

ISTRUZIONI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE UNITÀ LOCALI

Rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche
(cod. PSN IST-02575)

31 DICEMBRE 2020

Uno dei principali elementi di criticità connessi alla Rilevazione censuaria delle Istituzioni Pubbliche è rappresentato dall'esatta individuazione delle Unità locali (UL) afferenti alle Unità istituzionali (UI). Nel presente documento si forniscono indicazioni a supporto delle istituzioni per la corretta individuazione delle unità locali oggetto di rilevazione. A tal fine, vengono analizzati attraverso esemplificazioni i casi di più difficile individuazione e indicate le tipologie più ricorrenti di unità locali afferenti a selezionate istituzioni pubbliche. Peraltro, gli esempi proposti e le tipologie di unità locali descritte non possono ritenersi esaustivi.

1. DEFINIZIONI E CAMPO OSSERVAZIONE

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"**.

Pertanto, si individua un'unità locale quando sussistono necessariamente tutte le seguenti condizioni:

- esiste un luogo fisico
- in cui si svolge un'attività economica (anche se a carattere stagionale)
- con l'impiego di risorse umane (anche a tempo parziale) che lavorano per conto dell'unità istituzionale

La sola proprietà dei locali non è rilevante per individuare un'unità locale. Così un edificio di proprietà di un'istituzione pubblica, ma nel quale non vengono svolte attività economiche, non identifica un'unità locale ai fini della rilevazione censuaria.

Inoltre, lo svolgimento di attività economiche non richiede che l'unità locale sia stabilmente presidiata; è sufficiente, infatti, che vi sia svolta un'attività economica e siano impegnate, **anche a tempo parziale, una o più risorse umane**.

Costituiscono esempi di **unità locali** attive **non stabilmente presidiate** le strutture aperte al pubblico solo alcuni giorni (o anche un solo giorno a settimana) come un ambulatorio sanitario (UL di una ASL); un Centro di Orientamento al Lavoro (UL di un comune); uno Sportello informativo a supporto delle donne (UL di una provincia).

Il campo di osservazione della rilevazione è rappresentato dalle unità istituzionali e dalle unità locali ad esse afferenti, presenti sul territorio nazionale o residenti all'estero, attive alla data del 31 dicembre dell'anno di riferimento.

In maniera innovativa rispetto al passato, il censimento permanente ha **esteso il campo di osservazione alle unità locali all'estero** rappresentate, ad esempio, dalle Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dalle sedi estere dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane o dalle sedi di rappresentanza all'estero delle Regioni.

Un'ulteriore innovazione è la **rilevazione delle Forze armate, Forze di polizia e Capitanerie di porto** secondo specifiche modalità condivise in accordo con i Ministeri competenti.

Per **unità locale attiva** si intende un'unità locale 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.

Un'**istituzione è unilocalizzata**, ovvero con **sede unica**, quando è individuata dal luogo unico in cui l'istituzione esplica la propria attività e dove sono ubicati anche gli uffici amministrativi e/o direzionali; in tal caso l'unità locale corrisponde all'unità istituzionale.

Un'**istituzione è plurilocalizzata** quando è articolata in una **sede centrale**, in cui l'istituzione esplica parte delle proprie attività e dove sono ubicati i principali uffici amministrativi e/o direzionali, **e in una o più sedi secondarie**. In tal caso le unità locali sono rappresentate, oltre che dalla sede centrale, anche dalle sedi secondarie.

In base alle definizioni sopra riportate, esiste almeno un'unità locale per ogni unità istituzionale ovvero la sede unica o centrale dell'unità istituzionale.

L'elemento identificativo dell'istituzione pubblica, ai fini censuari, è costituito dal **codice fiscale**. Ciò rappresenta una tradizionale convenzione statistica, utile all'individuazione oltre che delle Unità istituzionali anche delle Unità locali.

Infatti, le UL operano di norma con il medesimo codice fiscale dell'UI e non hanno, quindi, autonomia decisionale e/o di bilancio. E' tuttavia possibile che in alcune istituzioni siano presenti UL con proprio codice fiscale, diverso da quello dell'UI. E' questo il caso di quegli enti dotati di codice fiscale proprio, le cui risorse umane sono tuttavia iscritte nelle voci di bilancio di un altro ente. Quest'ultimo ente viene quindi a costituire l'UI di riferimento, mentre i primi rappresentano delle sue UL.

Ad esempio due Dipartimenti di un ministero, con codici fiscali diversi, presenti in uno stesso stabile, costituiscono una unica unità locale perché le risorse impiegate sono gestite dall'unità istituzionale costituita dal ministero e sono iscritte nelle sue voci di bilancio.

Gli enti strumentali - creati per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione - se dotati di personalità giuridica e di propria autonomia contabile sono unità istituzionali a sé stanti oggetto della rilevazione, a condizione che non si tratti di soggetti di natura privata (imprese o istituzioni non profit). Qualora invece l'ente strumentale operi con il codice fiscale dell'unità istituzionale, ovvero si configuri una gestione in economia, in tal caso è unità locale dell'istituzione pubblica.

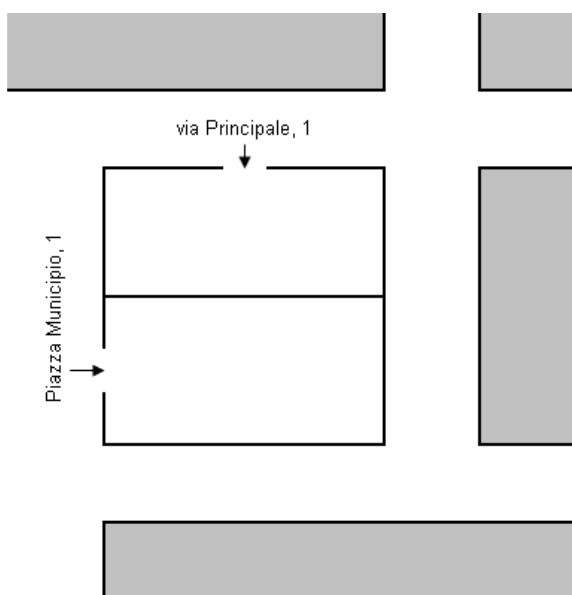
2. CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DI UN'UNITÀ LOCALE

In base alla definizione riportata nel paragrafo 1, l'unità locale, di **regola**, è situata in una località topograficamente identificata **da un indirizzo e da un numero civico**.

Tuttavia, esistono diverse *eccezioni* al caso generale.

Ad esempio, se **in uno stesso edificio si accede da due o più ingressi** ubicati nella stessa via ovvero in vie vicine (perpendicolari o parallele), si deve considerare una sola unità locale, a condizione che i locali dell'edificio afferiscano tutti alla stessa istituzione (Esempio 1). Ciò significa che presso due o più numeri civici situati su uno o più lati di un edificio può insistere una sola unità locale. Ai fini della compilazione, l'indirizzo da indicare nel modello di Unità locale è l'indirizzo principale che coincide con l'indirizzo postale.

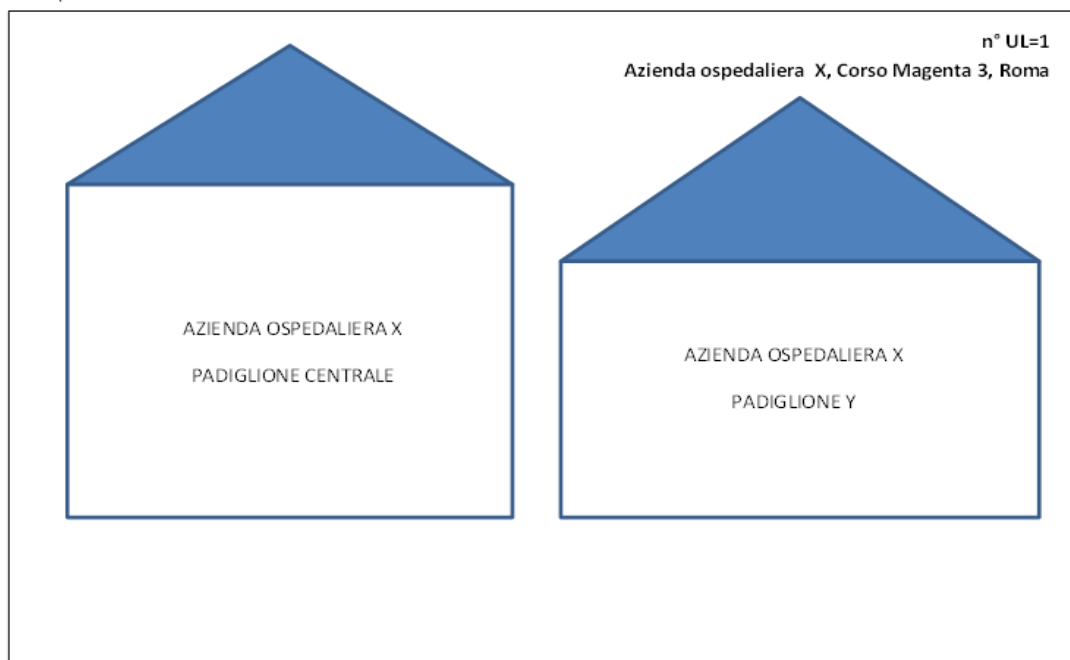
ESEMPIO 1: un unico edificio, afferente ad un'unica istituzione, ha più ingressi e quindi indirizzi diversi.



Si è in presenza di una sola unità locale anche quando vi siano due o più edifici ai quali si acceda dallo stesso ingresso contraddistinto da un unico numero civico, a condizione che gli edifici afferiscano tutti alla stessa istituzione. Ciò si verifica anche quando vi siano **edifici distinti, ma situati tutti all'interno di uno spazio ben definito**, sempre a condizione che gli edifici afferiscano tutti alla stessa istituzione (Esempio 2); in taluni casi, agli edifici è possibile anche accedere da vie diverse (come nel caso di facoltà interne ad una *città universitaria* o dei padiglioni di un *complesso ospedaliero*).

ESEMPIO 2: più edifici afferenti alla stessa istituzione e situati all'interno di uno **spazio ben definito** al quale si accede da uno più ingressi - es. Ospedale/Complesso ospedaliero

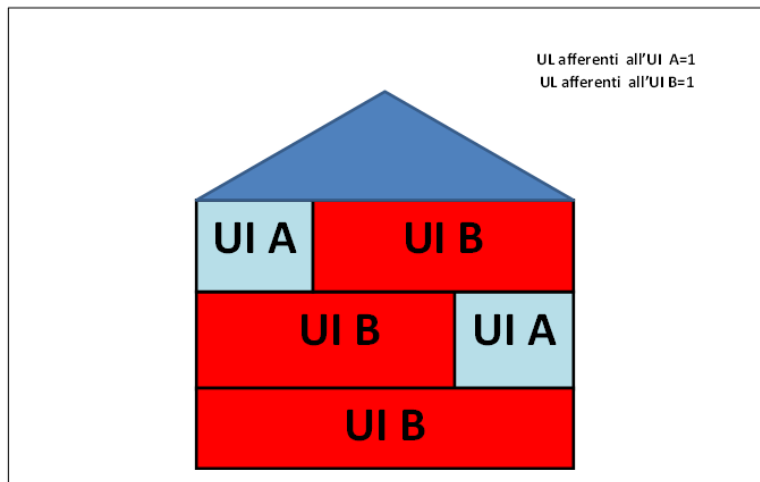
- o l'insieme degli edifici presenti (Padiglione centrale e Padiglione "Y") costituiscono un'unica UL afferente all'UI "Azienda ospedaliera X"



Qualora nello stesso edificio vi siano, al contrario, locali utilizzati da istituzioni diverse, occorre considerare distinte unità locali in base al criterio di afferenza alle diverse istituzioni (Esempio 3).

ESEMPIO 3: palazzo utilizzato da due Unità Istituzionali

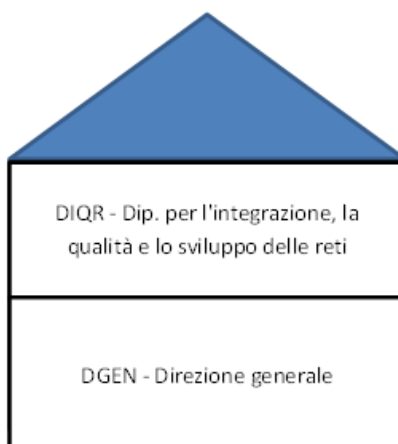
- o UI coinvolte: Unità Istituzionale A e Unità Istituzionale B
- o L'insieme dei locali utilizzati dall'Unità Istituzionale A costituisce un'unica UL;
- o Il restante gruppo di locali rappresenta un'unica UL dell' Unità Istituzionale B;
- o N°UL = 2 (una afferente all'UI A , l'altra all'UI B) - entrambe le UL sono ubicate al medesimo indirizzo;



Si evidenzia che il concetto statistico di unità locale, identificata da un “luogo fisico”, non corrisponde al concetto di unità organizzative/uffici in quanto non si basa su una classificazione funzionale. Pertanto, le unità organizzative interne indicate nella Sezione 3 del questionario di UI non identificano singole unità locali. Al contrario, di norma presso una unità locale sono presenti più unità organizzative interne.

ESEMPIO 4: edificio utilizzato esclusivamente da un'unità istituzionale (non importa se di proprietà o meno) indipendentemente dal numero delle Direzioni/uffici presenti all'interno dello stabile

n° UL=1
Istat, via Cesare Balbo 16, Roma



Pertanto, si è di fronte ad un'unica unità locale quando in un unico edificio/complesso vengono svolte dall'unità istituzionale più attività, anche se relative a dipartimenti o servizi diversi (Esempio 4).

Di contro, non individuano un'unità locale dell'istituzione pubblica quelle attività, affidate a soggetti esterni, seppure svolte in locali di proprietà dell'amministrazione (ad esempio un asilo gestito, presso locali comunali, da una ditta esterna, i servizi di pulizia e di vigilanza gestiti da ditta esterna).

In ultimo, si precisa che i locali o gli edifici destinati alla vendita di beni o servizi (ad es. bar, mense, edicole, farmacie, banche, uffici postali, ecc.) presenti all'interno di un'unità locale di una istituzione pubblica non costituiscono oggetto di rilevazione, quando l'attività è affidata a soggetti terzi, di norma di natura privata, che impiegano proprio personale.

Viceversa, nel caso in cui il servizio non sia stato esternalizzato, il personale impiegato per tali attività deve essere conteggiato in quello complessivo dell'unità locale e l'attività ivi svolta deve essere indicata come secondaria dell'unità locale. Pertanto, in questo caso si è in presenza di una sola unità locale afferente all'istituzione pubblica.

Di regola, i locali adibiti all'erogazione di servizi di competenza dell'istituzione pubblica affidati in gestione a soggetti esterni non individuano un'unità locale dell'istituzione e non rientrano, quindi, nel campo di osservazione della Rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche.

3. UNITÀ DI DIFFICILE INDIVIDUAZIONE

Esistono alcune situazioni per le quali l'individuazione delle unità locali può dar luogo ad incertezze. Allo scopo di agevolarne l'esatta individuazione, si forniscono di seguito alcuni chiarimenti.

Nelle istituzioni pubbliche si verifica di frequente che in uno stesso edificio, o in due edifici ai quali si accede dallo stesso ingresso contraddistinto da un unico numero civico, sono presenti locali utilizzati da istituzioni diverse. In tali casi occorre considerare distinte unità locali in base al criterio di afferenza alle diverse istituzioni. Un esempio al riguardo è il poliambulatorio della Asl Roma 1 all'interno della sede del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale: l'edificio della Farnesina va considerato sede centrale del Ministero e in parte sede distaccata, e quindi unità locale, della Azienda Sanitaria locale.

Un altro caso esemplificativo è quello di un'istituzione pubblica che mette a disposizione locali e/o attrezzature (anche attraverso l'affitto) per l'espletamento dell'attività di altre istituzioni. Ad esempio, in base ad una convenzione, un'amministrazione comunale si impegna a mettere a disposizione presso la sede del Municipio un locale (da poter chiudere a chiave), 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. L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione proprio personale. Pertanto, nello stesso edificio vi sono 2 unità locali, una afferente al Comune e una all'Agenzia delle Entrate.

Vi sono anche casi in cui un'istituzione mette a disposizione proprio personale a favore di un'altra istituzione pubblica, impresa o istituzione non profit, la cui gestione è a carico del soggetto ricevente. In questi casi, di regola, l'unità locale appartiene all'istituzione ricevente; mentre per il calcolo del personale il criterio generale per le istituzioni pubbliche è quello 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. Tutto il personale che opera nella scuola deve essere indicato nell'unità locale "scuola" e non deve essere indicato nel modello di unità istituzionale del comune dal momento che le risorse impiegate sono gestite dalla scuola.

In ogni caso, quando si è di fronte a situazioni caratterizzate da una certa difficoltà di attribuzione a seguito di messa a disposizione di locali, attrezzature e/o personale, **per decidere se si è di fronte a una o più unità locali occorre verificare quale istituzione è responsabile della gestione delle risorse umane in esse operanti.**

Vengono di seguito riportati ulteriori esempi emblematici che si possono riscontrare.

- a) **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.
- b) **Istituti scolastici:** se in un medesimo edificio vi sono una scuola primaria statale e una scuola materna comunale, si è di fronte a due unità locali che afferiscono a due distinte Unità istituzionali, rispettivamente del MIUR e del Comune.
- c) **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 sopra indicati.
- d) **Postazioni stradali fisse dei vigili urbani:** non devono essere considerate unità locali. L'unità locale da censire è, in questo caso, il comando dei vigili urbani.
- e) **Sedi distaccate e specifiche di servizi comunali:** i comuni svolgono numerosi servizi che non di rado sono resi e gestiti presso specifiche unità locali, ossia in un luogo fisico distinto dalla sede centrale o da quello di un'altra unità locale. Ad esempio, di norma, costituiscono unità locali da indicare i siti in cui si prestano i servizi di Polizia locale, Asili nido, Scuole materne, Servizi necroscopici e cimiteriali, Servizio fognature, Opere idrauliche e sanitarie (depurazione acque), Servizio smaltimento dei rifiuti, Colonie, soggiorni stagionali, stabilimenti termali, Biblioteche, archivi storici, Giardini zoologici e botanici, Mense scolastiche e altre mense, Mattatoi, Parcheggi custoditi di auto, moto e biciclette, Stabilimenti balneari, Vivai comunali, Farmacie comunali, Ludoteche, Centri per stranieri e nomadi, Case di riposo per anziani, Centri di ascolto.