



**Esame del disegno di legge n. 1749
(D.L. 4/15 - Misure urgenti in materia di esenzione IMU)**

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:

**Dott.ssa Vittoria Buratta
Direttore centrale per lo sviluppo dei sistemi informativi
e dei prodotti integrati, la gestione del patrimonio informativo
e la valutazione della qualità**

**VI Commissione "Finanze e tesoro"
Senato della Repubblica
Roma, 11 febbraio 2015**

Indice

- 1. Introduzione**
- 2. Le informazioni statistiche disponibili sui comuni montani**
- 3. Le misure del territorio un investimento importante dell'Istat**

1. Introduzione

In questa audizione concernente il disegno di legge 1749 per la conversione del D.L. 4/15 recante Misure urgenti in materia di esenzione IMU, l'Istat offre innanzitutto un quadro articolato dell'informazione statistica sulla montanità e delle classificazioni utilizzate in tale contesto. A completamento di questo quadro si propone una panoramica più ampia dell'informazione prodotta dalla statistica ufficiale sul territorio e delle relative classificazioni.

2. Le informazioni statistiche disponibili sui comuni montani

L'Istituto nazionale di statistica riserva grande attenzione al tema della montanità al fine di sviluppare statistiche che rappresentino al meglio l'evoluzione delle condizioni sociali ed economiche di questi territori.

L'elaborazione e la diffusione di dati statistici sulle zone montane avviene in modo conforme alle linee di attuazione della Legge sulla Montagna n.97/1994 e la realizzazione di strumenti di diffusione e di analisi dei dati statistici viene promossa nell'ambito di progetti volti a migliorare ed ampliare il patrimonio informativo statistico relativo alla montagna.

Nel 1994 fu istituito il Comitato interministeriale per la montagna (CTIM), di cui l'Istat era uno dei membri permanenti, con il compito di garantire il coordinamento delle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione della legge 97/1994. Nell'ambito delle attività del CTIM l'Istat ha sviluppato i criteri per la ripartizione delle risorse previste dal Fondo per la montagna (Art. 2 della legge 97/1994) e ha provveduto ad elaborare le tavole che sono state poi oggetto delle delibere di assegnazione delle risorse finanziarie. I criteri del fondo, in assenza del CTIM, sono stati comunque elaborati dall'Istat fino al 2012 (annualità finanziaria).

Ricordiamo che l'istituto è tra i partner attivi del "Sistema informativo sulla montagna" (SIM), pubblicato all'indirizzo <http://www.simontagna.it/>. La collaborazione tra SIM e l'ISTAT è iniziata con una convenzione siglata l'11 Dicembre 1998 tra l'ISTAT e il [Ministero delle Politiche Agricole e Forestali](#).

Sulla base di tale convenzione sono stati forniti al Sistema informativo della Montagna i dati raccolti dall'Istat utilizzati sia per l'attività istituzionale del SIM sia per la loro pubblicazione su internet.

Inoltre, come riportato nella nota di accompagnamento al decreto legge oggi in esame, l'Atlante statistico della Montagna pubblicato dall'Istat è uno degli strumenti informativi più completi sull'argomento.

Infine, si segnala che proprio in questi giorni l'Istat ha calcolato per il "Dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport" gli indicatori statistici necessari alla determinazione dei coefficienti di riparto del fondo integrativo per i comuni montani da poco riattivato.

I comuni interessati al fondo sono quelli classificati come totalmente montani (con esclusione di quelli che hanno più di 40 mila abitanti o sono capoluoghi di provincia). Si tratta, in totale, di 3.496 comuni.

Naturalmente una parte considerevole di questi indicatori proviene dai censimenti generali, che forniscono un quadro dettagliato delle realtà demografiche, sociali ed economiche, utile alla programmazione di politiche di sviluppo delle zone montane.

Da più parti è stata rappresentata una esigenza di classificazione delle zone montane che si basi su criteri più efficaci di quelli attualmente in uso, utilizzando sia variabili che qualificano il territorio (altitudine, pendenze) che variabili demografiche o economiche.

Ad oggi, infatti, la classificazione dei comuni per grado di montanità (alla base anche del SIM e degli altri prodotti statistici menzionati) è ancora quella elaborata dalla "Commissione censuaria" istituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze sulla base dell'art. 1 della Legge n.991/1952 contenente "Provvedimenti in favore dei territori montani". Quella classificazione ha definito quali fossero i comuni ricadenti in ciascuna delle tre classi (comuni totalmente montani, parzialmente montani e non montani). La legge 991/1952, aggiornata dal decreto del Presidente della repubblica n.987 del 10 giugno 1955 e dalla legge n.657 del 30 Luglio 1957, prevedeva che un comune fosse classificato come totalmente montano qualora l'80% della sua superficie fosse al di sopra dei 600 metri sul livello del mare o nel caso al suo interno si registrasse un dislivello maggiore di 600 metri e contestualmente il reddito imponibile medio per ettaro fosse inferiore a 2.400 lire. La commissione in deroga alle condizioni sopra citate,

¹ Si veda in proposito: <http://www.simontagna.it/portalesim/comunimontani.html#LetteraC>.

poteva classificare come totalmente montani anche comuni che fossero già classificati come montani dal catasto agrario o risultassero danneggiati da eventi bellici (art. 1) o appartenenti a comprensori di bonifica montana (art. 14). La stessa legge disponeva, inoltre, che la Commissione avesse l'incarico di compilare e mantenere aggiornato tale elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta dei Comuni interessati, erano inclusi i territori montani.

La legge 142 del 1990, con l'abrogazione degli articoli 1 e 14 della legge 991/1952, ha di fatto soppresso lo strumento giuridico (Commissione censuaria) che consentiva il periodico aggiornamento della classificazione dei comuni per grado di montanità. L'aggiornamento di tale classificazione, che è stato trasmesso periodicamente all'Istat fino al 2009, è stato successivamente preso in carico dall'UNCCEM, nell'ambito delle attività connesse al monitoraggio delle Comunità montane.

Naturalmente dal 1990 in avanti, sebbene la classificazione sia rimasta invariata, nei casi in cui si sono verificate variazioni amministrative, i dati sono stati aggiornati sulla base del criterio di prevalenza territoriale. Si tratta in complesso di 109 casi di fusioni, soppressioni o altre variazioni.

Complessivamente, secondo i dati dell'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, la popolazione residente in comuni classificati come totalmente montani ammonta a 8.926.696 individui (circa il 15% del totale) e quella residente in comuni classificati come parzialmente montani a 11.168.875 individui (18,8%).

3. Le misure del territorio un investimento importante dell'Istat

L'attenzione della statistica ufficiale per il territorio è rilevante e in grande espansione. Le classificazioni concernenti il territorio utilizzate dall'Istat (si veda ad esempio l'Atlante di geografia statistica amministrativa) sono numerose. Tra queste, per illustrare l'eterogeneità delle tematiche che sottendono a tali classificazioni, si possono ricordare, oltre al grado di montanità fin qui illustrato, le classificazioni basate su:

- ✓ suddivisione amministrativa (regioni, province, comuni, comunità montane, città metropolitane, a breve unioni dei comuni)
- ✓ caratteristiche del territorio (zona altimetrica, litoraneità, grado di urbanizzazione, agglomerati morfologici urbani, grado di sismicità, ecc.)
- ✓ unità funzionali ai settori della sicurezza, della giustizia, della difesa
- ✓ unità funzionali ai settori dell'istruzione, del turismo, della cultura e dei servizi

- ✓ unità funzionali ai settori dell'ambiente, dei trasporti e delle reti di comunicazione
- ✓ suddivisioni statistiche (Sistemi locali del lavoro, distretti industriali, ecc.).

Alcune di queste sono il risultato di analisi svolte in piena autonomia dall'Istat (ad esempio i Sistemi Locali del Lavoro, i distretti industriali, la litoraneità) o da autorità statistiche sovranazionali, quale ad esempio Eurostat (tra queste si può ricordare il grado di urbanizzazione).

Altre suddivisioni/classificazioni del territorio, pur non essendo il risultato di una elaborazione statistica, ed essendo effettuate in altri contesti giuridico amministrativi risultano di grande interesse anche per la statistica ufficiale. Queste suddivisioni possono entrare in tutte le fasi del processo produttivo dell'informazione statistica: dalla pianificazione delle rilevazioni al processo di restituzione dei risultati. Tra queste suddivisioni è semplice ricordare quella amministrativa in regioni/province/comuni che pur non essendo effettuata per finalità statistiche viene acquisita, codificata e ampiamente utilizzata dalla statistica ufficiale.

Alcune tra le classificazioni diffuse dall'Istat, nate con specifiche finalità di miglioramento di statistiche settoriali e sulla base di criteri ritenuti stabili nel tempo, si sono dimostrate molto utili allo studio statistico di fenomeni oggetto di grandi cambiamenti nel corso degli anni. Tra questi si possono citare a titolo di esempio gli studi sullo spopolamento/inurbamento o le caratteristiche socio-demografiche del territorio. Questi assumono spessore scientifico solo se effettuati su lunghi periodi e con riferimento ad una partizione stabile del territorio. Un esempio di tali tipologie di classificazione è certamente la zona altimetrica.

Esempi di studi che mettono in relazione la zona altimetrica con le caratteristiche demografiche dei comuni si possono trovare nell'Annuario Statistico Italiano o nella serie storiche diffuse dall'Istat in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Queste classificazioni, come tutta l'informazione statistica sul territorio, è di particolare interesse per l'Istat che sta arricchendo progressivamente sia i dati rilasciati sia gli strumenti e i metodi per la loro valorizzazione.

Nelle scorse settimane, sono stati rilasciati i codici statistici per le Città metropolitane e prossimamente verrà diffuso il primo elenco delle unioni dei comuni.

In dicembre sono stati rilasciati i nuovi sistemi locali del lavoro definiti sulla base dei flussi di pendolarismo osservati con il censimento generale della popolazione del 2011 e secondo una nuova metodologia, coerente con le indicazioni fornite da Eurostat.

È in fase di rilascio l'aggiornamento della classificazione del territorio per tipologia di località (Centri urbani, nuclei abitati, case sparse, montagna disabitata, località produttive).

È inoltre stata sperimentata in collaborazione con ISPRA la distribuzione della popolazione sulla griglia territoriale regolare europea (quadrati di un chilometro di lato).

Nei prossimi mesi è previsto l'aggiornamento dell'Atlante di statistica e geografia amministrativa dove potranno eventualmente essere aggiornate alcune delle classificazioni statistiche e dove sarà confermato l'interesse della statistica ufficiale anche per le classificazioni del territorio determinate da altre amministrazioni.

L'insieme di queste informazioni (e molte altre) sono state riorganizzate in una nuova pagina che ospita tutta l'informazione territoriale diffusa dall'Istat (<http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia>).

In questa pagina a breve saranno pubblicati ed aggiornati altri indicatori di tipo geomorfologico (distribuzione della superficie dei comuni per fascia altimetrica, distanza dal mare, altimetria minima e massima, matrici di distanze ecc.) e sono disponibili per l'utente diversi strumenti di visualizzazione e interrogazione cartografica.