



2024

BILANCI COMUNALI

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

ANNO 2023

FRANCA MORONI
**SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA
EDILIZIA , SICUREZZA E LEGALITA'**
ALBERTO SCHEDA
AREA RIORDINO ISTITUZIONALE

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
DALLA L 10/1977 AD OGGI	2
TRIENNIO 2020-2022: IL COVID –19	5
DATI E FONTI DEI DATI.....	7
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....	9
GRAFICI.....	13
NORME DI RIFERIMENTO.....	26
BIBLIOGRAFIA.....	31

INTRODUZIONE

La presente relazione è la sintesi dei risultati di uno studio che riguarda il rapporto tra Entrate generate dall'attività edilizia e Bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2023.

Lo studio è finalizzato alla comprensione delle relazioni tra dinamiche edilizie, trasformazioni territoriali ed equilibri economici della finanza pubblica locale e all'individuazione dei fenomeni che le producono. Fra essi si annoverano sia le situazioni macroeconomiche, sia gli interventi legislativi nazionali e regionali.

L'attività ha avuto inizio nell'anno 2012 ed è stata presentata, appunto, mediante relazioni e report annuali¹.

¹ Lo studio delle Entrate generate dall'attività edilizia iniziò nell'anno 2012 ad opera del dott. Massimo Betti e della dott. Franca Moroni a partire da un confronto fra il dott. Leonardo Draghetti, il dott. Paolo Mattiussi, entrambi responsabili di servizio presso la Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata e il rag. Nerio Rosa, responsabile dell'Unità finanza locale del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale. Lo studio è poi proseguito con revisioni metodologiche sotto la guida del dott. Alberto Scheda, Dirigente Area Riordino istituzionale, Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni.

DALLA L 10/1977 AD OGGI

La L 10/1977, «Norme in materia di edificabilità dei suoli», con l'art.3, istituì la corresponsione ai Comuni di un *Contributo di costruzione* commisurato all'entità e alla funzione delle opere edilizie realizzate da privati. L'art.12 della stessa legge stabilì un vincolo di destinazione fra tali entrate e le spese che con esse si sarebbero potute sostenere. Si trattava esclusivamente di investimenti per la realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria a servizio diretto e indiretto dei nuovi complessi realizzati. La norma restò sostanzialmente invariata fino agli anni 2000, pur trasferendo alle Regioni alcune attività inizialmente svolte dallo Stato.

Le leggi di bilancio dai primi anni 2000 derogarono a quel principio, consentendo di utilizzare le entrate in oggetto anche per le *Spese correnti*. Tuttavia, tali deroghe, che avrebbero dovuto avere un carattere di provvisorietà, divennero sostanzialmente permanenti pur con alcune variazioni annuali, come riassunto nella tabella 1.

La legge di bilancio relativa all'anno 2017, L 232/2016, introdusse alcune novità significative. L'art. 1, c. 460, sancì la destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Testo unico per l'Edilizia, DPR 380/2001. A decorrere dal 1° gennaio 2018, essi avrebbero dovuto essere:

“ (...) 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 e a spese di progettazione per opere pubbliche” .

Per effetto di tale norma, i proventi da *Contributo di costruzione* non rientrano più fra le entrate destinate alla esclusiva realizzazione di investimenti e solo “eccezionalmente” utilizzabili per il finanziamento delle spese correnti, ma divengono entrate destinate a finanziare sistematicamente un insieme assai più ampio di interventi rispetto a quelli previsti dalla L 10/1977. Alle spese per investimenti atti a realizzare le opere di urbanizzazione primarie e secondarie, secondo le prescrizioni quantitative del DM 1444/1968², si aggiungono stabilmente le spese per manutenzione ordinaria delle stesse ma anche le spese per “dotazioni territoriali”³, che comprendono opere per la difesa del territorio ed infrastrutture di livello superiore rispetto a quelle a servizio dell'insediamento per cui è

² Il DM 1444/1968 stabilì la correlazione fra abitanti insediati e mq di servizi da realizzarsi per abitante. Fino all'introduzione della generazione dei Piani urbanistici degli anni 2000, tesi a superare il concetto di opera di urbanizzazione e a sostituirlo con quello di “dotazione territoriale”, fu il punto di riferimento per la progettazione dei PRG e loro strumenti di attuazione. La LR 24/2017 consente, nell'ambito della concertazione, il superamento dei limiti quantitativi sanciti nel DM 1444/1968.

³ Il concetto di dotazione territoriale fu introdotto da una generazione di leggi promulgate dalle Regioni all'inizio degli anni 2000. A queste leggi appartiene anche la LR 20/2000: «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio».

corrisposto il *Contributo di costruzione*. In sintesi, tutti gli interventi per la realizzazione ed il mantenimento della città pubblica.

Le entrate dei capitoli considerati sono di fatto diventate *Entrate a natura vincolata*.

ANNO	TIPO ENTRATA	POSSIBILITÀ DI SPESA	NORMA DI SPESA
2005	permessi di costruire e relative sanzioni;	sino 75 % per spese correnti;	L 311/2004, art. 1, c.43
2006	permessi di costruire e relative sanzioni;	sino 50 % per spese correnti;	L 311/2004, art. 1, c.43
2007	permessi di costruire e relative sanzioni;	- sino 50 % per spese correnti; - sino 25% per manutenzione ordinaria del patrimonio;	L 296/2006, art. 1, c.713
2008 - 2015	permessi di costruire e relative sanzioni;	- sino 50 % per spese correnti; - sino 25% per spese di manutenzione ordinaria di: verde, strade, 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 di costruire;	sino 100% per: - manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale; - progettazione opere pubbliche.	L 208/2015, art. 1, c.737
2018 - 2019	- permessi costruire; - condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive;	- manutenzione ordinaria e straordinaria delle OU1 e OU2; - spese progettazione delle opere pubbliche; - attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia.	L 232/2016, art. 1, c.460 LR 24/2017
2020 - 2021	- permessi di costruire; - condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive;	- qualsiasi tipo di spese correnti destinate alla gestione dell'emergenza Covid-19; - spese di progettazione delle opere pubbliche; - manutenzione ordinaria e straordinaria delle OU1 e OU2.	DL 18/2020, art. 109 L 232/2016, art. 1, c.460 LR 24/2017
2022	- permessi di costruire; - condoni edilizi e sanatorie opere edilizie abusive.	- qualsiasi tipo di spese correnti destinate alla gestione dell'emergenza Covid-19; - spese progettazione delle opere pubbliche; - manutenzione ordinaria e straordinaria delle OU1 e OU2.	DL 18/2020, art. 109 L 232/2016, art. 1, c.460 LR 24/2017 L 234/2021
2023	- permessi di costruire; - condoni edilizi e sanatorie opere edilizie abusive.	- spese progettazione delle opere pubbliche; - manutenzione ordinaria e straordinaria delle OU1 e OU2.	L 232/2016, art. 1, c.460 LR 24/2017 L 197/2022

Tabella 1: variazioni delle norme che regolano il rapporto tra entrate da titoli edilizi e relative sanzioni, condoni e sanatorie e tipologia di spese.

Infine, è importante rilevare che la Legge di Bilancio 197/2022⁴ non interviene direttamente sul DL 18/2020, art.109, c. 2, tuttavia le date di cessazione dell'effetto dell'articolo ne interrompono gli effetti per l'anno 2023.

⁴ L 29 dicembre 2022, n.197: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

IL COVID – 19: triennio 2020-2022 e il ritorno alla normalità nel 2023

Gli effetti della pandemia di Covid-19, che ha investito l'Italia nel 2020, si sono protratti, seppur con diversa intensità, per tutto il triennio 2020-2022 anche in Regione Emilia-Romagna.

I provvedimenti politici e amministrativi con cui gli Organismi comunitari, il Governo italiano e le Amministrazioni regionali cercarono di fronteggiare l'epidemia, hanno trasformato anche le norme che, ordinariamente, regolano la materia urbanistico-edilizia.

La diffusione imprevista dell'epidemia di Covid-19, fu un fattore perturbativo di straordinaria intensità anche rispetto all'industria delle costruzioni. Nel triennio citato, in Emilia-Romagna, le prescrizioni introdotte dalla normativa di emergenza⁵ si sovrapposero alle nuove regole in materia di *Contributo di costruzione*, introdotte dalla DAL 186/2018⁶ ed entrate pienamente in vigore nell'ottobre 2019, rendendo complessa la valutazione degli effetti generati dai diversi provvedimenti sul *Contributo di costruzione*.

In particolare, dal 2020 al 2022, hanno avuto un ruolo centrale sul comparto edilizio l'art.109, c.2, del DL 18/2020 e l'art. 119 del DL 34/2020⁷. Il primo sancì la possibilità, per le Amministrazioni comunali, di utilizzare le entrate provenienti dalla concessione dei titoli edilizi e delle relative sanzioni per le *Spese correnti* necessarie alla tutela dei cittadini e dei lavoratori⁸. Il secondo ampliò e modificò le tipologie d'intervento e le detrazioni già introdotte con il DL 63/2013⁹ e il DL 34/2019¹⁰.

Questo insieme di provvedimenti, che va sotto il nome speditivo di Superbonus, portò al 110% le detrazioni richiedibili per un insieme di interventi tesi a modificare la classe energetica degli edifici e a perseguire l'adeguamento sismico degli stessi.

⁵ Il Governo emanò un insieme di Decreti-Legge fra i quali fondamentali per l'edilizia: DL 18/2020 «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» e DL 34/2020: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

⁶ Delibera Assemblea Legislativa 20 dicembre 2018, n.186: «Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15: "Semplificazione della disciplina edilizia", in attuazione degli articoli 16 e 19 del DPR 6 giugno 2001, n. 380: "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"».

⁷ DL 19 maggio 2020, n.34: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

⁸ DL 18 marzo 2020 art. 109, c. 2: "Agli stessi fini e fermo restando il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, gli enti locali, limitatamente agli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022, 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.

⁹ DL 4 giugno 2013, n.63: «Disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale».

¹⁰ DL 30 aprile 2019, n.34: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi».

Si può considerare l'anno 2023 come l'anno di ritorno alla normalità sotto il punto di vista normativo. Il DL 18/2020, infatti, conteneva già la data di cessazione dell'uso delle Entrate da concessioni per l'emergenza Covid-19 al 2023 ed è il primo anno in cui l'art.119 del DL 34/2020, viene fortemente modificato. Il Superbonus come concepito nel 2020, è stato sospeso e le percentuali di detrazione hanno iniziato a scendere considerevolmente. All'aspetto quantitativo è stata associata anche una revisione qualitativa delle tipologie di intervento.

DATI E FONTI DEI DATI

Lo studio relativo al 2023 è svolto considerando i bilanci dell'universo delle Unioni e dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

I dati utilizzati dallo studio sono tratti dai «Piano dei conti integrato¹¹» di ogni Comune e di ogni Unione, rilevati nell'agosto del 2024, raccolti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche¹².

Per una più agevole lettura dei grafici successivi, si è ritenuto utile sostituire il nome di alcune voci contabili del Bilancio armonizzato con altri, più sintetici. La seguente tabella riporta le corrispondenze tra i nomi ufficiali delle voci contabili e i nomi che saranno utilizzati negli elaborati grafici:

Bilancio armonizzato	Report di sintesi
Entrate dal titolo I al titolo VII	<i>Entrate totali</i>
- Permessi di costruire; - Condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive.	<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: - m. o. riparazioni di beni immobili; - m. o. di beni immobili di valore culturale, storico, artistico; - m. o. di terreni e beni materiali non prodotti.	<i>Spese per manutenzioni ordinarie</i>
Spese in conto capitale (tit. II): - Investimenti fissi, lordi e acquisto di terreni.	<i>Investimenti</i>

Tabella 2: corrispondenza fra i nomi delle voci del bilancio armonizzato prese in considerazione e le voci sintetiche utilizzate nei grafici elaborati.

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 232/2016¹³.

¹¹ Il Piano dei conti integrato, costituito dall'elenco delle voci del Bilancio gestionale finanziario e dei conti economici e patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, è unico e obbligatorio per tutte le Amministrazioni pubbliche (con i necessari adeguamenti in considerazione delle caratteristiche peculiari dei singoli comparti). E' la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica.

¹² La BDAP è stata consultata attraverso il sito della Regione Emilia-Romagna, sezione Finanza del Territorio, al seguente indirizzo: <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio> All'estrazione dei dati dalla banca dati ha collaborato il Settore Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e partecipate, nella persona del dott. Andrea Miani.

¹³ L 11 dicembre 2016, n.232, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», art. 1, c.460.

La successiva tabella illustra i dati relativi ai Comuni considerati dalla presente indagine 2023.

	CLASSI DI COMUNI PER POPOLAZIONE RESIDENTE 2023							Totale
	≥ 50.000	< 50.000 ≥ 20.000	< 20.000 ≥ 10.000	< 10.000 ≥ 5.000	< 5.000 ≥ 3.000	< 3.000 ≥ 2.000	< 2.000	
NUMERO RESIDENTI	1.773.812	758.587	906.435	670.297	201.667	80.509	58.280	4.449.587
NUMERO COMUNI	11	24	66	93	51	33	50	328

Tab. 3: Comuni

In alcuni dei grafici successivi (nn.8, 9, 10) i Comuni sono stati riuniti in sette classi secondo il numero della popolazione residente.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Sintesi dei dati

L'anno 2023 presenta una sostanziale continuità rispetto all'anno 2022, ma con un'accentuazione dei fenomeni già verificatisi in quest'ultimo.

Si ricorda che, come per il 2022, si sono considerate sia le *Entrate attività edilizia* direttamente raccolte dai Comuni sia quelle la cui riscossione è stata delegata, in tutto o parzialmente, alle Unioni di comuni¹⁴. Nell'anno 2023, sia le *Entrate totali* sia le *Entrate attività edilizia* aumentano in valore assoluto¹⁵. Le *Entrate attività edilizia*, mostrano una crescita dell'1,45% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, nonostante questo leggero aumento, le *Entrate attività edilizia* non riescono a contribuire alle *Entrate totali* per più del 2,44% con una contrazione, seppur modesta, rispetto all'anno precedente (grafico 1). Le *Spese correnti* aumentano in valore assoluto di 40 milioni di euro, lo 0,83% sul 2022. Occorre tenere presente che il tasso di inflazione registrata fra la fine del 2022 e la fine del 2023¹⁶ è sicuramente diminuito rispetto all'anno precedente, tuttavia, l'aumento percentuale delle stesse è inferiore al tasso di inflazione registrato nel 2023 (FOI pari a 5,7%).

Aumenta di 2 milioni di euro il trasferimento delle *Entrate attività edilizia* per il finanziamento delle *Spese correnti* assentite dalla L 232/2016, aumentando così la capacità di contribuzione ad esse seppure del solo 0,03% (grafico 5). Ciò produce, in termini percentuali, un aumento della destinazione a *Spese correnti* delle *Entrate attività edilizia* che per l'anno in corso si attestano al 21,58%, con la relativa ulteriore contrazione della parte di queste ultime destinate a *Investimenti* pari al 78,42% (grafico 3).

Rispetto all'anno 2022 crescono gli *Investimenti* di 396 milioni di euro; in percentuale sul 2022 si tratta del 41,99%, % a valori correnti (grafico 2). È importante tenere conto del fatto che nel corso dell'anno 2023 sono già in esecuzione i progetti legati al PNNR, quindi finanziati con denaro proveniente dalla Comunità Europea.

Conseguenza di quanto sopra esposto è la drastica riduzione per il secondo anno consecutivo, degli *Investimenti* finanziati con le *Entrate attività edilizia* che non superano il 10,14% del totale degli *Investimenti* stessi (grafico 6), mentre nell'anno 2021 giungevano al 20,99%, peraltro dopo un aumento continuo a partire dell'anno 2016.

¹⁴ Nell'analisi relativa al 2021 si omisero i dati relativi ai Permessi di costruire dell'Unione Romagna Faentina, pari a circa l'1% del totale regionale.

¹⁵ La ripresa dell'attività lavorativa dopo l'anno del Covid-19 vede un aumento della contribuzione che interessa anche i bilanci comunali.

¹⁶ Se si considera l'indice FOI, fra il dicembre 2021 e il dicembre 2022 l'aumento percentuale è uguale all'11,2%, fra il 2022 e il 2023 del 5,7%. Fonte ISTAT. L'indice FOI è rappresentativo del costo della vita per le famiglie di impiegati e operai.

Si deve registrare, infine, un aumento molto elevato delle *Spese per manutenzioni ordinarie*, che passano da 102.000.000 a 134.000.000 di euro; in valore percentuale un aumento del 31,37%. Se si rapporta il dato con le pur lievemente aumentate *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*, si vede che giungono a coprire solamente il 28,61% delle *Spese per manutenzioni ordinarie*, Spese che sono solo un sottoinsieme delle *Spese correnti* finanziabili con *Entrate attività edilizia*.

Interpretazione dei risultati

Il contesto economico nazionale del 2023 è sensibilmente mutato rispetto all'anno precedente. Molte variabili che avevano assunto valori positivi, indicativi della ripresa avvenuta dopo il biennio 2020-2021 caratterizzato dalla pandemia di Covid-19, mostrano un segno negativo o, quantomeno, di rallentamento nella crescita. In continuità con l'anno precedente per l'ultimo anno sono finanziati gli interventi che possono accedere al Superbonus anche se con percentuali differenziate di detrazione. Cessa, invece, la possibilità da parte dei Comuni di utilizzare ancora le *Entrate attività edilizia* per le spese legate all'emergenza sanitaria.

Il rialzo dei tassi di interesse voluto dalle Banche centrali raggiunge l'obiettivo di diminuire il tasso di inflazione, che passa dall' 11% della fine del 2022 al 5,7% del 2023 ma, contemporaneamente, crea le condizioni di una maggior onerosità per l'accesso al credito.

Il settore produttivo subisce una vera flessione dovuta soprattutto al calo della domanda esterna (crisi economica tedesca) mentre il comparto edilizio, come già nel 2022, mostra performance superiori agli altri ambiti industriali. Il 2023 è caratterizzato da una crescita pari al 3,9% del valore aggiunto a fronte di valori superiori al 10% dell'anno 2022 e del 20% del 2021; come si può osservare una crescita inferiore a quella degli anni precedenti.

Anche la Regione Emilia-Romagna segue l'andamento nazionale pur con qualche risultato migliore, in linea con il resto del Nord-Est.

Il settore produttivo ha registrato, complessivamente, una diminuzione del valore aggiunto, compreso tra l'1% e il 2%¹⁷, tuttavia l'industria delle costruzioni continua a espandersi con un valore aggiunto calcolato del 5,2% sul 2022. Occorre però segnalare con forza come il 2023 sia caratterizzato ancora dal sostegno dei Bonus e come le risorse del PNRR contribuiscano in modo determinante agli investimenti pubblici. Alla crescita del settore edilizio concorrono i sopradetti incentivi pubblici per la ristrutturazione e la realizzazione di opere per lo più infrastrutturali.

Per ciò che riguarda l'utilizzo degli incentivi all'edilizia privata legati alle ristrutturazioni energetiche e antisismiche, la Regione è risultata la terza per numero di interventi effettuati nei tre anni di vigenza

¹⁷ Le differenze sono dovute agli indicatori costruiti da due diversi Enti di ricerca.

del Superbonus con 44.000 interventi, di cui 11.000 soltanto nel 2023 (che garantiranno l'attività delle imprese coinvolte anche per l'anno successivo), corrispondenti a 11 miliardi di detrazioni.

I Comuni dell'Emilia-Romagna, assieme ad altri Enti Locali, sono i destinatari della maggior parte dei fondi del PNRR per gli investimenti. Nel periodo 2020-23 le Amministrazioni pubbliche hanno bandito gare per l'esecuzione di interventi sul territorio regionale per un importo stimato di quasi 3 miliardi, circa il 58% delle risorse assegnate per le quali è richiesta una procedura di affidamento. A dicembre 2023 l'ammontare di quelle aggiudicate superava i 2,1 miliardi di euro.

I Comuni della Regione sono quindi in grado di investire efficacemente quanto loro assegnato. Inoltre, va ricordato che l'aumento di spesa degli Enti locali è quasi tutto determinato da investimenti in beni e servizi mentre si ha una flessione della spesa per i dipendenti.

Quanto esposto è confermato anche dai dati successivamente elaborati: gli investimenti promossi direttamente dai Comuni della Regione Emilia-Romagna sono aumentati di 124.000.000 € nel 2022 rispetto al 2021 e di 396.000.000 € nel 2023.

La spesa per investimenti pro capite, calcolata dalla Banca d'Italia¹⁸ pari a 390 €, è in accordo con i dati qui riportati al grafico 8.

Tuttavia, il buon risultato dell'industria edilizia, che pare riconfermato anche dai primi dati dell'anno 2024, va visto contestualmente ai valori di alcune variabili, da noi non direttamente esaminate, che rendono il quadro meno omogeneo.

Gli investimenti, infatti, sono legati pressoché esclusivamente a strumenti di sostegno esterno.

Le attività legate all'edilizia privata apportano valori sempre più modesti alle Entrate dei Comuni.

Le compravendite di abitazioni hanno subito in Emilia-Romagna una flessione del 12% su un 9,3% dell'Italia.

La ricchezza delle famiglie presenta una diminuzione del 12,9% a valori costanti e questo in un contesto di crescita dell'indebitamento al consumo.

E' necessario, quindi, porsi una domanda: quando a partire dall'anno 2025 cesserà l'effetto degli incentivi legati al Superbonus e nel 2027 termineranno i prestiti legati al PNRR, quali saranno le fonti di finanziamento per le infrastrutture e le opere di urbanizzazione su cui potranno fare conto i Comuni? I comparti produttivi, compreso il settore delle costruzioni, sono riusciti a contenere la riduzione dei margini di guadagno scaricando, però, sugli utenti finali l'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, e contenendo la dinamica salariale.

¹⁸ BANCA D'ITALIA, *L'economia dell'Emilia-Romagna. Aggiornamento congiunturale*, "Le economie regionali", n.8, Roma, 2024.

Si è visto che a partire dal 2022 le entrate derivanti dai titoli abilitativi si sono drasticamente ridotte e, visti i valori percentuali delle *Entrate attività edilizia* del 2023, non c'è stata una sostanziale ripresa rispetto al 2022.

D'altro canto, il numero di fabbricati residenziali e i volumi edificati realizzati nel 2023 sono di poco superiori a quelli realizzati nel 2022¹⁹.

Permanendo la presenza degli incentivi del Superbonus il quesito già avanzato nel report relativo al 2022 non può ancora trovare risposta e va quindi riproposto: è possibile che gli interventi legati al Superbonus abbiano assorbito la maggior quota delle attività svolte dalle imprese edili?

Questi interventi portano entrate allo Stato sotto forma di IRPEF e IVA, ma non portano entrate al Comune, sotto forma di *Contributo di costruzione*, rientrando nella tipologia della Manutenzione straordinaria.

A questo si aggiunge il fatto che stanno giungendo a scadenza un numero sempre maggiore di strumenti urbanistici in forza dei quali è possibile ancora rilasciare permessi di costruire per nuove costruzioni residenziali nelle aree esterne al Territorio urbanizzato, in conseguenza all'applicazione dell'art. 3, c. 1, della LR 24/2017. La fine della possibilità di realizzazione di tali edifici negli ambiti sopra indicati potrebbe essere responsabile della diminuzione delle entrate per Comuni ed Unioni.

Altra concausa del calo delle *Entrate attività edilizia* può essere la defiscalizzazione di alcune tipologie di intervento previste dalla DAL 186/2018 che, una volta fermati gli interventi di nuova costruzione, ha contribuito drasticamente al ridimensionamento dell'apporto che il *Contributo di costruzione* porta alle entrate comunali.

Si dovrà rimandare all'anno 2024 la possibilità di valutare gli effetti della cessazione degli incentivi Superbonus. Le ipotesi avanzate potranno essere testate con l'analisi dei dati 2024, anno in cui saranno aggiornati i valori degli *Oneri di urbanizzazione*²⁰.

¹⁹ Fonte Istat

²⁰ Ogni 5 anni l'assemblea legislativa regionale aggiorna i valori unitari degli oneri di urbanizzazione in base ai criteri fissati nella stessa DAL 186/2018 e derivati dal D.P.R 380/2001.

GRAFICI

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:

- cinque grafici circolari, 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;
- due istogrammi, che giustappongono valori assoluti di spesa a valori assoluti di entrata;
- tre diagrammi a dispersione, che permettono di individuare le relazioni esistenti tra i valori di due delle variabili già presentate nei grafici circolari. Questo tipo di diagramma associa ad ogni classe di Comuni di una data dimensione demografica i valori di una coppia di variabili fra quelle considerate precedentemente. Ciò permette di visualizzare geometricamente i rapporti esistenti tra le classi di Comuni;
- un 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 istogrammi

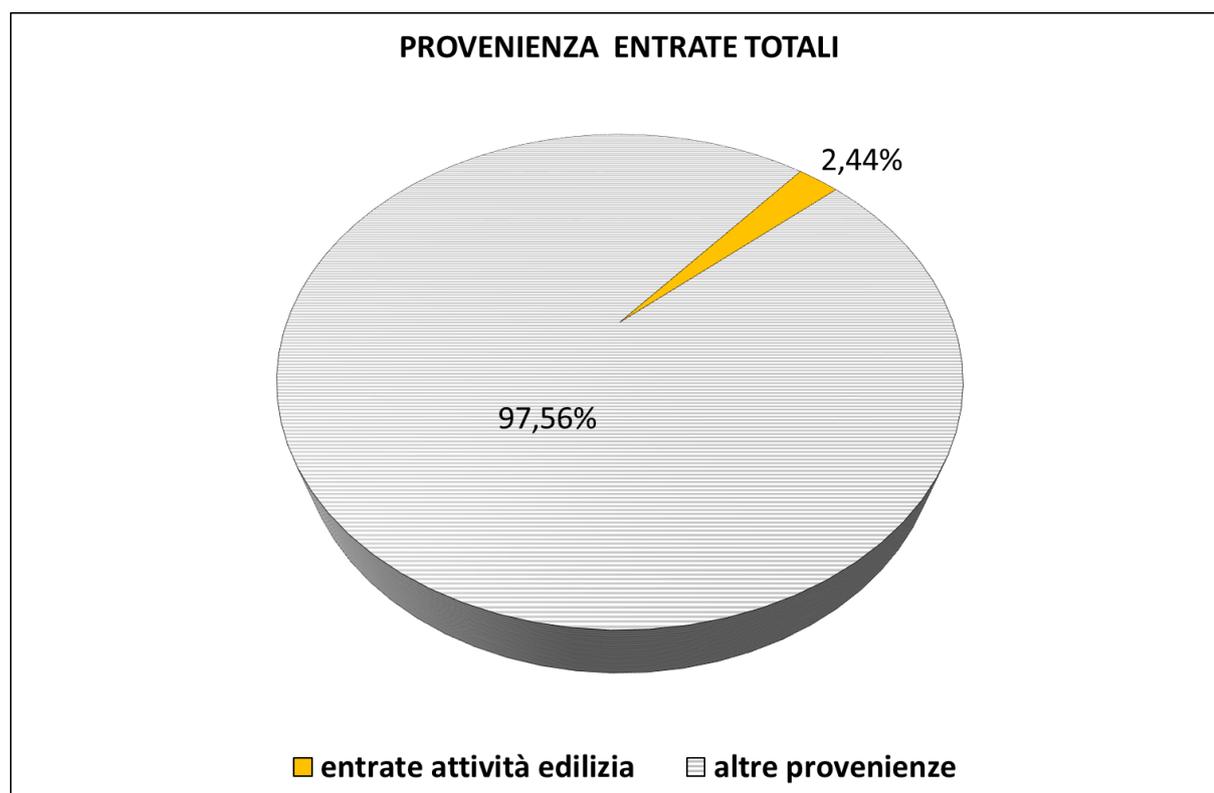


Grafico 1: incidenza delle *Entrate attività edilizia* sulle *Entrate totali*.

L'anno 2023 evidenzia una continuità con quanto osservato nell'anno precedente. Le *Entrate attività edilizia* diminuiscono rispetto alle *Entrate totali* di 0,08%²¹; confermando la sempre minor incidenza delle *Entrate attività edilizia* sulle *Entrate totali*, di cui costituiscono il solo 2,44 %.

Se si pone pari a 100 il valore assoluto delle *Entrate attività edilizia* dell'anno 2021, ultimo anno di crescita per le *Entrate attività edilizia*, il calo registrato è pari a 35,11%.

A differenza dell'anno 2022 si sottolinea che ciò avviene nel contesto di ritorno alla normalità rispetto ai due anni precedenti, fortemente segnati dalla pandemia, ma di una situazione economica di rallentamento della crescita che coinvolge non la sola Italia, ma anche gran parte dell'Unione Europea. Come detto precedentemente, le politiche antinflattive condotte dalle Banche centrali, costituiscono in parte un freno anche ai settori produttivi meno colpiti come quello dell'edilizia.

Si richiama però che per l'anno in oggetto non sono più finanziati interamente tutti gli interventi che, fino all'anno 2022 godevano delle detrazioni 110%. La detrazione è infatti diminuita secondo le tipologie degli interventi.

²¹ Nell'anno 2023, come già nel 2022, si considerano sia i dati relativi ai Comuni sia i dati relativi alle Unioni di Comuni, a differenza degli anni precedenti per i quali sono stati considerati solo i dati dei Comuni.

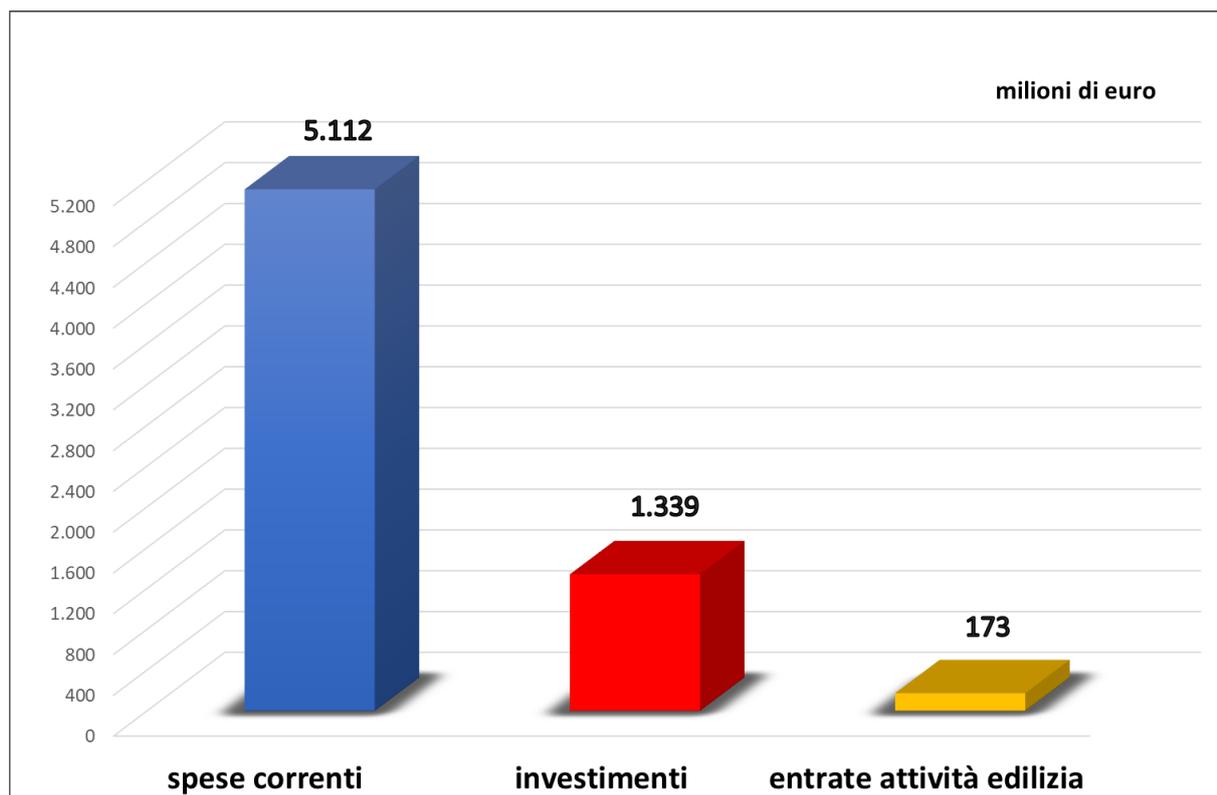


Grafico 2: Relazione fra le principali voci di spesa - *Spese correnti* e *Investimenti* - con le *Entrate attività edilizia*, in valore assoluto.

Le *Entrate attività edilizia* sono confrontate con due diverse tipologie di spese: un sotto insieme delle Spese in conto capitale, chiamate *Investimenti* nella presente relazione²² e l'insieme *Spese correnti* a cui fanno capo anche parte delle *Spese correnti* finanziabili con *Entrate attività edilizia* assentite dalla L 232/2016, art.1, c.460. Appartiene a quest'ultimo insieme anche il significativo sottoinsieme delle *Spese per manutenzioni ordinarie* su cui ci si soffermerà nel seguito.

Il grafico mostra come, rispetto al 2022, si abbia una crescita di tutte le variabili; dello 0,82% per *Spese correnti*, del 4,28% per le *Entrate attività edilizia*, e del 41,99%, per gli *Investimenti*. Entrambi gli aumenti dei due tipi di spesa sono ampiamente contenuti nel tasso di inflazione nonostante il raffreddamento di quest'ultima rispetto all'anno precedente. Di assoluto rilievo perché finanziata dall'esterno, la crescita degli *Investimenti* in quanto sono in via di realizzazione anche i progetti PNNR.

²² Tabella pag.10.

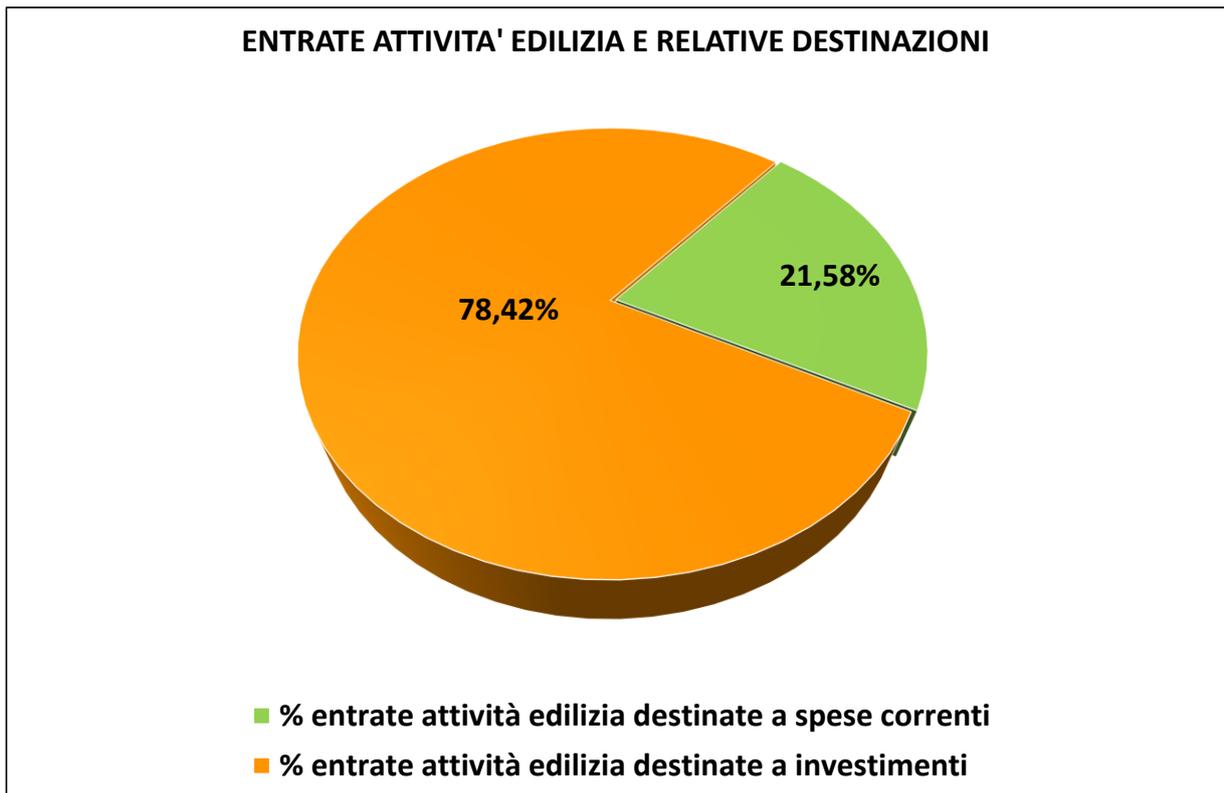


Grafico 3: ripartizione percentuale delle *Entrate attività edilizia* fra *Spese correnti*, assentite dai DL 18/2020 e L 232/2016, ed *Investimenti*.

Il grafico rappresenta la destinazione percentuale delle *Entrate attività edilizia*.

Le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* sono passate dal 16,99% del 2021 al 20,77% del 2022 e al 21,58% del 2023. A differenza dell'anno 2022, si manifesta un aumento di *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* di $2,02 \cdot 10^6$ € generate sia dall'aumento percentuale sulle *Entrate attività edilizia* sia dall'aumento delle *Entrate attività edilizia* sul 2022 di $3 \cdot 10^6$ (grafico 2). Le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* assorbono i due terzi dell'aumento delle *Entrate attività edilizia*.

Le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* aumentano, rispetto al 2022, di 10^6 €, rimanendo sostanzialmente stazionarie a fronte di un aumento decisamente alto degli *Investimenti*.

Si conferma l'incidenza sempre minore che le *Entrate attività edilizia* hanno nella realizzazione degli *Investimenti* nonostante sia aumentato, con le successive leggi di bilancio, il numero di Interventi realizzabili con tali entrate.

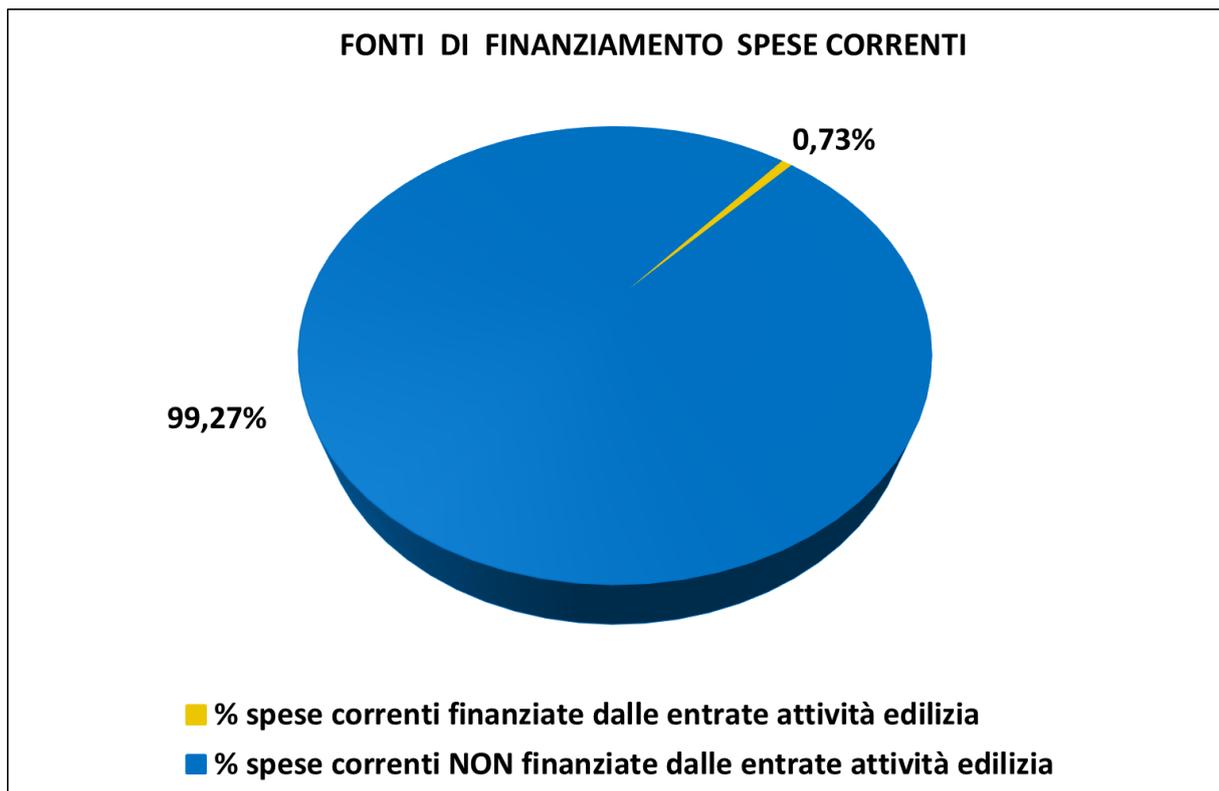


Grafico 4: percentuale delle *Spese correnti* finanziata dalle *Entrate attività edilizia*.

La percentuale delle *Spese correnti* finanziate da *Entrate attività edilizia* è pari allo 0,73%, leggermente superiore allo 0,70% registrato nell'anno passato grazie all'aumento delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* che vedono $2,02 \cdot 10^6$ € più dell'anno precedente nonostante un aumento, pur contenuto, delle *Spese correnti*.

Riprende così una crescita percentuale delle *Spese correnti* finanziate dalle *Entrate attività edilizia* iniziata nel 2016 (0,31%) e proseguita fino al 2021 (0,81%) e bruscamente interrotta nel 2022, anche se si resta distanti dal valore del 2021²³.

²³ Nella serie delle percentuali è escluso il valore registrato per il 2020, anno della pandemia.

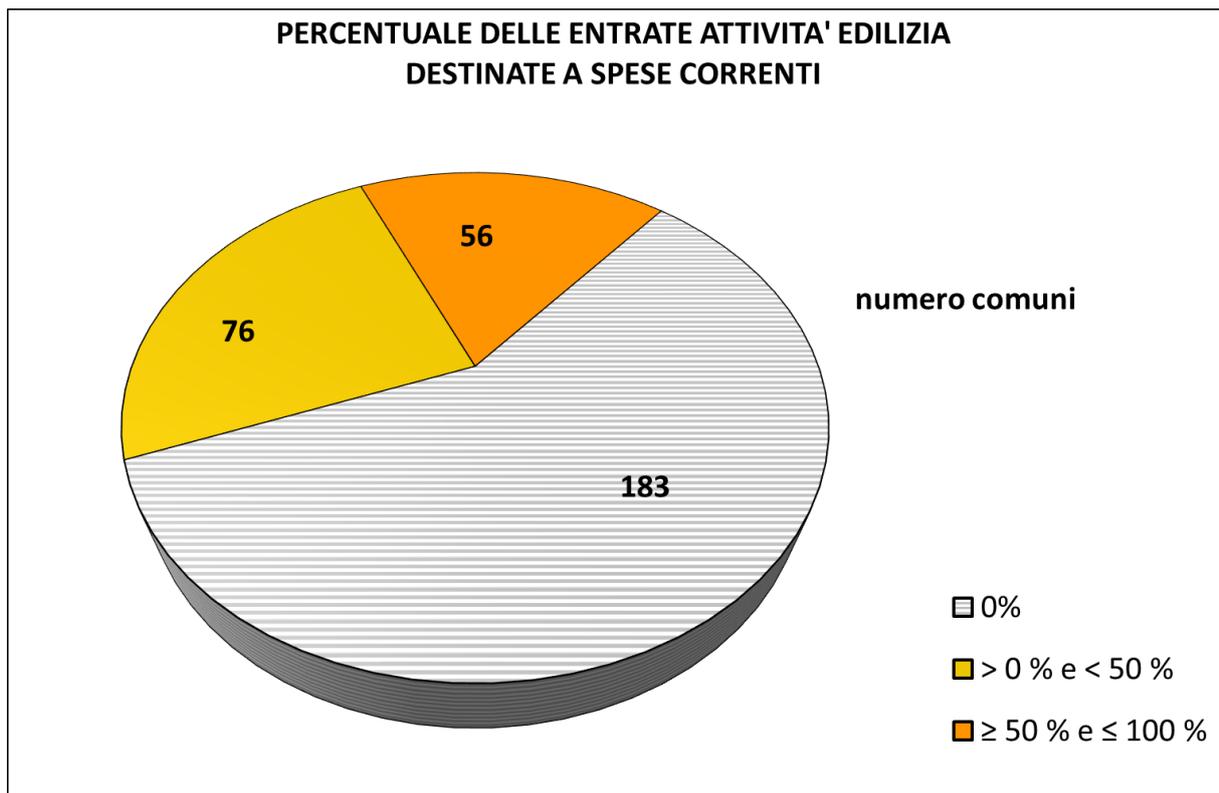


Grafico 5: percentuali di utilizzo delle *Entrate attività edilizia* per le *Spese correnti* da parte dei Comuni. Le cifre presenti sul grafico circolare si riferiscono al numero dei Comuni componenti il relativo settore. Tali sottoinsiemi escludono i Comuni che hanno *Entrate attività edilizia* pari a 0 o che hanno delegato l'incasso alle Unioni.

Il grafico n.5 costituisce un approfondimento di quello precedente; in esso i settori circolari dividono l'universo dei Comuni in funzione del valore percentuale, in intervalli di valori percentuali delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*.

L'ampiezza del settore circolare rappresenta il numero di Comuni che hanno deciso di destinare alle *Spese correnti* una percentuale delle *Entrate attività edilizia* contenuta negli intervalli riportati in *legenda*:

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

Se si confrontano i risultati relativi al 2023 con i corrispondenti dati relativi al 2022 occorre tenere conto che i due Universi differiscono di 13 unità. L'anno 2023 vede i 13 comuni aggiuntivi distribuirsi pressoché equamente fra i Comuni che utilizzano le *Entrate attività edilizia* per *Spese correnti* in percentuale superiore al 50% e i comuni che utilizzano *Entrate attività edilizia* unicamente per *Investimenti*.

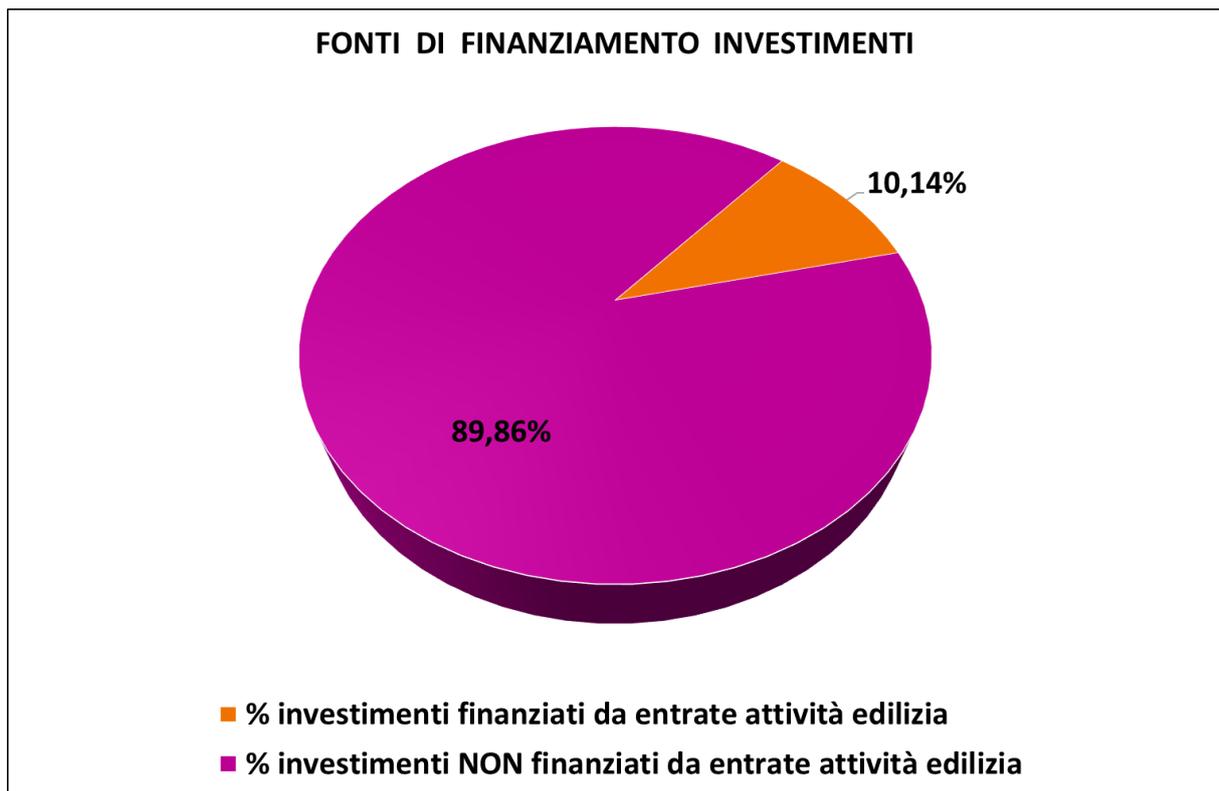


Grafico 6: *Investimenti realizzati con le Entrate attività edilizia.*

Il leggero aumento di *Entrate attività edilizia* produce anche un leggero aumento di *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* rispetto all'anno precedente. Tuttavia, l'aumento più consistente di questi ultimi fa sì che le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* finanzino una percentuale sempre più piccola di essi: dal 14,26% del 2022 al 10,14% del 2023. Qualora le *Entrate attività edilizia* fossero state tutte destinate a *Investimenti* non avrebbero potuto finanziare più del 12,90% degli stessi.

In tutto il periodo esaminato non si è mai verificato un rapporto così basso tra *Investimenti* ed *Entrate attività edilizia*. Ciò segnala l'incidenza calante delle *Entrate attività edilizia* non solo per gli *Investimenti* ma anche per le altre tipologie di spesa che impattano sul mantenimento dello spazio urbano e che sono individuate nella L 232/2016.

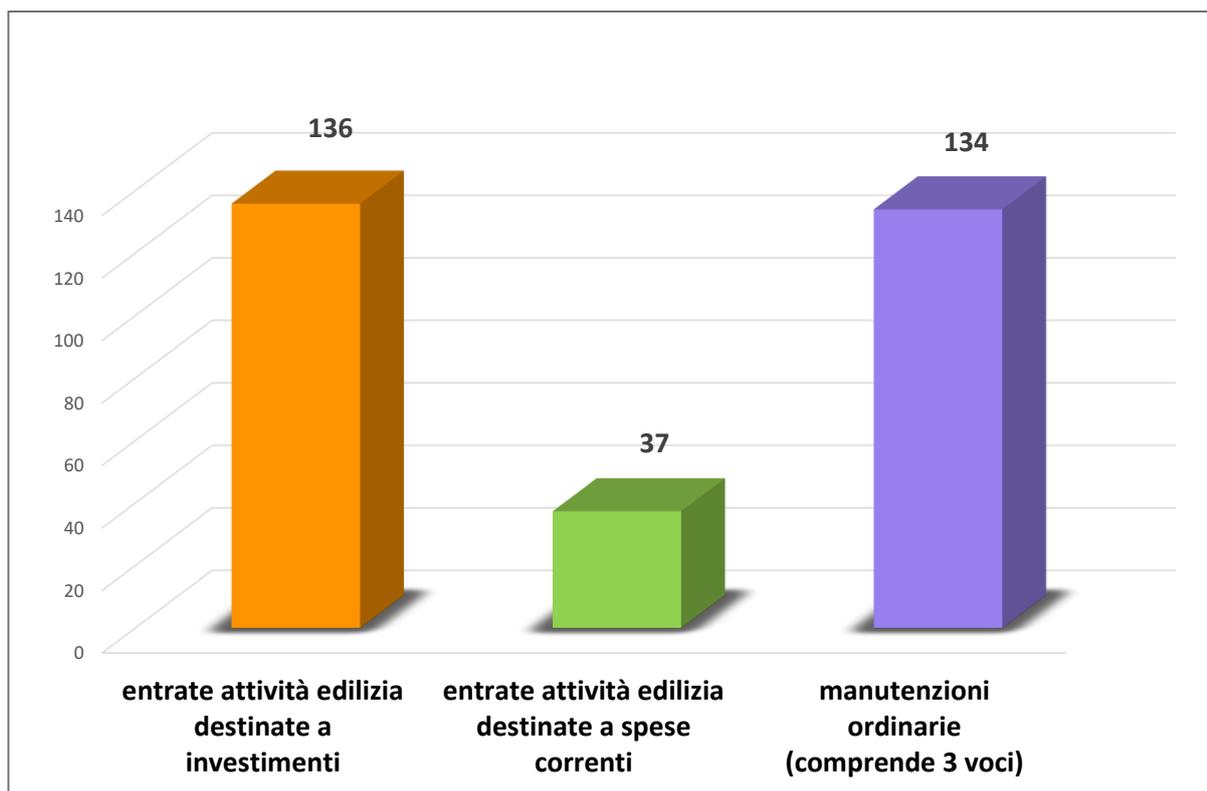


Grafico 7: ripartizione discrezionale delle *Entrate attività edilizia* nel rispetto dei vincoli dettati dalla Legge Finanziaria in vigore nell'anno 2021.

A partire dall'anno 2023 decade la possibilità di utilizzare le *Entrate attività edilizia* per spese connesse all'epidemia di Covid-19; dunque le *Spese correnti* finanziabili con le *Entrate attività edilizia* sono le sole spese individuate dalla L 232/2016 non più modificate dalle successive leggi di bilancio.

Il grafico rappresenta le due destinazioni delle *Entrate attività edilizia* congiuntamente alle *Spese per manutenzioni ordinarie*, sottoinsieme delle *Spese correnti* dichiarate ammissibili dalla L 232/2016. Tutti e tre i valori presentano un aumento rispetto all'anno 2022.

Ma se l'aumento per le due destinazioni delle *Entrate attività edilizia* sono rispettivamente dell'1,49% per le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti* e del 5,71% per le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*, le *Spese per manutenzioni ordinarie* registrano un aumento del 31,37%. Nonostante la devoluzione a *Spese correnti* di una parte delle *Entrate attività edilizia* si è ancora lontani anche dal finanziare l'insieme delle sole *Spese per manutenzioni ordinarie* delle opere di proprietà comunali, siano esse immobili o infrastrutture.

Le sole *Spese per manutenzioni ordinarie* sono pari al 77,46% di tutte le *Entrate attività edilizia*.

Diagrammi a dispersione

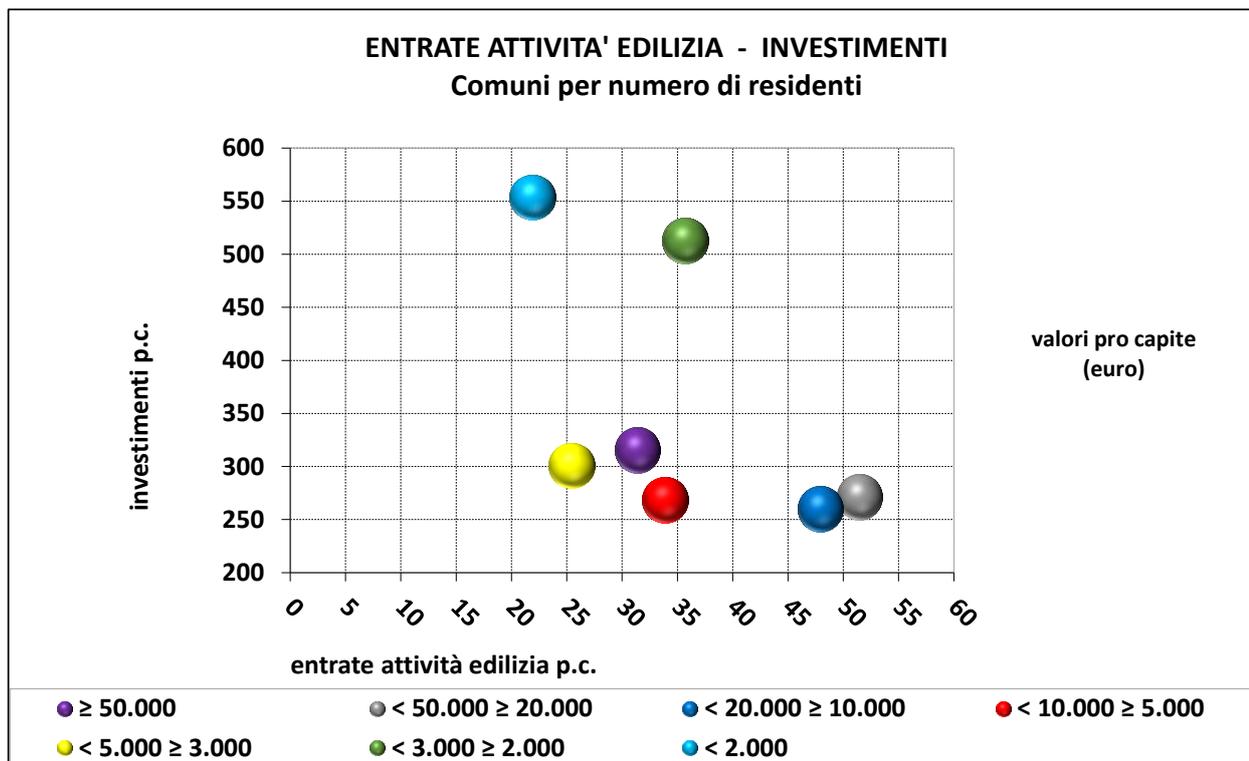


Grafico 8: Entrate attività edilizia p.c.(x) e gli Investimenti p.c.(y)

Il diagramma relativo all'anno 2023 presenta una distribuzione dei punti rappresentativi delle Classi di popolazione residente molto differente da quello dell'anno precedente.

Rispetto all'anno precedente si verifica un deciso incremento degli *Investimenti p.c.* per tutte le classi di popolazione residente. Le sette classi possono essere divise, in base a questa variabile, in due gruppi: un gruppo di tre classi che comprende la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti* (+18,65%), la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti* (15,73%) e la classe *Comuni con popolazione residente < 2.000 abitanti* (12,13%) ed un secondo gruppo di quattro classi che comprende la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti* (+50,34%), la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 10.000 e 5.000 abitanti* (55,69%), la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 20.000 e 10.000 abitanti* (42,72%) e la classe *Comuni con popolazione residente > 50.000* (58,13%).

A fronte dell'aumento degli *Investimenti p.c.* le *Entrate attività edilizia p.c.* hanno un comportamento differenziato: diminuiscono per la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti*, *Comuni con popolazione residente < 2.000 abitanti* e *Comuni con popolazione residente > 50.000 abitanti* mentre le altre quattro classi registrano un aumento contenuto nel 10% rispetto al 2022.

La classe caratterizzata da una specificità è quella dei *Comuni con popolazione residente compresa tra 3.000 e 2.000 abitanti* che vede, contestualmente, un forte aumento di entrambi i valori delle variabili.

La distribuzione dei punti rappresentativi delle sette classi è completamente differente da quella dell'anno 2022. Se nell'anno precedente era possibile riscontrare qualitativamente una struttura di proporzionalità inversa per le quattro classi di comuni con popolazione residente < 10.000 abitanti e, comunque, un ordine crescente per la variabile *Entrate attività edilizia p.c.* che cresceva all'aumentare del numero di abitanti dei comuni della classe con la sola eccezione della classe *Comuni con Popolazione residente > 50.000 abitanti*, nell'anno 2023 non è possibile rintracciare un criterio ordinatore.

E' ipotizzabile che ciò sia dovuto al fatto che gli *Investimenti e*, di conseguenza, gli *Investimenti p.c.* siano fortemente condizionati dai contributi PNRR e per ciò non fortemente legati alle caratteristiche demografiche dei Comuni.

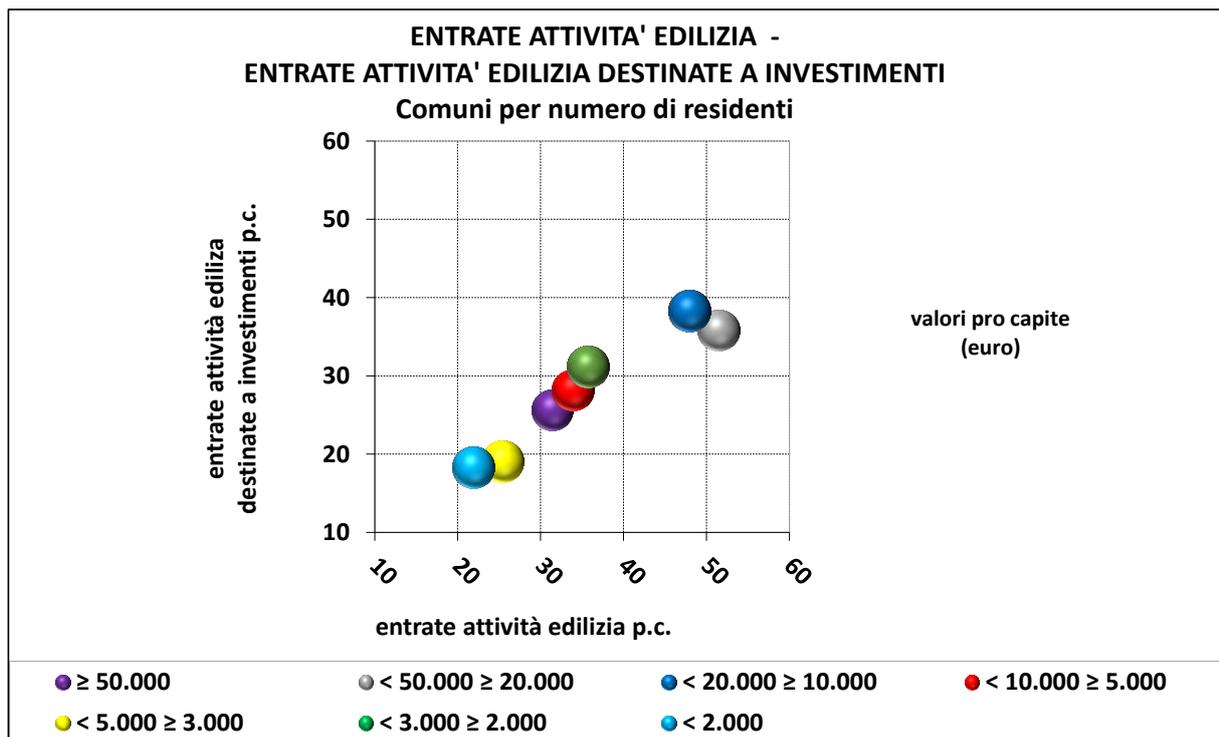


Grafico 9: relazione fra *Entrate attività edilizia p.c. (x)* ed *Entrate attività edilizia destinate a Investimenti p.c.(y)*.

Il diagramma a dispersione è la rappresentazione della relazione esistente fra due delle variabili considerate; in questo caso specifico: *Entrate attività edilizia p.c.* ed *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Le due variabili sono fortemente correlate fra loro in quanto la seconda è una componente della prima, individuata dal decisore politico col supporto della struttura tecnica dell'Amministrazione.

Il diagramma relativo all'anno 2023 approssima ancora meglio di quello relativo al 2022 la retta diagonale che indica la coincidenza delle *Entrate attività edilizia p.c.* e delle *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* Coerentemente con il diagramma n. 8, si osserva che la dimensione delle classi di Comuni con popolazione residente non costituisce più un fattore di ordinamento. Il confronto fra i due anni evidenzia la sostanziale coincidenza dell'intervallo della variabile *Entrate attività edilizia p.c.* per entrambi gli anni, mentre si espande l'intervallo di valori delle *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* per le quattro classi di Comuni con popolazione residente > 10.000 abitanti.

Assolutamente inattesa la collocazione della classe *Comuni di popolazione residente compresa tra 3.000 e 2.000 abitanti* che mostra un forte incremento per entrambi i valori delle variabili.

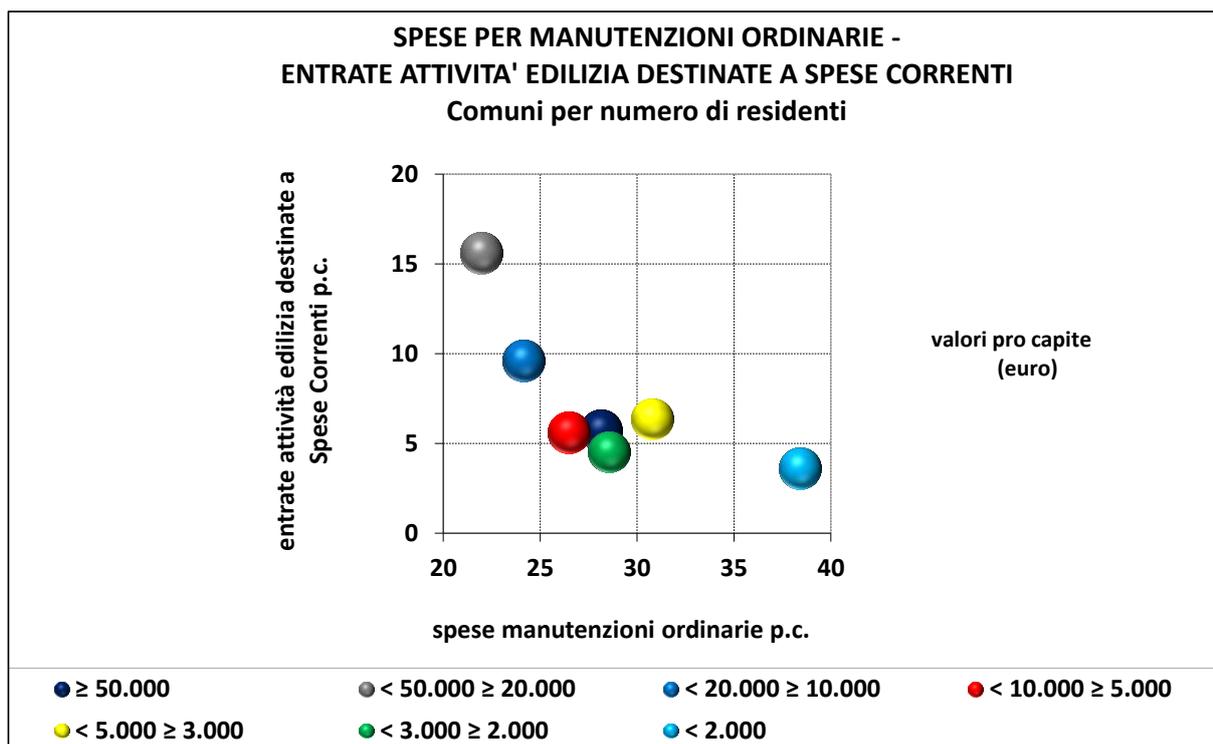


Grafico 10: relazione fra *Entrate attività edilizia p.c.* (x) e *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.*(y).

Il diagramma a dispersione relativo all'anno 2023 mostra una distribuzione dei punti rappresentativi delle sette classi assai più ordinata rispetto all'anno precedente.

Le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* diminuiscono al crescere della *Spesa per manutenzioni ordinarie p.c.* I punti rappresentativi possono essere interpolati efficacemente da un ramo di iperbole che ben rappresenta la proporzionalità inversa fra entrate e uscite p.c. Inoltre, per cinque delle sette classi rappresentate, la classe demografica costituisce un parametro ordinatore.

Rispetto al 2022 le *Entrate attività edilizia p.c.* restano sostanzialmente invariate (piccoli scostamenti, rispetto ai valori dell'anno precedente, sia positivi sia negativi) mentre le *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* aumentano per sei classi su sette, con valori compresi tra il 4% della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti* e l'88% della classe *Comuni con popolazione residente < 2.000 abitanti*.

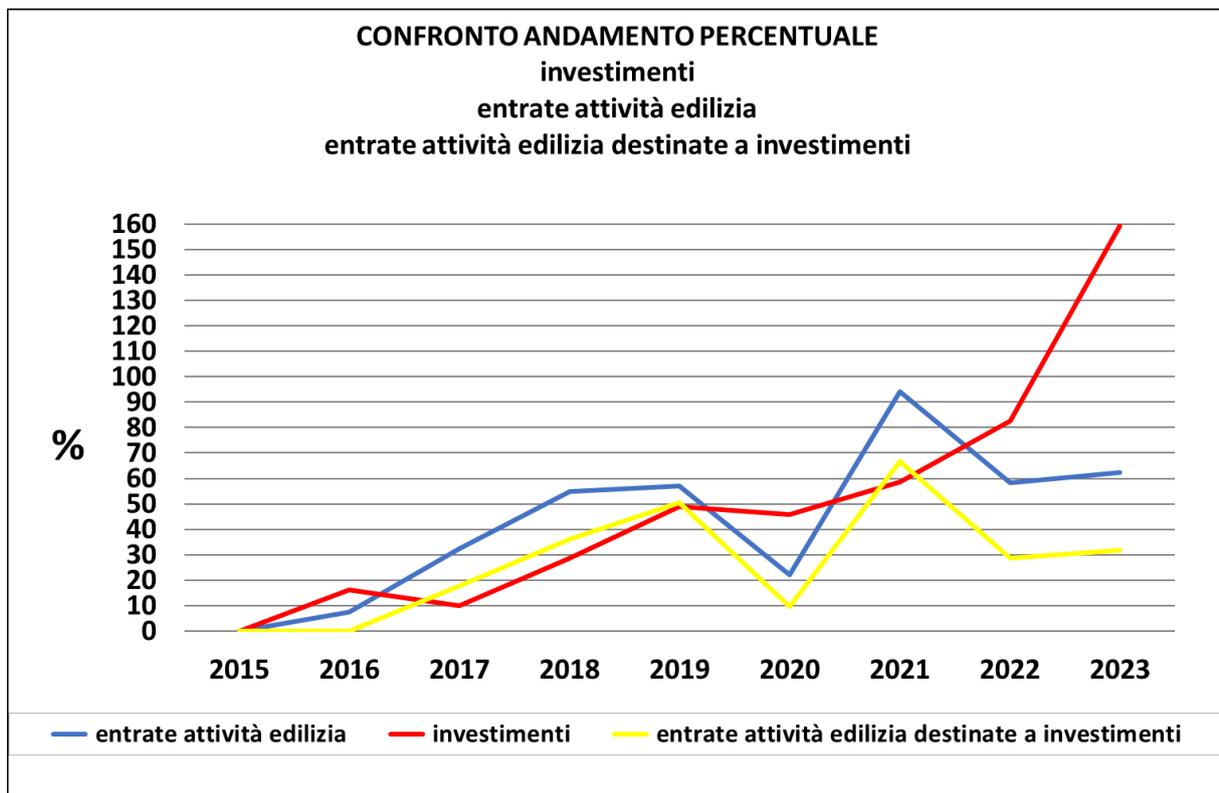


Grafico 11: andamento *Entrate attività edilizia*, *Entrate attività edilizia destinate a investimenti*, *Investimenti* [posti i valori relativi al 2015 pari a 0].

Il grafico rappresenta l'andamento percentuale di tre delle variabili con cui si descrive la relazione nel tempo fra *Entrate attività edilizia* e *Investimenti*.

Con l'esclusione dell'anno 2017, in cui ad una ripresa delle *Entrate attività edilizia* corrisponde una diminuzione degli *Investimenti* rispetto all'anno precedente, si assiste a un biennio di crescita seppur con tassi differenti, di tutti e tre i valori delle variabili. E' evidente che la flessione dell'anno 2020 è dovuta esclusivamente alle conseguenze dell'epidemia di Covid-19 ma non lascia conseguenze già nell'anno successivo.

E' possibile, pertanto, individuare una tendenza unica fra il 2017 e il 2021 influenzata dal superamento della disciplina del pareggio di bilancio che consente ai Comuni la possibilità di finanziare *Investimenti* con avanzi di amministrazione. Un ulteriore cambio di comportamento generale si verifica dall'anno 2022 a partire dal quale i valori delle tre variabili evidenziano un dato su tutti: l'ormai inesistente correlazione fra *Investimenti* ed *Entrate attività edilizia*. Il fenomeno è anticipato già nell'anno 2020, anno non ordinario, ma emerge con chiarezza solo nel 2022 e in modo ancora più macroscopico nel 2023. Ciò che rende il fenomeno degno di miglior comprensione, e solleva qualche preoccupazione per il futuro, non è tanto il forte aumento della spesa per *Investimenti*, che è noto essere sostenuta dalle risorse PNRR, quanto la diminuzione delle *Entrate attività edilizia* verificatasi dopo il 2022 e la loro sostanziale stazionarietà nell'anno 2023.

NORME DI RIFERIMENTO

DPR 6 giugno 2001 n.380: «Testo unico edilizia»

Art. 3 Definizioni degli interventi edilizi,

c.1: Ai fini del presente testo unico si intendono per: [...]

b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto D.lgs. 22/01/2004, n. 42.

Art. 17

c.4: Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera b) e all'art. 6-bis, qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile.

DL 31 maggio 2010, n.78: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»

Art. 14

c.27: Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

LR 21 dicembre 2012, n.21 «Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»

Art. 3 Criteri cui si ispira il riordino territoriale e funzionale del livello sovracomunale:

la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni;

i Comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni, anche montani, o convenzioni;

la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa;

fermo restando quanto stabilito dalla normativa statale in materia, la Regione individua specifiche funzioni comunali che devono essere esercitate in forma associata fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale;

la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore;

le Comunità montane sono trasformate in Unioni di Comuni montani.

TITOLO II

Capo I: Ambiti territoriali ottimali

Art. 7: Effetti della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

c.1. L'ambito territoriale ottimale costituisce, ai fini della presente legge, l'area territoriale adeguata per l'esercizio, in forma associata, sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale.

c.3.l. Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione come definiti dall'articolo 14, c.28, ultimo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, ed almeno tre tra le seguenti sette funzioni: funzioni previste dall'articolo 14, comma c.27, lettere d), e), g) ed i) del citato decreto-legge, funzioni di gestione del personale, funzioni di gestione dei tributi, sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP) [...]

c.7. Se l'ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, qualora solo una parte dei Comuni deliberi di istituire l'Unione, i restanti Comuni, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, stipulano una convenzione con l'Unione suddetta per una o più funzioni fondamentali.

c.8. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di una Unione, i Comuni facenti parte dell'Unione, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono conferire le funzioni all'Unione medesima, ovvero stipulare una convenzione con gli altri Comuni per una o più funzioni fondamentali. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o, per funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, stipulare una convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali.

LR 21 dicembre 2017, n. 17 «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio»

Art.3: Adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso:

c. 1. I Comuni, per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla presente legge, avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di quattro anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo.

c.2. I Comuni dotati degli strumenti urbanistici predisposti ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), entro il termine di cui al comma 1 avviano, a norma dell'articolo 45, comma 2, della presente legge, il procedimento di approvazione di un'unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti del Piano urbanistico generale (PUG), stabiliti dal titolo III, capo I, della presente legge. Per l'approvazione di tale variante trova applicazione il procedimento per l'approvazione dei piani, di cui

al titolo III, capo III, della presente legge, ad esclusione della consultazione preliminare di cui all'articolo 44, e i termini previsti dagli articoli 45 e 46 sono ridotti della metà.

Art. 21: Dotazioni ecologiche e ambientali:

c.1. Le dotazioni ecologiche e ambientali del territorio sono costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società umana e sull'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano; le dotazioni sono volte in particolare:

- a) alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti responsabili del riscaldamento globale; al risanamento della qualità dell'aria e dell'acqua ed alla prevenzione del loro inquinamento;
- b) alla gestione integrata del ciclo idrico;
- c) alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico;
- d) al mantenimento della permeabilità dei suoli e al riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano;
- e) alla mitigazione degli effetti di riscaldamento (isole di calore);
- f) alla raccolta differenziata dei rifiuti;
- g) alla riduzione dei rischi sismico, idrogeologico, idraulico e alluvionale.

L 30 dicembre 2018, n.145: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2020»

Art.1.

c.819: Ai fini della tutela economica della Repubblica, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 820 a 826 del presente articolo.

DL 30 aprile 2019, n.34: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi».

Art. 8 Sisma bonus

c.1: All'articolo 16, comma 1-septies, del DL 4/06/2013, n. 63 [...] le parole «zone classificate a rischio sismico 1» sono sostituite dalle seguenti: «zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3».

Art.10: Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico

c.1: All'articolo 14 del DL 4/06/2013, n. 63 [...] dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3.1. Per gli interventi di efficienza energetica di cui al presente articolo, il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, [...]

DL 18 marzo 2020, n.18, «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Art.109

c.2: Per le finalità di cui al comma 1, in deroga alle modalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione di cui all'articolo 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, gli enti locali, limitatamente all'esercizio finanziario 2020, 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 all'esercizio finanziario 2020, 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.

DL 19 maggio 2020, n. 34: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Art. 119: Incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici.

1. La detrazione di cui all'articolo 14 del DL 4/06/2013, n. 63 [...], si applica nella misura del 110% per le spese [...] sostenute dal 01/07/2020 al 31/12/2021[...] nei seguenti casi:

a) interventi di isolamento termico delle Superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25% della superficie disperdente lorda dell'edificio o dell'unità immobiliare situata all'interno di edifici plurifamiliari che sia funzionalmente indipendente e disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno [...]

b) interventi sulle parti comuni degli edifici per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto prevista dal regolamento delegato [...] a pompa di calore, ivi compresi[ecc.]

c) interventi sugli edifici unifamiliari o sulle unità immobiliari situate all'interno di edifici plurifamiliari che siano funzionalmente indipendenti per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con Impianti per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A

2. L'aliquota prevista al comma 1, alinea, del presente articolo si applica anche a tutti gli altri interventi di efficienza energetica di cui all'art.14.del DL4/06/2013, n.63,

3. Ai fini dell'accesso alla detrazione, gli interventi di cui ai commi 1 e 2 [...] devono assicurare, anche congiuntamente agli interventi di cui ai commi 5 e 6 del presente articolo, il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio [...]

4. Per gli interventi di cui ai commi da 1-bis a 1-septies dell'articolo 16 del DL4/06/2013, n. 63, [...] l'aliquota delle detrazioni spettanti è elevata al 110% per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 [...]. Le disposizioni del primo e del secondo periodo non si applicano agli edifici ubicati nella zona sismica 4 [...]

4-bis.La detrazione spettante ai sensi del comma 4 del presente articolo è riconosciuta anche per la realizzazione di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici

5. Per l'installazione di impianti solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica su edifici [...]

6. La detrazione di cui al comma 5 è riconosciuta anche per l'installazione contestuale o successiva di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici agevolati [...]

8. Per l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

Art.121 Trasformazione delle detrazioni fiscali in sconto sul corrispettivo dovuto e in credito d'imposta cedibile

1. I soggetti che sostengono, negli anni 2020 e 2021, spese per gli interventi elencati al comma 2 possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione, alternativamente:

a) per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto fino a un importo massimo pari al corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e da quest'ultimo recuperato sotto forma di credito d'imposta, con facoltà di successiva cessione del credito ad altri soggetti, ivi inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari;

b) per la trasformazione del corrispondente importo in credito d'imposta, con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, ivi inclusi istituti di credito e altri intermediari finanziari.

2. [...] le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano per le spese relative agli interventi di:

a) recupero del patrimonio edilizio,

b) efficienza energetica,

- c) adozione di misure antisismiche,
- d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna,
- e) installazione di impianti fotovoltaici
- f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici [...]

BIBLIOGRAFIA

ISTAT, *Banca dati IStat*

<https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti>

BANCA D'ITALIA, *L'economia dell'Emilia-Romagna. Aggiornamento congiunturale*, "Le economie regionali", n.8, Roma, 2024

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2022/2022-0030/index.html>

BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2023*, Roma, maggio 2024

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2023/rel_2023.pdf

GUERRIERI G., *Il mercato della casa*, Carocci editore, Roma, 2022

IL SOLE 24ORE, *ISTAT: permessi di costruire in calo nel primo trimestre 2023*, Roma 10/07/2023

ITALIAE, *Vademecum sui rapporti finanziari tra Unione e Comuni e la gestione associata dei Servizi finanziari*, 2023

OPPIO A., TORRIERI F., DELL'OCA E., *Il valore delle aree nel negoziato pubblico-privato: aspetti metodologici e orientamenti operativi*, "Valori e valutazioni n. 21" - Roma, 2018.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *La finanza del territorio*, Bilanci consuntivi

<https://sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/Bilanci.jsp>