

# I comuni nell'era covid: le risorse finanziarie e le prospettive per il futuro

*Claudia Ferretti\**, *Giuseppe Francesco Gori\**,  
*Patrizia Lattarulo\**

## Introduzione

Durante la crisi sanitaria ed economica che ha investito il Paese a partire dai primi mesi del 2020, i Comuni sono intervenuti su vari piani: ad esempio, muovendosi in sintonia con il Governo centrale e le Regioni verso l'adozione di misure di contenimento e di contrasto al Covid-19; riorganizzando alcuni servizi locali, garantendone la continuità; programmando iniziative di sostegno alle famiglie o alle categorie economiche più fragili o più penalizzate dalla crisi; implementando la diffusione di soluzioni digitali, soprattutto per la gestione del personale in smart working. A supporto delle diverse azioni messe in campo dai Comuni, il Governo è intervenuto con una serie di misure che hanno riguardato sia il ristoro delle minori entrate tributarie (in particolare imposta di soggiorno, occupazione suolo pubblico e addizionale IRPEF) che il sostegno delle maggiori spese (a partire dal sostegno alle famiglie in stato di necessità). Tali provvedimenti hanno consentito, per il 2020, una sostanziale quadratura dei conti, mentre qualche incertezza permane per l'anno in corso. Nel 2021, infatti, gli enti non si troveranno esclusivamente nella posizione di confermare e, se possibile, incrementare, quanto realizzato durante l'anno precedente ma dovranno anche immaginare, più di quanto non abbiano già fatto, di espandere in modo strutturale la spesa nei settori/destinatari maggiormente messi in crisi dall'epidemia, affiancando a questo ampliamento una contestuale riduzione della spesa "meno utile" (Corte dei Conti, 2021). A questo proposito, il Recovery Plan costituisce una opportunità unica e irripetibile per la realizzazione di investimenti locali, anche se il raggiungimento degli

\* IRPET.

obiettivi preposti dovrà essere necessariamente preceduto da una serie di riforme: dalla riforma della Pubblica Amministrazione a quella fiscale, entrambe inserite all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nel caso della riforma della Pubblica Amministrazione, si tratterà di promuovere una serie di azioni indirizzate al rafforzamento della capacità amministrativa e decisionale del settore pubblico, all'aumento dell'efficienza e all'utilizzo, più rapido e produttivo, delle risorse pubbliche. Tra i nodi più problematici relativi a questo ambito c'è sicuramente quello legato al personale dipendente che nell'ultimo decennio si è ridotto significativamente nel numero (-23%), determinando un innalzamento dell'età media ampiamente diffuso in tutte le amministrazioni.

La riforma fiscale di revisione dell'IRPEF (di accompagnamento al piano) si pone, invece, il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Sulla politica fiscale si era espresso anche il Consiglio Europeo che, nel 2019, raccomandava di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e di compensare tale riduzione anche attraverso una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché attraverso il contrasto all'evasione. In merito alla finanza decentrata, invece, si è espresso, più recentemente, il disegno di legge delega per la riforma fiscale, da poco approvato dal Governo. All'interno del documento, infatti, vengono annunciati alcuni elementi di novità che riguardano l'Imu, le due addizionali all'Irpef e l'Irap. In particolare, per quanto riguarda l'addizionale comunale all'Irpef, si da notizia di una sua sostituzione con una sovrainposta al gettito Irpef: tale sovrainposta dovrà garantire, a livello nazionale, un ammontare corrispondente a quello ottenuto dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale Irpef. Sulla base di queste indicazioni e tenendo conto che circa il 50% dei Comuni presenta attualmente una aliquota superiore a quella media, l'applicazione della sovrainposta porterebbe circa la metà degli enti ad avere in futuro un gettito inferiore a quello garantito dall'attuale addizionale.

Tenendo conto del contesto appena delineato, questa capitolo si compone di due parti. La prima contiene un quadro di sintesi sui bilanci degli enti, delle loro minori entrate e maggiori spese

correlate alla crisi sanitaria in corso, e sui finanziamenti straordinari assegnati ai Comuni dal Governo centrale per il ristoro dei mancati gettiti e per il sostegno alle funzioni fondamentali. La seconda parte è invece dedicata ad alcuni fenomeni che interesseranno presumibilmente i Comuni nel prossimo futuro e che sono correlati sia alla pandemia in senso stretto ma anche alle misure adottate per contenerla. Si tratta, in particolare, dei cambiamenti degli stili di vita associati alla diffusione del lavoro, del consumo e dello studio a distanza; della riforma del Catasto che come già accennato viene promossa dal PNRR e, infine, dell'evoluzione recente degli investimenti comunali, anche in vista delle risorse che saranno rese disponibili a seguito del Recovery Plan. A ognuno di questi aspetti sarà, quindi, dedicato un approfondimento circa le implicazioni che tali fenomeni potrebbero generare sui Comuni.

## 1. I Comuni di fronte alla crisi sanitaria

### 1.1 *Le finanze comunali in epoca Covid*

L'entità del coinvolgimento dei diversi Comuni nell'emergenza sanitaria e le risposte programmate dagli stessi enti per contenerla sono dipese da molti fattori. Prima di tutto dalla diffusione dei contagi che, soprattutto nella prima fase, si è concentrata quasi esclusivamente in alcune regioni settentrionali. In secondo luogo dalla diversa gestione (diretta o indiretta) di alcuni servizi pubblici, quali il trasporto o i servizi sociali, o il differente grado di informatizzazione per l'organizzazione del lavoro agile. E poi, naturalmente, dalle caratteristiche sociali, economiche e demografiche, quali la dimensione, il livello di povertà, la struttura produttiva, ecc. Allo stesso tempo, anche le ripercussioni sulle entrate dei singoli enti sono state di entità diversa, sulla base, in questo caso, del maggiore o minore livello di turisticità, della dimensione e dell'organizzazione dei servizi per la riscossione delle tariffe.

Sulla base dei dati di cassa SIOPE relativi al primo semestre 2021, le implicazioni dell'emergenza sanitaria sulle entrate degli enti continuano ad essere molto pesanti. Nel complesso, infatti, le entrate proprie sono inferiori a quelle dello stesso periodo del

2019 di quasi 3 miliardi di euro (nel 2020 la perdita era ancora superiore, oltre 5 miliardi) e l'andamento riguarda tutte le voci considerate, sia dal lato delle imposte che da quello delle tariffe. In particolare, si riducono di 441 milioni di euro le entrate derivanti dall'IMU, a causa delle esenzioni introdotte con la Legge di Bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e, successivamente, con il decreto "Sostegni" (DL 41/2021): si tratta di disposizioni che prevedono l'esonero del pagamento da parte delle strutture ricettive (alberghi, agriturismi, bed & breakfast...) e turistiche (stabilimenti balneari, centri fieristici, discoteche...) ma anche degli immobili in cui si esercita una attività di impresa, a condizione che i ricavi del 2021 siano stati inferiori del 30% a quelli del 2019 e che il soggetto proprietario abbia avuto, nel 2019, un reddito non superiore ai 10 milioni di euro.

*Tab. 1. Gettiti dei principali tributi e proventi comunali interessati dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Riscossioni in milioni di euro e percentuali.*

	<i>I semestre 2019</i>	<i>I semestre 2020</i>	<i>I semestre 2021</i>	<i>Variazioni assolute 2021/2019</i>	<i>Var %</i>
<i>Entrate tributarie</i>	17.201	14.543	15.210	-1.991	-11,6
<i>Entrate tributarie (al netto dei fondi perequativi) di cui:</i>	13.760	10.347	11.056	-2.704	-19,6
IMU e TASI (*)	7.484	6.281	6.545	-939	-12,5
Addizionale IRPEF	1.831	1.780	1.788	-43	-2,3
Imposta di soggiorno	142	87	29	-113	-79,5
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (anche tariffa)	2.565	979	2.408	-157	-6,1
TOSAP e COSAP	433	301	260	-173	-40,0
<i>Entrate extratributarie di cui:</i>	5.417	3.975	4.504	-913	-16,9
asili nido	119	63	95	-25	-20,6
corsi extrascolastici	14	7	8	-6	-41,1
impianti sportivi	35	21	13	-22	-62,3
Mense	395	215	281	-113	-28,7

	I semestre 2019	I semestre 2020	I semestre 2021	Variazioni assolute 2021/2019	Var %
servizi turistici	14	6	8	-6	-41,9
teatri, musei, spettacoli, mostre	36	15	5	-31	-86,3
trasporto scolastico	32	19	21	-11	-35,6
parcheggi custoditi e parchimetri	106	59	65	-41	-38,8
trasporto passeggeri e utenti	220	141	87	-133	-60,4
Attività di controllo irregolarità	757	575	593	-164	-21,7
Permessi di costruire	820	588	801	-19	-2,3
TOTALE ENTRATE PROPRIE	22.618	18.518	19.713	-2.904	-12,8

(\*) La riduzione della TASI dipende dal fatto che questa imposta è stata abolita con la Legge di Bilancio per il 2020 (L. 160/2019) e sostituita con una Super IMU (o nuova IMU) che unisce le precedenti IMU e TASI.

Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 12 agosto 2021.

Con il decreto c.d. “Sostegni” viene anche prorogata al 31 dicembre 2021 l’esenzione dal versamento del Canone unico per le occupazioni effettuate dalle imprese di pubblico esercizio (ex TOSAP/COSAP), il cui gettito si riduce, nel primo semestre del 2021, di 173 milioni di euro (cioè del 40% rispetto a quello riscosso nell’analogo periodo del 2019).

A causa della riduzione degli spostamenti per motivi di turismo o affari, diminuisce anche l’imposta di soggiorno (113 milioni di euro in meno rispetto al 2019, a gravare esclusivamente sugli enti turistici), mentre le riscossioni del 2021 sulla tassa per lo smaltimento dei rifiuti risultano di nuovo allineate ai valori pre-pandemia.

Guardando alle entrate extratributarie del primo semestre del 2021, che complessivamente risultano inferiori di quasi 1 miliardo rispetto a quelle dell’analogo periodo del 2019, si osserva come siano stati principalmente i servizi di mensa (-113 milioni di euro) e di trasporto pubblico (-133 milioni di euro) ad essere molto penalizzati dall’emergenza sanitaria. Entrambe le tipologie di servizio, infatti, hanno risentito della diffusione, ancora significativa soprattutto in alcune aree del Paese, dello smart working e delle chiusure scolastiche. In generale, però, si riducono tutte le voci considerate, sia quelle relative

ai proventi per i servizi resi al sistema scolastico e dell'infanzia (trasporto scolastico e asili nido), a quello sportivo (impianti) e a quello turistico e culturale (parcheggi, musei e servizi generali), a fronte di minori costi solo parziali dei servizi resi. Infine, a seguito dei mancati controlli degli illeciti durante tutto il primo semestre, i Comuni italiani perdono circa 164 milioni di euro (poco di meno rispetto a quelli non riscossi nel 2020) che equivalgono al 22% dell'ammontare del 2019.

*Tab. 2. Principali voci di spesa comunali interessate dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Pagamenti in milioni di euro e percentuali.*

	<i>I semestre 2019</i>	<i>I semestre 2020</i>	<i>I semestre 2021</i>	<i>Variazione assoluta 2021/2019</i>	<i>Var% 2021/2019</i>
<i>Spesa corrente di cui:</i>	25.484	23.812	26.104	620	2,4
Contratti di servizio di trasporto pubblico	1.038	1.063	1.129	91	8,8
Contratti di servizio di trasporto scolastico	201	136	196	-5	-2,4
Contratti di servizio per le mense scolastiche	588	396	532	-56	-9,5
Contratti di servizio di asilo nido	206	154	220	14	6,6
Trasferimenti a Famiglie	746	857	1.055	309	41,4
Trasferimenti a Imprese	317	340	470	154	48,5
Trasferimenti a Istituzioni Sociali Private	405	391	392	-13	-3,2
<i>Spesa in conto capitale di cui:</i>	4.553	4.425	5.494	941	20,7
IFL di cui:	4.087	3.958	4.866	779	19,1
Beni materiali	3.848	3.702	4.583	735	19,1
Beni immateriali	140	140	161	20	14,5
Contributi agli investimenti	247	250	358	111	44,7
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>30.037</b>	<b>28.237</b>	<b>31.598</b>	<b>1.561</b>	<b>5,2</b>

*Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 12 agosto 2021.*

Le maggiori spese realizzate dai Comuni durante il primo semestre del 2021 ammontano a 1,5 miliardi di euro (+5,2%). Nella parte corrente rilevano i maggiori trasferimenti alle famiglie (309 milioni di euro), avvenuti in seguito allo stanziamento di 400 milioni di euro programmato con il DL Rilancio per la cosiddetta “solidarietà alimentare”, e alle imprese (154 milioni di euro). Anche ai contratti di servizio per il trasporto pubblico locale vengono destinate maggiori risorse: si tratta di 91 milioni di euro indirizzati all’aumento del numero di corse giornaliere, soprattutto negli orari di entrata e uscita dai plessi scolastici. Al contrario, la scelta di alcune Regioni italiane di prorogare la chiusura delle scuole anche per parte della seconda metà dell’anno scolastico (ad esempio, Campania, Puglia, Abruzzo) ha ridotto i pagamenti per i contratti dei servizi di mensa e trasporto.

Contrariamente a quanto accadeva nel 2020, nei primi 6 mesi del 2021 aumentano anche le uscite in conto capitale. Rispetto allo stesso periodo del 2019 i pagamenti sono più alti di 941 milioni di euro (+20,7%) e riguardano sia gli investimenti fissi lordi, soprattutto per l’acquisto di beni materiali, che i contributi agli investimenti.

## 1.2 *I finanziamenti straordinari ai Comuni*

L'emergenza epidemiologica e le conseguenze finanziarie legate, da un lato, alle perdite di gettito degli enti locali e, dall’altro, alle risorse integrative da rendere disponibili, hanno comportato la necessità di un intervento da parte del Governo.

Le risorse per far fronte a questa emergenza sono state stanziare principalmente con il DL del 19 maggio 2020 n. 34 (o decreto “Rilancio”), con il DL del 14 agosto 2020 n. 104 (o decreto “Agosto”), con la Legge di Bilancio del 31 dicembre 2020 n. 178/2020 e, infine, con il DL del 22 marzo 2021 (o decreto “Sostegni”).

Tra gli aiuti principali c’è il Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni (il c.d. “Fondone”) per il quale il decreto “Rilancio” stanziava, per il 2020, 3.000 milioni di euro a cui se ne aggiungono, successivamente, ulteriori 1.220. Per il 2021, intervengono sia la legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) per un importo complessivo di 450 milioni di euro, che il DL n. 41/2021 (altri 900 milioni di euro), portando l’ammontare complessivo del Fondo a 1.350 milioni di euro.

Il sistema di aiuti a sostegno degli enti locali ha, però, un avvio precedente al decreto “Rilancio” e risale alle primissime settimane della crisi sanitaria quando, con Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile (n. 658/2020), è stato disposto il pagamento di 400 milioni di euro per misure urgenti di solidarietà alimentare in favore delle famiglie più in difficoltà. Questa misura è stata poi replicata con il decreto Ristori-ter (DL 154/2020) con l’istituzione di un fondo di ulteriori 400 milioni che ha così portato a 800 milioni le risorse stanziare per il finanziamento di buoni spesa utilizzabili per l’acquisto di generi alimentari.

I decreti emanati nel corso del 2020 hanno, però, stanziato anche altre risorse da destinare specificatamente sia al ristoro delle minori entrate connesse alle perdite di gettito (IMU turistica, TOSAP/COSAP, imposta di soggiorno), che al sostegno delle maggiori spese.

A queste misure se ne aggiungono altre di minore entità che riguardano i contributi alle spese di sanificazione e disinfezione dei locali degli enti (70 milioni), l’erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario della polizia locale (10 milioni), le politiche per il potenziamento dei centri estivi diurni o dei centri con funzione educativa e ricreativa (150 milioni) e, infine, il sostegno ai servizi educativi per il mancato versamento delle rette.

Guardando esclusivamente alle risorse destinate all’esercizio delle funzioni fondamentali e ai ristori, si osserva come ai Comuni siano stati assegnati fino ad adesso oltre 7,2 miliardi euro, di questi 5,5 miliardi vanno al sostegno delle funzioni fondamentali (“Fondone”).

*Tab. 3. Principali risorse assegnate ai Comuni sulla base dei vari decreti. Valori in euro.*

<i>Decreti</i>	<i>Importi</i>	<i>Destinazione</i>
<i>FUNZIONI FONDAMENTALI</i>		
DL 34/2020 “Rilancio”	3.000.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2020)
DL 104/2020 “Agosto”	1.220.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2020)
Legge n. 178/2020 (L.B. 2021)	450.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2021)
DL 41/2021 “Sostegni”	900.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2021)
<b>Totale funzioni fondamentali</b>	<b>5.570.000.000</b>	
<i>RISTORI</i>		



<i>Decreti</i>	<i>Importi</i>	<i>Destinazione</i>
Ordinanza Protezione civile n. 658/2020	400.000.000	Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare
DL 137/2020 "Ristori"	400.000.000	Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare
DL 34/2020 "Rilancio"	127.500.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2020
DL 104/2020 "Agosto"	85.950.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2020
DL 104/2020 "Agosto"	9.200.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2021
DL 137/2020 "Ristori"	101.600.000	Ristoro per la cancellazione della seconda rata IMU (alcune attività)
DL 34/2020 "Rilancio"	100.000.000	Ristoro minori entrate da imposta di soggiorno o contributo di sbarco
DL 41/2021 "Sostegno"	250.000.000	Ristoro minori entrate da imposta di soggiorno o contributo di sbarco
DL 34/2020 "Rilancio"	127.500.000	Ristoro TOSAP/COSAP
DL 104/2020 "Agosto"	89.400.000	Ristoro TOSAP/COSAP
<b>Totale ristori</b>	<b>1.691.150.000</b>	
<b>TOTALE FINANZIAMENTI</b>	<b>7.261.150.000</b>	

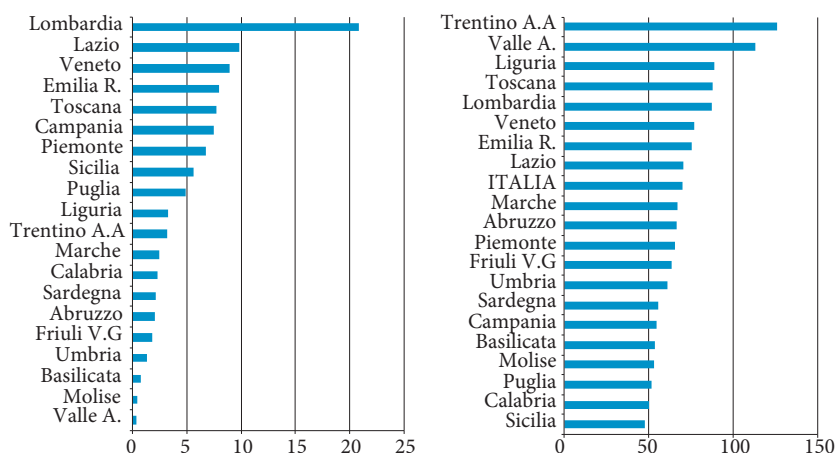
*Fonte: decreti vari.*

Per quanto riguarda i ristori, oltre agli 800 milioni di euro destinati alla solidarietà alimentare, sono stati assegnati circa 222 milioni di euro per le minori entrate da IMU sul settore turistico, 350 milioni per la riduzione dell'imposta di soggiorno e, infine, 217 milioni per le compensazioni sulla TOSAP/COSAP. Tutte queste risorse sono state ridistribuite tra gli enti sulla base delle stime dei mancati gettiti.

Il fondo per le funzioni fondamentali, invece, stanziato per il 2020 con i decreti 34/2020 e 104/2020, è stato distribuito sulla base di un duplice criterio: i fabbisogni di spesa e le minori entrate al netto delle minori spese, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese. Guardando alla distribuzione del fondo 2020 per Regione (Fig. 1), si osserva come

questo sia stato attribuito in modo prevalente alle Regioni maggiormente colpite dalla prima ondata della pandemia, privilegiando quindi le aree settentrionali rispetto a quelle meridionali, nelle quali il virus è circolato in modo meno persistente. In Lombardia, Lazio, Veneto e Emilia-Romagna, le zone nelle quali più consistenti sono state le perdite di gettito e più considerevoli le maggiori spese, si concentrano quasi il 50% delle risorse. Guardando, invece, al posizionamento delle Regioni rispetto ai valori pro capite, si osserva come in questo caso le aree più avvantaggiate siano quelle delle Regioni a statuto speciale del Nord (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). In ogni caso, anche considerando i dati pro capite, agli enti più colpiti durante la prima fase pandemica (e cioè quelli che si collocano nelle grandi Regioni settentrionali) sono assegnate risorse mediamente più elevate rispetto a quelle medie nazionali.

Fig. 1. Risorse assegnate nel 2020 per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni per Regione. Composizione percentuale (a sinistra) e valori pro capite in euro (a destra).



Fonte: elaborazioni su dati provenienti da decreti vari.

Per quanto riguarda il fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali del 2021, la distribuzione del primo acconto (200 milioni di euro) è avvenuta sulla base di più criteri: una parte (130 milioni)

è stata suddivisa tenendo conto degli stessi parametri di riparto del saldo 2020, mentre i restanti 70 milioni vengono assegnati sulla base della riduzione dell'addizionale comunale IRPEF. Per questo motivo, la distribuzione regionale del Fondo per il 2021 mette in evidenza una maggiore divergenza tra alcune Regioni settentrionali e il Lazio, a cui spettano oltre il 55% degli stanziamenti, e le Regioni del Sud.

## 2. Le prospettive dei comuni dopo la pandemia

### 2.1 *Nuove abitudini di vita e di lavoro, le tendenze nelle trasformazioni urbane*

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un momento di trasformazione, oltre che sul piano economico e sanitario, anche su quello dei comportamenti sociali, alcuni dei quali in grado di indurre modifiche, talvolta permanenti, negli stili di vita. In particolare, il *lockdown* imposto per fronteggiare la crisi sanitaria ha determinato la consistente diffusione di una serie di attività prima poco sviluppate quali lo smart working, l'e-commerce e la didattica a distanza. Il ricorso a queste modalità di lavoro, di acquisto e di istruzione ha evidentemente ridotto le esigenze (o le possibilità) di spostamento, divenute significativamente inferiori rispetto al passato. In particolare, si riducono gli spostamenti in accesso ai centri urbani per motivi di incontro e lavoro, portando ad una riduzione dei *city users* e delle fonti di reddito e consumo a questi collegate (Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2020).

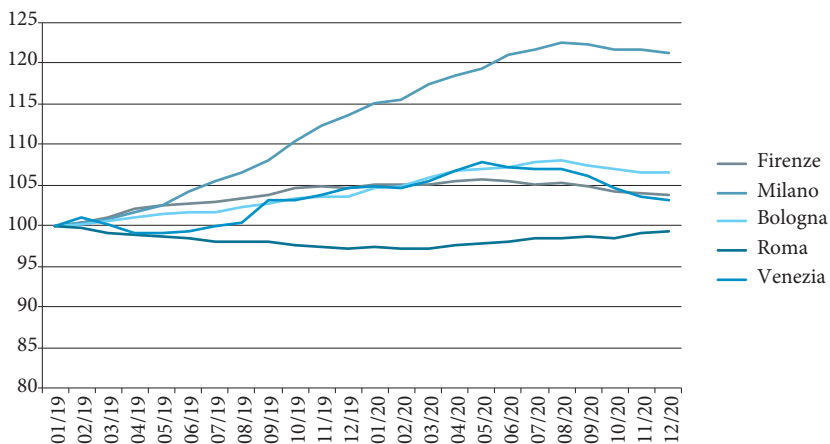
Simmetricamente, il fatto di trascorrere molto più tempo all'interno della propria abitazione sia per motivi di lavoro ma anche per le necessità legate alla diffusione del virus, ha alimentato una domanda di qualità dell'abitare fondata su parametri diversi rispetto al passato. Per entrambi questi motivi è probabile che alcuni territori potranno diventare, in futuro, più attrattivi di quanto non lo siano stati fino ad oggi, modificando la geografia delle preferenze abitative: si tratterà in particolare di quei luoghi che riusciranno a garantire contesti abitativi più ampi e magari in luoghi più salubri, in modo da conciliare con maggiore soddisfazione gli spazi di vita con quelli di lavoro, in un nuovo equilibrio

tra costo dell'abitare e costo del pendolarismo. L'accessibilità rimarrà essenziale per definire le scelte localizzative, ma a prevalere in questo nuovo contesto sarà la dotazione di reti immateriali, anziché quelle di trasporto, tanto da suggerire almeno una parziale revisione del concetto di prossimità e di concentrazione urbana.

I trend dei prezzi delle abitazioni (costi di compravendita e affitti) durante l'epoca Covid costituiscono un importante segnale di possibili modifiche negli usi della città e nelle preferenze abitative. Infatti i valori immobiliari possono rappresentare, con la loro variazione nel tempo, un primo indizio della distribuzione territoriale della domanda di specifiche localizzazioni sia per le funzioni abitative (più o meno stabili) sia per le altre destinazioni d'uso (servizi, commercio, ecc.).

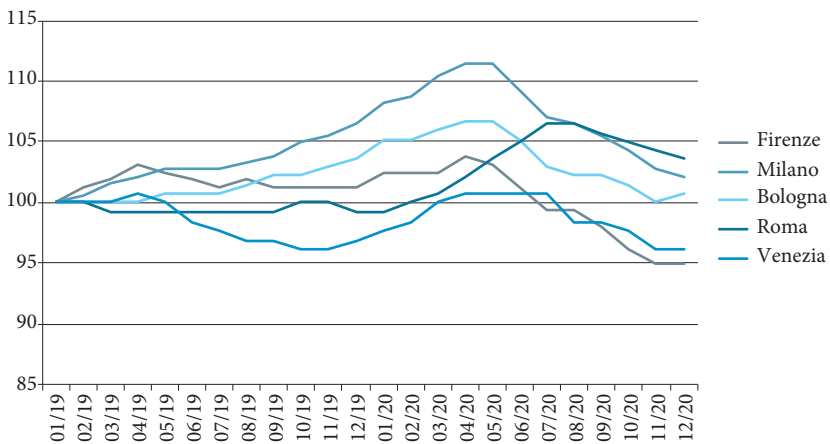
Quello che molti osservatori stanno ipotizzando è che le ricadute sul mercato immobiliare dalle mutate modalità di lavoro non riguarderanno tanto l'andamento della domanda complessiva, ma saranno soprattutto guidate dalla ricerca di abitazioni più ampie, dove affrontare lunghi periodi di convivenza familiare, dotate di spazi esterni e in località con una adeguata accessibilità per lo svolgimento del lavoro da remoto. L'evento pandemico non ha, dunque, penalizzato il mercato immobiliare, che è stato invece spinto da una crescente attenzione alla qualità dell'abitare e dall'emergere di nuove necessità abitative. Guardando, infatti, ai principali centri urbani nel periodo appena trascorso, si rileva che il mercato delle compravendite non si è completamente arrestato durante l'emergenza sanitaria, per quanto si sia interrotto il trend di crescita del periodo precedente (Milano, Roma, Bologna e Firenze), mentre sono le città a vocazione più turistica e studentesca a subire una effettiva contrazione (Venezia). Gli affitti invece, che catturano più tempestivamente le variazioni della domanda abitativa non stabile, subiscono ovunque una forte diminuzione, conseguenza soprattutto delle mancate presenze di studenti e visitatori. Venezia e Firenze infatti mostrano le perdite maggiori. La riconfigurazione dei valori immobiliari e dei prezzi degli affitti e il minor accesso ai grandi centri urbani per studio e lavoro potrà incidere sulle entrate dei Comuni più importanti riducendo le basi imponibili di vari prelievi.

Fig. 2. Prezzo medio delle abitazioni al m<sup>2</sup>. Gennaio 2019-dicembre 2020. Valori indice gennaio 2019=100.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it.

Fig. 3. Prezzo medio degli affitti delle abitazioni al m<sup>2</sup>. Gennaio 2019-dicembre 2020. Valori indice gennaio 2019=100.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it.

Ma l'aspetto più interessante è la crescente richiesta a favore dei centri urbani meno grandi (poli intercomunali) e delle aree sia di cintura che periferiche<sup>1</sup>. Si tratta in realtà di una dinamica in parte già in atto nella fase antecedente alla crisi, in particolare guidata dalle esigenze dei residenti che ricercano maggiore soddisfazione dal rapporto costo e qualità dell'abitare, e che ha spinto molte famiglie a preferire i Comuni di prima e poi di seconda cintura urbana. Ricordiamo che le spinte centrifughe a cui si fa riferimento sono alimentate anche dalla crescente insoddisfazione maturata nei confronti di una offerta abitativa sempre più rivolta alla residenza temporanea e dunque poco adatta alle famiglie di residenti stabili. Diverso il discorso per le aree molto marginali interessate ormai da molto tempo dal processo di abbandono da parte della popolazione residente, con le pesanti conseguenze che questo determina in termini di sicurezza territoriale, ed oggi oggetto di nuovo interesse da parte della popolazione.

Guardando alle prospettive future, possiamo ipotizzare uno scenario articolato su due componenti di domanda (Agnoletti, 2021). Una spinge a modificare la propria situazione abitativa, per far fronte alle criticità emerse nei mesi di chiusura forzata (dai limitati ambienti domestici, alla carenza di spazio esterno) e che non trova corrispondenza nell'offerta abitativa dei principali centri urbani (Florida *et al.*, 2020). L'altra, determinata dalla riduzione di reddito, potrà determinare un irrigidimento della situazione abitativa in essere o una spinta verso aree caratterizzate da un costo dell'abitare inferiore a quello di partenza. Entrambi i casi, comunque, prospettano un consolidamento di un fenomeno oggi già in atto, ovvero la crescente attrattività delle aree periferiche dei principali centri urbani; con un raggio, però, che va via via allargandosi, fino a coinvolgere anche le aree più periferiche e lontane dai centri principali. Se questo processo dovesse consolidarsi, le spinte alla rilocalizzazione della popolazione (Hart, 2020) potrebbero interessare larga parte delle Regioni caratterizzate da una buona qualità insediativa diffusa, articolata in centri urbani anche di

<sup>1</sup> Ricordiamo che l'individuazione dei poli avviene secondo un criterio di offerta di alcuni servizi essenziali; mentre la classificazione dei restanti territori avviene in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. Ne risultano in questo modo 4 gruppi: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra-periferiche.

piccole dimensioni con una soddisfacente dotazione di servizi, e da una buona qualità ambientale e paesaggistica.

Le implicazioni che potrebbero derivare dal permanere di questo scenario sono intuibili. Da un lato ci sono i Comuni delle aree periferiche, che si troveranno a incrementare i propri servizi locali per garantire sostegno e assistenza ai nuovi residenti: si tratterà presumibilmente di servizi di trasporto pubblico, per l'infanzia e l'istruzione, da destinare alle famiglie (con o senza figli) interessate dallo spostamento dal centro urbano. Contestualmente, queste stesse famiglie si troveranno a pagare ai loro nuovi Comuni di residenza una serie di imposte, quali l'addizionale comunale all'IRPEF, l'IMU sulla seconda casa, la tassa sui rifiuti piuttosto che le tariffe per il pagamento dei servizi locali, che prima non venivano versate. Nei centri urbani, invece, le famiglie fuoriuscite saranno sostituite da altre, ad esempio da giovani studenti universitari o da anziani alla ricerca di servizi territoriali di assistenza sanitaria, che su quel territorio pagheranno delle imposte come corrispettivo dei servizi richiesti. Anche in questo caso così come nel precedente, gli enti potrebbero trovarsi nella condizione di modificare, almeno in parte, la produzione di servizi per adeguarsi alle esigenze delle nuove famiglie.

## 2.2 PNRR e riforma del Catasto

Nell'esperienza di molti Paesi europei l'imposta sul patrimonio immobiliare costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, le cui fondamenta economiche trovano piena giustificazione nel principio del beneficio dal momento in cui le politiche fiscali realizzate dall'ente locale che generano un incremento del valore degli immobili rappresentano anche un beneficio per il contribuente.

In Italia, il crescente interesse verso questo strumento fiscale è dovuto anche alla convinzione che, a parità di gettito complessivo, una equilibrata distribuzione dell'onere del prelievo potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale. Non di minore importanza è anche il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i Paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Negli ultimi anni, però, l'imposizione immobiliare è stata oggetto di numerosi ripensamenti sotto la spinta da un lato di obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche, dall'altro delle competizioni elettorali. Ad esempio, proprio in Italia, interventi sulla fiscalità sul patrimonio immobiliare sono stati al centro delle politiche messe in atto da più governi anche di diverso orientamento. In pochi anni il prelievo sull'abitazione principale è stato prima tolto, poi reintrodotta e nuovamente eliminato. La legge di stabilità per il 2016 ha previsto l'abolizione dell'imposta sulla proprietà dell'abitazione principale, così oggi la casa di abitazione in Italia è libera da prelievi, sia ai fini IMU/TASI che ai fini dell'imposta sui redditi (IRPEF)<sup>2</sup>. Tutti questi interventi hanno di fatto allontanato il prelievo dal principio del beneficio, avvicinandolo al criterio della capacità fiscale.

Nessun governo, al contrario, è intervenuto a rivedere i valori immobiliari che sono alla base dell'imposta. In Italia, come in altri Paesi dove la patrimoniale è stata introdotta in tempi relativamente recenti, non è previsto un sistema di periodica revisione dei valori catastali. Ed è anche per questo motivo che, nonostante venga da più parti richiesta e sia stata più volte annunciata, la revisione dei valori catastali è oggi sostanzialmente ferma agli anni '80.

Eppure, secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze (2018), il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, ma è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Non solo, dal punto di vista territoriale, il divario esistente tra i valori di mercato e i valori imponibili IMU/TASI non è uniforme, ma si differenzia rispetto all'epoca di costruzione e dunque è maggiore nei Comuni ad alta intensità turistica, mentre è minore nelle periferie urbane a causa della presenza di abitazioni di nuova costruzione alle quali sono state attribuite rendite catastali spesso superiori a quelle degli immobili in centro, sebbene il valore di mercato di questi ultimi sia superiore.

<sup>2</sup> La normativa sulla tassazione personale sul reddito prevede, infatti, una deduzione del valore della casa di abitazione dal reddito complessivo.



Tab. 4. Rapporto tra valore di mercato e valore catastale in alcune località italiane. 2018.

Rapporto tra valore di mercato e valore catastale	
<b>In città</b>	
Torino	1.4
Milano	1.7
Firenze	2.2
Roma	1.6
Napoli	2.2
<b>In periferia</b>	
Gallarate (VA)	1.2
Tivoli (RM)	0.8
Sesto Fiorentino (FI)	0.9
<b>Per vacanze</b>	
Cortina d'Ampezzo (BL)	9.2
Campo nell'Elba (LI)	2.3
San Gimignano (SI)	2.0
Capri (NA)	7.3
Santa Teresa di Gallura (OT)	1.5

Fonte: elaborazione su dati OMI e Agenzia del Territorio.

Naturalmente una base imponibile che non rispecchia i valori di mercato allontana il prelievo dalla sua *ratio* fiscale rappresentata dal principio del beneficio. Infatti, poiché di fatto non esiste un legame tra la rendita catastale e il valore dell'immobile, l'attuale sistema impositivo sul patrimonio abitativo non riesce a cogliere le eventuali variazioni di valore correlate ad interventi da parte dei Comuni (Fiorillo, 2018; Fiorillo e Romano, 2013). Ma una vera riforma del catasto, oltre alla possibilità di aprire la strada ad un riordino della fiscalità comunale, avrebbe anche altri vantaggi. In primo luogo consentirebbe una maggiore equità del carico fiscale: tra l'altro, sulla base delle simulazioni contenute in questo lavoro, sono le abitazioni a minor valore ad essere più gravate dall'imposta rispetto a quelle più costose. Inoltre, per tutti

i contribuenti ci sarebbe un beneficio determinato dalla semplificazione normativa per il calcolo dell'imposta e per la misurazione del valore del bene.

Le novità proposte dalla legge delega 23/2014 recante la cosiddetta «Delega fiscale», riguardano molti aspetti<sup>3</sup>. In primo luogo la norma prevede che la consistenza di un immobile sia misurata in m<sup>2</sup> di superficie e non più in vani catastali. In secondo luogo, si prevede che il valore patrimoniale di un immobile sia determinato a partire dai prezzi di mercato al m<sup>2</sup>, e ottenuto moltiplicando gli stessi prezzi per la superficie dell'immobile, una volta detratti alcuni importi riferiti alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. È vero infatti che il valore commerciale dell'immobile è fortemente determinato anche dalla spesa per la manutenzione di cui il proprietario si è fatto carico.

Sulla base delle indicazioni riportate dalla norma, anche il confronto tra lo scenario attuale e quello “rivalutato”, così come quello tra il valore catastale e di mercato, mette in evidenza alcune differenze territoriali. In questo caso la rendita attuale si ottiene distribuendo per Comune, sulla base del numero di abitazioni censite, il valore della rendita provinciale pubblicato da OMI, mentre la rendita futura, così come previsto dalla legge delega, viene individuato dal prezzo di locazione medio (tra massimo e minimo) al m<sup>2</sup> di OMI<sup>4</sup> (Agnoletti *et al.*, 2020).

L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporta un aumento significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato.

È evidente che la riforma è rivolta soprattutto a ristabilire principi di equità fiscale e dal punto di vista della sostenibilità non potrà determinare un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite. Al fine di non incidere sulla pressione fiscale, la revisione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito. Sotto questa condizione, quindi, la riforma genererà una riduzione delle aliquote

<sup>3</sup> Viene rilanciata l'idea del decentramento catastale comunale e viene indicata la necessità di individuare ambiti territoriali di riferimento per la valutazione del mercato immobiliare.

<sup>4</sup> La rendita così ottenuta è stata decurtata delle spese per manutenzione straordinaria, assicurazione, costi di amministrazione e adeguamenti tecnici che mediamente oscillano tra il 47% e il 52%; ai fini dell'esercizio proposto tali costi sono stati ipotizzati pari al 52%.

attualmente vigenti, rivolta a garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà certamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

Naturalmente l'invarianza di gettito potrebbe trovare una declinazione sia a livello nazionale che locale. Le due ipotesi, infatti, generano implicazioni diverse e l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe compromettere uno degli obiettivi della riforma. Infatti, nel caso fosse perseguita questa ipotesi, la nuova base imponibile permetterebbe senza dubbio di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso Comune, ma contemporaneamente non consentirebbe la risoluzione delle disuguaglianze tra i territori. Al contrario, se l'invarianza di gettito venisse declinata a livello nazionale, si ridurrebbero le distanze tra le diverse aree del Paese ma ogni contribuente riscontrerebbe una variazione del gettito, positiva o negativa, rispetto alla situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone una simulazione degli effetti che la riforma del catasto determinerebbe sul gettito IMU ad aliquota standard dello 0,76% per le abitazioni diverse dalla principale<sup>5</sup> nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale<sup>6</sup>. In continuità con quanto indicato nel paragrafo precedente in merito al calcolo della rendita attuale e futura e tenendo conto solo delle abitazioni non principali, la base imponibile attuale comunale si ottiene rivalutando la rendita del 160% e moltiplicando tale valore al numero di vani totali, mentre per la base imponibile futura si moltiplica la rendita futura alla superficie delle abitazioni, sottraendo poi, da tale valore, la quota del 52% inerente le spese per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. La condizione di invarianza di gettito nazionale viene imposta applicando al gettito futuro una nuova aliquota ottenuta riproporzionando quella attuale standard (0,76%) sulla base del rapporto tra gettito attuale e futuro. In tal modo, il valore dell'im-

<sup>5</sup> Infatti la legge di stabilità per il 2016 ha nuovamente abolito la TASI sulla prima casa.

<sup>6</sup> La rendita attuale e futura si calcolano come descritto nel paragrafo precedente. Alla base imponibile, attuale e futura, si applica la quota stimata di abitazioni non principali, ottenendo così la base imponibile riferita a questo specifico cespite.

posta futura si mantiene complessivamente costante anche dopo la rivalutazione della base imponibile.

In termini di gettito complessivo le nuove regole determineranno una diversa distribuzione del carico fiscale (Tab. 5). Guardando infatti ad alcuni comuni italiani si vede come il gettito Imu sia in crescita nella maggior parte dei capoluoghi, mentre andamenti positivi e negativi si alternano nelle città minori e nelle località turistiche. Guardando invece agli impatti per classe di ampiezza demografica, è possibile mettere in evidenza come solo negli enti piccoli e medio-piccoli l'imposta pagata su ciascuna abitazione non principale sarà inferiore al passato.

*Tab. 5. Variazione assolute e % dell'Imu pre e post riforma per alcuni comuni toscani. Abitazioni non principali. Euro e valori %*

	<i>Variazioni assolute medie</i>	<i>Variazioni %</i>
<b>Capoluoghi</b>		
Torino	208	28,2
Milano	208	21,9
Firenze	448	54,3
Roma	355	31,4
Napoli	114	19,1
<b>Centri urbani minori</b>		
Gallarate (VA)	76	13,6
Tivoli (RM)	-366	-32,3
Sesto Fiorentino (FI)	430	52,1
Piombino	-33	-3,8
<b>Comuni turistici</b>		
Cortina d'Ampezzo (BL)	2.138	386,9
Chianciano Terme (SI)	-325	-39,2
San Gimignano (SI)	91	11,0
Pozza di Fassa (TN)	-165	-29,3

In questo caso le proprietà maggiormente avvantaggiate dalla rivalutazione della base imponibile saranno quelle collocate in Comuni fino a 3.000 abitanti per le quali il risparmio sarà più o meno pari a 100 euro (fino a 150 euro negli enti piccolissimi). Al contrario nei grandi centri urbani il gettito versato sarà superiore a quello attuale,

in misura crescente rispetto alla grandezza del Comune, a ulteriore riprova di come in queste aree il valore delle abitazioni sia molto lontano da quello catastale.

*Tab. 6. IMU standard per le abitazioni non principali nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. Valori per abitazione non principale in euro.*

	<i>IMU standard attuale.</i> Valori medi (A)	<i>Imu standard futura.</i> Valori medi (B)	<i>Differenza (C = A-B)</i>
Fino a 1.000 abitanti	546	400	-146
da 1.001 a 2.000 ab.	539	440	-99
da 2.001 a 3.000 ab.	553	447	-107
da 3.001 a 5.000 ab.	560	489	-71
da 5.001 a 10.000 ab.	580	557	-23
da 10.001 a 20.000 ab.	619	586	-33
da 20.001 a 60.000 ab.	624	611	-13
da 60.001 a 100.000 ab	589	646	57
oltre 100.000 ab.	790	974	184
ITALIA	626	626	0

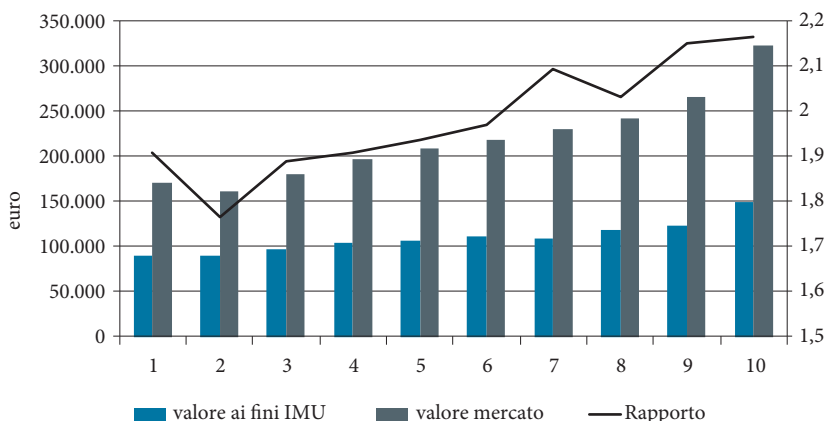
*Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio.*

Se poi si considera che, in genere, nei centri più piccoli si collocano le abitazioni a più basso valore e viceversa, la riforma sembra avere effetti redistributivi positivi e significativi poiché i contribuenti con immobili di elevato valore pagheranno una imposta superiore rispetto al passato, mentre a quelli che possiedono abitazioni di minor valore corrisponderà una imposta più bassa. Diversa è invece la situazione se la si esamina dal punto di vista dell'ente. In questo caso, infatti, la riforma garantirà gettiti superiori proprio agli enti con basi imponibili più alte, mentre negli altri Comuni il gettito IMU potrebbe essere inferiore a quello riscosso fino ad oggi.

A conferma di come la mancata scelta di riformare il catasto possa avere rilevanti effetti distributivi, si prendono in considerazione i dati dell'indagine EUSILC dell'ISTAT, che richiede alle famiglie di dichiarare il fitto figurativo della casa di abitazione in cui risiedono,

cioè quanto secondo loro dovrebbero pagare di affitto se vivessero in locazione anziché in proprietà. A partire dal fitto figurativo dichiarato dalle famiglie è possibile stimare il valore di mercato della casa di abitazione<sup>7</sup> e confrontarlo con il valore dell'abitazione ai fini IMU. Il grafico di Fig. 4 mostra il valore di mercato delle abitazioni, quello ai fini della patrimoniale IMU e il relativo rapporto. Il valore di mercato risulta circa il doppio del valore ai fini IMU, e pertanto utilizzare l'una o l'altra base imponibile non è indifferente dal punto di vista distributivo. Come mostra il grafico, infatti, il rapporto tra valore di mercato e valore ai fini IMU è crescente per decili di reddito familiare.

Fig. 4. Valore di mercato e valore ai fini IMU della casa di abitazione e rapporto per decili di reddito disponibile familiare equivalente. Valori in euro.



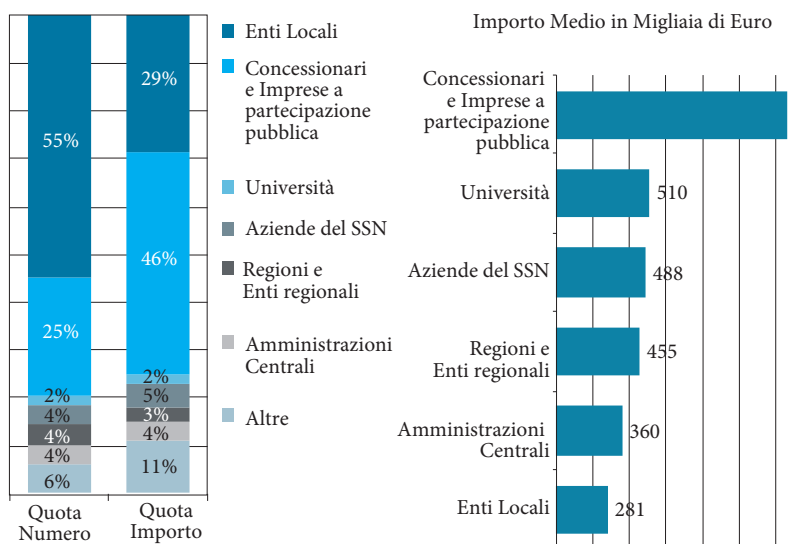
Fonte: nostre elaborazioni su EUSILC 2013.

<sup>7</sup> La stima è effettuata ricorrendo all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia che, diversamente da EUSILC, rileva sia il valore di mercato che gli affitti percepiti per gli immobili posseduti dai componenti dei nuclei familiari. Il rapporto tra il valore di mercato e gli affitti effettivi percepiti, pari mediamente a 0.03 nell'indagine della Banca d'Italia, si applica agli affitti figurativi sull'abitazione principale dichiarati in EUSILC per ottenere una stima del valore di mercato.

### 2.3 Investimenti e lavori pubblici

Gli enti locali, e le amministrazioni comunali in particolare, sono responsabili di una parte molto importante dei lavori pubblici nel nostro Paese. Ogni anno avviano mediamente il 55% del totale delle procedure, seppure in termini di importo si tratti solo del 29%, comunque quasi un terzo del valore complessivo. Agli interventi dei Comuni – per lo più di medio-piccola dimensione finanziaria – viene dedicata molta attenzione per la loro naturale e capillare diffusione territoriale e per la conseguente capacità di attivazione del tessuto economico locale (Ferretti *et al.*, 2020; Ferretti *et al.*, 2019). Per questi motivi gli investimenti degli enti locali occupano un posto importante anche all'interno del PNRR, come fattore chiave per la ripresa economica. Proprio la prospettiva dell'afflusso di un'ingente mole di risorse legata all'implementazione del PNRR ha generato preoccupazione riguardo alla effettiva capacità di attivazione degli investimenti da parte degli enti locali (Gori e Lattarulo, 2021).

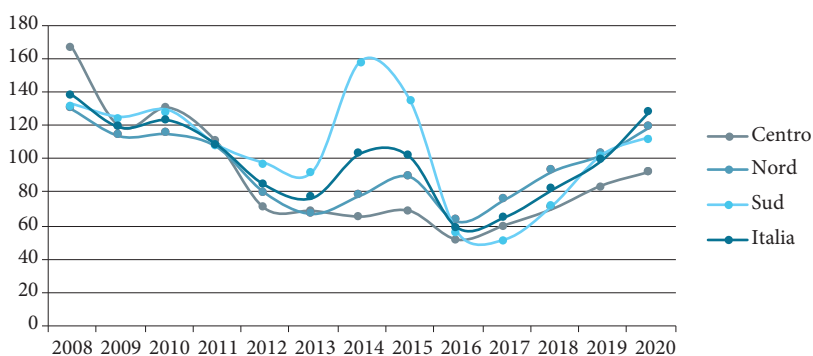
Fig. 5. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Composizione percentuale del numero e importo totale per natura giuridica della stazione appaltante e importo medio (migliaia di euro). Anni 2012-2021.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Infatti, il comparto comunale è quello che ha più sofferto sul fronte degli investimenti pubblici, a partire dall'implementazione delle misure di contenimento fiscale post-crisi finanziaria e, in ultimo, per l'implementazione della riforma del Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016) che ha rappresentato un vero shock normativo, inducendo una brusca frenata nell'attività di procurement delle amministrazioni decentrate. Se questo shock è stato in parte riassorbito già dal 2017 per le amministrazioni del Centro-Nord Italia, dal 2018 si è assistito ad una progressiva ripresa dei volumi di procedure su tutto il territorio nazionale. La spinta prodotta dall'avvio di nuove procedure sulla spesa per investimenti degli enti si manifesterà naturalmente nell'arco del biennio successivo, quando i lavori verranno effettivamente avviati e le risorse erogate al sistema produttivo. È in corso un ampio dibattito su quali regole abbiano determinato l'evoluzione del settore e come potranno incidere sulla capacità di utilizzo delle nuove risorse.

Fig. 6. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Importo pro capite per area territoriale. Anni 2008-2020.



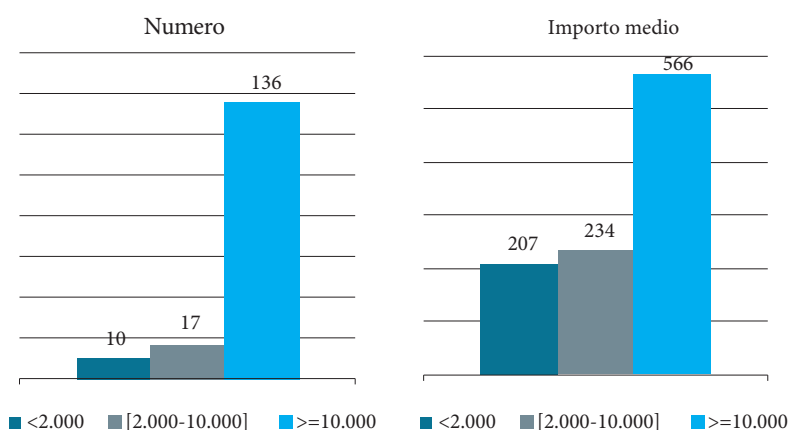
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

La principale causa della stagnazione decennale degli investimenti dei Comuni, oltre che nella limitata disponibilità di risorse finanziarie, viene spesso individuata nella limitata capacità di gestire procedure complesse, anche a fronte dell'incremento, nel tempo, della difficoltà tecnica dei lavori. Un fattore, questo, che naturalmente dipende, oltre che dall'esperienza maturata negli anni, anche dalla disponibilità di



risorse umane qualificate. In particolare, i medi e piccoli Comuni (fino a 10.000 residenti, che rappresentano l'85% delle amministrazioni comunali) hanno avviato nell'ultimo periodo circa 10/17 lavori all'anno, di importo medio inferiore ai 250.000 euro, troppo poco per garantire accumulazione di esperienze tecniche specializzate.

Fig. 7. Procedure di lavori pubblici (escluse manutenzioni) di importo superiore a 40.000 euro, avviati dalle stazioni appaltanti comunali. Numero e importo medio annuo (migliaia di euro) per classe di popolazione residente del Comune. Anni 2012-2020.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

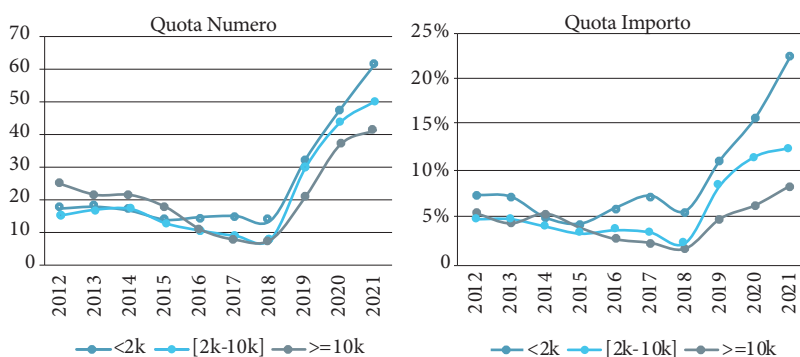
Per facilitare una ripresa degli investimenti e affrontare il problema della frammentazione territoriale, sulla scorta di queste evidenze, il codice riformato del 2016 introduceva una spinta alla centralizzazione della committenza, proprio a partire dalla valutazione della qualificazione delle stazioni appaltanti. Questo ha indotto alla costituzione di numerose centrali di committenza intercomunali, la cui attività è cresciuta, almeno fino al 2018.

Tuttavia, alla luce dei dati della congiuntura più stretta, che vedono tra l'altro l'interruzione del processo di aggregazione della committenza comunale, la ripresa dei volumi di procedure sembra essere stata trainata da altri fattori. A partire dal 2018, infatti, unitamente all'allentamento delle misure di consolidamento fiscale (eliminazione

del Patto di Stabilità Interno, sblocco degli avanzi), il legislatore ha, con il decreto Sblocca Cantieri e Semplificazioni, intrapreso una strada di alleggerimento del carico amministrativo legato all'avvio di nuove procedure. L'effettiva implementazione delle misure contenute nei due decreti è stata sostanzialmente immediata per il fatto che – a differenza di quanto accaduto con la riforma del Codice del 2016 – la loro azione prevalente è concentrata su aspetti di carattere non strutturale, ovvero tali da non modificare l'organizzazione interna delle stazioni appaltanti e il loro processo amministrativo.

L'incremento del numero di affidamenti diretti, in particolare, rappresenta l'evidenza più forte a sostegno della tesi che queste misure abbiano avuto un ruolo nel sostenere la dinamica del valore complessivo dei contratti. Se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere oltre il 40%, andando a discapito di procedure negoziate e aperte, entrambe caratterizzate da un livello di complessità superiore.

Fig. 8. Quota del numero e dell'importo delle procedure di stazioni appaltanti comunali rappresentato da affidamenti diretti. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Anni 2012-2020.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Inoltre, mentre l'incremento nel numero degli affidamenti diretti è, in termini di quota sul totale delle procedure, del tutto simile per

i Comuni appartenenti alle tre classi dimensionali, il valore di questi affidamenti incide comprensibilmente di più sulla commessa dei piccoli e medio-piccoli Comuni.

In conclusione, ferma restando la difficoltà, ad oggi, di stabilire su una base quantitativa se le recenti buone performance della commessa comunale siano da imputare prevalentemente al quadro di norme semplificato introdotto a partire dal 2018 o a fattori di natura economico-finanziaria, il dato congiunturale suggerisce che l'assetto regolatorio attuale sia più favorevole a sostenere la nuova domanda comunale di lavori pubblici. Ciononostante, rispetto al ricorso a procedure semplificate e non competitive, sia la Corte dei Conti<sup>8</sup> che ANAC<sup>9</sup> che in generale molti osservatori hanno posto alcuni ragionevoli interrogativi in merito all'incremento di discrezionalità delle stazioni appaltanti e alla connessa probabilità di permeazione del mercato del procurement da parte dei fenomeni di illegalità. A questo si aggiunga il rischio di interruzione del processo di riforma del mercato nel senso di una riduzione dei centri di spesa e di semplificazione del sistema delle stazioni appaltanti. Quest'ultimo punto, in particolare, potrebbe dar luogo a importanti economie nel medio periodo, sia per la riduzione dei costi in fase di affidamento che, in misura più rilevante, in fase di progettazione e programmazione, garantendo un cambio di scala nella dimensione e nella qualità degli interventi.

## Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C. (2021), *La città in era (post) covid: tra tendenze centrifughe e cambiamenti funzionali*, in «EyesReg», 11(3), maggio.
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2020), *The Revaluation of Base Values in Property Tax: Simulations for Tuscany*, in «Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science», 2, pp. 227-248, doi: 10.14650/97087.
- Corte dei Conti (2021), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.

<sup>8</sup> <https://www.corteconti.it/Download?id=18c83a6e-83a6-4703-bb16-863b2f902138>.

<sup>9</sup> <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/Anac.DL76.2020.pdf>.

- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P. (2020), *Tutela dei bisogni e investimenti, il ruolo dei Comuni di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Rapporto Finanza territoriale 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P. (2019), *Il superamento del Patto di Stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei Comuni?*, in *Rapporto Finanza territoriale 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fiorillo F., (2018), *Vertical Imbalance and Fiscal Federalism in Italy: a possible design for local taxes*, in «Economia Pubblica», doi: 10.3280/EP2018-002004.
- Fiorillo F., Romano D. (2018), *Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia*, in «Economia Marche. Journal of applied economics», 1, pp. 37-48.
- Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M., *Cities in a Post-COVID World*, «Papers in Evolutionary Economic Geography», 41.
- Gori F.G., Lattarulo P. (2021), *Investimenti pubblici: le ambizioni del Pnrr*, in «la voce.info», <https://www.lavoce.info/archives/74344/investimenti-pubblici-le-ambizioni-del-pnrr/>, 13 maggio.
- Hart, H. (2020), *Migration may Prompt Migration Out of American Cities*, in «Axios», April 30.
- IRPET, *Il lavoro agile: per quali professioni e quali lavoratori?*, in *Contributi e ricerche del Covid-19*, 1, 30 giugno.
- IRPET, *Lo smart working: possibili impatti sul sistema della mobilità regionale*, in *Contributi e ricerche del Covid-19*, 11, 30 luglio.
- Lattarulo P., Petretto A. (2016), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Carocci, Roma.