



**2019**

**BILANCI COMUNALI**

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

**ANNO 2017**

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

## Introduzione

La relazione che segue è la sintesi di uno studio di maggior dettaglio che riguarda il rapporto tra entrate generate dall'attività edilizia e bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna, tale studio è prodotto annualmente (consultabile all'indirizzo <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/riviste-e-pubblicazioni/Edilizia/le-analisi/prova>).

**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 2017, sia i report che riportano un'analisi di tipo "time history" per il decennio 2007-2017.

Qui si riassumono i risultati dell'ultimo report, relativo al 2017.

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"><li>per manutenzione ordinaria di: verde, strade e patrimonio comunale;</li><li>per spese progettazione opere pubbliche</li></ul>	L 208/2015, art. 1, c. 737

## 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 suoli"<sup>1</sup>.

I dati utilizzati dallo studio sono tratti dai certificati conti consuntivi comunali presenti nel sito della Regione Emilia-Romagna, sezione Finanza del Territorio<sup>2</sup>.

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

I valori relativi alle *Spese per manutenzioni ordinarie* sono tratti dal certificato armonizzato relativo al rendiconto al bilancio 2017.

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

<b>relazione 2017</b>	<b>bilancio armonizzato</b>
<i>Entrate totali</i>	Entrate Tit. I° - VII°
<i>Entrate permessi di costruire</i>	Entrate Tit. IV° > altre entrate > permessi di costruire
<i>Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti</i>	(Entrate Tit. IV° > altre entrate > permessi di costruire) – (Spese Tit. I° > spese correnti > acquisto di beni e servizi > acquisto di servizi > manutenzione ordinaria e riparazioni)
<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 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.

---

<sup>1</sup> Sono esclusi dall'analisi solo 2 Comuni, Jolanda di Savoia e Roncofreddo comprendenti 6.295 abitanti, lo 0,14% della Regione. Hanno dichiarato di non avere avuto introiti dall'attività edilizia i Comuni di Portico San Benedetto e Premilcuore, considerati nelle analisi.

<sup>2</sup> <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 a torta, 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; ciò 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.

- 1 grafico lineare, che permette di valutare l'andamento temporale di alcune voci di bilancio: *Investimenti, Entrate permessi di costruire, Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti*.

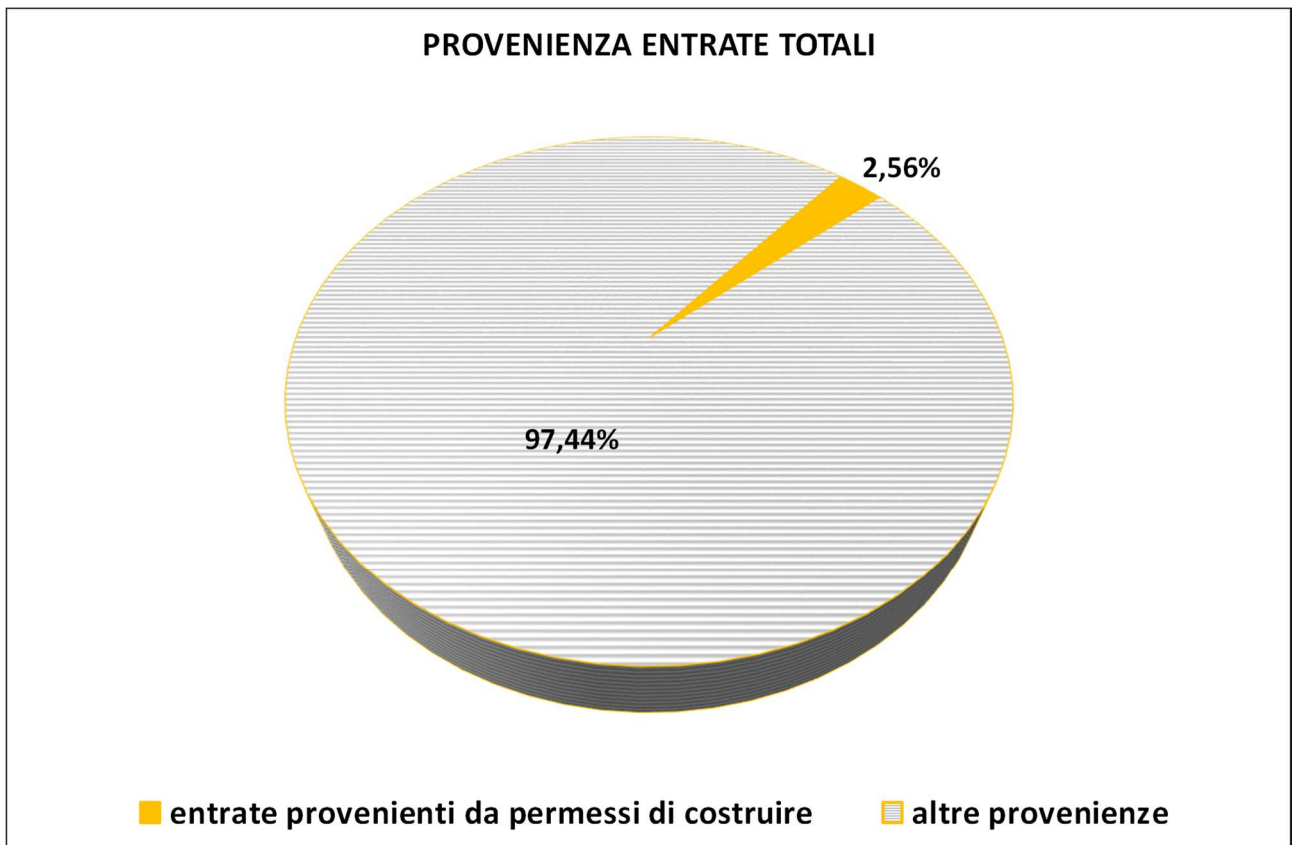


Grafico 1

Il grafico 1 evidenzia l'incidenza delle *Entrate permessi di costruire* sulle *Entrate totali*.

La percentuale delle *Entrate totali* derivata da *Entrate permessi di costruire* è il 2,56%.

Anche nell'anno 2017 si conferma la tendenza iniziata nel 2016, con un ulteriore aumento della percentuale delle *Entrate permessi di costruire* che raggiungono, così, il 2,56% delle *Entrate totali*.

Si consideri che nell'anno precedente le *Entrate permessi di costruire* erano pari al 2,17% e nel 2015 la somma delle *Entrate da permessi di costruire e relative sanzioni* raggiungeva solo l'1,97%.

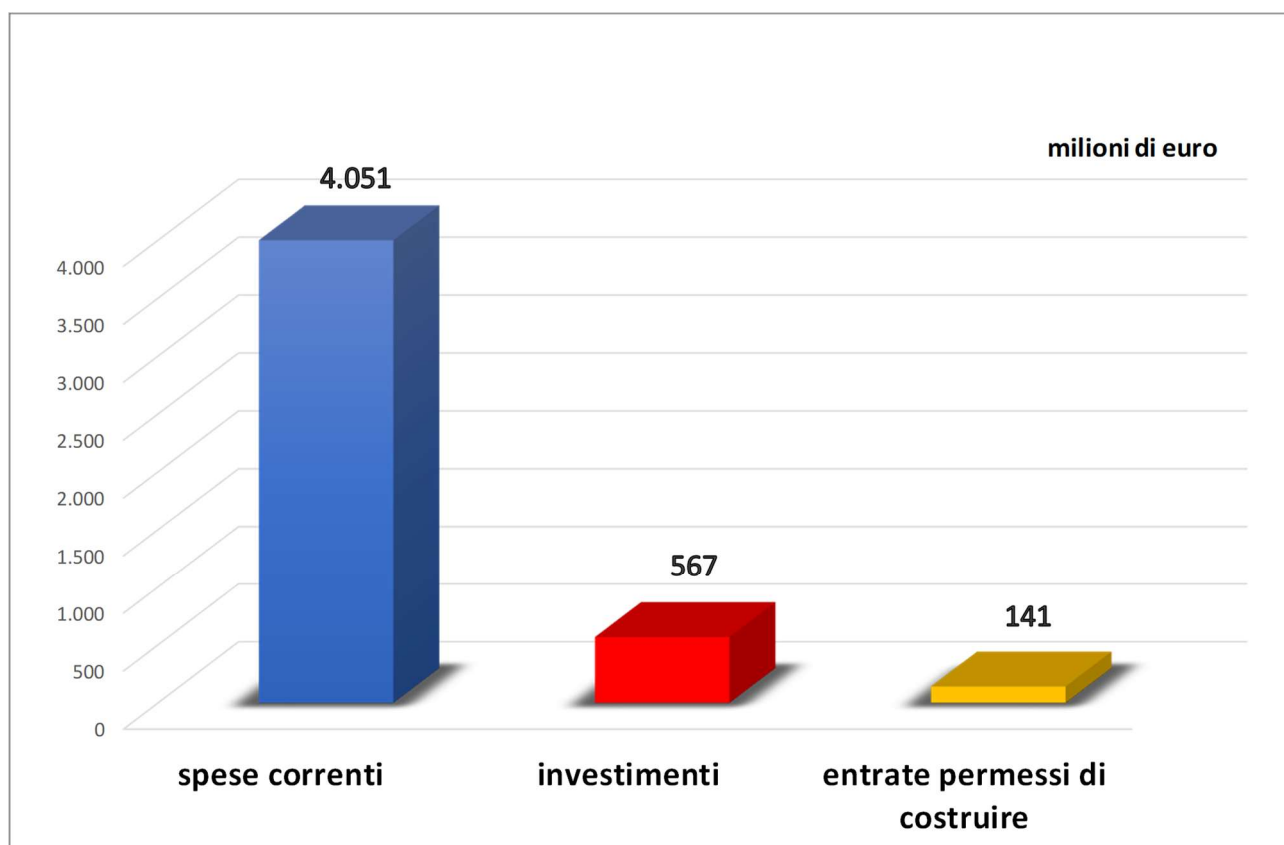


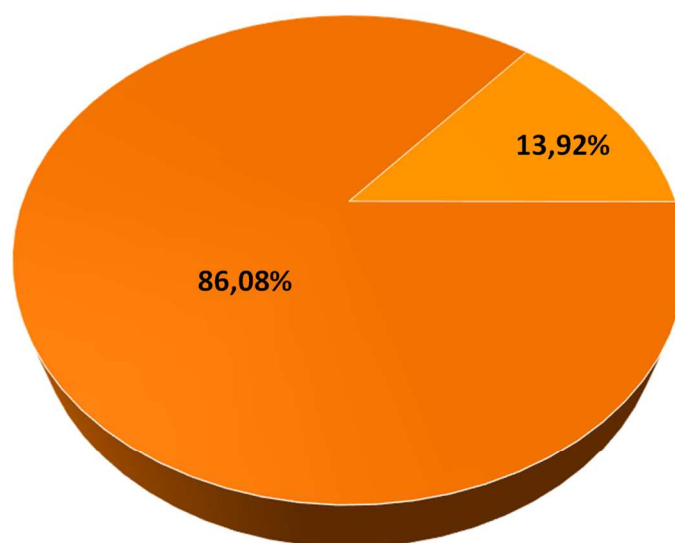
Grafico 2

Il grafico 2 mette in relazione le principali voci di spesa finanziabili con le *Entrate permessi di costruire*: le *Spese correnti* e gli *Investimenti*.

Si sottolinea che nel biennio 2016-2017, le *Entrate permessi di costruire* possono essere sottratte al finanziamento degli *Investimenti* esclusivamente per finanziare un'unica componente delle *Spese correnti*: le *Spese per manutenzioni ordinarie*. Negli anni precedenti il 2016, infatti, le *Entrate permessi di costruire* potevano essere utilizzate per finanziare qualsiasi tipo di *Spese correnti* ed anche per estinguere alcune tipologie di prestiti contratti dal Comune.

Se i valori assoluti del grafico 2 sono tradotti in percentuale si osserva che le *Entrate permessi di costruire* raggiungono il 3,49% delle *Spese correnti* e il 21,43% degli *Investimenti* mentre nel 2016, le *Entrate permessi di costruire*, erano pari al 2,93% delle *Spese correnti* e al 19,17% degli *Investimenti* e con un incremento sensibile rispetto all'anno precedente. La maggiore percentuale delle *Entrate permessi di costruire* rispetto alle *Spese correnti* è determinata esclusivamente dall'aumento in valore assoluto delle *Entrate permessi di costruire*. La maggiore percentuale delle *Entrate permessi di costruire* rispetto agli *Investimenti* è determinata da due fattori: la diminuzione in valore assoluto degli *Investimenti* e l'aumento in valore assoluto delle *Entrate permessi di costruire*.

### ENTRATE PERMESSI DI COSTRUIRE E RELATIVE DESTINAZIONI



- % entrate permessi di costruire destinate a spese correnti
- % entrate permessi di costruire destinate a spese per investimenti

Grafico 3

Il grafico 3 indica la percentuale delle *Entrate permessi di costruire* utilizzati per le *Spese correnti* e per gli *Investimenti* (Spese in conto capitale)

La Legge di Bilancio per il biennio 2016-2017 ha consentito di destinare fino al 100% delle *Entrate permessi di costruire* alle *Spese correnti* ma con un vincolo di destinazione alle *Spese per manutenzioni ordinarie*.

Se si considera l'universo dei Comuni della Regione, prosegue la tendenza già vista nel 2016: nel 2017 sono state devolute a tali manutenzioni il 13,92% delle *Entrate permessi di costruire* a fronte di un valore dell'anno precedente del 10,2%.

Se il valore del 2015 era stato il punto di arrivo di un impegnativo percorso dei Comuni teso 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 e nel 2017 dell'utilizzo di tali entrate per *Spese per 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*.

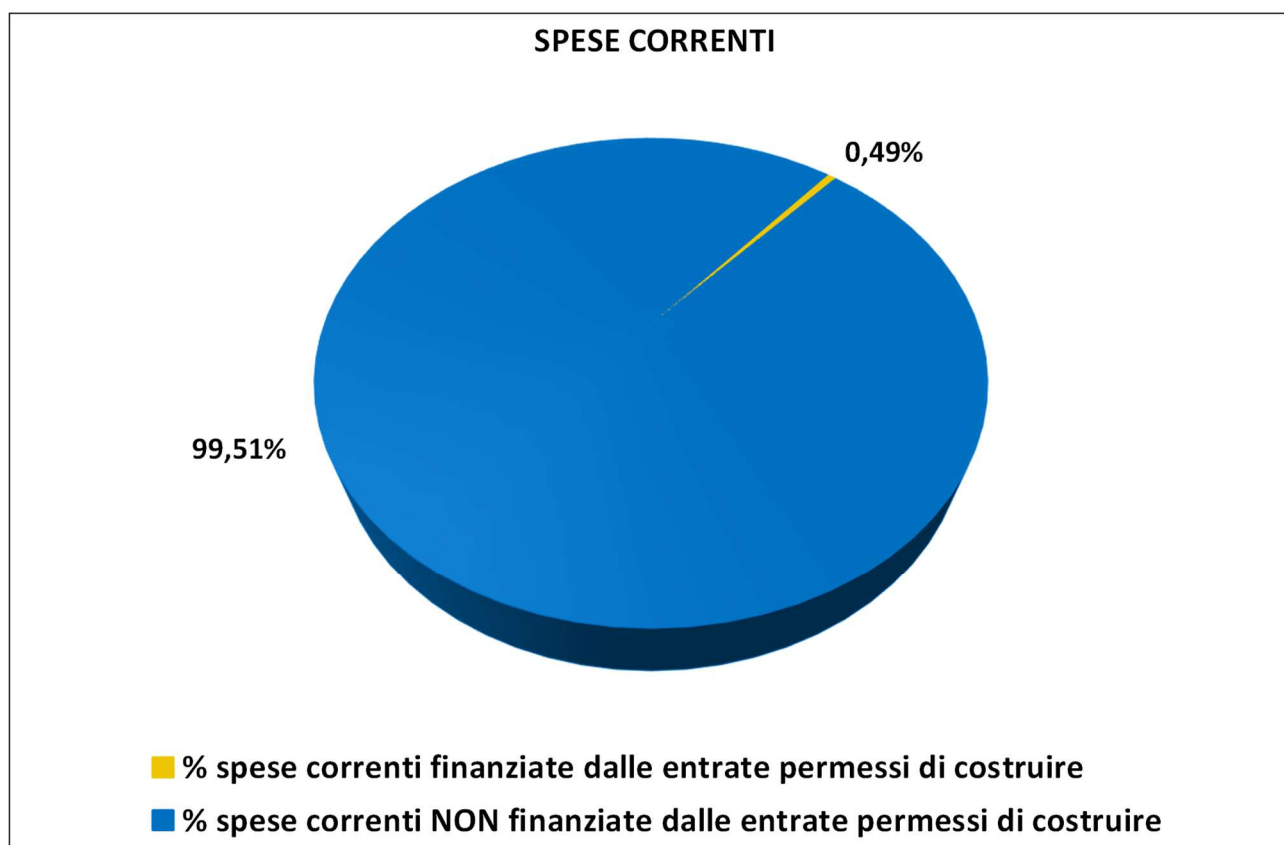


Grafico 4

Il grafico 4 indica la percentuale delle Spese correnti proveniente dalle *Entrate permessi di costruire*

La percentuale delle *Spese correnti* finanziate con le *Entrate permessi di costruire* sono assai contenute, solo lo 0,49%. Continua tuttavia, seppure con tasso di crescita inferiore, sia l'aumento percentuale delle *Spese correnti finanziate con Entrate permessi di costruire*, sia il valore assoluto in quanto anche le *Spese correnti* nel 2017 crescono rispetto all'anno precedente. Si ritiene che sarebbe utile il confronto fra *Entrate permessi di costruire destinate a Spese correnti* e *Spese per manutenzioni ordinarie*. Quest'ultimo dato non è reperibile sul sito "Finanza del territorio" in quanto le *Spese per manutenzioni ordinarie* non fanno parte dei dati disaggregati trasmessi dai Comuni all'amministrazione regionale. Si conferma dunque l'importanza delle *Entrate permessi di costruire* per la conservazione in efficienza delle opere pubbliche.

Inoltre va sottolineato che l'utilizzo delle *Entrate permessi di costruire* è molto diversificato da Comune a Comune. Nel 2017 sono stati 223 i Comuni che non hanno fatto ricorso a tale fonte di finanziamento per le *Spese correnti*, mentre sono 66 i Comuni che hanno finanziato le *Spese correnti* per una percentuale superiore all'1% delle stesse, dei quali 12 quelli che le hanno finanziate almeno per il 3%.



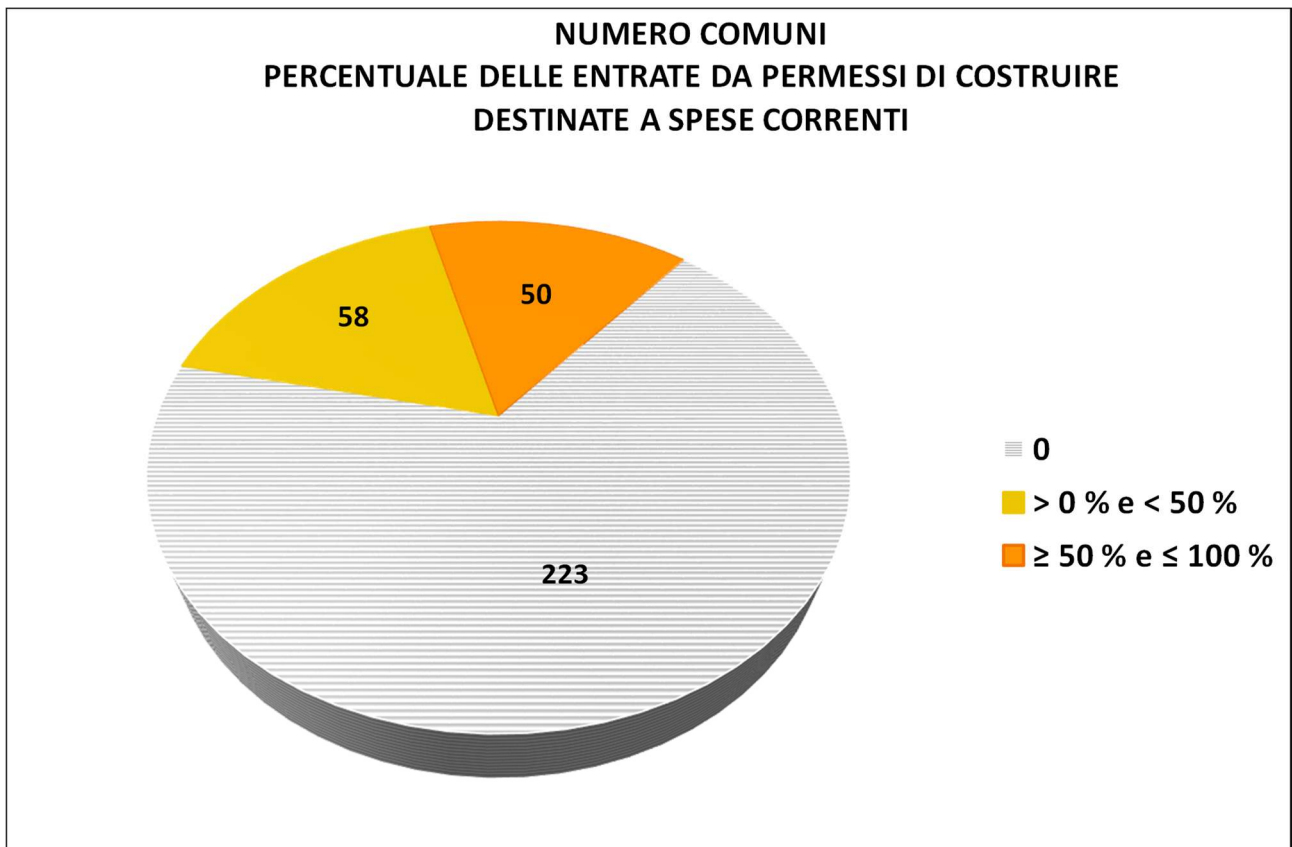


Grafico 5

Il grafico 5 rappresenta il numero dei Comuni che utilizzano o meno le *Entrate permessi di costruire* per finanziare le *Spese correnti*.

I settori circolari dividono l'universo dei Comuni in intervalli di valori della percentuale delle *Entrate da permessi di costruire destinati a spese correnti* considerati rilevanti (Legenda, colore del settore circolare). L'ampiezza del settore circolare rappresenta il numero dei Comuni contenuti negli intervalli di valori riportati in legenda:

- nessuna destinazione di Entrate da permessi di costruire alle *Spese correnti*;
- destinazione minore del 50%;
- destinazione maggiore o uguale al 50%.

Il confronto fra il 2016 e il 2017 mostra che il numero dei Comuni che non devolve nulla alle *Spese correnti* è pressoché uguale (222 e 223 rispettivamente) ma nel 2017 il numero dei Comuni che costituiscono l'universo è sensibilmente maggiore: sono presenti 25 Comuni in più del 2016.

I Comuni che utilizzano le *Entrate da permessi di costruire* per le *Spese correnti* per percentuali comprese tra lo 0% e il 50% sono il 17,52%, mentre quelli che le utilizzano per percentuali comprese tra il 50% e il 100% sono il 15,1%. Mentre nel 2016 erano rispettivamente il 15,36% e il 12,1%.

Ciò mostra una tendenza all'aumento della percentuale dei Comuni che utilizzano le *Entrate permessi di costruire* per *Spese correnti*.

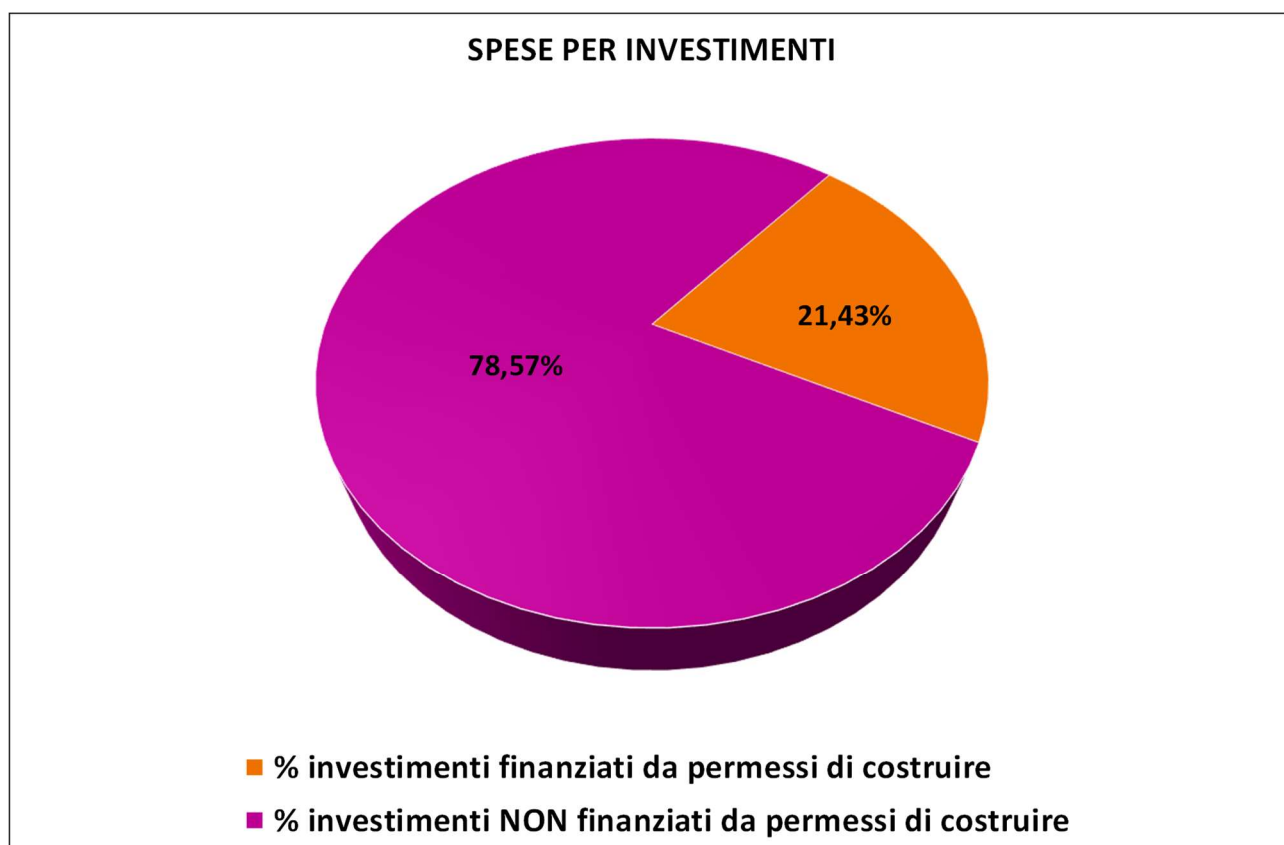


Grafico 6

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

Nel 2017 tale percentuale raggiunge il 21,43% degli *Investimenti*.

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, negli anni, al finanziamento di questi ultimi come segue:

- 2007 – 2012 per una percentuale compresa tra il 30% e il 40% degli *Investimenti*;
- 2013 – 2017 per una percentuale compresa tra il 19% e il 24% degli *Investimenti*.

Si osserva che, dall'anno 2013 compreso, le *Entrate permessi di costruire* sono in quantità tale da finanziare potenzialmente percentuali di *Investimenti* assai inferiori agli anni precedenti lo stesso 2013. Ciò evidenzia una progressiva perdita di efficacia della relazione da entrate dai permessi di costruire sancita dalla L 10/1977 e dal DPR 380/2001. Nell'anno 2017 pare esserci un rafforzamento della possibilità di finanziamento degli

*Investimenti* da parte delle *Entrate permessi di costruire* ma in concomitanza a una diminuzione degli *Investimenti* rispetto al 2016.

Alla situazione attuale ha concorso certamente la diminuzione dell'attività edilizia negli anni 2011-2015 a causa della crisi economica generale e della crisi di sovrapproduzione propria dell'industria edilizia, ma anche la graduale esenzione dal *contributo di costruzione* per alcune tipologie d'intervento molto diffuse come l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione per la trasformazione da superficie accessoria in superficie utile (L 98/2013) o la parificazione degli interventi di totale demolizione e ricostruzione agli interventi di ristrutturazione edilizia senza aumento di carico urbanistico, (LR 15/2013; ecc.). Ciò rende 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 186/2018 di regolamentazione del *contributo di costruzione*.

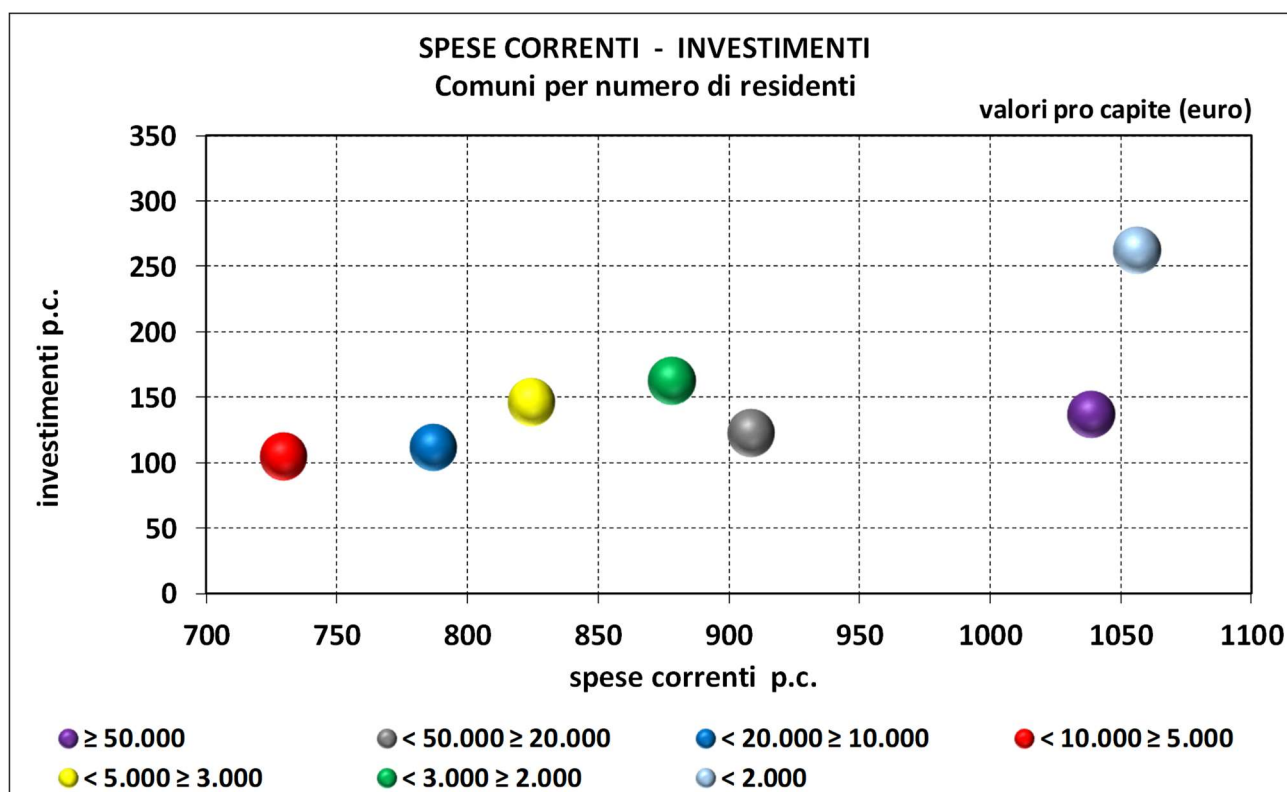


Grafico 7

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

Il diagramma evidenzia la differenza di comportamento fra le quattro classi di Comuni con popolazione  $\geq 5.000$  abitanti e le classi di Comuni con popolazione  $< 5.000$  abitanti.

Le classi di Comuni con popolazione  $\geq 5.000$  abitanti registrano maggiori valori delle *Spese correnti p.c.* e degli *Investimenti p.c.* secondo un comportamento che approssima la legge di proporzionalità diretta. I valori delle coppie di coordinate aumentano con l'aumentare della dimensione demografica del Comune che costituisce un fattore ordinatore.

Le tre classi di Comuni con popolazione  $< 5.000$  abitanti mostrano comportamento opposto: *Spese correnti p.c.* e *Investimenti p.c.* assumono valori maggiori al diminuire della popolazione dei Comuni che compongono la classe.

Il coefficiente di correlazione indica che le due variabili non sono indipendenti. Il risultato non è scontato in quanto la determinazione dei due tipi di spesa dipende fortemente dalle scelte delle Amministrazioni.

Si può concludere che:

- i Comuni di media dimensione hanno i minori valori pro capite per entrambe le tipologie di spesa;
- le *Spese correnti p.c.*, con inversione di tendenza rispetto al 2016, diminuiscono di quantità prossime tra loro per tutte le classi, con l'eccezione della classe dei Comuni con popolazione  $\geq 50.000$  abitanti.

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

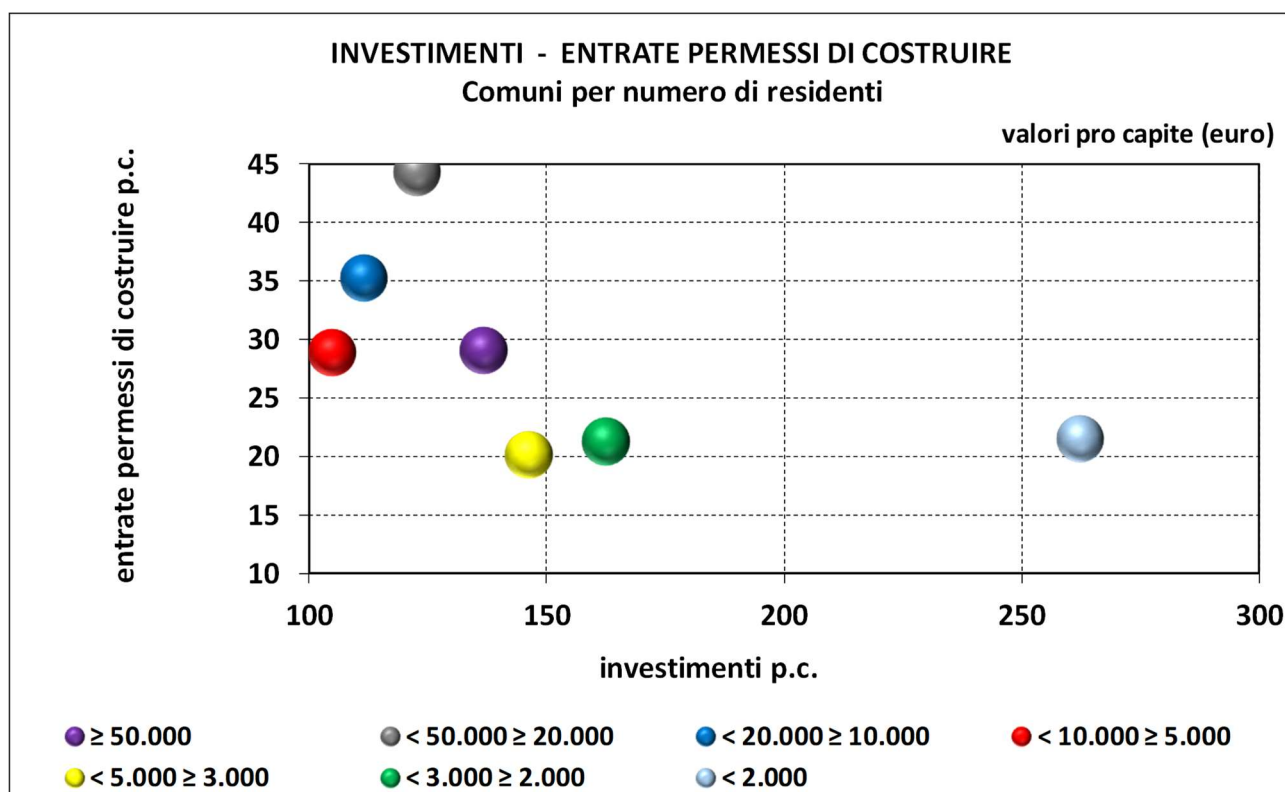


Grafico 8

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

Ad una prima osservazione il diagramma si presenta privo di una struttura riconoscibile nonostante il D.lgs. 126/2014, con cui è stato introdotto il bilancio armonizzato per gli Enti locali, stabilisca un rapporto di dipendenza tra *Entrate da permessi di costruire* ed *Investimenti*.

Il valore del coefficiente di correlazione indica un'effettiva indipendenza delle variabili probabilmente determinata dalle basse percentuali di *Investimenti* finanziate dalle *Entrate permessi di costruire* che, per l'intera Regione, non supera il 21,43% del totale degli *Investimenti* (grafico 5) e che conducono alla bassa significatività della relazione fra le due variabili stabilita ex-lege.

Se si considera la dimensione demografica come fattore di ordinamento si osserva una sottostruttura composta dai punti rappresentativi delle tre classi di Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti per i quali aumentano gli *Investimenti p.c.* proporzionalmente alle *Entrate permessi di costruire p.c.* Le classi Comuni con popolazione < 5.000 abitanti, al contrario, mostrano coppie di valori delle variabili crescenti con il diminuire della dimensione demografica della classe. Il confronto con lo stesso diagramma prodotto per l'anno 2016 evidenzia, comunque, una diminuzione generalizzata degli *Investimenti p.c.* contestualmente all'aumento delle *Entrate permessi di costruire* destinate alle *Spese correnti* (grafico 3) e alla diminuzione delle fonti finanziarie diverse dai permessi di costruire.

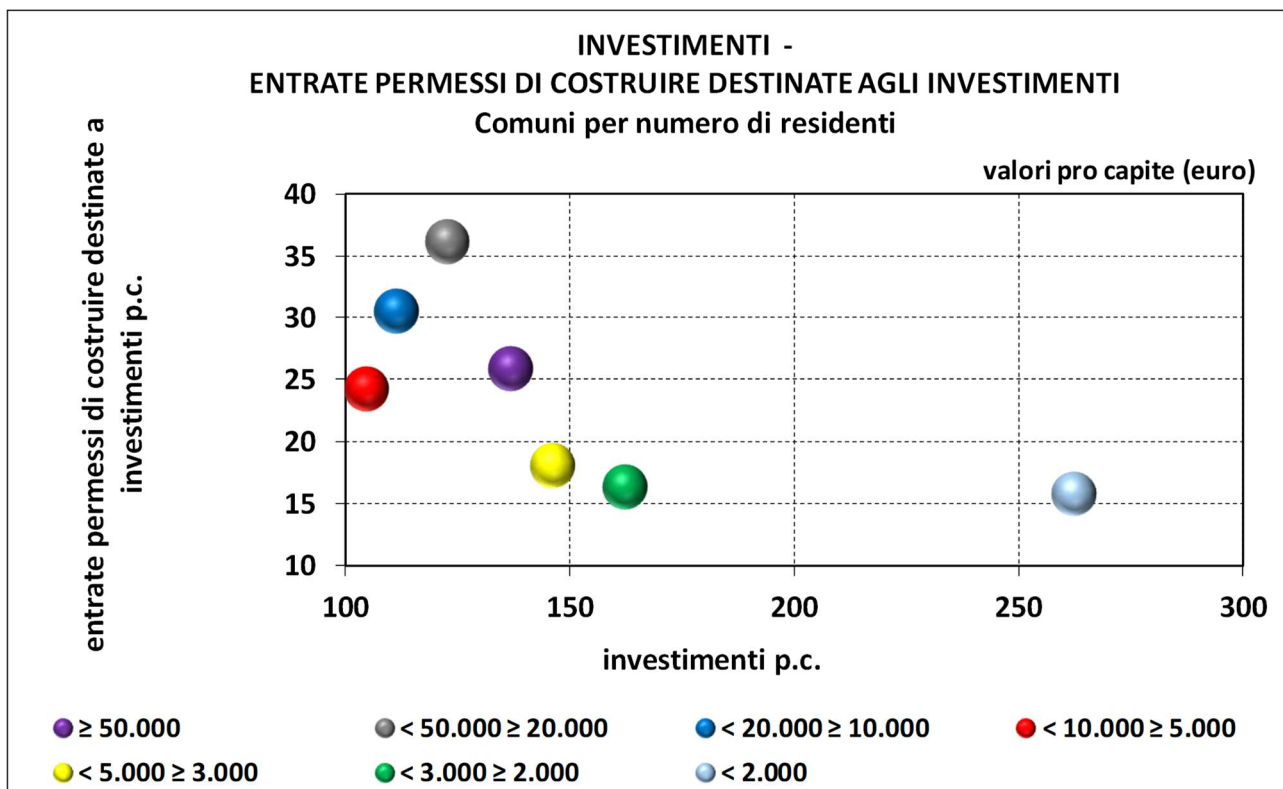


Grafico 9

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*.

Il diagramma ha in ascissa la stessa variabile del diagramma 8. Se confrontato con quest'ultimo si osservano due sotto-strutture differenti.

Le quattro classi di Comuni con popolazione  $\geq 5.000$  abitanti riproducono la struttura già vista nel grafico 8: i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 50.000 abitanti mostrano le *Entrate permesse di costruire destinate a Investimenti p.c.* aumentare con gli *Investimenti p.c.* e con l'aumentare della dimensione demografica dei Comuni. La classe dei Comuni con popolazione  $\geq 50.000$  abitanti mostra, contemporaneamente, il massimo valore degli *Investimenti p.c.* e un valore delle *Entrate permesse di costruire destinate a Investimenti p.c.* che, invece, è di poco maggiore di quello della classe Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 5.000 abitanti, che è il più basso tra le quattro classi.

Differente il comportamento delle classi di Comuni con popolazione  $< 5.000$  abitanti per le quali, al diminuire della popolazione, diminuiscono le *Entrate permesse di costruire destinate a Investimenti p.c.* contestualmente all'aumento degli *Investimenti p.c.*

Dall'analisi risulta che è presente una dipendenza fra le variabili *Entrate permesse di costruire destinate a Investimenti p.c.* ed *Investimenti p.c.*



Come per il grafico 8 è possibile individuare una sottostruttura per i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, per la quale all'aumento della dimensione demografica della classe osserviamo un aumento sia delle *Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti p.c.* sia degli *Investimenti p.c.*

La correlazione evidenziata tra le due variabili esprime la maggiore destinazione delle *Entrate permessi di costruire* agli *Investimenti* per alcune classi di popolazione, nel contesto, però, di una diminuzione generalizzata degli *Investimenti p.c.* Il processo, iniziato già nell'anno precedente, si accentua, evidenziando una maggiore destinazione delle *Entrate permessi di costruire* alle *Spese correnti*.

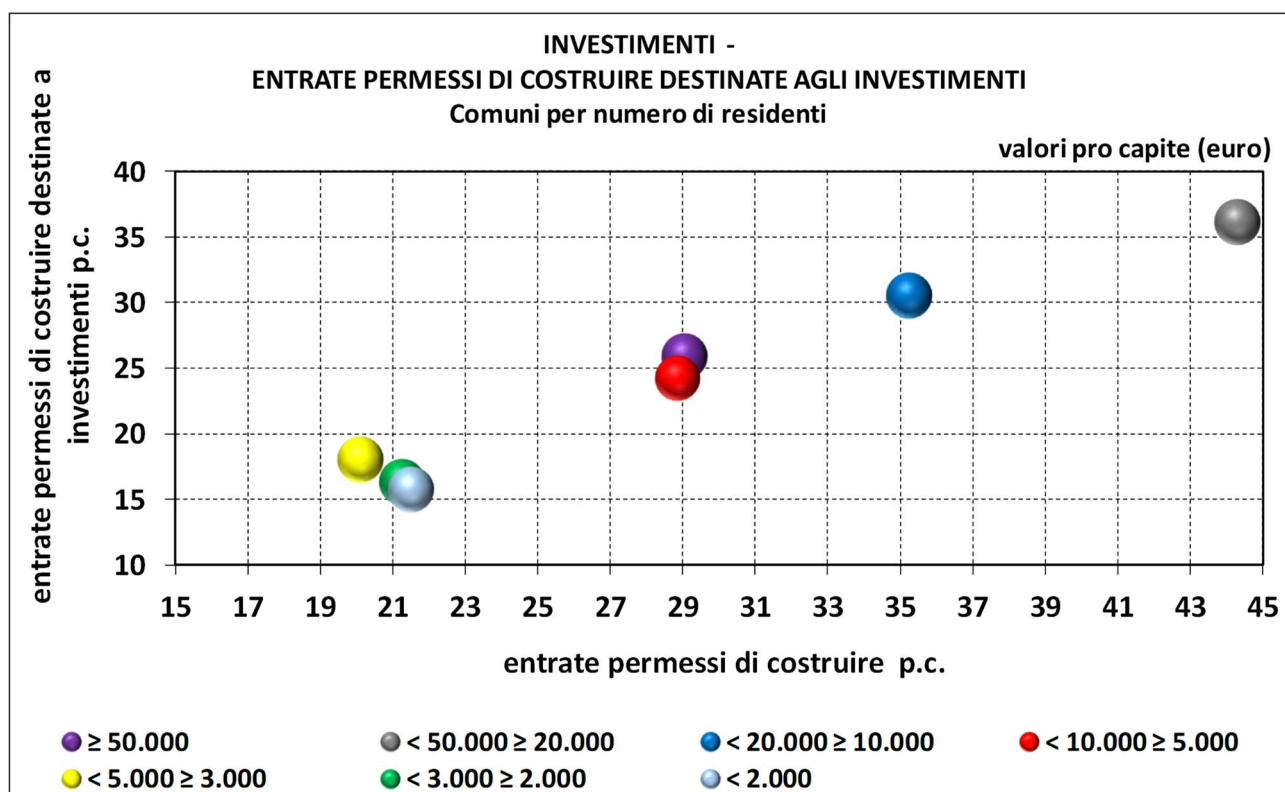


Grafico 10

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

Il diagramma evidenzia una forte correlazione fra le due variabili. La variabile *Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti p.c.* è, comunque, una componente della variabile indipendente *Entrate permessi di costruire p.c.*, quindi i punti rappresentativi delle 7 classi sono necessariamente contenuti nel triangolo inferiore del grafico.

Come già visto per i grafici 8 e 9 la dimensione demografica rappresenta un fattore ordinatore per i Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 50.000 abitanti.

Tuttavia, anche le tre classi la cui posizione nel grafico non è ordinata secondo la dimensione demografica si collocano in prossimità della retta di interpolazione delle 4 classi di Comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 50.000 abitanti.

Il coefficiente di correlazione conferma quanto qualitativamente apprezzabile dal grafico.

Il valore della variabile dipendente può essere fortemente condizionato dalla volontà delle Amministrazioni comunali. Fino all'anno precedente tale volontà si esprimeva maggiormente e, quindi, il grafico 10 relativo al 2016 mostra una distribuzione meno ordinata dei punti. Il confronto tra i due anni sembra mostrare una diminuzione della "intenzionalità" della singola Amministrazione e la convergenza verso un rapporto "fisiologico" fra *Entrate dell'attività edilizia p.c.* e *Entrate dell'attività edilizia devolute a investimenti p.c.*

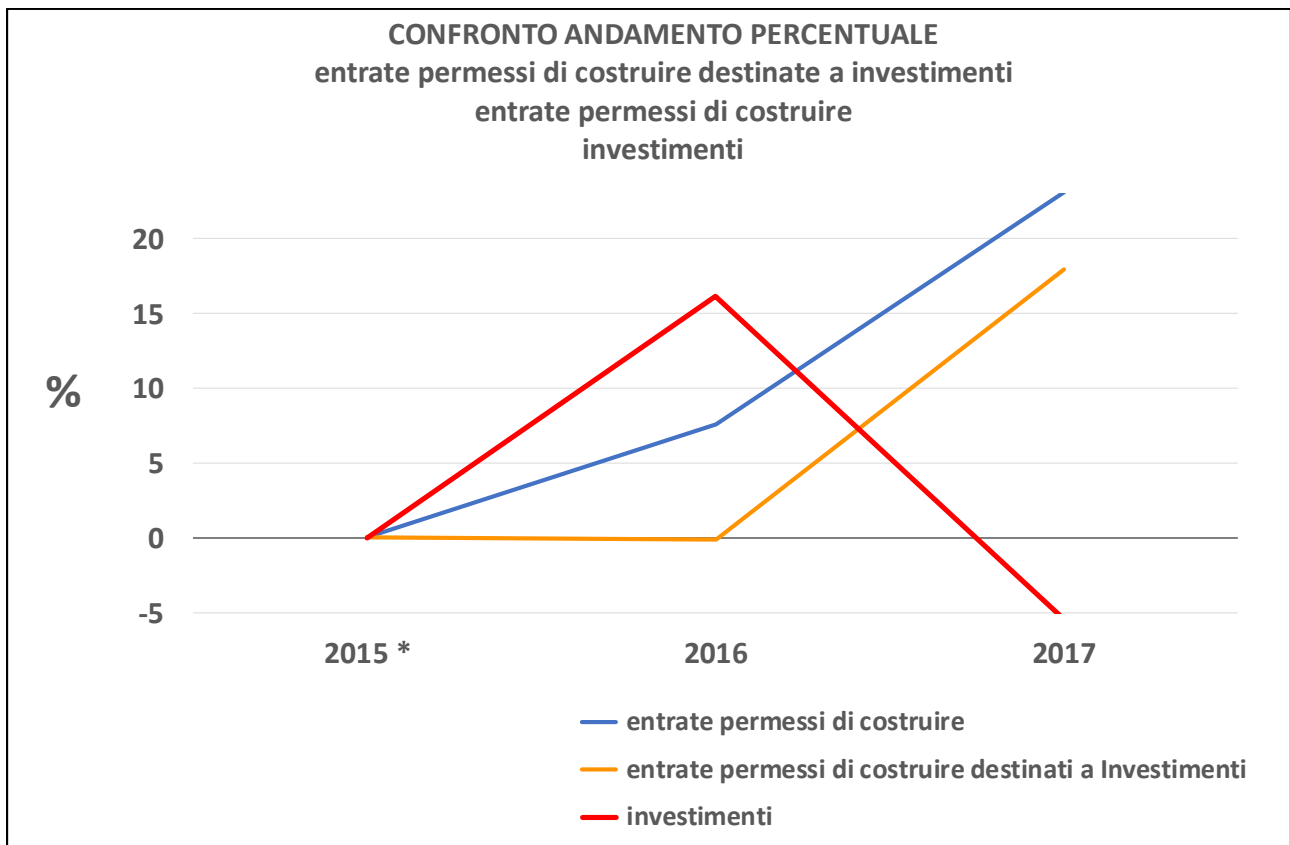


Grafico 11

\* nell'anno 2015 non era ancora in vigore il bilancio armonizzato

Il grafico 11 sintetizza i cambiamenti qualitativi registrati dall'introduzione del bilancio armonizzato negli anni 2016 e 2017.

Posti pari a 0 i tre valori assunti nel 2015 da *Entrate permessi di costruire*, *Entrate permessi di costruire destinate a Investimenti* e *Investimenti* il dato più rilevante è la diminuzione percentuale degli *Investimenti*, nel 2017.

In valore assoluto, a fronte di un aumento delle *Entrate permessi di costruire* rispetto al 2016 di 26 milioni di euro, di cui 17,3 milioni destinati proprio agli *Investimenti*, nel 2017 si verifica una diminuzione di questi ultimi di circa 33 milioni di euro. Il dato è ancora più significativo se si considera che nel 2017 le *Entrate da permessi di costruire* aumentano in valore assoluto rispetto al 2016.

La motivazione può essere data da ragioni di tipo economico: diminuiscono altre tipologie di entrata che nel 2016 contribuivano al finanziamento degli *Investimenti*, oppure di tipo organizzativo: sottodimensionamento degli uffici tecnici e variazioni delle norme sugli appalti.