

The cover features a white background with large, overlapping geometric shapes in teal, grey, and green. The top-left corner is a teal triangle. The top-center is a grey triangle containing a perspective view of a modern building's facade. The bottom-left corner is a green triangle. The text is centered on the white background.

2021

**BILANCI COMUNALI**

**LE ENTRATE DAI**

**TITOLI ABILITATIVI EDILIZI**

**E LE LORO**

**DESTINAZIONI**

ANNO 2020

**FRANCA MORONI**  
SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,  
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITA'  
**ALBERTO SCHEDA**  
GABINETTO DEL PRESIDENTE

## Introduzione

**La relazione che segue è la sintesi di uno studio di maggior dettaglio che riguarda il rapporto tra entrate generate dall'attività edilizia e bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna, tale studio è prodotto annualmente<sup>1</sup>.**

**Il lavoro è finalizzato alla comprensione delle relazioni tra dinamiche edilizie, trasformazioni territoriali ed equilibri economici della finanza pubblica locale.**

Il nucleo centrale della ricerca è la conoscenza del ruolo delle entrate del bilancio comunale prodotte dal rilascio dei titoli edilizi (permessi di costruire, SCIA, CILA), dall'azione di contrasto all'abusivismo edilizio e della loro incidenza sulla spesa dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

A tutt'oggi sono disponibili sia i report annuali dal 2007, sia i report che riportano un'analisi di tipo "time history" dal 2007 al 2018, sia i report di sintesi per gli anni 2016-2019.

Il presente Report di Sintesi riassume i risultati del Report Annuale relativo al 2020.

La L 10/1977 "Norme in materia di edificabilità dei suoli", con l'art. 3, istituì la corresponsione al Comune di un **contributo di costruzione** commisurato all'entità e alla funzione delle opere edilizie. L'art. 12 della stessa legge stabilì un vincolo di destinazione fra tali entrate e le spese che dovevano essere finalizzate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Le leggi di bilancio degli anni 2000 hanno modificato quel principio, consentendo che le entrate in interesse potessero essere utilizzate anche per le spese correnti, così come riportato nella seguente tabella.

---

<sup>1</sup> Consultabile all'indirizzo <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/riviste-e-pubblicazioni/Edilizia/le-analisi> e all'indirizzo <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio/analisi-e-commenti>.

ANNO	TIPO ENTRATA	POSSIBILITÀ DI SPESA	NORMA CHE CONSENTE LA POSSIBILITÀ DI SPESA
2005	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>sino 75 % per spese correnti</li> </ul>	L. 311/2004, art. 1, c. 43
2006	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>sino 50 % per spese correnti</li> </ul>	L. 311/2004, art. 1, c. 43
2007	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>sino 50 % per spese correnti</li> <li>sino 25% per manutenzione ordinaria patrimonio</li> </ul>	L. 296/2006, art. 1, c. 713
2008 – 2015	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>sino 50 % per spese correnti</li> <li>sino 25% per spese di manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale</li> </ul>	L. 244/2007, art. 2, c. 8 D.L. 225/2010, art. 2, c. 41 D.L. 35/2013, art. 10, c. 4ter L. 190/2014, art. 1, c. 536
2016 – 2017	permessi costruire	sino 100% <ul style="list-style-type: none"> <li>per manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale;</li> <li>per spese progettazione opere pubbliche</li> </ul>	L. 208/2015, art. 1, c. 737
2018 – 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>permessi costruire</li> <li>condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive</li> </ul>	sino 100% <ul style="list-style-type: none"> <li>manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;</li> <li>all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia</li> </ul>	L. 232/2016, art. 1, c. 460 L.R. 24/2017
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>permessi costruire</li> <li>condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive</li> </ul>	sino al 100% <ul style="list-style-type: none"> <li>per qualsiasi tipo di Spese correnti destinate alla gestione dell'Emergenza,</li> <li>spese correnti previste dalla L. 232/2016, art.1, c. 460</li> </ul>	D.L. 18/2020

### **Il 2020 anno anomalo**

L'anno 2020 ha costituito per tutto il pianeta un anno di discontinuità.

Gli effetti della pandemia di Covid-19 che, come è noto, hanno investito tutta Italia con una riduzione del PIL rispetto all'anno precedente del 7,8%. Tra i paesi europei l'Italia è fra quelli che hanno perso una maggiore percentuale di ore lavorate ed il valore aggiunto è diminuito dell'11%.

Tuttavia, il settore delle costruzioni assieme al settore agricolo è quello che ha perso la percentuale più bassa di valore aggiunto, pari al 6,3%, e ha avuto il maggior aumento di produttività per ora di lavoro: +2,9%<sup>2</sup>.

La Regione Emilia-Romagna ha seguito la tendenza nazionale per quello che riguarda il settore delle costruzioni.

I provvedimenti politici e amministrativi con cui gli Organismi comunitari, il Governo italiano e le Amministrazioni regionali, dirette responsabili della gestione del sistema sanitario, hanno cercato di fronteggiare l'epidemia hanno investito anche le norme che, ordinariamente, regolano la materia urbanistico edilizia.

<sup>2</sup> Fonte dei dati Rapporto ISTAT.

Già il giorno 17/03/2020, con il DL 18/2020, art.109, comma 2<sup>3</sup>, il governo stabilì che le Amministrazioni comunali avrebbero potuto utilizzare le Entrate provenienti dalla concessione dei titoli edilizi e delle sanzioni previste dal DPR 380/2001 per le *Spese correnti* necessarie alla tutela dei cittadini e dei lavoratori.

Sono, inoltre, stati modificati importanti commi del DPR 380/2001 che hanno portato alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per la realizzazione degli interventi edilizi e, contestualmente, alla diminuzione delle tipologie di intervento per cui si deve corrispondere all'Amministrazione comunale il contributo di costruzione.

---

<sup>3</sup> Per le finalità di cui al comma 1, [...] ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, gli enti locali, **(limitatamente agli esercizi finanziari 2020 e 2021)**, possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso [...]. Agli stessi fini e fermo restando il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, gli enti locali, limitatamente agli esercizi finanziari 2020 e 2021, possono utilizzare, anche integralmente, per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza in corso, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico.

## **Dati e fonti dei dati**

**Lo studio è svolto sull'universo dei Comuni dell'Emilia-Romagna<sup>4</sup> aggregati secondo due partizioni: "classi di popolazione residente" e "ambienti dei suoli".**

I dati utilizzati dal presente studio sono tratti dai Bilanci consuntivi dei Comuni: valori tratti da rendiconto, importi accertati per le Entrate, importi impegnati per le Spese<sup>5</sup> presenti nel sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, alla sezione Finanza del Territorio tratti dalla BDAP. I dati, poi, che riguardano le Spese per Manutenzioni ordinarie, appartenenti a un livello di maggior dettaglio e quelli relativi ai trasferimenti dalle categorie delle Entrate di interesse e destinati alle Spese correnti sono stati estratti dalla banca dati BDPA<sup>6</sup>. Nel caso in cui le entrate da Permessi di costruire e le Spese per manutenzioni ordinarie siano stati gestiti dall'Unione di Comuni, si è recuperato il dato con intervista al personale dell'Unione d'interesse.

I dati analizzati sono datati luglio 2021.

I dati relativi ai residenti, tratti dal sito ufficiale della Regione Emilia-Romagna sono datati 1° gennaio 2020.

## **Nota metodologica**

Dall'inizio delle analisi presentate nei report, i dati su cui si è lavorato sono organizzati in vettori<sup>7</sup> che hanno come dimensione il numero dei comuni della Regione Emilia-Romagna, fornitori dei dati, di anno in anno.

Le continue variazioni apportate dalle leggi finanziarie alla destinazione di spesa delle entrate dell'attività edilizia, come detto nell'introduzione, hanno imposto di rivedere, da un anno all'altro, le equazioni che consentono di conoscere i valori che compongono i vettori di interesse.

Oltre ai vettori contenenti i dati provenienti dalle Banche dati citate nei precedenti parametri, tramite alcune equazioni, che variano di anno in anno, si sono prodotti sia vettori contenenti misure aggiuntive, non presenti nelle banche dati utilizzate, sia indicatori sintetici.

Per tale motivo, ogni anno, si inserisce un glossario che mette in relazione i dati resi disponibili con alcuni indicatori creati per conoscere l'impatto dell'attività edilizia sui bilanci comunali e sulle dinamiche economiche più generali.

---

<sup>4</sup> Sono esclusi dall'analisi i Comuni di Mezzani, Montiano, Sorbolo e Tornolo, i cui bilanci presentano dubbi interpretativi.

<sup>5</sup> Piano dei conti finanziario all6/1 del Bilancio armonizzato

<sup>6</sup> Banca Dati Pubblica Amministrazione i cui dati sono stati forniti dal Dott. A Miani del Servizio pianificazione finanziaria e controlli.

<sup>7</sup>  $\mathbf{D}_1 = [d_{\text{Comune1}}, d_{\text{Comune2}}, \dots, d_{\text{ComuneN}}]$ ; con N numero di comuni per cui si dispone del dato  $d_1$ .

Bilancio Armonizzato	Report di Sintesi
Entrate correnti ed Entrate per investimento (tit. I° - VII°).	<i>Entrate totali</i>
Entrate per investimento (tit. IV°): <ul style="list-style-type: none"> <li>• altre entrate – permessi di costruire;</li> <li>• tributi in c.c. – imposte da sanatorie e condoni.</li> </ul>	<i>Entrate attività edilizia</i>
Spese correnti (tit. I°)	<i>Spese correnti</i>
Spese correnti (tit. I°) – acquisto di beni e servizi – acquisto di servizi – manutenzione ordinaria e riparazioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• m.o. riparazioni di beni immobili;</li> <li>• m.o. di beni immobili di valore culturale, storico, artistico;</li> <li>• m.o. di terreni e beni materiali non prodotti.</li> </ul>	<i>Spese per manutenzioni ordinarie</i>
Spese in conto capitale (tit. II°): investimenti fissi, lordi e acquisto di terreni.	<i>Investimenti</i>

Nel presente studio con *Spese per manutenzioni ordinarie* si intendono le voci contabili del Bilancio Armonizzato corrispondenti alle indicazioni presenti all'art. 1, c. 460, della L. 232/2016: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*<sup>8</sup>.

Nel contesto della pandemia di Covid 19 che ha colpito l'Italia, il citato DL 18/2020 con l'art.109, comma 2, come modificato dalla L 27/2020 dà la possibilità di utilizzare le *Entrate attività edilizia* per tutte le *Spese correnti* legate alla gestione dell'Emergenza Covid-19 e alle *Spese correnti* già indicate nella L 232/2016, comma 460, di cui le *Spese per manutenzioni ordinarie* sono solo un sottoinsieme.

A differenza di quanto fatto nei due report: "Bilanci comunali - Le entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni" relativi agli anni 2018 e 2019, non sarà possibile un confronto diretto tra le *Entrate dell'attività edilizia destinate a spese correnti assentite dalla L. 232/2016* e le *Spese per manutenzioni ordinarie*. Ci si limiterà ad analizzare i trasferimenti delle *Entrate attività edilizia* alle *Spese correnti* e a riportare, per mantenere continuità rispetto agli anni precedenti, le *Spese destinate a manutenzioni ordinarie*.

<sup>8</sup> LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, estratto:

"460. A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla **manutenzione ordinaria** e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a **interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano.**"

## Grafici di sintesi

I risultati esposti hanno come variabile principale le *Entrate attività edilizia*. I valori assunti dalla variabile principale e dalle altre variabili ad essa correlate sono rappresentati mediante:

- 6 grafici a torta, che rappresentano i valori delle variabili come percentuale di un intero. I valori rappresentati nei grafici sono sempre riferiti all'universo dei Comuni descritto al paragrafo precedente;
- 1 istogramma, che giustappone due valori di spesa a un valore di entrata;
- 1 istogramma che giustappone a due voci di entrata la somma di tre voci di spesa;
- 6 diagrammi a dispersione, che permettono di individuare le relazioni esistenti tra i valori di due delle variabili già presentate nei grafici circolari. Quest'ultimo tipo di diagramma presenta valori delle variabili associati a classi di Comuni aggregati per numero di abitanti; ciò consente di avere un'idea di come la dimensione demografica dei Comuni influisca sulle grandezze in gioco.  
In questo tipo di diagramma ogni punto nel piano cartesiano rappresenta un ente caratterizzato dal valore di due variabili che hanno qualche legame tra loro: nei diagrammi presentati ogni punto rappresenta una classe di Comuni caratterizzati da un numero di abitanti compreso in un determinato intervallo. Il diagramma permette di avere informazioni sulla natura del legame esistente tra le due variabili.
- 1 grafico lineare, che permette di valutare l'andamento temporale di alcune voci di bilancio: *Investimenti, Entrate attività edilizia, Entrate attività edilizia destinate a Investimenti*.

## Grafici circolari e istogramma

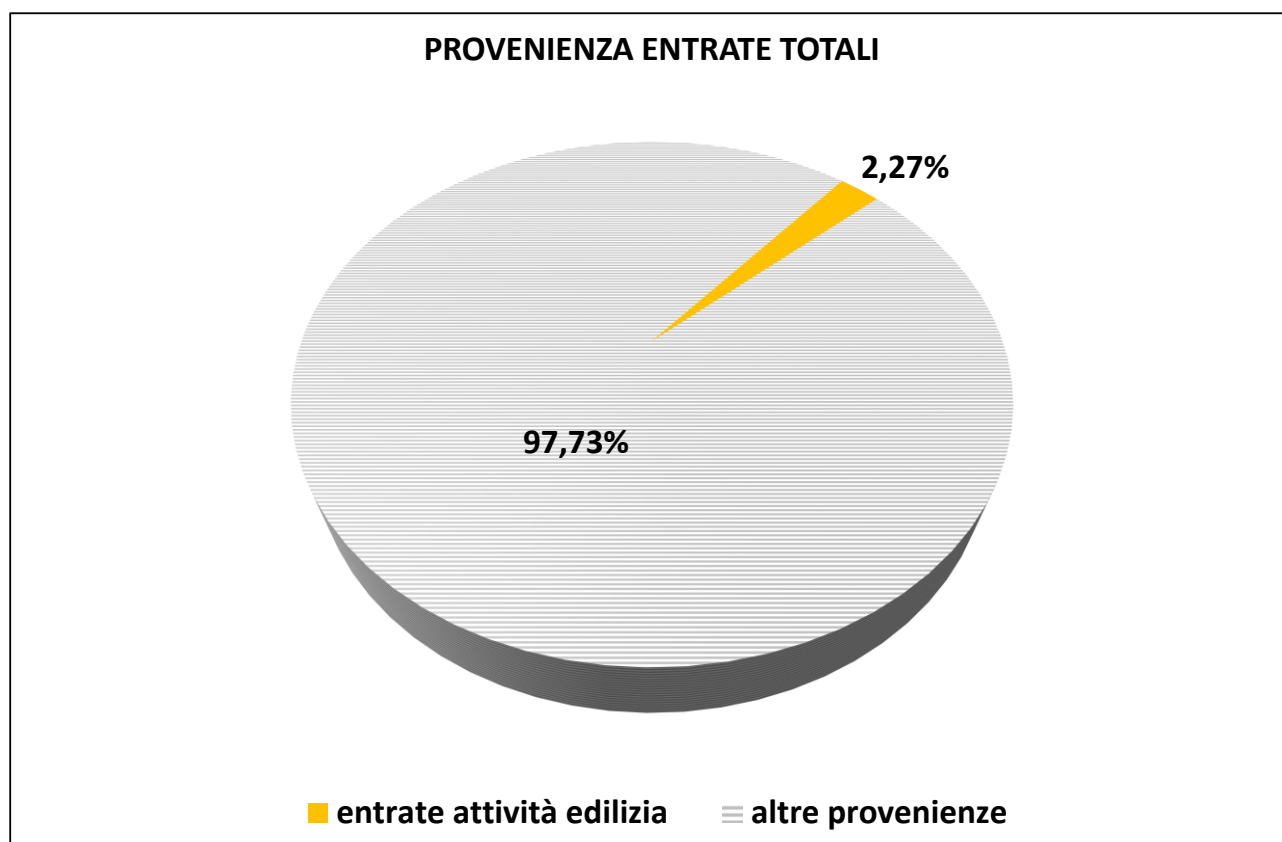


Grafico 1

Il grafico 1 evidenzia l'incidenza delle *Entrate attività edilizia* sulle *Entrate totali*.

Nell'anno 2020 si ha una diminuzione, rispetto alla percentuale delle *Entrate totali*, della percentuale delle *Entrate attività edilizia* che interrompe, dopo tre anni, la tendenza alla crescita iniziata nel 2016. Pur permanendo assieme alle *Entrate permessi di costruire* anche le *Imposte da sanatorie e condoni* il 2,2% del 2020 è inferiore al 3,07% del 2019, e molto distante da quel 6% che caratterizzava le *Entrate attività edilizia nell'anno 2007*, anno di inizio della cosiddetta "grande recessione".

Per una analisi corretta dell'andamento di un fenomeno nel tempo sarebbe necessario che le variabili e i parametri che descrivono un sistema si modificassero uno alla volta. Nell'anno in oggetto, invece, si sono avuti due cambiamenti importanti simultaneamente:

- la DAL 186/2018 è entrata in vigore dal 1° gennaio per tutti i Comuni della Regione Emilia-Romagna;
- dal mese di marzo l'Emergenza Covid-19 ha interessato anche il settore dell'edilizia, sia con una vera e propria sospensione delle attività di cantiere fra il 22 marzo e il 3 maggio, sia in quanto anche



l'edilizia ha risentito della situazione sociale dell'intero Paese in modo difficile da descrivere analiticamente.

Per queste ragioni è difficile quantificare l'incidenza di ognuno dei due eventi sopra descritti sulla diminuzione delle *Entrate attività edilizia*.

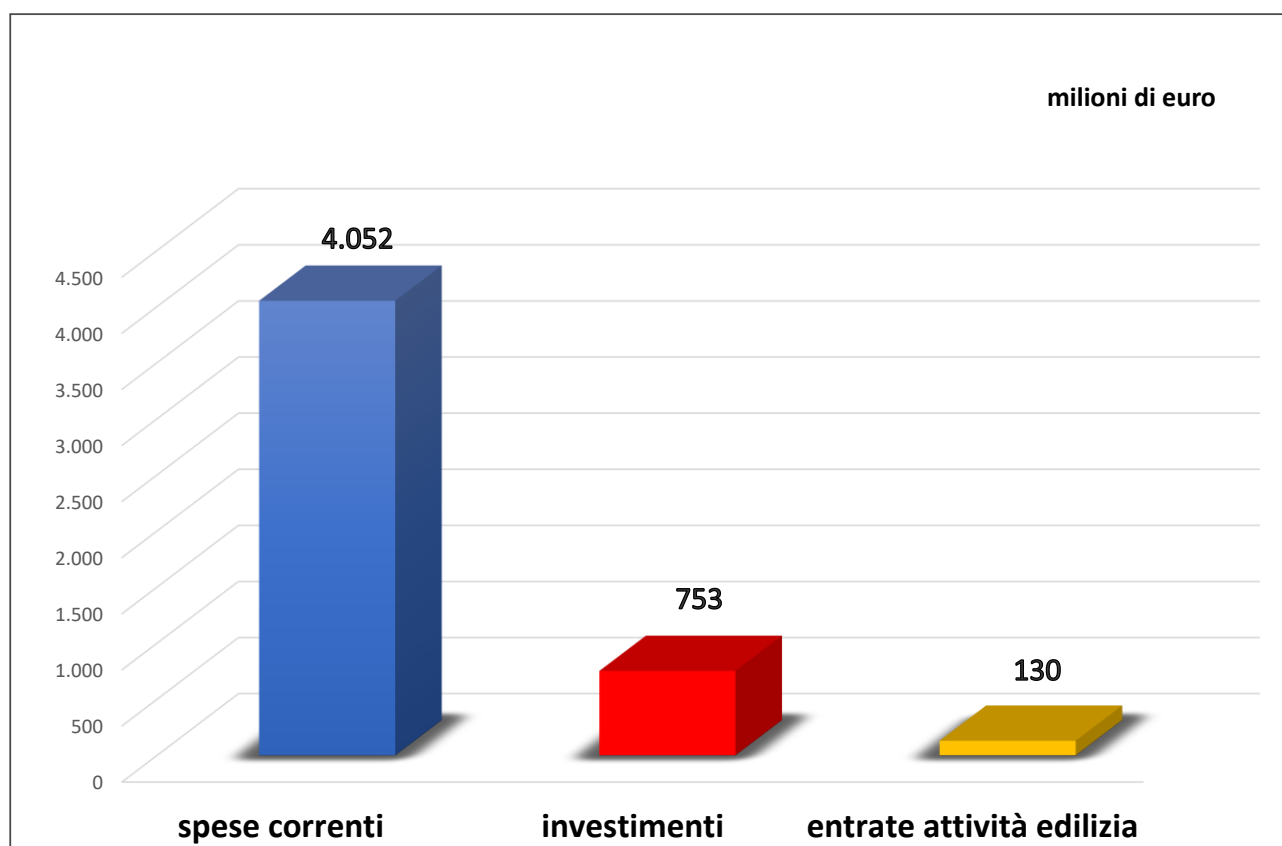


Grafico 2

Il grafico 2 mette in relazione le principali voci di spesa – *Spese correnti* e *Investimenti* – con le *Entrate attività edilizia*.

Per gli anni 2018 - 2019 le *Spese correnti* finanziabili con le *Entrate attività edilizia* sono elencate dalla L 232/2016, art. 1, comma 460. In tale comma si afferma che le *Entrate attività edilizia* possono essere utilizzate sia per un sottoinsieme delle *Spese in conto capitale*, denominato *Investimenti* in questo testo, sia per un sottoinsieme delle *Spese correnti* che comprendono anche le *Spese per manutenzioni ordinarie*. L'ammontare delle *Entrate attività edilizia* può essere trasferito alle *Spese correnti assentite dalla L 232/2016*, fino al 100% delle stesse. La norma, introdotta con la finanziaria 2016, avrebbe dovuto rimanere in vigore anche nell'anno 2020 e successivi<sup>9</sup>. La pandemia di Covid-19 e le norme di emergenza introdotte successivamente al 1° marzo 2020<sup>10</sup> hanno portato a una variazione del dettato della L 232/2016.

Il grafico 2 mostra una diminuzione di tutti i valori considerati: diminuiscono sia le *Spese correnti*, nonostante l'impegno dei Comuni nel supporto delle persone in stato di difficoltà economica, diminuiscono gli *Investimenti*, e diminuiscono le *Entrate attività edilizia*. Se le *Spese correnti* diminuiscono di un modesto 0,3%

<sup>9</sup> LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, estratto:

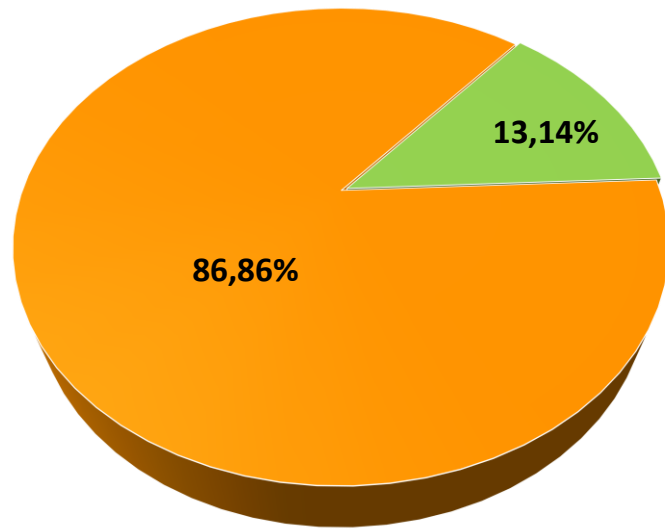
"460. A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e **senza vincoli temporali** alla realizzazione [...].

<sup>10</sup> E' la data di emissione del primo decreto del Presidente del Consiglio.

e gli *Investimenti* del 2,9% le *Entrate attività edilizia* calano di un consistente 24,4% nonostante, fra i molti settori produttivi, l'edilizia abbia subito minori riduzioni dei giorni lavorativi a causa della pandemia.

Se i valori assoluti del grafico 2 sono tradotti in percentuale si osserva che le *Entrate attività edilizia* scendono al 3,22% delle *Spese correnti*, pur anch'esse diminuite rispetto al 2019, e al 17,32% degli *Investimenti*, con un decremento rispetto all'anno precedente di oltre il 5,5 %.

### ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA E RELATIVE DESTINAZIONI



- % entrate attività edilizia destinate a Spese Correnti
- % entrate attività edilizia destinate Spese in Conto Capitale

Grafico 3

Il grafico 3 indica la percentuale delle *Entrate attività edilizia* utilizzate per le *Spese correnti assentite dal DL 18/2020 e dalla L 232/2016* e per gli *Investimenti*.

Come sopra esposto, la Legge di Bilancio per l'anno 2020 ha consentito di destinare tutte le *Entrate attività edilizia* alle *Spese correnti destinate all'emergenza Covid-19* e alle *Spese correnti previste dalla L 232/2016*. Nel 2020 sono state devolute all'insieme delle *Spese correnti* assentite il 13,14% delle *Entrate attività edilizia*, a fronte di un valore dell'anno precedente del 15,68%, invertendo così la tendenza già vista nel quadriennio 2016-2019.

Il risultato non è immediatamente intuitivo in quanto ci si poteva attendere che, in situazioni di emergenza, aumentassero i trasferimenti alle *Spese correnti* in forza del comma 109 del DL 18/2020. Con il contributo percentuale delle *Entrate attività edilizia* trasferite alle *Spese correnti* si giunge a un valore di contribuzione percentuale del solo 0,42%, rispetto allo 0,66% dell'anno precedente.

Si arresta, dunque, la tendenza, iniziata nel 2016, per cui ogni anno aumentavano le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*. Ciò avviene in un contesto di forte diminuzione delle *Entrate attività edilizia*.

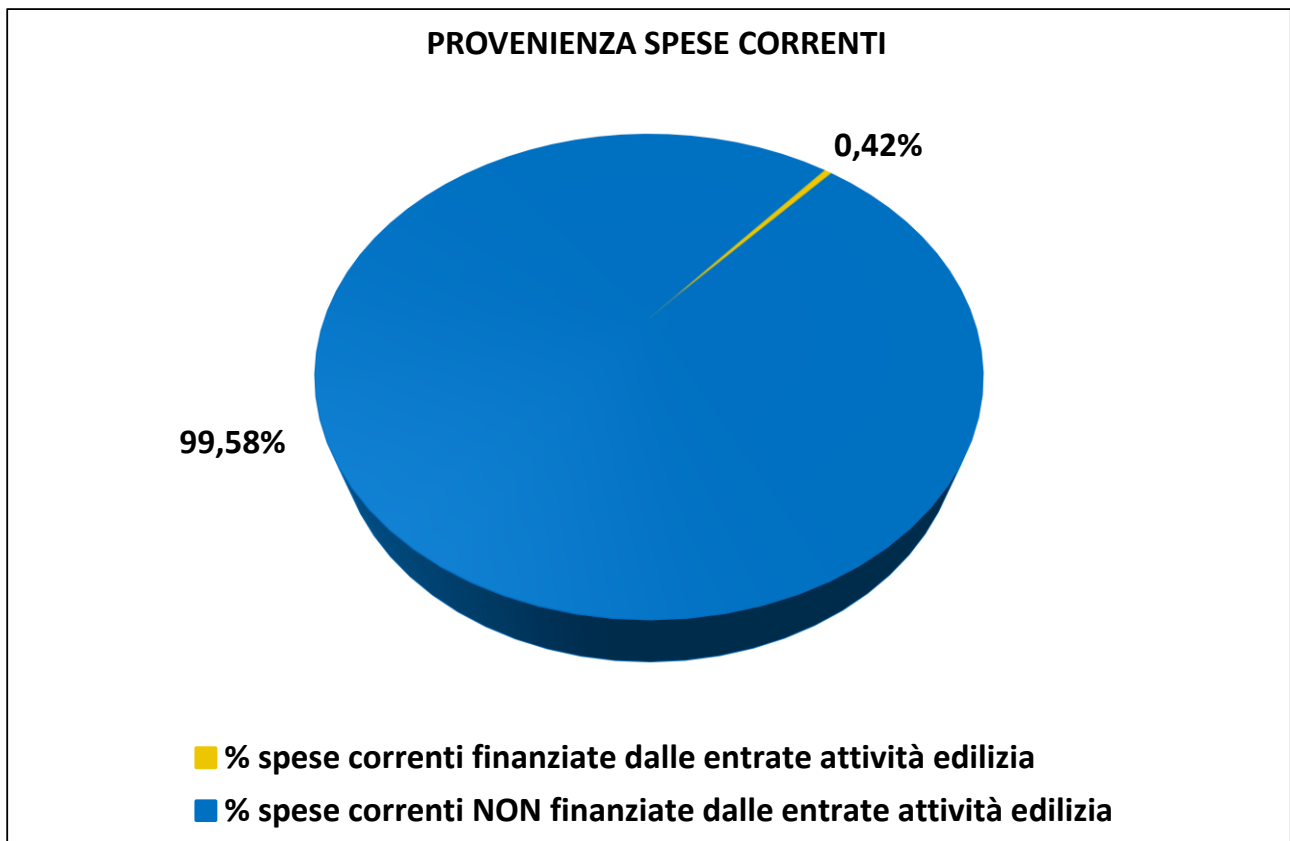


Grafico 4

Il grafico 4 rappresenta la percentuale delle *Spese correnti* proveniente dalle *Entrate attività edilizia*.

La percentuale delle *Spese correnti assentite per il 2020* finanziate con le *Entrate attività edilizia* è pari allo 0,42%. Rispetto all'anno 2019, le *Spese correnti* finanziate con le *Entrate attività edilizia* diminuiscono sia in valore assoluto (9.833.241 €.) sia in percentuale (0,42%) e questo non solo nel contesto di una diminuzione delle *Entrate attività edilizia* (41.679.017) ma anche di una diminuzione delle *Spese correnti* (17.920.350 €). Si interrompe l'andamento, iniziato nell'anno 2016, di crescita delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*. Queste ultime diminuiscono di una quantità quasi doppia rispetto alla diminuzione delle *Spese correnti*.

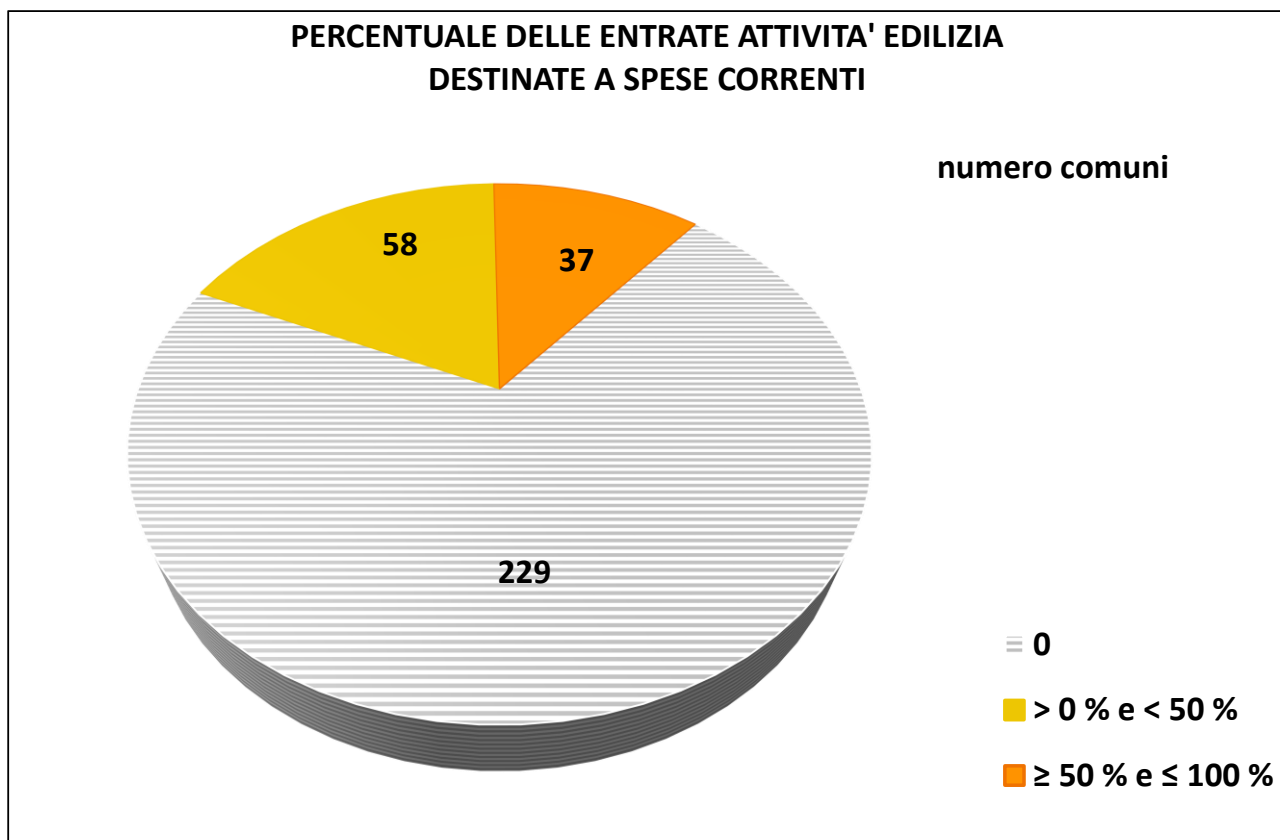


Grafico 5

Il grafico 5 rappresenta il numero dei Comuni che non utilizzano o che utilizzano (e con quale percentuale) le *Entrate attività edilizia* per finanziare le *Spese correnti*.

Il grafico costituisce un approfondimento di quello precedente. Nel grafico, i settori circolari dividono l'Universo dei Comuni in intervalli di valori percentuali delle *Entrate attività edilizia* destinati a *Spese correnti*.

L'ampiezza del settore circolare rappresenta il numero dei Comuni contenuti negli intervalli di valori riportati in legenda:

- le *Entrate attività edilizia* non sono destinate a *Spese correnti*;
- le *Entrate attività edilizia* sono destinate a *Spese correnti* per una quantità minore del 50%;
- le *Entrate attività edilizia* sono destinate a *Spese correnti* per una entità maggiore o uguale al 50%.

Il confronto fra il 2019 e il 2020 mostra che il numero dei Comuni che non devolve nulla alle *Spese correnti* è sensibilmente aumentato (194 e 229 rispettivamente), invertendo un comportamento iniziato negli anni precedenti.

La diminuzione del numero dei Comuni che utilizzano le *Entrate attività edilizia* per finanziare le *Spese correnti* L 232/2016 e per le *Spese correnti destinate all'emergenza* porta: dal 23,24% al 17,90% dell'Universo dei Comuni la percentuale di quelli che trasferiscono alle *Spese correnti* percentuali delle *Entrate attività edilizia* inferiori al 50% e dal 17,43% all'11,49%; quelli che le utilizzano per percentuali comprese tra il 50% e il 100%.

Il risultato è inatteso: le necessità generate dalla pandemia non hanno aumentato la percentuale dei Comuni che hanno fatto ricorso alle *Entrate attività edilizia* per il finanziamento delle *Spese correnti*, anzi, è aumentato sensibilmente (35 unità) il numero dei Comuni che non hanno fatto ricorso alle *Entrate attività edilizia* per finanziare *Spese correnti*.

A ciò si aggiunge la forte diminuzione delle *Entrate attività edilizia* che subiscono un crollo del 5,5 % rispetto al 2019.

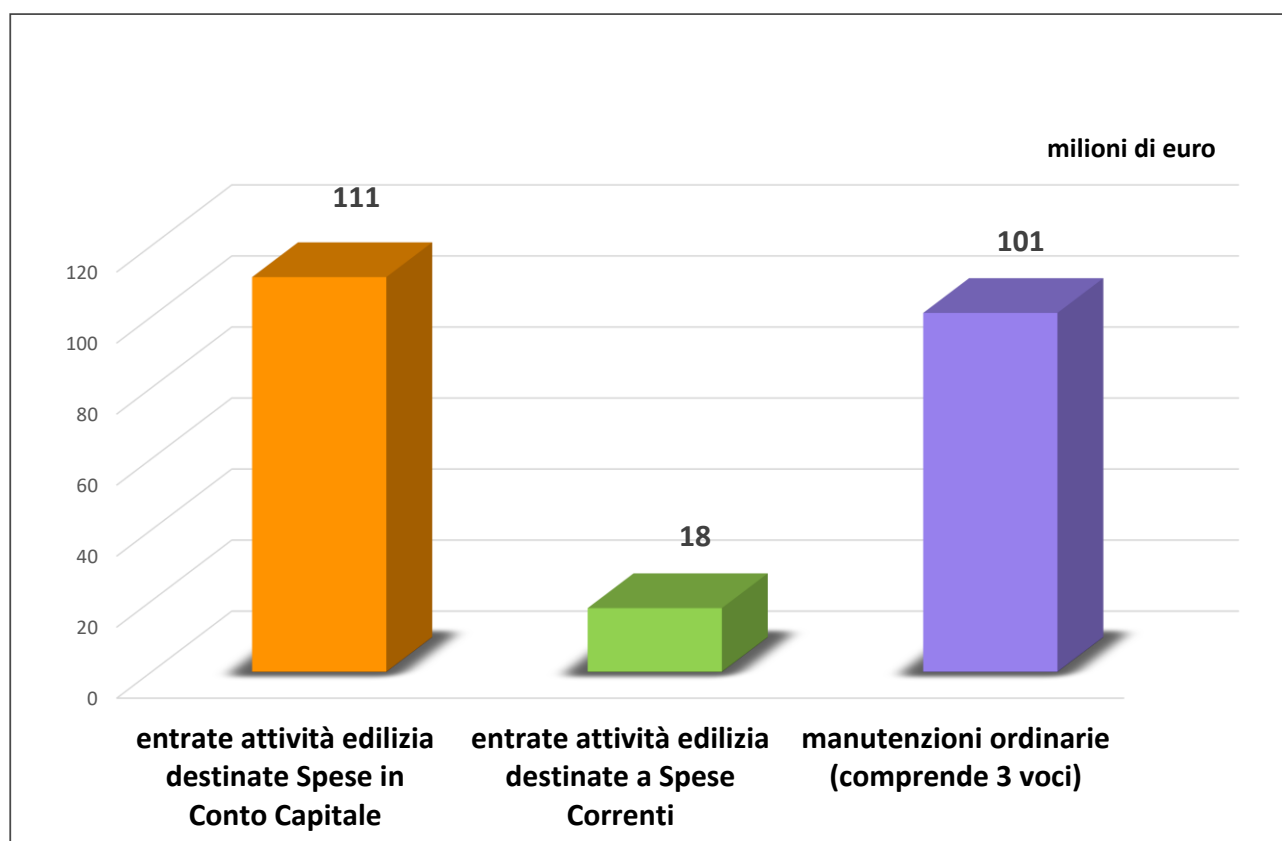


Grafico 6

Il grafico 2 mette in relazione la partizione delle *Entrate attività edilizia* fra le tipologie di spesa ammissibile – *Spese correnti* e *Spese in conto capitale*– con le *Spese per manutenzioni ordinarie* finanziabili dalle *Entrate attività edilizia*.

Il grafico 6, non presente negli anni passati, rappresenta il modo in cui le Amministrazioni comunali decidono di ripartire le *Entrate attività edilizia* nel rispetto dei vincoli in vigore nell'anno 2020.

Si ricorda che le *Entrate attività edilizia*, destinate a *Spese in conto capitale* secondo i principi del bilancio armonizzato, sono vincolate dalla L 232/2016 al sottoinsieme indicato con *Investimenti*, mentre le *Spese correnti* sono circoscritte alla somma delle *Spese per emergenza Covid* e delle *Spese correnti assentite L 232/16*. Le *Spese per manutenzioni ordinarie* sono, anch'esse, limitate a quelle indicate nella L 232/16 e nella LR 24/2017.

Si osserva che le *Spese per manutenzioni ordinarie* sono di poco inferiori alle *Entrate attività edilizia* destinate agli *Investimenti*. Il grafico evidenzia come il fabbisogno di manutenzione ordinaria del patrimonio pubblico, costituito in gran parte dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, stia raggiungendo il valore delle *Entrate attività edilizia* devoluto per legge al finanziamento delle nuove opere di urbanizzazione.



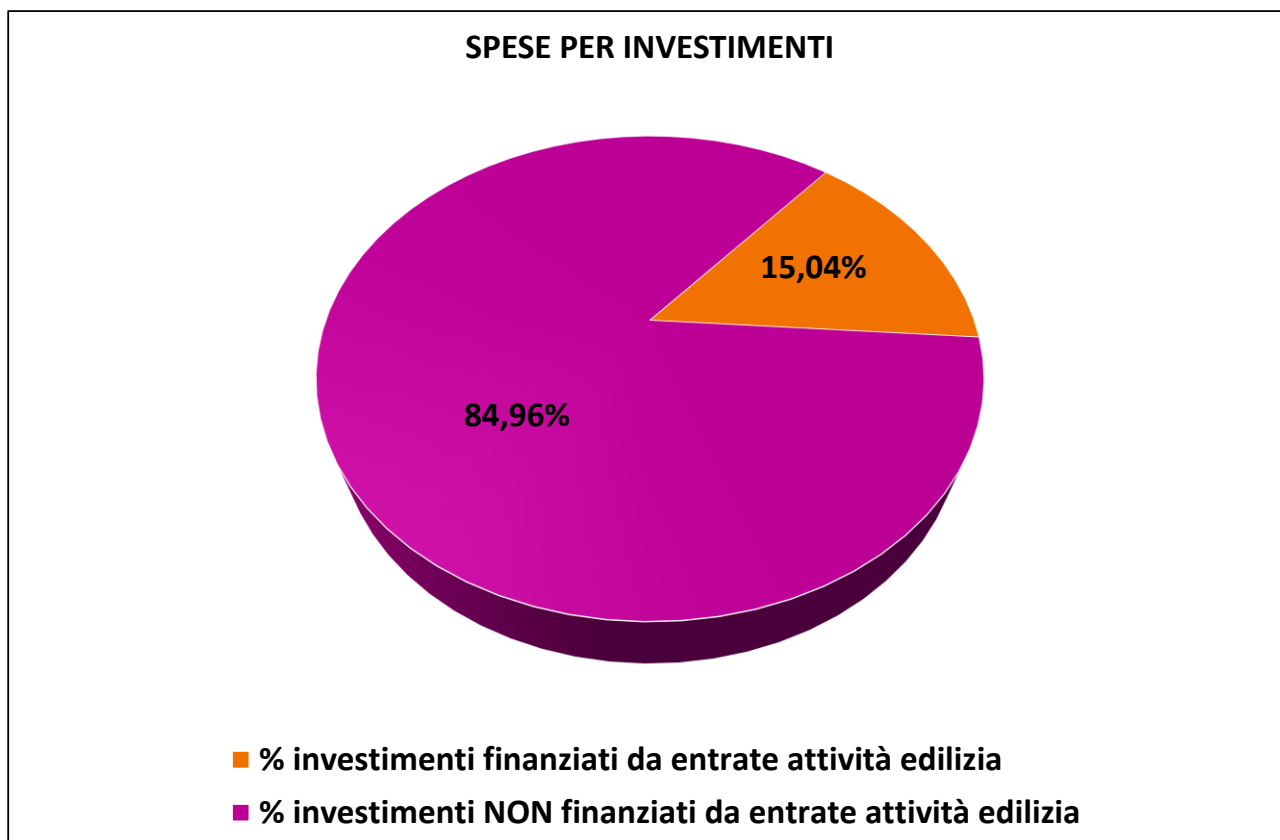


Grafico 7

Il grafico 7 rappresenta la percentuale degli *Investimenti* realizzati con le *Entrate attività edilizia*.

Nel 2020 la percentuale degli *Investimenti* finanziata con le *Entrate attività edilizia* si arresta al 15,04% di essi contro il 18,88% dell'anno precedente, mostrando un ulteriore significativo calo. Ciò potrebbe essere imputato alla variazione della normativa dovuta all'emergenza Covid-19 e, tuttavia, la tendenza ad avere un finanziamento sempre minore degli *Investimenti* dalle *Entrate attività edilizia* non inizia con l'emergenza ma è un fenomeno in atto dagli anni precedenti.

Ciò deve far riflettere sulla attualità della relazione stabilita dal legislatore con la L 10/1977, sempre presente nel DPR 380/2001 e riaffermata con la L 232/2016, in cui si esplicita il principio della contribuzione dei richiedenti il titolo edilizio alla realizzazione e al mantenimento della città pubblica.

Nel caso in cui le *Entrate attività edilizia* fossero state totalmente destinate ad *Investimenti*, avrebbero potuto concorrere, negli anni, al finanziamento di questi ultimi come segue:

- 2007 – 2012 per una percentuale compresa tra il 30% e il 40% degli *Investimenti*;
- 2013 – 2019 per una percentuale compresa tra il 19% e il 24,81 % degli *Investimenti*.

Nell'anno 2020 si raggiunge un valore percentuale ancora inferiore rispetto agli anni precedenti e le *Entrate attività edilizia* si attestano al solo 17 % degli *Investimenti*. Ciò è coerente con il forte aumento degli

*Investimenti*, in valore assoluto assai maggiore dell'aumento delle *Entrate attività edilizia*, e con l'aumento dei trasferimenti di queste ultime alle *Spese correnti*.

Si osserva che, dall'anno 2013 compreso, le *Entrate attività edilizia* sono in quantità tale da finanziare potenzialmente percentuali di *Investimenti* assai inferiori agli anni precedenti. Ciò evidenzia una progressiva perdita di efficacia della relazione tra *Entrate attività edilizia* e *Investimenti* negando ex post ciò che ancora permane nel quadro normativo nazionale.

## Diagrammi a dispersione

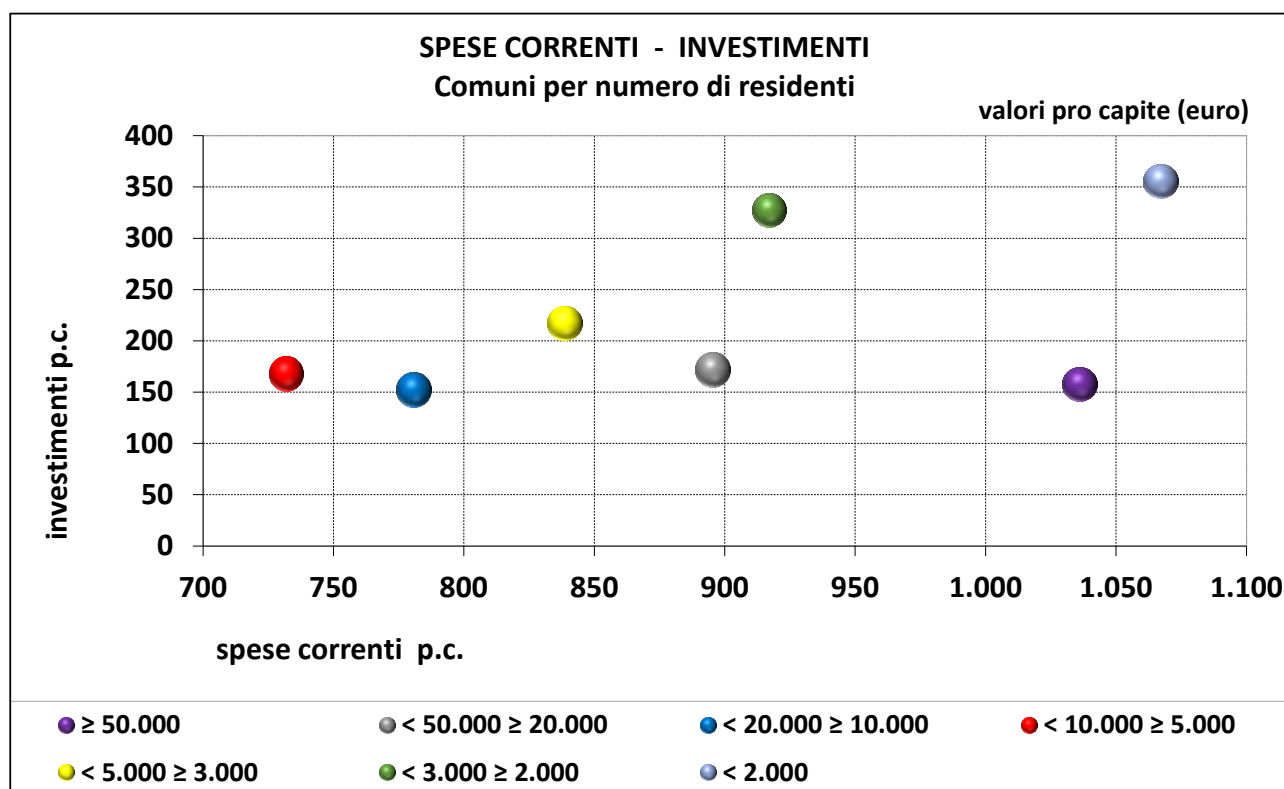


Grafico 8

Il diagramma 8 valuta la relazione fra due tipologie di spesa: le *Spese correnti p.c.* e gli *Investimenti p.c.*

Il diagramma relativo all'anno 2020 ripropone qualitativamente quello relativo all'anno 2019: permane il comportamento differente fra le quattro classi di Comuni con popolazione  $\geq 5.000$  abitanti e le tre classi di Comuni con popolazione  $< 5.000$  abitanti. Rispetto a quello dell'anno precedente si caratterizza per una diminuzione delle *Spese correnti p.c.* ed una quasi stazionarietà degli *Investimenti p.c.* che riguarda tutte le classi della partizione.

Le classi di Comuni con popolazione  $\geq 5.000$  abitanti registrano valori crescenti delle *Spese correnti p.c.* al crescere della popolazione della classe considerata, mentre i valori degli *Investimenti p.c.* registrano un lieve calo per le classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 20.000$  abitanti restando in un intervallo compreso tra 150 € e 200 €. Per le quattro classi in oggetto la dimensione dei Comuni costituisce elemento ordinatore solo per il valore delle *Spese correnti p.c.* Il maggiore aumento degli *Investimenti p.c.* si registra per la classe Comuni con popolazione compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti.

Un aumento sensibile degli *Investimenti p.c.* si verifica per le due classi Comuni con popolazione residente  $< 3.000$  abitanti.

Il coefficiente di correlazione  $P = 0,52$  conferma una correlazione positiva prossima a quella registrata per il grafico omologo del 2019.

Si può concludere che:

- tre classi su sette sono caratterizzate da una contrazione delle spese correnti, una rimane pressoché stazionaria mentre vedono un leggero incremento le classi estreme: Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti e Comuni con popolazione residente  $< 3.000$  abitanti;
- aumentano gli *Investimenti p.c.* per i Comuni minori mentre si hanno valori quasi stazionari per le altre classi di comuni.

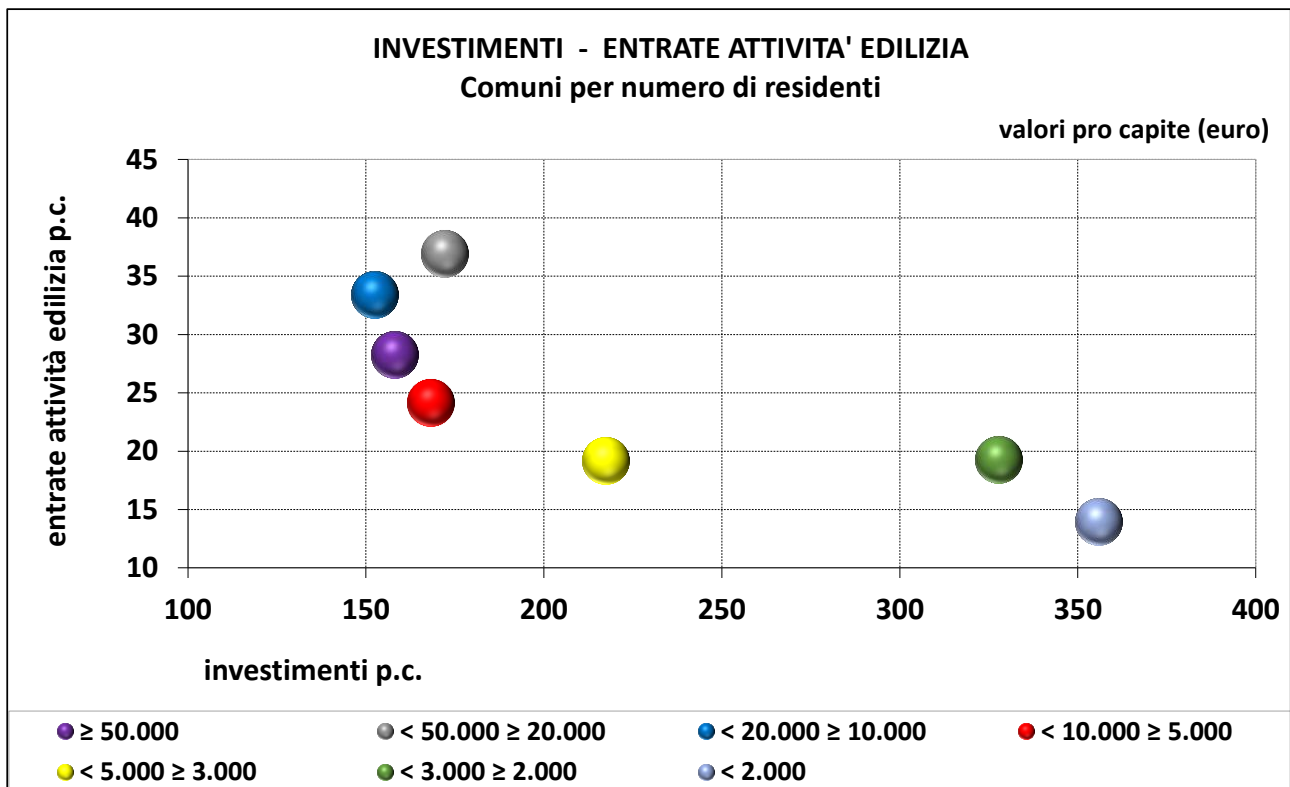


Grafico 9

Il diagramma 9 valuta la relazione fra le spese per *Investimenti p.c.* e le *Entrate attività edilizia p.c.*

Il diagramma relativo all'anno 2020 ripropone, in parte, quello già visto nel 2019: mostra una struttura qualitativa a distribuzione inversa ed andamento non lineare.

Il valore del coefficiente di correlazione  $P = -0,8$  conferma un'effettiva dipendenza della variabile *Investimenti p.c.* dalla variabile *Entrate attività edilizia p.c.*: ai valori più elevati delle *Entrate attività edilizia p.c.* corrispondono i valori più bassi degli *Investimenti p.c.*

I punti rappresentativi delle classi sono ordinati in base alla dimensione demografica della classe stessa, con l'eccezione delle due classi di Comuni con popolazione  $\geq 20.000$  abitanti, che pur registrando i massimi valori dell'*Entrate attività edilizia p.c.*, hanno anche *Investimenti p.c.* leggermente superiori alle classi attigue.

Riteniamo si possa concludere che:

- le classi di comuni con popolazione residente  $> 10.000$  abitanti sono quelli che subiscono maggiormente la decrescita degli *Investimenti p.c.* e, soprattutto, il calo delle *Entrate attività edilizia p.c.*.

In particolare, si sottolinea il comportamento della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti* che vede una flessione delle entrate attività edilizia pari a 1/3 rispetto all'anno precedente.

- Le quattro classi con popolazione residente < 10.000 abitanti dimostrano un comportamento che si discosta assai meno da quello dell'anno precedente e paiono non avere sostanzialmente risentito della situazione straordinaria che ha investito anche l'Emilia-Romagna.

La situazione pandemica ha agito da stress-test sulle *Entrate attività edilizia* e si può ipotizzare che le classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti siano piuttosto sensibili alle perturbazioni del sistema mentre le classi di Comuni con popolazione residente < 10.000 abitanti sono più stabili rispetto a questo tipo di eventi. Ciò va letto però come fenomeno nel contesto che si verifica dipendente dall'allentamento del nesso individuato dalla L 10/1977 e conservato, almeno formalmente, dall'art.16 del DPR 380/01.

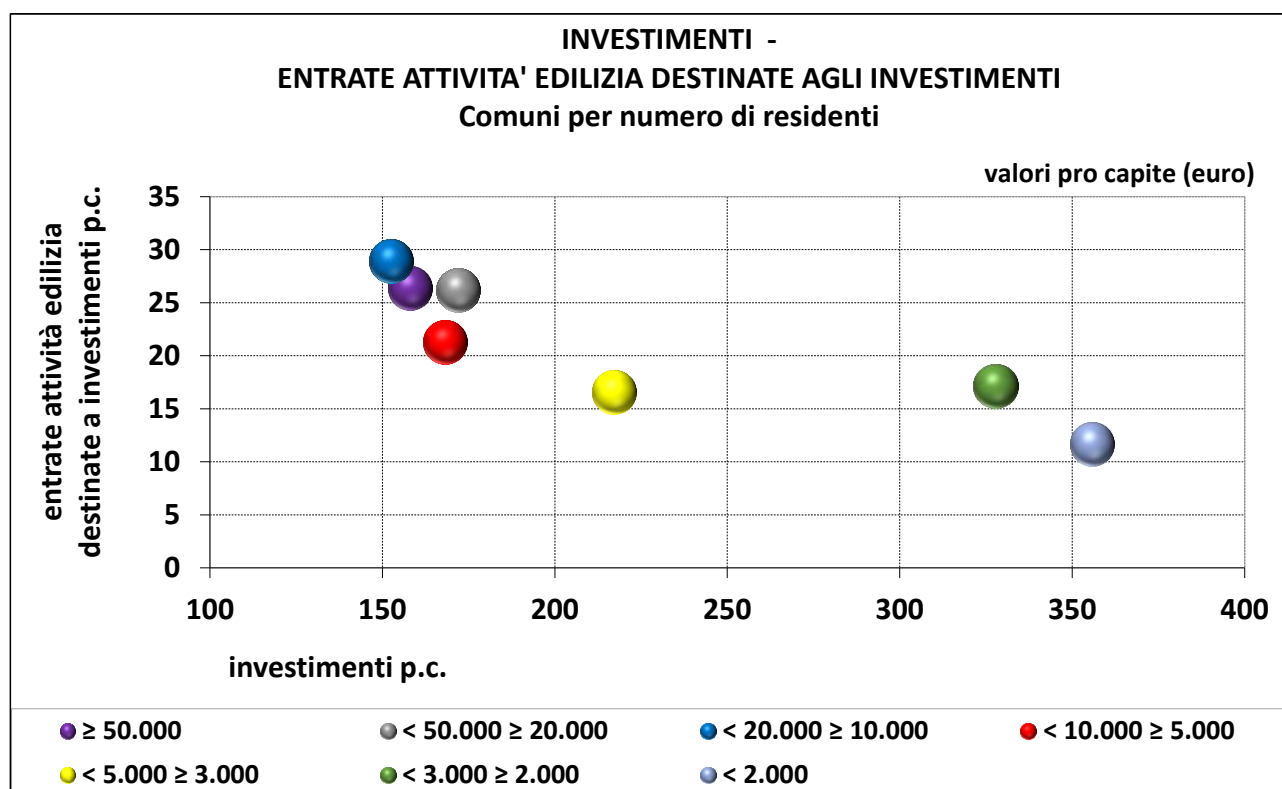


Grafico 10

Il diagramma 10 valuta la relazione fra gli *Investimenti p.c.* e le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.*, ovvero al netto delle *Entrate attività edilizia* devolute alle *Spese correnti*.

I valori delle ascisse sono gli stessi del diagramma 9. Nel diagramma 10 la struttura qualitativa a distribuzione inversa non lineare registrata nel 2019 tende a trasformarsi in una distribuzione lineare inversa.

Il valore del coefficiente di correlazione  $P = -0,86$  conferma un'effettiva proporzionalità diretta della variabile *Investimenti p.c.* dalla variabile *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Le due classi dei Comuni con popolazione residente  $\geq 20.000$  abitanti si portano in una situazione di forte prossimità con le due classi Comuni con popolazione residente compresa tra 20.000 e 5.000 abitanti con una forte diminuzione delle *Entrate attività edilizia destinata agli investimenti p.c.* rispetto all'anno precedente ed una più contenuta degli *Investimenti p.c.* Per le quattro classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 5.000$  abitanti la dimensione demografica non costituisce più un fattore di ordinamento.

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno precedente, tutti i Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  diminuiscono leggermente gli *Investimenti p.c.*, come già osservato nel diagramma 9; ma, soprattutto, vedono una forte diminuzione delle *Entrate attività edilizia destinate a Investimenti p.c.* come conseguenza di una forte riduzione delle *Entrate attività edilizia p.c.*

- La classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 10.000 e 5.000 abitanti* è caratterizzata, anche per i valori che assumono le variabili oggetto di studio, da una sostanziale continuità con il 2019.
- Le tre classi dei Comuni con popolazione residente < 5.000 abitanti non modificano il loro comportamento rispetto all'anno precedente, anzi, si apprezza un leggero incremento delle *Entrate attività edilizia destinate agli investimenti p.c.*

Come già per le variabili del diagramma precedente si nota che le variazioni delle *Entrate attività edilizia* e della loro componente destinata agli *Investimenti* è più evidente per le classi di Comuni con popolazione più elevata. Per i Comuni più piccoli si avverte maggiormente la dipendenza dagli Enti di ordine superiore per il finanziamento degli *Investimenti* stessi.



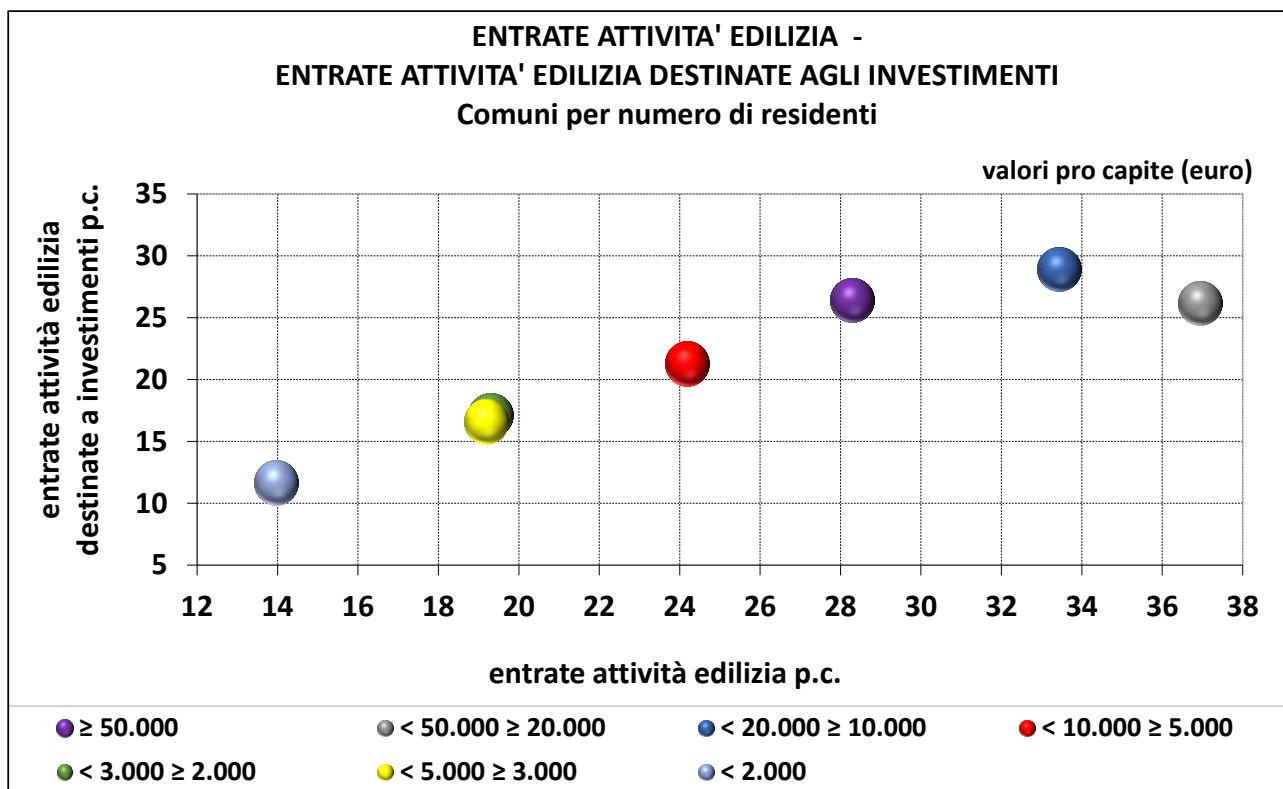


Grafico 11

Il diagramma 11 valuta la relazione tra *Entrate attività edilizia p.c.* e *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.*

Nel diagramma 11 i punti rappresentativi delle classi si distribuiscono con andamento lineare ad eccezione di quello che rappresenta la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra i 50.000 e i 20.000 abitanti*. Il valore del coefficiente  $P = 0,94$  conferma una forte correlazione fra le due variabili. Le *Entrate attività edilizia destinate agli investimenti p.c.* crescono al crescere delle *Entrate attività edilizia p.c.*

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno precedente le *Entrate dell'attività edilizia*, che per l'Universo dei Comuni diminuiscono, se analizzate per classi di popolazione e in valori pro capite, hanno comportamenti opposti. Le *Entrate attività edilizia p.c.* diminuiscono per le 3 classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti, mentre restano sostanzialmente costanti per le 4 classi di Comuni con popolazione residente  $< 10.000$  abitanti.
- lo stesso comportamento si verifica per le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Esse seguono lo stesso comportamento delle *Entrate attività edilizia p.c.* in forma amplificata.

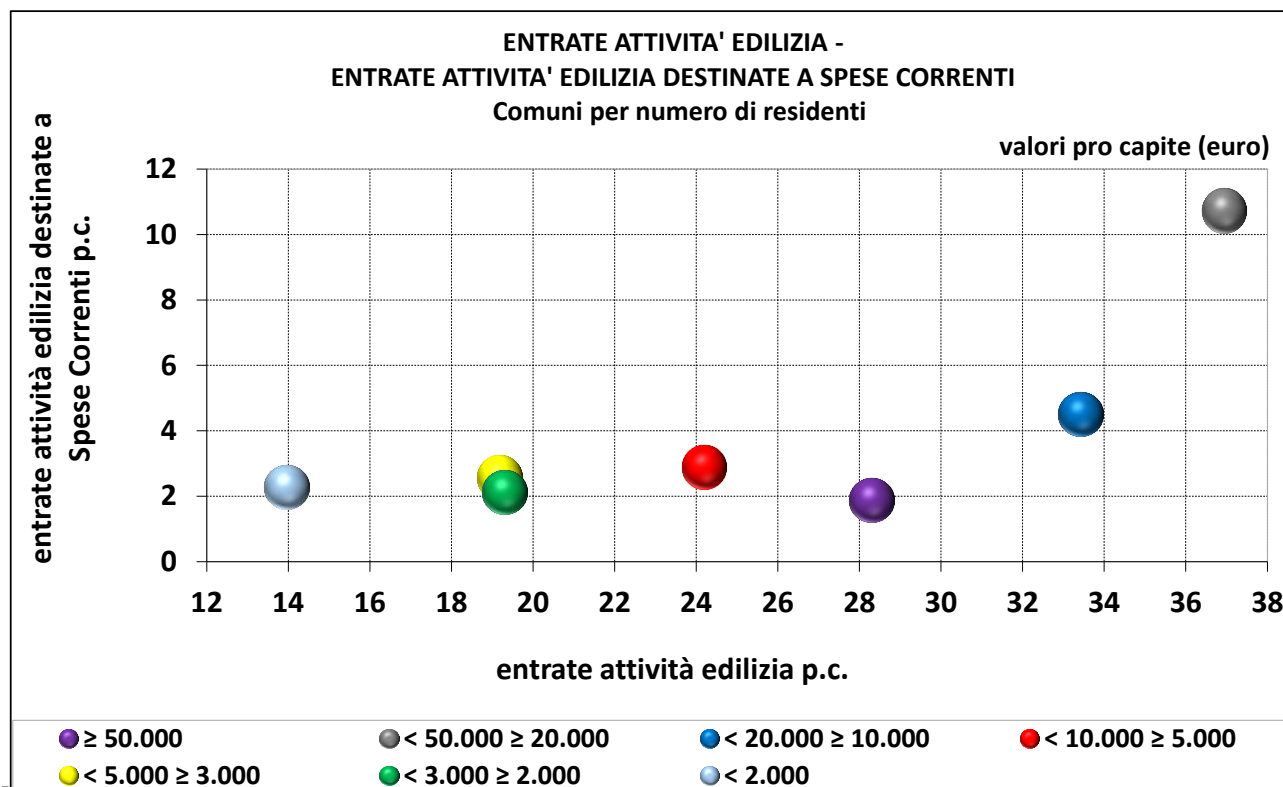


Grafico 12

Il diagramma 12 valuta la relazione tra le *Entrate attività edilizia p.c.* e le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.*

Il diagramma non è corrispondente al diagramma 12 del 2019 in quanto, come detto nella parte introduttiva, non è possibile distinguere, per l'anno in corso, quale parte dei trasferimenti delle *Entrate attività edilizia p.c.* siano andate a finanziare le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

Come in parte è atteso, si stabilisce un legame debolmente proporzionale tra i valori della variabile indipendente e i valori della variabile dipendente. Il coefficiente di correlazione  $P = 0,74$  conferma l'andamento qualitativo.

La dimensione dei Comuni costituisce un principio ordinatore per le prime sei classi. Come visto in altri casi la classe *Comuni con popolazione residente ≥ 50.000 abitanti* non segue il comportamento delle altre classi e mostra un valore di entrambe le variabili inferiore alle due classi di comuni medio-grandi con popolazione residente compresa tra 50.000 e 10.000 abitanti.

Come in altre situazioni la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti* mostra valori quasi coincidenti con la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti*.

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno precedente le *Entrate dell'attività edilizia*, che per l'intero universo dei Comuni diminuiscono, se analizzate per classi di popolazione e in valori pro capite, hanno comportamenti opposti. Le *Entrate attività edilizia p.c.* diminuiscono per le 3 classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti, mentre restano sostanzialmente costanti per le 4 classi di Comuni con popolazione residente  $< 10.000$  abitanti;
- le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* diminuiscono per tutte le classi di comuni con popolazione residente  $< 10.000$  abitanti anche rispetto alle sole *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.* del 2019;
- le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* aumentano per le due classi di Comuni con popolazione residente comprese tra 50.000 e 20.000 abitanti rispetto alle sole *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.* del 2019.

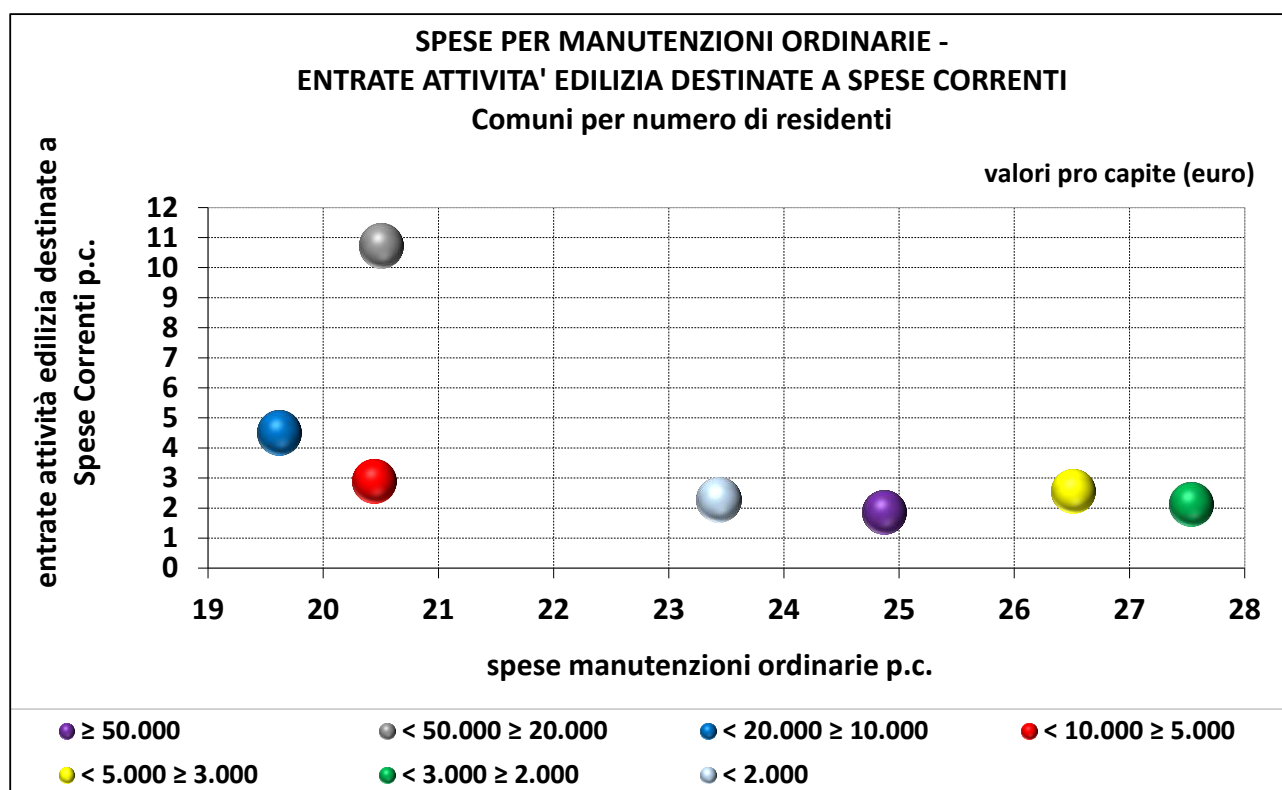


Grafico 13

Il diagramma 3 valuta la relazione tra *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* ed *Entrate attività edilizia destinate spese correnti p.c.*

Il grafico si distingue dal corrispondente dell'anno precedente perché confronta le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* con tutte le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* che, come tipologia, nell'anno in oggetto sono assai più numerose dell'anno precedente.

Si osserva che la struttura qualitativa del grafico è simile a quella del diagramma 9: una struttura a distribuzione inversa e andamento non lineare.

Il valore del coefficiente di correlazione  $P = -0,56$  è più debole di quello del grafico sopracitato ma conferma l'andamento suddetto.

Le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* diminuiscono con il diminuire della dimensione delle classi con l'eccezione dei Comuni appartenenti alle due classi estreme, mentre aumentano per tutte le classi dei Comuni di popolazione residente le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* con l'esclusione della classe *Comuni con popolazione residente ≥ 50.000 abitanti.*

Si può concludere che:

- a fronte di una diminuzione delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* anche rispetto alle sole *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.* rispetto al 2019 si verifica un aumento delle *Spese destinate a manutenzioni ordinarie p.c.*

- la classe *Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti* vede non solo una diminuzione di entrambi i valori delle variabili ma anche i minimi valori delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* a fronte di uno dei valori più alti (seppure in calo) delle *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

Le variabili esaminate non sono sufficienti per concludere che l'aumento delle *Spese per manutenzioni ordinarie* sia legato alle necessità di risposta alla pandemia di Covid-19 in termini di adeguamento di strutture pubbliche. Più probabile che, visto l'aumento negli ultimi anni delle *Entrate attività edilizia* si trattasse di spese già precedentemente previste.

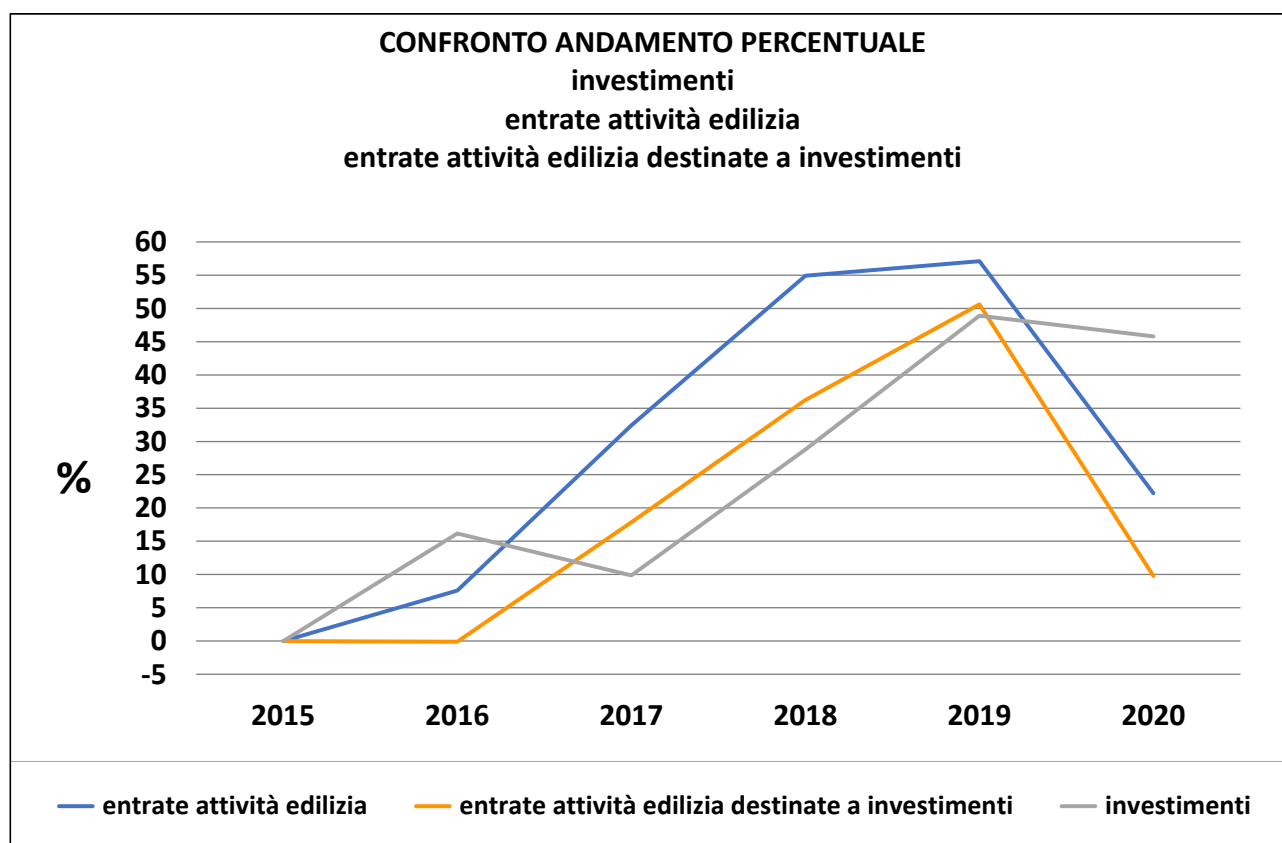


Grafico 14

Il grafico 14 confronta l'andamento *Entrate attività edilizia*, *Entrate attività edilizia destinate a investimenti*, *Investimenti*. [posto i valori relativi al 2015 pari a 0]

Assunti come base fissa i valori del 2015 si osservano i seguenti effetti:

- Dopo una crescita lineare iniziata nel 2016 e continuata anche nel 2019 pur con minore intensità rispetto al biennio precedente si verifica un crollo delle *Entrate attività edilizia* che ne riporta il valore a livelli appena superiori a quelli del 2016;
- Le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* crescono anch'esse con andamento lineare e senza variazioni di intensità fino al 2019. Nel 2020, come già le *Entrate attività edilizia*, ritornano ad un valore compreso tra quelli registrati nel 2016 e nel 2017.
- Gli *Investimenti*, che iniziano ad aumentare un anno dopo la ripresa delle *Entrate attività edilizia*, subiscono anch'essi una flessione ma molto più contenuta delle due tipologie di Entrate.

Si può concludere che, come visto anche in altre rappresentazioni dei dati rilevati, aumenta negli anni l'indipendenza degli *Investimenti* dalle *Entrate attività edilizia* che dovrebbero esserne la principale fonte di finanziamento. Inoltre, si evidenzia che l'andamento delle *Entrate attività edilizia* si ripercuote, e solo parzialmente, sugli *Investimenti* con il ritardo di un anno. Infine dopo un anno eccezionale a causa della

pandemia di Covid 19 le Entrate attività edilizia e la componente di queste ultime destinata a investimenti subiscono una contrazione decisamente maggiore rispetto alla contrazione degli Investimenti che sono supportati sempre più dalla fiscalità generale.