

The cover features a white background with large, overlapping geometric shapes in teal, grey, and orange. The teal shape is in the top-left corner, the grey shape is a large triangle pointing downwards from the top, and the orange shape is a large triangle pointing upwards from the bottom-left. Images of modern buildings are integrated into these shapes: a grid-patterned building in the teal area, a dark building in the grey area, and a building facade in the orange area.

2022

BILANCI COMUNALI

LE ENTRATE DAI

TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

E LE LORO

DESTINAZIONI

TIME HISTORY ANALYSIS
2007 - 2021

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

GENERALITA'

Il report che segue è la Time history che riassume tutti gli studi di maggior dettaglio sul rapporto tra Entrate generate dall'attività edilizia e Bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna dall'anno 2007 all'anno 2021. Come il report: *Bilanci comunali. Le Entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni*, anche tale studio è prodotto annualmente¹. Nel 2022 è stato esaminato un periodo di 15 anni, segnato da eventi di carattere locale come l'adozione della L.24/2017 e della D.A.L. 186/2018, e da eventi di carattere sovranazionale come la cosiddetta "grande recessione" e la pandemia di Covid-2019. Il presente lavoro è finalizzato alla comprensione delle relazioni tra dinamiche edilizie, trasformazioni territoriali ed equilibri economici della finanza pubblica locale e all'individuazione dei fenomeni che li producono.

Il nucleo centrale della ricerca è la conoscenza delle Entrate del Bilancio comunale prodotte dal rilascio dei titoli edilizi (Permessi di Costruire, SCIA, CILA) e dall'azione di contrasto all'abusivismo edilizio e della loro incidenza sulle Spese dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

All'inizio dell'anno 2023 saranno disponibili il Report *Bilanci comunali. Le entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni. Anno 2021*, che presenta una Sintesi degli studi relativi all'anno suddetto e il presente Report che contiene l'analisi di tipo Time History dal 2007 al 2021.

¹ 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>.

Osservazioni

La L. 28 gennaio 1977, n. 10. “Norme in materia di edificabilità dei suoli,” ancora vigente per tutto l’intervallo di tempo oggetto di studio, stabilì definitivamente la separazione fra diritto di proprietà dei suoli e diritto di edificabilità².

La L.10/1977 rende operativo tale diritto a fronte di due condizioni: il rilascio del titolo edificatorio da parte dell’autorità pubblica, il Comune nel caso dell’edilizia d’iniziativa privata, e della corresponsione da parte dell’imprenditore di un tributo detto *Contributo di costruzione*³ finalizzato alla realizzazione e alla manutenzione della *Città pubblica*⁴.

Da un punto di vista fiscale il *Contributo di costruzione* è ciò che viene incamerato, per tutto l’arco temporale in oggetto, nel capitolo denominato “permessi di costruire” nel Bilancio dei Comuni⁵

Al *Contributo di costruzione*, in alcuni anni, si aggiungono i proventi delle *Sanzioni generate dall’abusivismo edilizio*⁶. Nel presente studio le due tipologie di Entrate descritte sono denominate in modo sintetico *Entrate attività edilizia* [EAE]⁷.

² mettendo fine a un dibattito giuridico che percorse quasi tutto il XX secolo.

³ Il *contributo di costruzione* è costituito da due quote di natura giuridica differente: la *quota relativa agli oneri di urbanizzazione*, “obbligazione contributiva di diritto pubblico” (Corte dei Conti, Sez. Sardegna, Par. n. 12/2008), da corrispondersi per la realizzazione di strade, fognature, scuole, ecc., e la *quota relativa al costo di costruzione*, un contributo “di natura impositiva sull’incremento di ricchezza derivato dall’intervento stesso” (Cons. Stato, Sez. V, 30/11/11, n. 633; SANDULLI A. M., *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in Riv. giur. edil., 1978, II, 73).

⁴ L’incremento di ricchezza oggetto dell’imposizione è dovuto sia alle caratteristiche tecniche e tipologiche dell’intervento sia “alle sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture e di capitale fisso sociale”, all’azione collettiva che ha creato, nel tempo, valore sui suoli urbani e sugli immobili. Definiamo tale valore “**rendita di trasformazione**” (CAMAGNI R., *La riforma della fiscalità urbanistica*, in Petretto A., Lattarulo P., in “Contributi sulla riforma dell’imposizione locale...”, RM, 2016) da BETTI M. MORONI F., *1977-2017 quarant’anni dall’istituzione del contributo di costruzione. Una proposta di rivisitazione che rafforza lo spirito della legge*, “Menabò di etica ed economia”, RM, settembre 2017.

⁵ I “permessi di costruire” rappresentavano al momento dell’istituzione della L.10/1977 la grande maggioranza dei titoli edilizi rilasciati. Oggi il permesso di costruire è stato sostituito, nella maggior parte degli interventi edilizi, dai titoli SCIA e CILA.

⁶ I proventi da sanzioni per abusivismo edilizio, sanatorie e condoni non sono raccolti tutti gli anni nello stesso capitolo dei “permessi di costruire”. In alcuni anni sono state incamerate in capitoli differenti da quello del *Contributo di costruzione* sempre come Entrate in conto capitale, ed in altri in capitoli di Entrate correnti: 2007 -2015 “permessi di costruire e relative sanzioni”; 2016-2017, le sanzioni sono iscritte in capitoli di spesa corrente; 2018-2021, “condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive”.

⁷ Si veda a pagina X il glossario.

La L.10/1977 stabilì un vincolo fra le Entrate dell'attività edilizia e alcuni sottoinsiemi delle Spese in conto capitale di competenza dei Comuni, definite nella stessa legge Opere di urbanizzazione primaria e secondaria⁸, che sono andate, nel corso degli anni, aumentando e diversificandosi per adeguarsi alle esigenze del funzionamento della città, intesa come struttura base dell'organizzazione territoriale⁹.

Nel seguito tale sottoinsieme delle Spese in conto capitale sarà definito *Investimenti*.

Obiettivo del presente lavoro è cogliere le dinamiche che si sono stabilite tra le *Entrate dell'attività edilizia* e le Spese per *Investimenti* nei quindici anni compresi tra il 2007, ed il 2021, e leggerle nell'ambito più vasto degli accadimenti socioeconomici che hanno coinvolto anche la Regione Emilia-Romagna.

L'arco temporale esaminato è stato attraversato sia da situazioni locali sia da fenomeni globali estremamente complessi, ma leggibili mediante i dati considerati.

La relazione fra *Entrate attività edilizia* ed *Investimenti* è ben rappresentata dall'ultimo degli 11 grafici elaborati.

Ad una visione sintetica si possono distinguere tre sotto intervalli caratterizzati dallo stesso comportamento qualitativo:

- 2007 – 2012: il primo sotto intervallo, è caratterizzato per ogni anno da una percentuale degli *Investimenti* finanziati dalle EAE prossima al loro valore medio, e dalla significativa destinazione di EAE a Spese correnti;
- -2013 -2016: il secondo sotto intervallo è caratterizzato dal più piccolo valore medio di *Investimenti* finanziati dalle EAE e dalla tendenza all'annullamento della destinazione delle EAE a Spese correnti;
- Il terzo sotto intervallo è quello che inizia con il 2016 ed è caratterizzato da un aumento sia degli *Investimenti* finanziati da EAE e contestualmente da un aumento delle EAE destinate a Spese correnti. Questo sotto intervallo contiene anche l'anno 2020 in cui si è manifestata l'epidemia di Covid-19 che non ne ha però stravolte le caratteristiche d'insieme.

Una lettura più approfondita di tutti i dati a disposizione evidenzia come la prossimità fra valori percentuali assunti dagli *Investimenti* e dalla destinazione alle Spese correnti delle EAE non sia sufficiente a caratterizzare gli eventi che hanno portato a quel risultato e come valori eguali o molto prossimi tra loro attinti da alcune variabili possano essere raggiunti a partire da situazioni economico finanziarie e da politiche economiche assai differenti.

⁸ Per la struttura delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria si rimanda al DPR 6 giugno 2001, n.380, art.16, c.7.

⁹ Si pensi alla necessità di portare la fibra ottica a tutto il territorio come necessità degli ultimi 20 anni.

2007 -2012. Ad una lettura più attenta il primo sotto intervallo si presenta tutt'altro che omogeneo.

Il periodo 2007-2009 vede la somma delle EAE su tutto l'universo regionale essere ancora maggiore del 5% della somma delle Entrate totali (grafico 1). Tale valore percentuale delle EAE consentiva, simultaneamente, il finanziamento medio del 19,75% degli Investimenti pur con un trasferimento alle Spese correnti pari ad un valore percentuale compreso tra il 35% e il 44% delle EAE stesse. Qualora tutte le EAE fossero state utilizzate per Investimenti, secondo il testo originale della L.10/1977, avrebbero finanziato in media il 32% di questi per ogni anno.

Il grafico n.9 avverte, però, che la situazione descritta per la somma sia delle EAE sia degli Investimenti su tutta la Regione non si propone per ogni Comune ma è il risultato di realtà molto diversificate: le EAE destinate a *Spese correnti* sono nulle per un numero di Comuni compreso tra un terzo e un quarto dell'universo regionale mentre un numero di Comuni pari a un quarto trasferisce alle Spese di natura corrente tutte le EAE consentite dalla Legge finanziaria in vigore nell'anno¹⁰. Il comportamento descritto è determinato da decisioni assunte in autonomia e parrebbe senza alcuna regia sovracomunale da parte dei Comuni.

Il periodo successivo mostra una maggiore capacità delle EAE di sostenere una percentuale più elevata di investimenti: un valore medio $M=23,7\%$ che giungerebbe al 35% in regime di L10/1977, e tuttavia il contesto socioeconomico è completamente mutato rispetto ai tre anni precedenti.

La crisi economica internazionale, iniziata ufficialmente negli Stati Uniti nel 2008¹¹, si ripercuote anche in Italia dove colpisce pesantemente, tra gli altri, anche il settore delle costruzioni.

Nell'anno 2011 si verifica una contrazione sia delle EAE e sia degli Investimenti che li porta, rispettivamente, al 50% e al 43% dei valori registrati nel 2007 (grafico 4). Ciò avviene sostanzialmente in un contesto che non vede cambiamenti del quadro normativo nazionale e regionale tale da modificare il contesto in cui opera l'impresa edilizia. La risposta regionale alla crisi del comparto è il mantenimento dei valori che intervengono nel calcolo del Contributo di costruzione invariati in tutto il periodo 2010 -2012.

- 2013 -2016: Il secondo sotto intervallo, è caratterizzato dalla diminuzione del trasferimento delle EAE alle Spese correnti, trasferimento che raggiunge proprio nel 2015 il valore minimo di

10

¹¹Il 15 settembre 2008 data del fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*, viene convenzionalmente indicata come data di inizio della grande recessione. L'inizio della grande recessione viene, da alcuni economisti (Roubini e al.) imputata allo scoppio della bolla immobiliare legata ai mutui subprime, al dicembre 2007 e poi propagatasi ai settori finanziari e a tutto il sistema economico mondiale.

tutto il periodo studiato. Questa riduzione, a differenza dell'aumento dei trasferimenti verificatisi tra il 2007 e il 2009, non è lasciata alle percezioni dei singoli Consigli comunali ma è caratterizzato da una forte persuasione esercitata dagli uffici regionali nei confronti delle Amministrazioni comunali affinché ripristinassero il vincolo della L.10/1977, soprattutto nell'incertezza delle volontà del Parlamento che avrebbero potuto manifestarsi mediante le Leggi finanziarie.

Ne consegue che per il sotto intervallo in oggetto non ha molto significato la distinzione fra Investimenti finanziati dalle EAE ed investimenti finanziabili dalle EAE. E' interessante, però, sottolineare come la relazione fra EAE e Investimenti sia esattamente la stessa nell'anno 2013 e nell'anno 2016 ma come i due risultati siano generati da due situazioni completamente differenti.

L'anno 2013 è caratterizzato dal valore minimo della percentuale di finanziamento degli Investimenti da parte delle EAE dei 15 anni in osservazione; solo il 17%, nonostante una bassissima percentuale delle EAE trasferite alle Spese correnti pari all'8% (grafico 7).

Il contributo così modesto delle EAE agli Investimenti si spiega con l'impennata di questi ultimi dovuta alla necessità di opere straordinarie dopo il terremoto verificatosi nel 2012 nelle provincie di Modena, Reggio-Emilia e Ferrara, e finanziate con contributi straordinari aggiuntivi a quelli dei Comuni.

Anche per l'anno 2016, le EAE finanziano la stessa percentuale degli Investimenti del 2013 giunge allo stesso rapporto nonostante l'aumento delle EAE. Dopo un periodo di decrescita continua durato otto anni, si verifica l'inversione di tendenza attesa e le EAE iniziano a risalire come iniziano a risalire gli Investimenti che ricevono contributi anche da trasferimenti esterni¹².

Nel 2013 il rapporto è dovuto a un fattore esterno ed extraeconomico mentre nel 2016 è frutto dell'attenuarsi dei fattori che hanno generato la crisi del 2008 e della combinazione di politiche economiche messe in atto a livello nazionale. Sarebbe importante stimare l'effetto della diminuita pressione fiscale sugli imprenditori introdotta con il DL Sblocca Italia¹³ che ha modificato le definizioni degli interventi edilizi e reso non onerosi alcuni di questi. Un'indagine di questo tipo prevede l'analisi degli interventi realizzati dai Comuni e del relativo Contributo di costruzione per fare ciò occorre una indagine su ogni intervento realizzato nel 2015 dai singoli Comuni, almeno per un campione di essi.

¹² In merito ai trasferimenti comunitari a sostegno delle opere pubbliche si vedano le note 12 e 13 in: SCHEDA A., MORONI F., *Bilanci Comunali. Le Entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni. Anno 2021*. Regione Emilia-Romagna, 2022.

¹³ D.L. 12 settembre 2014, n.133, detto "Sblocca Italia"

- 2016 -2021. E' inusuale considerare un anno sia come estremo superiore di un intervallo sia come estremo inferiore dell'intervallo successivo. Tuttavia, l'anno 2016 si presenta da un punto di vista dei valori delle EAE, delle EAE destinate a Spese correnti e degli Investimenti omogeneo al secondo intervallo (2013-2016) mentre l'inversione di tendenza, attesa dal 2008, dell'andamento dei valori delle variabili lo rende qualitativamente appartenente al terzo sotto intervallo che, peraltro, sembra non avere ancora esaurito le dinamiche che lo caratterizzano. Il confronto con le Entrate Totali evidenzia come l'aumento delle EAE sia ancora estremamente contenuto ed esse contribuiscano solo per il 2,2% alle Entrate totali a fronte del 6,5% dell'anno 2007. Si consideri che ciò avviene in un contesto di sostanziale stazionarietà delle Entrate Totali che sono, a loro volta, ancora inferiori a quelle del 2010. Si tratta pertanto di una crescita definibile come ancora molto fragile.

Gli anni successivi mostrano un aumento continuo, ma non lineare, delle EAE e un aumento oscillatorio degli Investimenti.

Gli anni del terzo sotto intervallo sono segnati dall'adozione di un insieme di provvedimenti amministrativi che hanno inciso sulla dinamica delle due variabili principali considerate:

- Dopo un lungo processo di transizione, dall'anno 2018 tutti i Comuni debbono presentare il Bilancio Armonizzato¹⁴;
- La Legge finanziaria 232/2016 interviene sulla materia della L.10/1977 rendendo strutturale e non "eccezionale" il ricorso alle EAE per il finanziamento di alcune tipologie di Spese correnti¹⁵;

¹⁴ L'anno 2017 per tutti gli Enti Locali viene adottato il Bilancio armonizzato nella sua interezza secondo quanto previsto dal D. Lgs. 23 giugno 2011 n.118: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" ed integrazioni seguenti, 2014 e 2016.

¹⁵ L'art.1 c.460 della L.232/2016 ha previsto che:

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 e a spese di progettazione per opere pubbliche.

- Nell'anno 2017 la Regione Emilia-Romagna approva la nuova legge urbanistica LR 24/2018 che modifica la struttura della pianificazione per tutti i Comuni¹⁶;
- Nell'anno 2018 è approvata la nuova DAL 186/2018 che ridefinisce la struttura del Contributo di costruzione e detta i nuovi valori unitari per il calcolo dello stesso¹⁷.

La DAL 186/2018 è entrata pienamente in vigore solo dal settembre 2019. Non è possibile, quindi, attribuire alla riduzione degli Oneri di urbanizzazione introdotti con la DAL 186/2018 la diminuzione del tasso di crescita delle EAE nell'anno 2019 rispetto ai due anni precedenti. Gli effetti sulle EAE del cambiamento apportato dalla Delibera regionale si sarebbero potuti verificare nel corso dell'anno 2020 se non si fosse verificata la pandemia di Covid-19. La pandemia, oltre al disastro umanitario e sociale, ha avuto ripercussioni anche sull'economia del settore delle costruzioni pur meno colpito rispetto ad altri comparti economici¹⁸. Tuttavia, se si valuta l'andamento delle Entrate totali, della Spesa corrente, delle EAE e degli Investimenti nell'insieme dell'intervallo 2016 - 2021 si vede che, almeno per il comparto delle costruzioni, la perturbazione è limitata al solo 2020 in cui si verifica un calo sensibile circoscritto alle EAE.

Le altre variabili mostrano diminuzioni molto contenute rispetto al 2019. Già nel 2021, quando l'Emilia-Romagna è ancora colpita da una ulteriore ondata di Covid-19, si verifica una ripresa delle Entrate totali che crescono per la prima volta dopo molti anni (2013) e delle EAE che raggiungono il 3,5% di esse. Dopo 15 anni si è però ancora molto lontani dai rapporti esistenti fra Entrate Totali, EAE e Investimenti nell'anno 2007.

Si avanza l'ipotesi che, senza un'ulteriore riforma complessiva del sistema tributario che comprenda anche il Contributo di costruzione, i livelli di EAE conosciuti fino al 2007 non saranno più raggiunti. Va detto che se questo fosse il risultato consapevole di un ripensamento della forma degli insediamenti urbani potrebbe anche essere segno di un obiettivo che si sta per raggiungere. Occorre però fornire i Comuni delle risorse finanziarie necessarie per sostituire alla realizzazione di nuove opere pubbliche il restauro, la conservazione e la ristrutturazione di quelle esistenti.

¹⁶ L.R. 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*

¹⁷ DAL 27 dicembre 2018, n. 186, *“Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 in attuazione degli articoli 16 e 19 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.*

¹⁸ Nota dall'altra relazione

Se occorrerà mettere in atto altre tipologie di analisi per valutare gli effetti della DAL 186/2018 sulla finanza dei Comuni, si può asserire con certezza che la Legge Finanziaria 232/2016 ha costituito e costituirà, fino a eventuale modifica, un deciso cambiamento al dettato e allo spirito della L.10/1977. Dal 2018 il vincolo fra EAE e Investimenti diviene un vincolo fra EAE e un insieme più vasto di Spese che appartengono sia a quelle in conto capitale sia a quelle correnti. In particolare, le EAE potranno finanziare le Spese per le manutenzioni ordinarie.

Al 2021 si presenta al Consiglio comunale non solo un problema di quadratura del Bilancio ma una scelta che deve prevedere le conseguenze che si verificheranno in relazione alle politiche urbane che si vogliono perseguire. A fronte di EAE sempre contenute in virtù delle defiscalizzazioni di molte tipologie di interventi di edilizia privata¹⁹ occorre decidere se favorire gli Investimenti oppure le Manutenzioni ordinarie del patrimonio comunale esistente.

¹⁹ Si vedano, ad esempio:

la defiscalizzazione della trasformazione della superficie accessoria in superficie utile quando già appartenente all'unità immobiliare DL sblocca Italia,
l'azzeramento del Contributo di costruzione per interventi di frazionamento di una in più unità immobiliari unità immobiliari se realizzato con intervento di Manutenzione Straordinaria,
la classificazione come intervento di Ristrutturazione edilizia di una demolizione e ricostruzione anche su altra area di sedime

Dalla L.10/1977 ad oggi

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 realizzate da privati. 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 finanziarie degli anni 2000 modificarono quel principio, consentendo che le Entrate di interesse potessero essere utilizzate anche per le Spese correnti e/o Estinzione di alcune tipologie di prestiti contratti dai Comuni, così come riportato nella seguente tabella:

ANNO	TIPO ENTRATA	POSSIBILITÀ DI SPESA	NORMA CHE CONSENTE LA POSSIBILITÀ DI SPESA
2005	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none">• sino 75 % per spese correnti	L. 311/2004, art.1, c. 43
2006	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none">• sino 50 % per spese correnti	L. 311/2004, art.1, c. 43
2007	permessi costruire e relative sanzioni	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• 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 D.L. 225/2010, art.2, c. 41 D.L. 35/2013, art.10, c. 4ter L. 190/2014, art.1, c. 536
2016 – 2017	permessi costruire	sino 100% <ul style="list-style-type: none">• per manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale;• per spese progettazione opere pubbliche	L. 208/2015, art.1, c. 737
2018 – 2019	<ul style="list-style-type: none">• permessi costruire• condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive	<ul style="list-style-type: none">• manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;• spese progettazione opere pubbliche,• all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia	L. 232/2016, art.1, c. 460 L.R. 24/2017
2020 - 2021	<ul style="list-style-type: none">• permessi costruire• condoni edilizi e sanatoria opere edilizie abusive	<ul style="list-style-type: none">• per qualsiasi tipo di spese correnti destinate alla gestione dell'Emergenza,• spese progettazione opere pubbliche,• manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria	D.L. 18/2020, art.109

L'art.1 c.460 della L.232/2016 ha previsto che:

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 e a spese di progettazione per opere pubbliche.

E' importante sottolineare che, per effetto di tale norma, i proventi da Contributo di costruzione non sono più Entrate destinate alla realizzazione di Investimenti e solo "eccezionalmente" utilizzabili per il finanziamento delle Spese correnti, ma Entrate destinate a finanziare determinate tipologie di interventi, tra i quali le Manutenzioni ordinarie e straordinarie, le Opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le Attività di progettazione di opere pubbliche.

Sono di fatto diventate entrate a natura vincolata, pur non generando cassa vincolata, come ha chiarito Arconet²⁰.

Ciò rappresenta un cambiamento importante rispetto all'impianto originale della L.10/1977 anche se non presentato nella sua piena portata.

Per il 2020 e per il 2021 - ad esclusione delle sanzioni incamerate ai sensi dell'art.31, c.4-bis, del D.P.R.380/2001 - è stato consentito l'utilizzo di tali Entrate anche a finanziamento di Spese sostenute per far fronte all'emergenza Covid-19 (art.109, c.2, D.L.18/2020).

²⁰ Arconet è la commissione insediata presso il ministero dell'Economia per gestire il processo di armonizzazione a livello nazionale. In particolare, si veda la FAQ n.28 emessa dalla commissione.

Dati e Fonti dei dati

L'analisi è stata svolta sull'intero Universo dei Comuni della Regione Emilia-Romagna e sono stati considerati i Bilanci relativi agli anni 2007 - 2021.

Dati demografici

I dati relativi al numero e al nome dei Comuni che compongono la partizione dell'Universo regionale in classi demografiche e il numero dei residenti che, di anno in anno, appartengono alle singole classi sono stati tratti dal sito internet ufficiale della Regione Emilia-Romagna così come i dati relativi ai residenti²¹.

		CLASSI DI COMUNI PER POPOLAZIONE RESIDENTE							totali
		≥ 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	2007	1.817.793	554.436	801.196	675.133	273.447	95.991	57.847	4.275.843
	2008	1.840.917	584.077	814.105	682.489	267.663	93.100	55.615	4.337.966
	2009	1.857.214	589.504	832.706	689.690	259.591	91.307	57.461	4.377.473
	2010	1.873.750	594.592	870.798	670.835	255.755	93.417	55.184	4.414.331
	2011	1.886.647	597.758	897.686	654.839	259.196	86.251	58.771	4.441.148
	2012	1.895.521	600.096	909.843	640.368	260.405	86.785	60.146	4.453.164
	2013	1.887.366	577.878	917.454	649.960	258.881	87.393	64.534	4.443.466
	2014	1.892.121	608.919	908.474	659.704	242.391	82.047	63.459	4.457.115
	2015	1.893.582	608.593	887.697	654.625	222.727	87.906	62.584	4.417.714
	2016	1.898.866	554.945	886.806	619.278	204.672	79.043	45.815	4.289.425
	2017	1.903.090	609.722	911.766	674.007	215.882	87.241	53.743	4.455.451
	2018	1.903.090	609.722	911.766	664.416	219.105	87.901	50.137	4.446.137
	2019	1.910.467	611.103	926.235	680.648	206.067	84.675	51.482	4.470.677
	2020	1.913.275	611.590	927.050	680.742	202.552	84.462	49.695	4.469.366
2021	1.907.623	629.739	894.912	667.538	201.444	81.929	52.417	4.435.602	
NUMERO COMUNI	2007	13	20	59	93	68	40	48	341
	2008	13	21	60	94	67	39	47	341
	2009	13	21	61	95	65	38	48	341
	2010	13	21	64	93	64	39	47	341
	2011	13	21	66	91	65	36	49	341
	2012	13	21	67	89	65	36	50	341
	2013	13	20	67	90	65	36	54	345
	2014	13	21	66	91	61	34	54	340
	2015	13	21	64	90	56	36	54	334
	2016	13	19	64	86	51	32	41	306
	2017	13	21	66	93	54	36	48	331
	2018	13	21	66	92	55	36	44	327
	2019	13	21	67	94	52	35	45	327
	2020	13	21	67	94	51	35	43	324
2021	13	22	65	92	51	34	46	323	

²¹ consultabili all'indirizzo: https://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/popolazione/popolazione-per-eta-e-sesso/pop_eta_ammontare

Dati economico-finanziari

Il Report presente si avvale dei risultati degli studi annuali relativi ai 15 anni considerati, dal titolo: *L'attività edilizia e i bilanci economici comunali. Anno 20xx*²².

Gli studi sono stati svolti sull'intero Universo dei Comuni dell'Emilia-Romagna²³ aggregati secondo due partizioni: "Classi di popolazione residente" e "Ambienti dei suoli".

Nel report in oggetto sono stati utilizzati i soli risultati della partizione "Classi di popolazione residente".

I dati utilizzati dal presente studio sono stati tratti:

- dai Certificati conti consuntivi comunali, a disposizione della Regione Emilia-Romagna per gli anni 2007-2015,
- dai Piani dei Conti Integrati²⁴ dei Comuni, raccolti dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche²⁵ per gli anni 2016-2021.

Le date di rilevamento sono le seguenti

bilanci 2008, 2009	aprile 2011
bilanci 2007, 2010	febbraio 2012
bilanci 2011	febbraio 2013
bilanci 2012	febbraio 2014
bilanci 2013	marzo 2015,
bilanci 2014	marzo 2016
bilanci 2015	gennaio 2017
bilanci 2016	aprile 2018
bilanci 2017	21 febbraio 2019
bilanci 2018	dicembre 2019
bilanci 2019-2020	luglio 2021
bilanci 2021	gennaio 2022.

²² Vedi nota 1

²³ Sono esclusi dall'analisi i comuni di: Borgo Val di Taro, Maiolo, Monterenzio, San Leo, Vigarano Mainarda, i cui bilanci presentano dubbi interpretativi.

²⁴ Il piano dei conti integrato, costituito dall'elenco delle voci del bilancio gestionale finanziario e dei conti economici e patrimoniali, è unico e obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche. Il livello minimo di articolazione del piano dei conti per gli enti territoriali in contabilità finanziaria fanno riferimento anche al quinto livello del piano dei conti. L'adozione del piano dei conti integrato di cui al citato allegato n. 6, può essere rinviata all'anno 2016, con l'esclusione degli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione prevista dal D. Lgs. n. 118 del 2011.

²⁵ La BDPA 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>. L'estrazione dei dati è avvenuta da parte del dott. Andrea Miani, del Settore "Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e partecipate".

I Comuni dei quali sono stati analizzati i dati demografici e i Bilanci, variano di anno in anno, seppure di poche unità, per cause amministrative. Alcuni Comuni non sono stati considerati nelle analisi in quanto, al momento dei rilevamenti, le banche dati utilizzate non presentavano i relativi riferimenti o presentavano dati di dubbia interpretazione.

Si riportano di seguito i Comuni non valutati rispetto all'Universo dei Comuni della Regione Emilia-Romagna negli anni oggetto di studio:

- Le analisi relative agli anni 2007 - 2012 non considerano i Comuni della Valle del Marecchia (Castel delci, Maiolo, Nova Feltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello) aggiuntisi alla Regione Emilia-Romagna solo dopo il 2012;
- anno 2007: n. 2 Comuni (0,62%)²⁶
- 2013: n. 3 Comuni (0,21%);
- 2015: n.6 Comuni (0,83%);
- 2016: n. 28 Comuni (3,77%);
- 2017: n. 2 Comuni (0,14%);
- 2018: n. 4 Comuni (0,35%);
- 2019: n. 1 Comune (0,018%);
- 2020: n. 4 Comuni (0,11%);
- 2021: n. 5 Comuni (0,54%).

²⁶ La percentuale tra parentesi indica la popolazione esclusa dall'analisi rispetto al 100% del totale regionale.

Glossario

Nella Tavola che segue sono riportate le voci di Bilancio e le loro aggregazioni determinate dalla legislazione di settore vigente nei singoli anni dell'intervallo considerato.

Ad ogni voce o ad ogni aggregato di voci estratto dai documenti contabili che, per ogni anno, compongono il Bilancio è stato associato dagli autori un nome sintetico. In base alle norme che regolano la struttura del Bilancio e che sono mutate nel corso dei 15 anni che compongono l'intervallo in oggetto, i nomi delle voci e i loro contenuti sono stati modificati per cui si è reso necessario riformulare le corrispondenze con i nomi sintetici che, invece, restano gli stessi per tutto l'intervallo di tempo e costituiscono le variabili rappresentate nei grafici.

Nella tavola delle corrispondenze i nomi delle variabili sono espressi in **grassetto corsivo**.

I nomi delle voci di Bilancio che compongono le variabili rappresentate nei grafici sono scritti in **grassetto** e sono preceduti dai nomi delle voci di Bilancio più generali secondo un rapporto di inclusione²⁷.

²⁷ Si veda ad esempio la variabile rappresentata nei grafici e nel glossario con il termine **Investimenti**.

Se si prendono in considerazione i Certificati conti consuntivi comunali degli anni 2007 – 2015 con il termine **Investimenti** si intende un valore quantitativo pari alla somma delle voci: **Acquisizione di beni immobili +Espropri e servitù onerose +Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia +Acquisto di beni, mobili, macchine, attrezzature +Incarichi professionali esterni**.

Se si prendono in considerazione i Piani dei Conti Integrati dei Comuni con il termine **Investimenti** si intende un valore quantitativo pari alla somma delle voci: **Investimenti fissi, lordi, acquisto di terreni**.

GLOSSARIO

Entrate totali

2007 – 2021

Entrate correnti

Entrate per investimento

Entrate attività edilizia [EAE]

2018 -2021

Entrate in conto capitale → Altre entrate in conto capitale → **Permessi di costruire**

Tributi in conto capitale → Imposte da sanatorie e condoni → **Condoni edilizi e sanatorie opere edilizie abusive**

2016 - 2017

Entrate in conto capitale → Altre entrate in conto capitale → **Permessi di costruire**

2007 - 2015

Entrate derivanti da alienazioni da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti → Trasferimenti di capitali da altri soggetti → **Permessi di costruire e relative sanzioni**

Spese correnti [SC/SNC nei grafici]

2016 - 2021

Spese correnti

2007 - 2015

Spese correnti + Rimborso prestiti → **Spese correnti + Rimborso di quota capitale finanziamento mutui e prestiti + Rimborso di prestiti obbligazionari + Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali**

Spese per manutenzioni ordinarie

2018 -2021

Spese correnti → Ac.sto di beni e 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 n. p.**

dal 2016 al 2017

Spese correnti → Ac.sti di beni e servizi → Ac.sti di servizi → **Manutenzioni ordinarie**

Investimenti

2016 - 2021

Spese in conto capitale → **Investimenti fissi, lordi e ac.sto di terreni**

2007 - 2015

Spese in conto capitale → **Acquisizione di beni immobili +Espropri e servitù onerose +Ac.sto di beni specifici per realizzazioni in economia +Ac.sto di beni, mobili, macchine, attrezzature +Incarichi professionali esterni**

Altri investimenti

2016 - 2021

Spese in conto capitale → **Tributi in conto capitale a carico dell'ente + Contributi agli investimenti + Altri trasferimenti in conto capitale + Altre spese in conto capitale + Spese per incremento attività finanziarie**

2007 - 2015

Spese per investimenti → **Trasferimenti di capitali +Partecipazioni azionarie + Conferimenti di capitale + Concessione di crediti e anticipazioni + Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia**

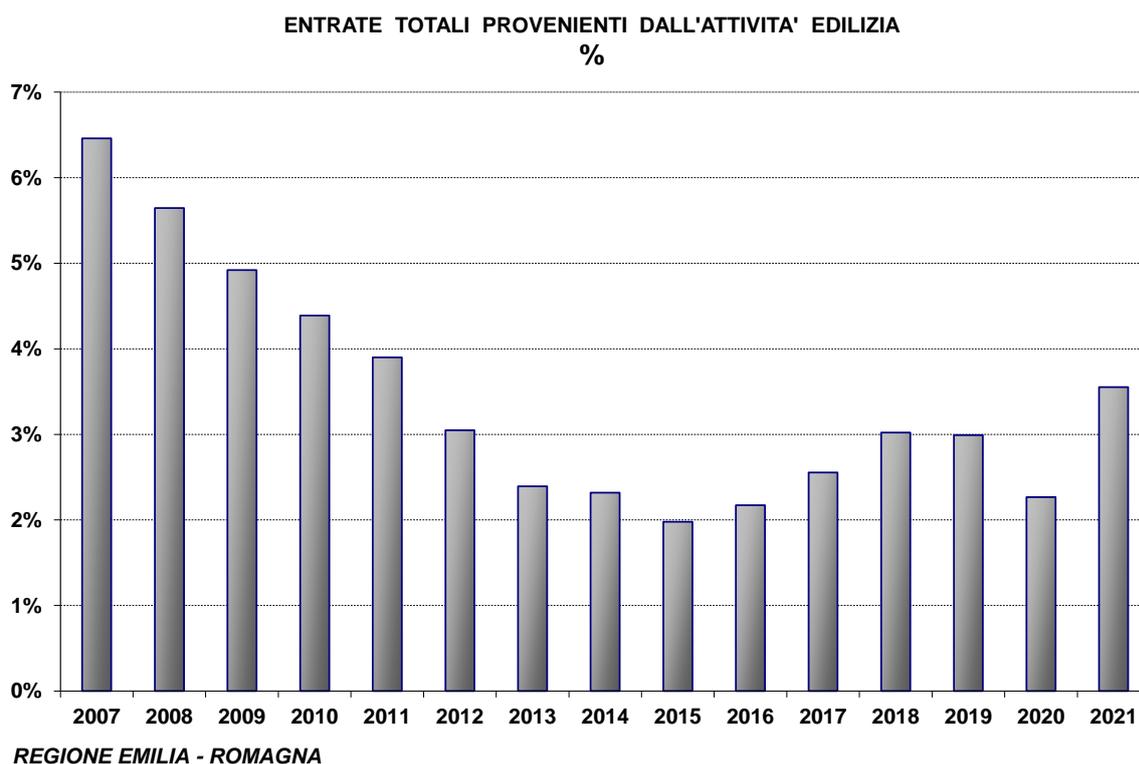


Grafico 1: Entrate attività edilizia come percentuale delle Entrate totali

La percentuale delle *Entrate attività edilizia* rispetto alle *Entrate totali* mostra un andamento concavo e non simmetrico con il minimo nell'anno 2015. Nel sotto intervallo 2007-2015 la decrescita del valore percentuale delle *EAE* è monotona. La diminuzione delle *EAE* avviene nel contesto di una diminuzione anche delle *Entrate totali* che si arresta, però, all'anno 2012 e che, comunque, è di minore entità.

Nel sottointervallo 2016–2021 si assiste a una ripresa continua delle *EAE*, interrotta solo dal valore corrispondente all'anno 2020, anno dell'epidemia di Covid-19; ripresa che prosegue anche nel 2021 senza mostrare ripercussioni di quanto accaduto nel 2020.

Se si considera l'intero intervallo 2007–2021 si osserva che il valore raggiunto nell'ultimo anno è poco superiore alla metà del valore attinto nell'anno di inizio della successione temporale.

Va ricordato che l'anno 2008 è l'anno di inizio della cosiddetta Grande recessione²⁸ ed anche per l'Italia comincia un periodo di contrazione del mercato immobiliare²⁹. Diminuiscono le richieste di titoli abilitativi per nuove costruzioni, mentre si mantiene inalterato il mercato della ristrutturazione³⁰.

²⁸ Vedi nota 11.

²⁹ [...] nel primo semestre del 2008 il volume di affari delle imprese operanti nel settore delle costruzioni è diminuito dello 0,4 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-2,8 per cento nella media nazionale). Il calo è imputabile soprattutto alle imprese con meno di 10 dipendenti, confermando le maggiori difficoltà delle unità di dimensioni più piccole. In BANCA D'ITALIA, *Economie Regionali. Emilia-Romagna*, novembre 2008.

³⁰ NOMISMA, *La congiuntura immobiliare in Italia*, Bologna, 2008.

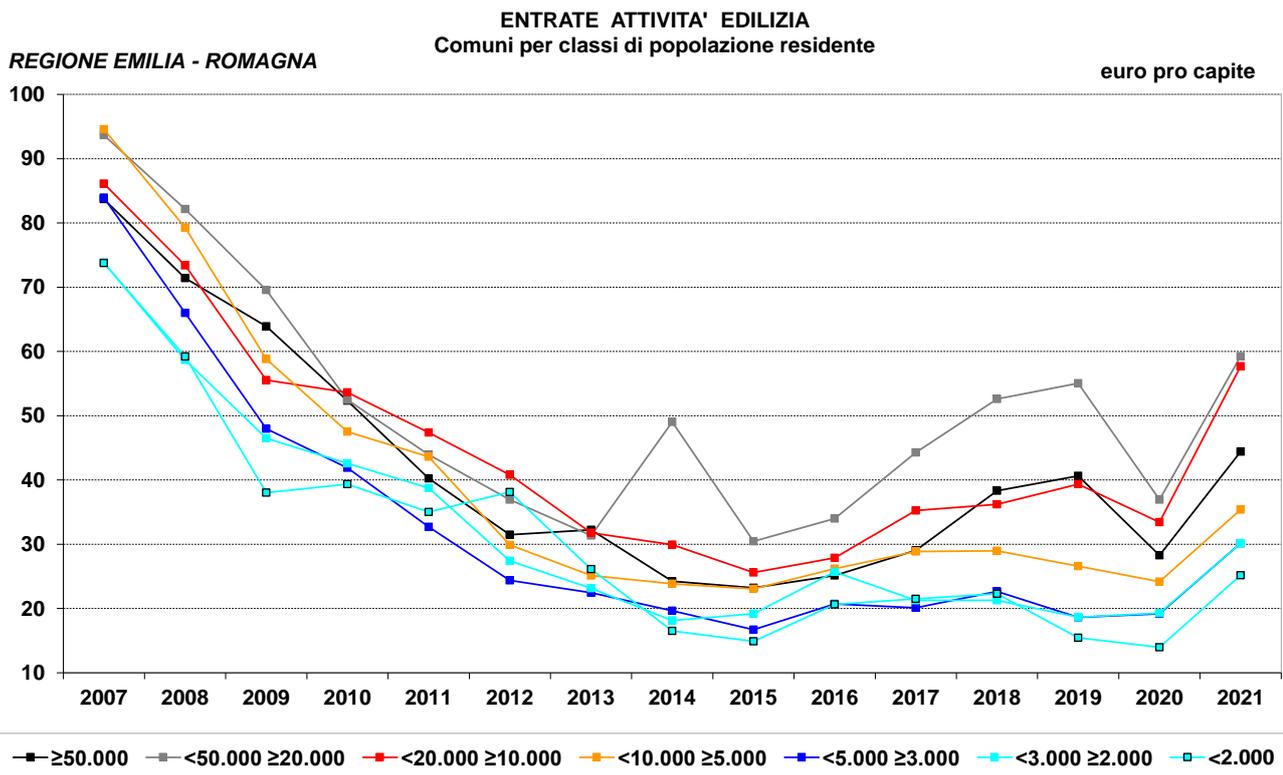


Grafico 2: analisi dell'andamento temporale delle EAE p.c. per le classi della partizione *Numero residenti* in cui è scomposto l'universo dei Comuni.

La scomposizione delle EAE di tutta la Regione Emilia-Romagna in classi di Comuni raggruppate per numero di residenti ed espressa in valore pro capite costituisce un approfondimento rispetto al grafico n.1.

Se si considerano le 7 classi nel loro insieme si riproduce l'andamento generale già visto per il grafico precedente ma con alcuni distinguo di qualche interesse.

Nel periodo 2007-2012 le EAE p.c. decrescono in modo monotono per tutte le classi con l'eccezione della classe *Comuni con popolazione <2.000 abitanti* che decresce in modo oscillatorio.

Dalle linee che rappresentano le singole classi si evince che i coefficienti angolari delle rette interpolanti relative a ciascuna classe sono molto prossimi tra loro. Quindi i tassi di decrescita accomunano tutte le classi di Comuni, eccetto quella che riunisce i Comuni minori.

A partire dall'anno 2013, si manifesta un'attenuazione del tasso di decrescita fino a giungere, nel 2015, al minimo valore per le cinque classi dei Comuni maggiori sull'intero intervallo 2007-2021.

Occorre segnalare l'anomalia del picco che si verifica nell'anno 2014 per la Classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti* dovuta all'insediamento nel Comune di Valsamoggia dell'azienda Philip Morris.

Il 2016 si caratterizza come l'anno della inversione di tendenza. Tutte le classi manifestano un'aumento delle EAE p.c. ma si osserva che il comportamento delle sette classi tende a differenziarsi. Le tre classi di comuni con popolazione residente maggiore di 10.000 abitanti iniziano

una fase ascendente che si interrompe momentaneamente nel 2020, per riprendere con slancio anche nel 2021, mentre i Comuni con popolazione residente minore di 10.000 abitanti, dopo l'aumento del 2016, sembrano crescere leggermente oscillando attorno a un valore medio poco superiore a quello dell'anno di inizio del sotto intervallo.

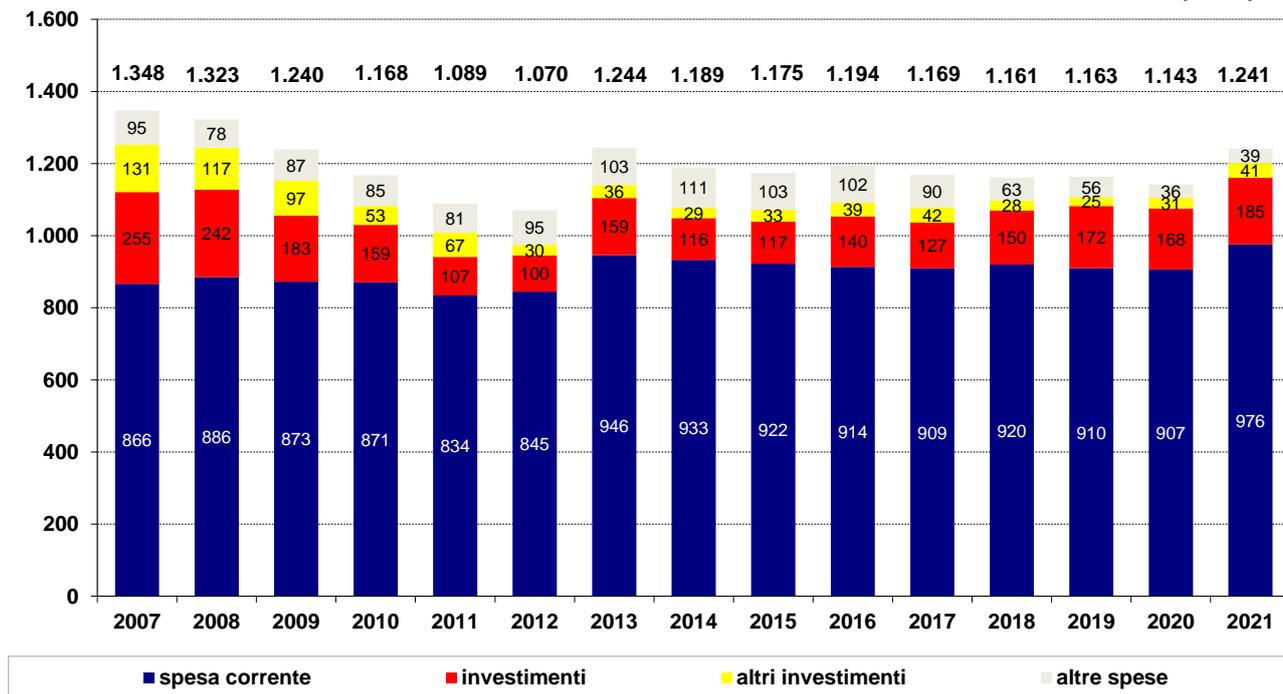


Grafico 3: *Spese totali p.c.* aggregate per evidenziare il rapporto tra *Spese correnti p.c.* e *Spese per investimento p.c.*

Il grafico *Spese Totali p.c.* e la relativa scomposizione in macro aggregati di tipi di spese, è stato costruito per evidenziare la qualità della *Spesa per investimento p.c.* Si è scelto di rappresentare le Spese in €/p.c. per consentire una corretta lettura della variazione annuale delle *Spese Totali* dovuta ad eventuali aumenti o diminuzioni della popolazione residente. La *Spesa per investimento p.c.* è divisa in *Investimenti p.c.*, ovvero spese per aumentare il capitale fisso di proprietà dell'Ente (infrastrutture, immobili, ecc.) e *Altri investimenti p.c.*, ovvero spese in investimenti immateriali per l'accrescimento della produttività dell'Ente.

Nell'intervallo 2007–2012 si osserva una diminuzione monotona delle *Spese Totali p.c.* (nel bilancio comunale Spese ed Entrate devono pareggiarsi) anche se molto meno accentuata di quella vista per le *EAE p.c.* Nel 2012 gli *Investimenti p.c.* e gli *Altri investimenti p.c.* scendono rispettivamente al 39% e al 23% di quelli registrati nel 2007.

Il 2013 è spartiacque tra i due sotto intervalli 2007–2012 e 2014 – 2021. Il 2013 è un anno particolare per le *ST p.c.* crescono sensibilmente per poi diminuire nel 2014 ed assestarsi in prossimità del valor medio, $\underline{M} = 1.179$ €/p.c. del sottointervallo 2014–2021. La contrazione delle *ST p.c.* è dovuta soprattutto alla contrazione delle *SI p.c.* Dall'analisi condotta sui Comuni si può affermare che la singolarità che emerge per l'anno 2013 è stata generata dagli aiuti ricevuti dai Comuni colpiti dal sisma dell'anno 2012 spesi in Investimenti nell'anno successivo.

Si evidenzia un aumento della *Spese Totali p.c.* del 3% rispetto al valore medio di esse calcolato sull'intero sotto intervallo cui partecipano tutti i quattro aggregati di voci di spesa.

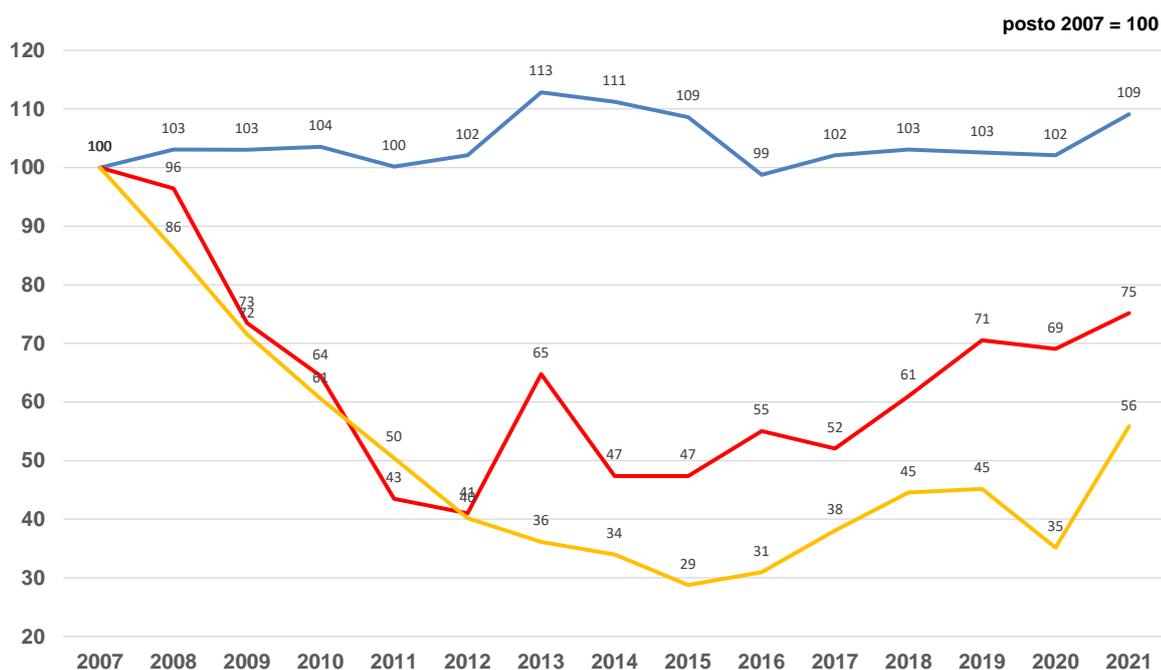
A partire dal 2014 fino al 2021 le *Spese Totali p.c.* si assestano, con piccole oscillazioni attorno al valore medio di 1.141 €/p.c. anche grazie all'aumento delle due specie di Investimenti rispetto al precedente intervallo 2007–2012.

Occorre segnalare che visto dal punto di vista delle *Spese Totali p.c.* l'anno 2020 non ha portato a significativi stravolgimenti della relazione fra i quattro macro aggregati di spesa come ci si sarebbe potuto attendere data l'intensità del fenomeno pandemico.

Solo l'anno 2021 mostra una decisa, anche se modesta, variazione positiva delle *Spese Totali p.c.* che ritornano ai valori del 2013 ma che, comunque, rimangono inferiori a quelli del 2007.

Anche in questo caso sono gli *Investimenti p.c.* a registrare l'aumento maggiore. Dall'anno 2014 gli *Investimenti p.c.* registrano una tendenza alla crescita ma con andamento oscillatorio.

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA - INVESTIMENTI - S.N.C. / S.C.



REGIONE EMILIA - ROMAGNA



Grafico 4: Numeri indice delle EAE, delle Spese correnti e degli Investimenti rispetto all'anno 2007.

Il grafico riporta i Numeri indice³¹ della voce di entrata di interesse a confronto con le voci di uscita su cui le EAE hanno influenza. Il grafico rende più esplicito quanto, in parte, visto nei grafici precedenti.

Nel sotto intervallo 2007-2012 le EAE diminuiscono in modo sostanzialmente lineare e raggiungono il 40% delle EAE dell'anno 2007. Anche gli Investimenti raggiungono lo stesso valore nell'anno 2012, sempre con un andamento monotono ma non altrettanto decisamente lineare. Le Spese correnti oscillano intorno al loro valore medio per percentuali contenute nel 1,1% del valore medio del sotto intervallo.

Nell'anno 2013 si evidenzia un cambiamento significativo del comportamento delle tre variabili considerate: le EAE continuano a diminuire fino al 2015 anche se con tasso di decrescita meno accentuato, gli Investimenti e le Spese correnti si portano rispettivamente al 162% e al 110% del valore del 2012. Nel numero indice degli Investimenti si legge chiaramente l'effetto del sisma del 2012.

Dal 2014 continua la decrescita delle EAE fino al 2015, anno in cui si tocca il loro valore più basso. Da quell'anno inizia una ripresa che ha sostanzialmente andamento lineare fino al 2018. Nel 2019 si manifesta una stazionarietà delle EAE a cui occorre dare interpretazione. Si potrebbe pensare

³¹ Un Numero indice è determinato dal rapporto tra i dati della variabile X rilevata in sezioni temporali diverse. La rilevazione nel tempo iniziale (t_0) è detta tempo base ed è posta al denominatore del rapporto.

all'entrata in vigore della DAL 186/2018 al 1° ottobre ma tre mesi su nove non consentono di avventurarsi in tale giudizio.

Le conseguenze della pandemia di Covid-19 interrompono il ciclo di crescita che, comunque, si ristabilisce immediatamente nell'anno 2021 senza lasciare particolari conseguenze.

Le *Spese correnti* ritornano a diminuire rispetto al 2013 per riportarsi al livello degli anni 2007-2012.

Inizia, invece, la tendenza alla ripresa degli *Investimenti* che, pur con oscillazioni sia nel 2017 sia nel 2020, non si interrompe nemmeno nell'anno della pandemia e giunge ad un numero indice del 2021 pari al 75% del valore del numero indice del 2007.

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA DESTINATE A S.N.C. / S.C. - INVESTIMENTI - S.N.C. / S.C.

REGIONE EMILIA - ROMAGNA

milioni di euro

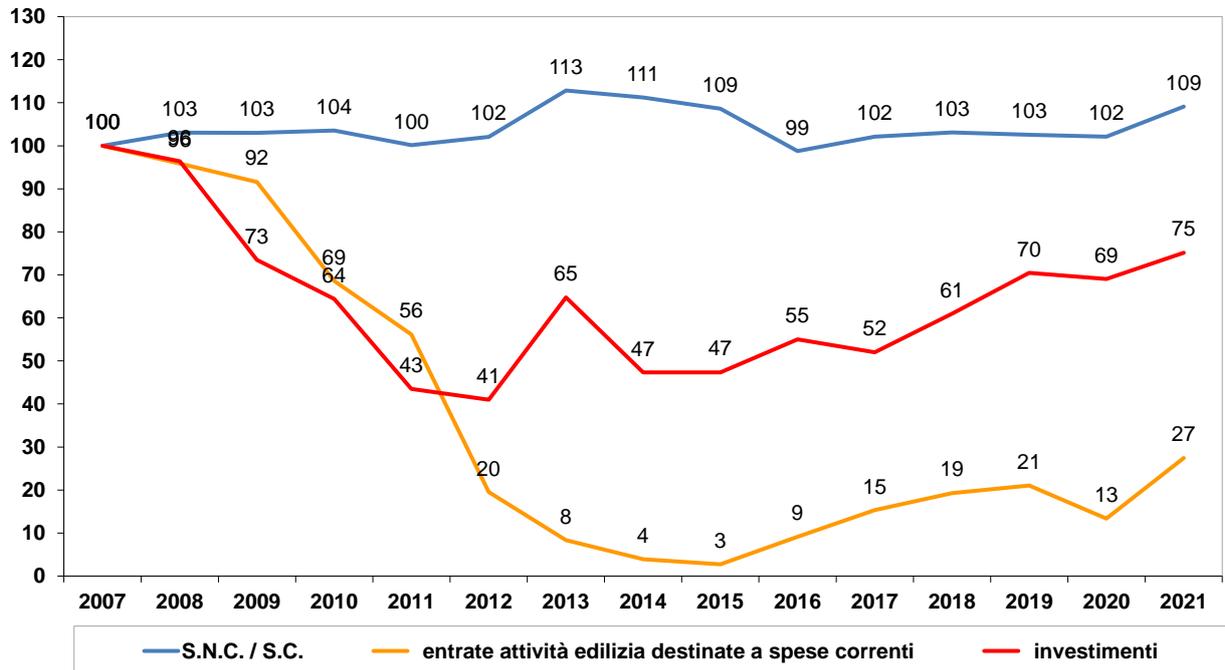


Grafico 5: Numeri indice delle EAE destinate a SC/SNC, delle Spese correnti e degli Investimenti rispetto all'anno 2007.

Il grafico ripropone le *Spese correnti* e gli *Investimenti* come il grafico n.5, ma in luogo delle *EAE* sono rappresentate le *EAE destinate a Spese correnti*. Le ultime due variabili si differenziano per il grado di dipendenza dalle scelte del decisore politico. Mentre le *EAE* sono dipendenti da un insieme di fattori macroeconomici e di politiche economiche, su cui incidono maggiormente il Parlamento nazionale e l'Assemblea regionale, la destinazione di una parte di queste alle *Spese correnti* sono una competenza propria del livello comunale. Sono, infatti, le singole amministrazioni comunali a predisporre e votare il bilancio.

Anche le *EAE destinate a Spese correnti* decrescono fino al 2011 come le *EAE* ma con minor velocità rispetto a queste ultime.

Nel 2012 si verifica, appunto, una forte riduzione delle *EAE destinate a Spese correnti* e ciò è dovuto anche al ruolo giocato dalla Giunta regionale che, fino all'introduzione del nuovo Bilancio armonizzato, ha compiuto un'opera di indirizzo affinché i Comuni riportassero ai capitoli di *Spese in conto capitale* le *EAE*.

La politica di riduzione del trasferimento continua fino all'anno 2014, anno in cui le *EAE destinate a Spese correnti* raggiungono quasi l'azzeramento.

La ripresa dei trasferimenti si verifica a partire dal 2016, data della ripresa contestuale sia delle *EAE* sia degli *Investimenti* e si mantiene lineare e fino al 2019, per continuare con lo stesso tasso di

crescita fino al 2021 compreso. Nell'anno 2021 non solo sono state recuperate tutte le minori entrate registrate nel 2020 rispetto al 2019 ma si è anche verificato un incremento del 23% delle *EAE* rispetto al 2019.

Il presente grafico, assieme al n. 4, è molto indicativo perché mostra con chiarezza la modesta incidenza della pandemia sul rapporto fra Edilizia e Finanza locale, ridimensionando la percezione degli effetti di questo evento sul settore dell'edilizia.

Ciò che la pandemia ha impedito di cogliere è l'effetto dell'introduzione della DAL 184/2018, che è entrata in vigore pienamente solo il 1° ottobre 2019, rispetto alle *Entrate totali* comunali e ciò rende più difficile la valutazione a scala regionale di una politica adottata.

Occorre poi sottolineare che l'andamento quasi parallelo delle *EAE* e delle *EAE destinate a Spese correnti* sta comunque a significare che la maggior parte dei Consigli comunali ha deciso di non giocare un ruolo forte nella assegnazione di dette *EAE* ma di attestarsi su una percentuale di esse di cui non sono noti i criteri di stima.

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA E RELATIVA DESTINAZIONE

REGIONE EMILIA - ROMAGNA

euro pro capite

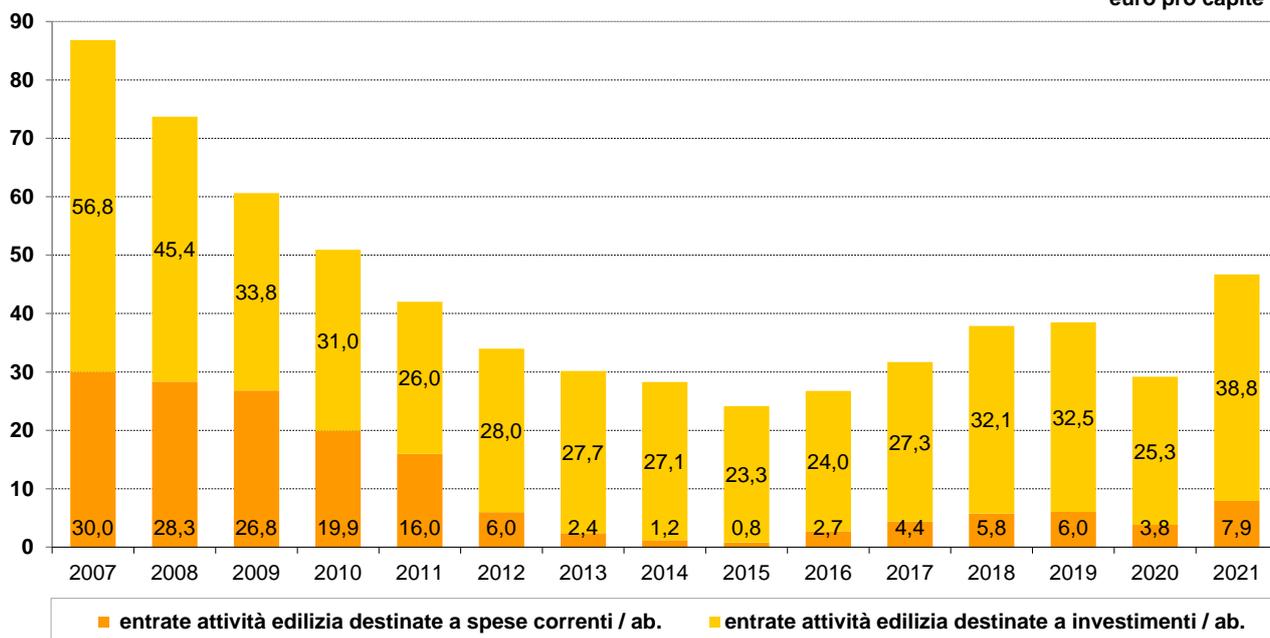


Grafico 6: destinazione delle EAE in € pro capite

DESTINAZIONI ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA %

REGIONE EMILIA - ROMAGNA

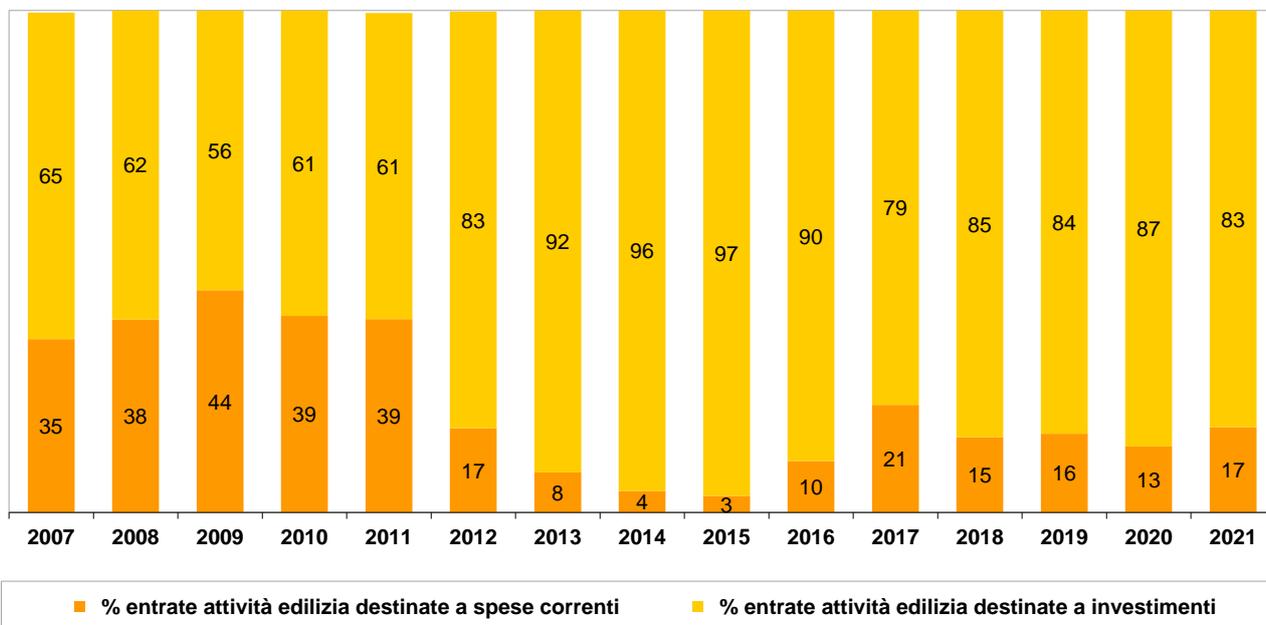


Grafico 7: destinazione delle EAE in percentuale

I due grafici debbono essere letti simultaneamente.

Il grafico 6 tratta la destinazione delle *Entrate attività edilizia* in valori pro capite., il grafico 7, invece, evidenzia la percentuale che, per ogni anno, è stata destinata alle *Spese correnti*.

Se in euro il valore delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* diminuisce dal 2008 fino al 2015, in termini percentuali invece, si verifica addirittura un aumento fino al 2011 che vede il massimo nel 2009.

Ciò si spiega con il ritardo con cui le Amministrazioni Comunali percepiscono la gravità della recessione economica iniziata nel 2008 e, quindi, diminuiscono il trasferimento alle *Spese correnti* meno di quanto non diminuiscano le *Entrate attività edilizia p.c.*

Solo dal 2012 la riduzione delle *Entrate attività edilizia p.c.* è tale da evidenziarsi in entrambi i grafici. Come detto nell'illustrare i grafici precedenti, solo nel 2012 si manifesta il risultato dell'attività svolta dall'Amministrazione regionale affinché i Comuni non utilizzino le *Entrate attività edilizia* per le *Spese correnti*, secondo la facoltà concessa dalle Leggi finanziarie, e destinino agli *Investimenti* una maggior quantità di risorse.

Con il 2016 e l'aumento delle *EAE*, qui mostrato nella consistenza pro capite, tornano ad aumentare sia le *EAE destinate a spese correnti p.c.* sia i valori percentuali delle *EAE destinate a spese correnti*. Tuttavia, l'aumento delle *EAE destinate a spese correnti* avviene lentamente e comunque con lo stesso tasso di crescita con cui aumentano anche le *Entrate attività edilizia*. Ciò comporta una quasi stazionarietà dei valori percentuali nell'intervallo 2016 – 2021. E' interessante sottolineare come nell'anno 2020, nonostante la possibilità di utilizzare il trasferimento a *Spese correnti* delle *EAE* anche per fronteggiare l'emergenza pandemica, sia addirittura diminuito il rapporto percentuale tra *EAE* e *EAE destinate a spese correnti*. Questo è un risultato controintuitivo che denuncia una sostanziale tenuta dei Bilanci comunali ma anche delle economie locali in un anno così anomalo.

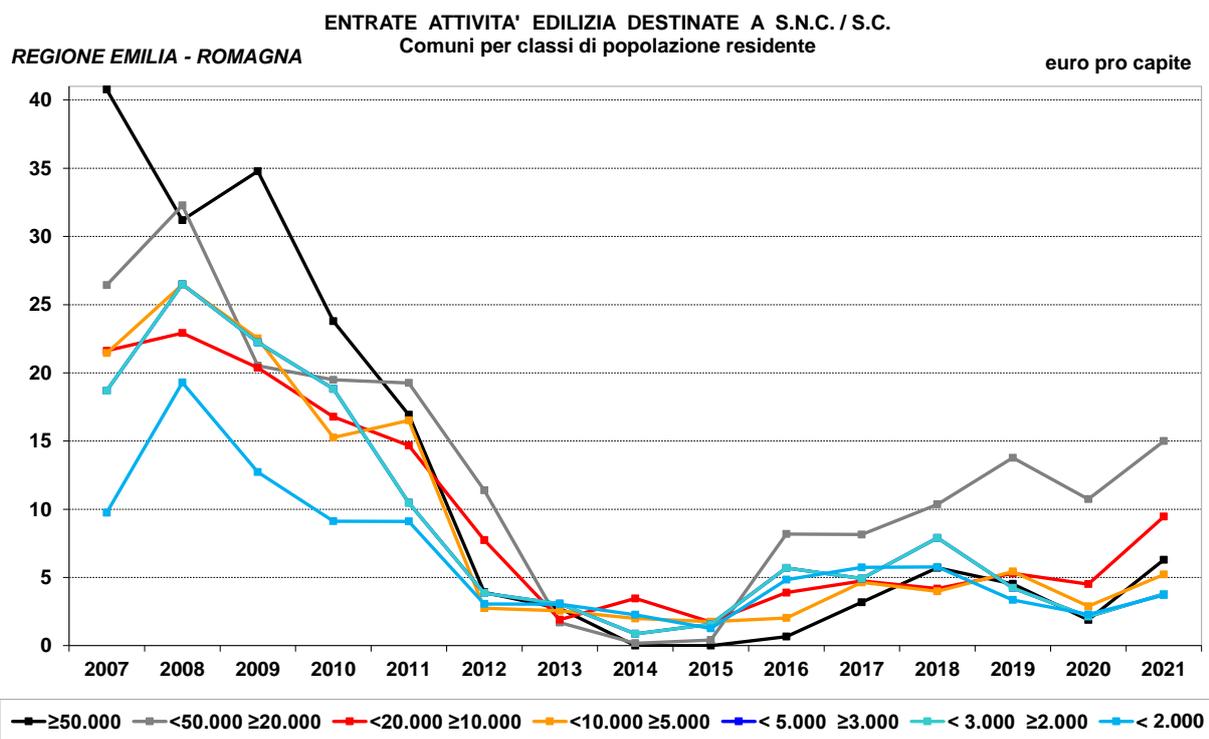


Grafico 8: EAE destinate a spese correnti p.c. per classi di popolazione residente

Nell'intervallo 2007–2021 si evidenziano quattro sotto intervalli caratterizzati da tre macro-comportamenti che coinvolgono tutte le classi ma, all'interno di ogni intervallo, si verificano andamenti di dettaglio peculiari delle singole classi.

L'anno 2008 è caratterizzato da un'impennata delle EAE destinate a spese correnti p.c. per tutte le classi di popolazione residente con l'eccezione della classe *Comuni con popolazione residente >= 50.000 abitanti* che, nell'anno precedente, era caratterizzata da valori molto maggiori rispetto alle altre classi.

Fra il 2009 e il 2013 tutte le classi di Comuni mostrano una contrazione molto elevata che avviene, però, con oscillazioni e stazionarietà molto differenti per ciascuna classe.

Per esempio, la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 10.000 e 5.000 abitanti* passa da 26€/ab a 15€/ab fra il 2008 e il 2010, risale di alcuni €/ab nel 2011 per raggiungere il valore comune a tutte le classi di circa 3€/ab nel 2013.

L'intervallo 2013–2015 è caratterizzato da valori molto bassi delle EAE destinate a spese correnti p.c. per tutte le classi che, in base alla programmazione effettuata, diminuiscono drasticamente i trasferimenti, come già visto anche nel grafico n.2.

Dal 2016 contestualmente all'aumento delle EAE, si verifica anche una ripresa della devoluzione delle stesse alle Spese correnti. Anche in questo caso, nel periodo 2016–2021 la ripresa avviene con oscillazioni e comportamenti differenti da classe a classe. In particolare, si sottolinea come le EAE destinate a spese correnti p.c. delle due classi contigue: *Comuni con popolazione residente >= 50.000 abitanti* e *Comuni con popolazione residente compresa tra i 50.000 e i 20.000 abitanti* abbiano comportamenti opposti. La classe che raggruppa i Comuni maggiori vede un aumento

molto contenuto con un leggero calo nell'anno 2019 e una ripresa nel 2021 che, comunque, non supera la metà del valore raggiunto dalla classe *Comuni con popolazione residente compresa tra i 50.000 e i 20.000 abitanti*.

Questa classe mostra la massima e continua crescita delle *EAE destinate a spese correnti p.c.* senza nessuna oscillazione.

Va segnalato, però, che nessuna classe si avvicina ai valori registrati nel 2007–2008, quando le *EAE destinate a spese correnti p.c.* si attestavano attorno ai 40€/ab per i comuni maggiori e ai 32€/ab per i *Comuni con popolazione residente compresa tra i 50.000 e i 20.000 abitanti*.

La sostanziale prossimità dei valori p.c. per ogni classe indica comunque una scarsa correlazione fra le necessità di trasferimento alle spese correnti e il costo dei servizi.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

SPESE DI NATURA CORRENTE (2007 - 2015) / SPESE CORRENTI (2016 - 2020)

FINANZIATE CON ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA

LEGENDA:

O = universo dei Comuni

∅ = S.N.C. / S.C.

 = 0 %

 > 0 % < 4 %

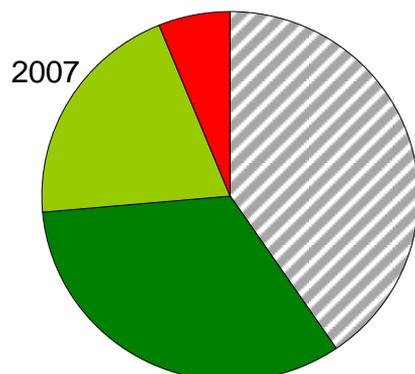
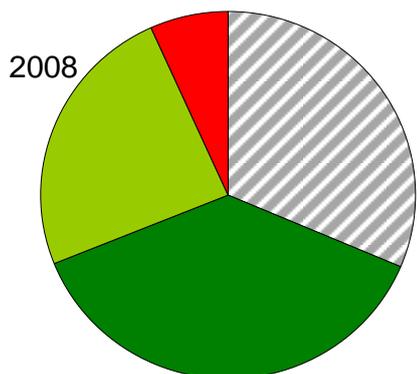
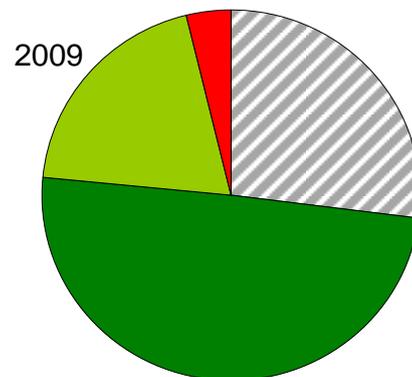
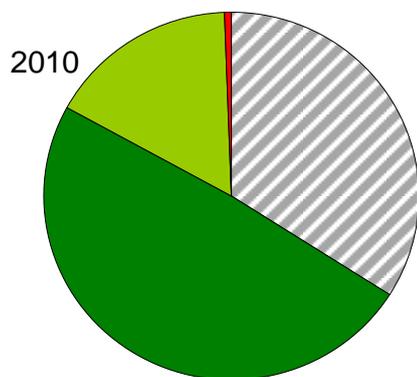
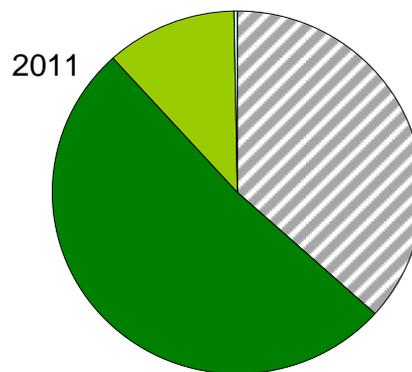
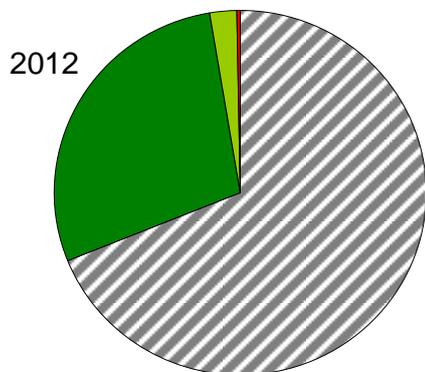
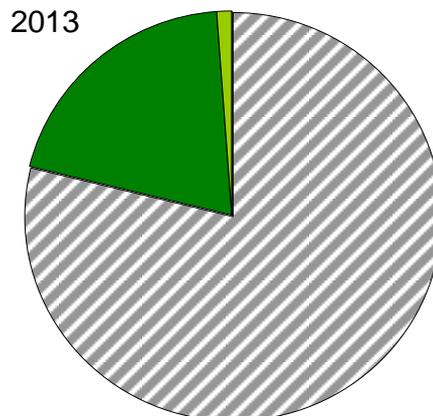
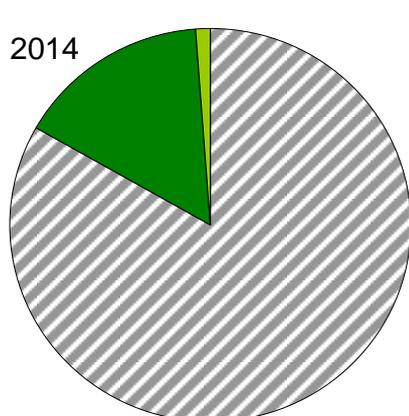
 ≥ 4 % < 8 %

 ≥ 8 %

Grafico 9

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

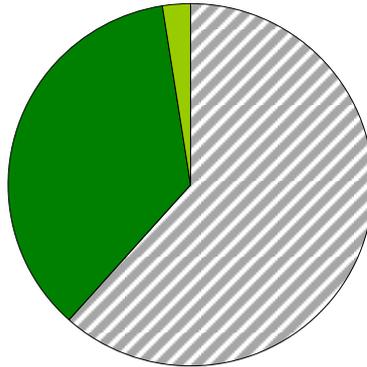
SPESE DI NATURA CORRENTE FINANZIATE CON ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA



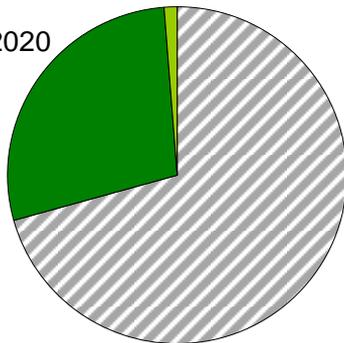
REGIONE EMILIA-ROMAGNA

SPESE DI NATURA CORRENTE FINANZIATE CON ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA

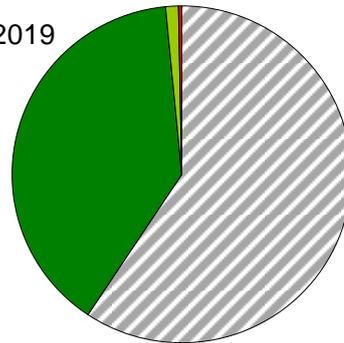
2021



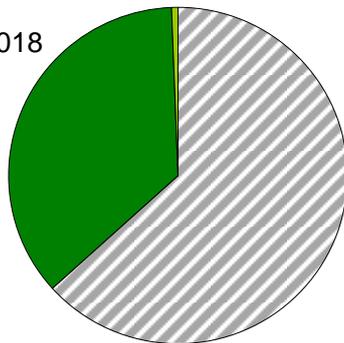
2020



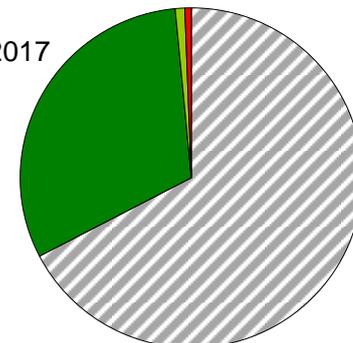
2019



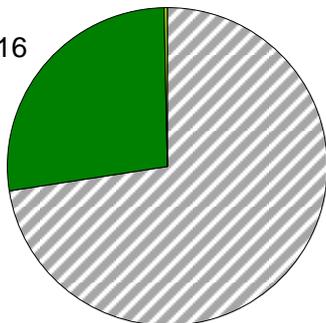
2018



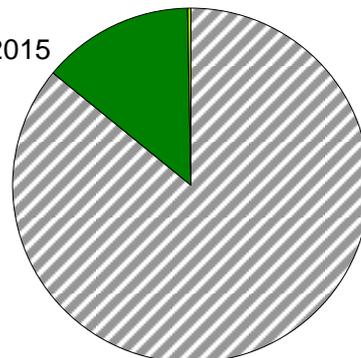
2017



2016



2015



Il grafico 9, così come il successivo, riunisce, per ogni anno rappresentato, tre informazioni:

- l'intero cerchio rappresenta l'Universo dei Comuni che di anno in anno partecipano allo studio;
- ogni settore circolare rappresenta il numero dei Comuni che finanziano un valore delle *Spese correnti* compreso in un intervallo prestabilito;
- il diametro del cerchio rappresenta il valore delle *Spese correnti*.

Il grafico a torte permette di leggere, contestualmente, l'andamento delle *Spese correnti* e la distribuzione della capacità di finanziamento da parte delle *EAE* delle *Spese correnti* stesse. E' un ulteriore punto di vista sul rapporto *EAE* e *Spese correnti*.

In estrema sintesi si osserva:

- un primo periodo, 2007-2009, in cui ad alte *EAE* corrisponde la capacità da parte di un significativo numero di Comuni di finanziare dal 4% all'8% e valori superiori delle *Spese correnti* con le *EAE*;
- un secondo periodo, corrispondente alla cosiddetta Grande recessione, fra il 2010 e il 2015, che porta ad una diminuzione delle *Spese correnti* e ad una drastica riduzione del numero dei Comuni che finanziano le *Spese correnti* con *EAE* e anche della percentuale di *Spese correnti* finanziate; quasi tutti i Comuni non finanziano più del 4% di queste ultime con *EAE*;
- una fase nuovamente espansiva in cui crescono seppur moderatamente le *Spese correnti* e, contestualmente, anche il numero dei Comuni che ricominciano a utilizzare le *EAE* per *Spese correnti*. Inoltre, torna a manifestarsi la capacità di finanziamento di queste ultime superiore al 4%.

Va ribadito con forza quanto già detto altrove: con l'approvazione della L.232/2016 quelle che, precedentemente, erano differenti tipologie di spese le quali mutavano con il susseguirsi delle Leggi finanziarie, dal 2018 diventano un insieme ben definito. I proventi da *Contributo di costruzione* non sono più Entrate destinate alla realizzazione di Investimenti ma Entrate destinate ordinariamente a differenti tipologie di intervento tra le quali le *Manutenzioni ordinarie e straordinarie* del patrimonio comunale comprese quelle delle Opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le Attività di progettazione di opere pubbliche.

Se nel periodo 2010-2015 l'Amministrazione regionale ha lavorato per ridurre i trasferimenti che andavano a finanziare *Spese correnti*, essendo questa un'anomalia, a partire dal 2018 la scelta del Consiglio comunale di destinare maggiori o minori risorse alle *Spese correnti* risponde al quesito: privilegiare la realizzazione di nuove opere o la manutenzione ordinaria del patrimonio esistente?

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA DESTINATE A
SPESE DI NATURA CORRENTE (2007 - 2015) /
SPESE CORRENTI (2016 - 2021)

LEGENDA:

O = universo dei Comuni

∅ = entrate attività edilizia

 = 0 %

 > 0 % < 25 %

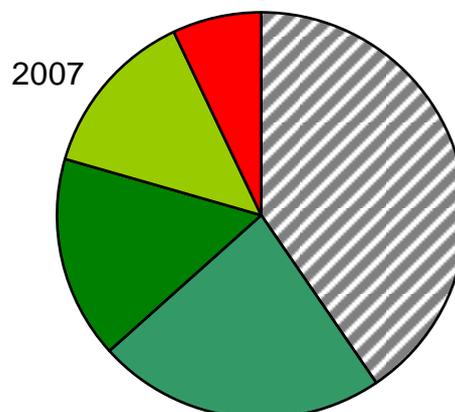
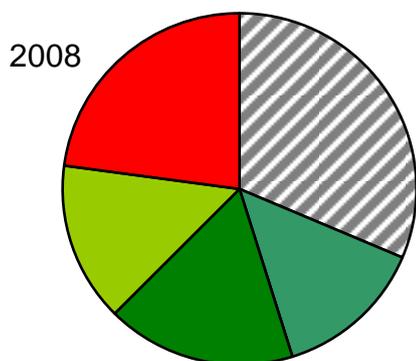
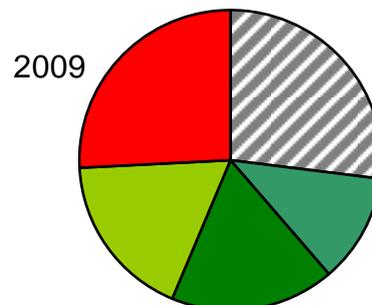
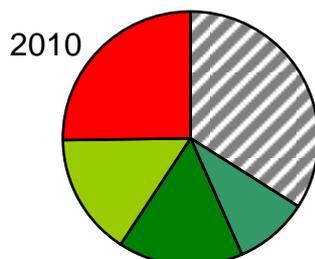
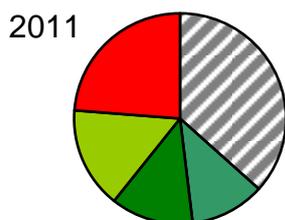
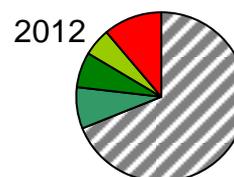
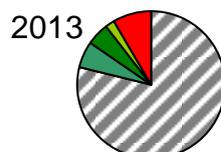
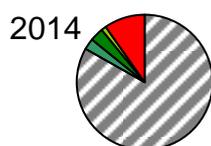
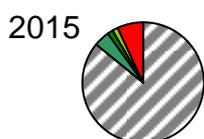
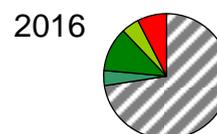
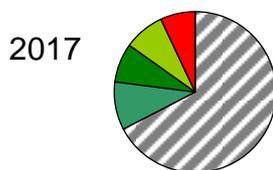
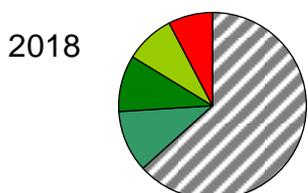
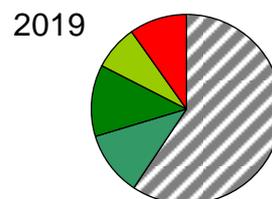
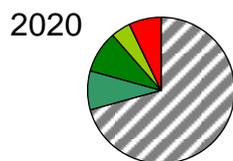
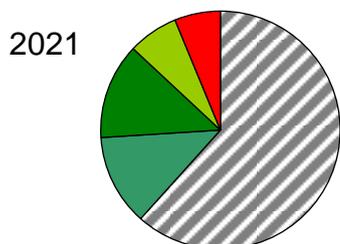
 ≥ 25 % < 50

 ≥ 50 % < 75

 = 75 % (anni 2007 - 2015)

> 75 % = 100 % (anni 2016 - 2021)

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA DESTINATE A
SPESE DI NATURA CORRENTE (2007-2015) /
SPESE CORRENTI (2016-2021)



Il grafico 10 è complementare al grafico 9. Anche in questo caso si rappresentano simultaneamente tre informazioni:

- l'intero cerchio rappresenta l'Universo dei Comuni che di anno in anno partecipano allo studio;
- ogni settore circolare rappresenta il numero dei Comuni che trasferisce ai capitoli delle Spese correnti assentite di anno in anno, una quota delle *EAE* compresa all'interno di un intervallo percentuale di esse;
- il diametro del cerchio rappresenta le *EAE*.

Il grafico a torte permette di leggere, contestualmente, l'andamento delle *EAE* e la percentuale di esse sottratta agli *Investimenti*. E' un ulteriore punto di vista sul rapporto fra *EAE* e *Investimenti*.

Da un primo confronto qualitativo si evince che i valori assunti dalla variabile *Spese correnti* variano assai meno dei valori assunti dalla variabile *EAE*.

In estrema sintesi si osserva:

- un primo periodo, 2007-2009, in cui ad *EAE elevate*, ma già in calo, corrisponde un numero di Comuni superiore al 50% che destinano alle *Spese correnti* una qualche percentuale di *EAE*. E' da notare che i Comuni nell'anno 2009 destinano alle *Spese correnti* una percentuale delle *EAE* superiore al 50% sono quasi la metà dell'intera regione e sono circa il doppio rispetto a quelli che destinano una percentuale compresa tra 0 e il 50%. Ciò avviene nonostante una visibile diminuzione delle *EAE* soprattutto tra 2008 e 2009. La percezione che la diminuzione delle *EAE* nel 2008 sia stata solo un'oscillazione è ancora forte nell'anno 2009.
- un secondo periodo, corrispondente alla cosiddetta Grande recessione. Fra il 2010 e il 2015, si verifica un crollo nelle *EAE* che porta ad una drastica riduzione del numero dei Comuni che utilizzano *EAE* per finanziare le *Spese correnti* assentite di anno in anno. Non altrettanto avviene, però, fino al 2012 con il numero dei Comuni che destinano alle *Spese correnti* una percentuale delle *EAE* pari o superiore al 75% che restano all'incirca 1/4 dell'Universo dei Comuni;
- una fase nuovamente espansiva che inizia con il 2016 e prosegue fino al 2021 e vede aumentare gradatamente le *EAE* ed anche il numero dei Comuni che destinano *EAE* alle *Spese correnti* e che si attestano all'incirca su 1/3 dell'Universo. Ciò che è da sottolineare è che aumenta il numero dei Comuni che destinano alle *Spese correnti* una percentuale delle *EAE* inferiore al 50%.

In merito alla crisi delle *Spese correnti* nel periodo 2010 -2015 si sottolinea come per molti Comuni, pur trasferendo una percentuale delle *EAE* pari almeno al 75% di esse non si riesca a finanziare quote delle *Spese correnti* maggiori del 4%.

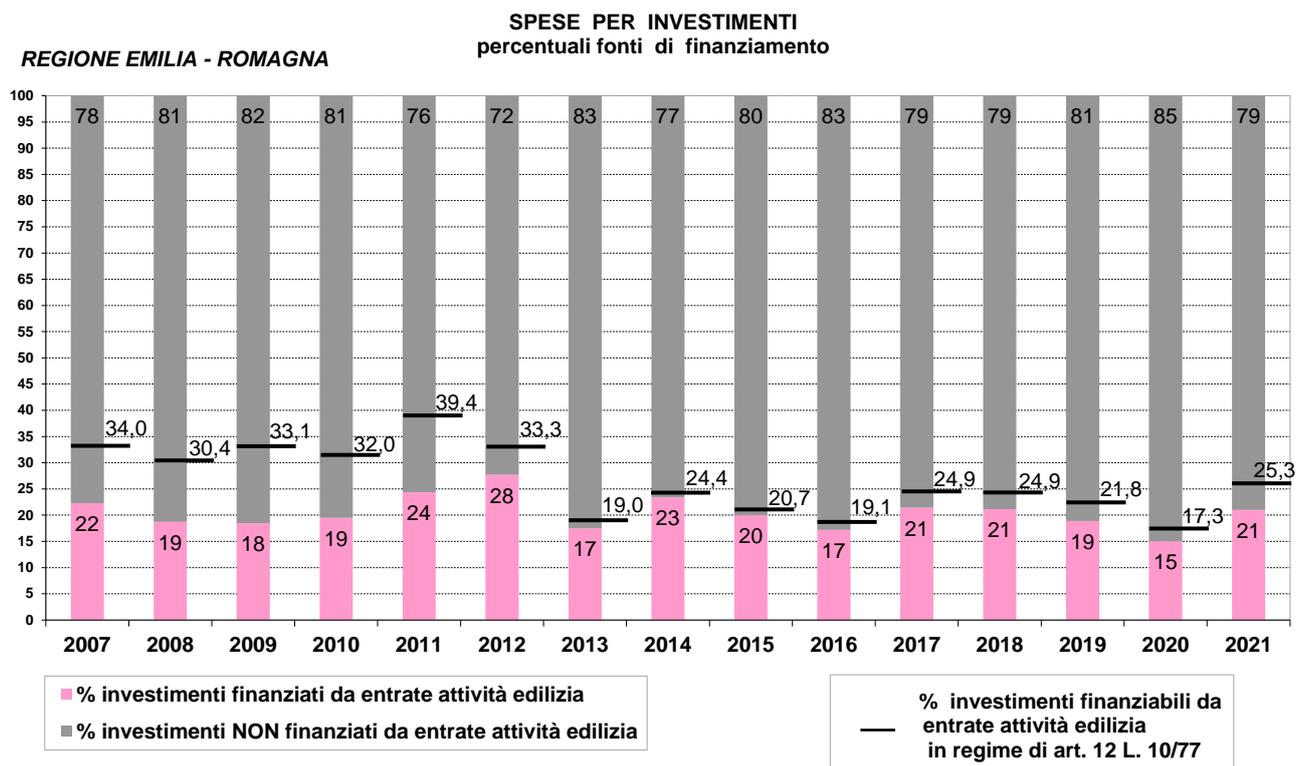


Grafico 11: fonti di finanziamento reali e potenziali degli Investimenti

Il grafico 11 conclude le analisi compiute ed è fondamentale per l'interpretazione dei dati presentati nei precedenti 10 grafici.

Gli autori lo ritengono particolarmente significativo in quanto consente una lettura sintetica degli accadimenti economici che hanno caratterizzato i 15 anni che compongono l'intervallo temporale del presente studio.

Come nei due grafici precedenti, le variabili esaminate sono tre:

- gli *Investimenti* finanziati con le *EAE* in valore percentuale sul totale di tutti gli *Investimenti*;
- gli *Investimenti* finanziati con altre fonti in valore percentuale sul totale di tutti gli *Investimenti*;
- a parità di *Investimenti*, la percentuale di essi finanziabile con *EAE* in regime vigente di L.10/1977 non modificato mediante possibilità di trasferimento alle *Spese correnti*.

Ad una prima osservazione del grafico 11 si possono vedere alcune caratteristiche che rendono abbastanza omogenei i dati dei sottointervalli temporali.

E' distinguibile un primo intervallo che va dal 2007 al 2012 caratterizzato da:

- un'oscillazione dei valori degli *Investimenti* finanziati con *EAE* attorno al loro valore medio $\bar{M} = 21,7\%$;
- una forte componente delle *EAE* destinata a *Spese correnti* che avrebbe potuto finanziare un valore medio degli *Investimenti* pari al 10% per tutti e sei gli anni dell'intervallo.

Il secondo periodo va dall'anno 2013 all'anno 2016 ed è caratterizzato da:

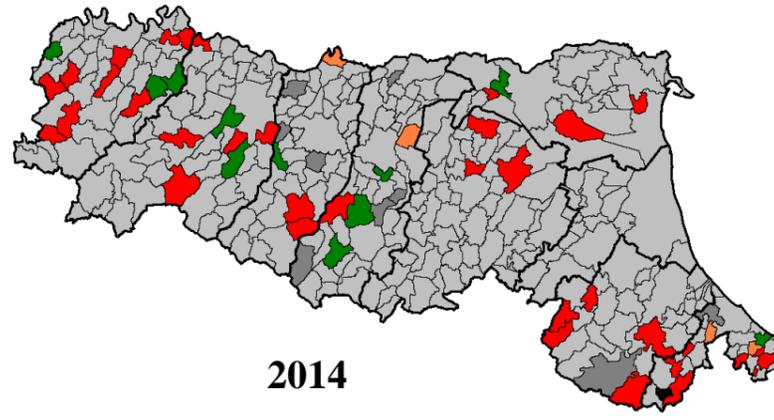
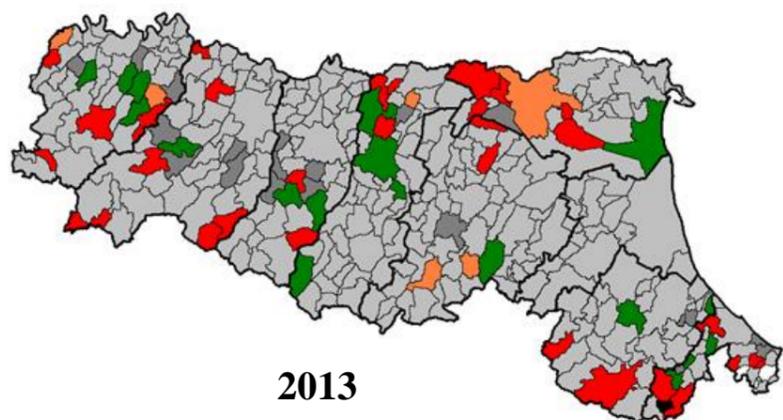
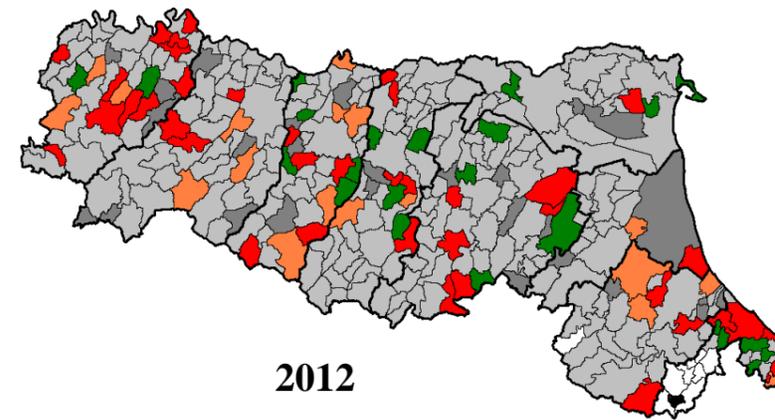
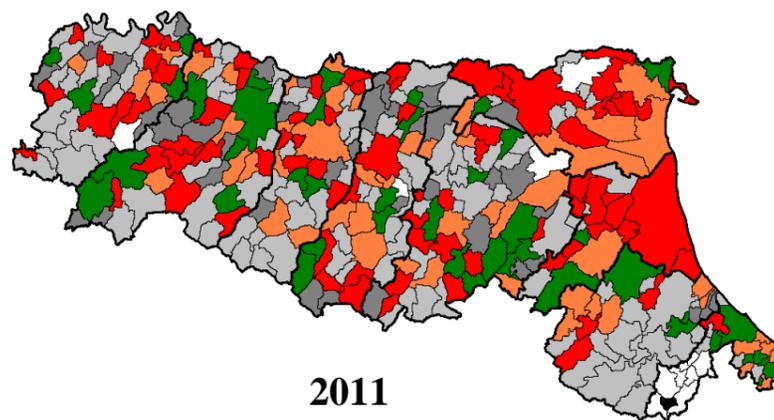
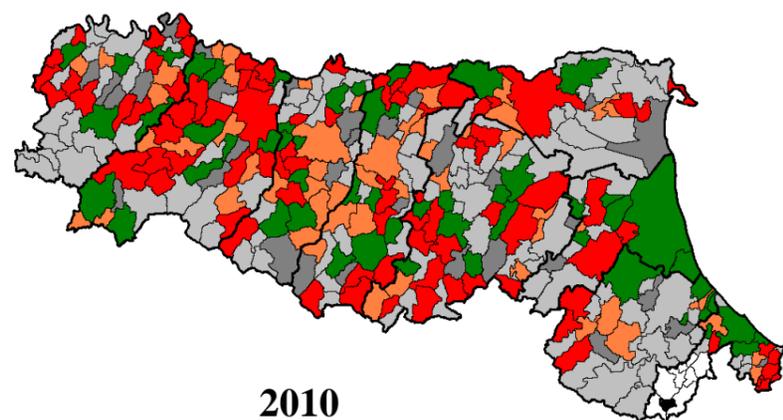
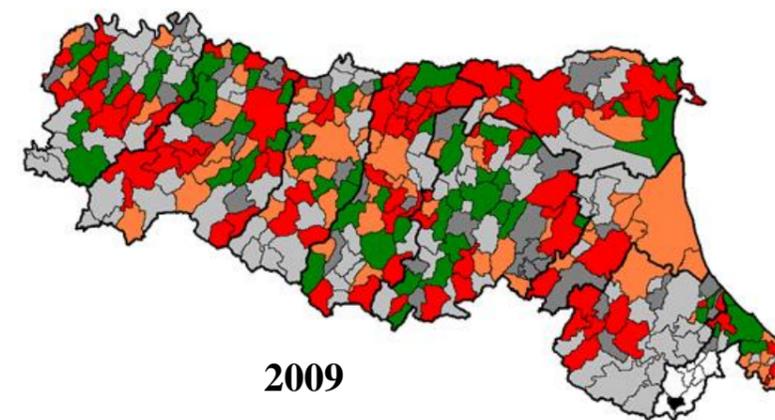
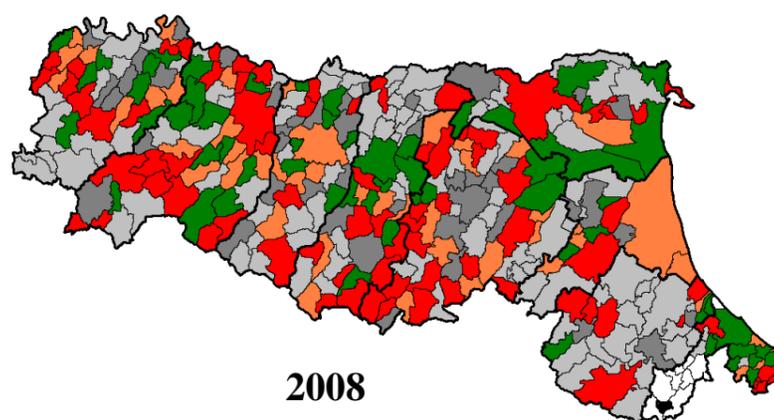
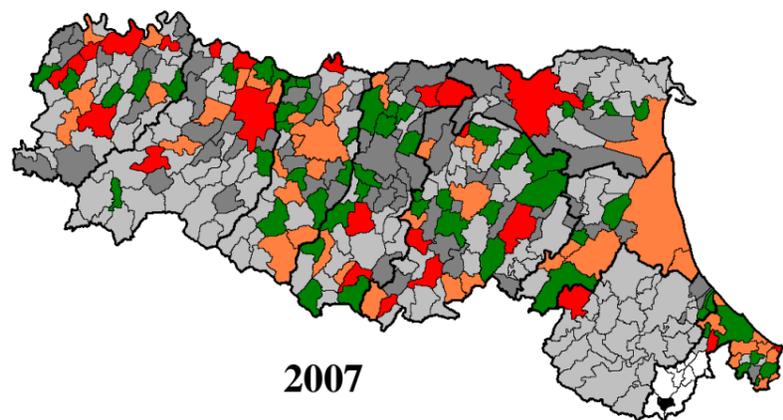
- una oscillazione ancora più contenuta attorno al valore medio degli Investimenti finanziati dalle EAE, $M = 19,25\%$;
- la componente delle *EAE destinata a Spese correnti* si riduce al punto da finanziare al massimo una percentuale degli *Investimenti* pari al 2% per tutti e quattro gli anni dell'intervallo.

Il terzo periodo va dall'anno 2017 all'anno 2021 ed è caratterizzato da:

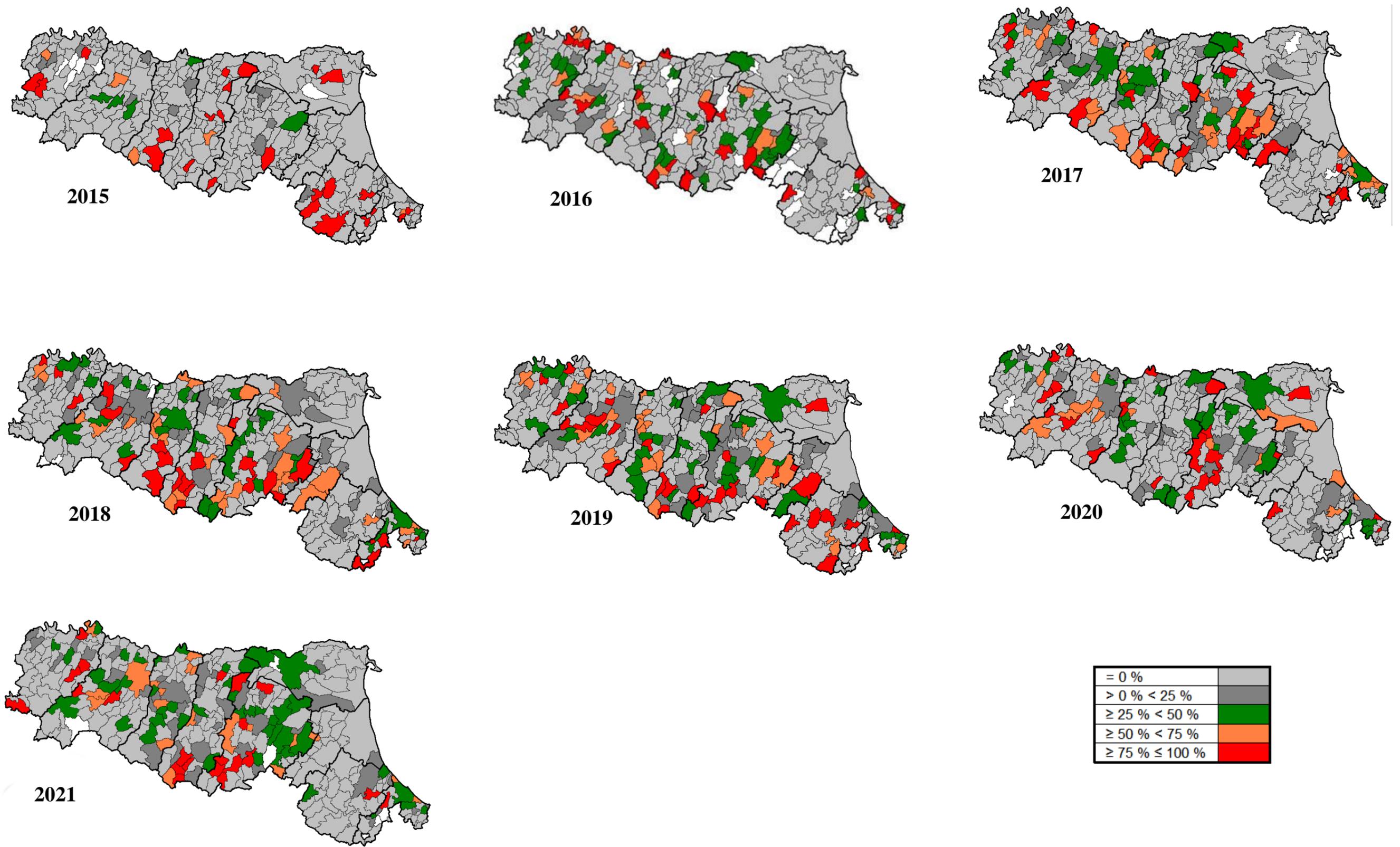
- la ripresa del comparto dell'impresa edilizia con conseguente, seppur graduale, aumento delle *EAE*;
- la ripresa del trasferimento di queste ultime si genera il trasferimento di queste ultime alle spese classificate come *Spese correnti*.

Va precisato che se nell'intervallo 2007–2012 le Amministrazioni comunali avevano agito spontaneamente (grafico 9) la Legge 232/2016 introduce, e non temporaneamente, un insieme circoscritto di *Spese correnti*, finanziariamente pesante, che può essere finanziato dalle *EAE* senza limiti temporali.

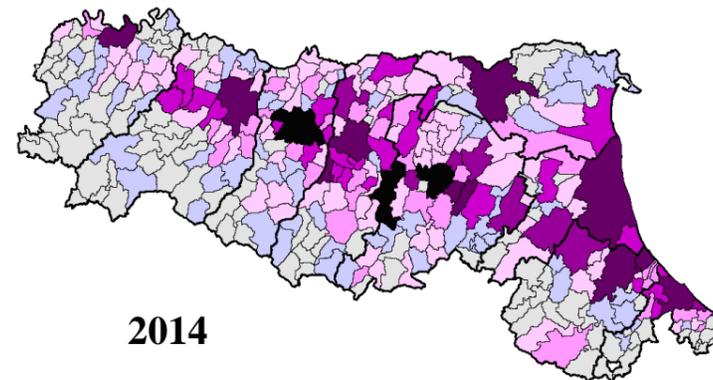
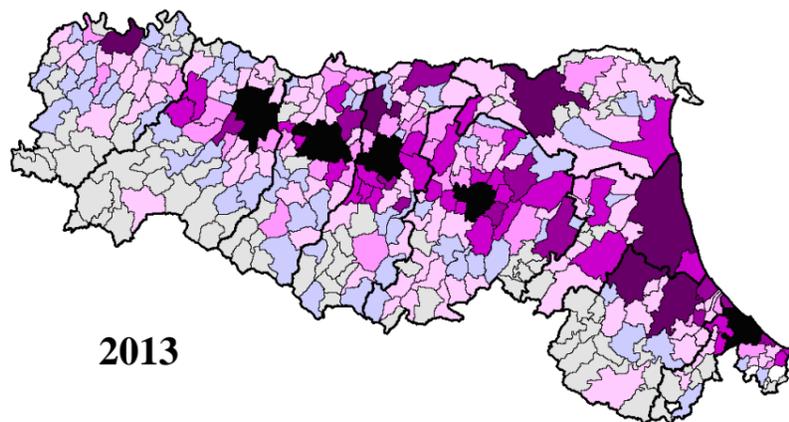
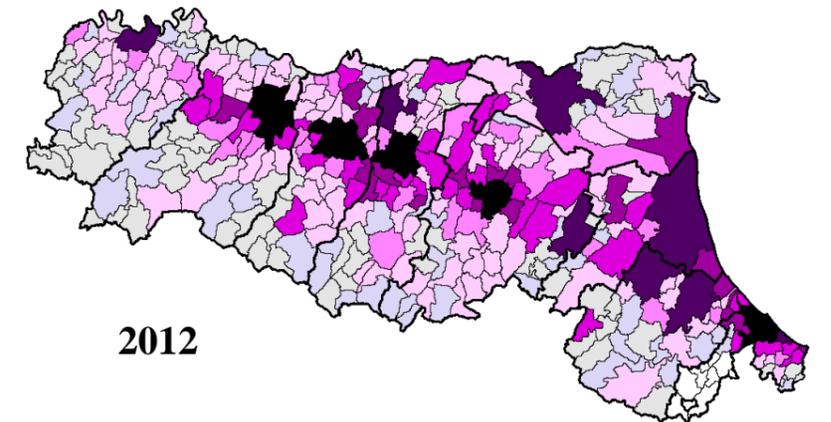
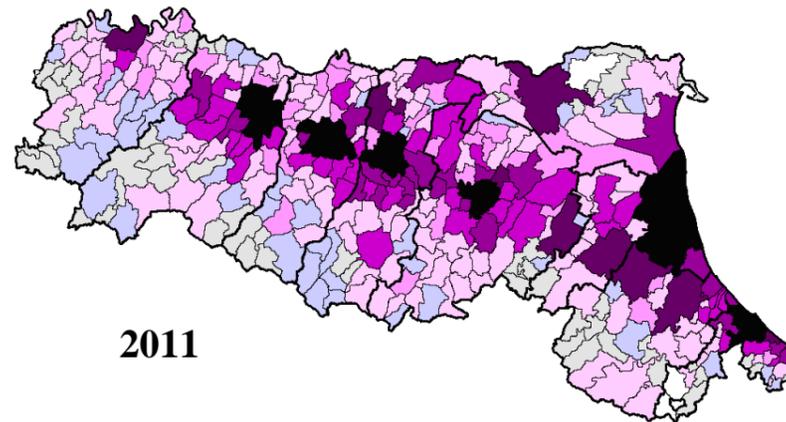
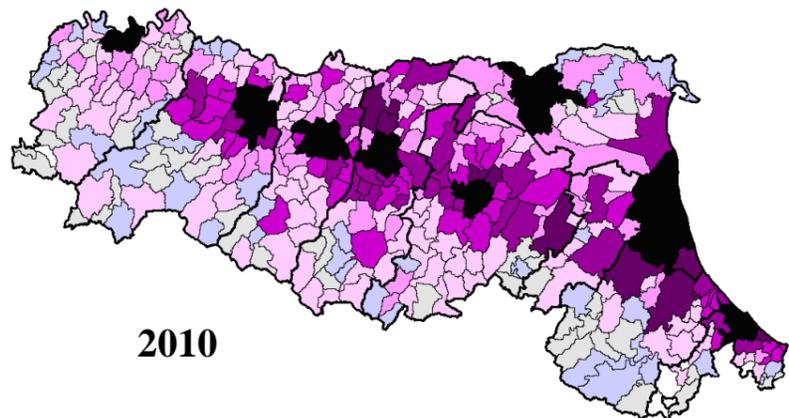
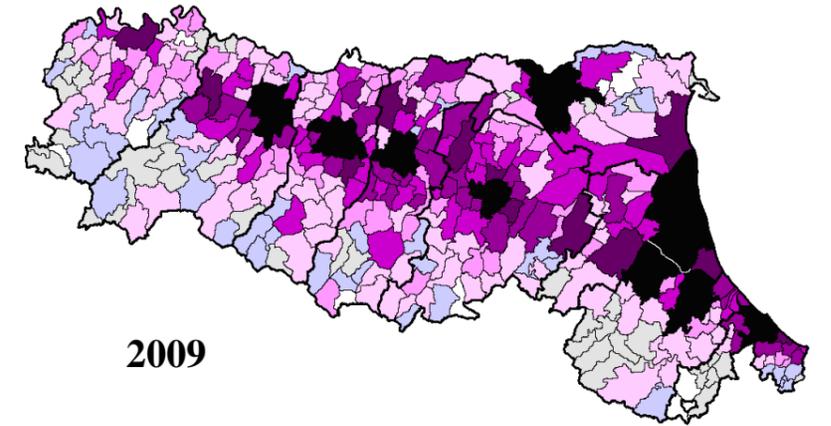
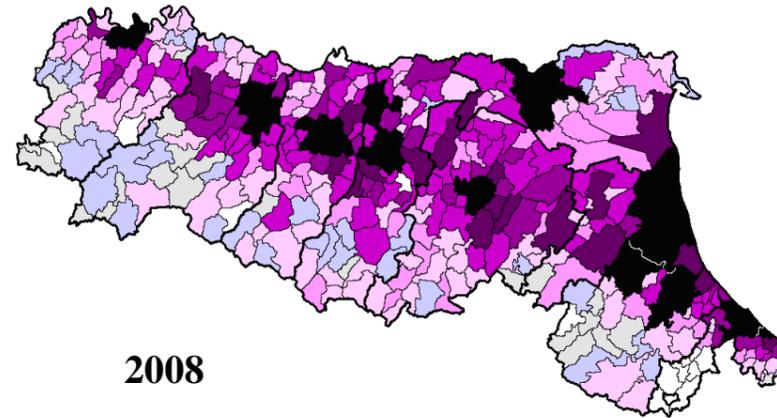
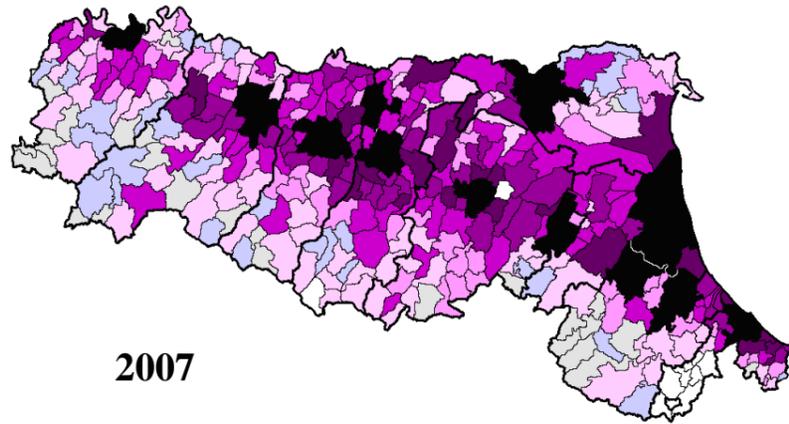
CARTOGRAMMA DELLE ENTRATE DELL'ATTIVITA' EDILIZIA DESTINATE A SPESE DI NATURA CORRENTE (2007 - 2015) / SPESE CORRENTI (2016 - 2021)



= 0 %	Grey
> 0 % < 25 %	Light Grey
≥ 25 % < 50 %	Green
≥ 50 % < 75 %	Orange
≥ 75 % ≤ 100 %	Red

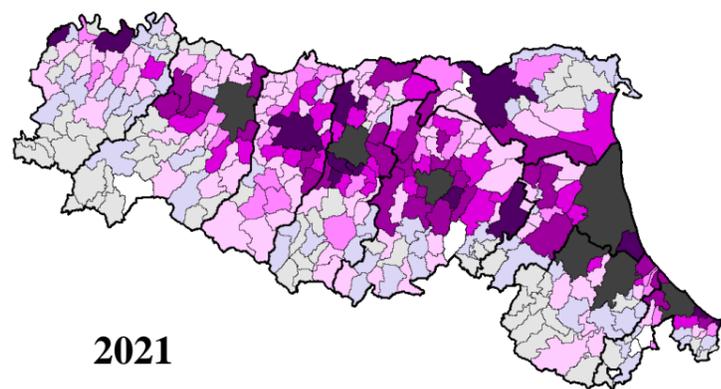
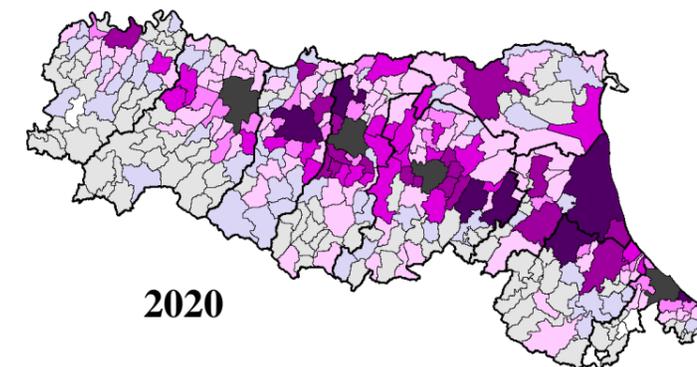
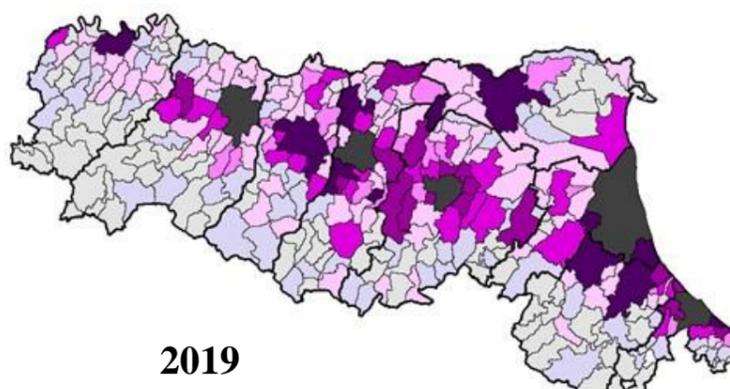
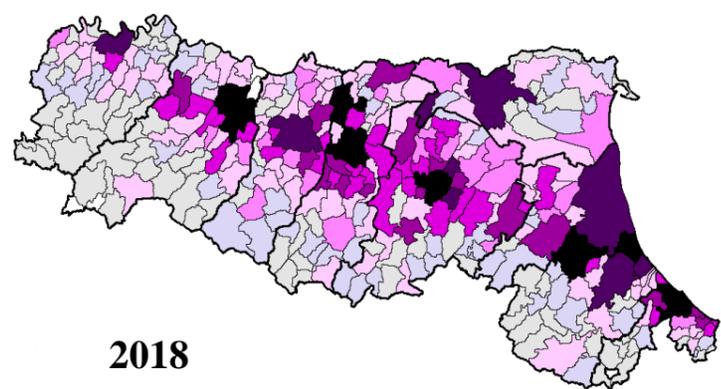
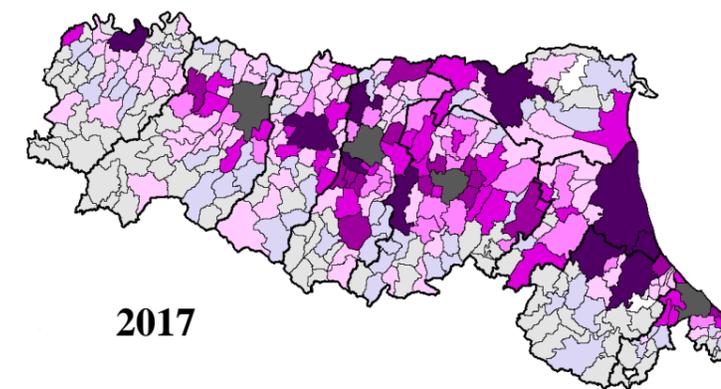
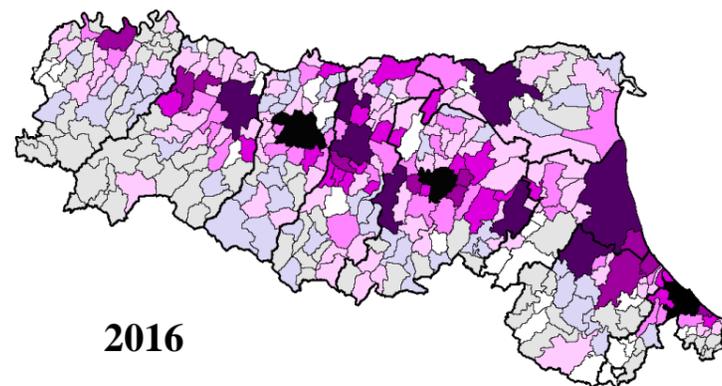
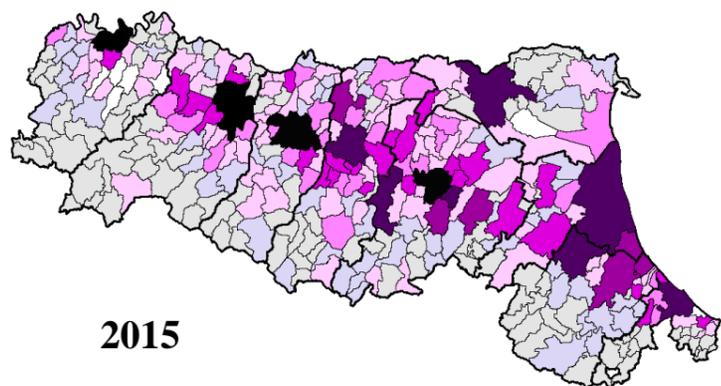


CARTOGRAMMA DELLE ENTRATE DELL'ATTIVITA' EDILIZIA IN VALORE ASSOLUTO (euro) 2007 - 2021



	≥ 5.000.000
	< 5.000.000 ≥ 2.000.000
	< 2.000.000 ≥ 1.000.000
	< 1.000.000 ≥ 500.000
	< 500.000 ≥ 300.000
	< 300.000 ≥ 100.000
	< 100.000 ≥ 50.000
	< 50.000
	N.C.

CARTOGRAMMA DELLE ENTRATE DELL'ATTIVITA' EDILIZIA IN VALORE ASSOLUTO (euro) 2007 - 2021



	≥ 5.000.000
	< 5.000.000 ≥ 2.000.000
	< 2.000.000 ≥ 1.000.000
	< 1.000.000 ≥ 500.000
	< 500.000 ≥ 300.000
	< 300.000 ≥ 100.000
	< 100.000 ≥ 50.000
	< 50.000
	N.C.

