

Nota metodologica

I censimenti permanenti della popolazione e delle unità economiche segnano un rilevante cambio di passo nella storia della statistica ufficiale, fino al 2011 caratterizzata da censimenti generali a cadenza decennale. La strategia censuaria adottata dall'Istat si basa, da un lato, sulla piena valorizzazione dei dati amministrativi integrati con i registri di base, dall'altro su rilevazioni dirette a forte valenza tematica.

Nel 2016 l'Istat ha aperto la nuova stagione dei censimenti permanenti effettuando la prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, basato sull'integrazione del Registro di base delle istituzioni pubbliche con le informazioni desunte dall'indagine statistica diretta, a cadenza biennale¹.

In particolare, la prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche ha rilevato le istituzioni pubbliche e le relative unità locali attive al 31 dicembre 2015.

La disponibilità di dati da fonte amministrativa ha permesso di non rilevare in maniera diretta le scuole statali (oltre 40.000) e parte dei dati sull'occupazione.

L'indagine diretta a supporto del Registro delle istituzioni pubbliche si basa su una parte di informazioni *core* da acquisire con continuità e su un set di informazioni di approfondimento da acquisire a cadenza pluriennale.

I temi da indagare sono condivisi in fase di progettazione di ogni nuova edizione con decisori e amministratori pubblici, tra i quali i Responsabili degli uffici di statistica delle istituzioni incluse nella lista delle Autorità statistiche nazionali (Asn) e degli Uffici di statistica di altre importanti istituzioni pubbliche (quali la Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), il Dipartimento della funzione pubblica e l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac)), nonché con gli organi di rappresentanza di regioni, province e comuni.

Innovazioni riguardano anche il campo di osservazione: il Censimento permanente, infatti, ha esteso la rilevazione alle unità locali all'estero rappresentate, ad esempio, dalle ambasciate, consolati e istituti di cultura del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e alle forze di sicurezza e forze armate, secondo specifiche modalità condivise in accordo con i Ministeri competenti. Tutto ciò al fine di delineare un quadro completo della struttura e delle caratteristiche di tutta la pubblica amministrazione.

Dal punto di vista dell'organizzazione, si tratta di una rilevazione *Computer assisted web interviewing* (Cawi) con invio della lettera informativa e della documentazione ufficiale via Pec e con compilazione del questionario via internet, in modalità data entry controllato. La rilevazione è inoltre caratterizzata dal ruolo fondamentale degli uffici di statistica delle istituzioni pubbliche investiti del coordinamento delle operazioni di raccolta dei dati all'interno dell'amministrazione di appartenenza e dalla qualificata rete di rilevazione costituita dall'Istat centrale e dalle sue sedi territoriali, nelle quali sono nominati i Responsabili Istat territoriali (Rit). I Rit svolgono attività di info/formazione alle unità istituzionali del territorio di competenza, di monitoraggio, di sollecito alle unità non rispondenti, di riferimento territoriale e supporto alla compilazione.

La lista censuaria delle istituzioni pubbliche coinvolte nella rilevazione è predisposta integrando nel complesso 12 fonti (di natura amministrativa a carattere generale, altre fonti specifiche del settore e altre fonti statistiche) e comprendeva, per la data di riferimento del 31/12/2015, 13.185 unità istituzionali.

Al termine della rilevazione sono risultate attive 12.874 unità, pari al 97,6 per cento delle 13.185 unità istituzionali in lista, mentre 241 unità, pari all'1,8 per cento, sono risultate inattive, cessate, fuori campo di osservazione, irreperibili o istituite dopo la data di riferimento della prima edizione del censimento. Il numero delle unità non rilevate è pari a 70, con un'incidenza sul totale dello 0,5 per cento. Pertanto le unità rilevate nel complesso, per la prima edizione, sono risultate 13.115, pari al 99,5 per cento.

I primi risultati sono stati diffusi nel giugno 2017, in occasione della conferenza di presentazione dei dati, alla quale ha preso parte l'allora Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione². I primi dati

¹ La seconda edizione è stata effettuata dal 16 aprile al 15 ottobre 2018.

² Il report e le tavole diffuse in occasione dell'evento di presentazione dei primi risultati sono disponibili al link <https://www.istat.it/it/archivio/201209>.

pubblicati riguardavano struttura e dimensione delle istituzioni pubbliche e delle unità locali, la loro evoluzione nel periodo intercensuario 2011-2015, nonché nuove tematiche di grande rilevanza quali: gli organi di vertice delle istituzioni pubbliche, la formazione del personale dipendente, la *governance* nella gestione dei servizi. A seguire sono stati resi disponibili con successivi rilasci i dati del 2015, di confronto con il Censimento generale del 2011, sul *datawarehouse* di I.Stat dedicato al Censimento dell'industria e dei servizi (link dati censimentoindustriaeservizi.istat.it), all'interno del tema "Istituzioni Pubbliche 2011, 2015":

Nella presente raccolta di tavole statistiche vengono presentati i risultati di ulteriori approfondimenti tematici previsti dalla rilevazione censuaria, quali dettagli aggiuntivi della formazione dei dipendenti pubblici, la gestione ecosostenibile, la trasparenza e l'anticorruzione, gli organi di governo, i compiti svolti e i servizi pubblici erogati dalle unità locali agli individui e alla collettività.

In particolare, i contenuti informativi sulla formazione sono stati definiti in collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), mutuando da essa anche lo schema classificatorio delle attività formative, articolato per aree e sottoaree tematiche. Sono oltre 2.400.000 i partecipanti alle attività formative organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche. Il rapporto tra il numero di partecipanti e il numero dei dipendenti è un indicatore del livello di pervasività dell'azione formativa messa in capo dalle istituzioni. Il livello più alto è raggiunto dalle aziende o enti del Sistema sanitario nazionale. Nel complesso, dai dati emerge il quadro di una formazione di tipo tradizionale, sia nei contenuti che nelle modalità di erogazione. La formazione dei dipendenti pubblici è principalmente volta ad aggiornare le conoscenze specialistiche relative al settore istituzionale di appartenenza e le competenze nelle materie giuridico normative, economico-finanziarie, informatiche e di organizzazione e personale. La quasi totalità delle attività di formazione sono state svolte attraverso una sola e unica modalità di erogazione (monomodale), principalmente rappresentata dalla tradizionale tipologia del corso d'aula (73,2 per cento), mentre le modalità diverse dall'aula più utilizzate sono state la partecipazione a convegni e conferenze, la formazione in situazione di lavoro (*training on the job*) e l'e-learning che rappresentano rispettivamente l'11,9 per cento, il 6 per cento e il 4 per cento delle attività formative svolte. Le restanti tipologie di formazione monomodali – quali la videoconferenza/webinar, l'autoapprendimento e il telefono – sono state utilizzate rispettivamente nel 2,1 per cento, 1,1 per cento e 0,2 per cento delle attività formative organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche. Solo il restante 1,5 per cento delle attività formative è stato erogato in modalità mista (*blended learning*), ad esempio parte in aula e parte e-learning.

Nell'ambito della nuova strategia censuaria, emerge anche l'importanza dell'utilizzazione condivisa di informazioni su tematiche comuni a diverse indagini Istat, volta alla piena valorizzazione del potenziale informativo disponibile e alla riduzione del carico statistico sul rispondente. A riguardo, i contenuti informativi sui temi della sostenibilità sono stati definiti all'interno dell'Istat, in collaborazione con i colleghi che curano la "Rilevazione dati ambientali nelle città", sempre di titolarità dell'Istituto. I comuni capoluogo di provincia, unità di rilevazione di questa indagine, non forniscono i dati sulla gestione ecosostenibile dell'istituzione nel questionario del Censimento, poiché le medesime informazioni, con lo stesso riferimento temporale, sono raccolte all'interno del questionario "Eco-management" dell'Indagine³; viceversa, i dati sulla raccolta differenziata delle unità locali dei suddetti comuni, sono acquisite solo dal Censimento e implementano le informazioni di entrambe le rilevazioni.

Dal punto di vista dei contenuti, l'approfondimento sulla gestione ecosostenibile fornisce l'orientamento dell'istituzione pubblica sugli aspetti legati alla sostenibilità ponendo l'attenzione sulle azioni positive poste in essere su tali tematiche. Le informazioni sono acquisite anche a livello di singola unità locale dell'istituzione, in relazione al comportamento ecosostenibile a livello di luoghi di lavoro.

Tra le forme di rendicontazione indagate, la più utilizzata è il bilancio sociale, adottato dal 18 per cento delle istituzioni, mentre quella meno utilizzata è il bilancio ambientale (1,2 per cento delle istituzioni). Le amministrazioni che adottano di più il bilancio sociale sono gli Enti pubblici non economici (44,6 per cento). Soltanto il 19,5 per cento delle istituzioni pubbliche utilizza almeno una delle forme di rendicontazione rilevate.

³Link alle ultime diffusioni dei dati relativi al 2015 raccolti in collaborazione tra le due indagini:
<https://www.istat.it/it/archivio/217887>
<https://www.istat.it/it/archivio/218732>

Il numero delle istituzioni pubbliche che ha ottenuto, nel 2015, almeno una certificazione/registrazione è pari a 1.359, con un'incidenza dell'10,5 per cento sul totale; tra le quali, oltre il 47,2 per cento ha un sistema di gestione sociale e il 17,2 per cento una Registrazione Emas.

Nonostante l'importanza degli acquisti verdi per gli obiettivi di sostenibilità ambientale della Pubblica amministrazione, solo il 32,3 per cento delle Istituzioni pubbliche ha adottato, nel corso del 2015, modelli di acquisto attenti agli impatti ambientali, per le categorie merceologiche coperte dai criteri ambientali minimi (Cam).

Tra le tematiche di nuovo interesse, rilevate nella prima edizione del censimento permanente delle istituzioni pubbliche, vi è anche il tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Un articolato set di tavole illustra il grado di adeguamento delle istituzioni pubbliche a quanto previsto dalla normativa di riferimento (Legge n. 190/2012 e decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i) e dal Piano nazionale dell'anticorruzione. Le statistiche relative alla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e del responsabile della trasparenza, forniscono anche il dettaglio del genere della figura che ricopre tali ruoli.

Inoltre, tra le novità informative di questo censimento è da citare l'avvio di analisi riguardanti la struttura organizzativa delle istituzioni pubbliche. Trattandosi di settori molto diversi tra di loro (si va dagli organi costituzionali agli enti territoriali, al comparto della sanità a quello dell'istruzione, ai collegi e agli ordini professionali), lo sforzo di rilevazione è stato orientato a cogliere aspetti sostanziali, al di là delle differenze dovute alla diversità di forma giuridica, ecc. Peraltro la complessità del quesito sulla struttura organizzativa dell'istituzione ha comportato una non alta qualità dell'informazione con conseguenti limiti di pubblicazione dei dati⁴. Nella presente raccolta di tavole vengono presentati i dati delle istituzioni pubbliche per tipologia e numero di organi di governo e un ulteriore dettaglio sul numero medio dei relativi componenti, per genere, analizzati per forma giuridica. Non considerando le istituzioni con organo di vertice commissariato, sono 12.030 le istituzioni con organi di governo. Di queste, il 74 per cento risulta avere una struttura articolata composta da due o più organi; si tratta principalmente delle Università e della quasi totalità degli enti territoriali. In riferimento a questi ultimi, è stato possibile fare un focus sia sulla tipologia di organi sia sulla composizione media e di genere. La presenza femminile, limitata a livello di organi di vertice delle istituzioni (14,4 per cento), risulta contenuta anche negli organi di governo: solo il 28 per cento di presenze negli organi deliberativi e il 34 per cento negli organi esecutivi degli enti territoriali. Particolarmente significativa la presenza delle donne nelle Giunte regionali per le quali si riscontra una quota pari al 40 per cento. Nelle istituzioni con altri organi di governo, il valore più alto si ritrova nelle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (32 per cento) e il più basso nelle province (16 per cento).

Infine, particolarmente rilevante la granularità dell'informazione desumibile dal censimento delle istituzioni pubbliche, costituita dal massimo livello di dettaglio, sia territoriale, sia settoriale, con cui sono raccolte le informazioni per ciascuna unità locale in cui sono situate le istituzioni pubbliche sul territorio nazionale e all'estero. Le informazioni sui compiti da esse svolti e sui servizi erogati, consentono di tracciare mappe della presenza, dell'organizzazione e del funzionamento sul territorio delle istituzioni e del relativo personale in servizio nei diversi ambiti di intervento pubblico.

⁴ Per ovviare a tali problematiche, nella progettazione della seconda edizione (data di riferimento 31/12/2017), in sede di Comitato consultivo dei grandi enti si è deciso di alleggerire la struttura del quesito.