

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018

ISSN 2465-2059

Il potenziale di investimento dei comuni in un'ottica di area vasta¹

Giuseppe Ferraina
Andrea Ferri

I I contenuti del paragrafo costituiscono uno sviluppo delle elaborazioni condotte dagli autori presso il dipartimento Finanza locale dell'Ifel, fondazione dell'Anci che si occupa della finanza locale, in materia di analisi dell'andamento e dell'evoluzione degli investimenti comunali. Gli autori vogliono ringraziare Alessandro Beltrami per i preziosi suggerimenti ricevuti e Carmela Brugnano, Francesca Loi e Larysa Minzyuk dell'Ifel per l'ausilio fornito per la realizzazione degli apparati statistici e cartografici.

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018
IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE

ottobre 2018

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

Giuseppe Ferraina
Andrea Ferri

2

Istituto per la finanza e l' economia locale-IFEL

giuseppe.ferraina@fondazioneifel.it

andrea.ferri@fondazioneifel.it

Abstract

Nell'ultimo decennio in Italia la finanza locale ha attraversato un periodo di pesante austerità che ha ridotto e irrigidito i bilanci dei comuni, determinando una significativa caduta degli investimenti locali. Fino al 2015, le regole finanziarie scoraggiavano gli investimenti degli enti locali, imponendo rilevanti avanzi di bilancio. È ora in corso l'avvio di una nuova fase che pone il tema del rilancio degli investimenti locali al centro dell'agenda politica. Tuttavia, la ripresa degli investimenti locali impone un approccio multidisciplinare e pragmatico orientato su diverse direttrici, dal quadro regolativo finanziario alla semplificazione delle regole contrattuali e di affidamento, senza trascurare la necessità di favorire l'armonizzazione tra le capacità programmatiche, finanziarie ed operative dei diversi livelli di governo coinvolti. In questo *paper* la variabile analizzata è la disponibilità di risorse proprie o derivate per finanziare nuovi investimenti comunali, quantificata alla luce delle modifiche che si stanno prospettando nel campo della finanza pubblica e indagata in un'ottica di area vasta, utilizzando le perimetrazioni dei Sistemi locali del lavoro dell'Istat. La dimensione e la distribuzione del *surplus* potenziale in un'ottica territoriale sovracomunale segnala la possibilità di nuove forme di associazionismo tra comuni, che dovrebbero essere adeguatamente regolate ed incentivate al fine di perseguire più elevati livelli di efficienza nell'uso delle risorse disponibili. In uno scenario evolutivo, infatti, una programmazione integrata in senso verticale e orizzontale potrebbe favorire un'efficiente ed efficace realizzazione di progetti, meglio orientata alla fattibilità e al consenso e più funzionale sia alle politiche di sviluppo perseguite, sia alla crescita di soggetti locali più attrezzati per l'attuazione di interventi complessi.

In the last decade Italian local financing system has undergone a period of heavy austerity that has reduced and stiffened the budgets of the municipalities, leading to a significant fall in local investments. Until 2015 financial rules strongly discouraged local investments by imposing large budget surpluses. The start of a new phase is now underway, thus putting the issue of relaunching local investments as a priority of the political agenda. However, the recovery of local investments imposes a multidisciplinary and pragmatic approach oriented on different directions, from the financial regulatory framework to the simplification of the procurement rules, without neglecting the need to favor the

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

3

harmonization between planning, financial and operational functions of the different levels of government involved. In this paper, the variable analyzed is the availability of own or derivative resources to finance new municipal investments, quantified in light of the changes that are emerging in the field of public finance and investigated in a broad area perspective, using the areas defined by Istat in the setting of the "Local Job Systems". The size and distribution of the potential surplus from a territorial over-municipal point of view indicate the possibility of new forms of association among municipalities, which should be suitably regulated and incentivized in order to achieve higher levels of efficiency in the use of resources. In an evolutionary scenario, in fact, an integrated planning in the vertical and horizontal sense could favor an efficient and effective realization of projects, better oriented to feasibility and consensus, more functional, both to the development policies pursued and to the growth of local subjects equipped for the implementation of complex interventions.

Parole chiave/Keywords

Investimenti locali, Sistemi locali lavoro, Associazionismo comunale, Fabbisogni infrastrutturali / *Local investments, Local job systems, Municipal associations, Infrastructural needs*

Premessa

L'analisi degli investimenti degli enti locali, nell'attuale contesto di modificazione delle regole finanziarie e di più ampia disponibilità di risorse rispetto agli anni più duri della crisi finanziaria, da un lato richiede un approccio multidisciplinare e pragmatico e, dall'altro, può contribuire in modo significativo a rintracciare indicazioni di *policy* in grado di contribuire ad una strategia di rilancio duratura.

In questo lavoro l'attenzione è concentrata su una specifica determinante degli investimenti comunali, ossia la disponibilità di risorse proprie o derivate, analizzata alla luce delle regole finanziarie vigenti e delle modifiche che si stanno prospettando a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, nonché da un angolo visuale di area vasta. Si vuole così evidenziare la dimensione e la distribuzione dei potenziali di investimento rilevati nel comparto comunale in un'ottica territoriale meno legata al livello istituzionale di gestione delle risorse, nella quale è realizzabile – almeno in linea di principio – un più incisivo intervento di efficientamento della capacità di investimento, anche a parità di risorse.

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

I Sistemi locali del lavoro (Sll), elaborati dall'Istat sulla base di criteri di capacità attrattiva di servizi e poli economici locali, permettono un'aggregazione dei dati comunali su base subregionale e in molti casi subprovinciale, al tempo stesso più sintetica e sufficientemente articolata per restituire le differenze interterritoriali altrimenti schiacciate dalle medie regionali.

L'angolazione visuale dei Sll applicata a fenomeni finanziari, come la potenzialità di effettuazione di investimenti pubblici locali, contribuisce ad enfatizzare l'esigenza da molti segnalata di far leva sulle capacità di aggregazione territoriale, anche di natura istituzionale, per orientare le scelte di investimento oggi significativamente condizionate dalla piccola dimensione di molti enti locali. L'analisi delle disponibilità nette che emergono da una disaggregazione e ricomposizione dei dati di bilancio (rendiconti 2016) mostra infine, sotto il profilo descrittivo, la forza/debolezza relative dei diversi territori, secondo linee di differenziazione meno ovvie delle classiche dicotomie nord/sud e centro/periferia, nell'auspicio di fornire all'osservatore coinvolto nei processi decisionali qualche utile stimolo.

I Sistemi locali del lavoro

L'Istat ripartisce l'intero territorio nazionale in oltre 600 Sll². L'analisi delle potenzialità di investimento dei comuni di seguito sviluppata si concentra su un robusto sottoinsieme di Sll, quelli con popolazione residente di almeno 100mila abitanti (Tab. 1 e Fig. 1).

Si tratta di 130 aggregati territoriali, comprendenti nel complesso oltre 40 milioni di abitanti (i due terzi della popolazione italiana) e rappresentativi di aree ad altissima densità con oltre un milione di abitanti (Torino, Milano, Roma, Napoli), di una dozzina di centri medi tra 500mila e un milione di abitanti e di oltre cento aggregazioni minori che ben esprimono la parte più cospicua e dinamica delle reti provinciali del paese.

² Sulla metodologia dei Sll vedasi, tra gli altri, Istat (2015) e Istat (2017). Una classificazione territoriale basata su articolazioni tipologiche e densità della popolazione a partire da aree di dimensione minima (cluster) è descritta in L. Dijkstra e H. Poelman (2014).

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

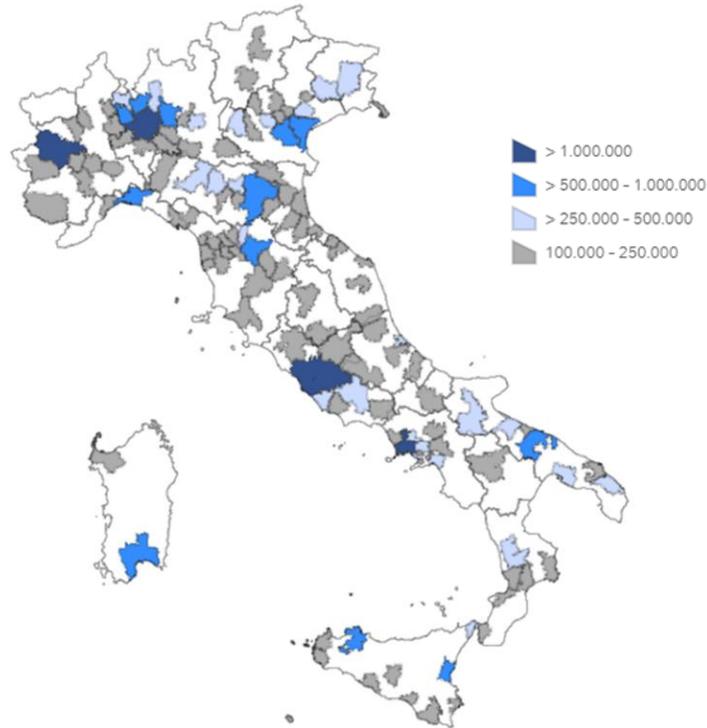


Fig. 1. Rappresentazione cartografica dei SII con popolazione residente maggiore di 100.000 ab. per classe demografica di appartenenza (elaborazioni su dati Istat)

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale (ved. anche la Tab. 2), si può evidenziare come le aggregazioni prese in considerazione risultino ben distribuite su tutte le regioni (ad eccezione della Valle d'Aosta), con un maggior peso relativo assunto dal Nord, dove si concentra il 61% dei comuni coinvolti e il 48% della popolazione.

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

Tab.1. *Distribuzione territoriale dei Sll con popolazione residente maggiore di 100.000 ab.per area e regione di appartenenza. Valori assoluti e percentuali (elaborazioni su dati Istat)*

	NUMERO SLL		NUMERO COMUNI		POPOLAZIONE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
	PIEMONTE	11	8,5%	573	16,5%	3.136.171
VALLE D'AOSTA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
LOMBARDIA	14	10,8%	907	26,1%	8.315.819	19,9%
LIGURIA	3	2,3%	76	2,2%	1.035.091	2,5%
TRENTINO-ALTO ADIGE	2	1,5%	53	1,5%	405.200	1,0%
VENETO	11	8,5%	240	6,9%	3.098.930	7,4%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3	2,3%	85	2,4%	827.281	2,0%
EMILIA-ROMAGNA	14	10,8%	191	5,5%	3.436.033	8,2%
TOSCANA	15	11,5%	121	3,5%	2.728.889	6,5%
UMBRIA	2	1,5%	27	0,8%	429.862	1,0%
MARCHE	5	3,8%	59	1,7%	638.864	1,5%
LAZIO	7	5,4%	283	8,2%	5.307.803	12,7%
ABRUZZO	5	3,8%	145	4,2%	733.245	1,8%
MOLISE	1	0,8%	43	1,2%	108.891	0,3%
CAMPANIA	11	8,5%	242	7,0%	4.544.158	10,9%
PUGLIA	7	5,4%	96	2,8%	2.311.117	5,5%
BASILICATA	1	0,8%	32	0,9%	161.469	0,4%
CALABRIA	6	4,6%	149	4,3%	985.705	2,4%
SICILIA	10	7,7%	91	2,6%	2.896.485	6,9%
SARDEGNA	2	1,5%	58	1,7%	725.196	1,7%
ITALIA	130	100,0%	3.471	100,0%	41.826.209	100,0%
NORD	58	44,6%	2.125	61,2%	20.254.525	48,4%
CENTRO	29	22,3%	490	14,1%	9.105.418	21,8%
SUD E ISOLE	43	33,1%	856	24,7%	12.466.266	29,8%

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

Tab. 2. Distribuzione territoriale dei Sll con popolazione residente maggiore di 100.000 ab. per area e classe demografica di appartenenza. Valori assoluti e percentuali (elaborazioni su dati Istat).

7

	NUMERO SLL		NUMERO COMUNI		POPOLAZIONE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
NORD						
100.000-250.000	38	66%	1036	49%	6.008.624	30%
250.001-500.000	11	19%	391	18%	3.743.185	18%
500.001-1.000.000	7	12%	412	19%	4.850.496	24%
OLTRE 1.000.000	2	3%	286	13%	5.652.220	28%
CENTRO						
100.000-250.000	24	83%	315	64%	3.487.877	38%
250.001-500.000	3	10%	68	14%	1.090.628	12%
500.001-1.000.000	1	3%	18	4%	722.448	8%
OLTRE 1.000.000	1	3%	89	18%	3.804.465	42%
SUD E ISOLE						
100.000-250.000	27	63%	488	57%	3.838.145	31%
250.001-500.000	11	26%	208	24%	3.185.910	26%
500.001-1.000.000	4	9%	102	12%	2.881.571	23%
OLTRE 1.000.000	1	2%	58	7%	2.560.640	21%
ITALIA						
100.000-250.000	89	68%	1839	53%	13.334.646	32%
250.001-500.000	25	19%	667	19%	8.019.723	19%
500.001-1.000.000	12	9%	532	15%	8.454.515	20%
OLTRE 1.000.000	4	3%	433	12%	12.017.325	29%

Una stima del surplus potenziale per il triennio 2018-2020

8

Diverse misure normative e finanziarie susseguitesesi tra il 2015 e il 2017 sono state specificamente finalizzate al sostegno delle opere pubbliche locali, per fronteggiare la dinamica fortemente negativa manifestata negli ultimi anni dagli investimenti comunali. I risultati fin qui conseguiti non corrispondono alle attese, con andamenti differenziati tra aree e fasce demografiche di enti dovuti non solo alla dimensione delle risorse disponibili, ma anche a diversi fattori istituzionali ed organizzativi. Basti pensare al depauperamento delle capacità di progettazione interne, per effetto dei tagli intervenuti in particolare tra il 2011 e il 2015, alle complicazioni dovute all'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), ma anche alla lentezza delle fasi programmatiche e ai ritardi ulteriori generati dall'incidenza dei contenziosi (cfr. cap. 4 del *Quarto Rapporto sulle Città di Urban@it. Il governo debole delle città*, 2018). Nonostante le criticità appena richiamate, le prospettive di crescita degli investimenti locali rimangono piuttosto solide per il triennio 2018-2020.

Seguendo un approccio di esigibilità pluriennale, ancorato al principio della competenza potenziata ed inserito in uno schema di sostenibilità contabile e finanziaria verificato sui certificati consuntivi 2016, nei 130 SII presi in considerazione è stimabile per il triennio 2018-2020 un aumento di risorse destinabile agli investimenti pari a 8,5 miliardi di euro, pari al 67% del *surplus* complessivamente attribuito al comparto comunale. Tale *surplus* risulta distribuito diffusamente lungo il territorio nazionale (Fig. 2), pur con un'evidente prevalenza al Nord (Fig. 3), dove si concentra oltre la metà (56% circa) della maggiore capacità di spesa stimata sul versante degli investimenti comunali.

Nella metodologia adottata per calcolare il *surplus* in questione, la consistenza del fondo cassa assume una rilevanza centrale, dal momento che – soprattutto in regime di armonizzazione contabile – le potenzialità di cassa approssimano meglio l'esigibilità degli impegni di spesa posti in essere e quindi la capacità effettiva di realizzare gli interventi programmati. Muovendo da questo presupposto, la prima quota del *surplus*, rappresentata dal Fondo pluriennale vincolato (Fpv) di spesa in conto capitale, viene individuata per ciascun ente nel valore minimo intercorrente tra questa variabile e il fondo cassa registrato al termine dell'esercizio finanziario.

Una seconda quota del *surplus* viene associata alle potenzialità di spesa che il singolo ente manifesta sul fronte degli avanzi accumulati in bilancio. A tal proposito, è utile ricordare che le richiamate sentenze della Corte costituzionale prospettano il libero utilizzo degli avanzi disponibili agli enti che presentano una

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

condizione di avanzo, limitandone però la portata al recupero delle risorse precedentemente acquisite nel caso in cui l'ente presenti invece una situazione complessiva di disavanzo. Alla luce di tale orientamento, per soddisfare questo passaggio della stima si è ritenuto opportuno muovere dalla proposta portata alla discussione della commissione Arconet dalla Ragioneria generale dello Stato³, in base alla quale ciascun ente potrebbe liberamente utilizzare gli avanzi disponibili in bilancio per un ammontare – qualora positivo – pari alla differenza tra il risultato di amministrazione lordo e l'importo degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde). Al netto delle risorse accantonate per fare fronte a contenziosi e altri obblighi di legge, il montante complessivo degli avanzi a disposizione del singolo ente in fase di programmazione della spesa è determinato in prima battuta sommando gli avanzi destinati agli investimenti a quelli vincolati e disponibili. Per stimare la quota applicabile agli investimenti, l'importo così determinato viene discrezionalmente ridotto – non essendo disponibili informazioni relative alla scomposizione degli avanzi tra parte corrente e conto capitale – di una quota pari al 35% sia degli avanzi vincolati sia degli avanzi disponibili, ipotizzando per tali risorse un utilizzo di parte corrente. Infine, come nel precedente *step* della stima, anche in questo passaggio il *surplus* definitivamente assegnato al singolo ente è il valore minimo risultante dal confronto con il Fondo cassa residuo (considerato al netto della quota Fpv assegnata nel primo passaggio) e ridotto ulteriormente di un importo pari al 70% degli accantonamenti per contenziosi e altri rischi.

Un'ultima quota di *surplus* viene infine attribuita al singolo ente sulla base delle principali assegnazioni erariali acquisite per effetto di recenti provvedimenti normativi, dopo una stagione di grave ritirata dello stato nella compartecipazione al finanziamento degli investimenti locali: i fondi Cipe per la riqualificazione urbana, i fondi del ministero dell'Istruzione (Miur) per l'edilizia scolastica⁴, nonché i

3 La Commissione Arconet è una sede di analisi e concertazione delle modalità attuative della riforma contabile recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, che vede la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali interessati. Dai lavori di Arconet scaturiscono i decreti ministeriali di modifica dei principi contabili, nonché proposte di intervento legislativo e di prassi. La proposta citata nel testo è stata presentata nella seduta dell'11 aprile 2018 ed è tuttora in discussione.

4 Ci si riferisce alle risorse assegnate dal Comitato interministeriale per la Programmazione economica (Cipe) per finanziare il Programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie ai sensi dell'articolo 1, comma 141 della legge n. 232 del 2016, alle somme erogate dal Miur per l'adeguamento sismico e la messa in sicurezza di edifici scolastici secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016 e dall'articolo 25, commi 1 e 2-bis del decreto legge n. 50 del 2017. Le spettanze attribuite agli enti sono direttamente ricavate dai decreti attuativi delle rispettive disposizioni originarie, ipotizzando per il triennio 2018-2020 un utilizzo pari all'80% delle assegnazioni.

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

contributi agli investimenti che il comma 853 della legge di bilancio per il 2018⁵ destina ai comuni con minori avanzi disponibili.

Nel complesso, l'analisi esposta individua il Nord quale ambito territoriale particolarmente beneficiato dallo scenario delineato (Fig. 2), tuttavia anche le altre aree – soprattutto il Mezzogiorno, che in parallelo continuerà a beneficiare di ingenti contributi comunitari – potranno rivestire un peso di un certo spessore nella ripresa degli investimenti pubblici locali. I SII del Sud di dimensioni minori mostrano una dimensione complessiva di risorse più consistente, mentre le aggregazioni del Centro sono caratterizzate da una polarizzazione più accentuata: oltre l'80% delle risorse si ripartisce in egual misura tra l'area romana e i SII tra 100 e 250mila abitanti.

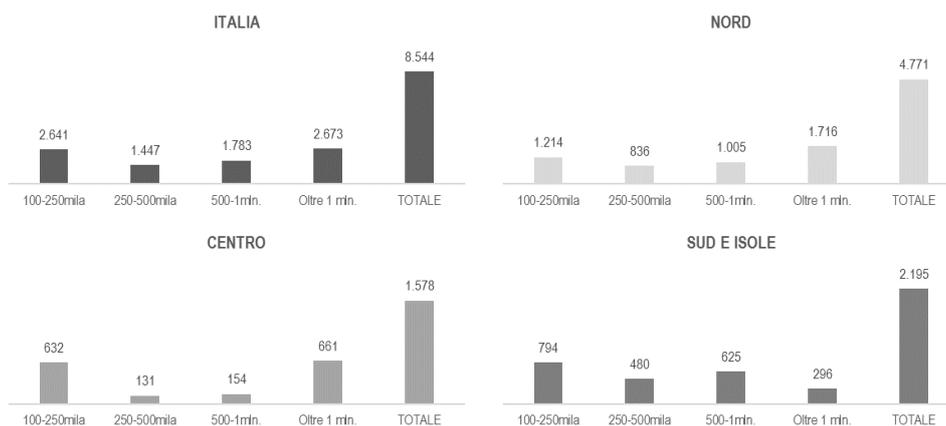


Fig. 2. Stima del surplus della capacità di spesa per investimenti nei SII con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Valori in milioni di euro (elaborazioni Ifel su Certificati conti consuntivi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Ministero dell'interno e Miur)

⁵ Con riferimento a quest'ultima disposizione, nella stima effettuata le risorse previste per il biennio 2019-2020 (complessivamente 700 milioni di euro, che si aggiungono ai 150 milioni erogati nel 2018) sono attribuite ai comuni secondo i criteri già utilizzati nel 2018, fatta eccezione per la soglia massima del contributo in questione – qui ridotta da 5,225 milioni a 2,5 milioni di euro – ed ipotizzando l'esclusione degli enti già beneficiari del contributo in questione.

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

11

La composizione del *surplus* per fonte di finanziamento (Fig. 3) mostra la prevalenza nel Nord delle quote afferenti al Fpv (il 56%) e agli avanzi applicabili (il 71%). Al contrario, le risorse recentemente assegnate dallo stato finanziano in misura più accentuata – si osservino anche i rispettivi dati pro capite – le zone del Mezzogiorno e del Centro, svolgendo quindi una funzione di parziale riequilibrio territoriale circa le risorse di investimento complessivamente disponibili nel comparto comunale.

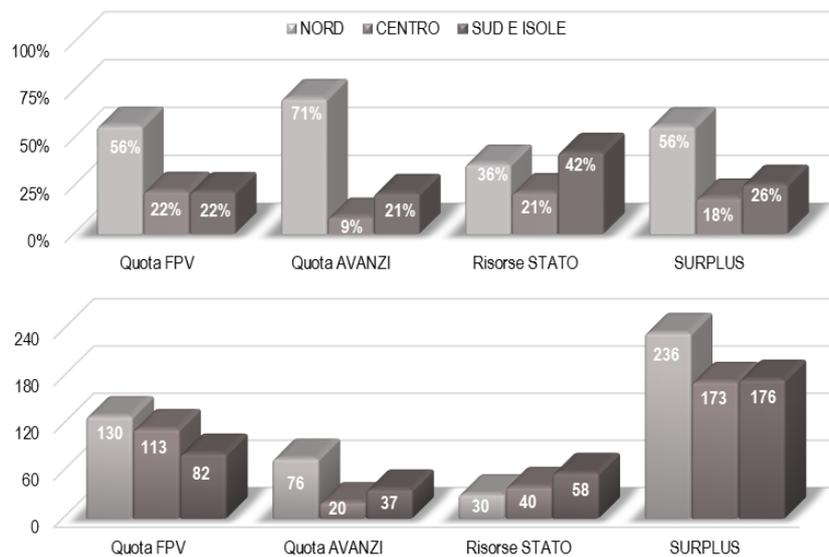


Fig. 3. Stima del surplus della capacità di spesa per investimenti nei Sll con popolazione superiore a 100.000 ab. Distribuzione per area e fonte di finanziamento. Valori percentuali e pro capite (elaborazioni Ifel su Certificati conti consuntivi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Ministero dell'interno e Miur)

La rappresentazione cartografica del perimetro territoriale indagato (fig. 4) mette in luce diversi elementi di variabilità nella distribuzione presa in considerazione. A fronte di una più diffusa presenza di valori pro capite elevati nel Nord-Est e nelle aree lombarde con al centro Milano, il Piemonte mostra infatti una relativa debolezza in quasi tutti i Sll del suo territorio dovuta anche alla difficile situazione dei principali poli urbani. D'altra parte, anche nelle aree meridionali ed interne – dove i Sll di dimensioni maggiori risultano meno numerosi – emergono non pochi casi di rilevante disponibilità di risorse.

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

12

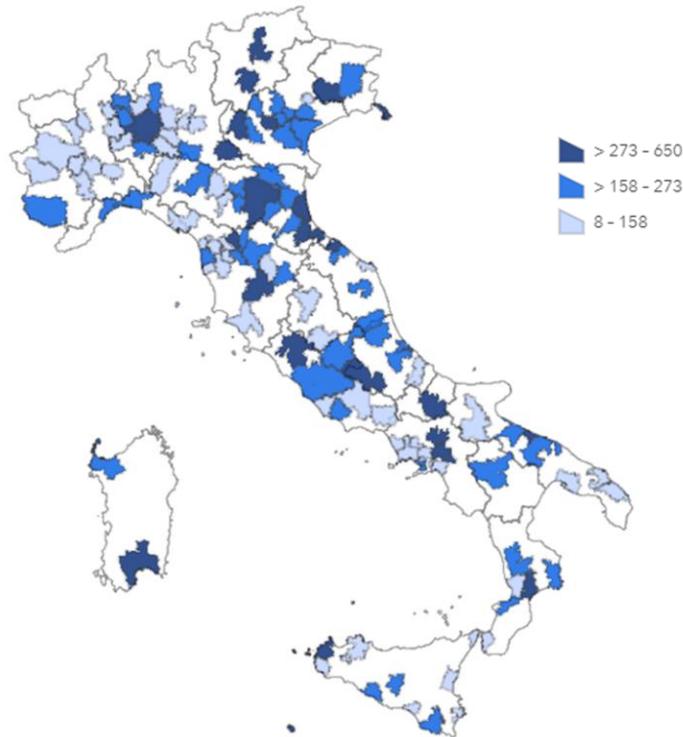


Fig. 4. Rappresentazione cartografica dei SII con popolazione residente maggiore di 100.000 ab. per surplus della capacità di spesa per investimenti. Valori pro capite (elaborazioni Ifel su Certificati conti consuntivi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Ministero dell'interno e Miur).

Con la fig. 5, infine, si punta a fornire una misura della variabilità delle dimensioni del *surplus* considerato in termini pro capite. Nel primo quartile distributivo (il cui limite superiore costituisce la base dei *box* riportati e comprende 870 comuni) si registra in termini aggregati un potenziale pari ad un terzo del valore mediano complessivo (circa 30 euro pro capite rispetto ai 95,6 euro della mediana). Il 50% di questi enti – di cui la metà (234) concentrata nel Nord – presenta un *surplus* pari a zero. Distanze simili si presentano anche per i valori pro capite più alti della distribuzione, investendo con maggiore intensità il Mezzogiorno, che si connota pertanto quale ambito territoriale più contrassegnato dalla presenza di *surplus* particolarmente elevati.

La presenza di forti distanze, in termini di dotazione finanziaria disponibile, caratterizza tutte le aree territoriali prese in considerazione e potrebbe costituire un freno alla programmazione e realizzazione di più incisivi interventi

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

infrastrutturali a valenza intercomunale. Ne deriva quindi una possibile indicazione di *policy* per i decisori delle politiche pubbliche finalizzate al rilancio degli investimenti locali, a favore di strategie mirate alla valorizzazione di strumenti di coordinamento degli interventi, funzionali alla definizione di programmi condivisi sulla base di obiettivi più incisivi ed efficaci nelle loro traiettorie territoriali.

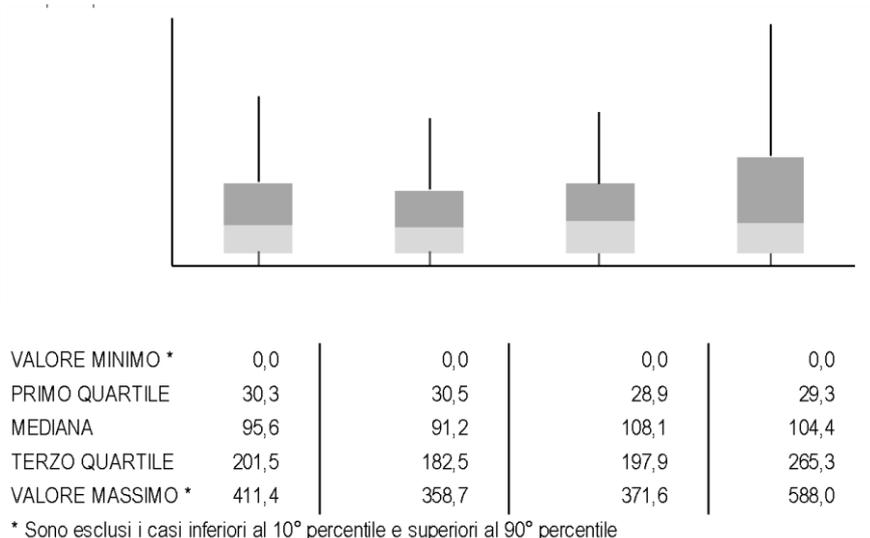


Fig. 5. Distribuzione del surplus della capacità di spesa per investimenti nei comuni dei SII con oltre 100.000 abitanti. Analisi box plot per area di appartenenza su dati pro capite (elaborazioni Ifel su Certificati conti consuntivi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Ministero dell'interno e Miur).

Considerazioni conclusive

Il metodo utilizzato per la valutazione delle potenzialità di investimento dei comuni, basato su una lettura prudente dei dati di bilancio disponibili, fornisce un quadro utile applicabile a contesti di area vasta, nel cui ambito potrebbero essere compensate le differenti dislocazioni di risorse tra un comune e l'altro, spesso frutto di condizioni di partenza casualmente difformi, a favore di una programmazione già orientata alla realizzazione di opere di respiro territoriale più ampio della singola formale giurisdizione di riferimento di ciascun ente.

L'adozione di un metodo di programmazione per così dire sovracomunale non è certamente agevole nel nostro sistema, già di per sé fortemente legificato e caratterizzato da un contesto istituzionale localmente molto parcellizzato. È tuttavia

Il potenziale di investimento dei comuni in un' ottica di area vasta

14

aperto il ragionamento sulle nuove forme di associazionismo comunale. Le continue proroghe del termine entro il quale i piccoli comuni dovrebbero obbligatoriamente associarsi sono spesso accompagnate da ipotesi di riforma dei meccanismi di gestione associata, che non si sono finora concretizzate. L'ipotesi di obbligatorietà si è già dimostrata illusoria e non realizzabile, così come appare inefficiente il dispositivo che obbligherebbe soltanto i comuni minori a gestire in modo associato funzioni e servizi. La strada della volontarietà incentivata, forse più complicata da praticare, appare tuttavia necessaria e l'aumento delle capacità di investimento degli enti che la intraprendessero può rappresentare una potente leva di incentivazione.

In un contesto di incentivazione delle gestioni associate *tramite investimenti* potrebbe trovare migliore collocazione anche il tema della dotazione relativa di infrastrutture locali, ossia i fabbisogni infrastrutturali, la cui analisi appare decisamente carente e praticata soltanto attraverso alcuni programmi nazionali e regionali, spesso sulla base di parametri piuttosto grossolani. In uno scenario evolutivo, una programmazione integrata in senso verticale (tra livelli di governo) e orizzontale (in quanto basata sulla lettura complessiva delle situazioni territoriali) potrebbe portare all'alimentazione di un portafoglio progetti meglio orientato alla fattibilità e al consenso, condiviso nel medio periodo (non solo in base al singolo bando), nonché alla crescita di soggetti locali più attrezzati per l'attuazione di interventi di maggiore complessità.

BIBLIOGRAFIA

15

Capello, R.

2000 *The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities*, in «Urban Studies», 37, 11, p. 1925-1945.

Dematteis, P. e Bonavero, G.

1997 *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*. Il Mulino, Bologna

Dijkstra, L. e Poelman, H.

2014 “A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation”, European Commission-Regional Working Paper.

Ferraina, G. e Iommi, S.

2009 *Le città della Toscana: specializzazioni produttive, legami funzionali e competitività*, in Irpet (a cura di), *Urbanizzazione e reti di città in Toscana. Rapporto sul Territorio 2010*. Firenze, Irpet - Regione Toscana.

Istat

2015 *La nuova geografia dei sistemi locali*. Roma.

2017 *Forme livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*. Roma.

Ifel

2017a *La finanza comunale in sintesi. Rapporto 2017*. Roma.

2017b *Il bilancio 2017*, cap. 2 *Il saldo finale di competenza: la stabilizzazione delle regole finanziarie*. Roma.

Manestra, S.; Messina, G. e Peta, A.

2018 “L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia”, in «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional Papers), 452.

Sforzi, F. (a cura di)

1997 *I sistemi locali del lavoro 1991*, «Istat Argomenti», 10 .

Veneri, P.

2008 “Polycentricity in the Italian Metropolitan Areas: a dynamic Approach”, Paper presentato alla XXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali.