

**LEGGERE I BILANCI**

**PER**

**LEGGERE IL TERRITORIO**

**L'edilizia in superfici, volumi, euro**

**VOLUME 2**

---

*Massimo Betti - Franca Moroni  
con la collaborazione di Nerio Rosa*

2015

## **INTRODUZIONE**

Nell'ordinamento giuridico italiano, la materia urbanistico-edilizia è di competenza delle Amministrazioni comunali. Pertanto il Comune è il soggetto responsabile dell'elaborazione delle strategie di trasformazione territoriale e, nel contesto di queste, delle regole di attribuzione degli indici edificatori alla proprietà fondiaria, nel rispetto della pianificazione sovraordinata e della legislazione statale e regionale.

Il diritto di costruire è concesso dietro il pagamento di un corrispettivo di diritto pubblico, il *contributo di costruzione*<sup>1</sup>, corrisposto al Comune ed ascritto al capitolo di bilancio "Permessi di Costruire e relative sanzioni". All'interno di tale capitolo confluiscono anche le sanzioni pecuniarie derivanti dalla non osservanza delle disposizioni urbanistico-edilizie<sup>2</sup>.

Nell'ultimo decennio la normativa regionale in materia edilizia ed urbanistica non ha subito modificazioni sostanziali, pertanto le variazioni annuali delle entrate dall'attività edilizia, del numero degli interventi comunicato o assentito, delle volumetrie e delle aree di sedime autorizzate, dipendono dalle scelte tecnico-politiche dei singoli Enti Locali e dalla congiuntura economica locale e generale.

Il presente studio è il proseguimento di quello pubblicato nell'anno 2012 con titolo "L'edilizia in superfici volumi euro" relativo al triennio 2009-2011 ed ha la finalità di comprendere le ricadute generate dall'attività edilizia privata, sia in termini di ricadute economiche, rappresentate dalle entrate comunali direttamente prodotte da tale attività, sia in termini di trasformazioni del territorio.

Come nello studio precedente, la presente indagine, che considera il periodo 2012 – 2013, si è svolta mediante una scheda di rilevamento inviata a tutti i Comuni della Regione.

All'indagine hanno aderito circa il 13% dei Comuni.

I risultati, pur nella parzialità del campione, restituiscono una fotografia dell'attività edilizia in un biennio che presenta sostanzialmente le stesse caratteristiche del periodo precedente: la generale contrazione dell'attività economica ed in particolare di quella edilizia.

I risultati, che si aggiungono ai precedenti, costituiscono un contributo tecnico per formulare i criteri preliminari ad un'ipotesi di riforma della normativa urbanistica ed edilizia e, primariamente, del contributo di costruzione.

---

<sup>1</sup> Fonti legislative: L. 28 gennaio 1977, n. 10; D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; L.R. 25 novembre 2002, n. 31.

<sup>2</sup> Fonti legislative: D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; L.R. 21 ottobre 2004, n. 23.

## L'INDAGINE

### I TITOLI ABILITATIVI NELLA NORMATIVA REGIONALE

La materia edilizia è regolamentata dalla L.R. 25 novembre 2002, n. 31, "Disciplina generale dell'edilizia" e dal 30 luglio 2013 dalla L.R. 15, che non modifica sostanzialmente l'impianto della L.R. 31/2002.

Inoltre sono vigenti la Circolare 196035/2010 e la DGR 1281/2011, di recepimento della normativa statale in merito rispettivamente alla Comunicazione Inizio Lavori (C.I.L.) ed alle Denuncia Inizio Attività (D.I.A.) / Segnalazione Certificata Inizio Attività (S.C.I.A.).

Negli anni 2012-2013 la corrispondenza tra tipologia di intervento e titolo abilitativo necessario, per quanto discende dalla L.R. 31/2002 e dalla L.R. 15/2013, è il seguente:

#### 2012 - 2013

TIPO INTERVENTO	TITOLO ABILITATIVO
INTERVENTI DI NUOVA COSTRUZIONE	permesso di costruire
INTERVENTI SUL PATRIMONIO ESISTENTE	
ristrutturazione edilizia, risanamento conservativo, mutamento uso senza opere <sup>3</sup>	permesso di costruire
ristrutturazione edilizia, risanamento conservativo, mutamento uso senza opere	S.C.I.A.
i restanti interventi di cui all'art. 8	S.C.I.A.
altri interventi non previsti dall'art. 8 <sup>4</sup>	D.I.A.

TIPO INTERVENTO	NOTIFICA INTERVENTO	
attività edilizia libera	C.I.L.	Circolare p.g. 196035/2010

La voce di bilancio "Permessi di Costruire e relative sanzione" è parte dei "Trasferimenti di capitali da altri soggetti", collocate nel Titolo IV "Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti", quali entrate in conto capitale.

Tale voce comprende il *contributo di costruzione* e le sanzioni conseguenti all'abusivismo edilizio.

Il *contributo di costruzione* è composto dalla quota relativa al *costo di costruzione* e dalla quota relativa agli *oneri di urbanizzazione*.

La quota del contributo relativa al *costo di costruzione*, è stata originariamente introdotta nella legislazione dagli artt. 3 e 6 della L. 10/1977, successivamente recepiti dalla legislazione regionale e vigenti nel biennio in oggetto dall'art. 29 della L.R. 31/2002, dall'art. 31 della L.R. 15/2013 e dalla D.C.R. 1108/1999. Il *costo di costruzione*, stabilito dalla delibera citata e pari a 900.000 €/mq, è annualmente aggiornato secondo la variazione dei costi di costruzione accertati dall'ISTAT ed è,

<sup>3</sup>è facoltà del Consiglio comunale sottoporre le tre tipologie d'intervento indicate a D.I.A. o a *Permesso di Costruire*.

<sup>4</sup>è facoltà dei Comuni individuare altre attività di trasformazione edilizia da sottoporre a D.I.A.

inoltre, dipendente dalla tipologia e dalla funzione della costruzione. Le Amministrazioni comunali hanno la facoltà di aumentare o ridurre il valore base all'interno di un intervallo prestabilito.

Gli *oneri di urbanizzazione*, divisi in primari e secondari, sono stati originariamente introdotti nella legislazione dagli artt. 3 e 5 della L. 10/1977, successivamente recepiti dalla legislazione regionale, e vigenti nel biennio in oggetto dall'art. 28 della L.R. 23/2002, dall'art. 30 della L.R. 15/2013 e dalle D.C.R. 849/1998 e 850/1998. Gli *oneri di urbanizzazione* sono stati stabiliti dalla delibera ultimo citata come valore a metro quadrato dipendente dalla funzione della costruzione e dalla categoria di appartenenza del Comune. Le Amministrazioni comunali hanno la facoltà di aumentare o ridurre i valori base all'interno di un intervallo prestabilito.

Agli *oneri di urbanizzazione*, in specifici casi relativi alle attività produttive, si assommano anche il contributo stabilito dal Comune per lo smaltimento dei rifiuti (D) ed il contributo stabilito dal Comune per la sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche (S).

Il *contributo di costruzione* è dovuto nei casi in cui gli interventi necessitino del titolo abilitativo.

Nel biennio dell'indagine i casi esentati da tale contributo sono elencati all'art. 30 della L.R. 31/2002 e dall'art. 32 della L.R. 15/2013.

Nel caso di standard aggiuntivi, la cui realizzazione sia prevista dagli strumenti urbanistici comunali, è facoltà del Comune richiedere un corrispettivo monetario di tali standard. Alcuni Comuni ascrivono la monetizzazione degli standard al capitolo di bilancio "Permessi di Costruire e relative sanzioni", altri in una voce specifica; il presente lavoro assume la prima prassi per tutti i Comuni.

## LA STRUTTURA DELL'INDAGINE

La comprensione delle dinamiche economico-edilizie necessita di dati quali:

- le voci componenti il capitolo "Permessi di Costruire e relative sanzioni" dei bilanci comunali;
- il numero dei titoli e degli adempimenti legittimanti l'attività edilizia e le tipologie d'intervento da essi trattate;
- le superfici occupate dalla parte fuori terra dei fabbricati (aree di sedime) e i relativi volumi autorizzati.

Tali informazioni non risultano essere reperibili in alcuna banca dati istituzionale su base comunale. Pertanto si è reso necessario promuovere un'indagine presso gli uffici tecnici comunali, l'adesione alla quale è avvenuta su base volontaria.

L'indagine è stata effettuata mediante la predisposizione di un questionario particolarmente succinto così da gravare il meno possibile sul personale degli Uffici tecnici comunali, impegnato in una molteplicità di attività. Tuttavia rispetto all'indagine promossa per il triennio 2009-2011, si è ritenuto utile articolare le informazioni in relazione alla funzione di destinazione degli interventi edilizi.

La scheda di rilevamento è stata inviata agli Uffici tecnici comunali nel settembre del 2014. Inoltre, constatata la non uniformità delle modalità e dei mezzi di archiviazione dei dati richiesti, si è ritenuto opportuno concedere alle Amministrazioni comunali un tempo di 5 mesi per la risposta. In tale periodo sono pervenute 50 schede.

### Scheda di rilevamento

ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA		
TIPOLOGIA	2012	2013
	Euro	Euro
<b>Nuova costruzione</b>		
Oneri di urbanizzazione primaria		
Oneri di urbanizzazione secondaria		
Proventi da costo di costruzione		
Monetizzazione degli standard		
<b>Altri interventi edilizi</b>		
Oneri di urbanizzazione primaria		
Oneri di urbanizzazione secondaria		
Proventi da costo di costruzione		
Monetizzazione degli standard		
<b>Altre entrate</b>		
D + S		
Sanzioni per abusi e sanatorie		

	TITOLI ABILITATIVI					
	2012			2013		
	n.	area sedime	MC	n.	area sedime	MC
Permessi di costruire <b>Nuova costruzione</b>						
Permessi di costruire <b>Altri interventi edilizi</b>		--	--		--	--
D.I.A. / S.C.I.A.		--	--		--	--
Comunicazione di attività edilizia libera		--	--		--	--

La scheda di rilevamento è composta di due sezioni: una parte registra le entrate finanziarie, l'altra quantifica il numero di interventi assentiti o comunicati e, nel caso delle nuove costruzioni, le relative quantità: la volumetria e l'area di sedime occupata.

La sezione *Entrate Attività Edilizia* considera separatamente le voci che compongono il *contributo di costruzione* (quota relativa agli *oneri di urbanizzazione* e quota relativa al *costo di costruzione*) e le sanzioni per abusi edilizi, inoltre, distingue le entrate del contributo di costruzione per *interventi di nuova costruzione* e per *interventi sul patrimonio esistente*.

I dati sono stati raccolti separatamente rispetto alle seguenti funzioni: abitativa, direzionale commerciale, produttiva, agricola, turistico alberghiera.

La sezione *Titoli Abilitativi* richiede di censire separatamente il numero dei titoli per gli *interventi di nuova costruzione* e dei titoli per gli *interventi sul patrimonio esistente*, inoltre per questi ultimi richiede una distinzione tra il numero dei *Permessi di Costruire* e il numero delle *D.I.A. / S.C.I.A.* Infine, è stato censito il numero delle *C.I.L.* per quantificare gli interventi di attività edilizia libera.

Inoltre si è ritenuto utile censire anche alcuni "metadati" per conoscere le modalità di generazione dei dati medesimi presso gli uffici comunali.

i dati sono stati estratti da un sistema informatico	
i dati sono stati desunti da materiale cartaceo	

IN RIFERIMENTO AL PUNTO 1.2 DELLA DGR 849/98:	
l'attuale classe del Comune è:	
il Comune ha aumentato i valori delle tabelle parametriche della DGR 850/98 del:	%
il Comune ha diminuito i valori delle tabelle parametriche della DGR 850/98 del:	%

Dei 50 Comuni di cui è pervenuta risposta solo 11 Comuni dichiarano di avere un sistema informatizzato per la gestione dei dati inerenti l'indagine in oggetto, 5 Comuni si avvalgono di un sistema di gestione misto informatizzato-cartaceo, mentre 15 Comuni non sono in possesso di un sistema informatico ed hanno recuperato i dati dell'indagine consultando l'archivio cartaceo.

Gli *oneri di urbanizzazione* sono stati modificati, rispetto a quanto stabilito dalla Regione, nei limiti di cui al punto 1.2 della D.C.R. 850/1998 (+10% o -10% valori tabelle parametriche), da 7 Comuni, mentre 25 dichiarano di averli conservati invariati.

I Comuni che non hanno fornito alcuna informazione sono 18.

### Validazione delle risposte

Il processo di validazione delle risposte ha considerato: la completezza della compilazione, la congruenza interna di alcuni dati, la veridicità di valori anomali.

*Completezza della compilazione:* le schede compilate in tutti i campi sono 41. Ulteriori 4 schede presentano campi non compilati riguardanti in particolar modo le aree di sedime o/e i volumi autorizzati e la distinzione del *contributo di costruzione* tra *interventi di nuova costruzione* e *interventi sul patrimonio esistente*. Per 5 schede non è stato possibile reperire alcuna informazione utile ai fini dell'analisi.

*Congruenza interna*: la principale verifica effettuata riguarda la congruenza tra aree di sedime e corrispondenti volumi autorizzati in ciascun anno.

L'altezza minima del piano tipo si è assunta pari a 300 cm, costituita dal vano abitabile (270 cm) e dalla struttura edilizia orizzontale interpiano (30 cm); considerato che negli edifici possono essere presenti anche vani accessori non abitabili di altezza inferiore a 270 cm, si è ritenuto di assumere un'altezza media di piano convenzionale di almeno 270 cm.

Alcune delle schede che riportano i due dati in esame risultano non soddisfare, almeno per uno dei tre anni considerati, il seguente vincolo:

$$\text{Volume edilizio autorizzato (mc)} / \text{Area di sedime autorizzata (mq)} > 270 \text{ (cm)}$$

Pertanto le analisi che considerano sia il dato "Area di sedime" sia il dato "Volume" non utilizzano i valori corrispondenti alle coppie (Volume, Area di sedime) incongruenti.

## CARATTERISTICHE DEGLI INSIEMI ESAMINATI

In relazione alle risposte fornite e validate sono stati individuati 3 insiemi di Comuni, ciascuno di essi è stato utilizzato per una o più analisi:

- insieme A: 20 Comuni
- insieme B: 41 Comuni
- insieme C: 45 Comuni.

La bassa numerosità del campione non ha consentito, come nell'indagine relativa al triennio 2009-2011, un'analisi per classi demografiche in quanto non sussiste una sufficiente rappresentatività dell'universo dei Comuni della Regione Emilia-Romagna.

## ANALISI DEI RISULTATI

### TITOLI ABILITATIVI

#### Interventi edilizi

Il grafico di figura 1 presenta gli interventi edilizi notificati o assentiti negli anni 2012 – 2013. I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme C.

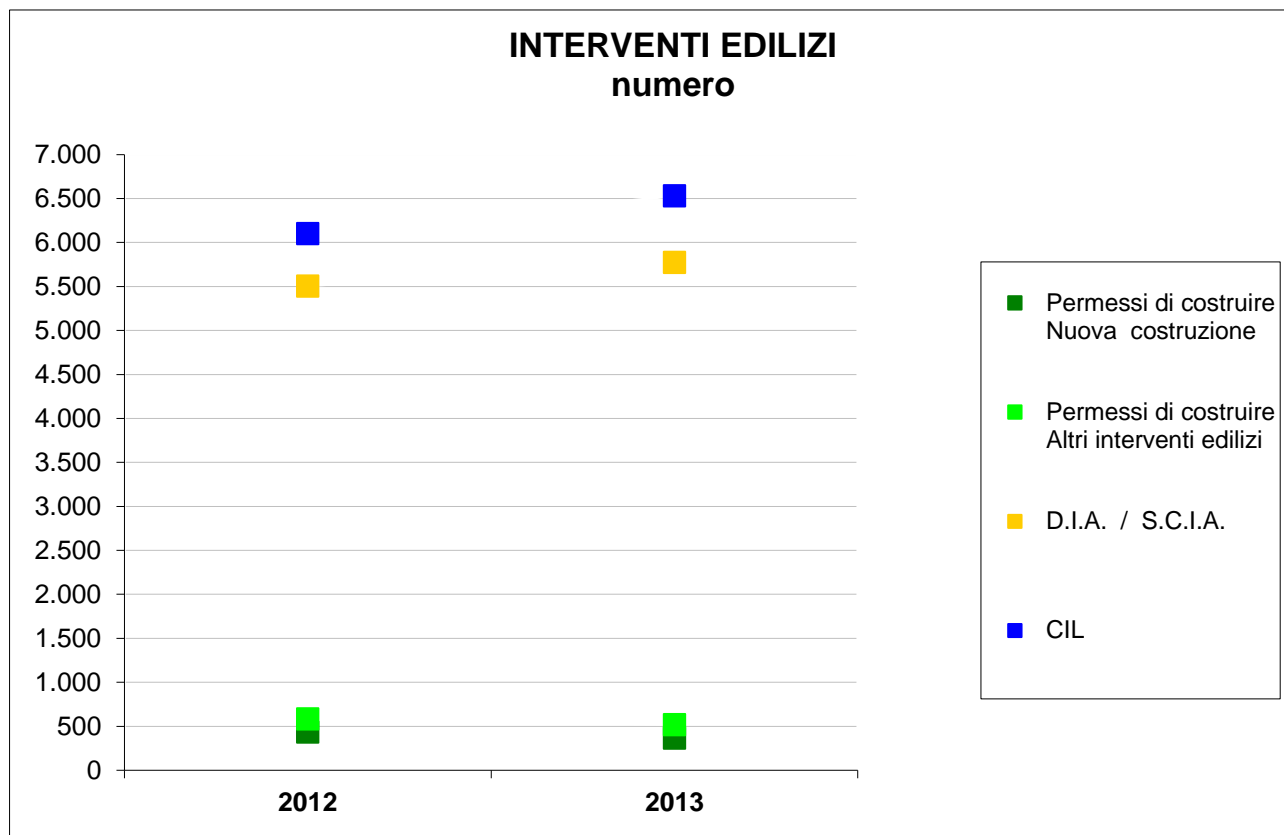


GRAFICO 1

I *Permessi di Costruire* sono in netto calo tra il 2012 ed il 2013, sia quelli finalizzati alle nuove costruzioni (434 – 366) sia quelli di intervento sugli edifici esistenti (584 – 520) che prevalgono numericamente sui primi. Mentre si incrementano gli interventi svolti con la *S.C.I.A.* (5.505 – 5.775) e con la *Comunicazioni di Inizio Lavori* (6.103 – 6.530).



La tabella 1 presenta il numero dei *Permessi di Costruire*, di *S.C.I.A.* e di *C.I.L.* disaggregati per funzione.

I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme B.

NUMERO TITOLI ABILITATIVI E COMUNICAZIONI								
FUNZIONI	2012				2013			
	Permessi di Costruire				Permessi di Costruire			
	nuova costruzione	altri interventi	D.I.A. / S.C.I.A.	C.I.L.	nuova costruzione	altri interventi	D.I.A. / S.C.I.A.	C.I.L.
abitativa	269	401	4.035	4.591	228	351	4.478	5.001
direzionale	44	31	480	385	35	23	407	458
manifatturiera	30	19	178	243	21	12	156	201
agricola	44	24	131	220	29	27	126	187
alberghiera	1	1	6	8	1	0	5	1
<b>TOTALI</b>	388	476	4.830	5.447	314	413	5.172	5.848

TABELLA 1

L'insieme più numeroso, per tutte le tipologie di procedimento, riguarda sempre la funzione abitativa.

Per la funzione abitativa, i *Permessi di Costruire – altri interventi* prevalgono rispetto ai *Permessi di Costruire – nuova costruzione*. Mentre nel caso delle funzioni direzionale, manifatturiera ed agricola i *Permessi di Costruire – nuova costruzione* prevalgono sui *Permessi di Costruire – altri interventi* ed il rapporto tra essi è compreso tra 1 e 2 per entrambi gli anni.

La somma di tutte le tipologie di procedimento per gli interventi sugli edifici esistenti costituisce il 95% (2012) ed il 97% (2013) dei procedimenti.

## Interventi edilizi pro capite

Il grafico 2 presenta gli interventi edilizi notificati o assentiti negli anni 2012-2013 per ogni 1.000 abitanti.

I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme C.

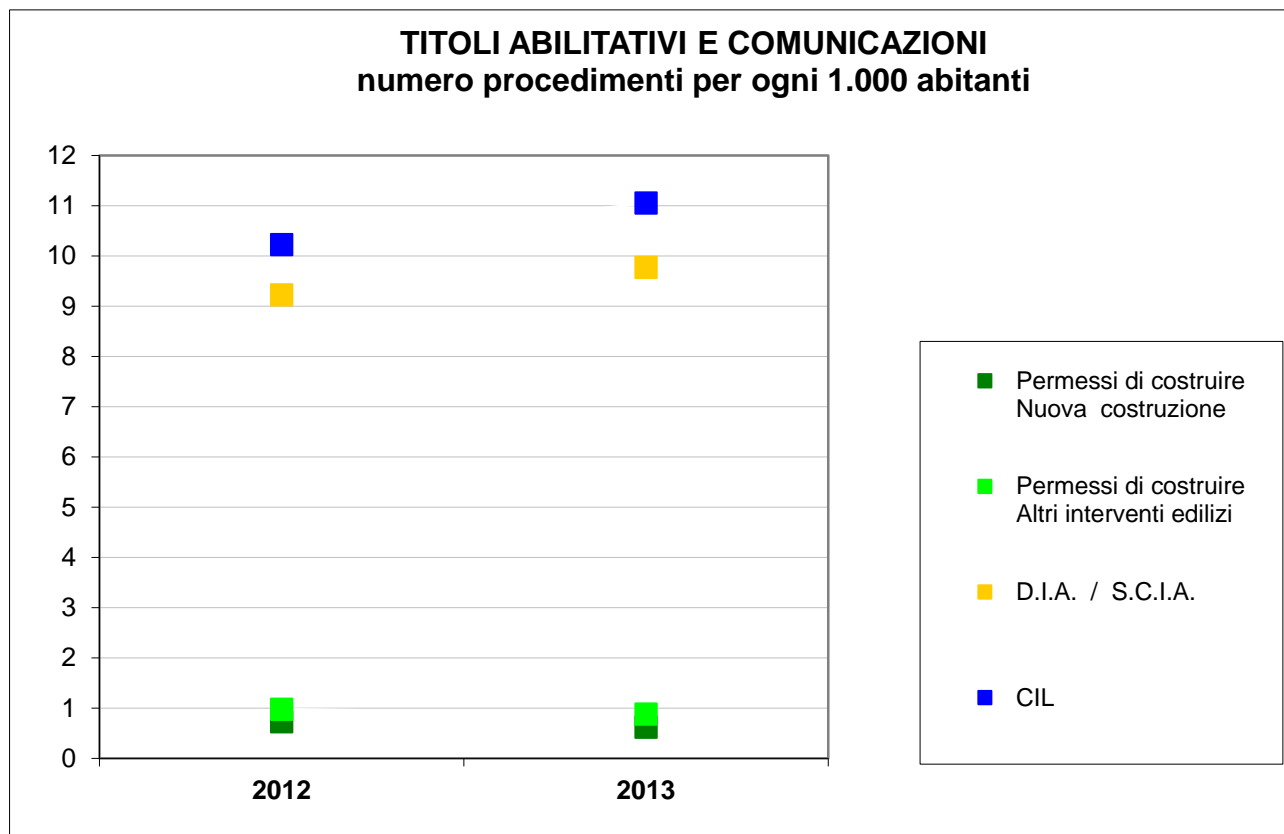


GRAFICO 2

Se si rapportano i dati presentati nel grafico 1 al numero di abitanti, si riproduce, sostanzialmente, l'andamento già visto al grafico precedente. Il risultato è intuitivo in quanto la popolazione, nei 2 anni contigui, non ha subito variazioni tali da alterare gli andamenti del grafico 1.

## NUOVA COSTRUZIONE: QUANTITA' EDILIZIE

### Quantità pro capite

Le volumetrie realizzate e le aree di sedime pro capite possono essere considerate degli indicatori dell'aumento del costruito e della diminuzione di terreno permeabile.

Le tabelle 2 e 3 presentano le aree di sedime e i volumi autorizzati pro capite.

I dati sono calcolati per l'insieme A.

NUOVA COSTRUZIONE volume / abitanti					
2012			2013		
MC	ab.	MC / ab.	MC	ab.	MC / ab.
390.193	539.287	0,72	327.143	532.748	0,61

TABELLA 2

Il volume pro capite, nel 2013, presenta una contrazione del 15% rispetto all'anno precedente, pur nel contesto di una diminuzione della popolazione pari all'1,3%.

NUOVA COSTRUZIONE superficie / abitanti					
2012			2013		
MQ	ab.	MQ / ab.	MQ	ab.	MQ / ab.
51.508	539.287	0,10	47.933	532.748	0,09

TABELLA 3

Se si considerano le aree di sedime realizzate per abitante si constata una contrazione di circa il 10%, a fronte di una contrazione della popolazione pari all' 1,3% fra il 2012 e il 2013.

Si osserva, quindi, un rallentamento della produzione edilizia.

Peraltro, a fronte di una diminuzione delle nuove volumetrie, si osserva una minore e non proporzionale contrazione delle relative aree di sedime.

Pur nella parzialità del campione, sembra confermarsi la tendenza, già osservata negli anni precedenti, alla realizzazione di tipologie edilizie che prediligono lo sviluppo orizzontale.

### Quantità per titolo abilitativo

La tabella 4 presenta i volumi edilizi oggetto dei titoli abilitativi richiesti per funzione, sia in valore assoluto sia come volume medio per titolo.

I dati sono calcolati per l'insieme B.

<b>NUOVA COSTRUZIONE</b>						
<b>volume / numero titoli abilitativi</b>						
<b>FUNZIONI</b>	<b>2012</b>			<b>2013</b>		
	<b>MC</b>	<b>n.</b>	<b>MC / n.</b>	<b>MC</b>	<b>n.</b>	<b>MC / n.</b>
<b>abitativa</b>	65.263	59	1.106	49.003	32	1.531
<b>direzionale</b>	39.183	9	4.354	38.488	11	3.499
<b>manifatturiera</b>	189.308	10	18.931	193.952	6	32.325
<b>agricola</b>	96.438	23	4.193	45.701	12	3.808
<b>TOTALI</b>	390.193	101	3.863	327.143	61	5.363

TABELLA 4

I volumi totali realizzati, come già visto precedentemente in tabella 2, diminuiscono nel 2013 del 15% rispetto all'anno precedente. Il volume medio per intervento, al contrario, aumenta del 38% circa. L'aumento della dimensione dell'intervento medio è trainata dalla funzione manifatturiera e, solo parzialmente, dalla funzione abitativa.

La sola funzione manifatturiera produce il 49% dei nuovi volumi nel 2012 ed il 59% nel 2013.

Si sottolinea come sia tutt'altro che irrilevante l'edificazione determinata dalla funzione agricola che produce il 25%, nel 2012, ed il 14%, nel 2013, del volume totale degli interventi.

Il grafico 3 presenta la superficie dell'area di sedime per titolo abilitativo in relazione a 4 funzioni. I dati sono calcolati per l'insieme A.

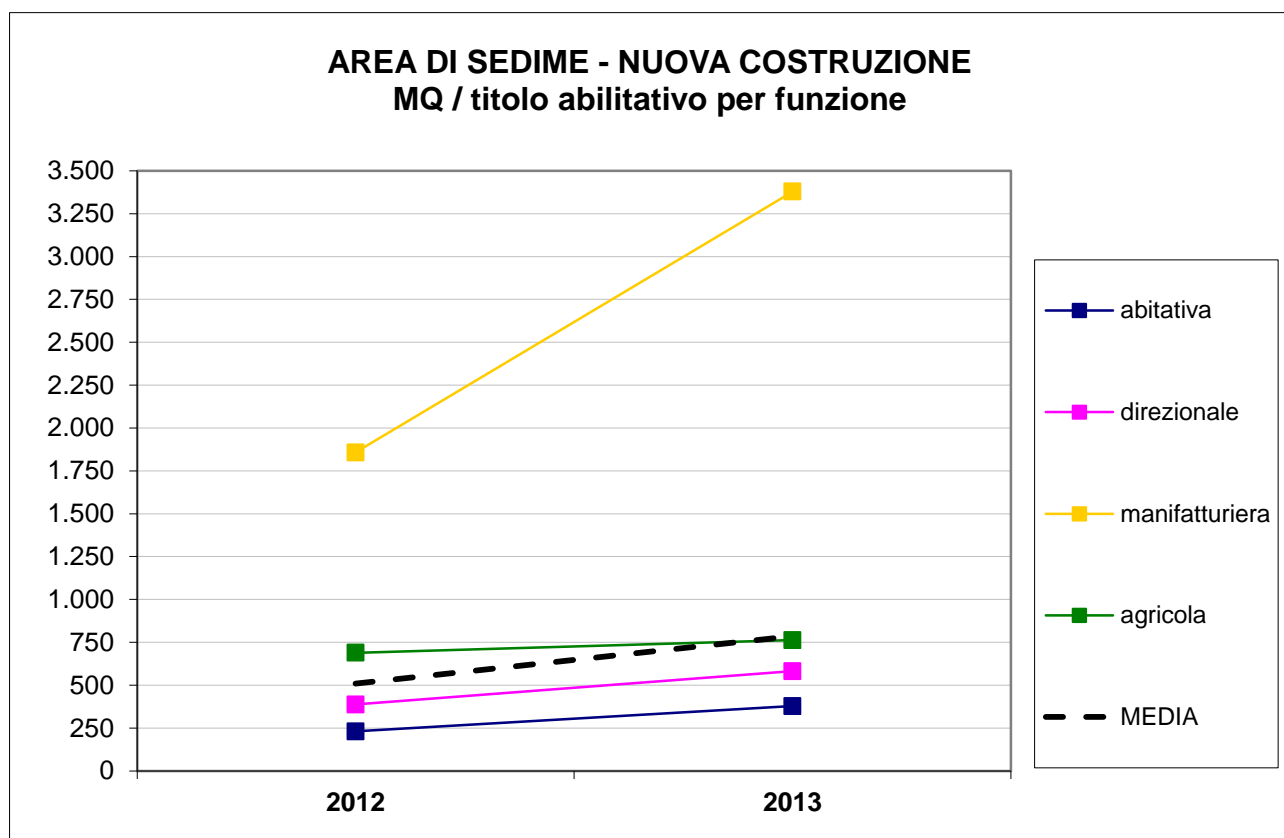


GRAFICO 3

La funzione abitativa presenta la minore quantità di superficie coperta per intervento, seguita dalla funzione direzionale e agricola.

L'area di sedime unitaria media per gli interventi relativi alla funzione manifatturiera è sensibilmente maggiore di quella relativa alle altre funzioni.

Il confronto fra il 2012 e il 2013 mostra un tendenziale aumento dell'area di sedime per intervento che diviene massimo per la funzione manifatturiera.

## Consumo di suolo

La tabella 5 raffronta il rapporto tra aree di sedime e volumi edilizi.

FUNZIONI	NUOVA COSTRUZIONE aree di sedime – volumi					
	AREE DI SEDIME		VOLUMI		AREE / VOLUMI	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
abitativa	13.617	12.107	65.263	49.003	0,21	0,25
direzionale	3.484	6.396	39.183	38.488	0,09	0,17
manifatturiera	18.571	20.273	189.308	193.952	0,10	0,10
agricola	15.837	9.157	96.438	45.701	0,16	0,20
<b>TOTALI</b>	<b>51.508</b>	<b>47.933</b>	<b>390.193</b>	<b>327.143</b>	<b>0,13</b>	<b>0,15</b>

TABELLA 5

Come osservato in precedenza i rapporti calcolati per le 4 funzioni considerate evidenziano un aumento dell'area di sedime per unità di volume, con l'unica eccezione per gli edifici per funzione manifatturiera. La tabella 5 evidenzia la tendenza alla realizzazione di tipologie a prevalente sviluppo orizzontale.

Nel 2013 il volume complessivo realizzato diminuisce per tutte le funzioni, eccettuata quella manifatturiera che aumenta del 2,5% (+ 4.660 mc), mentre le aree di sedime non seguono, proporzionalmente, lo stesso andamento, pertanto è conseguenziale una tendenza alla diminuzione delle altezze delle nuove edificazioni.

L'aumento del rapporto indica la presenza di tipologie edilizie a maggior sviluppo orizzontale con conseguente maggiore impermeabilizzazione di suolo per unità di volume edificato.

Considerato che la diminuzione del consumo di suolo risulta essere un obiettivo strategico della pianificazione regionale, i valori del rapporto richiamano l'attenzione sul fatto che anche la diminuzione del 16% del volume costruito non è di per sé un elemento sufficiente a produrre l'effetto desiderato di riduzione del consumo di suolo e continua, pertanto, a porsi la necessità di regolamentazioni più raffinate nei diversi livelli di pianificazione.

## ENTRATE ATTIVITA' EDILIZIA

Le entrate finanziarie conseguenti all'attività edilizia privata sono ascritte nei bilanci comunali alla voce "Permessi di Costruire e relative sanzioni", contenuta nel Titolo IV, che comprende il contributo di costruzione nel suo complesso e le sanzioni relative all'abusivismo edilizio. In taluni casi, che si reputano erronei, comprende anche la monetizzazione degli standard.

### Contributo di costruzione

Il grafico di figura 4 presenta le entrate in valore assoluto del contributo di costruzione disaggregate per interventi edilizi di nuova costruzione e per interventi sul patrimonio esistente, negli anni 2012 e 2013.

I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme C.

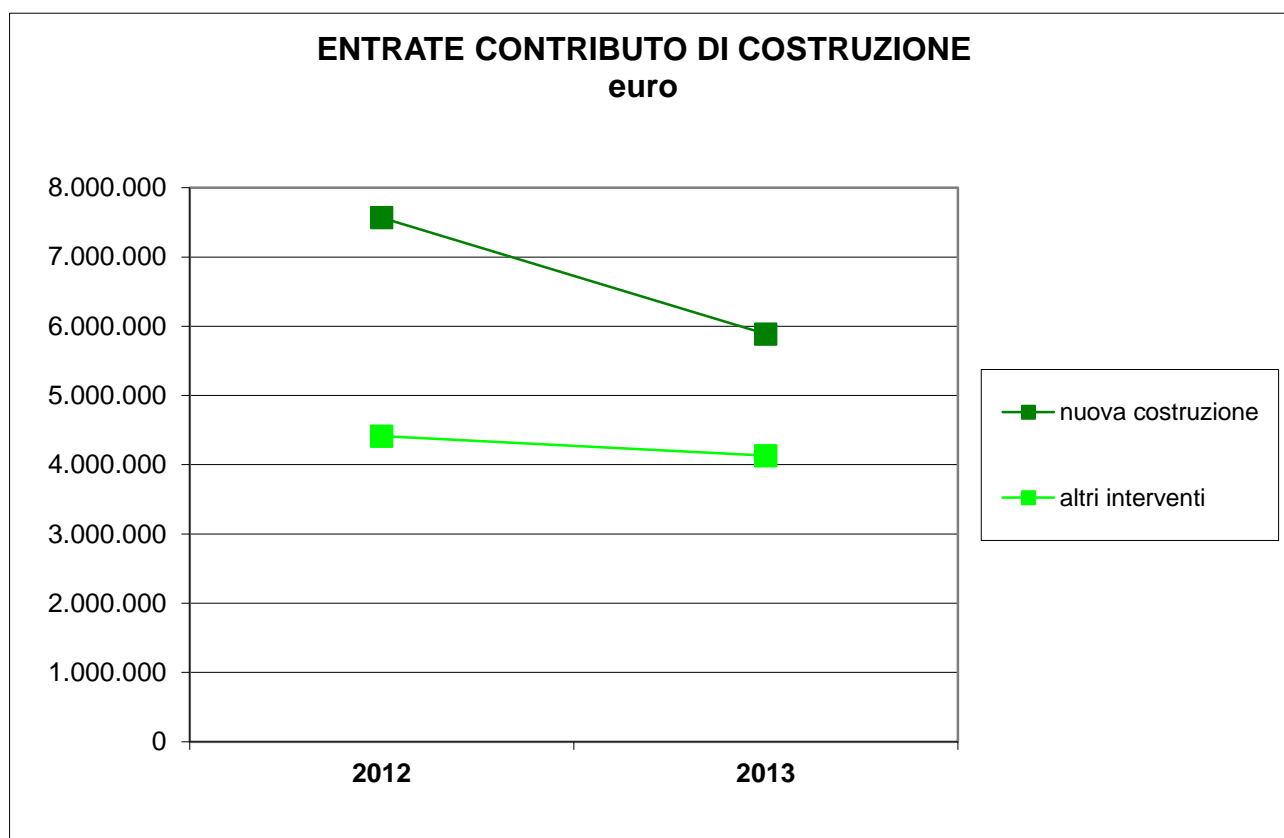


GRAFICO 4

Le entrate derivanti dalla nuova edificazione costituiscono la maggior parte delle entrate da contributo di costruzione in entrambi gli anni. Tuttavia, se nel 2012 rappresentano il 63% nel 2013 ne costituiscono solo il 59%.

Il grafico evidenzia un'ulteriore tendenza al calo delle entrate fra il 2012 e il 2013.

La diminuzione è molto più evidente per le entrate prodotte dalle nuove edificazioni che, nel 2013 diminuiscono del 21% rispetto al 2012. Molto più contenuta la flessione delle entrate per gli interventi sul patrimonio esistente, che diminuiscono solo del 7% circa.

La tabella 6 permette di esaminare le entrate derivanti dal contributo di costruzione scomposte in base alle funzioni e alle tipologie d'intervento.

I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme B.

CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE (€)				
FUNZIONE	nuova costruzione		altri interventi	
	2012	2013	2012	2013
abitativa	5.675.119	3.883.203	3.618.876	3.207.276
direzionale	1.480.530	1.374.632	471.068	473.633
manifatturiera	93.695	166.293	61.851	45.672
agricola	48.805	81.382	13.910	132.505
alberghiera	42.231	45.995	6.251	3.094
<b>TOTALI</b>	<b>7.340.379</b>	<b>5.551.505</b>	<b>4.171.956</b>	<b>3.862.179</b>

TABELLA 6

La funzione che porta il maggior contributo alle entrate della voce sia per gli interventi di nuova costruzione sia per gli interventi sul patrimonio esistente è, in entrambi gli anni, la funzione abitativa, seguita dalla funzione direzionale. Ciò è dovuto anche al fatto che gli edifici realizzati o ristrutturati per tali funzioni sono soggetti ad un maggiore importo del contributo di costruzione unitario.

La funzione manifatturiera che, come visto precedentemente, apporta il maggior contributo al volume e alle aree di sedime edificate, è esente dalla quota relativa al *costo di costruzione* e gli *oneri di urbanizzazione* hanno valori più modesti rispetto alle funzioni precedentemente citate.

Le trasformazioni sui suoli agricoli sono soggetti solamente agli *oneri di urbanizzazione*, ma unicamente nel caso in cui il richiedente il *Permesso di Costruire* non sia agricoltore a titolo principale.

Per ciò che riguarda la funzione abitativa si osserva che nel 2013, a differenza dell'anno precedente, le entrate per nuove costruzioni e le entrate per interventi sul patrimonio esistente tendono ad avvicinarsi fortemente a causa della forte contrazione della quantità di nuova edificazione.

Nel 2013 a fronte di una sensibile contrazione delle entrate per nuova edificazione derivate dalla funzione abitativa si ha un incremento delle entrate generate dalla funzione manifatturiera e dalla funzione agricola.



### Contributo di costruzione pro capite

La tabella 7 presenta il contributo di costruzione pro capite per tutte le tipologie d'intervento e la differenza percentuale dell'anno 2013 rispetto all'anno 2012 scomposto per funzione.

I dati sono calcolati per l'insieme B.

<b>CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE (p.c.)</b>			
<b>FUNZIONE</b>	<b>€ / ab.</b>		<b>variazione %</b>
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012-2013</b>
<b>abitativa</b>	17,30	13,34	-22,91
<b>direzionale</b>	3,63	3,47	-4,38
<b>manifatturiera</b>	0,42	0,61	46,60
<b>agricola</b>	0,16	0,44	176,38
<b>alberghiera</b>	0,09	0,09	0
<b>TOTALI</b>	21,61	17,96	-16,86

TABELLA 7

Come già accennato precedentemente si ha una contrazione sensibile relativa alla funzione abitativa e, in misura minore, alla funzione direzionale ed un aumento consistente per la funzione manifatturiera che però, al pari delle funzioni agricole e alberghiere, contribuisce con un apporto minimo, inferiore al 2%, alla quota pro capite delle entrate derivanti dal contributo di costruzione.

### Contributi di costruzione per titolo abilitativo

La tabella 8 presenta l'entrata media del contributo di costruzione per titolo abilitativo ripartita per funzione e per tipologia di intervento.

I dati sono calcolati per i Comuni dell'insieme B.

<b>CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE</b>				
<b>€ / titolo abilitativo</b>				
<b>FUNZIONE</b>	<b>Permessi di Costruire</b>			
	<b>nuova costruzione</b>		<b>altri interventi</b>	
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>abitativa</b>	21.097	17.032	816	664
<b>direzionale</b>	33.648	39.275	922	1.101
<b>manifatturiera</b>	3.123	7.919	314	272
<b>agricola</b>	1.109	2.806	90	866
<b>alberghiera</b>	42.231	45.995	893	619
<b>TOTALI</b>	18.919	17.680	786	692

TABELLA 8

Gli interventi medi relativi alla funzione residenziale vedono, nel 2013, una consistente diminuzione sia per la nuova edificazione (-20%) sia per gli interventi di ristrutturazione (-18%). Per quanto concerne le altre funzioni il contributo di costruzione relativo all'intervento medio aumenta per la nuova costruzione e, in particolar modo, per le funzioni agricola e manifatturiera. Per ciò che concerne gli interventi di ristrutturazione il contributo di costruzione medio aumenta per gli interventi destinati alle funzioni direzionale e agricola.

## Sanzioni per abusi edilizi

La tabella 9 indaga il rapporto fra entrate generate dal contributo di costruzione ed entrate prodotte dalla repressione dell'abusivismo edilizio, un dato generalmente poco considerato.

<b>RAPPORTO PERCENTUALE TRA ENTRATE ABUSI EDILIZI E CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE</b>					
<b>sanzioni per abusi e sanatorie (€/ab.)</b>		<b>contributo di costruzione (€/ab.)</b>		<b>rapporto (%)</b>	
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1,56	1,52	21,71	18,44	7,18	8,26

TABELLA 9

Si può osservare che per entrambi gli anni l'ingresso pro capite generato dalla repressione dell'abusivismo edilizio raggiunge quasi il 10% delle entrate derivate dal complessivo contributo di costruzione.

Il dato riportato evidenzia come l'apporto derivante dall'abusivismo edilizio non sia trascurabile e come converrebbe razionalizzare il sistema di vigilanza sull'attività edilizia, in un contesto di ridefinizione delle regole che consenta di eliminare zone grigie dovute alla difficoltà interpretativa dei regolamenti edilizi.

## Scomposizione del contributo di costruzione

Il grafico 6 confronta la composizione percentuale delle entrate comunali provenienti dall'attività edilizia nei due anni in oggetto.

I dati sono calcolati per l'insieme C.

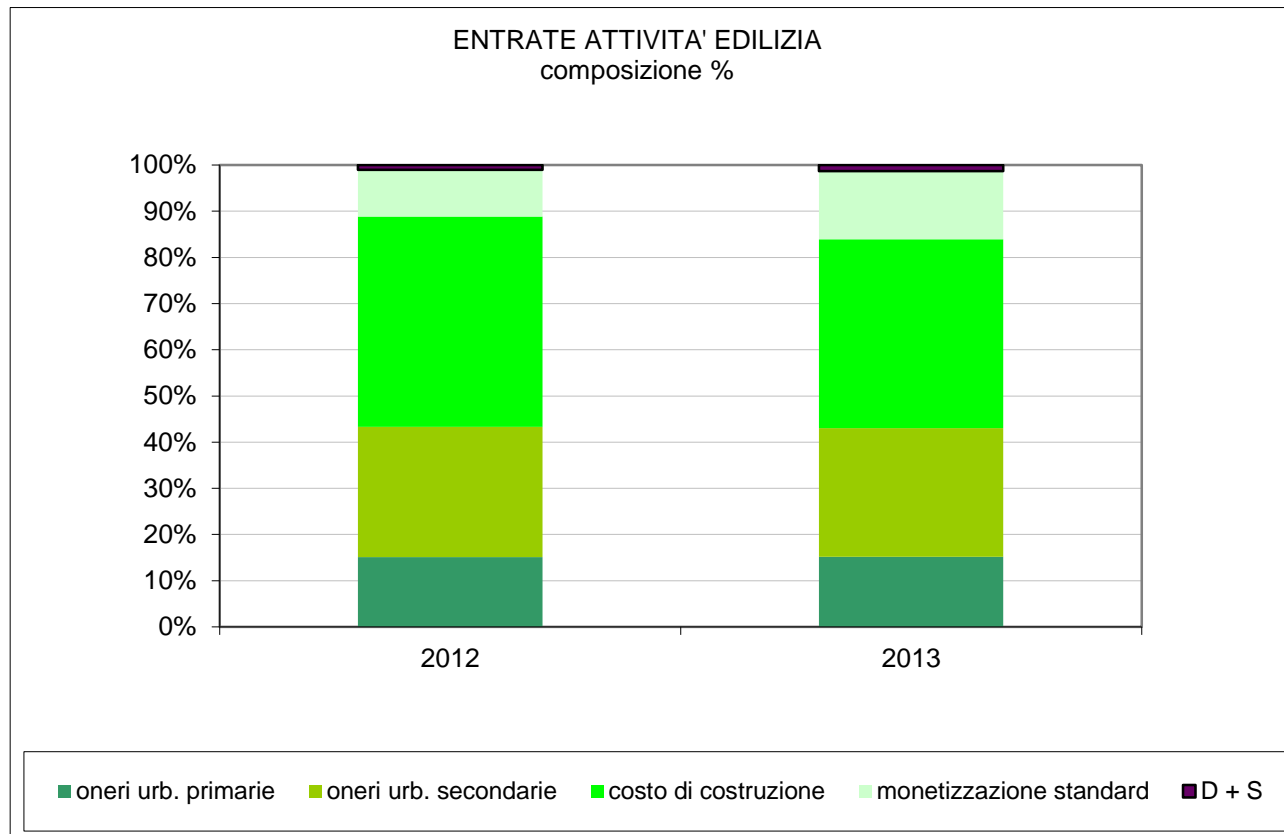


GRAFICO 5

Il confronto fra i due anni considerati non mostra differenze sostanziali.

Si osserva che la maggior parte delle entrate è generata dalla quota del contributo di costruzione relativa al *costo di costruzione*. Ciò è conseguente, fra l'altro, sia all'aumento della quota del *costo di costruzione* in funzione dell'andamento inflazionistico, sia alla possibilità di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione da parte del promotore dell'intervento, per le quali, quindi, non sono presenti i corrispettivi finanziari.

Il grafico 6 confronta la composizione percentuale delle entrate comunali provenienti dall'attività edilizia disaggregate per interventi di nuova costruzione ed interventi sul patrimonio esistente nei due anni in oggetto.

I dati sono calcolati per l'insieme C.

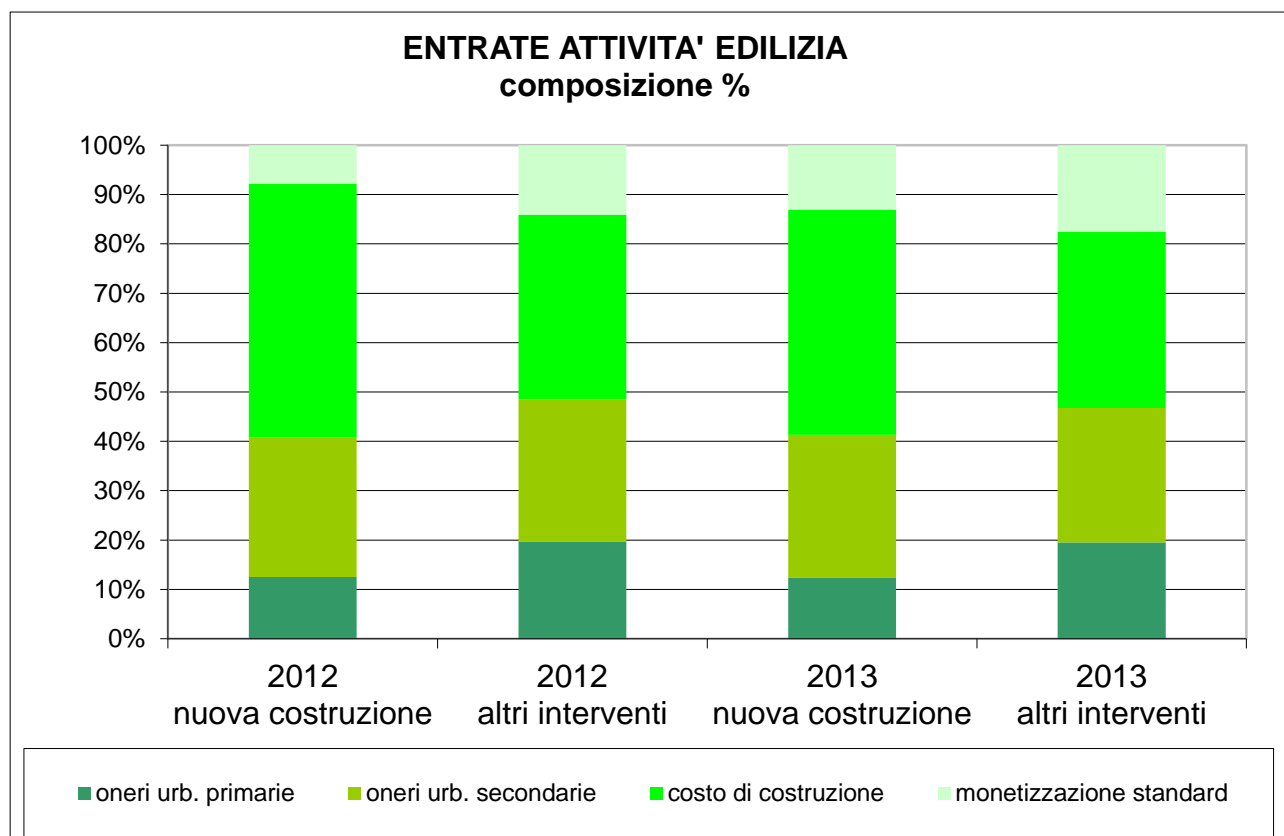


GRAFICO 6

Il confronto fra la composizione percentuale delle entrate comunali provenienti dall'attività edilizia per interventi di nuova costruzione e per interventi sul patrimonio esistente, evidenzia la sostanziale equivalenza delle componenti per le due tipologie di intervento citate.

Per entrambi gli anni si può osservare che le entrate relative agli oneri per le urbanizzazioni primarie e secondarie è maggiore per gli interventi sul patrimonio esistente, così come le entrate generate dalla monetizzazione degli standard. Ciò si ritiene conseguente al fatto che gli interventi sul patrimonio edilizio esistente si inseriscono sovente in contesti urbanizzati ed hanno una dimensione più contenuta, conseguentemente i promotori dell'intervento non realizzano direttamente le opere di urbanizzazione.

## CONCLUSIONI

L'analisi condotta sui titoli abilitativi mostra una contrazione, seppur modesta, dei *Permessi di Costruire*, per tutte le funzioni edilizie, fatta eccezione per i *Permessi di Costruire - altri interventi* in zona agricola.

La contrazione fra il 2012 e il 2013 è maggiore per i *Permessi di Costruire - nuova costruzione* (-19%) rispetto a quella per *Permessi di Costruire - altri interventi* (-13%).

Il calo percentuale più accentuato dei *Permessi di Costruire - nuova costruzione* si registra per le funzioni agricola (-34%) e manifatturiera (-30%) mentre per i *Permessi di Costruire - altri interventi* si registra per la funzione manifatturiera (-37%).

L'analisi condotta sulle entrate comunali mostra una contrazione generalizzata delle entrate pro capite imputabile alla diminuzione delle entrate per la funzione abitativa e direzionale. Percentualmente è rilevante l'aumento delle entrate pro capite generate dagli interventi destinati alla funzione manifatturiera e alla funzione agricola: occorre però considerare che le entrate generate dalle due dette funzioni sono il 2,68% delle entrate pro capite generate dal contributo di costruzione nel 2012 e il 5,85% nel 2013.

Ciò è dovuto al fatto che le norme regionali prevedono che per la funzione manifatturiera non è dovuta la quota del contributo di costruzione relativa al *costo di costruzione* e gli *oneri di urbanizzazione* secondaria si presentano in quota ridotta rispetto agli interventi per le funzioni direzionale e residenziale. Il contributo di costruzione è, inoltre, dovuto per la funzione agricola solo quando non svolta da un imprenditore agricolo a titolo principale.

Un ulteriore elemento di riflessione può essere dato dal confronto delle entrate medie per intervento.

Se si considera il contributo di costruzione medio per intervento (interventi assentiti con *Permesso di Costruire, D.I.A., S.C.I.A.*) si verifica una contrazione (-22%) ma se si analizzano i contributi di costruzione medi degli interventi per funzione si riscontrano situazioni molto differenziate.

Per gli interventi di nuova costruzione il valore medio del contributo di costruzione subisce una contrazione (-7%). In dettaglio: la funzione abitativa vede una diminuzione del contributo di costruzione medio per intervento (-19%), mentre se si considerano gli interventi di nuova costruzione per le funzioni direzionale, manifatturiera e agricola si verificano aumenti (rispettivamente +17%, +154%, +153%).

Per gli interventi diversi dalla nuova costruzione il valore medio del contributo di costruzione si contrae (-12%). In dettaglio: le funzioni abitativa e manifatturiera mostrano una diminuzione (rispettivamente -19% e -13%), mentre la situazione si inverte per gli interventi destinati alla funzione direzionale, per la quale il valore medio del contributo di costruzione aumenta (+19%).

Se il numero degli interventi di edilizia residenziale censiti dal campione è sufficienti a indicare una linea di tendenza, più difficile è l'interpretazione dei dati disponibili per le funzioni manifatturiera, direzionale e agricola. Gli interventi per queste funzioni hanno dimensioni tali da rendere necessario un campione più numeroso di Comuni; il valore del contributo di costruzione di un solo intervento può determinare un'inversione di tendenza.

L'analisi condotta sulle quantità edilizie, che riguarda i nuovi volumi autorizzati e le corrispondenti aree di sedime, fornisce indicazioni sull'andamento della dimensione dell'intervento generico medio.

La volumetria media dell'intervento generico diminuisce (-15%). Nel dettaglio: per la funzione abitativa si osserva un consistente aumento di volumetria (+38%), allo stesso modo per la funzione manifatturiera (+71%), mentre la funzione direzionale e la funzione agricola vedono una diminuzione delle dimensioni dell'intervento medio (rispettivamente -20% e -9%).

Contro intuitivamente l'area di sedime media per l'intervento generico non segue la diminuzione del volume medio ma registra un aumento significativo (+54%), cui concorre l'aumento per l'intervento medio della funzione abitativa (+50%), della funzione direzionale (+50%) e della funzione manifatturiera (+82%).

Nel 2013 il rapporto tra il totale delle aree di sedime e il totale dei volumi per funzione aumenta per tutte le funzioni considerate: ciò testimonia la tendenza alla realizzazione di tipologie a maggior sviluppo orizzontale con conseguente maggiore impermeabilizzazione del suolo a parità di volume edificato, evidenziando che la vigente normativa non prevede elementi sufficientemente incisivi per contrastare il fenomeno.

Complessivamente, nel biennio considerato, si manifesta una contrazione dell'entità delle entrate da contributo di costruzione, dei *Permessi di Costruire* e dei nuovi volumi realizzati, a fronte dell'aumento delle aree di sedime e dei titoli abilitativi *D.I.A.*, *S.C.I.A.*, *C.I.L.*

Pertanto risulta che le attività di ristrutturazione contribuiscono significativamente alle entrate dell'attività edilizia.