



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**16/13/CR4bis-a/C4**

**Aggiornamento dell'elenco dei Comuni ad Alta Tensione  
Abitativa (ATA) (ex legge n. 431 del 1998, art. 8).**

**Proposta di revisione delle soglie per  
l'individuazione dei Comuni ad alta tensione  
abitativa (ATA)**

Roma, 11 febbraio 2016

## CONTENUTI

<b>PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>METODOLOGIA PER REVISIONE</b>	<b>5</b>
<b>.... E RISULTATI</b>	<b>6</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>	<b>7</b>
<b>ALLEGATI</b>	<b>8</b>
<b>Allegato 1 - I dati statistici scelti e gli indicatori calcolati</b>	<b>9</b>
<b>Allegato 2 - L'indice di disagio abitativo</b>	<b>10</b>
<b>Allegato 3 - Calcolo nuova soglia</b>	<b>11</b>

La presente relazione <sup>(\*\*)</sup> riassume le determinazioni assunte dal gruppo di lavoro tecnico sulla revisione dei Comuni ATA<sup>1</sup>, fatte successivamente proprie dal tavolo tecnico interregionale a seguito di consultazione telematica chiusa il 26 giugno 2015.

---

### *Premessa*

---

Il presupposto che ha dato origine alla costituzione nel 2014 di un gruppo di lavoro specifico tra tecnici del settore casa è la obsolescenza dell'elenco dei Comuni definiti ad alta tensione abitativa approvato dal CIPE con deliberazione n. 87/2003. La necessità di revisione dell'elenco era stata più volte richiamata dalle regioni al tavolo interregionale e negli incontri con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Si è ripresentata con maggiore evidenza in relazione all'istituzione del Fondo morosità incolpevole le cui risorse sono riservate ai soli Comuni ATA (Decreto interministeriale 14 maggio 2014).

L'articolo 9 del decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80 ha disposto la revisione dell'elenco a cura del CIPE entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e cioè entro il 27 giugno 2014. La disposizione era stata inserita – per emendamento dei relatori in sede di conversione del decreto-legge – nell'articolo che dispone la riduzione nel quadriennio 2014-2017 della cedolare secca al 10% per i contratti di locazione a canone concordato e prevede risorse a copertura degli oneri derivanti (1,53 milioni per il 2014 e 1,69 milioni a partire dal 2015). Il termine stabilito è decorso senza esiti evolutivi.

In precedenza anche le revisioni biennali degli elenchi dei comuni in cui sono concesse agevolazioni fiscali per i contratti concordati, tra cui sono compresi i Comuni ATA, non erano state assunte<sup>2</sup>.

---

\*\* La relazione, le elaborazioni e le analisi dei dati sono stati a cura di Laura Paola Autigna (Regione Piemonte, coordinatore gruppo lavoro) e Maria Gabriella Porrelli (Regione Emilia-Romagna).

<sup>1</sup> Il gruppo di lavoro è stato costituito in seno al tavolo tecnico interregionale ed è stato composto dalle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Molise, Campania, Basilicata, Puglia. La composizione del GdL ha assicurato rappresentanza alle diverse ripartizioni territoriali italiane. Il coordinamento del gruppo di lavoro è stato affidato alla Regione Piemonte.

<sup>2</sup> La revisione è disposta dall'articolo 8 della legge 431/1998, che così recita:

*1. Nei comuni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e successive modificazioni, il reddito imponibile derivante al proprietario .....(omissis) ..... è ulteriormente ridotto del 30 per cento. ....*

*2...(omissis)*

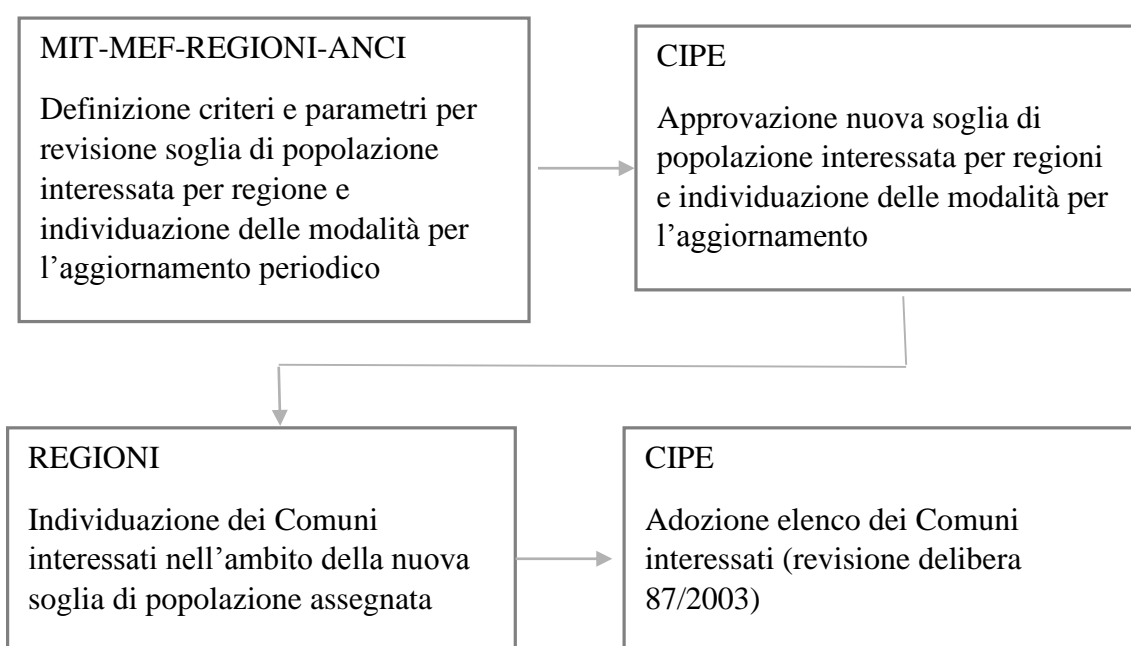
*3...(omissis)*

*4. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica(CIPE), su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di intesa con i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, provvede, ogni ventiquattro mesi, all'aggiornamento dell'elenco dei comuni di cui al comma 1, anche articolando ed ampliando i criteri previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 899. La*

Una lettura ragionata della normativa di riferimento (in appendice) e delle precedenti delibere CIPE<sup>3</sup>, oltre ad una evidente opportunità per le Regioni di intraprendere autonomamente strade propositive, hanno supportato la necessità di sviluppare ipotesi di modifica da proporre alle Autorità centrali.

Tale strategia è stata ritenuta percorribile con la consapevolezza che i soggetti coinvolti (tutti, a partire dalle stesse regioni) possono essere portatori di interessi divergenti; essa tuttavia rappresenta una sfida da raccogliere per raccordare la norma vigente con la realtà sociale ed economica del Paese.

Si evidenziano di seguito i passaggi procedurali per la definizione di un nuovo elenco di Comuni ad alta tensione abitativa individuati sulla base alla normativa vigente:



---

*proposta del Ministro dei lavori pubblici è formulata avuto riguardo alle risultanze dell'attività dell'Osservatorio della condizione abitativa di cui all'articolo 12. Qualora le determinazioni del CIPE comportino un aumento del numero dei beneficiari dell'agevolazione fiscale prevista dal comma 1, è corrispondentemente aumentata, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, la percentuale di determinazione della base imponibile prevista dal medesimo comma. Tale aumento non si applica ai contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del predetto decreto del Ministro delle finanze.*

<sup>3</sup> La prima delibera CIPE risale al 29 luglio 1982, individua i comuni ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 9/1982 ed è stata pubblicata sulla GU 223 del 14 agosto 1982; la seconda del 30 maggio 1985, assunta ai sensi dell'art. 5 del decreto legge 12/1985, è stata pubblicata sulla GU 143 del 19 giugno 1985; la terza risale all'8 aprile 1987 ed è pubblicata sulla GU 93 del 22 aprile 1987.

---

## *Metodologia per revisione*

---

Il gruppo di lavoro, dopo un'accurata valutazione dei risultati raggiunti nel 2002 e delle possibili alternative percorribili per aggiornare tali risultati, ha scelto, e poi proposto al tavolo tecnico, di integrare la metodologia adottata nel 2002 con nuovi indicatori di disagio abitativo idonei a cogliere le trasformazioni socio-demografiche ed economiche per aggiornare la soglia di popolazione interessata.

Le alternative valutate dal GdL sono state sostanzialmente tre.

La prima consisteva nella modifica dell'elenco attualmente vigente approvato dal CIPE con deliberazione 13 novembre 2003, n. 87 (GU 40/2004), rispettando la soglia di "popolazione interessata" attribuita a ciascuna regione con le delibere CIPE 4/2002 e 84/2002. Questa scelta avrebbe inevitabilmente comportato l'uscita dall'elenco di Comuni attualmente ATA a fronte dell'inserimento di nuovi Comuni ATA. La strada non è stata ritenuta percorribile dal momento che il dato censito dalle Regioni sulla diffusione del disagio abitativo metteva costantemente in evidenza l'esigenza di implementare la soglia.

La seconda alternativa conduceva alla revisione dell'elenco attraverso il mantenimento del metodo adottato nel 2002 basato sul solo criterio demografico, con soglia minima di popolazione garantita<sup>4</sup> applicata ovviamente a dati ISTAT aggiornati. La tecnica, basata sull'unico criterio della crescita demografica, è parsa non più idonea a rappresentare la complessità del fenomeno per le profonde trasformazioni del tessuto sociale intervenute negli ultimi anni e l'acclarata crescita delle disuguaglianze tra i gruppi e i territori.

La terza, quella scelta, assume come dato di partenza la metodologia 2002 per arrivare ad una integrazione della stessa attraverso la costruzione di un indicatore di disagio abitativo ottenuto dalla sintesi di nove variabili statistiche. Da un lato si è tenuto presente che la metodologia 2002 rappresentava il risultato di un lungo e paziente lavoro di mediazione tra diverse realtà ed esigenze regionali, con il riconoscimento di un forte ruolo programmatico delle regioni chiamate a individuare i Comuni da dichiarare ATA all'interno della soglia di popolazione assegnata<sup>5</sup>. La competenza delle regioni è stata ritenuta elemento irrinunciabile e centrale anche della proposta evolutiva. Dall'altro, come già sottolineato, si è ritenuto necessario proporre una nuova metodologia che, attraverso un indice di disagio abitativo, tenesse conto delle differenti realtà regionali che, in aggiunta all'indicatore demografico, e, ovviamente, a dati di popolazione aggiornati fosse in grado di cogliere le profonde trasformazioni avvenute negli ultimi dieci anni nei territori regionali.

E' stata quindi calcolata la nuova soglia (soglia base) assumendo come riferimento la popolazione al 2013 (ultimo dato Istat disponibile) con il criterio della concentrazione demografica. Il risultato

---

<sup>4</sup> Nel 2002 la soglia era stata determinata considerando i dati ISTAT del 2000 e derivava dalla somma della popolazione dei comuni capoluogo di provincia con la popolazione residente nei comuni sopra i 30.000 abitanti, il totale veniva poi incrementato del 20%. Qualora la soglia così calcolata definita "peso totale attribuibile", riportata nella colonna D delibera CIPE 4/2002, fosse risultata inferiore al 36% della popolazione residente nella regione, era prevista la possibilità per tali regioni di elevare il peso totale attribuibile fino al limite del 36% di popolazione.

<sup>5</sup> L'elenco dei comuni individuati dalle regioni, fermo restando l'inserimento dei comuni capoluogo di provincia, è stato formalmente approvato con delibera CIPE 87/2003.

in termini complessivi porta ad un aumento della popolazione del 5,8% (1.829.039 abitanti) ma comporta un decremento di popolazione ATA per Liguria, FVG, Calabria e Basilicata collegabile, per tre regioni su quattro, al decremento di popolazione registrato nel periodo e, per il FVG, a uno spostamento di popolazione in uscita dalle città capoluogo.

La soglia base così calcolata è stata incrementata con un quota di popolazione quantificata attraverso un indice di disagio abitativo. Dopo ricerche e simulazioni di risultato<sup>6</sup>, per la costruzione dell'indice sono state infine prese in considerazione quattro variabili: i) la percentuale di incidenza della povertà relativa familiare, ii) il rapporto sfratti su famiglie residenti in regione, iii) il rapporto famiglie in affitto su famiglie residenti; iv) il rapporto popolazione straniera su popolazione residente (allegato 1). La scelta delle variabili è stata effettuata in considerazione della reperibilità dei dati da fonte certa, esistenti a livello nazionale con articolazione territoriale (dati ISTAT).

Sotto il profilo statistico l'indice di disagio abitativo è il risultato delle seguenti operazioni: standardizzazione delle variabili<sup>7</sup>, assegnazione di un peso a ciascuna variabile<sup>8</sup>, composizione dell'indice addittivo pesato, trasformazione in percentuale (allegato 2).

---

### *.... e risultati*

---

Il risultato porta ad un incremento di 5.071.196 unità della soglia prevista dalla delibera CIPE 87/2003. La percentuale di popolazione ATA sul totale della popolazione residente passa dal 54,3% del 2003 a poco meno del 60% , cresce dunque del 5,7% (allegato 3). Solo per una Regione, al fine di evitare di scendere sotto la soglia di popolazione approvata dal CIPE occorre ancora ricorrere ad un limite minimo garantito rappresentato dalla soglia in valori assoluti (e non percentuali). Si rileva un valore anomalo (outliers, oltre due deviazioni standard rispetto alla media nazionale), ma di segno opposto, rappresentato dalla Regione Lazio che arriverebbe ad avere il 92,6% di popolazione ATA rispetto alla popolazione totale. Il dato tuttavia è in linea con quanto accaduto nel 2002 (già allora la percentuale era dell'85,5%) ed è motivato dalla presenza della capitale e di un numero rilevante di comuni sopra i 30.000 abitanti, situazione del tutto anomala rispetto alle altre regioni italiane.

Si allegano i fogli di calcolo riassuntivi delle elaborazioni svolte con l'indicazione per ciascuna regione della nuova soglia di popolazione assegnabile. L'ammontare della popolazione residente e le variabili utilizzate per il calcolo dell'indice di disagio abitativo potranno essere aggiornati rispetto a quelli utilizzati nella simulazione allegata, qualora siano disponibili nuovi valori ISTAT al momento dell'approvazione finale (allegato 1 variabili e indicatori, allegato 2 indice di disagio abitativo, allegato 3 calcolo nuova soglia).

---

<sup>6</sup> Le variabili prese in considerazione sono state numerose, idonee a rappresentare fenomeni sincronici o diacronici; variabili riferibili a dinamiche economiche o lavorative (variazione dei tassi di occupazione, variazione delle unità locali delle imprese); variabili riferibili a previsioni di sviluppo territoriale (proiezioni della popolazione residente).

<sup>7</sup> La normalizzazione relativa è stata ottenuta applicando la formula:  $x_i = (x_i - \text{MIN } x_i) / (\text{MAX } x_i - \text{MIN } x_i)$

<sup>8</sup> I pesi individuati sono: 35% variabili povertà e sfratti, 15% variabili famiglie in affitto e stranieri

---

### *Riferimenti normativi*

---

Decreto legge 9/1982, convertito, con modificazioni, dalla legge 94/1982, art. 13

Decreto legge 12/1985, convertito, con modificazioni, dalla legge 118/1985, art. 5

Decreto legge 708/1986, convertito, con modificazioni, dalla legge 899/1986, art. 1, comma 2

Decreto legge 551/1988, convertito, con modificazioni, legge 61/1989, articolo 1

Legge 431/1998, articolo 8

Delibera CIPE 29 luglio 1982

Delibera CIPE 30 maggio 1985

Delibera CIPE 8 aprile 1987, n. 152

Delibera CIPE 14 febbraio 2002, n. 4 (GU 199/2002)

Delibera CIPE 29 settembre 2002, n. 84 (GU 280/2002)

Delibera CIPE 13 novembre 2003, 87 (GU 40/2004)

---

*ALLEGATI*

---

## Allegato 1 - I dati statistici scelti e gli indicatori calcolati

	Provvedimenti di sfratto emessi al 31.12.2014	Famiglie	Popolazione residente straniera	Popolazione residente totale	Famiglie in affitto	Totale famiglie	% Incidenza di povertà relativa familiare	Rapporto Sfratti/ Famiglie *1000	% Famiglie in affitto al censimento	Rapporto Stanieri/ Totale
Piemonte	8.256	2.014.368	425.448	4.424.467	430.809	1.950.833	5,70	4,10	22,08	9,62
Valle d'Aosta	205	61.457	9.075	128.298	13.366	59.352	7	3	23	7
Liguria	3.232	778.090	138.697	1.583.263	168.619	757.543	7	4	22	9
Lombardia	14.533	4.400.798	1.152.320	10.002.615	777.869	4.155.440	6	3	19	12
Trentino Alto Adige	513	446.162	96.149	1.055.934	91.958	426.723	4	1	22	9
Veneto	4.937	2.057.227	511.558	4.927.596	328.943	1.986.016	7	2	17	10
Friuli-Venezia Giulia	1.295	560.261	107.559	1.227.122	90.097	547.451	6	2	16	9
Emilia-Romagna	6.800	1.992.642	536.747	4.450.508	372.718	1.916.015	5	3	19	12
Toscana	6.117	1.643.040	395.573	3.752.654	260.584	1.568.540	5	4	17	11
Umbria	1.158	382.923	98.618	894.762	53.525	367.316	11	3	15	11
Marche	1.794	644.444	145.130	1.550.796	88.031	624.576	8	3	14	9
Lazio	9.648	2.633.678	636.524	5.892.425	401.822	2.334.524	9	4	17	11
Abruzzo	1.198	554.710	86.245	1.331.574	65.567	523.901	16	2	13	6
Molise	160	131.108	10.800	313.348	13.977	128.137	20	1	11	3
Campania	5.855	2.159.143	217.503	5.861.529	503.492	2.060.307	23	3	24	4
Puglia	6.131	1.584.174	117.732	4.090.105	246.538	1.533.352	24	4	16	3
Basilicata	63	232.266	18.210	576.619	27.572	230.176	23	0	12	3
Calabria	1.483	800.184	91.354	1.976.631	105.818	772.965	32	2	14	5
Sicilia	3.237	2.025.122	174.116	5.092.080	296.610	1.963.411	33	2	15	3
Sardegna	663	714.514	45.079	1.663.286	84.387	676.612	24,80	0,93	12,47	2,71
ITALIA	77.278	25.816.311	5.014.437	60.795.612	4.422.302	24.583.190	12,60	2,99	17,99	8,25

I provvedimenti di sfratto sono pubblicati dal Ministero dell'Interno  
I dati della popolazione, famiglie e stranieri sono fonte Demo Istat  
I dati sulla povertà sono tratti dall'indagine Istat sulle spese delle famiglie

## Allegato 2 - L'indice di disagio abitativo

	Variabili standardizzate *				indice addittivo pesato (**)	indice disagio abitativo
	POVERTA'	Rapporto sfratti / famiglie	Famiglie in affitto al censimento	Rapporto Stranieri /Totale al 31.12.2014		
Piemonte	0,05	0,99	0,83	0,74	0,60	6,35
Valle d'Aosta	0,10	0,79	0,86	0,47	0,51	5,42
Liguria	0,08	1,00	0,84	0,65	0,60	6,39
Lombardia	0,07	0,78	0,58	0,94	0,53	5,60
Trentino Alto Adige	0,00	0,23	0,79	0,68	0,30	3,19
Veneto	0,08	0,55	0,42	0,82	0,41	4,32
Friuli-Venezia Giulia	0,06	0,53	0,41	0,65	0,36	3,88
Emilia-Romagna	0,01	0,81	0,63	1,00	0,53	5,64
Toscana	0,02	0,89	0,42	0,84	0,51	5,38
Umbria	0,23	0,71	0,27	0,89	0,50	5,36
Marche	0,15	0,65	0,24	0,71	0,42	4,46
Lazio	0,15	0,87	0,47	0,87	0,56	5,93
Abruzzo	0,40	0,49	0,12	0,40	0,39	4,12
Molise	0,54	0,24	0,00	0,08	0,29	3,05
Campania	0,67	0,63	1,00	0,11	0,62	6,58
Puglia	0,70	0,93	0,38	0,02	0,63	6,67
Basilicata	0,66	0,00	0,08	0,05	0,25	2,66
Calabria	1,00	0,41	0,21	0,20	0,55	5,88
Sicilia	1,00	0,34	0,31	0,08	0,53	5,61
Sardegna	0,73	0,17	0,12	0,00	0,33	3,52
ITALIA					9,41	100,00
(*) $x_i = (x_i - \text{Min } X_i) / (\text{Max } x_i - \text{Min } x_i)$ (**) I pesi sono stati individuati in 0,35 per povertà assoluta e rapporto sfratti su famiglie 0,15 per famiglie in affitto e rapporto stranieri residenti su totale popolazione residente						

Proposta di revisione delle soglie per l'individuazione dei Comuni ad alta tensione abitativa (ATA)

## Allegato 3 - Calcolo nuova soglia

Regione	SITUAZIONE ATTUALE - DELIBERA CIPE 87/2003 (*)			NUOVA SOGLIA BASE criterio demografico (metodologia 2002)		INCREMENTO NUOVA SOGLIA BASE		NUOVA SOGLIA CON APPLICAZIONE DELL'INDICE DI DISAGIO ABITATIVO		
	popolazione ISTAT 2000	soglia di popolazione prevista	% popolazione ATA / pop totale	popolazione ISTAT 2014	nuova soglia base 2014 (compresa maggiorazione 20%)	indice disagio abitativo aggiornato 2014	incremento popolazione (indice persato x popolazione regione 2014)	nuova soglia 2014 (soglia base + incremento)	% nuova soglia 2104/pop totale	nuova soglia 2014 con limite minimo
Piemonte	4.289.731	2.120.016	49,42%	4.424.467	2.176.130	6,35	280.820	2.456.951	55,53%	2.456.951
Valle d'Aosta	120.589	43.917	36,42%	128.298	41.732	5,42	6.952	48.684	37,95%	48.684
Liguria	1.621.016	1.062.231	65,53%	1.583.263	1.051.308	6,39	101.224	1.152.532	72,79%	1.152.532
Lombardia	9.121.714	4.011.729	43,98%	10.002.615	4.226.732	5,60	560.614	4.787.346	47,86%	4.787.346
Trentino Alto Adige	943.123	358.734	38,04%	1.055.934	362.263	3,19	33.649	395.913	37,49%	395.913
Veneto	4.540.853	1.632.146	35,94%	4.927.596	1.640.483	4,32	212.768	1.853.251	37,61%	1.853.251
Friuli V.G.	1.188.594	475.340	39,99%	1.227.122	469.958	3,88	47.602	517.560	42,18%	517.560
Emilia Romagna	4.008.663	2.271.589	56,67%	4.450.508	2.639.551	5,64	250.927	2.890.478	64,95%	2.890.478
Toscana	3.547.604	2.088.306	58,87%	3.752.654	2.217.138	5,38	201.948	2.419.086	64,46%	2.419.086
Umbria	840.482	525.720	62,55%	894.762	535.570	5,36	47.941	583.511	65,21%	583.511
Marche	1.469.195	636.675	43,33%	1.550.796	754.304	4,46	69.133	823.438	53,10%	823.438
Lazio	5.302.302	4.532.082	85,47%	5.892.425	5.091.764	5,93	349.280	5.441.044	92,34%	5.441.044
Abruzzo	1.281.283	534.831	41,74%	1.331.574	565.444	4,12	54.848	620.292	46,58%	620.292
Molise	327.177	124.212	37,96%	313.348	125.989	3,05	9.569	135.558	43,26%	135.558
Campania	5.782.244	3.759.534	65,02%	5.861.529	3.724.910	6,58	385.930	4.110.840	70,13%	4.110.840
Puglia	4.086.608	2.432.444	59,52%	4.090.105	2.470.634	6,67	272.919	2.743.554	67,08%	2.743.554
Basilicata	604.807	219.887	36,36%	576.619	153.446	2,66	15.318	168.764	29,27%	219.887
Calabria	2.043.288	759.974	37,19%	1.976.631	744.677	5,88	116.171	860.848	43,55%	860.848
Sicilia	5.076.700	3.151.959	62,09%	5.092.080	3.322.961	5,61	285.569	3.608.530	70,87%	3.608.530
Sardegna	1.648.044	648.898	39,37%	1.663.286	762.328	3,52	58.518	820.846	49,35%	820.846
<b>TOTALI</b>	<b>57.844.017</b>	<b>31.390.224</b>	<b>54,27%</b>	<b>60.795.612</b>	<b>33.077.324</b>	<b>100</b>	<b>3.361.700</b>	<b>36.439.025</b>	<b>59,94%</b>	<b>36.490.147</b>

(\*) la popolazione considerata nella CIPE 87/2003 risulta leggermente superiore al limite fissato con le precedenti delibere CIPE 4 e 84 del 2002

Proposta di revisione delle soglie per l'individuazione dei Comuni ad alta tensione abitativa (ATA)