



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# Gli enti locali di fronte all'emergenza

**Patrizia Lattarulo**



**ISSIRFA**



Consiglio Nazionale delle Ricerche

***Pandemia, disparità territoriali e istruzione: il ruolo delle regioni e degli enti locali***

**Webinar, mercoledì 3 Febbraio 2021**

# Indice

---

L'emergenza sanitaria e le conseguenze economiche hanno coinvolto massicciamente gli assetti decentrati, la necessità di intervenire prontamente e in modo capillare ha chiamato in causa tutti i livelli dell'amministrazione e della politica e soprattutto i livelli di governo più vicini al territorio.

- 1. Il ruolo dei comuni nella gestione della pandemia**
- 2. Gli scenari: trasformazioni urbane e usi della città**
- 3. Le opportunità e le sfide: Investimenti e lavori pubblici, il ruolo dei comuni nel PNRR**

Durante il periodo di emergenza sanitaria i comuni sono stati chiamati a svolgere un ruolo fondamentale, quello di garantire in modo tempestivo ai propri cittadini servizi urgenti e prioritari rispetto alla crisi sanitaria ed economica che ha investito il Paese.

# **1. Il ruolo dei comuni nella gestione della pandemia**

# Tutela dei bisogni, il ruolo dei comuni di fronte all'emergenza covid-19

## Le risorse dei comuni in epoca Covid

### Entrate degli enti Valori assoluti in milioni di euro e %

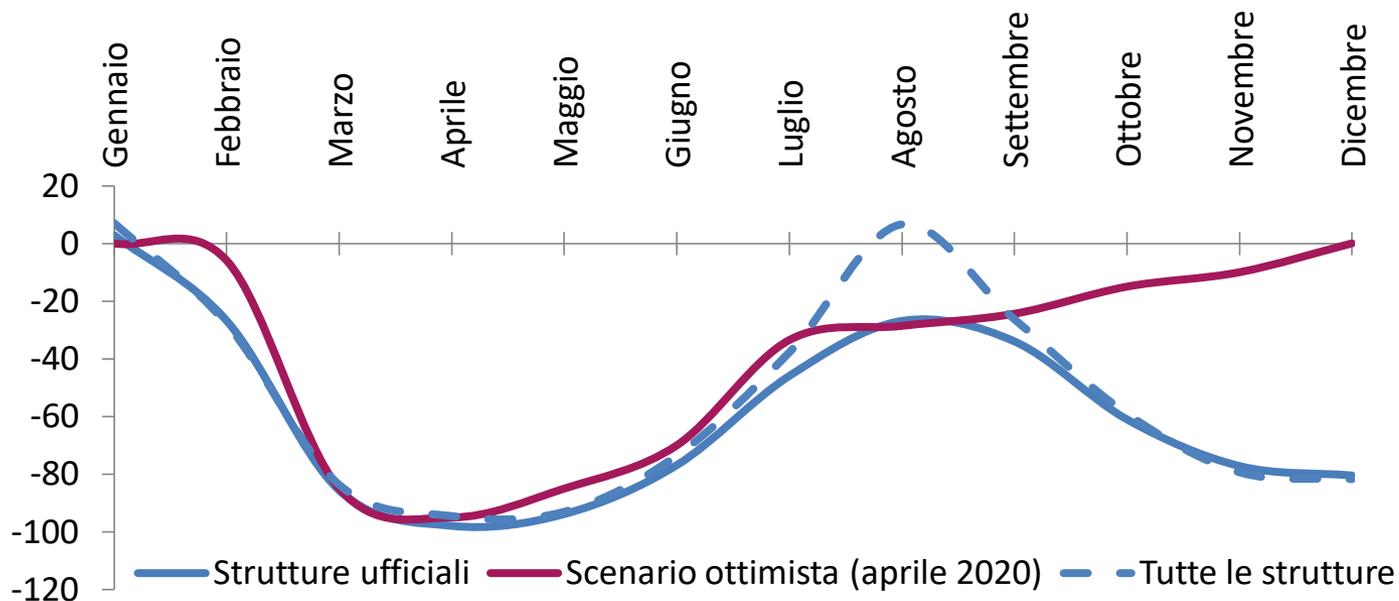
	2019	Variazioni assolute 2019/2020	Variazioni %
<b>Entrate tributarie al netto dei fondi perequativi</b>	<b>30.832</b>	<b>-8.758</b>	<b>-28,4</b>
Imu	13.971	-3.938	-28,2
Tassa smaltimento rifiuti	8.969	-2.903	-32,4
Addizionale Irpef	4.876	-261	-5,4
Tosap e Cosap	851	-298	-35,1
Imposta di soggiorno	464	-236	-50,9
<b>Entrate extratributarie</b>	<b>11.601</b>	<b>-2.800</b>	<b>-24,1</b>
Dall'attività di controllo irregolarità e illeciti (multe comprese)	1.766	-489	-27,7
Mense	727	-368	-50,6
Trasporto passeggeri e utenti	445	-225	-50,7
.....			
<b>Permessi di costruire</b>	<b>1.710</b>	<b>-409</b>	<b>-23,9</b>
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE, EXTRATRIBUTARIE E PERMESSI DI COSTRUIRE</b>	<b>44.143</b>	<b>-11.967</b>	<b>-27,1</b>

- Alcuni pagamenti vengono *per ora* soltanto rinviati (IMU)
- Altri riflettono la riduzioni delle basi imponibili e le peggiori condizioni economiche congiunturali (Add Irpef)

**Il fatto che queste risorse siate state in larga parte ristorate (per ora) e vi sia stata una corrispondente riduzione dei costi per alcuni servizi, pur parziale, non sono certo elementi di rassicurazione rispetto alla tenuta dei bilanci degli enti.**

# Una delle imposte più colpite dall'emergenza sanitaria è l'imposta di soggiorno

Variazione tendenziale delle presenze turistiche in Toscana 2019/2020 (stime IRPET)



**Durante il periodo estivo i flussi turistici interni hanno compensato l'assenza dei turisti stranieri**

## Imposta di soggiorno (cassa) per tipologia di località turistica

Comuni della Toscana che applicano l'imposta

	2019	Variazioni %
Arte/Affari	50.431.075	-65,3
Balneare	9.783.001	-44,5
Campagna/Collina	7.776.750	-63,2
Totale complessivo	71.020.297	-62

## Dal lato della spesa gli enti vengono urgentemente chiamati a far fronte all'emergenza socio-economica e a dare soccorso ai propri cittadini. Il fondo di solidarietà alimentare

Viene affidata ai comuni la gestione di **400 milioni** (n. 658 del 29.3.2020) più ulteriori 400 milioni (DL 23. 11.2020 cd Ristori ter) destinati all'erogazione di generi alimentari e di prima necessità alle persone bisognose.

Si tratta di risorse importanti rispetto a quelle ordinariamente destinate alle funzioni sociali dei comuni (**3 mld** di cui **1,1** a favore della popolazione a rischio di esclusione).

Ma devono dare risposte ad una platea crescente di bisogni (+20% di nuovi poveri in Toscana, 20mila unità nel 2020 - stime IRPET).

<b>Classe demografica dei Comuni Toscana</b>	<b>Distribuzione vigente</b> (80% pop. e 20% distanza del reddito medio Irpef x comune dalla media italiana)	<b>Distribuzione contro fattuale</b> (rischio povertà sulla base delle dichiarazioni ISEE)
Fino a 1.000 abitanti	0%	0%
1.000 – 3.000	3%	3%
3.000 – 5.000	5%	4%
5.000 – 10.000	13%	11%
10.000 – 20.000	20%	17%
20.000 – 60.000	24%	22%
60.000 – 100.000	17%	22%
Oltre 100mila	18%	21%
<b>Totale complessivo</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## **2. Gli scenari: trasformazioni urbane e usi della città**

# Il 2021 sarà ancora un anno difficile dal punto di vista sanitario, economico e sociale

---

Occupati dipendenti ed autonomi (3 trimestri 2020) - 20mila

Individui poveri	2019	105mila
	2020	121mila

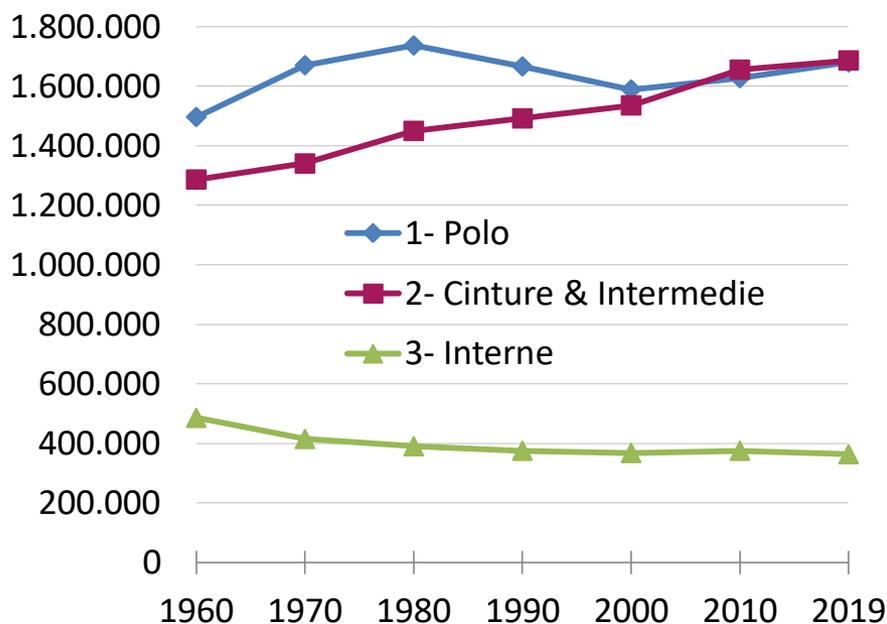
Aumento della povertà 2021  
a seguito di interruzione tutele del lavori +58mila

**Crescenti richieste di intervento per i comuni e crescente pressione sui bilanci**

# Le prospettive di medio lungo periodo, le tendenze demografiche

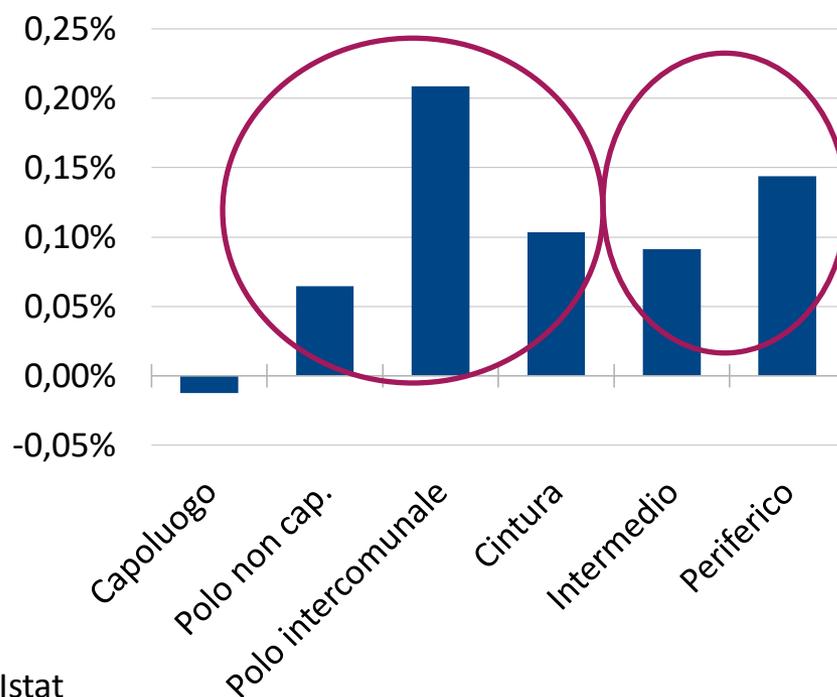
Il *lockdown* spinge la popolazione fuori dai centri urbani verso le cinture e le aree periferiche

**Dinamica della popolazione residente nei poli, nelle cinture e nelle aree interne. 1960-2019 Toscana**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

**Saldo demografico interno – Var. % su pop. – Gennaio 20 / Agosto 20. Toscana**

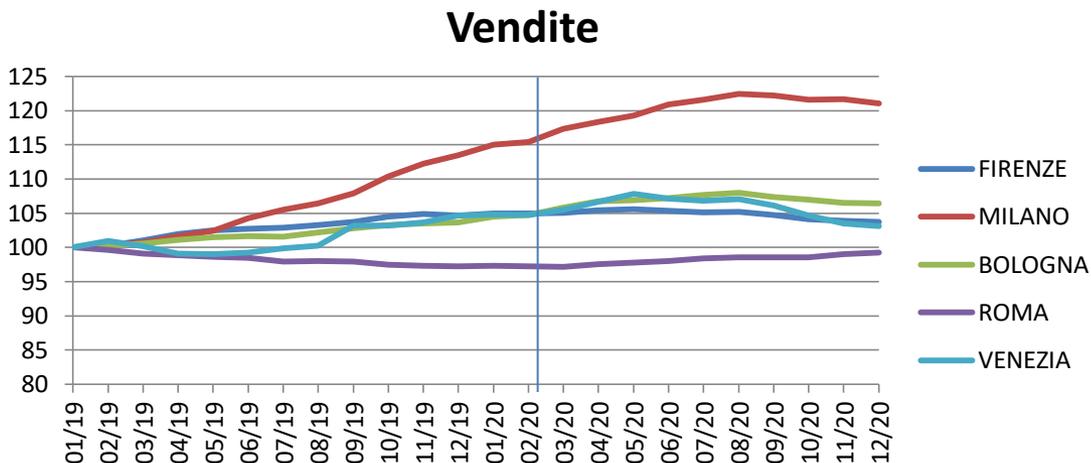


Riprende il fenomeno dell'allontanamento dalle città verso le cinture e coinvolge anche le aree periferiche, alla ricerca di caratteristiche diverse dell'abitare.

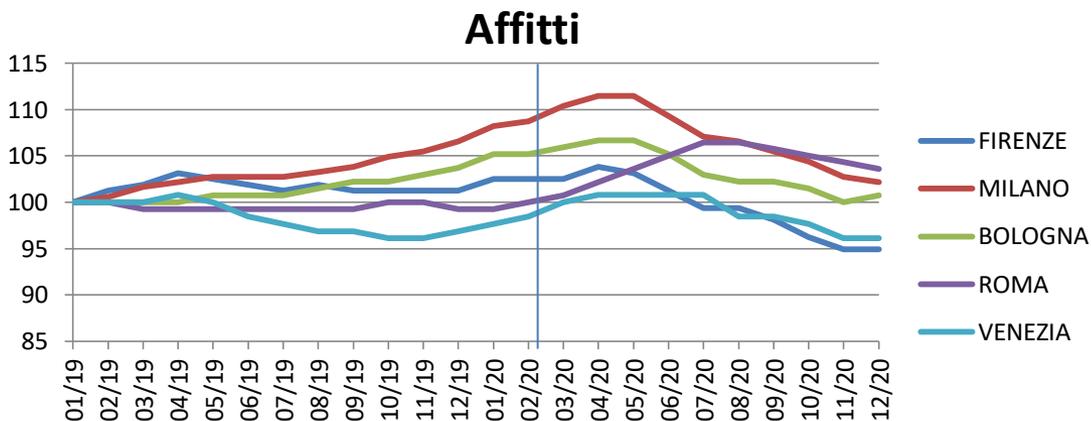
\* Articolazione territoriale relativa alle aree interne basata sulla dimensione demografica e presenza di servizi

# Andamento dei valori immobiliari in alcuni principali centri urbani

Il *lockdown* spinge alla ricerca di nuove residenze più adatte alla emergenti necessità abitative -> il mercato delle vendite si ridimensiona ma non subisce flessioni gravi



Si riduce la pressione sugli affitti soprattutto per la minore domanda di studenti e affari, ricorso al telelavoro. Incidono anche le politiche di calmierazione dei prezzi



Fonte: Elaborazioni su dati Immobiliare.it

Di conseguenza si riducono i redditi dei cittadini e le basi imponibili dei comuni legate al patrimonio

# Valori immobiliari per classe demografica e imposta dovuta sulla proprietà

Toscana	Variazione prezzi medi 2019 e 2020	Base imponibile media per abitazione	Base imponibile al mq
Fino a 5.000 abitanti	-2,7	573,8	6,32
Da 5.001 a 10.000 abitanti	-2,0	698,5	7,40
Da 10.001 a 20.000 abitanti	-1,4	767,5	8,01
Da 20.001 a 50.000 abitanti	-0,1	740,0	7,56
Oltre 50.000 abitanti	-0,2	849,4	8,93
Totale complessivo	-1,8	758,9	7,97

Fonte: Elaborazioni su dati Immobiliare.it e dati Agenzia delle Entrate

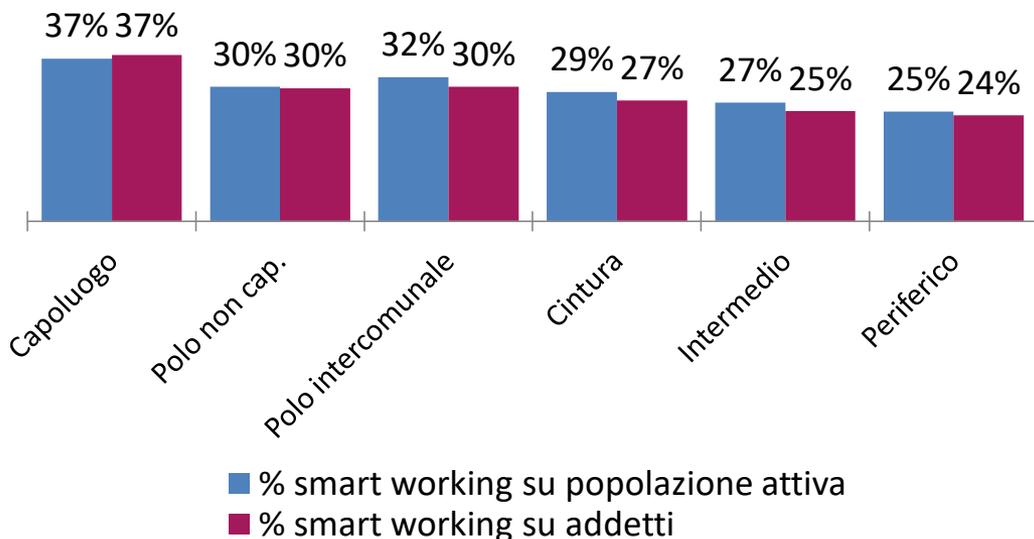
La variazione dei prezzi delle abitazioni in Toscana è negativa per tutte le classi di ampiezza demografica ma decrescente al crescere della popolazione.

Inoltre, la perdita di valore è tanto più elevata tanto più bassa è la base imponibile, quindi è maggiore per le abitazioni meno costose.

E' per le abitazioni meno costose collocate nelle aree interne che **si allarga la distanza tra valore patrimoniale e imposta dovuta sull'abitazione**. Queste si troveranno a pagare la stessa imposta IMU nonostante la diminuzione di valore del proprio patrimonio cioè pagheranno una aliquota implicita più elevata.

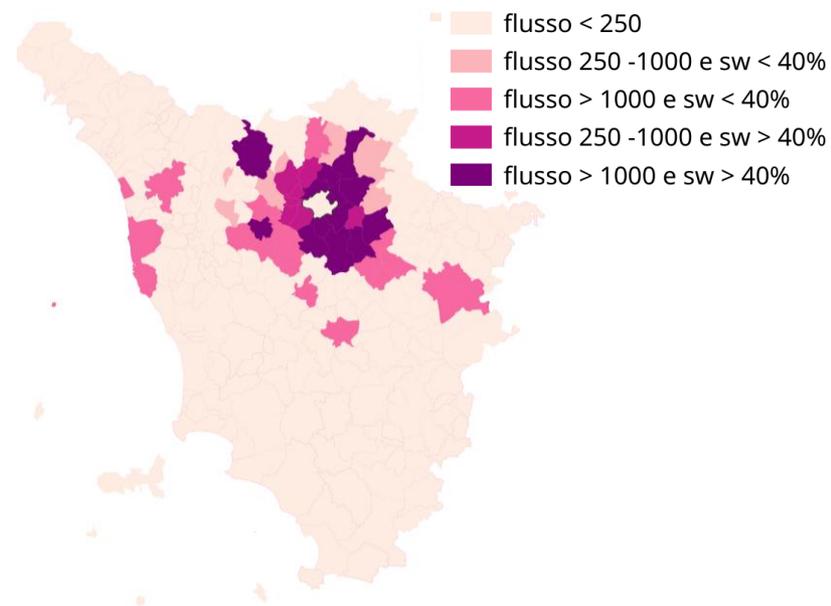
# Uno dei cambiamenti nei comportamenti introdotti dal *lockdown* e destinato a confermarsi è lo *Smart working*

Il lavoro potenzialmente telelavorabile (definito dal settore e dalla funzione, impiegatizie e intellettuali) per luogo di residenza e luogo di lavoro. Toscana (stime Irpet)



Il 36% della popolazione lavorativa nelle aree centrali e il 25% delle aree periferiche è addetta a funzioni telelavorabili e non dovrà spostarsi per recarsi al lavoro (dentro o fuori) la città.

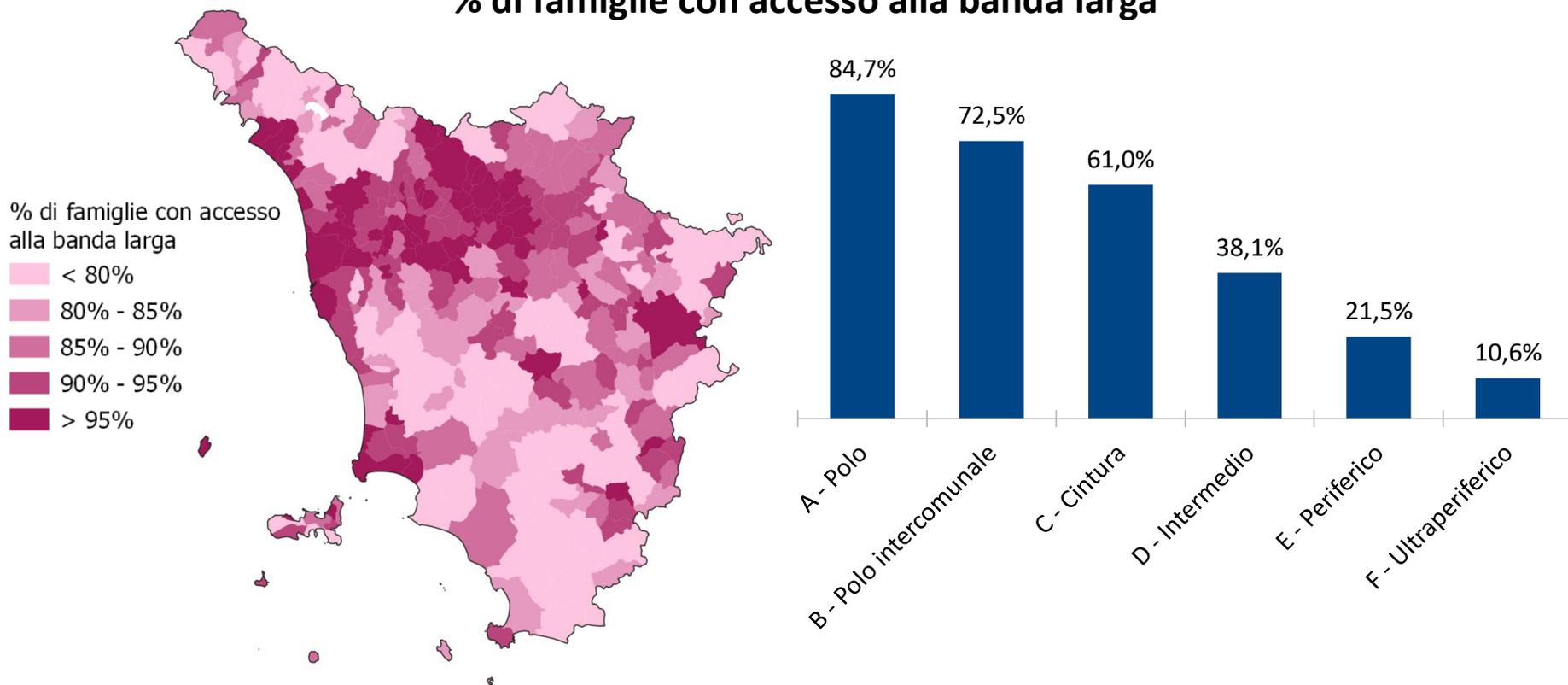
Riduzione potenziale dei flussi in ingresso a Firenze a seguito di smart working per intensità dei flussi



- Il telelavoro potrebbe portare ad una riduzione dei flussi di ingresso nelle città fino al 40%.
- Le attività telelavorabili sono prevalentemente nelle professioni qualificate (impiegatizie/intellettuali), **quindi si riduce il flusso verso la città con maggiore propensione al consumo.**

# Uno dei principali fattori di attrattività territoriale è la dotazione infrastrutturale, sempre meno dotazione fisica e sempre più connettività digitale

## % di famiglie con accesso alla banda larga

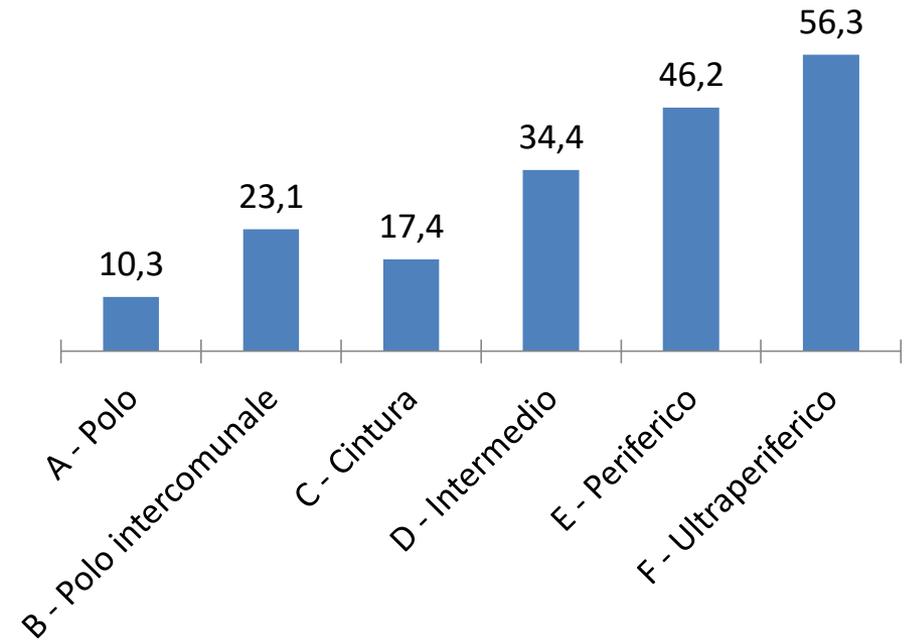
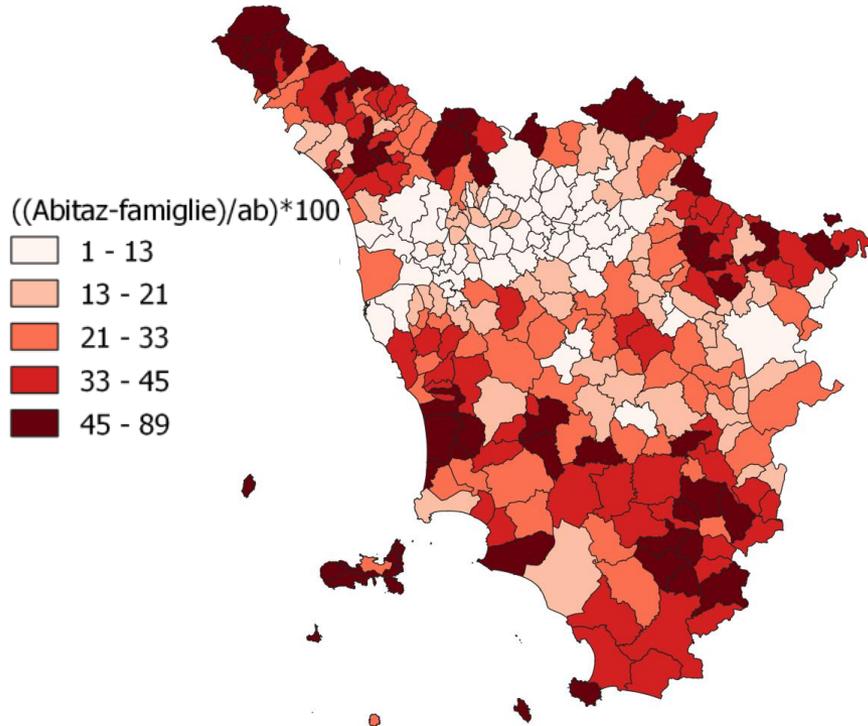


Con lo *smart working* aumenta l'attrattività delle aree ad alta accessibilità digitale  
La possibilità di modificare le esigenze abitative dipenderà sempre di più da nuove dotazioni infrastrutturali e in particolare dall'accessibilità digitale

# Un ulteriore fattore di attrattività territoriale è la disponibilità abitativa. Cambia la convenienza relativa tra accessibilità fisica e condizioni abitative.

Il surplus abitativo seconde case e abitazioni libere

Differenza tra n° abitazioni e famiglie. Valori %



La possibilità di ricollocarsi sul territorio regionale dipende anche dalla disponibilità di abitazioni libere: ci si può ricollocare nelle seconde case o in quelle non utilizzate nelle aree più decentrate o periferiche. Lì sono più ampie le possibilità di trovare una abitazione rispondente alle proprie aspettative.

# Le nuove scelte localizzative: tra esigenze di risparmio e maggiore spazio

## Il trade off tra costo e dimensioni abitative

Canone mensile corrispondente ad un alloggio di 78 mq (Euro al mese)

A - Polo	820
B - Polo interc.	760
C - Cintura	672
D - Intermedio	630

Il canone per un alloggio di 78 mq varia da 820 Euro mensili nei poli a 630 Euro nelle aree intermedie.

Dimensione alloggio corrispondete ad un canone di 820 Euro al mese (mq)

A - Polo	78
B - Polo interc.	84
C - Cintura	95
D - Intermedio	101

A parità di canone spostando la residenza in un'area più periferica si può ottenere un vantaggio in termini di dimensioni dell'alloggio fino a quasi un quarto delle dimensioni (da 78 a 100 mq).

**3. Le opportunità e le sfide:  
investimenti e lavori pubblici,  
il ruolo dei comuni nel PNRR**

# Risorse Europee e enti locali

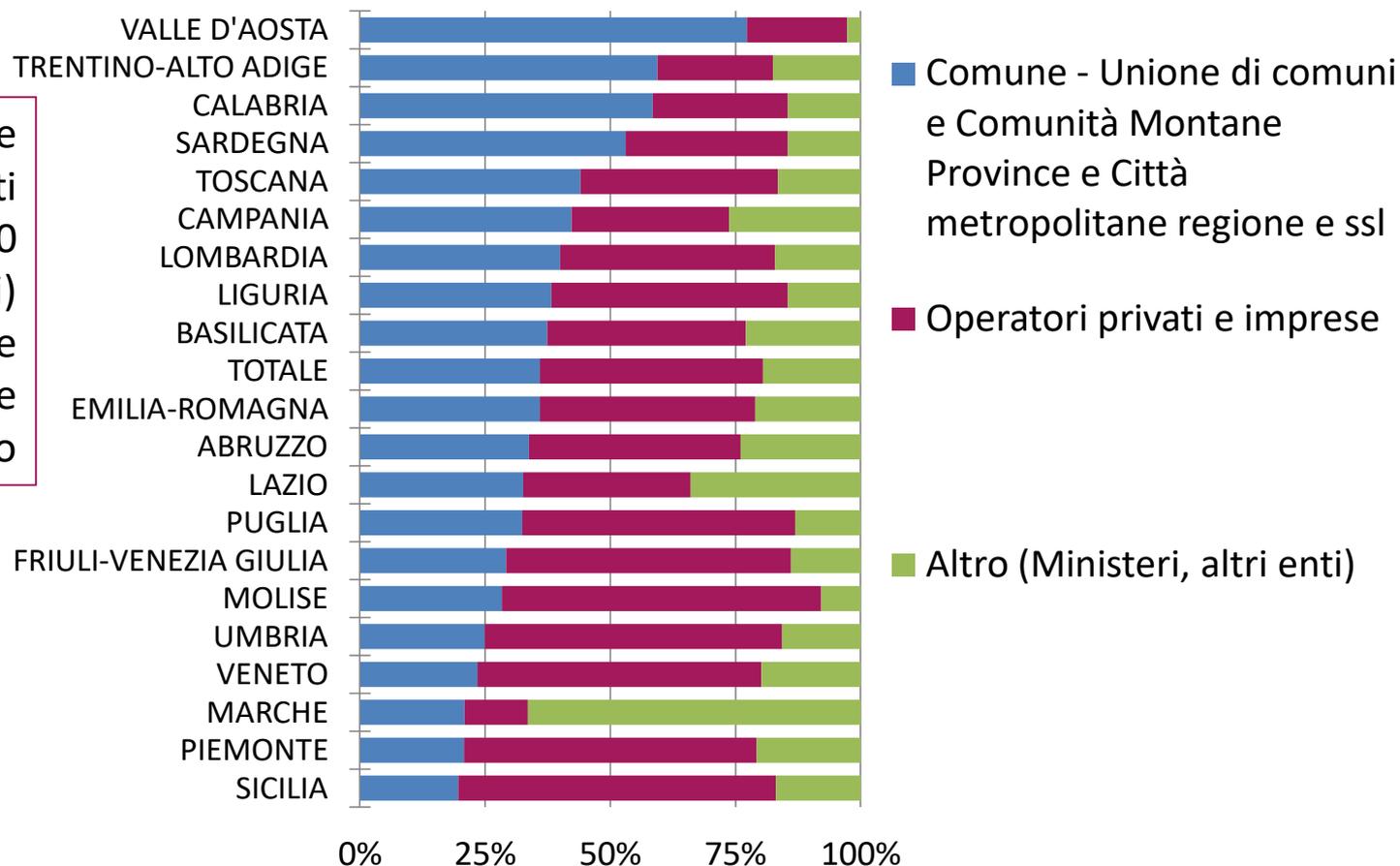
**Risorse NGEU che potenzialmente potrebbero riguardare i comuni (su 223,9 mld)**

	<b>MLD</b>	<b>% a Comuni sul totale per intervento</b>
Di cui digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	1,4	12,1
Di cui turismo e cultura	3,5	43,8
Di cui tutela del territorio	6,0	39,7
Di cui intermodalità e logistica integrata	0,4	9,6
Di cui infrastrutture sociali, comunità e terzo settore	1,0	9,7
Di cui interventi speciali di coesione territoriali	0,4	9,7
Di cui assistenza di prossimità e telemedicina	0,0	0,2
<b>TOTALE A COMUNI</b>	<b>12,7</b>	

IFEL stima che dalle risorse del Next Generation UE (sussidi più prestiti) e quelle delle politiche di coesione (chiusura 2014-20 e nuovo ciclo 2021-2027) potranno essere destinate ai Comuni ulteriori 42 miliardi di euro di risorse aggiuntive

# Si aggiungeranno i Fondi UE del QFP 2021-2027 (compreso FSC) per 99,1 mld

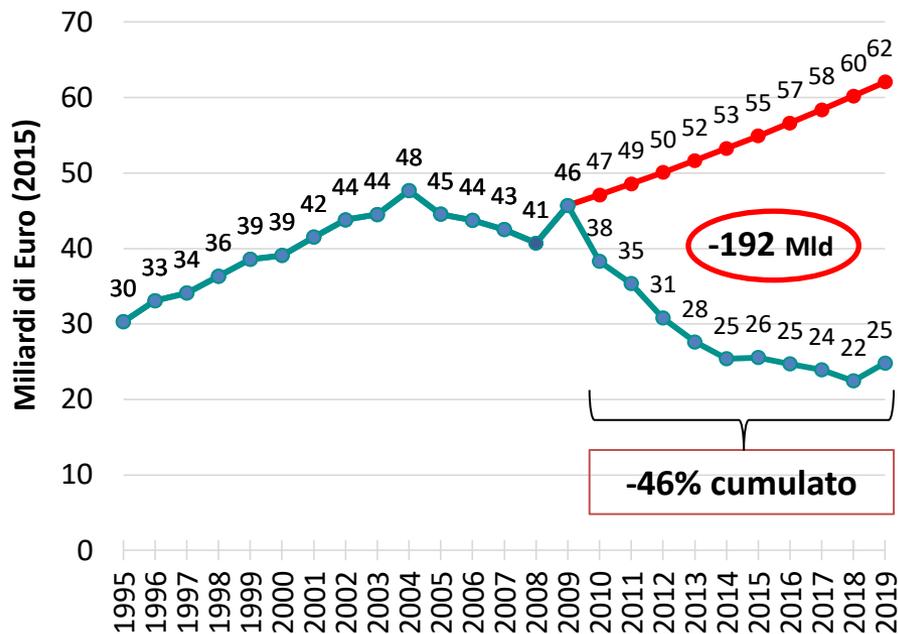
Costo rendicontabile  
dei progetti  
FESR 2014-2020  
(regionali e nazionali)  
per regione e  
tipologia di ente  
beneficiario



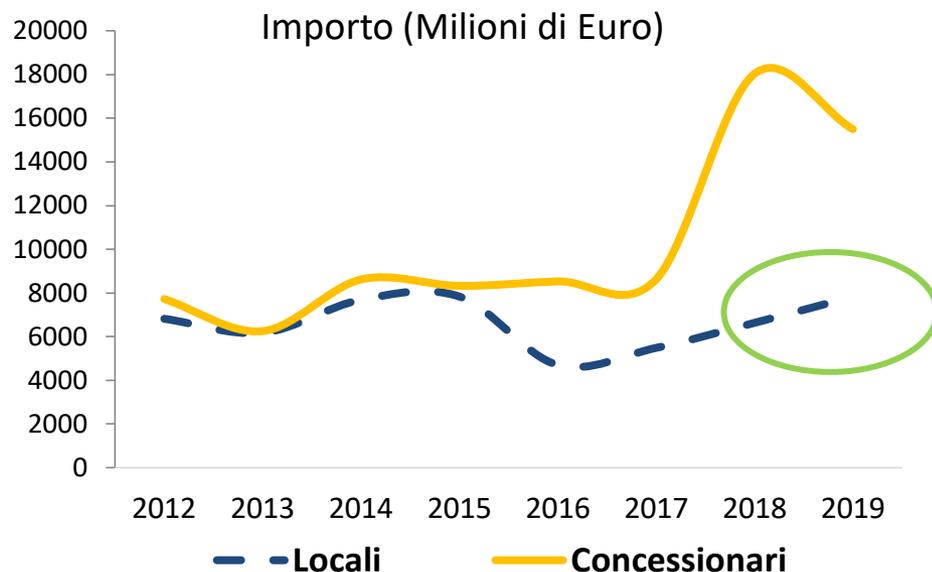
Certamente l'impatto delle risorse sui bilanci degli enti dipenderà anche dalle scelte di policy, per beneficiario (Enti locali) e per settore (infrastrutture) che cambiano tra regioni.

# Vale la pena ricordare cosa è successo sul fronte degli investimenti pubblici negli ultimi anni

## Investimenti Fissi Lordi PA Italia



## Lavori pubblici. Importo di procedure avviate per tipologia di Stazione Appaltante 2015-2019



Nell'ultimo decennio si è assistito alla progressiva contrazione degli investimenti pubblici legato alle regole di rigore dei conti pubblici del paese. I comuni e le amministrazioni decentrate sono responsabili di una porzione importante degli investimenti del paese.

C'è oggi molta preoccupazione rispetto alla effettiva capacità di utilizzo delle ingenti risorse di origine europea. Tra le principali criticità vi sono l'impovertimento delle risorse umane e delle competenze degli enti e la complessità delle regole che governano il settore dei lavori pubblici (Codice dei Contratti).

## Le opinioni dei Responsabili Unici di Procedimento (RUP): indicazioni sulle priorità di intervento ai fini di accelerare i tempi dei lavori (indagine diretta)

---

- **il rafforzamento del personale e soprattutto delle sue competenze**; uffici gare più capaci assieme a uffici tecnici adeguati costituiscono risorse assolutamente imprescindibili per la costruzione di un rapporto bilanciato tra stazione appaltante e impresa;
- **un quadro normativo stabile**, al di là dell'approccio adottato – di dettaglio o semplificato – che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- **la semplificazione burocratica e in particolare dei percorsi autorizzativi**, che sono troppi e dai tempi troppo lunghi e incerti, precedono spesso l'avvio delle procedure ma si verificano anche in corso dei lavori.

Indagine diretta ai RUP che ha visto la collaborazione dei Nuclei regionali CPT, degli Osservatori regionali contratti pubblici e degli Istituti di ricerca regionali di Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lazio, Puglia e Sicilia. L'indagine è stata coordinata da IRPET e promossa dall'Agenzia per la Coesione Territoriale - Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

# Sintesi

---

- Grandi responsabilità degli enti locali nella gestione della pandemia; impoverimento delle basi imponibili e maggiori oneri di tutela della popolazione avranno conseguenze durature sui bilanci degli enti e sulle loro capacità di intervento
- Le trasformazioni urbane che la pandemia ha innescato vanno nella direzione di una redistribuzione dai poli centrali alle altre aree. Cambiano i fattori di attrattività territoriale e i fattori localizzativi a favore delle aree non centrali. Possibile impoverimento di popolazione, funzioni e risorse delle aree centrali. Il paradigma della concentrazione urbana come propulsore di crescita potrebbe uscirne ridimensionato.
- Si apre però una stagione di investimenti che porterà grandi cambiamenti e nuova modernità alle città in grado di accettare la sfida.