

Bilanci comunali. Le entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni, 2007-2021

Franca Moroni e Alberto Scheda*

Lo studio è finalizzato alla comprensione delle relazioni tra dinamiche edilizie, trasformazioni territoriali ed equilibri economici della finanza pubblica locale. Le entrate da Contributo di costruzione non sono più una fonte rilevante di finanziamento della spesa di investimento non superando, ormai da tempo, un quarto delle fonti di entrata. Permane comunque un atteggiamento virtuoso dei comuni, che, nonostante la diminuzione, mantengono in larga parte queste risorse a finanziamento della spesa in conto capitale. Questa è la sintesi principale del monitoraggio annuo che la Regione Emilia-Romagna svolge sulle entrate specifiche dei comuni del territorio.

Il Contributo di costruzione rappresenta una fonte di entrata dei bilanci degli enti locali, corrisposta dal costruttore ai fini di realizzazione e manutenzione di quella Città pubblica che costituisce un vantaggio economico per l'imprenditore stesso. Negli ultimi anni il settore delle costruzioni ha beneficiato di importanti interventi normativi e finanziari rivolti all'ammmodernamento del patrimonio edilizio privato. È stato interessato, inoltre, da rilevanti azioni di riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico a destinazione privata o a gestione privata. Il contributo di costruzione rappresenta anch'esso uno strumento di policy, rivolto sia a riportare all'amministrazione risorse per la città pubblica, ma anche utilizzato per incentivare/disincentivare specifici interventi sul territorio (es. recupero o nuove costruzioni, interventi nelle aree centrali o all'esterno, con conseguenze sul consumo di suolo). Inoltre, se ne è prevista la destinazione alla spesa per investimenti, alla manutenzione, o alla spesa corrente nelle diverse fasi del ciclo economico-finanziario.

Ciononostante, rispetto agli anni passati nella regione si nota una notevole riduzione delle entrate, frutto probabilmente dell'effetto 110% che ha dato prevalenza agli interventi di coibentazione e miglioramento del comportamento sismico e contemporaneamente all'effetto della L.R. 24/2017 che è andata pienamente a regime. Tale norma fa leva anche sugli oneri di urbanizzazione (attraverso un loro contenimento) al fine di incentivare la ristrutturazione edilizia e urbanistica nelle aree centrali e di periferia consolidata, rispetto alla nuova edificazione con relativo uso di suolo¹.

La crescita del comparto edilizio raggiunge il 10,2% a prezzi costanti che si aggiunge al recupero del 26,2% del 2021, sicuramente stimolata dai DL 18/2020 e 34/2020. Nell'anno 2022 sono stati avviati ben 23.700 finanziati con i DL precedentemente citati.

Oramai queste entrate stanno diventando quasi ininfluenti per gli enti locali dell'Emilia Romagna, costituendo solo il 14% delle fonti di finanziamento degli investimenti e lo 0,7% delle fonti di finanziamento delle spese correnti. Positivo il fatto che, comunque, siano destinate ad Investimenti per l'80% mentre il restante 20% alla spesa corrente legata alle manutenzioni.

La L. 10/1977 rendeva operativo il diritto di edificabilità a fronte di due condizioni: il rilascio del titolo edificatorio da parte del Comune e, nel caso dell'edilizia d'iniziativa privata, della corresponsione da parte dell'imprenditore del *Contributo di costruzione*², un tributo finalizzato alla realizzazione e alla manutenzione di quella *Città pubblica* la quale contribuisce, spesso

come primo fattore, all'incremento di ricchezza dell'imprenditore stesso. L'incremento di ricchezza oggetto dell'imposizione è dovuto sia alle caratteristiche tecniche e tipologiche dell'intervento sia "alle sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture e di capitale fisso sociale, all'azione collettiva che ha creato, nel tempo, valore sui suoli urbani e sugli immobili. Definiamo tale valore *rendita di trasformazione*"³.

Il Contributo di costruzione e le sanzioni per abusi commessi durante il processo edificatorio sono iscritte nei bilanci dei comuni con nomi differenti, secondo gli standard normativi vigenti: "permessi a costruire", "permessi di costruzione e relative sanzioni", ecc. Nelle analisi svolte vengono trattati come una voce unica: "Entrate dell'attività edilizia" (EAE).

Il limite inferiore dell'intervallo temporale, anno 2007, è stato scelto in funzione della disponibilità da parte della Regione Emilia-Romagna dei conti consuntivi dei Comuni. Nell'anno 2007, dunque, la soppressione del vincolo di destinazione che consentiva alle EAE di finanziare solo le Spese in conto capitale elencate nell'art. 12 della L. 10/1977 è già operativo e dal 2005 anche parzialmente reintrodotta con le leggi finanziarie annuali.

Il limite superiore è dato dall'anno degli ultimi bilanci presenti nella Banca dati della Pubblica Amministrazione.

È obiettivo del lavoro contribuire alla comprensione delle dinamiche edilizie, delle trasformazioni territoriali e degli equilibri economici della finanza pubblica locale e all'individuazione dei fenomeni che li producono, siano essi atti legislativi nazionali e/o regionali o contesti macroeconomici.

Gli indici utilizzati sono un sottoinsieme delle voci che compongono i bilanci dei Comuni:

Entrate totali (ET), Spese di natura corrente (Snc), Spese in conto capitale (ScC), le già menzionate EAE e il sottoinsieme di Spese in conto capitale finanziabili con EAE (Investimenti). Per una parte dell'intervallo sono poi state esaminate anche le *Spese per manutenzioni ordinarie*⁴.

Nel periodo 2007-2022 si verificano sia significativi cambiamenti nel quadro normativo regionale sia perturbazioni nella situazione economica sovranazionale che è bene richiamare.

Si ritiene fondamentale evidenziare come non solo le dinamiche delle forze produttive incidano sui processi economici, ma anche l'adozione di strumenti legislativi sia in grado di condizionarli:

- Il D.Lgs. 378/2001 abroga gli artt. 3, 5, 12 della L. 10/1977 e con essi il vincolo di spesa che obbligava a destinare ad un sottoinsieme delle Spese in conto capitale le *EAE*;
- Dall'anno 2005 le Leggi finanziarie ripristinano parzialmente il vincolo presente nell'art.12 della L. 10/1977 indicando, di anno in anno, la percentuale di EAE destinabile ad un sottoinsieme di tipologie di spese correnti;
- Dopo un processo di transizione iniziato con il D.Lgs 118/2011: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali

¹ La normativa delle regioni si differenzia su questi aspetti, a seconda del patrimonio residenziale e delle finalità di tutela/recupero.

² Il *contributo di costruzione* è costituito da due quote di natura giuridica differente: la *quota relativa agli oneri di urbanizzazione*, "obbligazione contributiva di diritto pubblico" (Corte Conti, Sez. Sardegna, Par. n. 12/2008), e la *quota relativa al costo di costruzione*, un contributo "di natura impositiva sull'incremento di ricchezza derivato dall'intervento stesso" (Cons. St., Sez. V, 30/11/11, n. 633; Sandulli A., 1978).

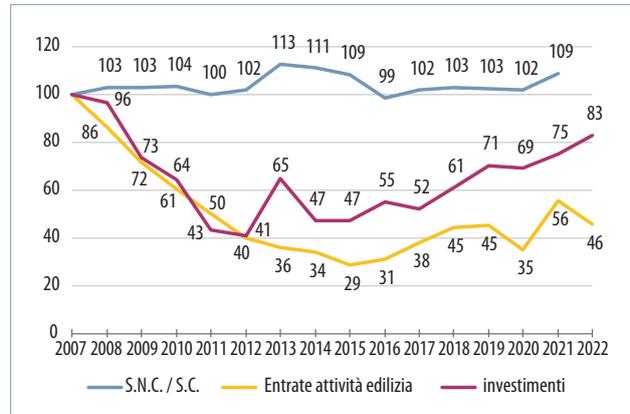
³ L'incremento di ricchezza oggetto dell'imposizione è dovuto sia alle caratteristiche tecniche e tipologiche dell'intervento sia "alle sinergie ed esternalità incrociate (Camagni R., "La riforma della fiscalità urbanistica", in Petretto A., Lattarulo P., *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Roma, 2016).

⁴ I dati sono tratti dai Certificati conti consuntivi dei Comuni per il periodo 2007-2015 e dai Piani dei conti integrati archiviati nella BDPA per il periodo 2016-2021: in alcuni anni il Contributo di costruzione e i proventi delle sanzioni generate dall'abusivismo edilizio sono incamerate nella stessa voce di bilancio.

- [...]” nell’anno 2017, tutti i Comuni adottano gli stessi schemi di Bilancio⁵;
- La Legge finanziaria L. 232/2016 interviene sulla materia della L. 10/1977 rendendo strutturale e non “eccezionale” il ricorso alle EAE per il finanziamento di alcune tipologie di Spese correnti⁶;
 - Nell’anno 2017 l’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna approva la LR 24/2017 che modifica la struttura della pianificazione a livello comunale⁷;
 - Nell’anno 2018 è approvata la nuova DAL 186/2018 che ridefinisce la struttura del *Contributo di costruzione* e detta i nuovi valori unitari per il calcolo dello stesso⁸. Il DL18/2020 con l’art 109 e il DL 34/2020 con l’art 119 con cui è stata aumentata al 110% la quota di detrazione impositiva per un insieme di interventi già definiti dal DL 34/2019, consentono di considerare gli interventi di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico come interventi di manutenzione straordinaria e perciò esentati dal versamento del Contributo di costruzione. Se da un lato ciò ha portato un aumento dell’attività edilizia, l’insieme degli interventi individuati dai DL non hanno portato entrate ai Bilanci comunali.
 - Oneri di urbanizzazione e 110 e Pnrr. D’altro canto le sovvenzioni giunte con il PNRR hanno consentito di realizzare ugualmente nel 2022 Investimenti per 124 milioni di € in più rispetto all’anno 2021.

Il grafico 1 riporta i valori assunti dai numeri indice (N_{indice}) nell’intervallo 2007-2022 consentendo di leggere con maggior chiarezza le incidenze dei fenomeni esposti.

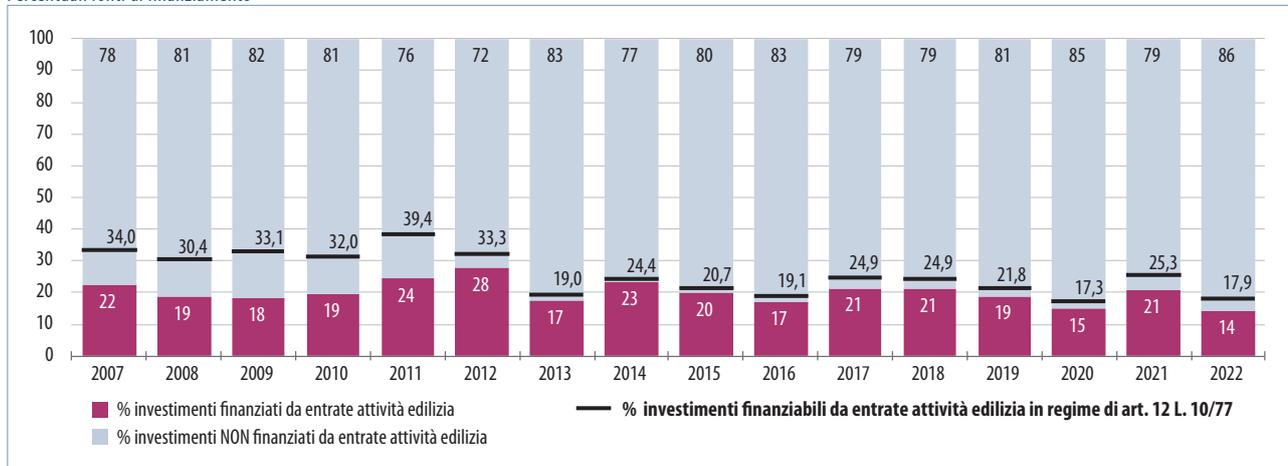
Grafico 1
REGIONE EMILIA-ROMAGNA. ENTRATE ATTIVITÀ EDILIZIA INVESTIMENTI - S.N.C./S.C.
Milioni di Euro



Il grafico 2 riporta gli effetti delle opportunità offerte dalla soppressione dell’art. 12 della L. 10/1977: è evidente come anche dopo il superamento della crisi economica (2017-2019) le EAE siano sempre meno incidenti nel finanziamento degli investimenti.

- L’intervallo 2007-2012 vede una forte contrazione delle EAE e degli Investimenti che avviene in modo monotono per entrambi. Con un ritardo di due anni, anche le EAE trasferite a spese

Grafico 2
REGIONE EMILIA-ROMAGNA. SPESE PER INVESTIMENTI
Percentuali fonti di finanziamento



⁵ Nell’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 a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ed integrazioni seguenti, 2014 e 2016.

⁶ 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”.

⁷ L.R. n. 24/2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*.

⁸ DAL 27 dicembre 2018, n. 186, *Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 in attuazione degli articoli 16 e 19 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.*

correnti seguono l’andamento delle altre due variabili ma con una discesa più morbida, segno dell’inerzia con cui ci si rende conto che diminuisce la possibilità di ampliare le tipologie di spesa finanziabili con EAE. Nel periodo in oggetto non si verificano cambiamenti significativi del quadro legislativo: i valori unitari presenti nelle Delibere dell’Assemblea Legislativa che regolano il Contributo di costruzione restano sostanzialmente costanti. L’unico fenomeno significativo è la crisi che ha coinvolto l’intero sistema economico mondiale ma della cui durata e profondità si avrà consapevolezza solo dopo un biennio dall’anno 2007.

- Fra il 2013 e il 2015 la tendenza discendente delle EAE continua fino a raggiungere un $N_{indice} = 29$ rispetto al 100 del 2007. L’acquisizione della consapevolezza del perdurare della crisi economica porta i decisori politici regionali a predisporre un insieme di misure per fronteggiare la situazione. Le EAE trasferite alla spesa corrente diminuiscono in modo monotono e

raggiungono, nel 2015 il $N_{\text{indice}} = 3$, minimo assoluto di tutto il periodo studiato. Gli *Investimenti*, al contrario, iniziano una risalita pur con andamento oscillatorio. Nel 2015 agli effetti della crisi economica si aggiunge il D.L. 133/2014 “Sblocca Italia” che, per risollevare il settore delle costruzioni, defiscalizza alcuni interventi sottoposti a Contributo di costruzione, poco preoccupandosi delle mancate entrate comunali.

- Il terzo sotto intervallo 2016-2021 è caratterizzato da un aumento dei valori di tutti gli indicatori. Se le *Sc* aumentano leggermente rispetto al valore del 2007 si verifica una ripresa assai consistente per gli *Investimenti* che raggiungono il $N_{\text{indice}} = 75$, e non così elevata ma pur significativa anche per le *EAE*, che si attestano poco oltre la metà di quelle del 2007. Più contenuta, invece la crescita per le *EAE trasferite alla spesa corrente*.

L'intervallo temporale considerato è investito contemporaneamente da più fenomeni: sia di carattere normativo sia di carattere esogeno.

I principi della pianificazione presenti nella L.R. 20/2000, ispirata allo scambio tra diritti di costruire e corresponsione di Opere pubbliche al Comune, vengono sostituiti dall'idea, espressa con la L.R. 24/2017, di rimodellare la configurazione della città costruita in base alla dialettica tra imprese costruttrici e Amministrazione, impedendone l'espansione su terreni agricoli.

- La L.R. 24/2017 è accompagnata dalla DAL 186/2018 che ridefinisce i valori unitari degli Oneri di urbanizzazione e che quantifica il Costo di costruzione, tenendo conto della rendita di posizione dell'intervento con la finalità di ricalibrare sulla intenzione del legislatore lo strumento impositivo e di accentuarne la progressività.

Gli effetti di queste innovazioni legislative si sarebbero dovuti manifestare negli anni successivi al 2019.

Gli effetti dell'epidemia di Covid-19 sono andati sovrapponendosi a quelli dei due provvedimenti normativi impedendo di scindere gli effetti dell'una e degli altri.

Tuttavia, è interessante notare come un fenomeno esogeno quale il Covid-19, pur con un impatto dirompente sull'insieme della società italiana, non lasci sostanzialmente traccia, se non nel 2020, sul sistema industria edilizia-fiscalità comunale. Infatti, i valori degli indicatori nell'anno 2021 proseguono, sostanzialmente, la linea di tendenza vista nell'anno 2019.

- Inaspettatamente, nell'anno 2022 si presenta una nuova inversione di tendenza. Le *EAE* subiscono una fortissima contrazione: il $N_{\text{indice}} = 46$ arretra di 10 punti rispetto all'anno 2021 mentre continuano a crescere gli *Investimenti* che raggiungono per la prima volta, nel periodo studiato, il massimo assoluto $N_{\text{indice}} = 87$.

Gli andamenti degli indicatori del 2022 sono inattesi in quanto, rispetto al 2021, le dinamiche economiche nazionali non sono sostanzialmente mutate, anche se l'inizio del conflitto russo-ucraino contribuisce a accentuare i processi inflattivi già iniziati a fine 2021.

Si ritiene di poter concludere che gli indici scelti, (di cui nell'articolo è stato considerato solo un sottoinsieme) abbiano portato alla possibilità di leggere alcuni fenomeni macroeconomici complessi che hanno investito un periodo particolarmente ricco di eventi, sia esogeni sia estremamente specifici. La necessità di fronteggiare una crisi di livello mondiale che colpisce tutti i settori produttivi ed una pandemia e, in ultimo, un conflitto in territorio europeo, ha costretto le Istituzioni comunitarie e nazionali ad utilizzare anche la leva del debito pubblico (ultimi: la sospensione del patto di stabilità e le erogazioni dei PNRR), per sostenere, fra gli altri, gli *Investimenti* dei Comuni che, anche a seguito delle politiche di defiscalizzazione, erano pesantemente diminuiti. Se, da un lato, la stazionarietà demografica porta a un minor fabbisogno di opere di urbanizzazione secondaria, dall'altro la L. 232/2016 estende alle *EAE*, come principio ordinario, la funzione di mantenere il patrimonio edilizio comunale. Ciò crea difficoltà alle amministrazioni comunali, soprattutto nelle città italiane, ricche di edifici di pregio architettonico e testimoniale. Tuttavia, il grande apporto ai Bilanci comunali proveniente nel primo quinquennio degli anni 2000 dai **Permessi di costruire** per nuovi insediamenti ai margini del territorio urbanizzato ha avuto come contropartita la necessità di espandere ulteriormente le porzioni di suolo impermeabilizzato. In tale contesto le politiche fiscali messe in campo dagli Enti locali a proposito di Contributo di costruzione giocano un ruolo fondamentale nel complesso equilibrio fra manutenzione e promozione della qualità della città pubblica, tutela dei suoli non costruiti, rilancio dei processi di specializzazione dell'industria edilizia e, non ultima, equità fiscale.

* Regione Emilia-Romagna