

The cover features a white background with large, overlapping geometric shapes in teal, grey, and light green. The top-left corner is a teal triangle. A grey, grid-patterned shape, resembling a building facade, is positioned at the top and extends downwards. A dark grey, grid-patterned shape, also resembling a building facade, is on the left side. A light green triangle is at the bottom-left corner.

**2021**

**BILANCI COMUNALI**

**LE ENTRATE DAI  
TITOLI ABILITATIVI EDILIZI  
E LE LORO  
DESTINAZIONI**

**ANNO 2019**

**MASSIMO BETTI, FRANCA MORONI**  
**SERV. GIURIDICO DEL TERRITORIO,  
DISCIPLINA 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 dell'anno 2019, 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 successivi al 2016.

Il presente Report di Sintesi riassume i risultati del Report Annuale relativo al 2019.

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 modificarono 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	sino 75 % per spese correnti	L 311/2004, art. 1, c. 43
2006	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti	L 311/2004, art. 1, c. 43
2007	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti sino 25% per manutenzione ordinaria patrimonio	L 296/2006, art. 1, c. 713
2008 – 2015	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti sino 25% per spese di manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale	L 244/2007, art. 2, c. 8 DL 225/2010, art. 2, c. 41 DL 35/2013, art. 10, c. 4ter L 190/2014, art. 1, c. 536
2016 – 2017	permessi costruire	sino 100% • per manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale; • per spese progettazione opere pubbliche	L 208/2015, art. 1, c. 737
2018 – 2019	• permessi costruire • condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive	sino 100% • manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; • all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia	L 232/2016, art. 1, c. 460 LR. 24/2017

## **Dati e fonti dei dati**

**Lo studio è svolto sull'universo dei Comuni dell'Emilia-Romagna<sup>2</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>3</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 BDAP<sup>4</sup>. Nel caso in cui le Entrate da permessi di costruire e le Spese per manutenzione 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 2019.

## **Nota metodologica**

Dall'inizio delle analisi presentate nei report, i dati su cui si è lavorato sono organizzati in vettori<sup>5</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 paragrafi, tramite alcune equazioni, che variano anch'esse 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>2</sup> Il Comune di Maiolo è stato escluso dall'analisi per la irripetibilità dei dati nelle fonti consultate.

<sup>3</sup> Piano dei conti finanziario all. 6/1 del Bilancio armonizzato.

<sup>4</sup> Banca Dati Pubblica Amministrazione i cui dati sono stati forniti dal Dott. A. Miani del Servizio pianificazione finanziaria e controlli.

<sup>5</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
<i>Entrate correnti ed Entrate per investimento (dal tit. I° al tit. VII°).</i>	<i>Entrate totali</i>
<i>Entrate per investimento (tit. IV°):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>altre entrate – permessi di costruire;</i></li> <li>• <i>tributi in c.c. – imposte da sanatorie e condoni.</i></li> </ul>	<i>Entrate attività edilizia</i>
<i>Spese correnti (tit. I°)</i>	<i>Spese correnti</i>
<i>Spese correnti (tit. I°) – acquisto di beni e servizi – acquisto di servizi – manutenzione ordinaria e riparazioni:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>m.o. riparazioni di beni immobili;</i></li> <li>• <i>m.o. di beni immobili di valore culturale, storico, artistico;</i></li> <li>• <i>m.o. di terreni e beni materiali non prodotti.</i></li> </ul>	<i>Spese per manutenzioni ordinarie</i>
<i>Spese in conto capitale (tit. II°): investimenti fissi, lordi e acquisto di terreni.</i>	<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>6</sup>.

La L 232/2016 ha imposto un insieme di vincoli per le spese a cui debbono essere destinate le Entrate dell'attività edilizia, sia che si tratti di Spese in conto capitale sia che si tratti di Spese correnti.

Per agevolare la lettura dei dati si è pensato ad un'equazione che faccia corrispondere a Spese in conto capitale le Entrate dell'attività edilizia destinate ai seguenti interventi, pur consapevoli che alcuni di essi potrebbero anche rientrare residualmente in manutenzioni ordinarie finanziate con spesa corrente:

- *realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;*
- *manutenzione straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;*
- *risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;*
- ~~*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;*
- *ad 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;*

<sup>6</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.”

- a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;
- a spese di progettazione per opere pubbliche.

Nel caso delle *Spese correnti* si ritiene di identificare le seguenti principali destinazioni di spesa:

- manutenzione ordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria,
- interventi volti a favorire l'insediamento di attività agricole nell'ambito urbano.
- spese di progettazione delle opere pubbliche<sup>7</sup>.

A quanto previsto dalla L 232/16, la LR 24/17 aggiunge altre due tipologie di spesa che potrebbero avere destinazione di spese correnti:

- attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia,
- spese per la gestione telematica delle funzioni di governo del territorio.

Nel report relativo all'anno 2018, per esigenze di risolvibilità delle equazioni che reggono gli equilibri di bilancio, gli autori hanno assunto come ipotesi che le *Entrate attività edilizia* siano state utilizzate solo per le *Spese per manutenzioni ordinarie*. La validità di tale ipotesi si basò:

- a) sul principio di competenza finanziaria<sup>8</sup> (equilibrio del bilancio di parte corrente);
- b) sulla verifica ex-post effettuata dagli autori sui documenti contabili dei Comuni da cui risultò che l'entità delle *Spese per manutenzioni ordinarie* di ogni Comune era sempre maggiore delle *Entrate attività edilizia* trasferite alle *Entrate correnti* per finanziare le *Spese correnti* indicate dalla L 232/2016.

Per l'anno 2019 l'ipotesi di cui al punto b) non risulta verificata.

La LR 24/17 e la DAL 186/18 hanno introdotto molte trasformazioni per quello che riguarda la struttura del Contributo di costruzione che genera le Entrate dell'attività edilizia. Centrale è l'assunto che la città contemporanea è, sovente, dotata di opere di urbanizzazione primaria e secondaria sovrabbondanti rispetto alla popolazione insediata. Da ciò deriva la possibilità di diminuire gli Oneri di urbanizzazione nel Territorio urbanizzato. Per valutare questo assunto forte, che è posto alla base delle politiche per l'edilizia privata, è di interesse valutare la spesa dei Comuni per le manutenzioni ordinarie delle Opere di urbanizzazione.

Da ciò discende la necessità di isolare le *Spese per manutenzioni ordinarie* dall'insieme delle spese assentite dalla L 232/16 e dalla LR 24/17.

---

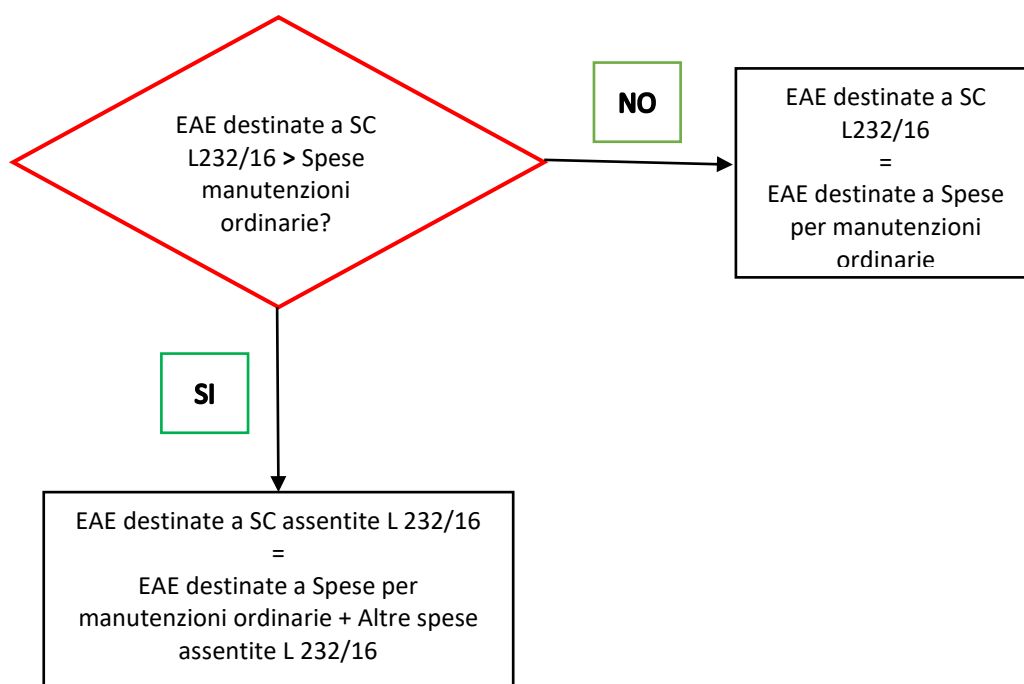
<sup>7</sup> Legittimamente le spese di progettazione, nel tempo, sono state imputate sia a capitoli di spesa corrente sia a capitoli di spesa in conto capitale.

<sup>8</sup> D. Lgv. 118/2011, Allegato 1

L'equazione che consente di calcolare le *Spese per manutenzioni ordinarie* è:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Entrate attività edilizia} \\ \text{destinate Spese correnti} \\ \text{assentite L 232/16} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Entrate in Conto capitale} \\ \text{destinate a Spese correnti} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{Entrate in Conto capitale} \\ \text{destinate a Rimborso prestiti} \\ \hline \end{array}$$

In base al principio di competenza finanziaria si pone l'ipotesi che le *Entrate attività edilizia* siano state destinate alle *Spese per manutenzioni ordinarie* secondo la seguente regola:



Nel caso in cui la proposizione abbia risposta negativa, la totalità delle *Entrate attività edilizia destinate alle Spese correnti assentite dalla L 232/16* sarà destinata a *Spese per manutenzione ordinaria*.

Nel caso in cui la proposizione abbia risposta positiva, le *Spese per manutenzioni ordinarie* saranno completamente finanziate da *Entrate attività edilizia* che andranno anche a finanziare *Altre Spese correnti assentite dalla L 232/16*.

## 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 assunti dalle 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;
- 6 diagrammi a dispersione, che permettono di individuare le relazioni esistenti tra i valori di due delle variabili scelte fra quelle già presentate nei grafici circolari. 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 nel report ogni punto rappresenta una classe composta dai Comuni con un numero di abitanti compreso in un dato intervallo. Il diagramma permette di avere informazioni, già dalla osservazione della disposizione dei punti, 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

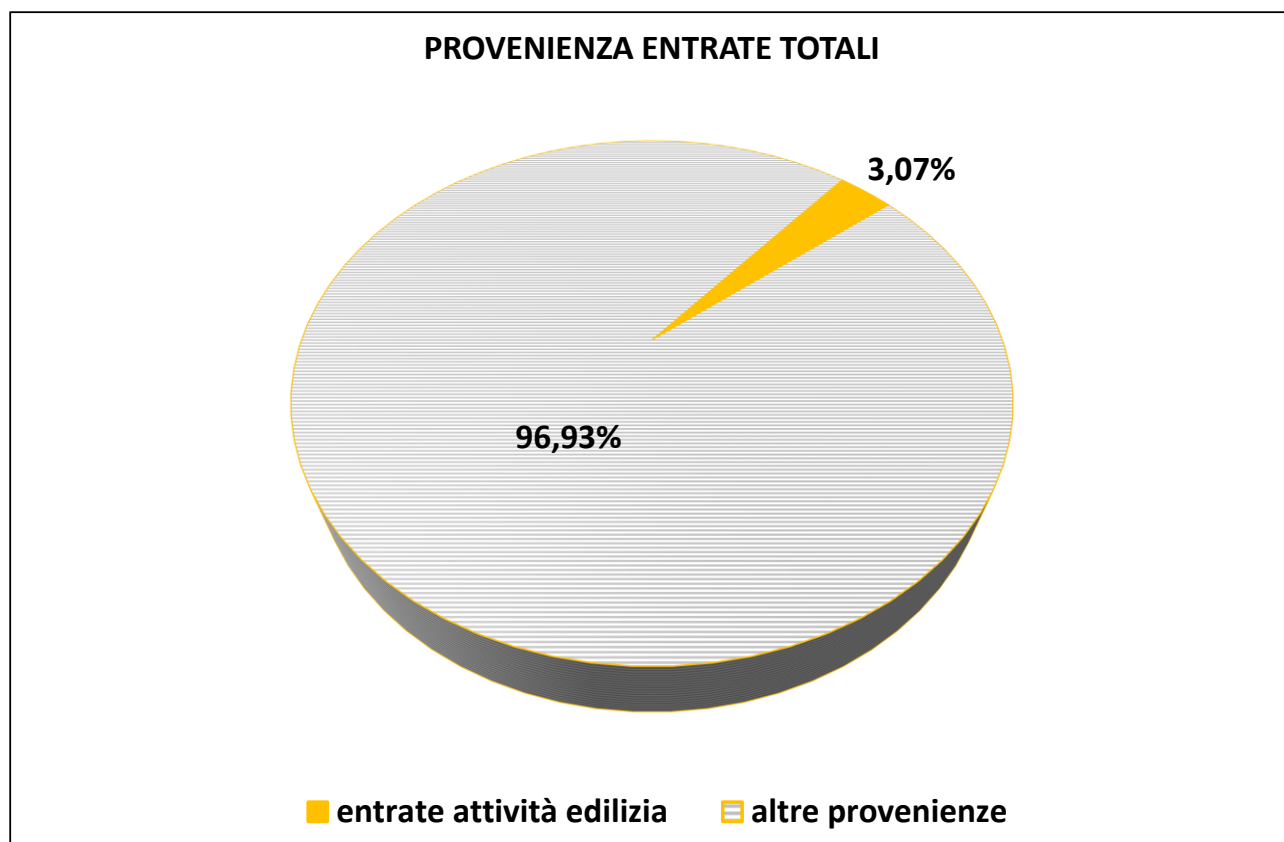


Grafico 1

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

La percentuale delle *Entrate totali* derivata da *Entrate attività edilizia* è il 3,07%.

Nell'anno 2019 si ha un aumento della percentuale delle *Entrate attività edilizia* rispetto al totale delle *Entrate totali*, che conferma la tendenza iniziata nel 2016. Occorre precisare che, a differenza del biennio 2016-2017, dal 2018 alle *Entrate permessi di costruire* si sono aggiunte anche le *Imposte da sanatorie e condoni*, che nei due anni precedenti erano state considerate da alcuni Comuni, legittimamente, come *Entrate correnti*. Peraltro, nel 2017, le *Entrate permessi di costruire* erano pari al 2,17% e nel 2015 l'insieme delle *Entrate da permessi di costruire e relative sanzioni* raggiungeva solo l'1,97%. Il valore del 2019 è ancora molto distante dal 6% che caratterizzava le *Entrate attività edilizia* nell'anno 2007, anno di inizio della cosiddetta "grande recessione", tuttavia, è indubbio che a partire dal 2015 sia in atto una considerevole ripresa dell'attività edilizia.

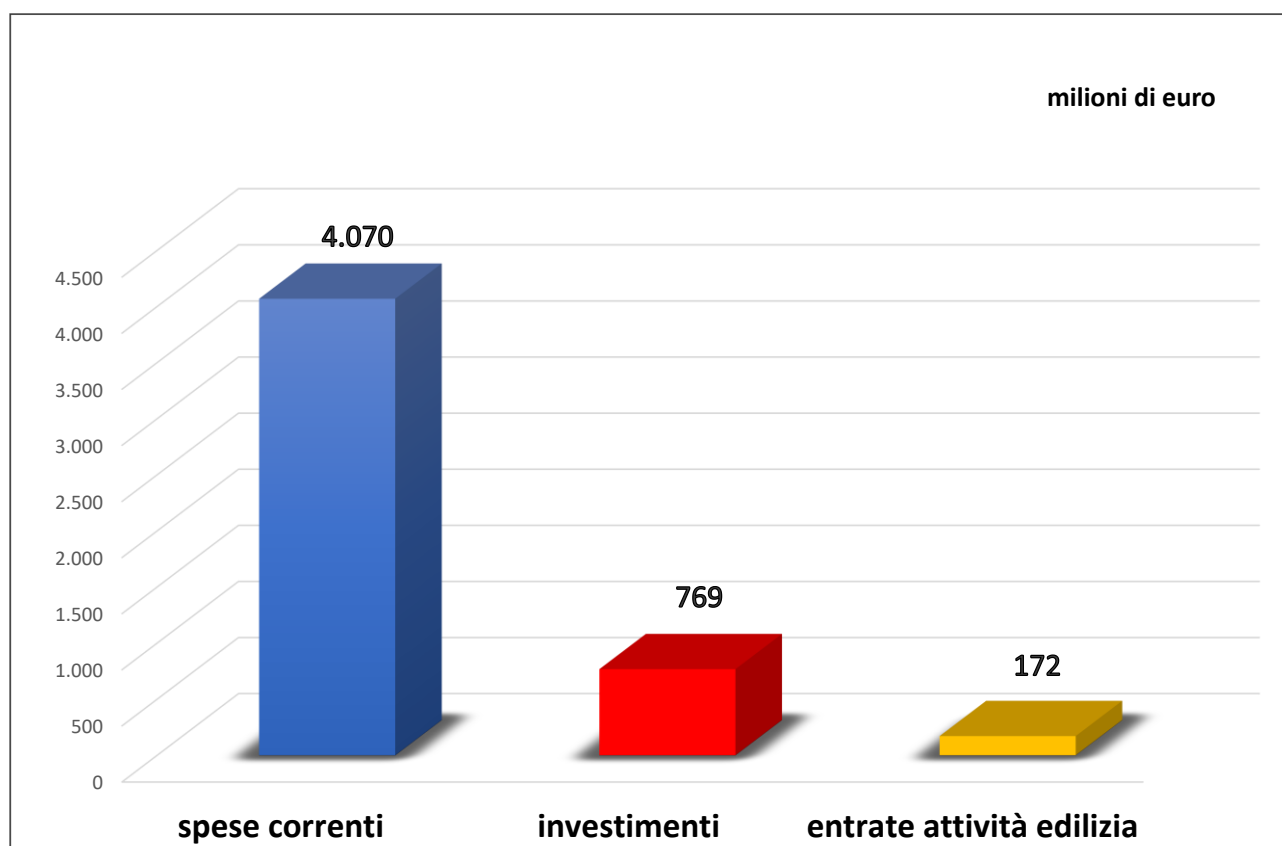


Grafico 2

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

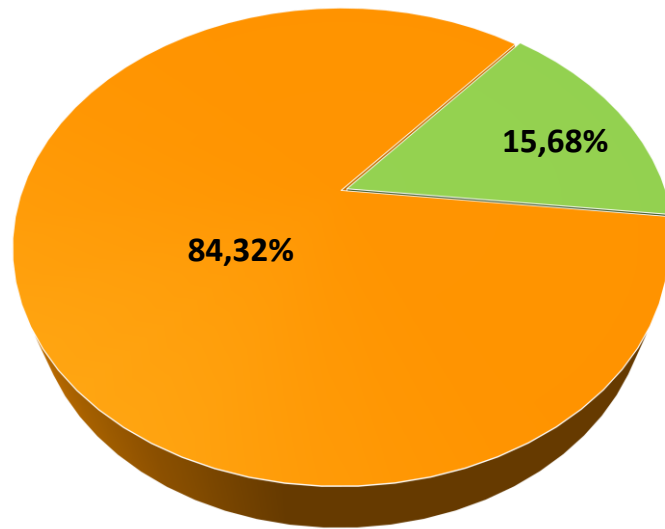
Per gli anni 2016 - 2017 la L 208/2015, “Legge di Stabilità 2016”, all’ art.1, comma 737, impose che le *Entrate permessi di costruire* potessero essere sottratte al finanziamento degli *Investimenti* fino al 100% del loro ammontare per finanziare solo alcune componenti delle *Spese correnti*: “per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade, e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche”.

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 232/16 fino al 100% delle stesse.

Se i valori assoluti del grafico 2 sono tradotti in percentuale si osserva che le *Entrate attività edilizia* raggiungono il 4,07% delle *Spese correnti* ma scendono al 22,37% degli *Investimenti*, con un decremento rispetto all’anno precedente di oltre il 2%. La minore percentuale delle *Entrate attività edilizia*, rispetto agli

*Investimenti* è dovuta alla ripresa di questi ultimi nell'anno 2019, nel contesto della più generale crescita del settore edilizio.

### ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA E RELATIVE DESTINAZIONI



- % entrate attività edilizia destinate a spese correnti
- % entrate attività edilizia destinate a investimenti

Grafico 3

Il grafico 3 indica la percentuale delle *Entrate attività edilizia* utilizzate per le *Spese correnti* assentite dalla L232/16. e per gli *Investimenti*.

Come sopra esposto, la Legge di Bilancio per l'anno 2019 ha consentito di destinare tutte le *Entrate attività edilizia* alle *Spese correnti*.

Nel 2019 sono devolute alle *Spese correnti* assentite dalla L 232/16 il 15,68% delle *Entrate attività edilizia*, a fronte di un valore dell'anno precedente del 14,96%, proseguendo così la tendenza già vista nel triennio 2016-2018.

Se il valore delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* nel 2015 era stato il punto di arrivo di un impegnativo percorso dei Comuni, teso a non utilizzare le *Entrate attività edilizia* per le *Spese correnti*, aderendo alla volontà del legislatore di legare l'onerosità della concessione edilizia agli *Investimenti* per la valorizzazione del territorio e la realizzazione della città pubblica, la ripresa, nel periodo 2016-2019, dell'utilizzo di tali entrate per *Spese correnti* L 232/16 indica la difficoltà a mantenere prossimi allo zero i trasferimenti delle *Entrate attività edilizia* destinate a *Spese correnti*.

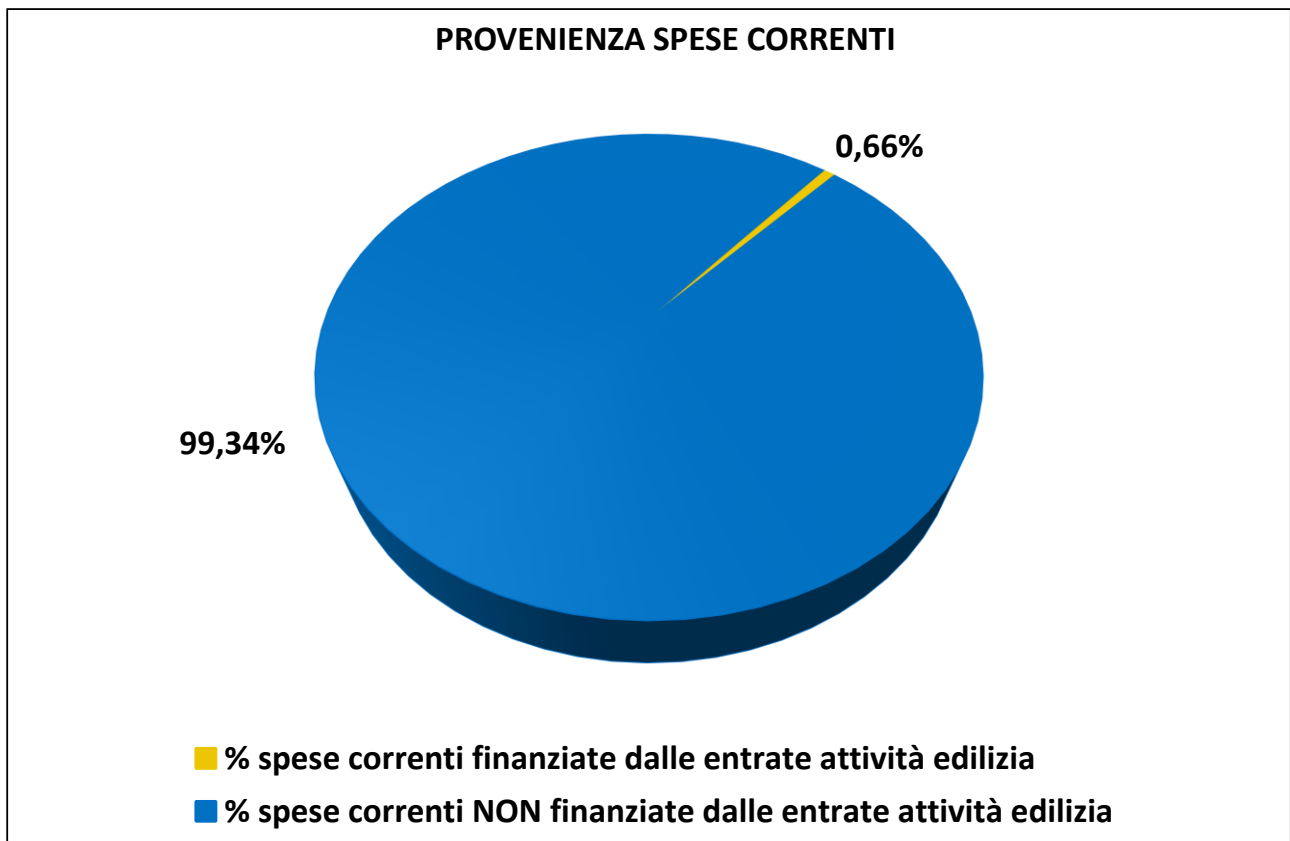


Grafico 4

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

La percentuale delle *Spese correnti* assentite dalla L 232/16 finanziate con le *Entrate attività edilizia* nel 2019 è pari allo 0,66%. Rispetto all'anno 2018, le *Spese correnti* assentite dalla L 232/16 con le *Entrate attività edilizia* aumentano sia in valore assoluto (+2.244.524 €) sia in percentuale (+0,06%) e questo pur nel contesto di una diminuzione delle *Spese correnti* (-20.611.828 €) e di una crescita delle *Entrate attività edilizia* (+6.808.676 €).

Continua il comportamento, iniziato nell'anno 2016, di crescita delle *Entrate attività edilizia* destinate ai capitoli di *Spese correnti*.

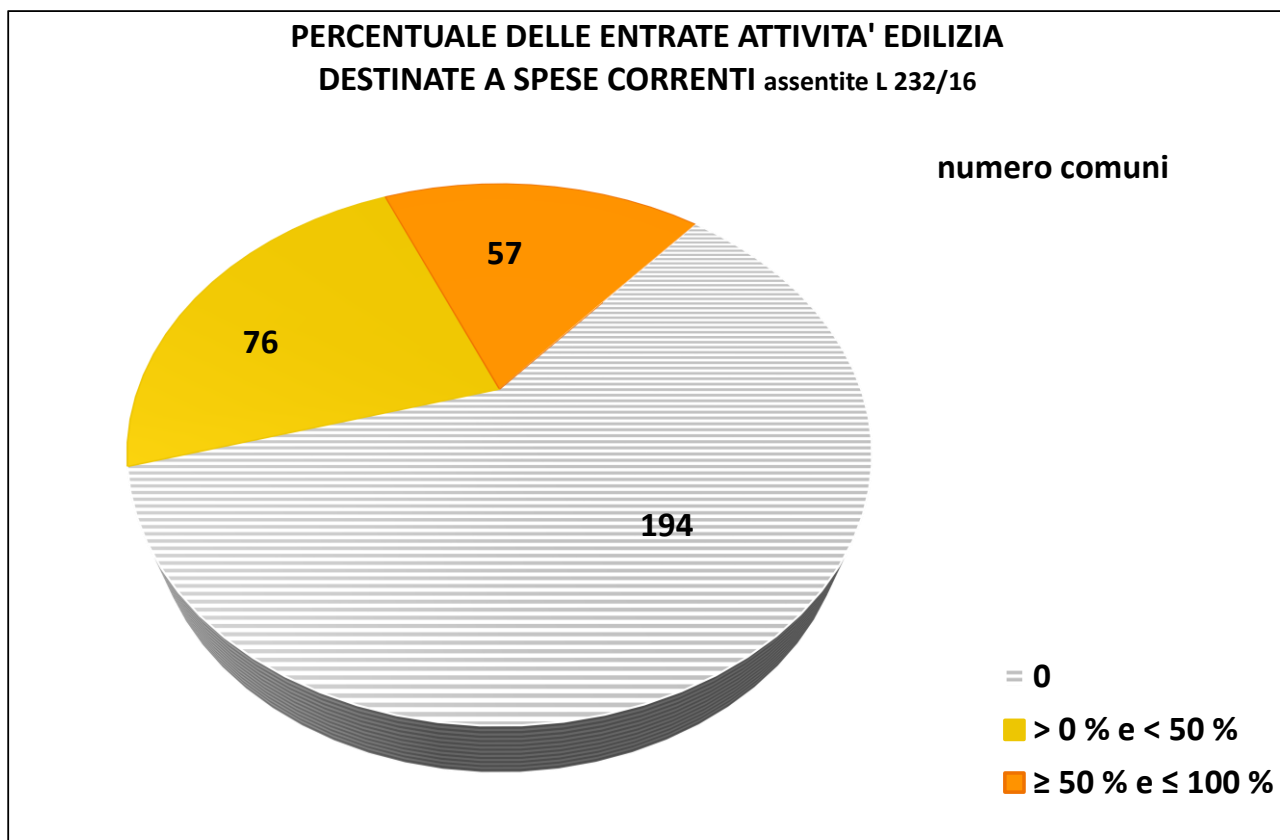


Grafico 5

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 2018 e il 2019 mostra che il numero dei Comuni che non devolve nulla alle *Spese correnti* è sensibilmente diminuito (207 e 194 rispettivamente), continuando un comportamento già iniziato negli anni precedenti e coerente con quello del grafico 4.

L'aumento del numero dei Comuni che utilizzano le *Entrate attività edilizia* per finanziare le *Spese correnti* assentite L 232/2016 porta al 23,24% dell'Universo dei Comuni la percentuale di quelli che destinano a queste

ultime percentuali inferiori al 50% e al 17,43% quelli che utilizzano le *Entrate attività edilizia* per percentuali comprese tra il 50% e il 100%.

Si conferma per il quarto anno consecutivo un aumento dei Comuni che ricorrono alle *Entrate attività edilizia* per il finanziamento delle *Spese correnti* anche nel contesto di modifiche del quadro normativo.

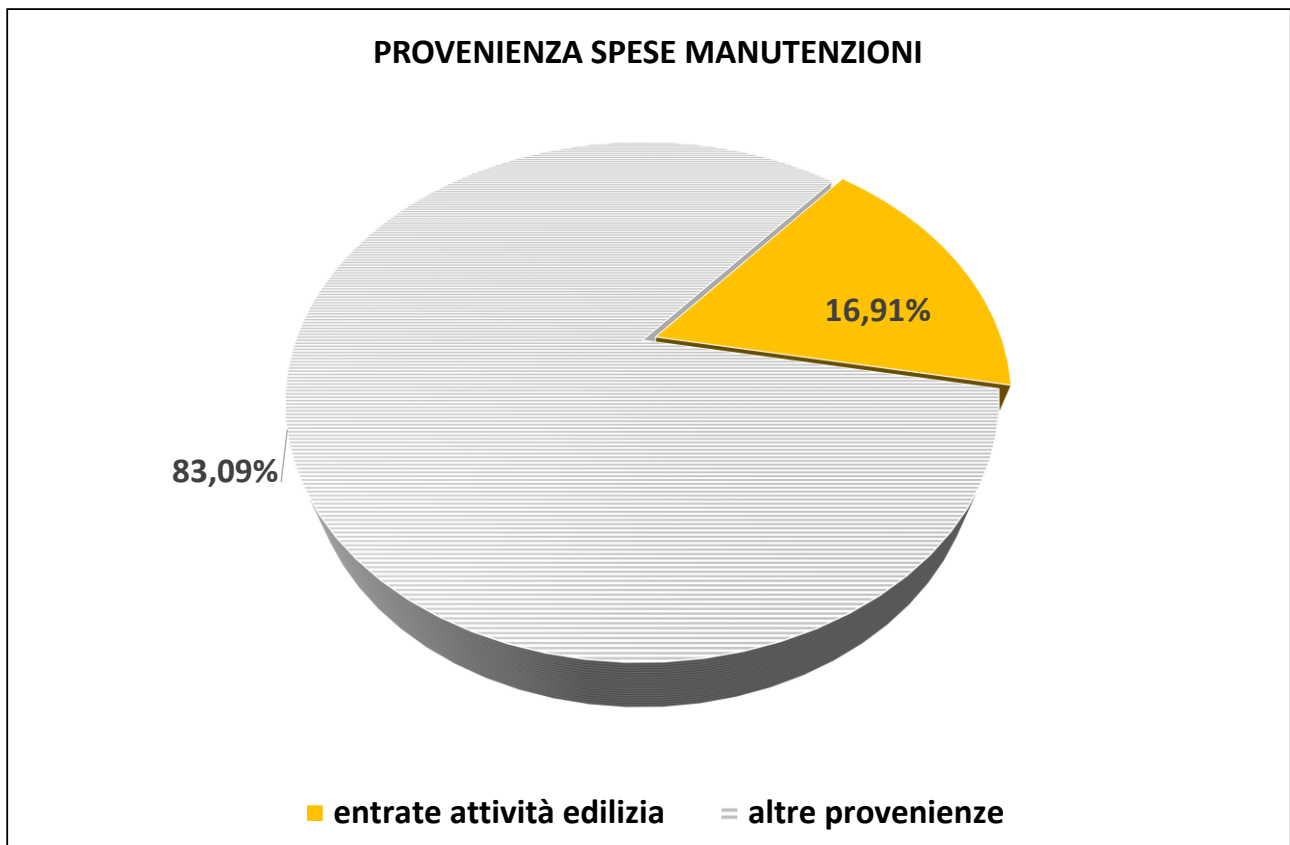


Grafico 6

Il grafico 6 rappresenta le fonti di finanziamento delle *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Il grafico è stato introdotto per la prima volta nell'anno 2018, grazie alla possibilità, offerta dal Piano dei conti integrato, di conoscere le *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Nell'anno in esame le *Entrate attività edilizia* hanno finanziato il 16,91% delle *Spese per manutenzioni ordinarie* rilevate. Rispetto al 2018, le *Entrate attività edilizia* contribuiscono alle *Spese per manutenzioni ordinarie* sia con un minore valore assoluto (-3.374.402) sia in percentuale (-7,79%), nonostante anche le *Spese per manutenzioni ordinarie* abbiano subito una pur contenuta contrazione, pari al 3,7%.

Il rapporto fra *Spese per manutenzioni ordinarie* e *Spese per investimenti* diminuisce sensibilmente rispetto all'anno precedente scendendo al 12,58%, effetto dovuto al forte aumento degli *Investimenti* finanziati con entrate diverse dalle *Entrate attività edilizia*.

Si sottolinea come in un anno di aumento delle *Entrate attività edilizia* (+4,01%) diminuiscano nuovamente le *Spese per manutenzione ordinarie* del patrimonio pubblico a fronte di un corpus normativo regionale che si è posto come obiettivo l'incentivazione degli interventi di recupero e ristrutturazione sul patrimonio edificato privato, anche con significativi sgravi fiscali.



E' bene tenere presente l'entrata in vigore, a partire dal 1° ottobre del 2019, della nuova DAL 186/2018 che defiscalizza molti interventi edilizi, precedentemente onerosi, e riduce per percentuali sensibili il *Contributo di costruzione* per tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia.

L'attuale dibattito urbanistico vede, tra le molteplici posizioni, la possibilità di diminuire il *Contributo di costruzione* ed in particolare gli *Oneri di urbanizzazione* in quanto il *Territorio urbanizzato* disporrebbe già di infrastrutture e opere pubbliche sufficienti. La suddetta considerazione non tiene conto, però, dei costi di manutenzione ordinaria del patrimonio pubblico esistente che, nel caso della Regione Emilia-Romagna, nonostante la riduzione rispetto all'anno precedente, ammontano al 12% delle spese per *Investimenti*.

D'altro canto, il corpus legislativo che regola i tributi relativi all'edilizia privata non ha mai previsto, e tutt'ora non prevede, entrate direttamente destinate alla manutenzione ordinaria del patrimonio immobiliare e infrastrutturale pubblico. Con la L 232/16, che ha però effetti limitati nel tempo in quanto legge finanziaria, il Parlamento ha parzialmente riconosciuto il processo di deterioramento di tale patrimonio consentendo il finanziamento delle manutenzioni ordinarie mediante le *Entrate attività edilizia*.

Qualora restasse invariata l'attuale struttura dei tributi, l'evoluzione del rapporto tra *Spese per manutenzioni ordinarie* e *Investimenti* sarà uno dei parametri fondamentali per valutare la corretta quantificazione del *Contributo di costruzione* nel prossimo futuro.

Sarà interessante valutare nel tempo il rapporto tra spese per la realizzazione di nuove opere e spese per la manutenzione ordinaria di quelle esistenti.

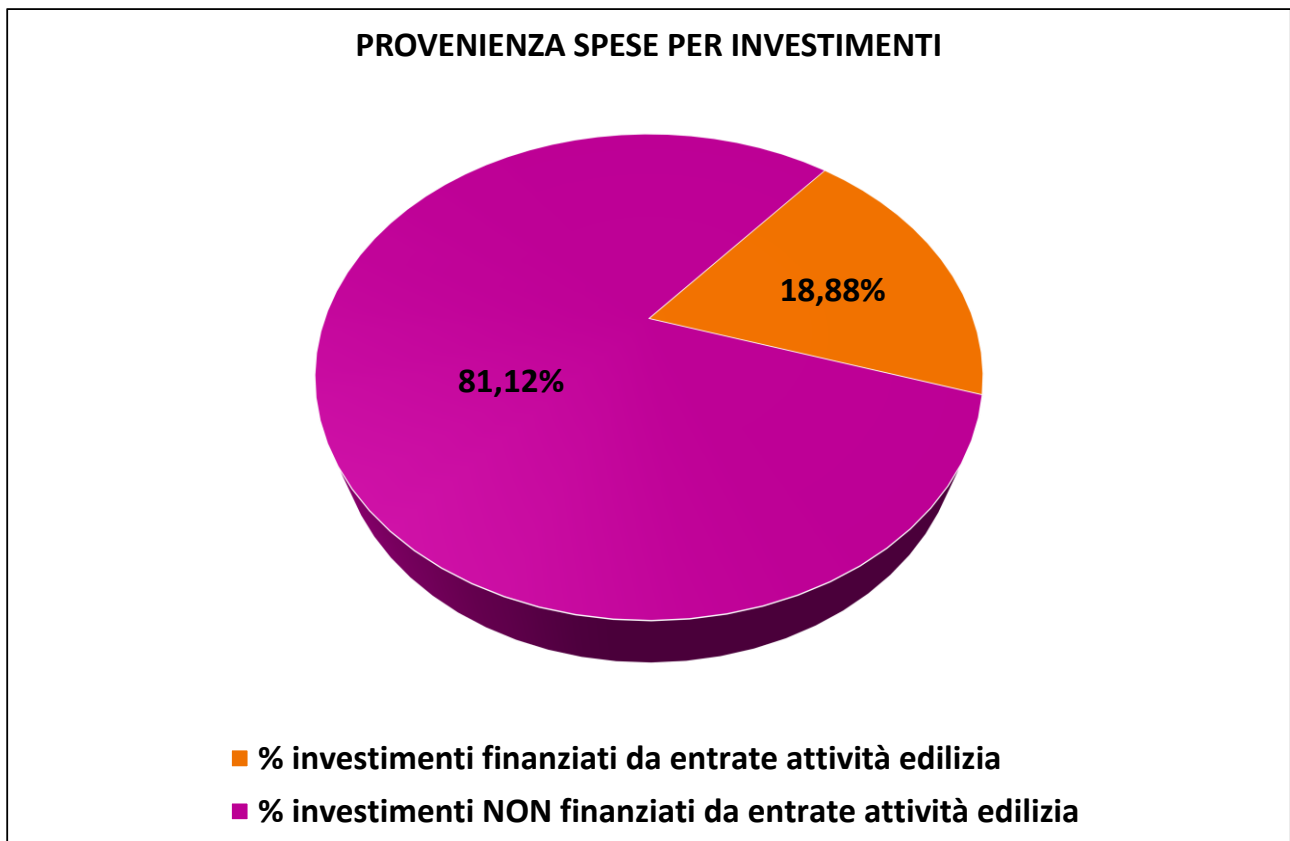


Grafico 7

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

Nel 2019 tale percentuale si attesta al 18,88% degli *Investimenti*.

Ciò deve far riflettere sulla attualità della relazione stabilita dal legislatore con la L 10/77, sempre presente nel DPR 380/01 e riaffermata con la L 232/16, 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 – 2018 per una percentuale compresa tra il 19% e il 24,81 % degli *Investimenti*.

Nell'anno 2019 si raggiunge un valore percentuale ancora inferiore rispetto agli anni precedenti e le *Entrate attività edilizia* si attestano al solo 22,39% 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

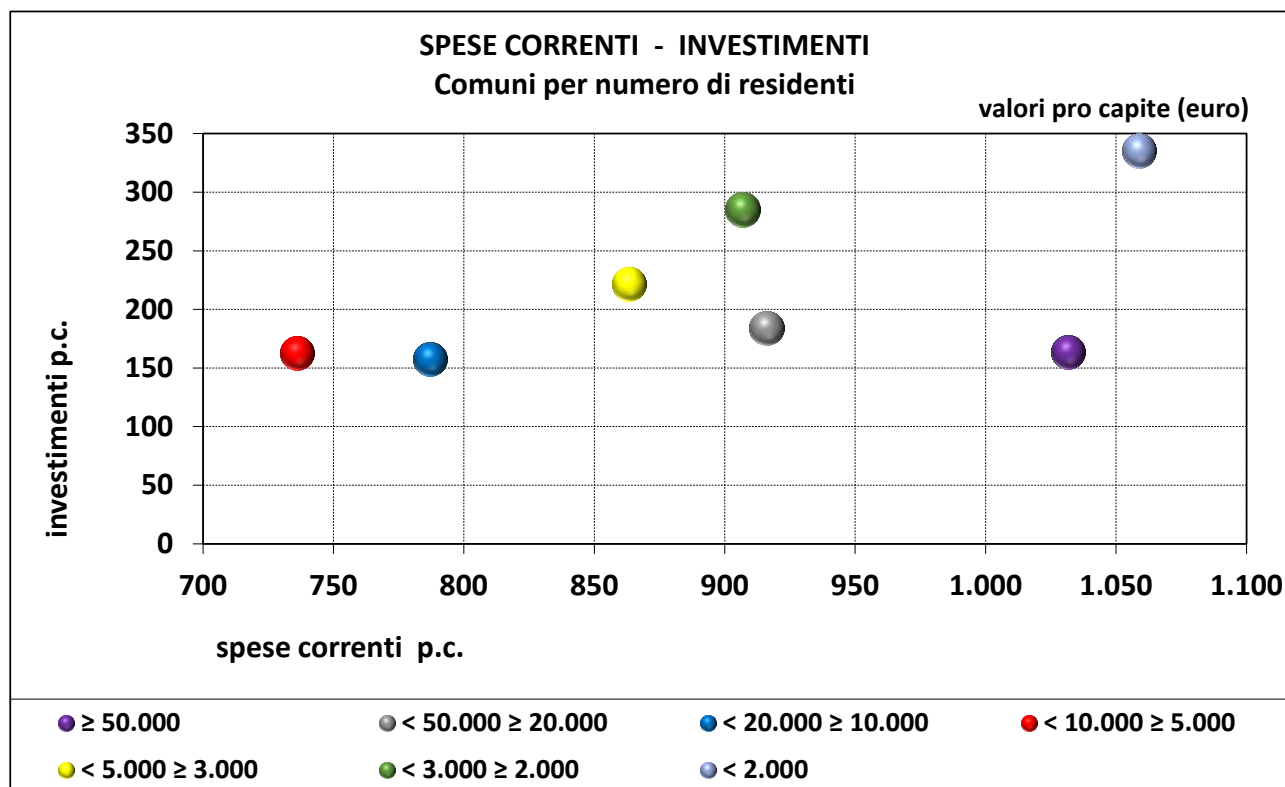


Grafico 8

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 2019 ripropone qualitativamente quello relativo all'anno 2018: 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 un aumento degli *Investimenti p.c.* che riguarda tutte le classi della partizione.

Le classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 5.000$  abitanti registrano valori crescenti delle *Spese correnti p.c.* al crescere della popolazione della classe considerata, mentre i valori degli *Investimenti p.c.* sono molto prossimi tra loro e appartengono a 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 residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti.*

Le tre classi di Comuni con popolazione residente  $< 5.000$  abitanti mostrano un comportamento opposto: *Spese correnti p.c.* e *Investimenti p.c.* assumono valori crescenti al diminuire della popolazione residente della classe. La retta lungo la quale si dispongono è assai più inclinata di quella dell'anno precedente.

Il coefficiente di correlazione  $P = 0,55$  conferma una correlazione positiva molto debole tra le due variabili. Tale risultato conferma quanto evidenziato dalla struttura del diagramma precedentemente osservata.

Si può concludere che:

- tutte le classi sono caratterizzate da una contrazione delle *Spese correnti p.c.*, con l'eccezione della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti*, la quale presenta ancora il dato dell'anno precedente;
- tutte le classi sono caratterizzate da un aumento degli *Investimenti p.c.*: più evidente per le classi dei Comuni con popolazione residente  $< 5.000$  abitanti, più contenuti per le classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 5.000$  abitanti, con l'eccezione della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti*.

Come già negli anni passati, i Comuni di media dimensione, con popolazione residente compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti, si caratterizzano per le coppie di valori di spesa pro capite più contenuti.

Qualora all'analisi compiuta si potesse associare una valutazione sulla qualità dei servizi erogati al cittadino dai Comuni appartenenti alle differenti classi di popolazione, si potrebbero avere utili informazioni sull'influenza della dimensione demografica nella determinazione del miglior rapporto tra la spesa complessiva pro capite e l'efficacia dei servizi erogati. Questo genere di informazione potrebbe essere di utilità nella formazione delle unioni comunali.

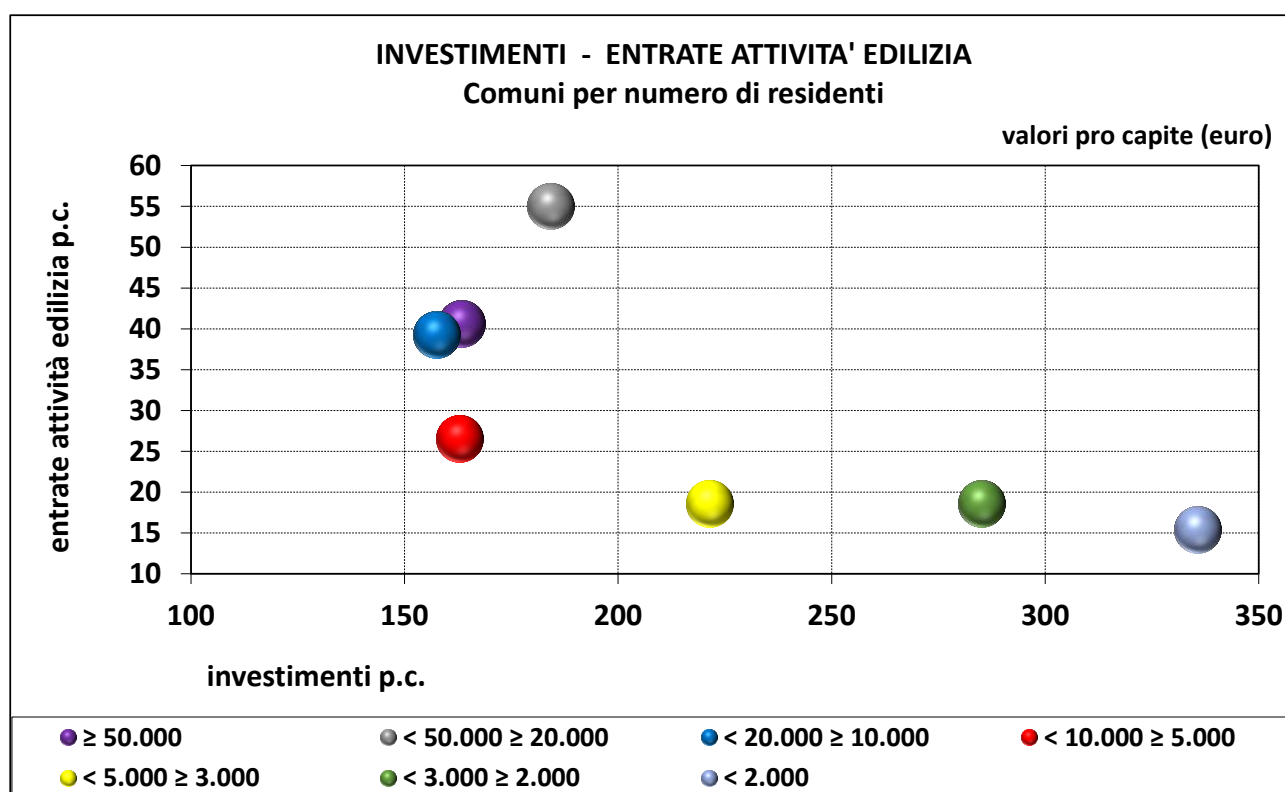


Grafico 9

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

Il diagramma relativo all'anno 2019 ripropone in parte quello già visto nel 2018: mostra una struttura qualitativa a distribuzione inversa ed andamento non lineare.

Il valore del coefficiente di correlazione  $P = -0,71$  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 vedono corrispondere ai massimi valori delle *Entrate attività edilizia p.c.* valori leggermente maggiori degli *Investimenti p.c.* di quelli registrati per le classi di Comuni con popolazione compresa tra 20.000 abitanti e 5.000 abitanti.

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno precedente, tutti i Comuni aumentano il valore degli *Investimenti p.c.*;
- i Comuni con una popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti, mostrano una crescita delle *Entrate attività edilizia p.c.* mentre i Comuni con una popolazione residente  $< 10.000$  abitanti vedono diminuire queste ultime.

- le due classi di Comuni con una popolazione  $\geq 20.000$  abitanti rompono l'ordinamento in base alla dimensione demografica e vedono aumentare *gli Investimenti p.c.* assieme all'aumento *delle Entrate attività edilizia p.c.*
- le *Entrate attività edilizia p.c.* potrebbero dare un contributo superiore al 30% degli *Investimenti p.c.* solo per la classe *Comuni con una popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti*, qualora non avvenisse il trasferimento di parte di esse alle *Spese correnti assentite L 232/2016*.

Continua l'aumento degli *Investimenti p.c.*, già iniziato dal 2017, per tutte le classi di Comuni mentre si verifica una decrescita delle *Entrate attività edilizia p.c.* per le classi di Comuni con popolazione residente  $< 10.000$  abitanti. Per la prima volta si osserva che la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 10.000 e 5.000 abitanti* tende a comportarsi come i Comuni di minore dimensione demografica.

L'introduzione della DAL 186/2018, entrata in vigore nel settembre 2019, ha comportato la riduzione del numero delle classi da 7 a 4 dei Comuni della partizione: "valore unitario degli oneri di urbanizzazione"; avanziamo l'ipotesi che tale modifica possa avere contribuito a quanto immediatamente sopra descritto.

Si attendono ulteriori chiarimenti dall'analisi delle *Entrate attività edilizia* dell'anno 2020.

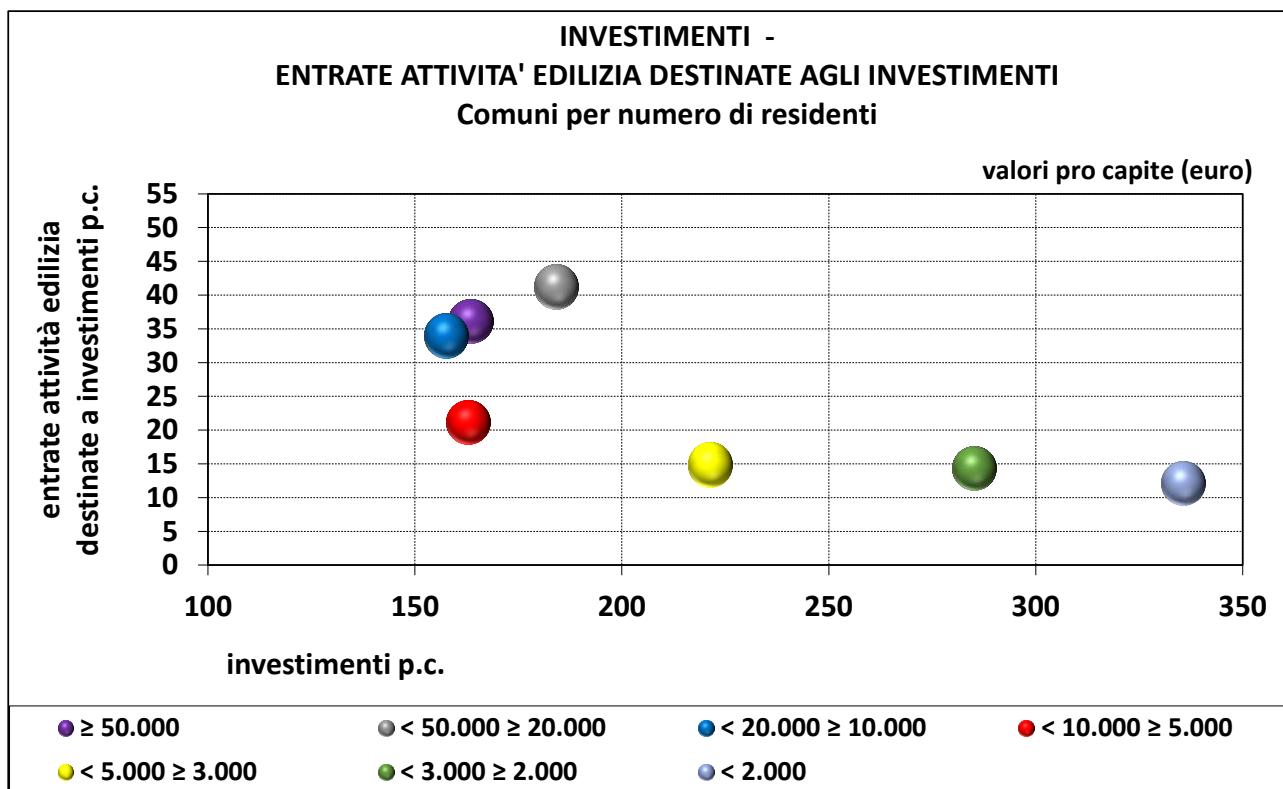


Grafico 10

Il diagramma 10 valuta la relazione fra gli *Investimenti p.c.* e le *Entrate attività edilizia destinate agli investimenti p.c.*

I valori delle ascisse sono gli stessi del diagramma 9. Il diagramma 10 mostra anche esso una struttura qualitativa a distribuzione inversa ed andamento non lineare in parte sovrapponibile a quella del diagramma 9.

Il valore del coefficiente di correlazione  $P = - 0,75$  conferma un'effettiva dipendenza della variabile *Investimenti p.c.* dalla variabile *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Per le classi dei Comuni con popolazione residente < 20.000 abitanti ai valori più elevati delle *Entrate attività edilizia destinata agli investimenti p.c.* corrispondono i valori più bassi degli *Investimenti p.c.* e la dimensione demografica della classe costituisce il fattore di ordinamento.

A differenza dell'anno precedente, le due classi dei Comuni con popolazione residente ≥ 20.000 abitanti hanno *Investimenti p.c.* maggiori di quelli delle due classi di Comuni con popolazione residente compresa tra i 20.000 e i 5.000 abitanti congiuntamente a valori degli *Investimenti p.c.* più elevati delle *Entrate attività edilizia destinate a Investimenti p.c.*

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno precedente, tutti i Comuni aumentano gli *Investimenti p.c.* come già visto nel diagramma 9;



- tutte le classi mostrano una diminuzione sensibile delle *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* con l'eccezione delle due classi *Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti*, e *Comuni con popolazione residente compresa tra 20.000 e 10.000 abitanti*, che vedono un aumento di qualche euro p.c. nel contesto dell'aumento delle *Entrate attività edilizia p.c.*;
- le due classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 20.000$  abitanti rompono l'ordinamento dei punti rappresentativi in base alla dimensione demografica;
- le *Entrate attività edilizia destinate a Investimenti p.c.* danno un apporto significativo agli *Investimenti p.c.* solo per la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti*.

La lettura contestuale dei diagrammi 9 e 10 consente di vedere la dipendenza fra i valori delle *Entrate attività edilizia p.c.* e le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Il risultato non è scontato in quanto la scelta di destinare ai differenti capitoli di spesa le *Entrate attività edilizia* è un atto discrezionale delle Amministrazioni comunali. Per valutare l'omogeneità dei comportamenti dei Comuni appartenenti alla stessa classe occorrerebbe un diagramma a dispersione per ogni classe della partizione.

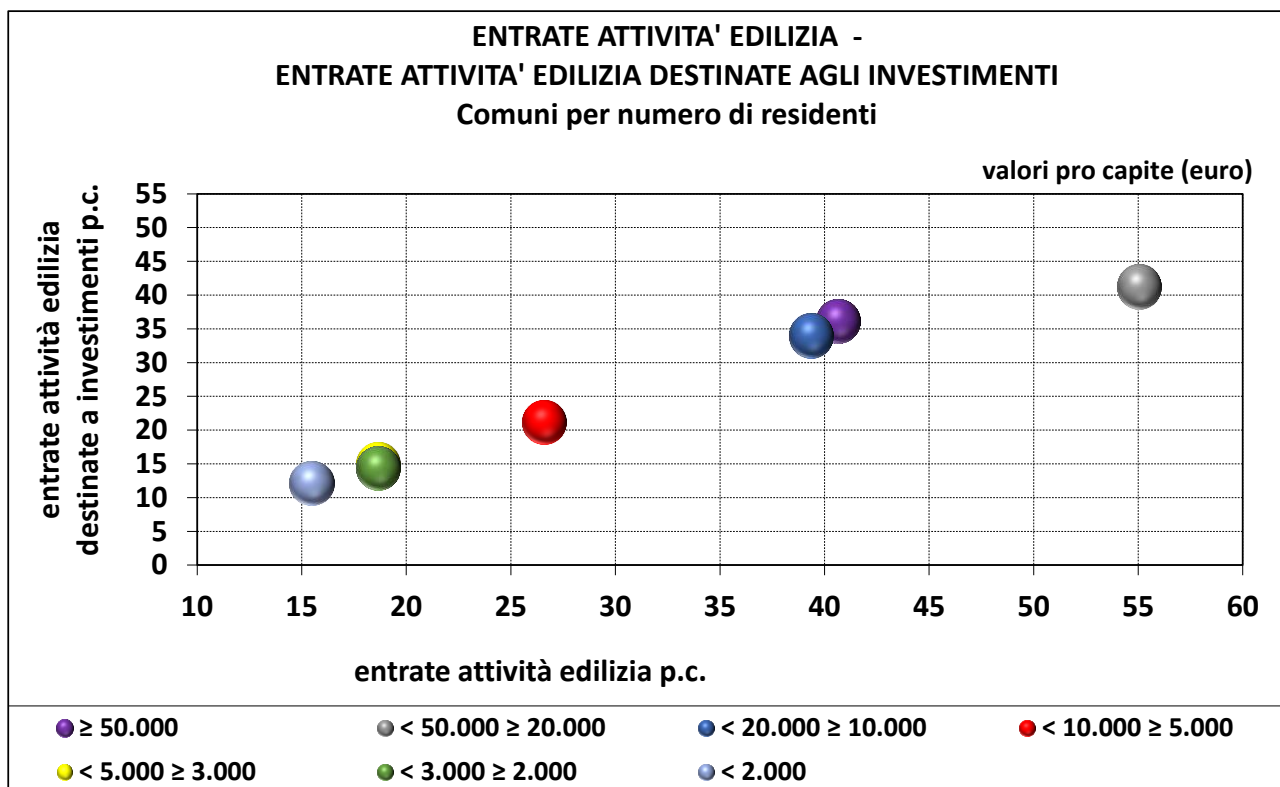


Grafico 11

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

Il diagramma relativo al 2019 ripropone quanto si era già verificato per il 2018. Nel diagramma 11 i punti rappresentativi delle classi si distribuiscono con andamento lineare. Il valore del coefficiente  $P = 0,99$  conferma una forte correlazione fra le due variabili. La dimensione demografica del Comune non è un fattore determinante per l'attribuzione delle *Entrate attività edilizia p.c.* agli *Investimenti p.c.* Come già visto per i diagrammi 9 e 10, anche in questo caso il numero di abitanti di ciascuna classe è un fattore ordinatore per sei classi su sette. 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 aumentano (grafico 2), se analizzate per classi di popolazione e in valori pro capite, hanno comportamenti opposti. Le *Entrate attività edilizia p.c.* diminuiscono per le 4 classi di Comuni con popolazione residente < 10.000 abitanti, mentre aumentano per le 3 classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti;

- la forma del diagramma indica un comportamento sostanzialmente simile da parte della somma dei Comuni di ogni classe. Il valore pro capite devoluto agli *Investimenti p.c.* per ogni classe dalle Amministrazioni comunali è compresa fra il 90% e il 77% delle Entrate attività edilizia.

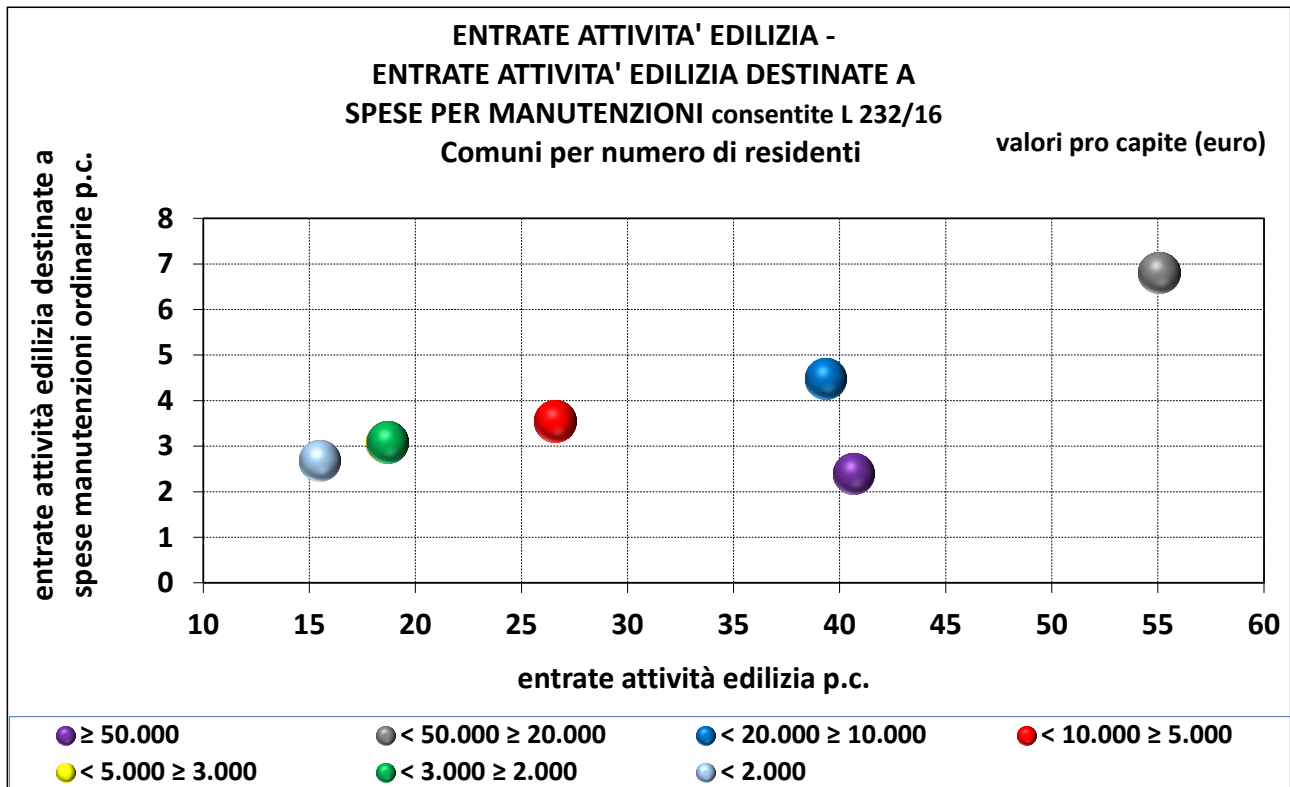


Grafico 12

Il diagramma 12 valuta la relazione fra le *Entrate attività edilizia p.c.* e le *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

Il diagramma 12 è stato inserito quest'anno per la prima volta e non è possibile, quindi, effettuare un raffronto con l'anno precedente.

Si evidenzia che nel diagramma sono presenti solo 6 dei 7 punti che identificano le classi di popolazione. Ciò dipende dal fatto che due classi: *Comuni con popolazione residente compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti* e *Comuni con popolazione residente compresa tra 3.000 e 5.0000 abitanti* hanno gli stessi valori delle coordinate.

L'analisi qualitativa mostra una struttura quasi lineare per 6 punti su 7. La dimensione demografica costituisce un fattore ordinatore: con la crescita della dimensione del Comune crescono anche i due valori delle coordinate. Il coefficiente di correlazione  $P = 0,75$  indica una buona correlazione fra di esse.

Si distacca dall'andamento generale la classe dei *Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti*, per la quale al più piccolo valore delle *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* corrisponde uno dei valori più elevati delle *Entrate attività edilizia p.c.*

Riteniamo si possa concludere che:

- rispetto all'anno 2018 diminuiscono per tutte le classi le *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.* La diminuzione è massima per le due classi dei Comuni con popolazione

residente  $\geq 20.000$  abitanti. Fa eccezione la classe dei *Comuni con popolazione residente compresa tra 20.000 e 10.000 abitanti*;

- rispetto all'anno 2018 le *Entrate attività edilizia p.c.* per le 4 classi dei Comuni con popolazione residente  $< 10.000$  abitanti diminuiscono e aumentano per le 3 classi dei Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti;
- le *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.* si attestano in un intervallo compreso tra il 5,9% della classe *Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti* e il 17,41% della classe *Comuni con popolazione residente  $< 2.000$  abitanti*.

Per comprendere meglio il ruolo sostenuto dalle *Entrate attività edilizia* rispetto alle *Spese per manutenzioni ordinarie* sarebbe utile calcolare una misura di dispersione dei valori delle coordinate rispetto al valore medio della classe.

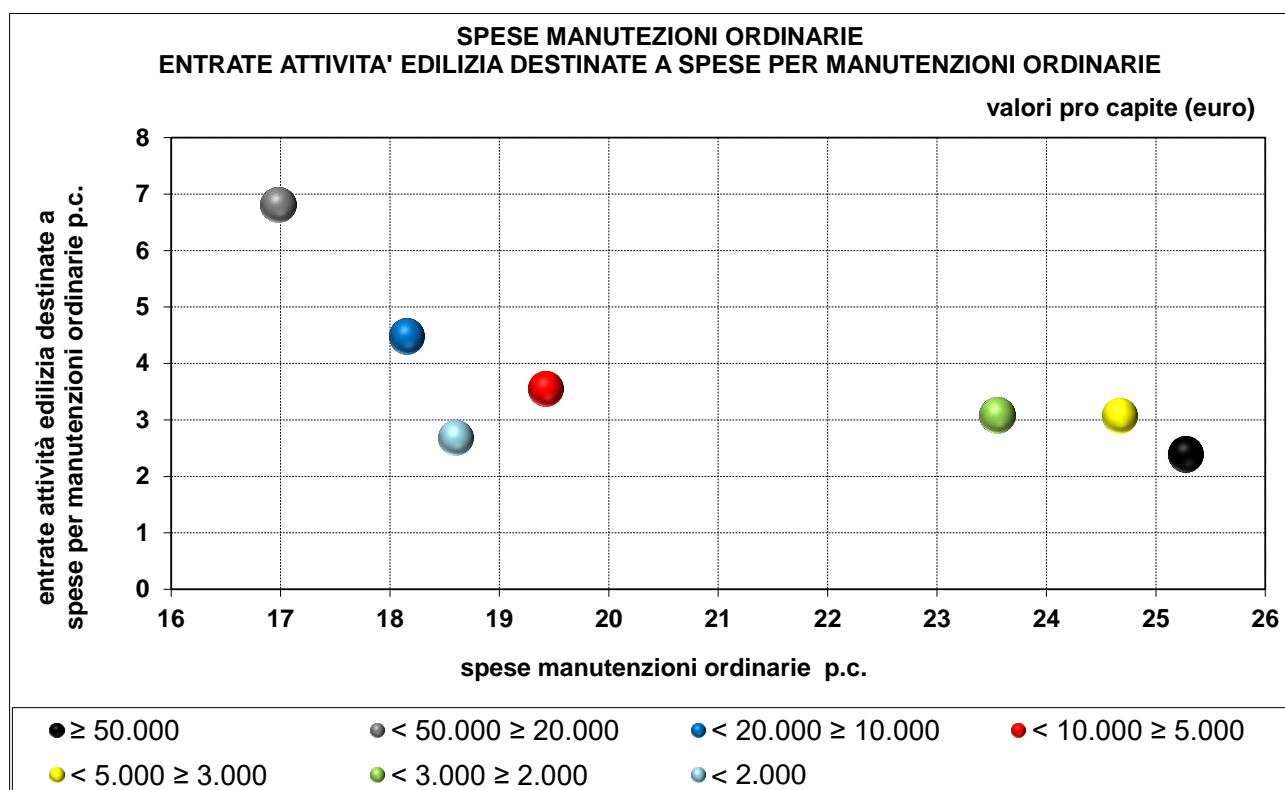


Grafico 13

Il diagramma 13 valuta la relazione fra *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* ed *Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

Il grafico confronta la parte delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti assentite dalla L 232/2016 p.c.* ed utilizzate per le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* con le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

A differenza dell'anno 2018, nel quale le *Spese per manutenzioni ordinarie* sono state maggiori delle *Entrate attività edilizia* trasferite a *Spese correnti* per ogni Comune, nell'anno in corso un sottoinsieme rilevante di Comuni (46), ha trasferito alle *Spese correnti* un valore superiore a quello delle *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Il grafico si differenzia sensibilmente da quello dell'anno precedente e sembra mostrare una distribuzione di tipo proporzionale inverso con due gruppi di punti fortemente separati. Una conferma di tale interpretazione viene dal valore del coefficiente di correlazione  $P = - 69$ .

Riteniamo si possa concludere che:

- diminuiscono sensibilmente le *Spese per manutenzione ordinaria p.c.* per le classi di Comuni con popolazione residente < 10.000 abitanti, restano sostanzialmente costanti per le tre classi di Comuni con popolazione residente  $\geq 10.000$  abitanti;
- diminuiscono sensibilmente anche le *Entrate attività edilizia destinate a manutenzioni ordinarie p.c.* per tutte le classi di Comuni di popolazione esclusa la classe *Comuni con popolazione residente*

*compresa tra 20.000 e 10.000 abitanti, che mostra un lieve aumento di tale valore. La riduzione massima si registra per la classe di Comuni con popolazione residente  $\geq 50.000$  abitanti. Per alcuni di tali Comuni si verifica un forte spostamento di Entrate attività edilizia sulle altre tipologie di spesa assentite dalla L 232/2016, comunque molto superiore a quello delle Entrate attività edilizia destinate a spese per manutenzioni ordinarie p.c.*

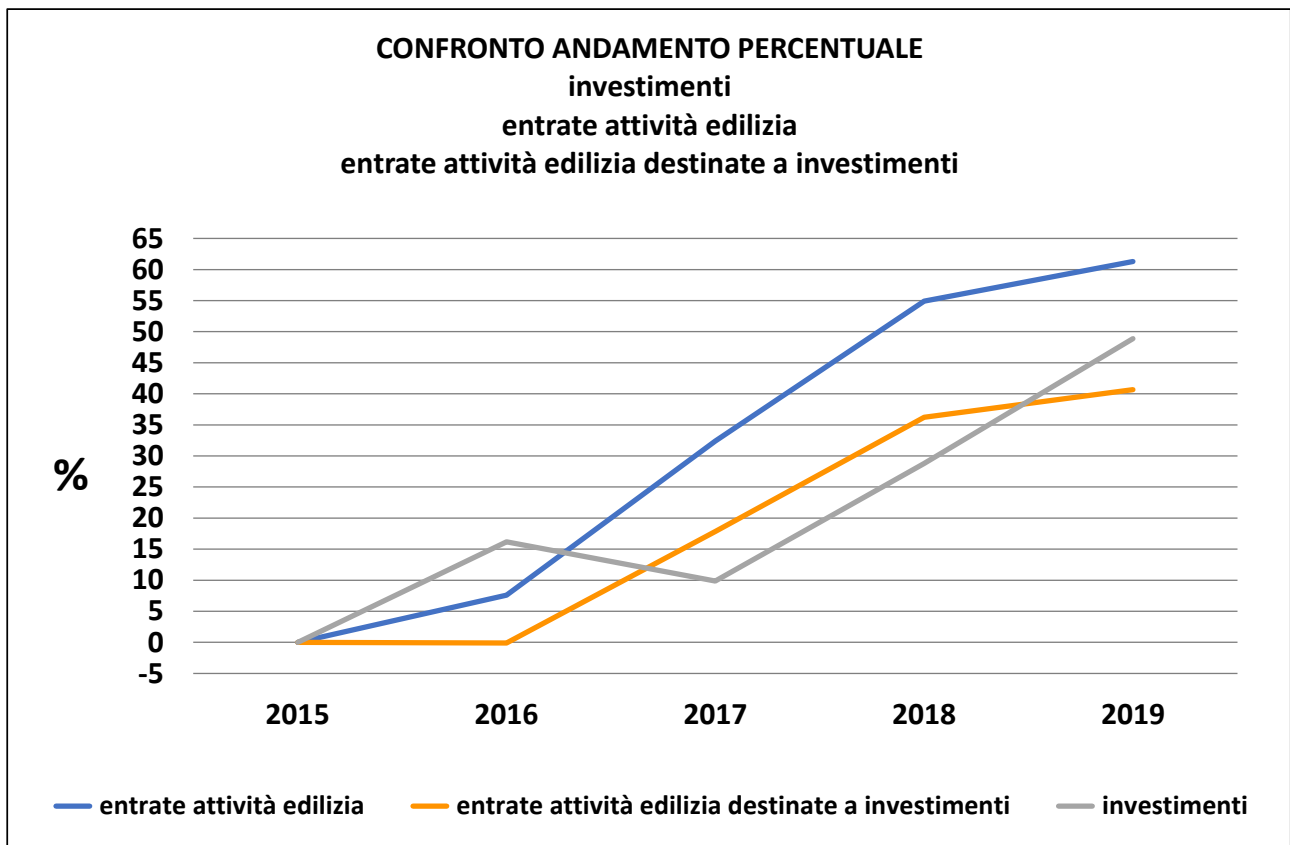


Grafico 14

Il grafico 14 confronta l'andamento *Entrate attività edilizia*, *Entrate attività edilizia destinate a investimenti*, *Investimenti*.

Il grafico 14 confronta l'andamento delle tre variabili rispetto al 2015, ultimo anno prima dell'introduzione del bilancio armonizzato.

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

- dopo due anni di crescita lineare le *Entrate attività edilizia* nel 2019 crescono con velocità minore rispetto al biennio precedente;
- le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* crescono con il crescere delle *Entrate attività edilizia* ma risentono della quota destinata alle *Spese correnti* che aumenta negli anni in osservazione;
- gli *Investimenti*, dopo una decrescita significativa, nell'anno 2017, riprendono a salire con velocità costante anche nel 2019.

La diversità di comportamento fra *Entrate attività edilizia* ed *Investimenti* mostra il ruolo sempre più importante di altre forme di finanziamento rispetto alle *Entrate attività edilizia*.

Già da molti anni si sta perdendo la relazione fra *Entrate attività edilizia* e *Investimenti* che, in assenza di una riforma complessiva dei tributi, debbono poggiare su risorse differenti di anno in anno.