

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

2022

BILANCI COMUNALI

LE ENTRATE DAI

TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

E LE LORO

DESTINAZIONI

ANNO 2021

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

Introduzione

La relazione che segue è la sintesi di uno studio di maggior dettaglio che riguarda il rapporto tra Entrate generate dall'attività edilizia e Bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2021, 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 e all'individuazione dei fenomeni che le producono. Fra essi si annoverano sia situazioni macroeconomiche, sia interventi legislativi nazionali e regionali.

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.

Al 31/12/2022 saranno disponibili i Report Annuali dal 2007, il Report dell'analisi di tipo Time History dal 2007 al 2021, i report di sintesi per gli anni dal 2016 al 2021. Il presente Report di Sintesi riassume i risultati del Report Annuale relativo 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

L'anno 2021 presenta un aumento di tutti i valori delle variabili considerate, né potrebbe essere diversamente, in quanto sono andate attenuandosi le condizioni imposte al sistema-paese per fronteggiare l'epidemia esplosa nell'anno 2020.

Le Entrate dell'attività edilizia sono aumentate del 59% rispetto al 2020 ma sono aumentate anche rispetto al 2019, proseguendo una tendenza alla crescita iniziata nel 2017, anno in cui tutti i comuni hanno adottato il Bilancio armonizzato².

Difficile compilare una graduatoria dei fattori che hanno portato all'aumento delle Entrate dell'attività edilizia in quanto, negli ultimi tre anni, si sono sovrapposti importanti cambiamenti che hanno influito su tali Entrate:

- Nell'anno 2018 entra in vigore la L.R. 24: «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio» che modifica radicalmente i principi urbanistici precedenti e, di conseguenza, impone una revisione dei regolamenti sul Contributo di costruzione³;
- Nel settembre 2019 entra in vigore la D.A.L. 186/2018 che definisce la nuova modalità del calcolo del Contributo di costruzione e che produrrà effetti compiuti solo a partire dall'anno 2020⁴;
- Nell'anno 2020 la Regione Emilia-Romagna, come il resto del Paese, è investita dall'epidemia di Covid-19 che, seppur per un periodo limitato, ferma anche l'industria delle costruzioni;
- Nello stesso anno il Governo "Conte II" introduce, mediante decretazione di emergenza, alcune norme che, a loro volta, influiscono sul settore delle costruzioni e che dispiegheranno il loro effetto anche nell'anno 2021, oggetto di studio.

Il sovrapporsi dei suddetti accadimenti rende difficile attribuire la crescita delle Entrate dell'attività edilizia alle cause effettive che l'hanno generata.

² 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.

³ L.R. 21 dicembre 2017, n.24: «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio».

⁴ Delibera di Assemblea Legislativa (D.A.L.) del 20 dicembre 2018 n.186: «Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15: «Semplificazione della disciplina edilizia», in attuazione degli articoli 16 e 19 del D.P.R. 06 giugno 2001, n. 380: «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia».

Sull'aumento delle Entrate dell'attività edilizia può avere influito l'art.119 del D.L.34/2020: «Decreto ristori»⁵ che porta alcune detrazioni fiscali per gli interventi di isolamento termico e per gli interventi di adeguamento sismico, al valore del 110%. Le detrazioni fiscali in oggetto erano già state introdotte nell'ordinamento giuridico italiano dagli artt. 8 e 10 del D.L.34/2019⁶.

⁵ D.L. 19 maggio 2020 n.34: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

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

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

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

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

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

2. L'aliquota prevista al comma 1, alinea, del presente articolo si applica anche a tutti gli altri interventi di efficienza energetica di cui all'art.14.del D.L.4/06/2013, n.63,

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

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

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

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

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

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

⁶ D.L. 30 aprile 2019, n.34: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi».

art. 8 Sisma bonus c.1 All'articolo 16, comma 1-septies, del D.L. 4/06/2013, n. 63 [...] le parole «zone classificate a rischio sismico 1» sono sostituite dalle seguenti: «zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3».

Art10 Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico

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

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

Gli interventi individuati dall'art.119 del D.L.34/2020 sono classificati come Manutenzioni straordinarie⁷ e, come tali, non pagano Contributo di costruzione⁸.

Ha indubbiamente influito, invece, l'art.121 del D.L.34/2020 che, oltre alle detrazioni fiscali, ha introdotto la possibilità di pagare i lavori edilizi già menzionati, ma anche altre tipologie di interventi che beneficiano di minori percentuali di detrazione, mediante sconto in fattura o cessione del credito⁹.

⁷ D.P.R 6 giugno 2001 n.380: «Testo unico edilizia».

art. 3 Definizioni degli interventi edilizi,
c.1 Ai fini del presente testo unico si intendono per:

[...]

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

[...]

Il D.P.R.380/2001 è stato così modificato dal D.L.16 luglio 2020, n.76: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» meglio conosciuto come Decreto Semplificazioni.

⁸ D.P.R.3 giugno 2001, n.380, «Testo unico dell'edilizia»,

art. 17, c.4.

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

⁹ D.L.19 maggio 2020 n.34: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»

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

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

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

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

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

a) recupero del patrimonio edilizio,

b) efficienza energetica,

c) adozione di misure antisismiche,

d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna,

e) installazione di impianti fotovoltaici

f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici [...]

Questi ultimi interventi non sono ricondotti a Manutenzioni straordinarie e quindi, in molti casi, corrispondono Contributo di costruzione.

Con l'aumento delle Entrate dell'attività edilizia aumenta anche la parte di esse destinata alle Spese correnti assentite dall'art.1, c.460 della L.232/2016, sia rispetto all'anno 2020 sia rispetto al triennio 2017–2019, raggiungendo il valore massimo dalla introduzione del Bilancio armonizzato.

Assai più contenuto, invece, l'aumento degli Investimenti: solo l'8% rispetto al 2020. Occorre considerare che un significativo aumento di questi ultimi si era prodotto nell'anno 2019, in parte spinto dalla L.145/2010¹⁰. Si sottolinea, inoltre, che la programmazione pluriennale degli Investimenti è ciò che porta a una minore flessione di essi rispetto alle Entrate dell'attività edilizia durante il primo anno della pandemia ed anche a una ripresa più contenuta nell'anno 2021.

Nonostante l'aumento percentuale delle Entrate dell'attività edilizia, si conferma che gli Investimenti tendono sempre più ad essere sostenuti da entrate differenti dal Contributo di costruzione, mostrando l'indebolimento del legame introdotto dalla L.10/1977¹¹, fra questo istituto e le Opere di urbanizzazione.

¹⁰ L.30 dicembre 2018, n.145: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

art.1 c.819. Ai fini della tutela economica della Repubblica, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 820 a 826 del presente articolo.

«Il superamento del patto di stabilità interno ha permesso di ridurre sensibilmente l'obiettivo di finanza pubblica degli enti e ha consentito loro di utilizzare l'avanzo di amministrazione, seppur in misura non superiore agli stanziamenti previsti per il Fondo crediti dubbia esigibilità ed i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione, nonché per le quote di capitale di rimborso prestiti. Sono stati introdotti, poi, ulteriori strumenti di flessibilità per rilanciare gli investimenti sul territorio, da realizzare attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti: le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale».

Cit. BDPA, *Le regole di finanza pubblica degli enti territoriali: dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio*, 29 settembre, 2019.

¹¹ L.28 gennaio 1977, n.10: «Norme per la edificabilità dei suoli».

art. 1. Trasformazione urbanistica del territorio e concessione di edificare. Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.

Art. 3 Contributo per il rilascio della concessione

La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

Rispetto al Contributo di costruzione, concorrono agli Investimenti in percentuali maggiori il Fondo europeo per lo sviluppo e la coesione¹² e i Fondi europei per lo sviluppo regionale¹³, oltre ai trasferimenti nazionali. Per tale motivo, nonostante la crescita delle Entrate dell'attività edilizia, la percentuale di Investimenti realizzata con queste ultime aumenta rispetto al 2019 e al 2020 ma non supera quella degli anni 2017-2018.

La possibilità di finanziare gli Investimenti superando la regola del pareggio di bilancio e utilizzando l'avanzo di amministrazione fa sì che la percentuale di questi finanziata con le Entrate dell'attività edilizia non aumenti con la stessa velocità con cui aumentano le stesse Entrate dell'attività edilizia¹⁴. Merita di essere evidenziato il rapporto fra le Entrate dell'attività edilizia, la loro percentuale destinata alle Spese correnti e un particolare sottoinsieme delle opere finanziabili con le Entrate in oggetto, secondo il dettato dell'art.1, c.460 della L.232/2016: le *Spese per manutenzioni ordinarie*. Qualora si destinasse il totale delle Entrate dell'attività edilizia di tutti i Comuni della Regione Emilia-Romagna per finanziare le *Spese per manutenzioni ordinarie*, nel 2021 si giungerebbe a una copertura di circa il 33% di queste, il valore maggiore raggiunto dal 2017 in poi.

Per quanto riguarda l'analisi delle relazioni fra coppie di variabili di valori pro capite, ogni diagramma evidenzia comportamenti differenti tra le classi rappresentative dei Comuni con popolazione residente minore di 5.000 abitanti e le classi dei Comuni maggiori.

Nel caso dei piccoli Comuni le due variabili rappresentate nello stesso grafico tendono a mostrare un certo grado di correlazione e ad assumere valori pro capite maggiori con il diminuire della dimensione demografica del Comune stesso.

I Comuni più grandi mostrano valori delle variabili assai meno correlati e, al variare di una di esse, la variazione dell'altra mostra maggiori inerzie. Generalmente si discosta dal comportamento delle altre classi la classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti*. Lo studio più approfondito dei diagrammi a dispersione può fornire indicazioni per ulteriori tipi di analisi da svilupparsi nel Report annuale 2021.

¹² Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'art. 119, c. 5, della Costituzione italiana e dell'art.174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹³ Il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE. Si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Un'attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

¹⁴ Vedi nota n.10.

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 di bilancio degli anni 2000 modificarono quel principio, consentendo che le entrate in interesse potessero essere utilizzate anche per le Spese correnti, così come riportato nella seguente tabella:

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.

Per effetto di tale norma i proventi da Contributo di costruzione non sono più Entrate destinate alla realizzazione di Investimenti, solo “eccezionalmente” utilizzabili per il finanziamento delle Spese correnti, ma Entrate destinate a finanziare determinate tipologie di interventi, tra le quali le Spese per manutenzioni ordinarie e straordinarie, le Spese per opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le Spese di progettazione di opere pubbliche.

Sono di fatto diventate entrate a natura vincolata, pur non generando cassa vincolata, come ha chiarito Arconet¹⁵.

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).

¹⁵ 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.

Biennio 2020-2021: il Covid-19

Gli effetti della pandemia di Covid-19 che ha investito l'Italia nel 2020 si sono protratti con particolare intensità in Regione Emilia – Romagna anche nell'anno 2021.

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

L'art.109, c.2, del D.L.18/2020, con cui il governo stabilì che le Amministrazioni comunali avrebbero potuto utilizzare per le *Spese correnti* necessarie alla tutela dei cittadini e dei lavoratori le Entrate provenienti dalla concessione dei titoli edilizi e delle sanzioni previste dal D.P.R. 380/2001, viene riconfermato anche per il 2021¹⁶.

La diffusione imprevista dell'epidemia di Covid-19, fattore perturbativo di straordinaria intensità anche rispetto all'industria delle costruzioni, si è sovrapposta, per il biennio citato, all'introduzione della nuova D.A.L.186/2018¹⁷ per la quantificazione del Contributo di costruzione, rendendo più complessa la lettura dei dati relativi al 2021 di seguito esaminati.

¹⁶ D.L.18 marzo 2020, n.18: «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»

Per le finalità di cui al comma 1, [...] ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, gli enti locali, (limitatamente agli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022), possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso [...].

Agli stessi fini e fermo restando il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, gli enti locali, limitatamente agli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022, possono utilizzare, anche integralmente, per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza in corso, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico.

¹⁷ Vedi nota 4.

Dati e fonti dei dati

Lo studio relativo al 2021 è svolto sull'Universo dei Comuni dell'Emilia-Romagna aggregati secondo due partizioni: "Classi di popolazione residente" e "Ambienti dei suoli".

I dati utilizzati dallo studio sono tratti dal Piano dei conti integrato¹⁸ dei comuni, raccolti dalla banca dati amministrazioni pubbliche¹⁹ e rilevati nel luglio del 2022²⁰.

Per una più agevole lettura delle successive analisi, si è ritenuto utile sostituire il nome di alcune voci contabili del Bilancio Armonizzato con altri più sintetici ai fini illustrativi. La seguente tabella riporta le corrispondenze tra i nomi ufficiali di tali voci contabili e i nomi nel seguito utilizzati:

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

Nel presente studio con *Spese per manutenzioni ordinarie* si intendono le voci contabili del Bilancio armonizzato corrispondenti alle indicazioni presenti all'art.1, c.460, della L.232/2016: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»²¹.

¹⁸ Il piano dei conti integrato, costituito dall'elenco delle voci del bilancio gestionale finanziario e dei conti economici e patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali è unico e obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche (con i necessari adeguamenti in considerazione delle caratteristiche peculiari dei singoli comparti) e rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica.

¹⁹ 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>.

²⁰ All'estrazione dei dati dalla banca dati ha collaborato il Settore Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e partecipate nella persona del dott. Andrea Miani.

²¹ L.11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, c.460:

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

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

e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano».

Grafici di sintesi

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

- Cinque grafici a torta, che rappresentano i valori delle variabili come percentuale di un intero. I valori rappresentati nei grafici sono sempre riferiti all'universo dei Comuni descritto al paragrafo precedente;
- Due istogrammi, che giustappongono valori assoluti di spesa a valori assoluti di entrata;
- Sei diagrammi a dispersione, che permettono di individuare le relazioni esistenti tra i valori di due delle variabili già presentate nei grafici circolari. Questo tipo di diagramma associa ad ogni classe di Comuni di una data dimensione demografica i valori di una coppia di variabili fra quelle considerate precedentemente. Ciò permette di visualizzare geometricamente i rapporti esistenti tra le classi di Comuni.
- Un grafico lineare, che permette di valutare l'andamento temporale di alcune voci di bilancio: *Investimenti, Entrate attività edilizia, Entrate attività edilizia destinate a Investimenti*.

Grafici circolari e istogrammi

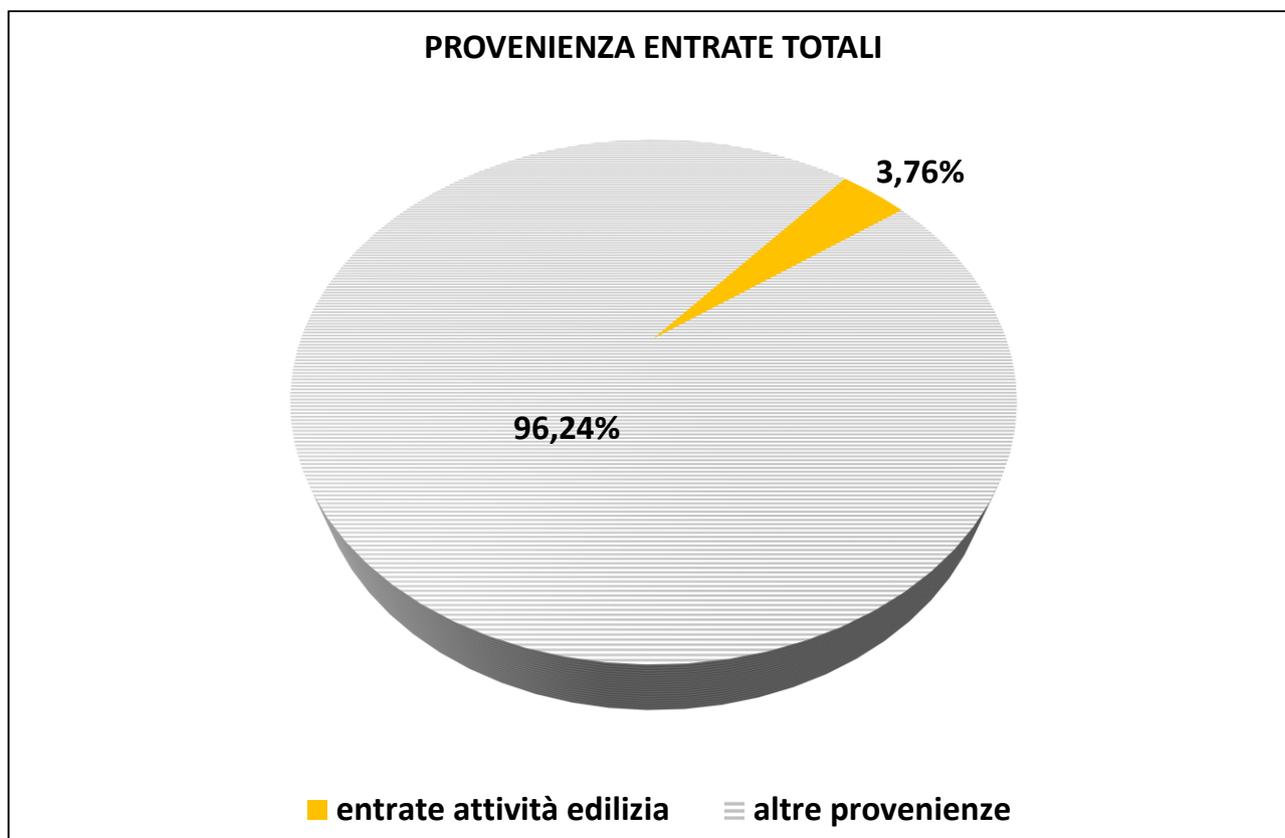


Grafico 1: l'incidenza delle *Entrate attività edilizia* sulle *Entrate totali*.

L'anno 2021 è caratterizzato da una significativa ripresa, in termini percentuali, del contributo delle *Entrate attività edilizia* alle *Entrate totali*. Il 3,76% è il valore più elevato registrato dalla prima elaborazione del Report di Sintesi (anno 2016).

Si ricorda che:

- l'anno 2021 non vede nessun arresto dell'attività edilizia a differenza dell'anno precedente;
- si manifestano appieno le attività legate al superbonus 110% e all'introduzione della cessione del credito anche per le altre misure fiscali che accompagnano le ristrutturazioni degli edifici con miglioramento energetico di essi.

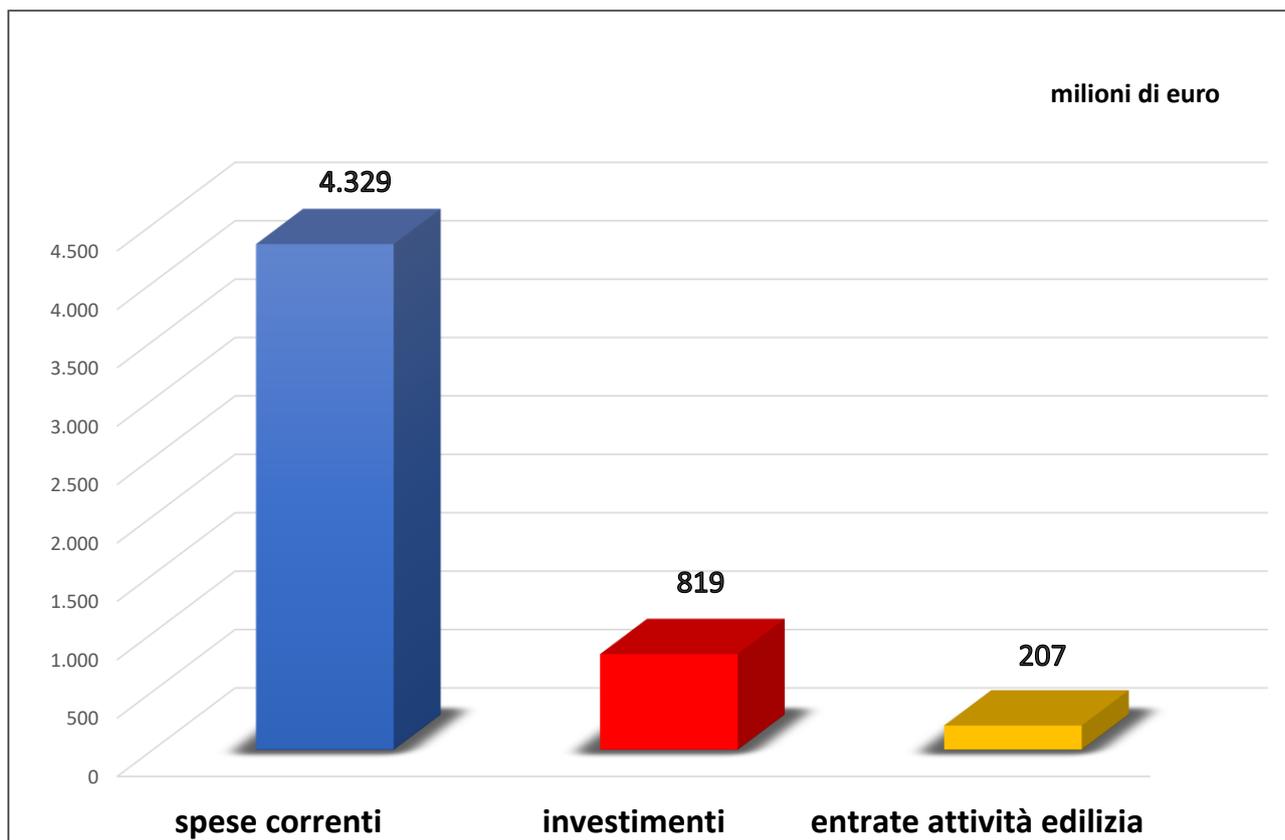


Grafico 2: Relazione fra le principali voci di spesa – *Spese correnti* e *Investimenti* – con le *Entrate attività edilizia*, in valore assoluto.

Le *Entrate Attività Edilizia* sono confrontate con due tipologie di spese differenti: un sottoinsieme delle *Spese in conto capitale*²² - chiamate *Investimenti* in questo testo - e le *Spese correnti* di cui fanno parte anche le Spese assentite dalla L.232/2016, art.1, c.460, incluse le *Spese per manutenzioni ordinarie* e le Spese introdotte dalle norme di emergenza successive al marzo 2020²³. Il grafico n.2 mostra una crescita di tutti i valori considerati: aumentano le *Spese correnti*, aumentano gli *Investimenti* e anche le *Entrate attività edilizia*; presumibilmente in quanto l'attività edilizia non ha subito interruzioni temporali come nell'anno precedente. Inoltre, il D.L.34/2020²⁴ ha introdotto forti incentivi - il cosiddetto bonus 110% - alla realizzazione di interventi sul patrimonio immobiliare.

Le *Entrate attività edilizia* invertono la tendenza rispetto all'anno precedente e salgono:

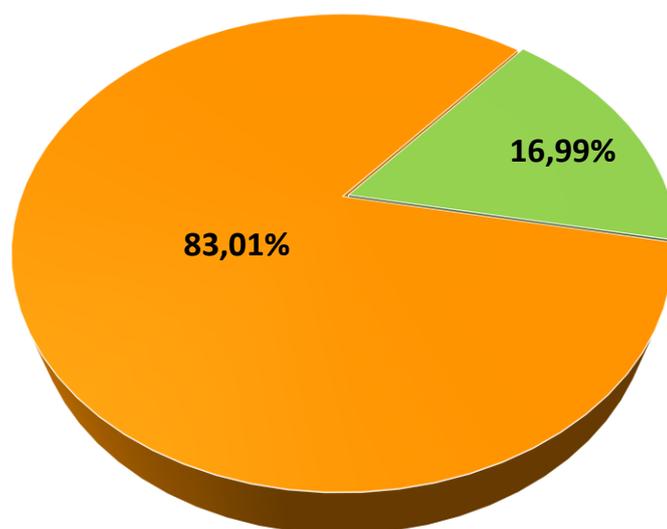
- al 4,78% delle *Spese Correnti*, pur nel contesto di crescita di queste ultime.
- al 25,27% degli *Investimenti*.

²² Vedi tabella pag.10.

²³ Marzo è il mese di emissione del primo decreto del Presidente del Consiglio a seguito della pandemia di Covid-19.

²⁴ Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, [...] cit.pag.3.

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA E RELATIVE DESTINAZIONI



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

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

Come detto a pag. 3, la Legge di Bilancio anche per l'anno 2021 ha dato ai Comuni la possibilità di utilizzare tutte le *Entrate attività edilizia* per le *Spese correnti destinate all'emergenza Covid-19* e/o alle *Spese correnti previste dalla L.232/2016*.

L'anno 2021 vede un aumento del 3,85% delle *Entrate Attività Edilizia destinate a spese correnti*. Riprende la linea di tendenza iniziata nel 2016 ed interrotta solo nell'anno 2020 con l'inizio della pandemia.

Ciò avviene congiuntamente ad un forte aumento anche delle *Entrate Attività Edilizia* che dal 2016 erano aumentate fino al 2018, portandosi poi in regime di stazionarietà nel 2019.

Si può osservare un fenomeno classico: il tasso di crescita dei trasferimenti delle *Entrate attività edilizia* ai capitoli delle *Spese correnti* è inferiore a quello delle *Entrate attività edilizia* e si prolunga nel tempo.

Percentualmente, le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* raggiungono lo 0,81% delle intere *Spese correnti*²⁵, valore più elevato anche di quello raggiunto nel 2019.

²⁵ Il valore percentuale del contributo portato per l'intera Regione alle *Spese correnti* è estratto dal grafico "Spese correnti fonti di finanziamento in percentuale" in *L'attività edilizia e i bilanci comunali – permessi di costruire e relative sanzioni*, vol. XXV, anno 2021, Bologna 2023, pag.17

Diminuiscono percentualmente, ma non in valore assoluto, le *Entrate attività edilizia destinate a Investimenti*.

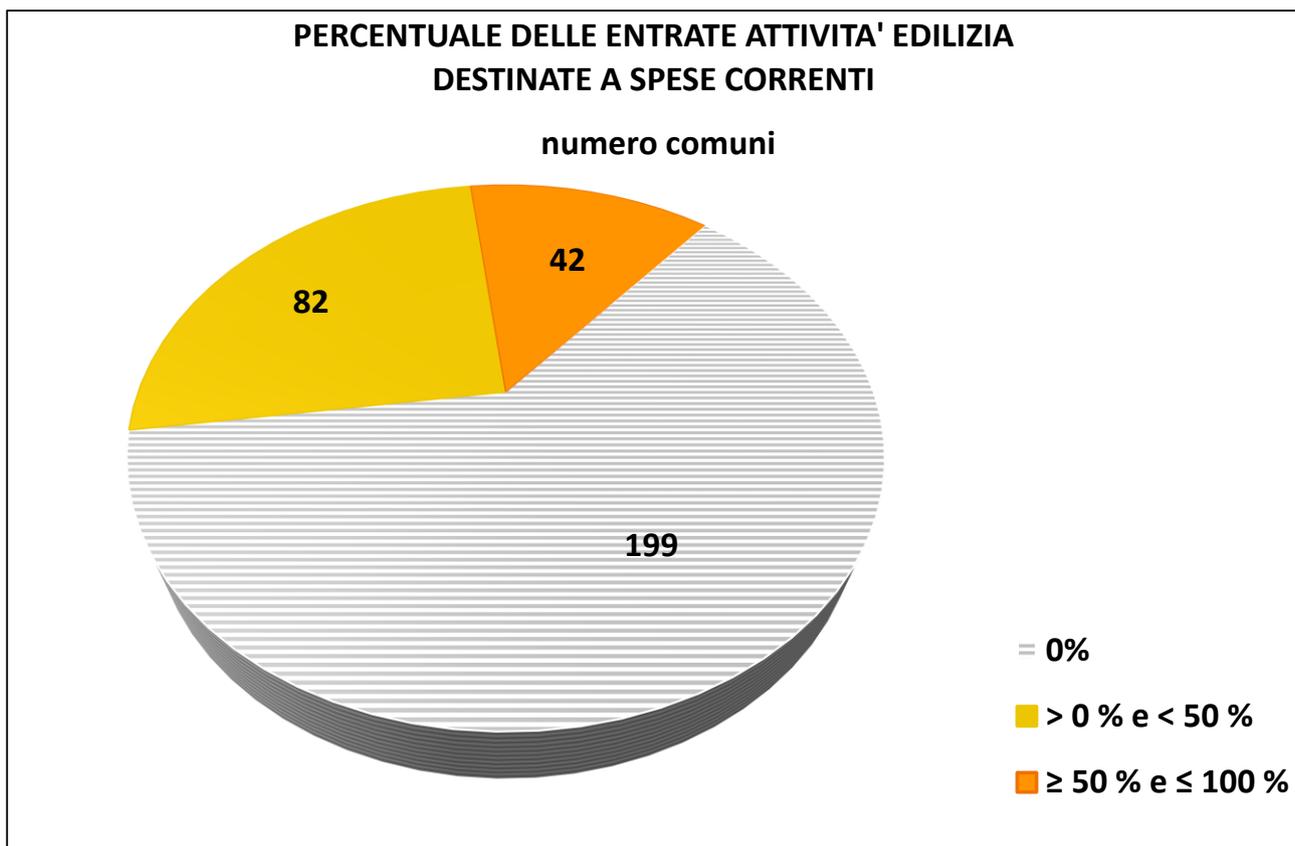


Grafico 4: percentuali di utilizzo delle *Entrate attività edilizia* per le *Spese correnti*

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

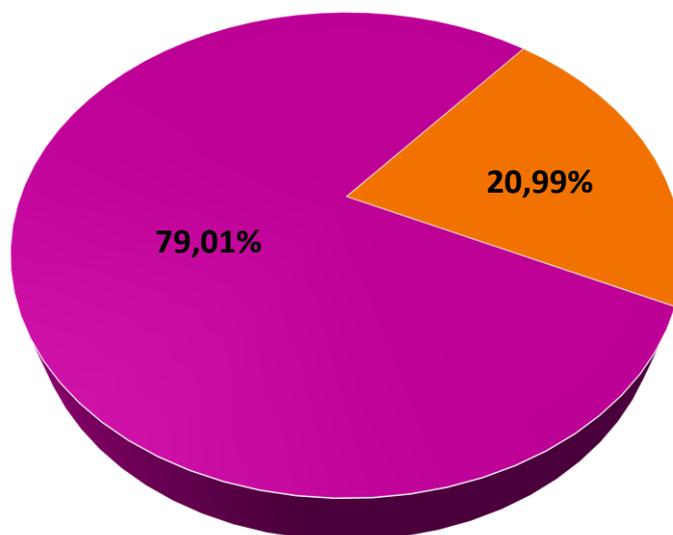
L'ampiezza del settore circolare rappresenta il numero dei Comuni che hanno deciso di destinare alle *Spese correnti* un valore contenuto negli intervalli riportati in legenda:

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

Il confronto fra il 2020 e il 2021 mostra che il numero dei Comuni che non devolve nulla alle *Spese correnti* è nuovamente diminuito (229 e 199 rispettivamente), ritornando, sostanzialmente, alla linea di tendenza iniziata negli anni precedenti la pandemia.

Conseguentemente, tornano ad aumentare sia i Comuni che fanno uso delle *Entrate attività edilizia* per una percentuale minore del 50%, sia quelli che fanno uso di una percentuale maggiore o uguale al 50%.

FONTI DI FINANZIAMENTO INVESTIMENTI



- % investimenti finanziati da entrate attività edilizia
- % investimenti NON finanziati da entrate attività edilizia

Grafico 5: *Investimenti* realizzati con le *Entrate attività edilizia*.

Nel 2021 la percentuale degli *Investimenti* finanziata con le *Entrate attività edilizia* sale al 20,99 % superando le percentuali registrate nei due anni precedenti e ciò nonostante permanga in vigore la possibilità di utilizzare le *Entrate Attività Edilizia* per l'emergenza Covid-19 e si verifichi un aumento sensibile degli *Investimenti* stessi.

Qualora tutte le *Entrate Attività Edilizia* fossero state utilizzate per gli *Investimenti* con esse si sarebbe potuto realizzare il 25,27% di questi ultimi.

Rispetto all'anno 2019, più significativo dell'anno 2020, c'è un'incidenza maggiore delle *Entrate attività edilizia* sugli *Investimenti*. Il comportamento del rapporto *Entrate attività edilizia*–*Investimenti* divide l'intervallo temporale studiato in due periodi:

- 2007 – 2012 caratterizzato da un valore delle *Entrate attività edilizia* che avrebbero potuto finanziare una percentuale compresa tra il 30% e il 40% degli *Investimenti*;
- 2013 – 2019 caratterizzato da un valore delle *Entrate attività edilizia* che avrebbero potuto finanziare una percentuale compresa tra il 19% e il 24,8% degli *Investimenti*.

Nel 2021, dopo otto anni, per la prima volta si manifesta il superamento di questo intervallo percentuale.

I dati a nostra disposizione non ci consentono di comprendere se l'aumento delle *Entrate Attività Edilizia* registrato nell'anno 2021 è dovuto a una fisiologica ripresa del settore dell'industria edilizia dopo un anno caratterizzato dall'epidemia, all'effetto dell'entrata in vigore in tutto il territorio regionale della D.A.L.186/2018, all'effetto degli incentivi del D.R.34/2020 e successivi. I cambiamenti che si verificheranno con le prossime leggi di bilancio, forse, permetteranno un ragionamento più approfondito sui dati in oggetto.

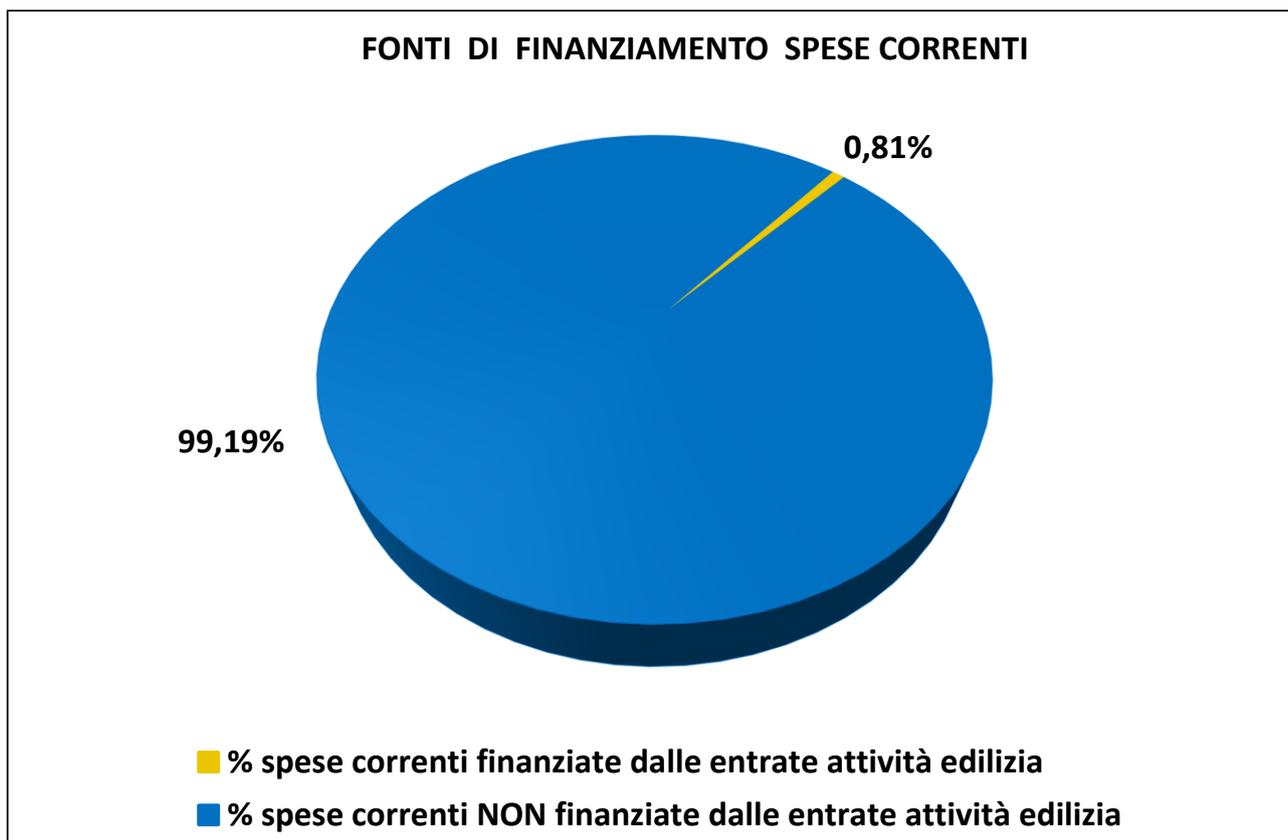


Grafico 6: percentuale delle *Spese correnti* finanziata dalle *Entrate attività edilizia*.

La percentuale delle *Spese correnti* assentite per il 2021 e finanziate con le *Entrate attività edilizia* è pari allo 0,81%. Rispetto all'anno 2020 le *Spese correnti* finanziate con le *Entrate attività edilizia* aumentano sia in percentuale (0,15%), sia in valore assoluto portandosi a 35.018.900 €. e ciò, nonostante un forte aumento delle *Spese correnti* pari a 277.000.000 €.

Riprende il comportamento, iniziato nell'anno 2016, di crescita delle *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*. Nell'intervallo temporale 2016 – 2021 la percentuale delle *Spese correnti* finanziata con *Entrate attività edilizia* raggiunge il valore massimo.

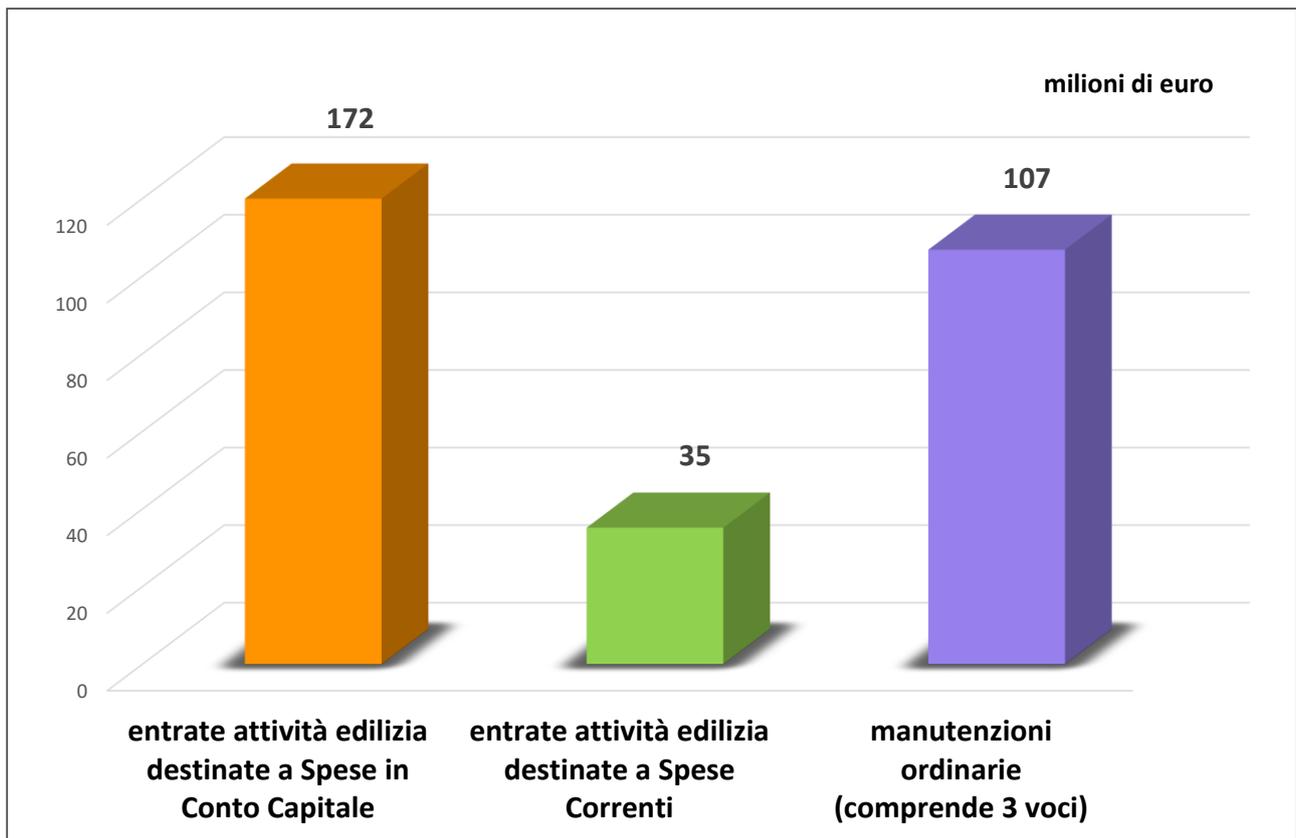


Grafico 7: ripartizione discrezionale delle *Entrate attività edilizia* nel rispetto dei vincoli dettati dalla Legge Finanziaria in vigore nell'anno 2021.

Le *Entrate attività edilizia*, destinate a *Spese in conto capitale* secondo i principi del bilancio armonizzato, sono vincolate dalla L.232/2016 al solo sottoinsieme di esse indicato con *Investimenti*, nel presente studio, mentre le *Spese correnti* sono limitate alla somma delle *Spese per emergenza Covid-19* e delle *Spese correnti assentite L.232/16*. La terza colonna rappresenta le spese per il sottoinsieme delle *Manutenzioni ordinarie* assentite dalla L. 232/2016 e dalla L.R.24/2017.

Si osserva che le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* sono pari a 1/3 delle spese per il sottoinsieme delle *Spese per manutenzioni ordinarie* finanziabili con esse. Il grafico mette in rilievo come le *Spese per manutenzioni ordinarie* del patrimonio pubblico, costituito in gran parte dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, sia pari alla metà delle *Entrate attività edilizia*. E ciò nonostante che quanto stanziato dai Comuni per mantenere in efficienza il patrimonio pubblico sia sempre insufficiente per come i cittadini percepiscono la qualità dello spazio urbano.

Diagrammi a dispersione

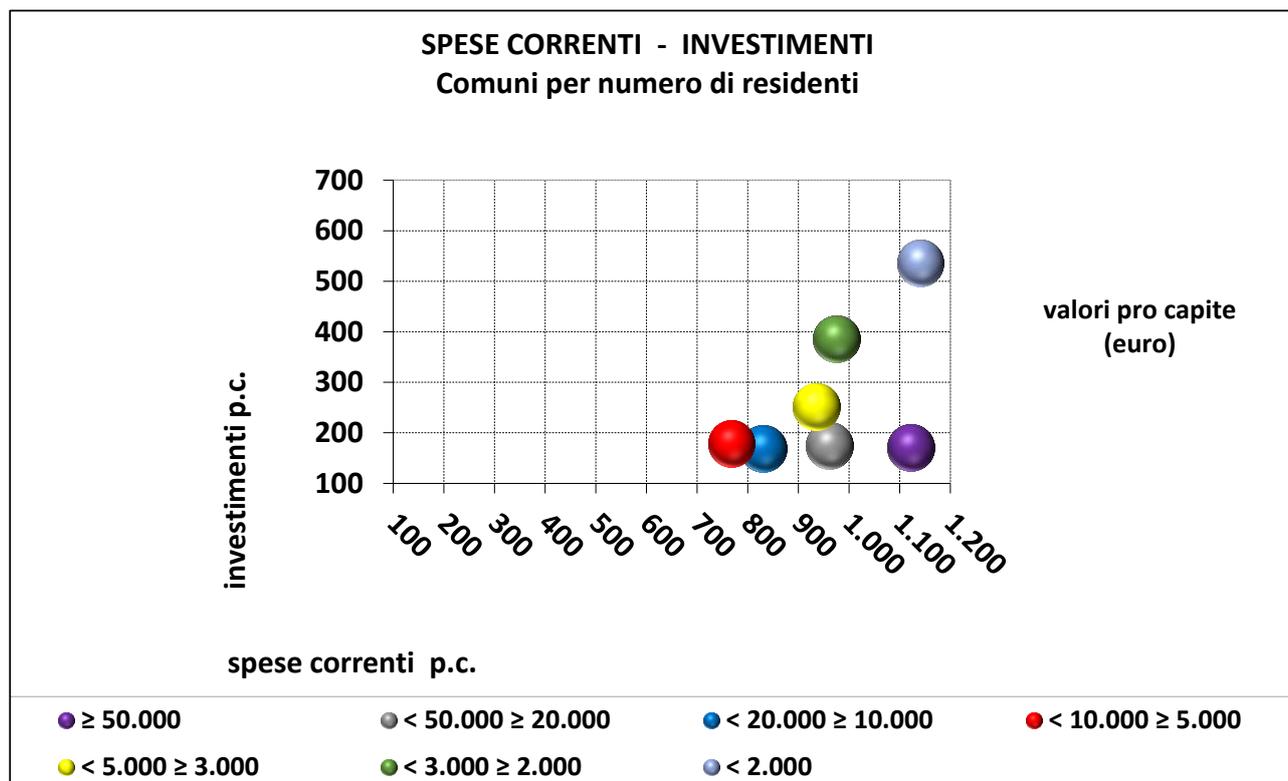


Diagramma 8: relazione fra due tipologie di spesa: *Spese correnti p.c.(x)* e *Investimenti p.c.(y)*

Le classi della partizione dei Comuni per popolazione residente tracciano nello spazio bidimensionale due strutture differenti che dividono l'Universo dei Comuni della Regione Emilia-Romagna in due sottoinsiemi:

- Comuni con popolazione residente ≥ 20.000 abitanti,
- Comuni con popolazione residente < 20.000 abitanti

con una leggera anomalia della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti*.

Per i Comuni con più grande dimensione demografica l'aumento delle *Spese correnti p.c.* aumenta con il numero di abitanti mentre rimane sostanzialmente costante il valore degli *Investimenti p.c.* (*bassa correlazione*).

Per i Comuni di dimensione inferiore ai 5.000 abitanti aumentano quasi linearmente sia le *Spese correnti p.c.* sia gli *Investimenti p.c.* al diminuire del numero degli abitanti (significativa correlazione).

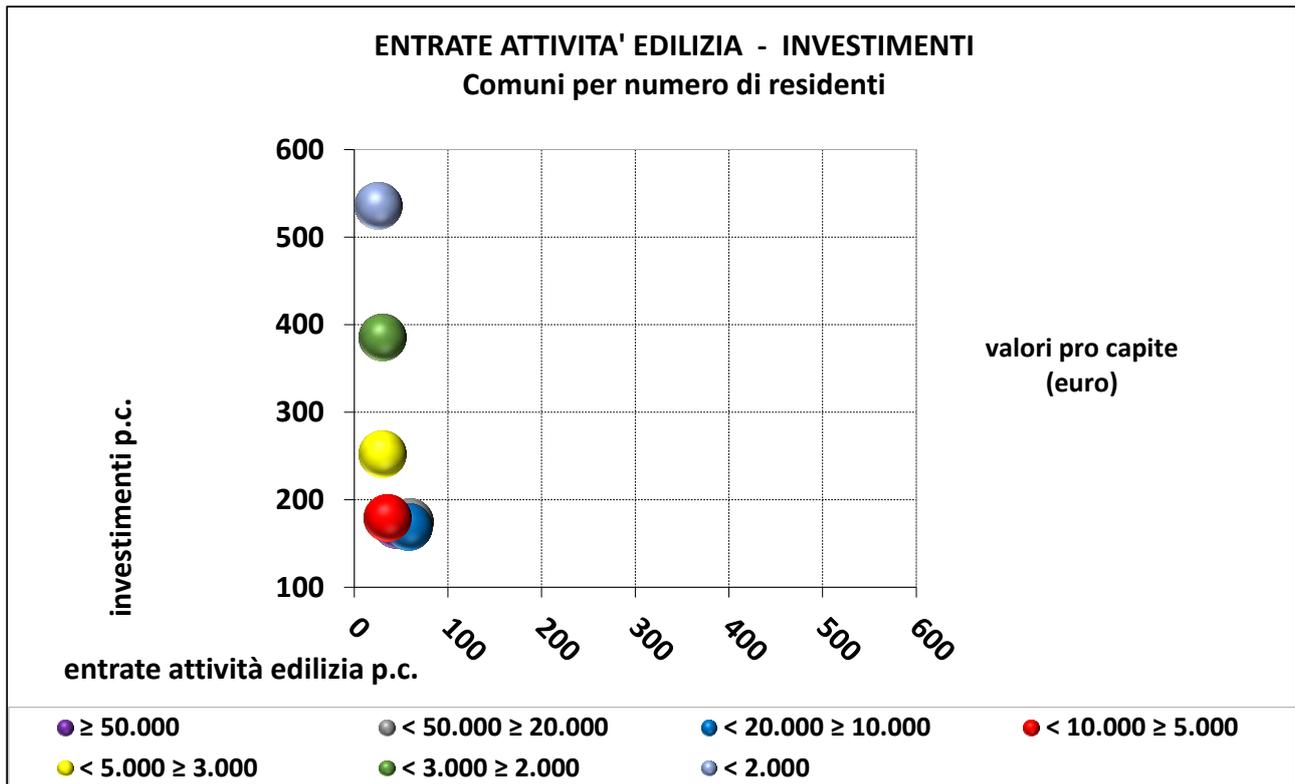


Grafico 9: Entrate attività edilizia p.c.(x) e gli Investimenti p.c.(y)

Il diagramma ripropone la partizione dei punti rappresentativi delle classi di Comuni già vista nel diagramma precedente. Per i Comuni con popolazione residente \geq a 5.000 abitanti sia le *Entrate attività edilizia p.c.* sia gli *Investimenti p.c.* sono pressoché uguali a prescindere dalla dimensione demografica del Comune. Per i Comuni con popolazione residente $<$ 5.000 abitanti il valore p.c. delle *Entrate attività edilizia* diminuisce linearmente mentre aumenta sensibilmente il valore degli *Investimenti p.c.* al diminuire della dimensione demografica della classe di Comuni considerata. Sarebbe utile una simulazione per aggregati di Comuni della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra i 10.000 e i 5.000 abitanti* e questo per valutare se a governare il processo della Spesa p.c. è il numero di abitanti o la particolare conformazione del territorio su cui insistono sottoinsiemi di *Comuni con popolazione residente compresa tra i 10.000 e i 5.000 abitanti*.

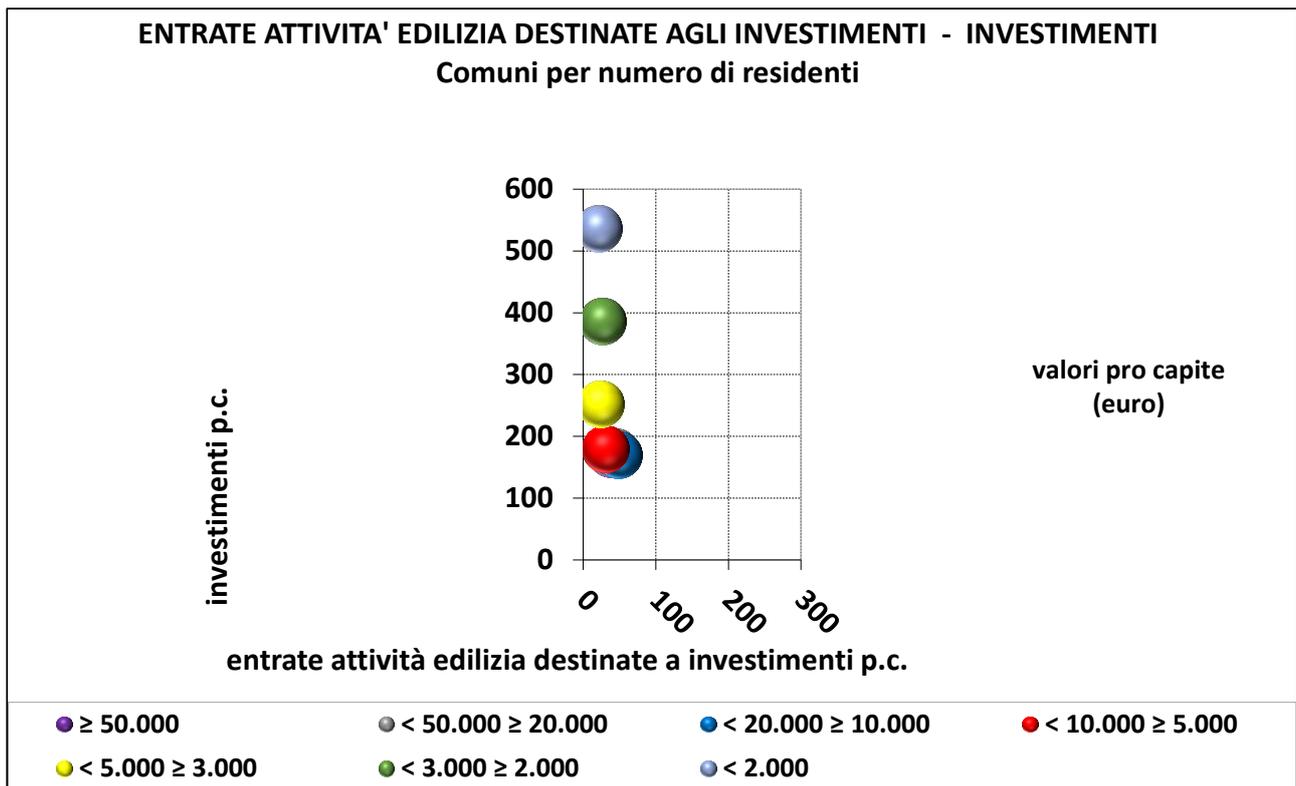


Grafico 10: relazione fra gli *Investimenti p.c.*(y) e le *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.*(x), ovvero al netto delle *Entrate attività edilizia* devolute alle *Spese correnti*.

Il diagramma riproduce la forma del diagramma 9. Valgono, pertanto, le considerazioni fatte per quest'ultimo. A differenza del diagramma precedente, che vede in ascissa le *Entrate attività edilizia p.c.*, dunque un valore derivante da dinamiche di mercato influenzate solo in modo mediato dalle politiche economiche pubbliche - solo in minima parte orientate dall'amministrazione comunale - nel diagramma in oggetto in ascissa sono riportati i valori delle *Entrate attività edilizia destinate agli investimenti p.c.*

Questi ultimi valori, scelti dal decisore politico, potrebbero generare un diagramma molto differente dal precedente.

La sostanziale identità di forma tende a indicare che, per i valori corrispondenti alle classi di popolazione residente, la destinazione delle *Entrate attività edilizia p.c.* agli *Investimenti p.c.* avviene, sostanzialmente, secondo la stessa proporzionalità.

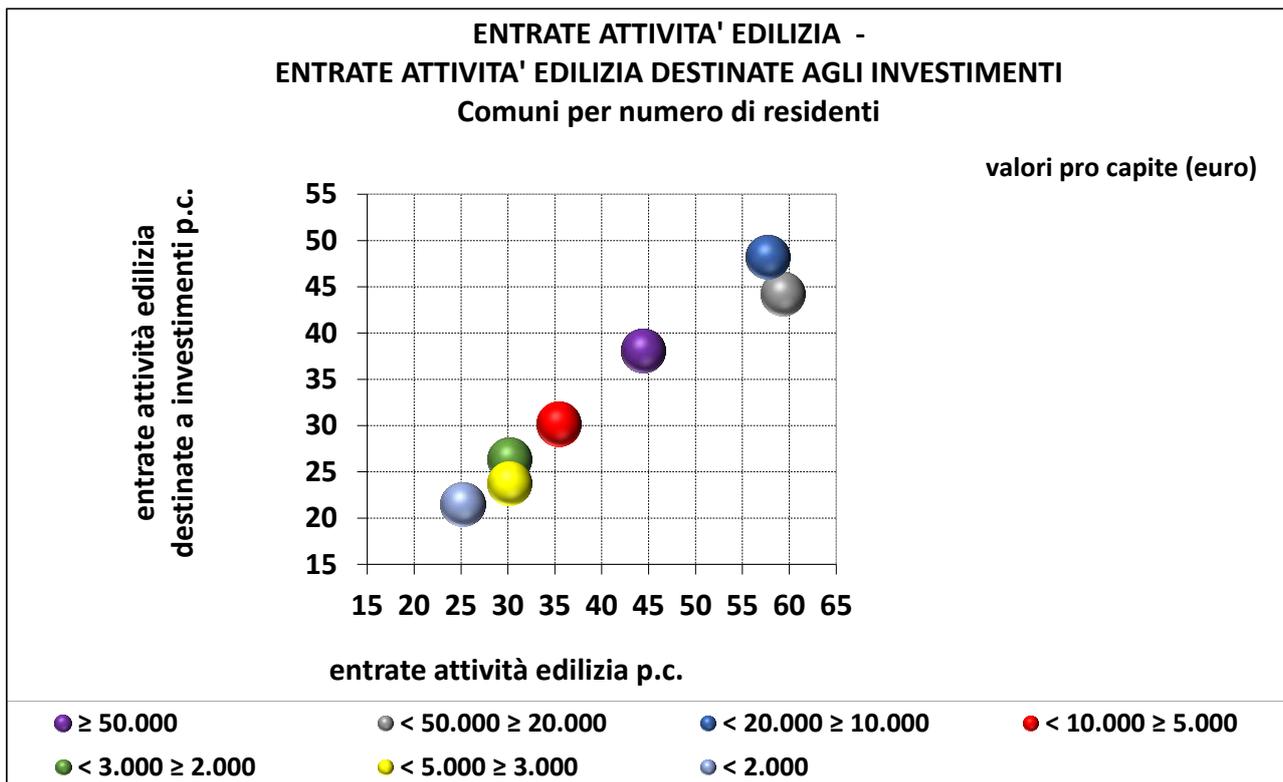


Grafico 11: relazione tra *Entrate attività edilizia p.c.* (x) e *Entrate attività edilizia destinate a investimenti p.c.* (y)

Quanto già detto nell'illustrare il diagramma 10 è bene evidenziato dalla disposizione dei punti rappresentativi delle classi di popolazione residente. Infatti, essi compongono una retta con coefficiente angolare positivo. Il risultato non deve essere assunto come scontato in quanto la scelta della destinazione può essere una scelta ad alta discrezionalità.

La dimensione della classe non costituisce un fattore di ordinamento dei punti della retta. La classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti*, pur essendo la classe con il massimo valore delle *Entrate attività edilizia p.c.* non mostra la massima destinazione di esse agli *Investimenti p.c.* Sovente, negli anni di realizzazione dei report, la classe citata ha mostrato comportamenti peculiari che meriterebbero un approfondimento per comprendere se si tratta di comportamenti in grado di ottimizzare il rapporto fra impatto territoriale dell'attività edilizia e finanza comunale.

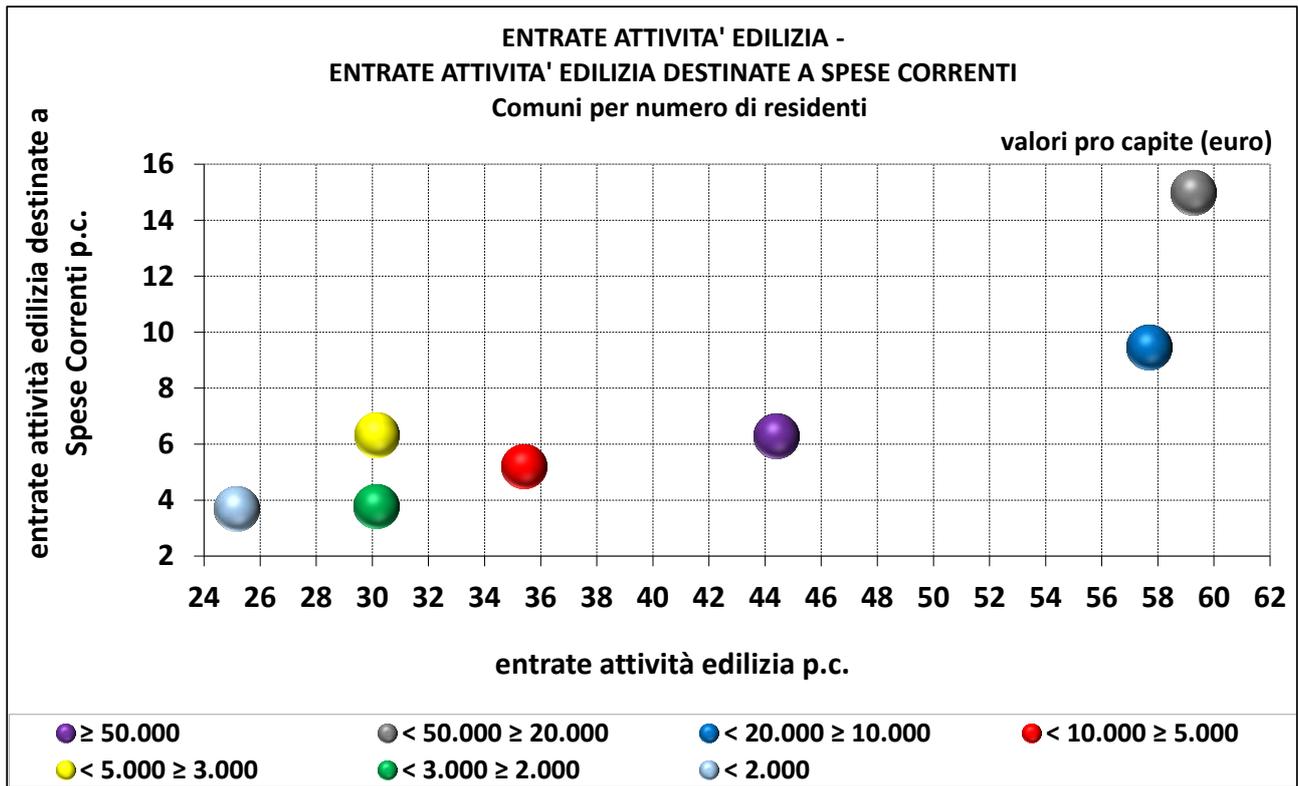


Grafico 12: relazione fra *Entrate attività edilizia p.c.* (x) ed *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.*(y).

Le coordinate y del diagramma 12 sono complementari alle coordinate y del diagramma 11 rispetto ai corrispondenti valori delle *Entrate attività edilizia p.c.* Le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.* è quanto sottratto dalle *Entrate attività edilizia agli Investimenti*.

Se si osserva il grafico si rileva la stessa forma del diagramma precedente. La retta interpolante dei punti rappresentativi delle classi ha, ovviamente, coefficiente angolare molto inferiore.

Come già detto per il diagramma precedente, la *Classe di comuni con popolazione residente compresa tra 50.000 e 20.000 abitanti* è la classe con le maggiori *Entrate attività edilizia p.c.* e che ha maggior trasferimento di esse alle *Spese correnti p.c.*

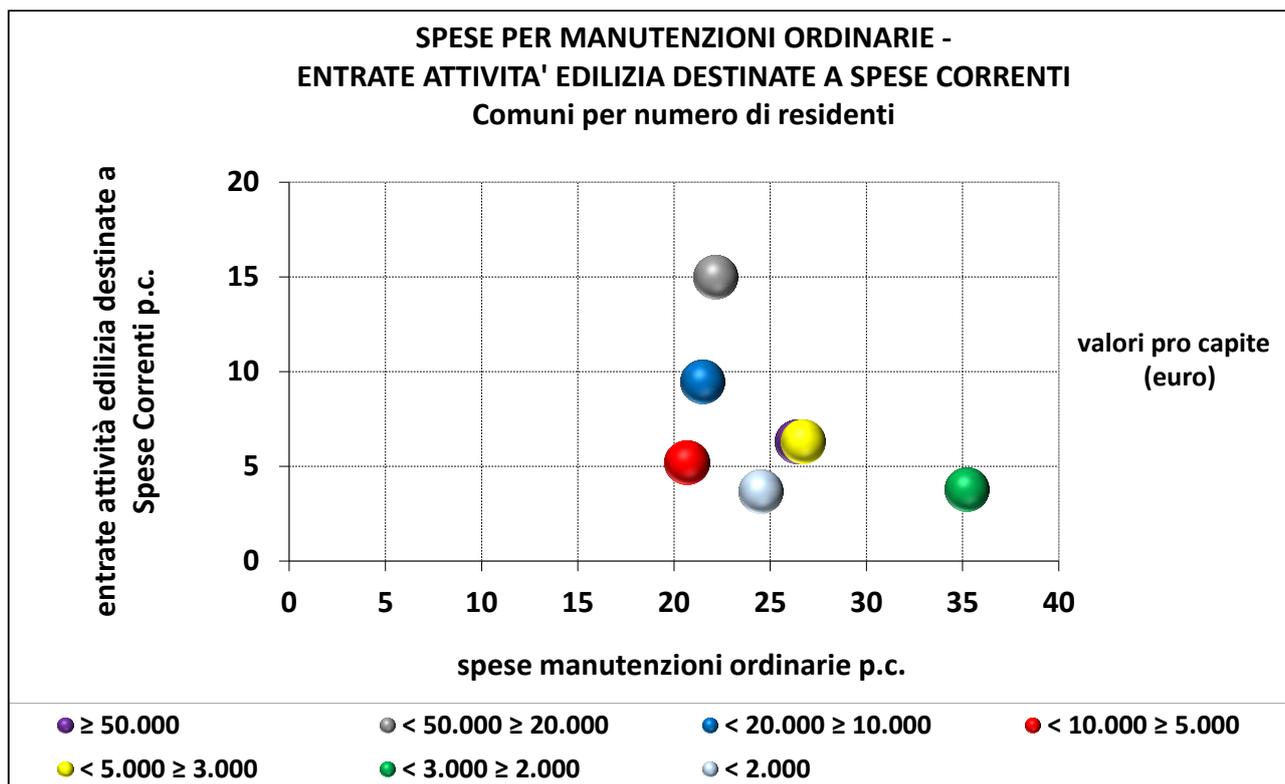


Grafico 13: relazione fra *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.*(x) ed *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti p.c.*(y).

Si è già visto nel grafico n.7 che le *Spese per manutenzioni ordinarie*, sottoinsieme delle *Spese correnti*, sono leggermente superiori alla metà delle *Entrate attività edilizia* e circa tre volte le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti*. Per il principio di Unità²⁶del bilancio è possibile considerare che le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* siano, innanzitutto, destinate a finanziare le *Spese per manutenzioni ordinarie*, destinazione resa possibile dalla L.232/2016, art.1, c.460 e dalla L.R.24/2017. Stante il rapporto tra queste grandezze possiamo affermare che le *Entrate attività edilizia destinate a spese correnti* sono esaurite dalle *Spese per manutenzioni ordinarie* sia che si consideri il valore assoluto per l'intero Universo regionale sia che si considerino i valori corrispondenti alle sette classi in cui questo è ripartito.

A differenza di quanto rilevato in alcuni grafici precedenti, le dimensioni delle classi non costituiscono un principio di ordinamento: la classe *Comuni con popolazione residente >= 50.000*

²⁶ La singola amministrazione pubblica è una entità giuridica unica e unitaria, pertanto, deve essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto e bilancio d'esercizio.

E' il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione. Le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento.

I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate.

abitanti ha lo stesso comportamento della classe *Comuni con popolazione residente compresa tra 5.000 e 3.000 abitanti*.

Le classi di Comuni con popolazione residente comprese tra 50.000 e 10.000 abitanti hanno le minori *Spese per manutenzioni ordinarie p.c.* a fronte di maggiori trasferimenti di *Entrate attività edilizia p.c.* rispetto alle altre classi.

Si conferma, quindi, quanto detto per gli anni precedenti: le *Spese per manutenzioni ordinarie* sono in crescita ma non soddisfano l'esigenza di mantenere in efficienza il patrimonio urbano immobiliare e infrastrutturale, e le sole *Entrate attività edilizia*, già ridotte rispetto all'aumento degli *Investimenti*, non possono da sole anche contribuire alle *Spese per manutenzioni ordinarie* con efficacia.

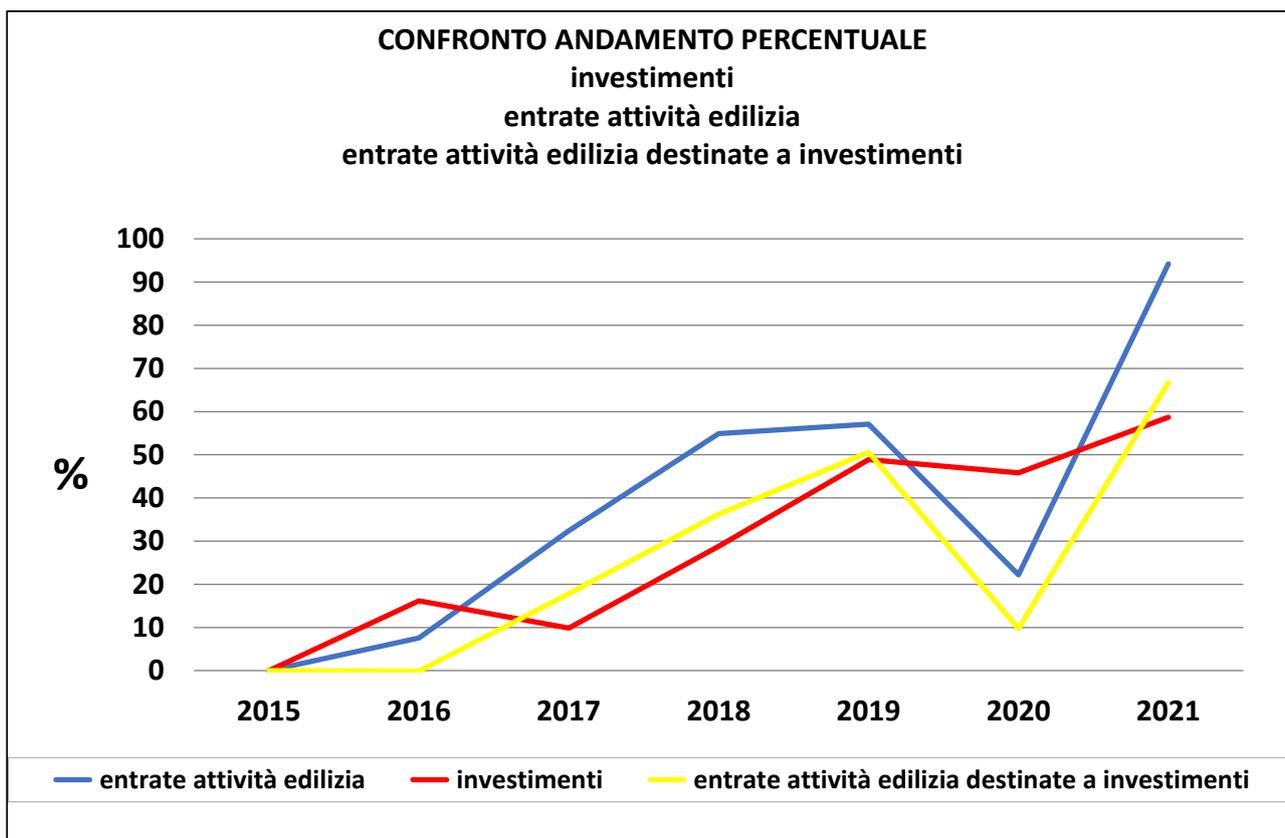


Grafico 14: andamento *Entrate attività edilizia*, *Entrate attività edilizia destinate a investimenti*, *Investimenti* [posti i valori relativi al 2015 pari a 0].

Il grafico mette in evidenza la scarsa correlazione fra gli *Investimenti*, e le due fattispecie di Entrate dell'attività edilizia. Il fenomeno è ben osservabile nell'anno 2016: anno in cui gli *Investimenti* crescono a fronte di una stazionarietà delle *Entrate attività edilizia destinate a investimenti*.

In modo ancora più evidente, nel 2017 si verifica una inversione del comportamento delle variabili rispetto all'anno precedente, che permane nel biennio 2018-2019 anche per superamento della disciplina del pareggio di bilancio e quindi per la possibilità di finanziare *Investimenti* con avanzo di amministrazione. L'anno 2020, in cui è stata parzialmente sospesa l'attività delle imprese del settore edilizio a causa del Covid-19, è quello che mostra un maggior accordo fra i valori assunti dalle variabili, e non potrebbe essere diversamente, e tuttavia, anche in questo caso, altre fonti di finanziamento sostengono ugualmente gli *Investimenti*.

Nell'anno oggetto di studio a fronte di un'impennata delle *Entrate attività edilizia* e della loro componente destinata a *Investimenti* è più contenuta proprio la crescita di questi ultimi.