- Sesso della risorsa umana</li> <li>- Titolo di studio</li> <li>- Tipo di attività formativa</li> <li>- Classe di ore di formazione erogate</li> <li>- Classe di partecipanti ai corsi</li> </ul>

### Prospetto 7.2 segue – Elenco di aggregati diffusi e dimensioni per ipercubo

IPERCUBO	AGGREGATI DIFFUSI	DIMENSIONI DI ANALISI
Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e trasparenza	- Numero istituzioni pubbliche attive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adozione di sistemi di gestione per la tutela di salute e sicurezza dei lavoratori</li> <li>- Adozione di un codice di condotta per la tutela dei lavoratori</li> <li>- Designazione di soggetti con ruoli a garanzia della sicurezza</li> <li>- Individuazione di forme di rendicontazione sociale</li> </ul>
Sostenibilità ambientale	- Numero istituzioni pubbliche attive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adozione di comportamento sostenibile</li> <li>- Adozione di modelli di acquisto attinenti l'impatto ambientale</li> <li>- Difficoltà nel comportamento sostenibile</li> <li>- Variazione della spesa sostenibile rispetto all'anno precedente</li> <li>- Contenuto della valutazione di sostenibilità ambientale</li> <li>- Adozione di criteri di valutazione</li> <li>- Certificazione ottenuta</li> </ul>
Dotazione di risorse ICT	- Numero istituzioni pubbliche attive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilità ICT</li> <li>- Collegamento in rete tra pubbliche amministrazioni</li> <li>- Classe di personale avente accesso ad internet</li> <li>- Classe di personale avente accesso ad intranet</li> <li>- Finalità intranet</li> <li>- Osservanza giuridica nella realizzazione del sito web</li> <li>- Disponibilità di sportello servizi</li> <li>- Tipologia canali di comunicazione con gli utenti</li> </ul>
Utilizzo di risorse ICT	- Numero istituzioni pubbliche attive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strumenti ICT</li> <li>- Classe di strumenti ICT</li> <li>- Adozione di soluzioni software <i>open source</i></li> <li>- Strumenti ICT per acquisto di beni e servizi</li> </ul>
Unità locali, risorse umane e genere	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di unità locali delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero di unità locali delle istituzioni pubbliche attive con personale effettivo</li> <li>- Numero di unità locali delle istituzioni pubbliche attive con dipendenti</li> <li>- Numero di personale effettivo in servizio delle unità locali delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Numero dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titolo di possesso</li> <li>- Classe di superficie delle unità locali</li> <li>- Tipo di risorsa umana</li> <li>- Classe della risorsa umana</li> <li>- Sesso della risorsa umana</li> </ul>
Unità locali, funzioni e servizi offerti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di unità locali delle istituzioni pubbliche attive</li> <li>- Personale delle unità locali delle istituzioni pubbliche attive dedicato all'erogazione del servizio</li> <li>- Numero dei destinatari del servizio fornito dalle unità locali delle istituzioni pubbliche attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compito delle unità locali</li> <li>- Erogazione di servizi su richiesta dei singoli utenti</li> <li>- Destinatario dei servizi</li> <li>- Tipo di servizio erogato</li> <li>- Classe di personale dedicato all'erogazione del servizio</li> <li>- Classe di destinatari del servizio</li> </ul>

(a) Sono riportate le dimensioni di analisi caratteristiche di ciascun ipercubo. Sono pertanto escluse le dimensioni relative ad Attività economica, Territorio, Anno di riferimento dei dati, Forma giuridica.

I dati sono corredati da note sintetiche ed esplicative (metadati) che favoriscono la comprensione ed esplicitano le definizioni delle variabili prese in esame.

Il sistema di *data warehousing* I.Stat consente la personalizzazione delle tavole da parte dell'utente, che può effettuare la navigazione dei dati selezionando sia l'aggregato statistico sia una o più dimensioni di analisi. È possibile visualizzare i grafici relativi ai dati selezionati ed effettuare l'esportazione in formato *xls*, in formato di testo e in altri formati.

### **7.3 I controlli di coerenza con i piani di spoglio e la predisposizione delle tabelle di benchmark**

La pubblicazione dei dati del censimento delle istituzioni pubbliche mediante il sistema di *data warehousing* I.Stat ha previsto alcune fasi di controllo interno prima del rilascio ufficiale dei dati prodotti. A tale fine è stata messa a disposizione dei revisori una piattaforma di test, direttamente accessibile dalla rete intranet d'Istituto all'indirizzo: <http://censstat-intra2.pc.istat.it>, configurata come il portale ufficiale fruibile dall'esterno. Le attività di controllo sono state realizzate con lo scopo di segnalare anomalie e criticità riguardo alla funzionalità del sistema informatico di *data warehousing* e verificare la correttezza dei contenuti informativi presenti in tutte le interrogazioni (*query*) delle tavole multidimensionali (ipercubi) previste dai piani di spoglio del censimento delle istituzioni pubbliche. Infatti, il passaggio dai microdati censiti ai dati rielaborati secondo il piano di pubblicazione, nei formati e nelle aggregazioni previste dall'impianto informatico e statistico, necessita di verifiche e validazione finale.

In prima battuta, il flusso di lavorazione ha riguardato le attività di controllo formale delle tavole di dati aggregati visualizzate attraverso la piattaforma informatica di test. Nello specifico, si è trattato di verificare puntualmente la coerenza delle caratteristiche formali tra le tavole riproducibili in ambiente di esercizio e gli stessi incroci dimensionali previsti nei piani di spoglio.

L'attività di controllo formale ha previsto diverse fasi di lavoro:

- la definizione delle regole di controllo: sono state definite due linee di lavorazione parallele che hanno previsto, da una parte, attività di controllo sulla visualizzazione grafica dei prodotti offerti e, dall'altra, attività di controllo sulla correttezza delle informazioni testuali. Le diverse tipologie di controlli sono state esplicitate in un elenco di regole (Prospetto 7.3) che è stato successivamente messo a disposizione dei revisori che si sono occupati di questa prima fase di verifiche formali;
- la riproduzione, in I.Stat, delle tabelle di dati aggregati previste nei piani di spoglio: in questa fase si è effettuato un controllo volto ad assicurare che tutti gli incroci dimensionali previsti dai documenti di riferimento fossero effettivamente riproducibili nell'ambiente di test di *data warehousing*. Per tutti gli aggregati statistici di ogni ipercubo, sono state costruite le tabelle di dati aggregati successivamente sottoposte all'attività di controllo descritto di seguito;
- la verifica della presenza/assenza delle incoerenze rispetto alle attese: individuazione delle anomalie grafiche e delle informazioni testuali non coerenti con i contenuti dei documenti di riferimento e con gli standard adottati all'interno dello stesso sistema informativo di *data warehousing* per altre pubblicazioni tematiche;
- la comunicazione dell'esito dei controlli: nei casi in cui i controlli hanno rilevato difformità, si è proceduto a darne comunicazione agli addetti ai lavori sul sistema di *data warehousing* per il tramite di *report* sintetici inviati via posta elettronica. A seguito della segnalazione delle incoerenze, si è proceduto alla verifica della correttezza delle stesse solo dopo segnalazione del rilascio di una versione aggiornata delle *query* in ambiente di esercizio.

I controlli sono stati effettuati su tutti gli ipercubi dimensionali previsti nel piano di pubblicazione.

### Prospetto 7.3 - Elenco dei controlli formali articolati in base alla finalità, all'oggetto e al risultato

FINALITÀ	Oggetto	Risultati
Visualizzazione grafica coerente con i piani di spoglio	Tabelle di dati aggregati	- Riproducibilità di tutti gli incroci dimensionali previsti - Visualizzazione dei valori numerici, compreso il totale, per tutte le tabelle di dati aggregati previste
	Variabili di classificazione	- Visualizzazione dell'elenco completo delle modalità previste per ciascuna variabile di classificazione - Correttezza dell'ordine gerarchico assunto dalle modalità di ciascuna variabile di classificazione - Corretta selezione delle modalità previste per ciascuna variabile di classificazione all'interno delle <i>query</i> di riferimento
	<i>Layout</i>	- Visualizzazione delle tabelle di dati in conformità agli standard di sistema (disposizione assi, selezione delle dimensioni, colori, opzioni, eccetera) - Allineamento uniforme delle singole voci testuali - Visualizzazione a scaletta delle modalità delle variabili di classificazione gerarchiche - Corretta visualizzazione dei macrodati
	Esportazione dati	- Corretta esportazione delle tabelle di dati in formato <i>xls</i> - Corretta esportazione delle tabelle di dati in formato <i>csv</i>
	Informazioni testuali coerenti con i piani di spoglio	Variabili di classificazione
Nomi <i>dataset</i> e <i>query</i>		- Controllo ortografico dei nomi degli ipercubi e delle rispettive <i>query</i> - Completezza dei nomi degli ipercubi e delle rispettive <i>query</i> - Coerenza delle descrizioni sia in italiano sia in inglese dei nomi degli ipercubi e delle rispettive <i>query</i>

Una volta concluse le attività di controllo formale, si è proceduto con le attività di controllo delle consistenze dei dati rilevati dall'indagine censuaria. Nell'ambito delle attività di controllo dei dati, la predisposizione delle tabelle di *benchmark* ha rappresentato il primo *step* per la realizzazione delle verifiche necessarie a testare la correttezza dei dati prodotti e caricati sulla piattaforma di esercizio, con il fine ultimo di validare definitivamente i dati da caricare su I.Stat. Nello specifico, sono state costruite tavole da confrontare con le stesse tavole esportate dalla piattaforma di esercizio di *data warehousing*.

Per la realizzazione delle tabelle di *benchmark* si è provveduto, per ciascun piano di spoglio, alla estrazione dal database di microdati validati delle sole variabili necessarie alla riproduzione degli incroci dimensionali previsti nello specifico piano di spoglio. La riproduzione delle tavole previste dal piano di pubblicazione ha implicato la costruzione di una base dati integrata da variabili derivate. Le tipologie di variabili derivate possono essere distinte in:

- variabili classificatorie;
- variabili gerarchiche;
- variabili originate da funzioni somma;
- variabili definitorie.

Le variabili classificatorie organizzano in classi le variabili quantitative. Ad esempio, queste si riferiscono alla classe di unità locali, alla classe di dipendenti, alla classe di personale effettivo, alla classe di superfici.

Le variabili gerarchiche sono costruite a partire dalla forma più estesa di variabili strutturali come il codice Ateco (2007), il codice comune e la forma giuridica. A partire dal massimo livello di

dettaglio, si è proceduto alla costruzione di informazioni caratterizzate da livelli di aggregazione via via maggiore. Ad esempio, a partire dal codice comune è stato possibile risalire ai codici delle province, delle regioni e alle informazioni sulla ripartizione territoriale.

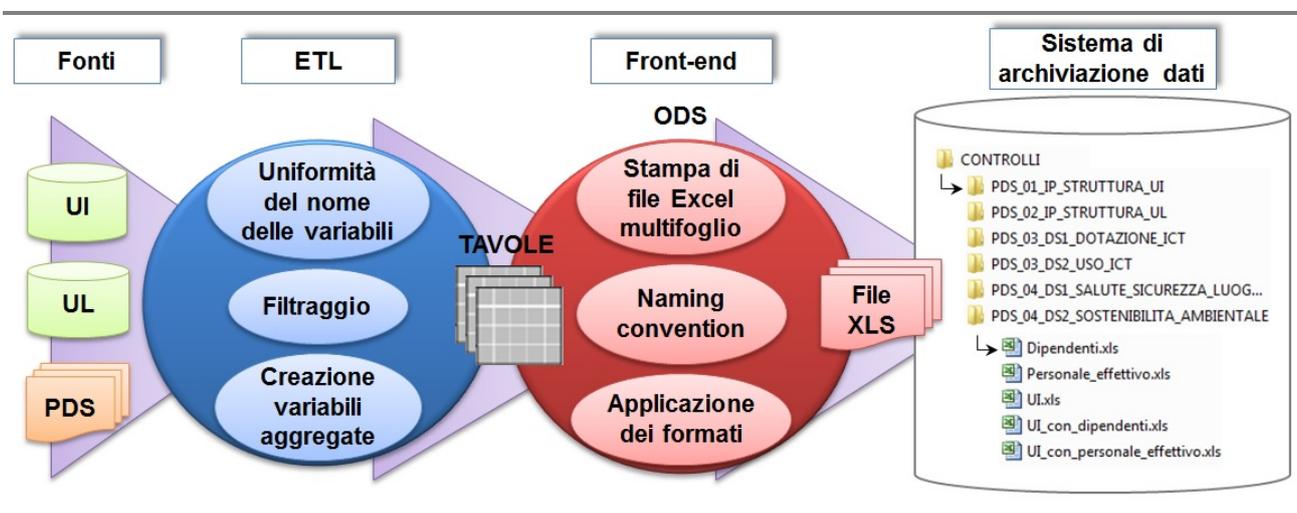
Le variabili originate da funzioni somma sono generate dalla somma di due o più variabili presenti nel database. Ad esempio, a partire dal numero di personale effettivo distinto in base al genere delle risorse umane è stata calcolata la consistenza del personale effettivo in servizio totale (maschi e femmine);

Le variabili definitorie derivano dalla combinazione di più variabili. Ad esempio, per l'ipercubo contenente informazioni relative alla Dotazione di risorse ICT sono state calcolate nuove variabili che indicano la contemporanea presenza di diverse caratteristiche rilevate quali: connessione a rete internet ed intranet; connessione a internet e disponibilità di un sito web. Le nuove variabili presentano modalità "0" o "1" che indicano rispettivamente l'assenza o la presenza delle caratteristiche rilevate per la singola unità istituzionale.

Una volta create tutte le variabili necessarie alla rappresentazione dei dati ed effettuata la loro tabulazione, si è passati alla fase di trasmissione delle informazioni attraverso strumenti di reportistica disponibili nel software statistico SAS. La grande varietà di opzioni di formattazione offerte dalla procedura di stampa (ODS), ha consentito di:

- stampare le tavole di dati dello stesso aggregato statistico in diversi fogli di uno stesso file *Excel*: questo ha consentito di organizzare in modo più ordinato la documentazione di reportistica e agevolato l'utilizzo di automatismi (si veda il Paragrafo 7.4) per velocizzare e agevolare l'attività dei revisori nella fase finale dei controlli;
- archiviare i file in *directory* specifiche, condivise con i revisori addetti al controllo dei dati e distinte a seconda del piano di spoglio di riferimento;
- utilizzare una *naming convention* per titolare i file *Excel* al fine di rendere esplicito l'aggregato statistico conteggiato nelle tavole in essi contenute e il tipo di *query* di riferimento;
- applicare i formati alle variabili di classificazione per descriverne, attraverso un'etichetta, le singole modalità. Per le variabili strutturali più utilizzate i formati, già creati per esigenze precedenti, sono stati soltanto richiamati; per tutte le altre variabili sono stati costruiti *ex novo* seguendo fedelmente le indicazioni fornite nei piani di spoglio (Figura 7.3).

Figura 7.3 - Processo di creazione delle tabelle di benchmark



Il flusso di lavorazione sin qui descritto è stato riproposto per la costruzione delle tabelle di dati di ogni ipercubo previsto nel piano di pubblicazione. L'utilizzo di processi di automazione come le macro di esecuzione e le macro variabili, ha consentito la generalizzazione della sintassi e la successiva automazione di passi di data e procedure.

La predisposizione delle attività di controllo dei dati ha previsto, dapprima, la produzione di tabelle di *benchmark* relative agli ipercubi contenenti dati territoriali fino al livello di dettaglio provinciale; successivamente, si è passati alla riproduzione degli ipercubi di dati territoriali fino a livello di dettaglio comunale, coerentemente con le tempistiche di pubblicazione dei dati.

La metodologia applicata nella fase di costruzione delle tabelle di *benchmark* è stata differente a seconda del livello di dettaglio territoriale degli ipercubi presi in considerazione. La maggiore facilità nella costruzione e nella manipolazione di tavole di dati dalla dimensione contenuta ha fatto protendere per controlli su tutte le realtà territoriali quando il livello di diffusione dei dati prevedeva il dettaglio regionale e provinciale e controlli a campione per gli incroci dimensionali che prendevano in considerazione il livello di dettaglio comunale. In questo caso, per ogni ipercubo sono state scelte cinque province e per ognuna di esse sono state riprodotte tavole contenenti i dati dei rispettivi comuni.

#### 7.4 I controlli finali

L'ultima fase dei controlli interni prima del rilascio ufficiale dei dati mediante il sistema di *data warehousing* ha interessato il controllo delle effettive consistenze numeriche. Il caricamento di ingenti quantità di dati attraverso fogli in formato *csv* ha infatti reso necessario verificare l'assenza di incongruenze o di perdite di dati dovuti ai diversi passaggi che interessano questa fase del processo produttivo.

Per consentire questo tipo di controllo, è stata utilizzata la piattaforma *test* presente all'indirizzo <http://censstat-intra2.pc.istat.it>, che riproduce l'ambiente finale di pubblicazione ([www.dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it](http://www.dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it)).

Sin dalla progettazione di questa fase di controlli, è stato opportuno rendere più veloci le attività, alla luce del fatto che i revisori avrebbero lavorato su fogli *Excel*, su cui avrebbero dovuto effettuare operazioni ripetitive. Si è quindi deciso di utilizzare delle *subroutine* (*macro*) programmate in linguaggio *Visual Basic for Application* (VBA) da far girare sui fogli *Excel*. Le macro, infatti, consentono di svolgere automaticamente molteplici operazioni programmate, con pochi *click* o con una semplice combinazione di tasti.

Per l'effettivo espletamento dei controlli è stato innanzitutto necessario generare mediante la piattaforma *test* le tabelle da confrontare con le tabelle di *benchmark* (si veda il Paragrafo 7.3), che a loro volta sono state create riproducendo le *query* previste dagli incroci dei piani di spoglio, punto di partenza dell'intero piano di pubblicazione dei dati.

Le tabelle provenienti da database, sono state estratte mediante l'utilizzo del software SAS, mentre quelle prelevate dalla piattaforma *test* sono state scaricate (dopo un'opportuna customizzazione) utilizzando l'apposito *tool* ("Estrazione" → "Excel"), la cui presenza è prevista anche nell'ambiente di pubblicazione finale.

I *tool* di customizzazione (accessibili tramite il menù a tendina "Personalizza"), hanno consentito di intervenire sulla composizione delle tabelle con un elevato grado di dettaglio. È stato possibile selezionare agevolmente le variabili da visualizzare in fiancata ed in colonna, (una o più di una per ciascuna dimensione - verticale e orizzontale), come pure cambiare il tipo dato mantenendo la struttura della tabella o filtrare i risultati per le diverse modalità delle restanti variabili contemplate dall'ipercubo.

A ciascuna delle tabelle così generate dalla piattaforma di *test*, è quindi stata applicata una prima macro che ha svolto alcune operazioni di modifica sul *layout*. Una seconda macro da applicare alle tabelle di riferimento, ha infine eliminato ogni differenza tra le tabelle da confrontare, rendendo pienamente sovrapponibili le tabelle e consentendo un'immediata verifica della congruità dei dati in esse contenuti.

#### Prospetto 7.4 – Subroutines, tabelle di applicazione e relative operazioni

SUBROUTINE	Tabella di applicazione	Operazioni effettuate
Subroutine 1	Tabelle di <i>benchmark</i> (estratte da database)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Separazione di celle unite;</li> <li>- Sostituzione di eventuali punti (".") con zeri (0) nella griglia dei dati;</li> <li>- Ordinamento alfabetico dei comuni (le modalità della variabile "Territorio", presente in fiancata);</li> <li>- Spostamento della colonna "Totale" delle variabile Ateco, se presente in colonna.</li> </ul>
Subroutine 2	Tabelle estratte dalla piattaforma <i>test</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostituzione di eventuali punti (".") con zeri (0) nella griglia dei dati;</li> <li>- Selezione della sola griglia dei dati;</li> <li>- Taglio della selezione.</li> </ul>

È stato possibile comporre le subroutines grazie alla presenza di punti di riferimento costanti nel *layout* delle tabelle (posizioni delle celle che componevano la fiancata, nomi delle variabili, presenza di spazi tra il *template* della tabella e la griglia dei dati). Le macro sono state presentate al gruppo di revisori, composto da sei persone in tutto, sia sotto il profilo della logica con cui sono state composte, che sotto quello della loro applicazione. Il gruppo dedicato ai controlli finali ha quindi cominciato ad utilizzarle nelle proprie attività.

Per i dati fino al livello provinciale è stato possibile effettuare un controllo a tappeto su tutti gli incroci previsti dai piani di spoglio. La piattaforma di *test*, tuttavia, consentiva l'esportazione di tabelle con numero di record inferiore a quello derivante dagli incroci con i livelli territoriali più dettagliati. Contemplando tutti i Comuni d'Italia, la variabile "Territorio" conferiva infatti alle tabelle una numerosità in termini di righe pari a più di 8 mila.

Per i dati fino al livello comunale, si è quindi deciso di condurre le operazioni di *test* su un campione ragionato di province. Il campione, variabile da un ipercubo all'altro, ha visto avvicinarsi le province più importanti dal punto di vista della popolazione insieme ad altre che, unitamente alle prime, hanno offerto una maggiore rappresentatività a livello nazionale.

Per i controlli degli ipercubi con un dettaglio della variabile "Territorio" fino a livello comunale (la metà del totale), sono stati quindi creati diversi *set* di tabelle di *benchmark* per ciascuna delle province facenti parte del campione, uguali dal punto di vista degli incroci previsti, e differenti solo sotto il profilo del territorio di riferimento. Inoltre, è stata creata una tabella riepilogativa con le consistenze riferite a tutte le 110 province del Paese, per consentire il controllo dei totali a livello nazionale.

L'automatismo nelle operazioni precedenti al confronto ha consentito di portare a termine i controlli finali nei tempi previsti, e di evidenziare prontamente le poche inesattezze riscontrate grazie all'invio di *report* cadenzati alle strutture coinvolte nella fase di implementazione del sistema di *data warehousing* e nel caricamento dei dati per l'effettuazione delle necessarie modifiche.



## Glossario

**Aste e gare elettroniche:** Secondo il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 163/2006) l'asta elettronica è un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico. Gli appalti di servizi e di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche (art. 3, c. 15). Si tratta di gare ad evidenza pubblica caratterizzate da una modalità di aggiudicazione basata su un sistema di negoziazione telematica, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte. I fornitori, che si sono accreditati registrandosi al servizio, possono formulare le proprie offerte online in tempo reale in un periodo di tempo predeterminato.

**Aste e gare tradizionali:** Modalità con cui la Pubblica Amministrazione sceglie l'impresa con cui fare un contratto di appalto per lavori, servizi e forniture. Rientrano in questa fattispecie: le procedure aperte, quelle in cui possono partecipare tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti nel bando; le procedure ristrette, quelle in cui possono partecipare le imprese invitate sulla base di una candidatura delle stesse a seguito di un bando; le procedure negoziate, quelle in cui partecipano solo le imprese selezionate dalla stazione appaltante. Per gli appalti di piccole dimensioni, inferiori alle soglie comunitarie, vi è anche il cottimo fiduciario e l'affidamento diretto (acquisizioni in economia di beni, servizi, lavori). Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi. Nell'affidamento diretto le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio delle stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l'occasione. (D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

**Attività economica ausiliaria:** Attività svolta per consentire o facilitare la produzione di beni o la prestazione di servizi dell'istituzione che non sono oggetto di transazione sul mercato (ad esempio la contabilità, l'informatica, l'immagazzinamento, la sorveglianza, la riparazione e la manutenzione).

**Attività economica esclusiva:** Attività svolta da unità monofunzionali. Per la descrizione dell'attività economica un utile riferimento è rappresentato dalla "Classificazione delle attività economiche" (Ateco 2007), edita dall'Istat, Metodi e Norme, n. 40/2009.

**Attività economica principale:** Attività economica svolta in maniera prevalente da unità che svolgono più attività (multifunzionali). La prevalenza di un'attività è individuata sulla base del valore aggiunto che ne deriva o, in mancanza di tale dato, sulla base del fatturato o, nell'ordine, sulla base delle spese per il personale, delle retribuzioni lorde annue, del numero medio annuo di addetti dedicati. Per la descrizione dell'attività economica un utile riferimento è rappresentato dalla "Classificazione delle attività economiche" (Ateco 2007), edita dall'Istat, Metodi e Norme, n. 40/2009.

**Attività economica secondaria:** Seconda attività in ordine di rilevanza, che deve essere indicata esclusivamente dalle unità multifunzionali. Per la descrizione dell'attività economica un utile riferimento è rappresentato dalla "Classificazione delle attività economiche" (Ateco 2007), edita dall'Istat, Metodi e Norme, n. 40/2009.

**Azienda speciale dell'ente locale:** Ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale per l'esercizio di servizi pubblici (TUEL, D.Lgs 267/2000, art. 114). In altre parole le aziende speciali (da non confondere con le aziende municipalizzate) sono dei soggetti di diritto pubblico, a tutti gli effetti sottoposte alle limitazioni e ai controlli pubblici e al controllo politico dell'ente istitutore che dà gli indirizzi, svolge le verifiche sui risultati di gestione, vigila, approva gli atti fondamentali. Le aziende speciali possono anche avere natura consortile.

**Banda larga:** Tecnologia con velocità di trasmissione uguale o superiore a 2 Mb/s, almeno in una delle due direzioni – download e upload (es. Adsl).

**Bilancio:** Documento contabile redatto dagli amministratori alla fine di ogni periodo amministrativo (solitamente individuato al 31 dicembre di ogni anno), formato da tre documenti: lo stato patrimoniale, il conto economico e la nota integrativa. Il conto economico riepiloga i costi e i ricavi di un determinato periodo e consente l'individuazione del risultato economico netto (utile o perdita) relativo allo stesso periodo; lo stato patrimoniale descrive l'entità e la natura degli investimenti (attività) e dei finanziamenti (capitale netto e passività) in essere ad una certa data; la nota integrativa fornisce una descrizione quali-quantitativa delle poste del conto economico e dello stato patrimoniale (art. 2424 e segg., Codice Civile).

**Bilancio Ambientale:** Documento informativo nel quale sono descritte le principali relazioni tra l'impresa e l'ambiente, pubblicato volontariamente allo scopo di comunicare direttamente con il pubblico interessato.

**Bilancio di Genere:** Valutazione dei *budget* che adotta una prospettiva di genere a tutti i livelli del processo, così da realizzare concretamente le pari opportunità. In sostanza, si valuta l'impatto che il bilancio ha su donne e uomini, per cui si riconsiderano le entrate e le uscite delle diverse amministrazioni in funzione della ricaduta che esse hanno nei confronti di donne e uomini con ruoli diversi nel lavoro come nella società.

**Bilancio di Missione:** Documento che illustra i criteri di individuazione e di selezione delle iniziative da finanziare, la missione, i programmi di sviluppo dell'attività sociale, gli obiettivi relazionali perseguiti ed i mezzi impiegati per raggiungerli. Il bilancio di missione, oltre ad essere uno strumento di comunicazione, è un documento che riassume il processo gestionale e decisionale nell'ambito del periodo a cui si riferisce.

**Bilancio Sociale:** In base alla Direttiva del 17 febbraio 2006 sulla Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica è "un documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali e operativi".

**Bilancio Sociale di Mandato:** Documento non obbligatorio predisposto dall'Amministrazione per rendicontare in modo chiaro e trasparente ai diversi interlocutori sociali gli obiettivi ed i risultati dell'azione di governo nel periodo di riferimento. Si tratta precisamente di uno strumento per rileggere i risultati raggiunti dall'Amministrazione con riferimento a tutto l'arco del mandato politico, consentendo pertanto di realizzare un vero e proprio bilancio complessivo di ciò che l'Amministrazione è riuscita a realizzare rispetto agli impegni presi con i cittadini.

**Carta dei servizi:** Documento di trasparenza rivolto ai cittadini/utenti da un'amministrazione pubblica o da un'azienda erogatrice di un servizio di pubblica utilità con il quale l'ente esplicita

i suoi orientamenti, dichiara quali sono le prestazioni che si impegna ad erogare e come intende operare in caso di mancato rispetto delle prestazioni promesse. Rappresenta uno degli strumenti di gestione della qualità dei servizi pubblici a disposizione delle amministrazioni.

**Certificazione Etica:** Strumento volto a rendere trasparente l'azione dell'istituzione nei confronti di tutti coloro che con essa interagiscono: il personale, i collaboratori, i fornitori e gli interlocutori in genere.

**Chiosco telematico:** Postazione multimediale (ad esempio un PC connesso alla rete), posta in un luogo pubblico o privato (stazioni, ospedali, locali, enti pubblici, eccetera) per essere a disposizione di tutti gli utenti perché possano ottenere informazioni sul servizio offerto ed effettuare operazioni online.

**Codici di Condotta:** Documenti ufficiali, che contengono i principi e le regole che le istituzioni e i dipendenti devono seguire nel loro operato; mirano a raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti, indipendentemente da quanto previsto a livello normativo.

**Collaboratore a progetto (Co.Co.Pro):** Persona che presta la propria attività in base ad un contratto individuale di collaborazione non subordinata, riconducibile a uno o più specifici progetti/programmi di lavoro o fasi di esso, determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa. Tale tipologia contrattuale è stata introdotta con la cosiddetta Legge Biagi (artt. 61-69, D.Lgs 276/2003) che esplicitamente indica che per il settore pubblico continua ad essere in vigore la L. 335/1995 (Co.Co.Co). Tuttavia per prassi in diversi casi anche nel settore pubblico si fa ricorso alle collaborazioni a progetto.

**Collaboratore coordinato e continuativo (Co.Co.Co):** Persona che presta la propria opera presso un'impresa o istituzione con un rapporto di lavoro non soggetto a vincolo di subordinazione e che fornisce una prestazione dal contenuto intrinsecamente professionale o artistico, svolta in modo unitario e continuativo per un tempo predeterminato, ricevendo un compenso a carattere periodico e prestabilito.

**Comando:** Mobilità temporanea di personale fra amministrazioni o enti appartenenti allo stesso comparto o a comparti diversi. L'istituto del comando è regolato dagli artt. 56 e 57 del D.P.R. 3/1957.

**Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità:** Organo che assicura, nell'ambito del lavoro pubblico, parità e pari opportunità di genere, rafforzando la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici; favorisce l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni lavorative, anche attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e di contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici; razionalizza e rende efficiente ed efficace l'organizzazione della Pubblica Amministrazione anche in materia di pari opportunità, contrasto alle discriminazioni e benessere dei lavoratori e delle lavoratrici (art. 21, L. 183/2010).

**Consigliere di Fiducia:** Persona chiamata a prevenire, gestire ed aiutare a risolvere i casi di molestie (fisiche e psicologiche) che hanno luogo nell'ambiente di lavoro o di studio e specificatamente di *mobbing*, portati alla sua attenzione. A tali fine, svolge sia la funzione di ascolto e tutela della parte che si ritenga vittima delle fattispecie di molestie e *mobbing* -

anche in connessione ad eventuali procedure informali o formali di risoluzione del conflitto o del disagio - sia di informazione e formazione, finalizzate alla sensibilizzazione contro le forme di *mobbing* e molestie sessuali ed alla prevenzione di tali fenomeni.

**Contratto di formazione e lavoro:** Contratto di lavoro dipendente a “causa mista” a tempo determinato, di durata variabile da uno a due anni, convertibile alla scadenza in contratto a tempo indeterminato; garantisce al lavoratore una specifica formazione sulla base di un progetto approvato da un’apposita commissione. Può essere stipulato: a) per l’acquisizione di professionalità elevate; b) per agevolare l’inserimento professionale mediante un’esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto organizzativo e di servizio. Può essere instaurato con lavoratori di età compresa tra i 16 e i 32 anni che abbiano adempiuto l’obbligo scolastico. Disciplinato dalla L. 863/1984 e recepita nel D.Lgs 165/2001 (ad esclusione del c. 12 dell’art. 3 della L. 863/1984 che prevede la possibilità di un’assunzione diretta e mediante chiamata nominativa, in quanto contrasta platealmente con l’art. 35 del D.lgs 165/2001, ai sensi del quale l’attivazione di una procedura selettiva volta a garantire il rispetto del principio di imparzialità). Il contratto, a seguito del D.Lgs 276/2003, può essere applicato unicamente dalle pubbliche amministrazioni.

**Contratto di inserimento:** Contratto di lavoro subordinato a tempo determinato introdotto dal D.Lgs 276/2003, che mira a inserire (o reinserire) nel mercato del lavoro alcune categorie di persone; prevede la redazione del piano di inserimento lavorativo volto a garantire l’acquisizione di competenze professionali attraverso la cosiddetta formazione *on the job*. Può essere stipulato da enti pubblici economici, imprese e loro consorzi, gruppi di imprese, associazioni professionali, associazioni socio-culturali, associazioni sportive, fondazioni, enti di ricerca pubblici e privati, organizzazioni e associazioni di categoria a condizione che abbiano mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei contratti di inserimento scaduti nei 18 mesi precedenti la nuova assunzione. Il presente contratto sostituisce a tutti gli effetti il contratto di formazione e lavoro (CFL) per i datori di lavoro indicati sopra, mentre non si applica alla pubblica amministrazione per la quale continua ad essere vigente il CFL.

**Criteri di valutazione della sostenibilità ambientale:** Si fa riferimento ai *criteri ambientali minimi* definiti come quegli elementi che qualificano una procedura di appalto verde. Sono delle “indicazioni tecniche” collegate alle diverse fasi delle procedure d’acquisto, ovvero, oggetto dell’appalto, selezione dei candidati, specifiche tecniche (obbligatorie), criteri premianti (punteggi ponderativi) e condizioni di esecuzione dell’appalto. Essi sono ispirati al principio di dover contribuire a diversi obiettivi, come risparmio energetico, riduzione delle emissioni climalteranti, miglioramento del processo di trasformazione di energia primaria in energia utile, miglioramento del processo di utilizzo dell’energia, riduzione dell’uso delle risorse naturali, riduzione degli impatti ambientali lungo l’intero ciclo di vita di prodotti e servizi, sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

**Distacco:** Utilizzo temporaneo di personale presso altre amministrazioni o enti pubblici, a fronte del quale non è richiesto uno specifico provvedimento formale. Il distacco, al contrario delle altre forme di mobilità temporanea (comando, collocamento fuori ruolo) non è oggetto di disciplina specifica, tuttavia, relativamente ai rapporti di lavoro pubblico, si applica il contenuto sostanziale dell’art. 30 del D.Lgs 276/2003, secondo le modalità di attuazione definite dai contratti collettivi per quei casi in cui è prevista tale forma di mobilità.

**Elaboratori/Server dipartimentali:** Elaboratori di fascia media, spesso identificati con la denominazione di “Server”, che vengono impiegati come nodi elaborativi autonomi nelle architetture *client/server*; consentono di svolgere compiti specifici quali ad esempio la gestione database, l’autenticazione degli utenti, il servizio di posta elettronica, eccetera.

**Gestione di firme elettroniche:** Generazione, apposizione e verifica di firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali.

**Gestione in concessione:** Conferimento a un privato da parte della Pubblica Amministrazione del diritto di gestire un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale. Una parte del rapporto è rappresentato dall'ente pubblico che è titolare del bene e responsabile in via diretta del servizio da affidare in gestione; l'alea relativa alla gestione viene trasferita al concessionario che si assume il "rischio economico" nel senso che la sua remunerazione dipende strettamente dai proventi che potrà trarre dall'utilizzo del bene. La concessione di servizi è attualmente regolata dall'art. 30 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 163/2006).

**Gestione in economia:** Per gli appalti di piccole dimensioni, inferiori alle soglie comunitarie, le acquisizioni in economia di beni, servizi, lavori, possono essere effettuate mediante: a) amministrazione diretta; b) procedure di cottimo fiduciario. Nell'affidamento diretto le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio delle stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l'occasione. Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi (art. 125 del D.Lgs 163/2006 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

**Gestione in forma associata:** Il TUEL (D.Lgs 267/2000), all'art. 33 prevede l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni. Al comma 2, il testo recita che "al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'art. 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie".

**GPRS (*General Packet Radio Service*):** Tecnologia di telefonia mobile e viene definita una via di mezzo fra la seconda e la terza generazione. È un sistema basato sulla commutazione di pacchetto tramite onde radio. Il GPRS consente di raggiungere una velocità di 57.6 Kbit/s in download e di 14.4 Kbit/s in upload e mantenere una connessione permanente ad internet.

**Impatto ambientale:** Effetto causato da un evento, un'azione o un comportamento sullo stato di qualità delle componenti ambientali. Gli impatti ambientali mostrano quali modifiche ambientali possono produrre le azioni e le pressioni dell'uomo.

**Incaricato del coordinamento della rilevazione:** Soggetto, individuato nell'ambito dell'istituzione pubblica, al quale compete la corretta e completa compilazione dei questionari della Prima e della Seconda fase della rilevazione; svolge anche un ruolo di coordinamento e supervisione dello stato di compilazione delle sezioni del questionario riferite alle unità locali (UL) da parte dei referenti delle UL.

**Istituzione pubblica:** Unità giuridico-economica la cui funzione principale è quella di produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e/o 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. Costituiscono esempi di istituzione pubblica: Camera di commercio, Comune, Provincia, Regione, Università pubblica, Organo costituzionale, Presidenza del Consiglio, Ministero, Agenzia dello Stato, Autorità indipendente, Comunità montana o isolana, Unione di comuni, Azienda o ente del servizio sanitario nazionale, Istituto

o ente pubblico di ricerca, Istituto pubblico di assistenza e beneficenza, Ordine e collegio professionale, Consorzio di diritto pubblico, Ente parco, Ente o autorità portuale, Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale, Ente per il turismo, Ente ambientale regionale, Agenzia sanitaria regionale, Agenzia regionale per il lavoro, eccetera.

**Lavoratore temporaneo o somministrato (ex interinale):** Persona assunta da un'agenzia di somministrazione di lavoro regolarmente autorizzata (impresa fornitrice), la quale pone uno o più lavoratori a disposizione dell'unità giuridico-economica che ne utilizza la prestazione lavorativa (impresa utilizzatrice), per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo (artt. 20-28, D.Lgs 276/03).

**Lavori socialmente utili (Lsu):** Attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti, a determinate condizioni e compatibilmente con l'equilibrio del locale mercato del lavoro (D.Lgs 468/1997).

**Lavoro part-time:** Rapporto di lavoro di durata inferiore rispetto a quello a tempo pieno. La disciplina del *part-time* per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stabilita dai contratti collettivi di lavoro sulla base delle disposizioni di carattere generale che regolano la materia; per il settore pubblico tale contratto è disciplinato dal D. Lgs. 61/2000.

**Lettori di *smart card*:** Dispositivi hardware esterni che permettono, attraverso specifici programmi, di utilizzare le funzionalità offerte dalle carte elettroniche (*smart card*), ad esempio la carta d'identità elettronica e la Carta nazionale dei servizi.

**Medico competente:** Medico in possesso di determinati titoli e requisiti formativi e professionali, che collabora con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto (art. 2, D.Lgs 81/2008).

**Mercato elettronico:** Mercato virtuale disponibile su internet in cui i compratori possono valutare prodotti simili offerti da una pluralità di venditori ed effettuare online l'acquisto dei prodotti selezionati. In particolare il Mercato Elettronico della P.A. (MePA) è un mercato digitale per la Pubblica Amministrazione, in cui le pubbliche amministrazioni registrate possono ricercare, confrontare e acquisire i beni e i servizi - per valori inferiori alla soglia comunitaria - proposti dalle aziende fornitrici abilitate a presentare i propri cataloghi sul sistema.

**Mobbing:** Complesso di comportamenti moralmente e psicologicamente aggressivi, vessatori e persecutori attuati da colleghi o datori di lavoro verso un soggetto ritenuto scomodo (che può essere un singolo ma anche interi gruppi), per espellerlo dal mondo del lavoro senza esporsi direttamente e tentando di far ricadere le responsabilità dell'azione sullo stesso mobbizzato.

**Negozi online:** Luogo virtuale dove è possibile effettuare transazioni commerciali direttamente con il singolo fornitore per via telematica.

**Personale effettivo in servizio:** Personale dipendente, a tempo indeterminato o determinato, impegnato all'interno dell'amministrazione, a prescindere dall'amministrazione di appartenenza; è perciò escluso il personale comandato o distaccato presso altre amministrazioni ed è incluso il personale comandato o distaccato proveniente da altre amministrazioni. Sono, inoltre, inclusi gli addetti con contratto di lavoro atipico ovvero i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co) e/o i collaboratori a progetto (Co.Co.Pro), i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo (c.d.

lavoro somministrato, ovvero ex lavoro interinale), i lavoratori con contratto di inserimento al lavoro o con contratto di formazione lavoro e gli addetti ai lavori socialmente utili.

**Personale in convenzione:** Personale in organico di un'istituzione che effettua almeno una parte del proprio orario di lavoro in un'altra istituzione in virtù di uno specifico accordo (la convenzione) che consente la condivisione di unità di personale.

**Posta elettronica certificata (PEC):** Strumento che permette di dare ad un messaggio di posta elettronica lo stesso valore legale di una raccomandata con ricevuta di ritorno tradizionale. Con il sistema di Posta Certificata è garantita la certezza del contenuto, in quanto i protocolli di sicurezza utilizzati fanno in modo che non sia possibile modificare il contenuto del messaggio e degli eventuali allegati.

**Posta elettronica ordinaria:** Strumento che consente ad un utente, possessore di un indirizzo di posta elettronica e che sia connesso ad internet, di inviare una serie di oggetti, memorizzati in formato elettronico, ad un altro utente in possesso anch'egli di un indirizzo di posta elettronica e che lavori su un qualsiasi altro computer, ovunque collocato, purché raggiungibile tramite connessioni in rete.

**Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza:** Persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro (art. 2, D.Lgs 81/2008).

**Referente dell'unità locale:** Soggetto, individuato nell'ambito dell'istituzione pubblica, tenuto a compilare le parti del questionario inerenti le unità locali dipendenti dell'istituzione a lui assegnate (*Modello per le Unità locali* della Seconda fase della rilevazione). La sua attività è supervisionata dall'*Incaricato del coordinamento della rilevazione*.

**Rendicontazione sociale:** Processo attraverso il quale un'organizzazione *rende conto* delle proprie attività, delle proprie scelte e delle proprie responsabilità.

**Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione:** Persona in possesso di determinate capacità e requisiti professionali, designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi (art. 2, D.Lgs 81/2008).

**Reti pubbliche:** Reti telematiche implementate e gestite da amministrazioni pubbliche che connettono amministrazioni locali con un'estensione territoriale variabile. Reti territoriali pubbliche sono, ad esempio, le reti regionali, provinciali, intercomunali e le *community network* regionali.

**Servizi a domanda collettiva o a consumo collettivo:** Servizi caratterizzati dal fatto che il loro consumo da parte di un cittadino, impresa o altra istituzione pubblica o privata è compatibile con il consumo degli stessi da parte di uno o più altri soggetti (es. la difesa nazionale). Il carattere collettivo di un bene o di un servizio consiste nel fatto che l'aggiunta di uno o più consumatori non comporta un aumento di costo nella produzione e/o distribuzione del servizio stesso.

**Servizi erogati su richiesta di singoli utenti o a consumo individuale:** Servizi erogati dall'istituzione, attraverso le unità locali in cui si articola, sulla base di una specifica richiesta proveniente dai cittadini, dalle imprese, dalle istituzioni non profit o dalle altre istituzioni pubbliche. Si tratta di *servizi a domanda (o consumo) individuale* che si caratterizzano per il fatto che il loro consumo da parte di un individuo è incompatibile con il consumo da parte di uno o più altri individui (ad esempio, il pasto alla mensa scolastica). In altre parole, i servizi

sono perfettamente divisibili tra i consumatori. L'aggiunta di uno o più consumatori comporta la necessità di un incremento della quantità totale del servizio da produrre.

**Sistema di Gestione Ambientale:** Parte del sistema di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, i processi e le risorse messe in campo per attuare la politica ambientale dell'organizzazione.

**Sistema di Gestione dell'Energia (SGE):** Parte del sistema di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, i processi e le risorse messe in campo per attuare la politica energetica dell'organizzazione.

**Sistema di Gestione della Qualità:** Struttura organizzativa in grado di far raggiungere dei risultati in linea con le attese del mercato nel rispetto di una specifica normativa.

**Sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL):** Sistema organizzativo finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza aziendale, progettato con il più idoneo rapporto tra costi e benefici. L'adozione di un SGSL conforme all'art. 30 del D.Lgs 81/2008 solleva dalla responsabilità amministrativa le persone giuridiche, le società e le associazioni (D.Lgs 231/2001).

**Sistema per la Gestione delle Emissioni gas:** Strumento in grado di controllare le emissioni e le rimozioni dei gas ad effetto serra, a livello di organizzazione e di progetto. Lo scopo di tale Gestione è quello ridurre i costi e le emissioni di gas serra.

**Sistema pubblico di connettività (SPC):** Insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna amministrazione pubblica (art. 2, c. 2, D.Lgs 42/2005).

**Social media:** Insieme di strumenti digitali che permettono agli utenti di creare e condividere testi, immagini, video e audio. Esempi di *social media* sono: i *blog*, i *forum*, i *social network* (es. Facebook), le piattaforme di *microblogging* (es. Twitter), le piattaforme di *video sharing* (es. Youtube), le piattaforme di domande e risposte (es. Yahoo Answer).

**Società di capitali controllate o partecipate con quota minoritaria:** Sono società di capitali costituite *ad hoc* (o risultanti dalla trasformazione delle municipalizzate e/o aziende speciali) e gli enti definiti "strumentali" (istituzioni, aziende speciali) nei confronti dei quali è comunque azionabile un controllo di tipo puntuale sui documenti finanziari (bilanci e consuntivi) e sulla gestione delle risorse. Sono a tutti gli effetti entità private, che agiscono con logiche private secondo la normativa privatistica del Codice civile (e delle altre leggi in materia commerciale), semplicemente partecipate dall'istituzione e create allo scopo di gestire un servizio pubblico. Una società per azioni controllata o partecipata da un ente pubblico è azienda pubblica se si considera il soggetto economico, privata se si considera il soggetto giuridico (art. 116, D.Lgs 267/2000).

**Società in house:** La locuzione di *appalto in house* indica gli appalti aggiudicati all'interno della Pubblica Amministrazione, ad esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata (Comunicazione CE 11 marzo 1998). In pratica gestione *in house* significa che l'istituzione affida il servizio ad

un'entità che controlla completamente e direttamente, soggetta alle stesse regole pubblicistiche a cui è soggetta l'istituzione affidante.

**Spesa sostenibile:** Si intende quando nella scelta di un determinato prodotto o servizio si tiene conto dell'impatto ambientale, che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime sino allo smaltimento dei rifiuti.

**Sportello Unico dei servizi al cittadino:** Punto di accesso polifunzionale, in grado di semplificare le procedure amministrative e fornire tutta una serie di informazioni e di servizi generali (anagrafici, scolastici, sociali, catastali, eccetera) anche per via telematica. Un esempio sono gli sportelli unici per l'immigrazione.

**Sportello Unico per le Attività Produttive:** Istituito ai sensi del D.P.R. 447/1998 (modificato dal D.P.R. 440/2000), è uno strumento al servizio dell'impresa e del lavoro, volto a semplificare il rapporto impresa/Pubblica Amministrazione. Attraverso lo SUAP, vengono unificate in un solo procedimento tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione, l'avvio, la modifica o la cessazione di imprese per la produzione di beni e servizi. Esso si pone come l'unico interlocutore dell'impresa, per tutti gli atti amministrativi richiesti).

**Televisione Digitale Terrestre:** Televisione terrestre rappresentata in forma digitale. In tal caso l'informazione da trasmettere è rappresentata in forma digitale; si utilizzeranno segnali basati su codici binari come quelli dei computer, di internet, dei cd e della telefonia mobile.

**UMTS (*Universal Mobile Telephone System*):** Sistema di comunicazione che consente di integrare infrastrutture di comunicazione via etere, sia cellulari che satellitari, e via cavo. La velocità di trasferimento dei dati è fino a 2 Mbps, sia in ricezione che in trasmissione, e costituisce la tecnologia utilizzata per la telefonia mobile di terza generazione.

**Unilocalizzazione e plurilocalizzazione:** Un'unità istituzionale è *unilocalizzata* qualora espliciti la propria attività economica, comprese le funzioni amministrative e direzionali, in un'unica sede; è *plurilocalizzata* qualora espliciti la propria attività economica, comprese le funzioni amministrative e direzionali, in più sedi.

**Unità attiva:** Unità che, indipendentemente dalla propria posizione amministrativa o giuridica, svolge un'attività economica - anche se a carattere stagionale - e impiega a tal fine fattori della produzione: risorse umane (lavoratori indipendenti e/o dipendenti anche a tempo parziale) e beni capitali.

**Unità cessata:** Unità che ha terminato definitivamente l'attività, non impiegando più né risorse umane né risorse economiche per varie cause.

**Unità inattiva:** Unità che ha sospeso temporaneamente la propria attività per motivi che, a titolo di esempio, possono essere: eventi fortuiti (come incendio o terremoto), ristrutturazione dei locali, problemi economici contingenti, eccetera.

**Unità locale:** Luogo fisico nel quale un'unità giuridico-economica (impresa o istituzione) esercita una o più attività economiche. L'unità locale corrisponde ad un'unità giuridico-economica o ad 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.

**URP (Ufficio per le Relazione con il Pubblico):** Ufficio che svolge diverse funzioni che afferiscono a tre macro-aree: *l'area dell'informazione e della prestazione* (comunicazione esterna, attività di informazione su disposizioni normative e sui servizi offerti dall'ente, garantire l'esercizio dei diritti di accesso, la partecipazione, promuovere informazioni su temi di interesse generale); *l'area dell'ascolto e della verifica* (attuazione dei processi di verifica della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti, attraverso l'ascolto e indagini di *customer satisfaction*); *l'area dell'organizzazione* (promozione di sistemi di interconnessione telematica, coordinamento delle reti civiche, sviluppo della comunicazione intraistituzionale e interistituzionale). Può avere sede fisica e/o essere telematico.

**Volontario:** Soggetto che presta la propria opera, anche saltuaria, presso l'istituzione senza ricevere alcun corrispettivo. Il volontario non può essere retribuito per tale prestazione in alcun modo, nemmeno dal beneficiario delle prestazioni. Il carattere di volontario è, infatti, incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'istituzione di cui egli fa parte. Tra i volontari non devono essere inclusi i giovani del servizio civile volontario.

**WAP (Wireless Application Protocol):** Suite di protocolli e specifiche tecnico-informatiche con lo scopo di integrare due tecnologie: internet e la telefonia cellulare digitale.

## Riferimenti bibliografici

- Baldacci E., 2014. *L'uso statistico degli archivi amministrativi: una risorsa per il Sistan e per il Paese*, Istat, workshop, 17 di novembre 2014, Roma.
- Buglielli M.T., M. Di Zio e U. Guarnera. 2010. *Use of Contamination Models for Selective Editing*, Q2010, European Conference on Quality in Survey Statistics, 4-6 May, Helsinki.
- Calzaroni M., 2008. *Le fonti amministrative nei processi e nei prodotti della statistica ufficiale*, Nona Conferenza nazionale di statistica, 15-16 dicembre 2008, Roma.
- Calzaroni M., 2015. *Verso il censimento continuo delle istituzioni pubbliche*, Forum PA del 26-28 maggio 2015.
- D.Lgs 30 giugno 2003, n. 196 *Codice in materia di protezione dei dati personali*.
- Dipartimento della funzione pubblica. 2006. *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Rubettino.
- Giordano, P. e V. Moretti. 2012. *Il sistema di diffusione dei dati censuari italiani come fonte per la ricerca*. Agiregionieuropa, anno 8 n. 31.
- Istat. 2005. *Classificazione delle forme giuridiche delle unità legali*, Metodi e norme, n. 26.
- Istat. 2006. *8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi 2001 – Atti*. Roma.
- Istat. 2009a. *Classificazione delle attività economiche. Ateco 2007*, Metodi e norme n. 40.
- Istat. 2009b. *L'ambiente di codifica automatica dell'Ateco 2007*, Metodi e norme, n. 41.
- Istat. 2010. *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni locali – anno 2009*.
- Istat. 2013. *Atti del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura*. Roma.
- Lorenzini F., R. Malizia. 2012. *Come cambia la statistica locale. Il censimento delle istituzioni pubbliche: una grande opportunità per il Sistan*, Convegno USCI 2012 - Firenze 6-7 settembre.
- OCSE. 2013. *Government at a Glance*.
- Ragioneria Generale dello Stato. 2011. *Conto annuale*.
- Ragioneria Generale dello stato. 2012. *Annuario statistico*.
- Regolamento (CEE) n. 696/1993 del consiglio del 15 marzo 1993 relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità.

Regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che istituisce un quadro comune per i registri di imprese utilizzati a fini statistici e abroga il Regolamento (CEE) n. 2186/1993 del Consiglio.

Rezzani A., 2012. *Business Intelligence. Processi, metodi, utilizzo in azienda*. Milano: Apogeo.

Scuola superiore della Pubblica Amministrazione. 2012. *15° Rapporto sulla formazione della Pubblica Amministrazione*. Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Verrecchia, F., 2011. *Seminario di aggiornamento tecnico SAS. Elementi essenziali di programmazione... not only SAS tips and tricks*. Roma.

## Elenco allegati disponibili in formato digitale

- Quadro normativo di riferimento e disposizioni tecniche
- Newsletter
- Questionari e materiali per le rilevazioni
- *Frequently asked questions*