

The cover features a white background with large, diagonal geometric shapes in teal, grey, and light green. The grey shape at the top contains a black and white photograph of a modern building's facade with a grid of windows. The teal shape on the left contains a black and white photograph of a long, dark, horizontal architectural element. The light green shape at the bottom left is a solid color.

2018

BILANCI COMUNALI:

**LE ENTRATE DAI
PERMESSI A COSTRUIRE
E LE LORO
DESTINAZIONI**

ANNO 2016

**MASSIMO BETTI, FRANCA MORONI -SER. GIU DEL
TERRITORIO, DISCIPLINA EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
ALBERTO SCHEDA - GABINETTO DEL PRESIDENTE**

Introduzione

La relazione che segue è la sintesi di uno studio di maggior dettaglio che riguarda il rapporto tra Entrate dell'attività edilizia e bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna, tale studio è prodotto annualmente¹.

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

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

A tutt'oggi sono disponibili sia i report annuali dal 2007 al 2016, sia i report che riportano un'analisi di tipo "time history" per il decennio 2007-2016.

Qui si riassumono i risultati dell'ultimo report, relativo al 2016.

La L 10/1977 "Norme in materia di edificabilità dei suoli", con l'art. 3, istituì la corresponsione al Comune di un **contributo di costruzione** commisurato all'entità e alla funzione delle opere edilizie. L'art. 12 della stessa legge stabilì un vincolo di destinazione fra tali entrate e le spese, che dovevano essere finalizzate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Le leggi di bilancio degli anni 2000 hanno modificato quel principio, consentendo che le entrate in interesse potessero essere utilizzate anche per le spese correnti, così come riportato nella seguente tabella.

ANNO	TIPO ENTRATA	POSSIBILITÀ DI SPESA	NORMA CHE CONSENTE LA POSSIBILITÀ DI SPESA
2005	permessi costruire e relative sanzioni	sino 75 % per spese correnti	L 311/2004, art. 1, c. 43
2006	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti	L 311/2004, art. 1, c. 43
2007	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti sino 25% per manutenzione ordinaria patrimonio	L 296/2006, art. 1, c. 713
2008 – 2015	permessi costruire e relative sanzioni	sino 50 % per spese correnti sino 25% per spese di manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale	L 244/2007, art. 2, c. 8 DL 225/2010, art. 2, c. 41 DL 35/2013, art. 10, c. 4ter L 190/2014, art. 1, c. 536
2016 – 2017	permessi costruire	sino 100% <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

¹ Il report *L'attività edilizia e i bilanci economici comunali: Entrate Titolo IV, permessi di costruire, volume XVI, anno 2016*, fa parte, assieme ad altri studi sull'argomento, della collana: *L'attività edilizia e i bilanci economici comunali*, pubblicata sul sito della Regione Emilia-Romagna all'indirizzo <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/riviste-e-pubblicazioni/Edilizia/le-analisi/prova>

Dati e fonti dei dati

Lo studio è svolto sull'universo dei Comuni dell'Emilia-Romagna aggregati secondo due partizioni: classi di popolazione residente e ambienti dei suoli².

I dati utilizzati dallo studio sono tratti dai certificati conti consuntivi comunali presenti nel sito della Regione Emilia-Romagna, sezione Finanza del Territorio³.

I dati dei bilanci consuntivi (accertato e impegnato) sono stati rilevati nel mese di aprile 2018.

I valori relativi alle manutenzioni ordinarie sono tratti dal Certificato armonizzato relativo al rendiconto al bilancio 2016.

Per una migliore comprensione del testo la tabella che segue presenta le corrispondenze tra i nomi dei capitoli del bilancio armonizzato e i nomi sintetici utilizzati per le variabili studiate.

relazione 2016	bilancio armonizzato
<i>Entrate totali</i>	Entrate Tit. I° - VII°
<i>Entrate permessi di costruire</i>	Entrate Tit. IV°: altre entrate – permessi di costruire
<i>Spese correnti</i>	Spese Tit. I°: spese correnti
<i>Spese per manutenzioni ordinarie</i>	Spese Tit. I°: spese correnti – acquisto di beni e servizi – acquisto di servizi – manutenzione ordinaria e riparazioni
<i>Investimenti</i>	Spese Tit. II°: spese in conto capitale – investimenti fissi, lordi e acquisto di terreni

La voce *Spese per manutenzioni ordinarie* comprende solo le “spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché” le “spese di progettazione delle opere pubbliche”, come prescritto dalla L 208/2015.

² Sono esclusi dall'analisi 28 Comuni, comprendenti 167.888 abitanti, i cui introiti dai permessi di costruire sono gestiti dalle Unioni o i cui bilanci presentano dubbi interpretativi.

³ <http://sasweb.regione.emilia-romagna.it/SASFinanzaTerritorio/pagine/comuni/ProvinceARM.jsp>

Grafici di sintesi

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

- 5 grafici circolari che rappresentano i valori delle variabili come percentuale di un intero. I valori rappresentati nei diagrammi sono sempre riferiti all'universo dei Comuni descritto al paragrafo precedente;
- 1 istogramma che giustappone due valori di Spesa a un valore di Entrata;
- 4 diagrammi a dispersione che permettono di individuare le correlazioni esistenti tra i valori di due delle variabili già presentate nei diagrammi circolari. Quest'ultimo tipo di diagramma presenta valori delle variabili associati a classi di Comuni aggregati per numero di abitanti, che consente di avere un'idea di come la dimensione demografica dei Comuni influisca sulle grandezze in gioco.

In questo tipo di diagramma ogni punto nel piano cartesiano rappresenta un ente caratterizzato dal valore di due variabili che hanno qualche legame tra loro: nei diagrammi esposti ogni punto rappresenta una classe di Comuni caratterizzati dal numero di abitanti compresi in un determinato intervallo.

Il diagramma permette di avere informazioni sulla natura del legame esistente tra le due variabili.

Grafici circolari e istogramma

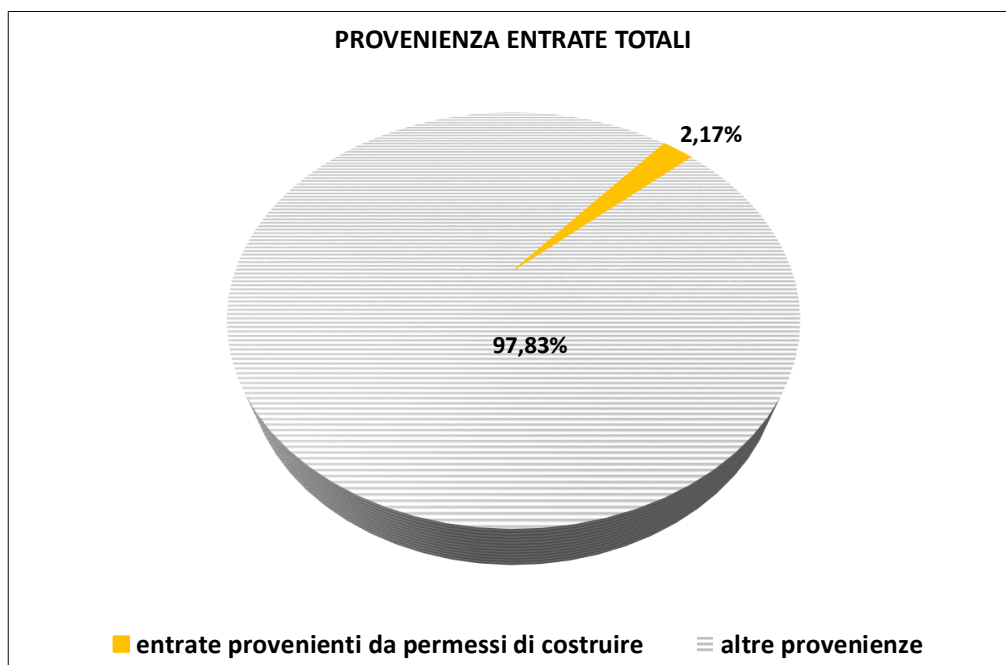


Grafico 1

Il grafico 1 evidenzia quanto incidono le *Entrate permessi di costruire* sulle *Entrate totali*.

La percentuale delle *Entrate totali* derivata da *Entrate permessi di costruire* è il 2,17%.

L'anno in esame registra un'inversione di tendenza rispetto ai nove anni precedenti. In tutto il periodo 2007-2015 le entrate dell'attività edilizia (negli anni precedenti i bilanci sommavano alle *Entrate permessi di costruire* anche le entrate generate dalle sanzioni per abusi edilizi, pari a circa il 7% delle prime⁴) erano percentualmente diminuite sul totale delle *Entrate totali* passando dal 6,5% del 2007 all' 1,97% del 2015.

⁴ La quantificazione della percentuale delle entrate da sanzioni per abusivismo è in: M. BETTI, F. MORONI, "Leggere i bilanci per leggere il territorio - L'edilizia comunale in superfici, volumi, euro; con la collaborazione di N. Rosa, anni 2012 e 2013; pubblicati sul sito della Regione Emilia-Romagna all'indirizzo: <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/edilizia/temi/contributo-di-costruzione/leggere-i-bilanci-per-leggere-il-territorio>

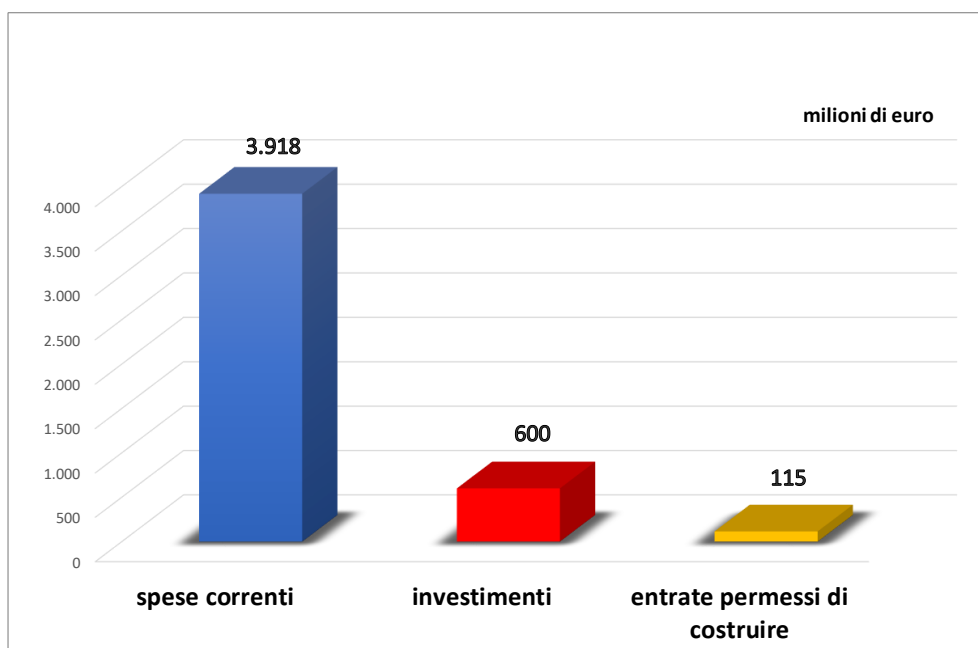


Grafico 2

Lo studio annuale ha messo in relazione le principali voci di spesa finanziabili con le *Entrate permessi di costruire*: *Spese correnti* e *Investimenti*.

Si sottolinea che, rispetto agli anni precedenti, le *Entrate permessi di costruire* possono essere sottratte al finanziamento degli *Investimenti* esclusivamente per finanziare le *Spese per manutenzioni ordinarie*, componenti le *Spese correnti*. Negli anni precedenti potevano essere utilizzate per finanziare qualsiasi tipo di *Spese correnti* ed anche per estinguere alcune tipologie di prestiti contratti dal Comune.

Le *Entrate permessi di costruire* raggiungono il 19,17% degli *Investimenti* e il 2,93% delle *Spese correnti*.

Nel 2015 le *Entrate permessi di costruire*, congiuntamente alle Entrate per sanzioni relative all'abusivismo edilizio (107 milioni di euro), erano pari al solo 2,48% delle *Spese correnti* (4.310 milioni di euro) mentre rappresentavano il 20,74% degli *Investimenti* (516 milioni di euro). Da ciò si evidenzia che la crescita delle *Entrate permessi di costruire* è più contenuta della crescita degli *Investimenti*, questi ultimi evidentemente sostenuti da altre tipologie di Entrate.

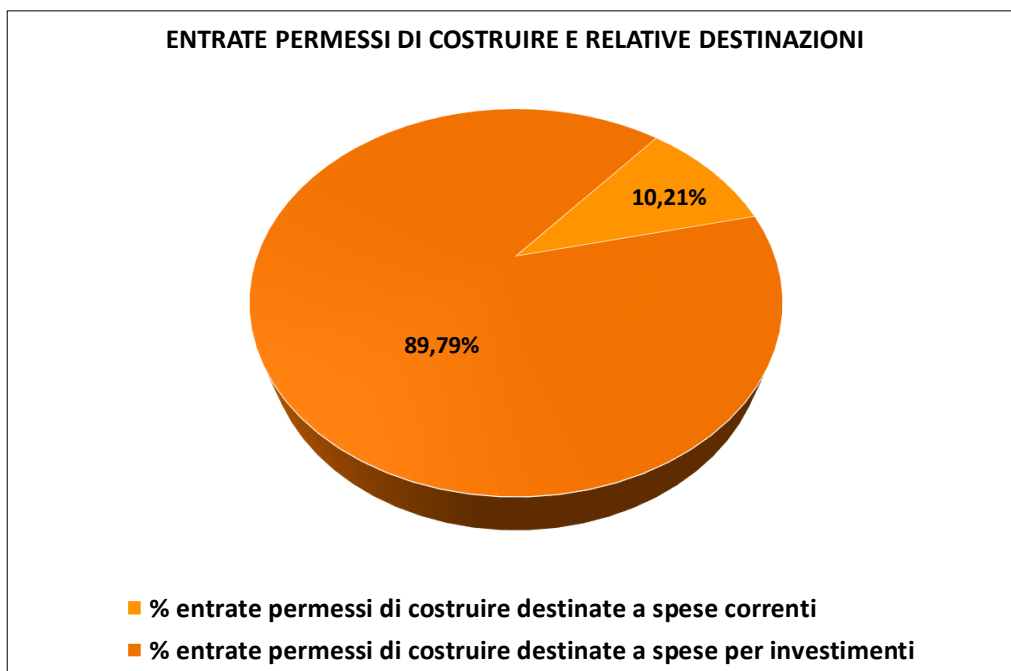


Grafico 3

La Legge di Bilancio del 2016 ha consentito di destinare fino al 100% delle *Entrate permessi di costruire* alle *Spese correnti* ma con il vincolo di destinazione alle *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Se si considera l'universo dei Comuni della Regione, **nel 2016 sono state devolute a tali manutenzioni il 10,2% delle *Entrate permessi di costruire* a fronte di un valore dell'anno precedente del 3%.**

Se il valore del 2015 era stato il punto di arrivo di un impegnativo percorso dei Comuni a non utilizzare le *Entrate permessi di costruire* per *Spese correnti*, riaffermando la volontà del legislatore di legare l'onerosità della concessione edilizia agli investimenti per la valorizzazione del territorio e la realizzazione della città pubblica, **la ripresa nel 2016 dell'utilizzo di tali entrate per le manutenzioni ordinarie indica la necessità di recuperare risorse per il mantenimento di livelli di efficienza minimi del patrimonio comunale sottraendo con ciò risorse agli *Investimenti*.**

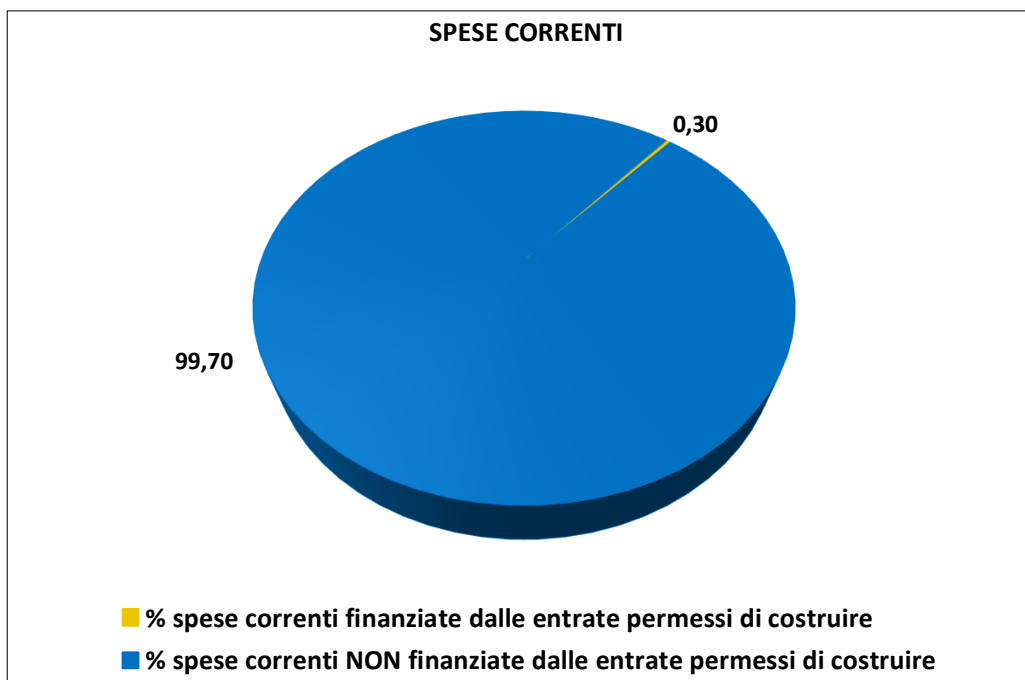


Grafico 4

La percentuale delle *Spese correnti* finanziate con le *Entrate permessi di costruire* sono assai contenute: 0,30%. Tuttavia sono significativamente aumentate rispetto all'anno precedente nel quale raggiungevano soltanto lo 0,08%. Si ritiene che sarebbe utile il confronto fra tale percentuale e la percentuale utilizzata dai comuni della Regione per le manutenzioni ordinarie per comprendere l'importanza delle *Entrate permessi di costruire* per la conservazione in efficienza delle opere pubbliche. Per il 2016 il dato non è reperibile in quanto le cifre *Spese per le manutenzioni ordinarie* non sono comunicate dai Comuni.

Inoltre va sottolineato che l'utilizzo delle *Entrate permessi di costruire* è assai diversificato da Comune a Comune. Nel 2016 sono stati 222 i Comuni che non hanno fatto ricorso a tale fonte di finanziamento per le *Spese correnti*, mentre sono 58 quelli che hanno finanziato le *Spese correnti* per una percentuale superiore all'1% e 9 quelli che le hanno finanziate almeno per il 3%.

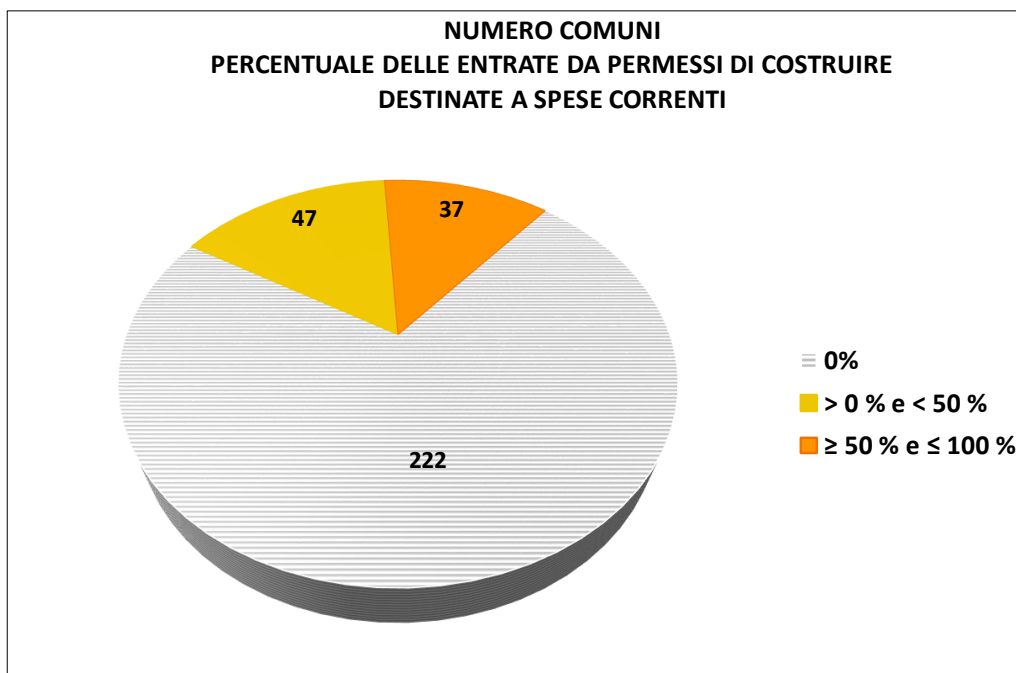


Grafico 5

Il grafico 5 rappresenta il numero dei Comuni che utilizzano o meno le *Entrate permessi di costruire* per finanziare le *Spese correnti* suddivisi per percentuale di quantità di denaro devoluta (colore del settore).

I Comuni che non utilizzano le *Entrate permessi di costruire* per le *Spese correnti* sono 222, mentre sono 47 quelli che utilizzano una percentuale compresa tra lo 0% e il 50% delle *Entrate permessi di costruire* e sono 37 quelli che superano il 50%.

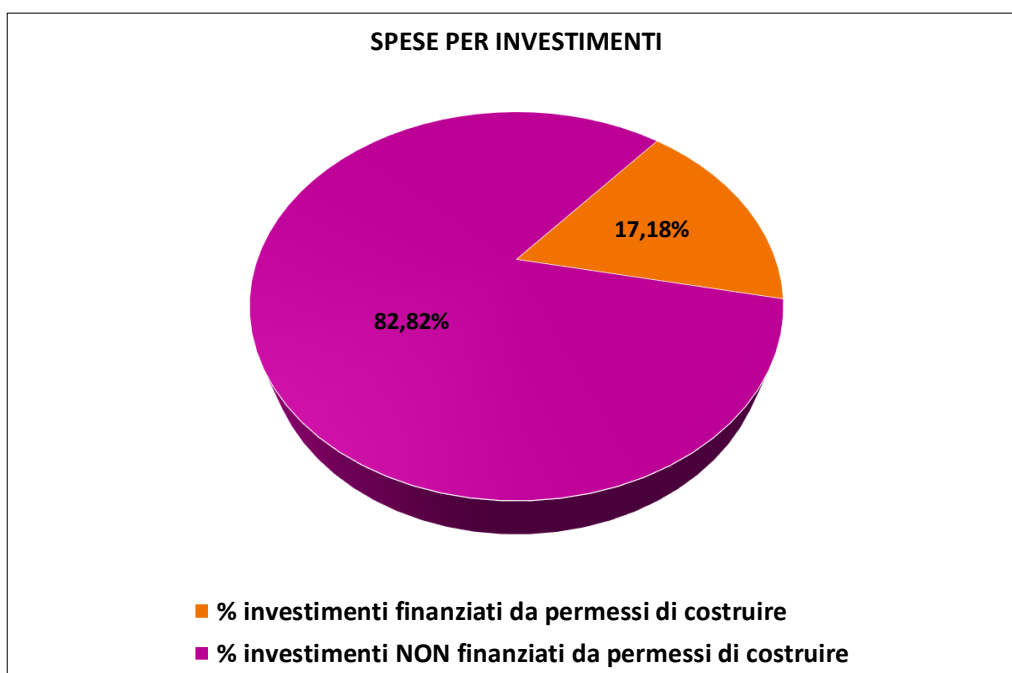


Grafico 6

Il grafico 6 rappresenta la percentuale degli *Investimenti* realizzati con *Entrate permessi di costruire*.

Nel 2016 tale percentuale non supera il 17% degli *Investimenti*; la restante parte di essi è finanziata da altri capitoli di Entrata.

Ciò deve far riflettere sulla relazione stabilita dal legislatore con la L 10/1977 in cui si esplicitava il principio della contribuzione del richiedente il permesso di costruire alla realizzazione e al mantenimento della città pubblica.

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

- 2007 - 2012 per una percentuale compresa tra il 30% e il 40% degli *Investimenti*;
- 2013 - 2016 per una percentuale compresa tra il 19% e il 24% degli *Investimenti*.

Si deve sottolineare come, negli anni più recenti, la capacità di finanziare la produzione e la valorizzazione della città pubblica con le *Entrate permessi di costruire* sia sempre minore. Si constata quindi la parziale perdita di efficacia del vincolo fra contributo di costruzione ed urbanizzazioni introdotto dalla L 10/77. A ciò ha concorso certamente la diminuzione dell'attività edilizia negli anni 2011-2015 a causa della crisi economica generale e della sovrapproduzione di alloggi, ma anche la graduale esenzione dal contributo di costruzione per alcune tipologie d'intervento, rendendo sempre più necessario il ricorso alla fiscalità generale per il finanziamento delle opere pubbliche. Sarà interessante valutare il rapporto fra *Entrate permessi di costruire* e *Investimenti* dopo l'entrata in vigore della nuova DAL sul contributo di costruzione, ad oggi in corso di approvazione.

Diagrammi a dispersione

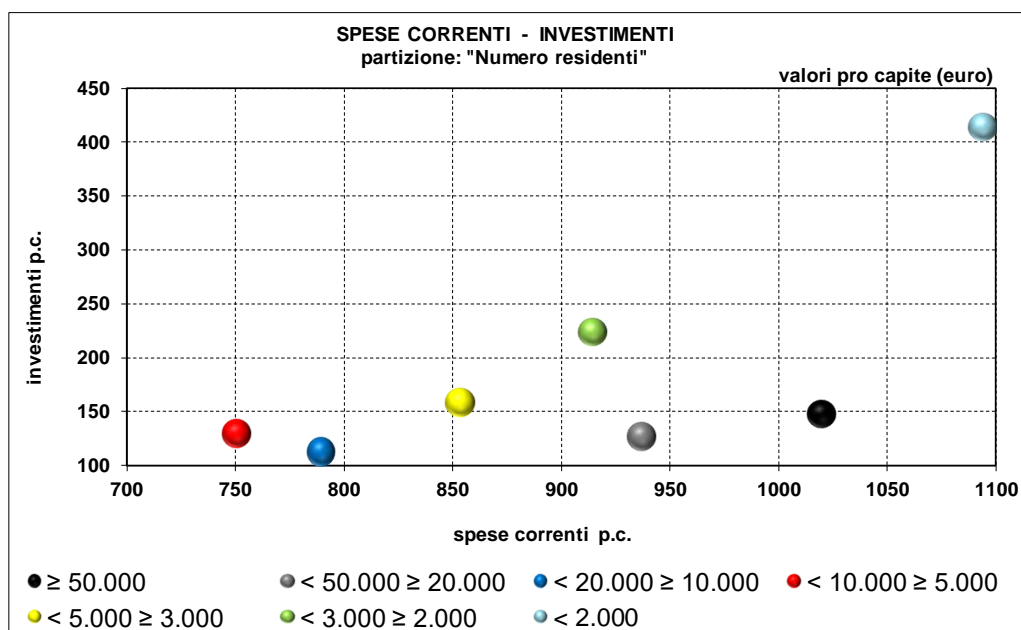


Grafico 7

Il grafico 7 valuta la relazione fra due tipologie di spesa: gli *Investimenti p.c.* e le *Spese correnti p.c.*

Il diagramma evidenzia che i Comuni di media dimensione, con un numero di abitanti compreso fra 5.000 e 20.000, hanno i valori più contenuti delle *Spese correnti p.c.* e degli *Investimenti p.c.*

I Comuni con un numero di residenti maggiore di 20.000 abitanti o minore di 5.000 abitanti mostrano valori pro capite più elevati per le *Spese correnti*. Il calcolo del rapporto $R = \text{Investimenti} / \text{Spese correnti}$ per i Comuni con popolazione residente maggiore di 5.000 abitanti si attesta nell'intervallo $<0,14 - 0,17>$ mentre assume valori ben superiori per le tre classi dei piccoli Comuni: $<0,19 - 0,38>$.

Si può concludere che:

- i Comuni di media dimensione hanno le minori *Spese correnti pro capite*;
- i Comuni con meno di 5.000 abitanti vedono un aumento assai più elevato delle spese per gli *Investimenti p.c.* rispetto alle *Spese correnti p.c.* L'aumento degli *Investimenti p.c.* è tanto maggiore quanto diminuisce la popolazione
- i Comuni con più di 10.000 abitanti, all'aumentare della popolazione mostrano un significativo aumento delle *Spese correnti p.c.*

Qualora all'analisi compiuta si potesse associare una valutazione sulla qualità dei servizi erogati al cittadino dai Comuni appartenenti alle differenti classi di popolazione si potrebbero avere utili informazioni sull'efficacia dei due tipi di spese in funzione della dimensione demografica del Comune.

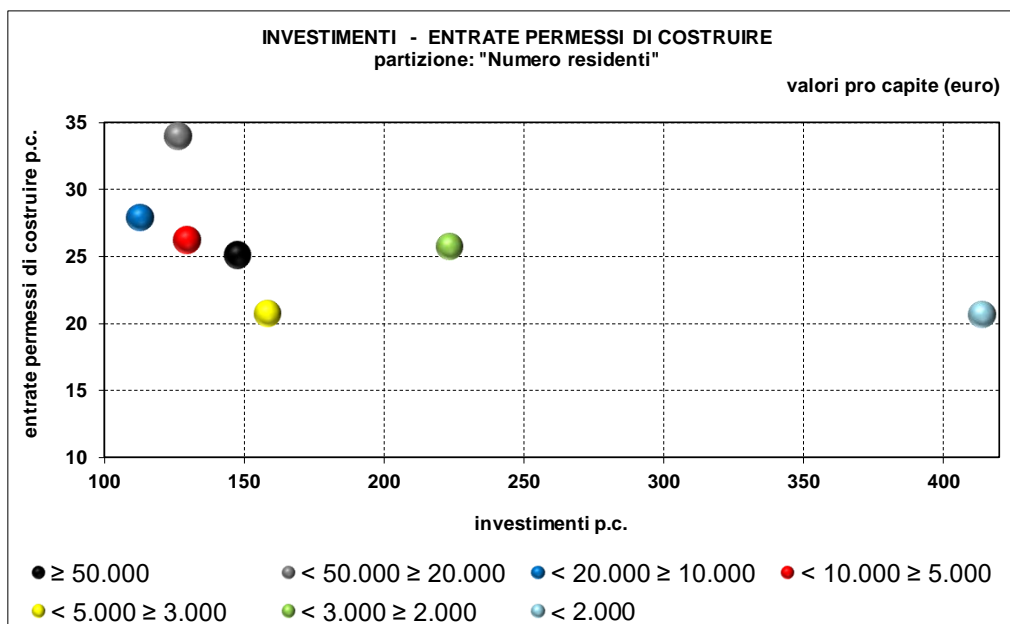


Grafico 8

Il grafico 8 valuta la relazione fra gli *Investimenti p.c.* e le *Entrate permessi di costruire p.c.*

Il diagramma mostra che per cinque delle sette classi di popolazione le coppie di valori sono prossime tra loro, evidenziando con ciò una situazione di omogeneità per il territorio regionale.

L'andamento discendente dei 4 punti rappresentativi delle classi di Comuni con popolazione maggiore di 3.000 abitanti (con l'eccezione della classe Comuni con popolazione compresa tra 50.000 abitanti e 20.000 abitanti) indica la tendenza all'aumento delle spese per *Investimenti p.c.* a fronte di una diminuzione delle *Entrate permessi di costruire p.c.* L'ordine relativo dei punti rappresentativi delle classi non sembra risentire della dimensione demografica dei Comuni.

L'elevatissimo valore degli *Investimenti p.c.* per la classe dei Comuni con popolazione minore di 2.000 abitanti, suggerisce la quasi inesistenza del legame tra *Entrate permessi di costruire* e *Investimenti*, sancita dalla L. 10/1977.

Nel diagramma non è immediato individuare quale delle due variabili è la variabile indipendente: il basso livello delle *Entrate permessi di costruire p.c.* rispetto agli *Investimenti p.c.* indica che gli *Investimenti* sono sostenuti da altre tipologie di entrate, rendendo così solo parzialmente dipendenti questi ultimi dalle *Entrate permessi di costruire*, come ipotizzato dal legislatore.

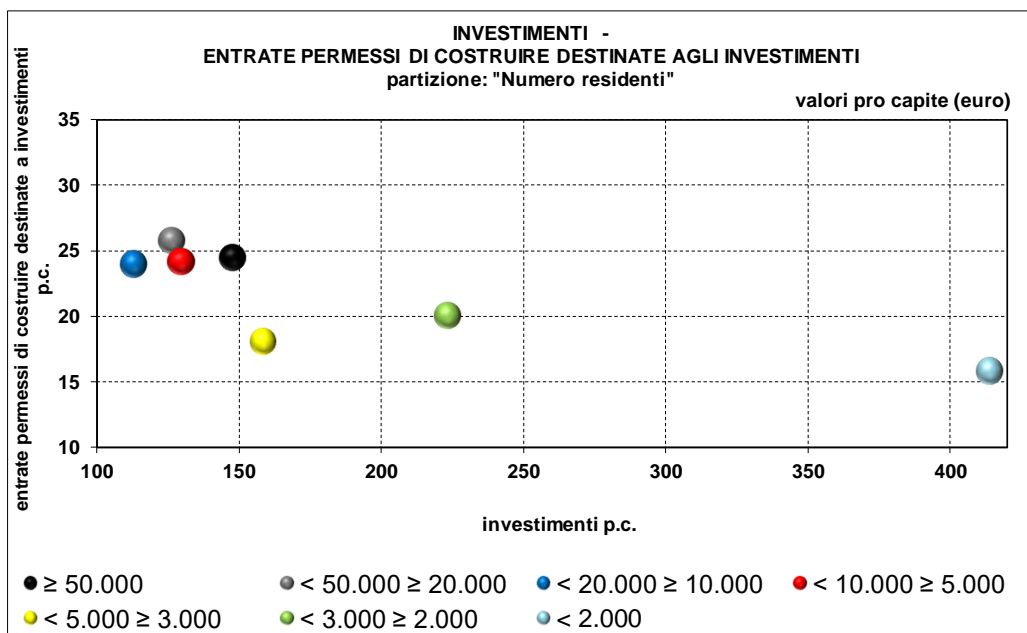


Grafico 9

Il grafico 9 valuta la relazione fra gli *Investimenti p.c.* e le *Entrate permesse di costruire* destinate a *Investimenti p.c.*, ovvero al netto delle *Entrate permesse di costruire* devolute alle *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Nel diagramma in oggetto si dissolvono le strutture lineari che, pur approssimativamente, apparivano nei due diagrammi precedenti.

Le coordinate x, gli *Investimenti p.c.*, sono le medesime del diagramma precedente.

I valori delle coordinate y, per le classi di Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti, tendono ad essere assai più prossimi tra loro rispetto alla variabile y del grafico 8.

Ciò è diretta conseguenza del fatto che nella decisione di destinare una parte più o meno consistente delle *Entrate permesse di costruire* alla *Spese per manutenzioni ordinarie* ha un ruolo fondamentale la discrezionalità dell'Amministrazione comunale; si dissolvono quelle relazioni di dipendenza esistenti fra variabili dettate da dinamiche macroeconomiche ed emergono, quindi, le scelte di politica economica dell'Amministratore.

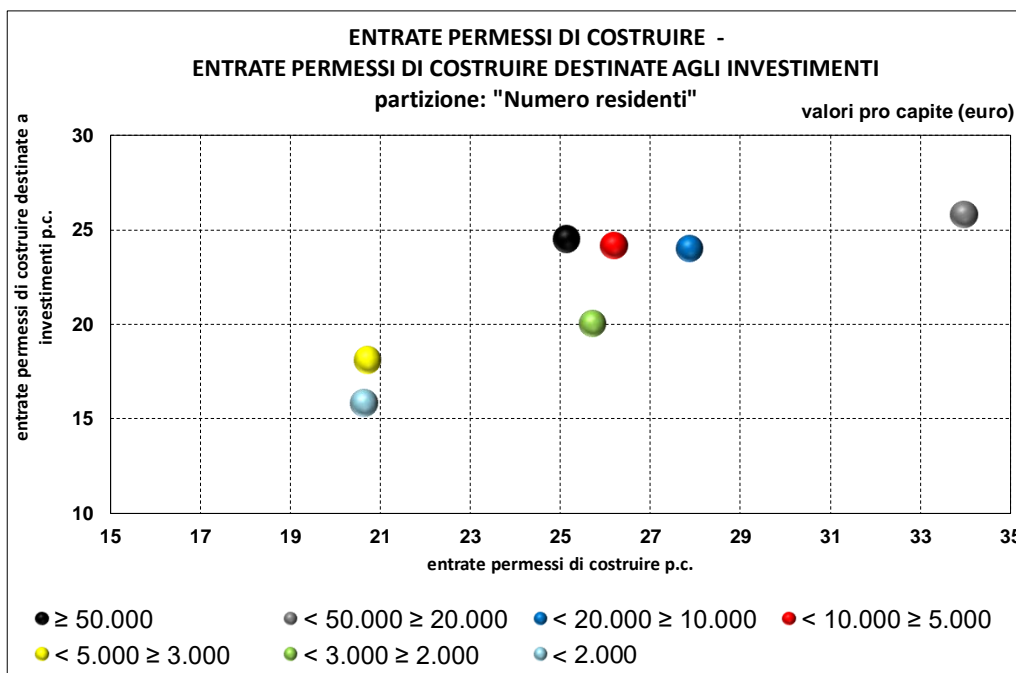


Grafico 10

Il grafico 10, infine, analizza la relazione tra *Entrate permessi di costruire p.c.* e *Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti p.c.*

Il diagramma illustra il comportamento di due variabili, delle quali le *Entrate permessi di costruire p.c.* è variabile indipendente e le *Entrate permessi di costruire p.c. destinate a Investimenti p.c.* è la variabile dipendente.

Nonostante l'evidente legame tra le due variabili il diagramma evidenzia che all'aumentare della variabile indipendente non aumenta proporzionalmente anche la variabile dipendente. Infatti, per i Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti quest'ultima si attesta nell'intervallo compreso tra 24 e 26 euro. Mentre si amplia l'intervallo dei valori delle *Entrate permessi di costruire p.c.*, compreso tra 25 e 35 euro.

Tre delle quattro classi dei Comuni maggiori destinano agli *Investimenti p.c.* la quasi totalità delle *Entrate permessi di costruire p.c.*, mentre i restanti Comuni ne impiegano una parte consistente per le *Spese per manutenzione ordinaria.*