



Definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che beneficiano dei finanziamenti previsti dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158

Atto del Governo 172

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo	172	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, recante definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, unitamente ai relativi allegati A) e B) che ne costituiscono parte integrante	
Norma di delega:	articolo 1, commi 2, 4 e 7, della legge 6 ottobre 2017, n. 158	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione	10/04/2020	16/04/2020
annuncio	16/04/2020	16/04/2020
assegnazione:	16/04/2020	16/04/2020
termine per l'espressione del parere:	16/05/2020	16/05/2020
Commissioni competenti:	13 ^a (Territorio, ambiente e beni ambientali)	VIII (Ambiente)
Rilievi di altre Commissioni:	1 ^a (Affari Costituzionali), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Istruzione pubblica, beni culturali), 8 ^a (Lavori pubblici, comunicazioni), 11 ^a (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) - termine il 6 maggio 2020	V (Bilancio ai sensi ex art. 96-ter,co.2) - termine il 1° maggio 2020

Presupposti normativi

La **legge 6 ottobre 2017, n. 158** ("Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni") contiene misure che riguardano i piccoli comuni (comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti), al fine di sostenere lo sviluppo sostenibile, l'equilibrio demografico, favorendo la residenza in tali comuni, tutelare e valorizzare il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, nonché il sistema dei servizi essenziali, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento.

L'articolo 1, commi 2 e 4, della citata legge rimette al Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, sentito l'ISTAT, l'adozione di un **decreto che definisca i parametri occorrenti per determinare le tipologie dei comuni** che possono beneficiare dei contributi del fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, di cui all'articolo 3 della medesima legge.

L'articolo 1, comma 7, prevede, in particolare che su tale atto le competenti Commissioni parlamentari esprimano il parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione.

L'articolo 3 prevede l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla

mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive.

Il Fondo, istituito con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, è stato incrementato di ulteriori 10 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2018, dall'art. 1, comma 862 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017), per complessivi 160 milioni di euro. Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo confluiscono altresì le risorse previste dall'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale. Si tratta di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 stanziati per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati «cammini». L'utilizzo delle risorse del Fondo è disciplinato attraverso la predisposizione di un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni", da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Si evidenzia che la legge n. 158/2017 prevede, tra gli adempimenti necessari, l'adozione di una serie di provvedimenti tra loro collegati:

- entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto del Ministro dell'interno (di concerto con gli altri ministeri indicati) per la definizione dei parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di piccoli Comuni beneficiari dei provvedimenti (art. 1, comma 4);
- entro 60 giorni dall'adozione del decreto di cui sopra, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro dell'interno e di concerto con gli altri ministeri indicati) dell'elenco dei piccoli Comuni che rientrano nelle tipologie di soggetti beneficiari dei provvedimenti (articolo 1, comma 5);
- entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), per la predisposizione di un piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni (articolo 3, comma 2) e, sulla base di questo decreto, di successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che individuino, sulla base del piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni, i progetti da finanziare (articolo 3, comma 6).

Si ricorda inoltre che la predisposizione degli atti attuativi della legge n. 158/2017 è richiamata, tra l'altro nella [mozione 1/00312](#) approvata il 28 gennaio 2020 alla Camera sullo sviluppo delle zone interne e montane del Paese.

Contenuto

Lo **schema di decreto ministeriale** in esame, composto in sostanza da due allegati che costituiscono parte integrante del decreto, reca all'**allegato A**), la **definizione dei parametri** indicati dall'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, occorrenti per determinare le tipologie dei comuni che possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 della citata legge, secondo la **nota metodologica** riportata nell'**allegato B**),

Secondo l'elaborazione [Ancitel su dati Istat](#) (1° gennaio 2019) su poco meno di 8.000 comuni italiani, quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 5.498 (quasi il 70 per cento del totale) e vi risiedono quasi 10 milioni di abitanti, che rappresentano il 16,3 per cento della popolazione nazionale (60,4 milioni). I piccoli comuni sono presenti soprattutto nelle regioni montuose alpine e appenniniche; le regioni con minor numero di piccoli comuni sono la Puglia (33,1%), l'Emilia Romagna (40,6%), la Toscana (43,6%), la Sicilia (53,1%) e il Veneto (51,0%).

Di seguito sono descritte le **tipologie dei comuni** che possono essere ammessi ai benefici finanziari previsti e i **parametri** individuati:

a) comuni collocati in aree interessate da **fenomeni di dissesto idrogeologico**;

il **parametro** è dato dalla percentuale di area a pericolosità idraulica (media) $P2 \geq 2\%$ o dall'area a pericolosità di frana (elevata o molto elevata) $P3+P4 \geq 2\%$; l'inclusione o l'esclusione del comune è determinata sulla base della soglia percentuale di ripartizione, scelta con metodologia tecnico/statistica, pari ad una incidenza uguale o superiore al 2% sul territorio comunale (fonte Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)).

b) comuni caratterizzati da **marcata arretratezza economica**;

il **parametro** è dato dal reddito IRPEF, mediamente dichiarato nei comuni, calcolato dal rapporto tra l'ammontare complessivo del reddito imponibile nel comune e il numero dei contribuenti; l'inclusione o l'esclusione è determinata sulla base del reddito medio comunale inferiore al reddito medio nazionale (fonte Ministero dell'economia e delle finanze). Nella banca dati si è fatto riferimento al reddito Irpef medio nazionale di euro 20.213,73: quando l'indicatore è pari a 1 significa che il reddito mediamente dichiarato nel comune è inferiore al citato valore medio nazionale. I piccoli comuni che ricadono in questa classe sono in totale n. 4.509 (vedi in particolare la Tavola 1 presente nell'allegato B del presente schema di decreto).

c) comuni nei quali si è verificato un significativo **decremento della popolazione** residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;

il **parametro** è dato dal rapporto percentuale tra la popolazione rilevata nell'ultimo censimento (2011) rispetto a quella del censimento del 1981; l'inclusione o l'esclusione è determinata sulla base della soglia percentuale di ripartizione scelta con metodologia tecnico/statistica. Dopo aver analizzato diversi livelli di decrescita demografica è stato selezionato, quale indicatore di una decrescita significativa, quello per il quale la popolazione diminuisce del 20% e oltre (fonte Istituto nazionale di statistica (Istat)).

d) comuni caratterizzati da condizioni di **disagio insediativo**, sulla base di specifici parametri definiti in base all'**indice di vecchiaia**, alla **percentuale di occupati** rispetto alla popolazione residente e all'**indice di**

ruralità;

il **parametro** è ricavato dalla presenza di almeno uno dei tre indicatori sopra menzionati (fonte Istat). In sintesi, un indice di disagio insediativo pari a 1 sta a significare che nel comune si verifica almeno una delle seguenti tre condizioni: un elevato indice di vecchiaia, la percentuale occupati/popolazione è inferiore alla media italiana, il comune è classificato rurale in base all'indice [DEGURBA](#) pari a 3.

e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei **servizi sociali essenziali**;

il **parametro** è dato dall'ammontare della spesa per interventi e servizi sociali nei comuni rapportata alla popolazione; la misura della scarsa spesa per il *welfare* locale è determinata dalla spesa media *pro capite* inferiore alla media italiana (fonte Istat). In particolare, la media italiana della spesa per interventi e servizi sociali del 2016 è di euro 116,00 pro capite. Per i comuni che spendono meno di questo importo per i servizi sociali essenziali si determina nella banca dati un indicatore pari a 1; se la cifra impegnata è superiore, l'indicatore è pari a 0.

f) comuni ubicati in aree contrassegnate da **difficoltà di comunicazione** e dalla **lontananza dai grandi centri urbani**;

il **parametro** è dato dall'appartenenza del comune alla classe "periferico o ultraperiferico" (fonte Agenzia per la coesione territoriale). La classificazione dei comuni italiani secondo la metodologia per la definizione delle Aree Interne 2014 ([Strategia Nazionale per le Aree Interne](#) - SNAI) è la seguente: A. polo; B. Polo Intercomunale; C. Cintura; D. Intermedio; E. Periferico; F. Ultraperiferico; G. Aree in corso di definizione. L'indicatore presente nella banca dati è il risultato di un accorpamento delle ultime due classi; pertanto il comune sarà contrassegnato con 1 se rientra nella classificazione "Periferico o Ultraperiferico", con 0 se si tratta di un comune non Periferico.

g) comuni la cui popolazione residente presenta una **densità** non superiore ad **80 abitanti per chilometro quadrato**;

il **parametro** è dato dal rapporto tra la popolazione rilevata dal censimento e la superficie del comune (fonte Istat). Nella banca dati è stato inserito un indicatore che assume il valore 1 quando la densità abitativa è inferiore oppure uguale a 80 abitanti per kmq e il valore 0 quando invece è superiore.

h) comuni comprendenti **frazioni** con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;

il **parametro** non è stato individuato perché le frazioni non sono rilevate dall'Istat dall'anno 1991 né da altre istituzioni pubbliche.

i) comuni appartenenti alle **unioni di comuni montani** di cui all'articolo 14, comma 28, del D.L. 78/ 2010, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;

il **parametro** è dato da tutti i comuni appartenenti alle unioni di comuni nonché i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali attraverso unioni o convenzioni (fonte Ministero dell'Interno). Nella banca dati l'indicatore inserito è definito come segue: con 1 viene contrassegnato il comune appartenente a un'unione di comuni; con lo 0 il comune non appartenente a un'unione di comuni. Per quanto riguarda i comuni che esercitano obbligatoriamente le funzioni in forma associata (convenzioni, accordi, ecc.) non è riscontrabile una raccolta sistematica ufficiale.

l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel **perimetro di un parco nazionale**, di un **parco regionale o di un'area protetta**;

il **parametro** è dato dalla percentuale di superficie del territorio comunale ricadente in un'area protetta rispetto alla superficie complessiva. Le superfici di territorio inserite nell'[Elenco Ufficiale delle Aree Protette](#) (EUAP) e nei [Siti di Natura 2000](#) sono intersecate con i confini amministrativi dei comuni, in modo da definire la misura del territorio comunale ricadente in area protetta. L'inclusione o l'esclusione è determinata sulla base della soglia percentuale di ripartizione scelta con metodologia tecnico/statistica. Si è convenuto di stabilire una soglia del 10% di superficie comunale ricadente in un'area protetta al fine di determinare il parametro in grado di filtrare adeguatamente la platea dei comuni.

m) comuni **istituiti a seguito di fusione**;

il **parametro** è dato dall'inclusione dei nuovi comuni istituiti a seguito di fusioni o incorporazioni tra comuni con popolazione legale fino a 5.000 abitanti, compresi quelli che a seguito di fusione o incorporazione superano i 5.000 abitanti, esclusi quelli nati da fusione o incorporazione con almeno un comune superiore a 5.000 abitanti (fonte Istat censimento 2011). In sintesi, sono stati inclusi i comuni nati dalla fusione di tutti piccoli comuni alla data del Censimento della popolazione 2011 e tutte le fusioni e le incorporazioni che hanno avuto luogo dalla data del censimento fino al 1 gennaio 2020.

n) comuni rientranti nelle **aree periferiche e ultraperiferiche**, come individuate nella [Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese](#), di cui all'articolo 1, comma 13, della legge n. 147 del 2013;

il **parametro** è dato dall'appartenenza del comune alla classe "periferico o ultraperiferico" come individuato nella precedente lettera f) (fonte Agenzia per la coesione territoriale). Per la determinazione del parametro vedi *supra* la lettera f).

Nella seguente Tabella (corrispondente alla Tavola 2, contenuta nell'allegato B), è riassunto il numero totale dei piccoli comuni che rispondono ai criteri stabiliti nell'art.1, comma 2, della legge n. 158/2017 sulla base degli indicatori selezionati.

Lettera dell'art.1, c.2, L. 158/17	Indicatore	N. piccoli comuni
a)	Percentuale di area a pericolosità idraulica P2>=2%	2.231
a)	Percentuale di area a pericolosità di frana P3+P4>= 2%.	4.089
a)	Il comune è in situazione di dissesto idrogeologico quando verifica almeno una delle precedenti due situazioni, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	4.784
b)	Reddito Irpef minore della media Italia di 20.213,73 euro, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	4.509
c)	Decrescita demo. 1981-2011 >= 20%, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	1.347
d)	Indice di vecchiaia pop. >65 anni su pop. 0-14 anni maggiore di 100	5.408
d)	Occupati/pop. *100<= media Itali del 38,7%	2.487
d)	Comune rurale, DEGURBA 3, oltre il 50% degli abitanti vive in celle rurali	4.711
d)	Disagio insediativo: l'indicatore verifica almeno una condizione delle precedenti tre lettere d), dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	5.489
e)	Spesa dei comuni per interventi e servizi sociali sulla popolazione di riferimento minore della spesa media Italia di 116,00, euro, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	4.502
f) + n)	Classe del comune - Aree Interne anno 2018 (classificazione SNAI: periferico o ultra periferico), dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	1.595
g)	Densità <= 80 ab. per kmq, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	3.087
i)	Appartenenza a unioni di comuni, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	2.433
l)	Comuni con il 10% e oltre della propria superficie in area protetta, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	2.188
m)	Comuni istituiti a seguito di fusione o incorporazione, dati aggiornati a enti 1° gennaio 2020	111

Inoltre, nella **nota metodologica** esposta nell'**allegato B)** sono dettagliate, in particolare, le modalità di **costruzione dell'elenco dei piccoli comuni** potenzialmente destinatari dei benefici della legge n. 158/2017 (composto al 1° gennaio 2020 da **5.522 comuni**), che presentano le caratteristiche previste dall'art. 1, comma 2, della legge n. 158 del 2017. In particolare, i comuni in possesso di almeno un requisito delle previste tipologie di legge saranno i potenziali destinatari di finanziamento degli interventi da definire, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 158 del 2017, con la predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni. In merito, si evidenzia la **dinamicità annuale dell'elenco dei piccoli comuni**, per la costituzione di nuovi enti, per effetto di fusioni o incorporazioni, e la mancanza di dati propri al momento della formazione; pertanto, durante il triennio di vigenza del citato D.P.C.M. nel caso di nuove fusioni, l'elenco dei piccoli comuni sarà aggiornato applicando la metodologia già utilizzata.

Secondo la nota metodologica, i piccoli comuni sono stati identificati sulla base della popolazione rilevata attraverso il Censimento della popolazione del 2011. Nella platea dei piccoli comuni sono stati inclusi quelli nati da fusioni o incorporazioni tra piccoli comuni anche quando il nuovo comune nato supera i 5.000 abitanti. Le fusioni considerate sono dunque quelle che comprendono esclusivamente piccoli comuni alla data del Censimento.

Al fine di pervenire a una delimitazione il più possibile aggiornata, sono state considerate le variazioni amministrative che hanno avuto luogo fino al 1° gennaio 2020. Nell'elenco dei piccoli comuni, attualizzato al 1° gennaio 2020, non sono stati inseriti nuovi comuni formati da fusioni o incorporazioni in cui almeno un ex comune aveva popolazione legale del censimento ISTAT, anno 2011, superiore a 5.000 abitanti.

Senato: Dossier n. 244

Camera: Atti del Governo n. 172

27 aprile 2020

Senato Servizio Studi del Senato
Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio

Studi1@senato.it - 066706-2451

 SR_Studi

Camera Servizio Studi
Dipartimento Ambiente

st_ambiente@camera.it - 066760-9253

 CD_ambiente