

I Comuni toscani beneficiari dei fondi della politica di coesione nella programmazione 2007-2013

A cura di
Silvia Duranti, Patrizia Lattarulo e Letizia Ravagli¹

N. 7 - Settembre 2017

Abstract: *Tuscan municipalities receiving European Structural Funds in programming period 2007-2013*

The aim of the research is to analyse the use of European Structural Funds by Tuscan municipalities. In particular, the paper (?) is composed by two parts.

In the first one, we analyse what are the determinants of Tuscan municipalities' absorption capacity of European Structural Funds. For this purpose we use a hurdle model which consists of two parts. Firstly, a binary logistic model is used to estimate the probability that a municipality gets at least one project financed with EU structural funds. Secondly, a regression with negative binomial distribution is estimated only for municipalities with at least one project financed, in order to identify the determinants of the number of projects. The results show that the probability of access to at least one European project is mainly influenced by three factors: positively by the demographic size of the municipality and by the experience in previous programming cycles, and by the geographic area. When it comes to the determinants of the number of projects financed (for those municipalities which got at least one project financed), other factors play an important role. One of these is the adequacy of civil servants both in terms of size and quality, the latter measured by the incidence of graduated civil servants in the municipality. Also economic and financial factors impact on the number of projects financed at the municipality level: the amount of revenues has a positive effect while the presence of deficit and Internal Stability Pact constraints seem to have a negative impact. Even political stability finally appears to have a positive role in a municipality absorption capacity if Structural Funds.

In the second part of the paper, we analyse the spending levels of the funding received, distinguishing how much of it depends on the characteristics of the project and how much on the characteristics of the municipalities. The analysis, base on a multilevel regression model, highlights the importance of some variables in explaining the performance of European Structural Funds management. Once considered the differences between the projects developed in the different municipalities and some community context variables, the residual intramunicipal variability disappears. The differences between municipalities in spending capacity are therefore almost exclusively attributable to a composition effect or to the allocation of the types of projects between municipalities (affected by the choices of the Tuscany Region and those of the Municipalities themselves).

¹ IRPET – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana.

1. Introduzione

In una fase in cui gli enti locali vedono aumentare costantemente le responsabilità amministrative a fronte di una progressiva contrazione delle disponibilità finanziarie, il canale dei fondi di coesione rappresenta un'opportunità di accedere a risorse utili per gli investimenti che sempre più difficilmente possono essere effettuati in assenza di entrate straordinarie.

Consapevole delle potenzialità di questo tipo di finanziamenti, Regione Toscana li ha posti al centro del Programma Regionale di Sviluppo 2006/2010, destinando ai Comuni una parte ingente di risorse, in modo da ritagliare l'intervento di policy a misura del territorio. Nel capitolo 2, dal titolo "La Politica Regionale Unitaria", sono descritti gli orientamenti del Quadro Strategico Nazionale e i Fondi di coesione che vedono tra i destinatari anche i Comuni, dedicando particolare attenzione all'attuazione nel territorio toscano.

Attenendosi al principio della concentrazione territoriale, su cui si fonda la Politica di Coesione, la Regione Toscana ha dedicato i propri Programmi Operativi perlopiù allo sviluppo delle aree urbane, dedicando al tempo stesso diverse linee di azione ai comuni montani o collocati in aree svantaggiate. Questo perché un'eccessiva dispersione dei finanziamenti può essere controproducente, mentre una concentrazione territoriale permette la realizzazione di progetti e investimenti di maggiore complessità.

Disponendo di dati dettagliati relativi ai fondi di coesione ricevuti dai Comuni toscani nel ciclo di programmazione 2007-2013, si sono potuti analizzare alcuni aspetti rilevanti in merito alle motivazioni dietro l'accesso più o meno intenso da parte dei Comuni ai fondi comunitari e alle determinanti della loro capacità di spesa delle risorse stesse.

L'obiettivo di questo lavoro è quindi duplice e per questo il capitolo 3 si compone di due paragrafi principali.

Nella primo paragrafo (Par. 3.1), l'obiettivo è analizzare le determinanti della partecipazione dei Comuni toscani ai finanziamenti della politica di coesione, sia in termini di accesso che di numerosità di progetti finanziati. Come evidenziato nel paragrafo 3.1, la platea di Comuni beneficiari è stata variegata (dalle città ai comuni piccoli delle aree montane), anche se le diverse tipologie di comune hanno avuto accesso a finanziamenti relativi a priorità diverse: mentre i comuni più piccoli hanno visto finanziati perlopiù progetti relativi alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, quelli urbani e di maggiori dimensioni hanno ricevuto fondi anche per opere infrastrutturali. Inoltre, accanto a Comuni che hanno visto finanziarsi solo un progetto, ve ne sono alcuni intorno ai quali si concentrano i finanziamenti dei fondi di coesione. Ciò riflette gli orientamenti di Regione Toscana, che, prima nei documenti programmatori e poi nei bandi, ha orientato la destinazione dei fondi a disposizione. L'allocazione dei fondi sul territorio regionale non risponde tuttavia solo a motivazioni di tipo 'normativo', legate cioè ai criteri di selezione esplicitati dai bandi secondo gli indirizzi di programmazione regionali. Possono avere un ruolo nell'accesso ai fondi di coesione anche variabili strutturali dei comuni, che ne influenzano la capacità o la motivazione all'accesso. Infatti, mentre è impossibile per un comune accedere ai fondi se non è eligibile secondo i criteri selettivi dei bandi, l'eligibilità non è di per sé una condizione sufficiente per garantire l'effettivo godimento dei finanziamenti. La capacità di assorbimento dei finanziamenti europei da parte dei Comuni toscani è oggetto del paragrafo 3.2 da cui emerge che non esistono veri e propri vincoli all'accesso ai fondi da parte dei Comuni. Esistono aree più propense ad accedere ai fondi e conta molto l'effetto esperienza, ovvero il fatto di aver già in passato goduto di fondi di coesione, ma non sembrano esistere ostacoli strutturali legati alla disponibilità delle risorse del Comune. Tuttavia, se l'accesso è possibile ai più, non sono molti i comuni che riescono a cumulare finanziamenti relativi a più progetti. Quando l'attività di progettazione europea passa dall'essere un'attività occasionale al rappresentare una funzione stabile all'interno del Comune, le variabili in gioco sono molte di più: la mancanza di risorse umane numericamente e qualitativamente adeguate a gestire la complessa fase di progettazione o di risorse finanziarie sufficienti al cofinanziamento dei progetti, la stringenza del Patto di Stabilità, l'instabilità politica, rappresentano per molti Comuni dei veri e propri vincoli alla concentrazione di più finanziamenti.

Accanto al tema dell'accesso ai fondi di coesione e della concentrazione o diffusione degli stessi sul territorio, il lavoro affronta nella seconda parte (Cap. 4) un altro tema molto attuale all'interno del dibattito sui finanziamenti europei, ovvero quello relativo al loro effettivo utilizzo, sottolineando l'eterogeneità che caratterizza i livelli di spesa dei finanziamenti ricevuti e distinguendo quanta parte di essa dipende dalle caratteristiche del progetto e quanta invece dalle caratteristiche dei Comuni. Attraverso l'utilizzo di una metodologia multilivello, l'analisi mette in evidenza l'importanza di alcune variabili rilevanti nello spiegare la performance di gestione dei finanziamenti dei fondi di coesione. Si tratta perlopiù di variabili relative al

progetto, anche se alcune caratteristiche comunali hanno un effetto non trascurabile sulla capacità di spesa. Ad esempio, l'incidenza del patto di stabilità interno rispetto al totale della spesa comunale, ma anche la dimensione del comune e il mix di investimenti nei quali è coinvolto. Una volta controllato per le caratteristiche osservabili, non esiste invece un vero e proprio "effetto Comune" nella performance di gestione dei finanziamenti dei fondi di coesione, una *black box* dell'efficacia. Una volta considerate le differenze tra i progetti sviluppati nei diversi Comuni e alcune variabili comunali di contesto si annulla la variabilità residua intercomunale. Le differenze tra Comuni nella capacità di spesa, che pur esistono, sono quindi quasi esclusivamente riconducibili ad un effetto composizione, ovvero all'allocazione delle tipologie di progetti tra Comuni (sulle quali incidono le scelte di Regione Toscana e quelle dei Comuni stessi) e a vincoli organizzativi e finanziari poco controllabili dal Comune stesso.

2. La Politica Regionale Unitaria

Seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, nel ciclo di programmazione 2007-2013 lo Stato centrale e le Regioni hanno dato seguito alla riforma della Politica di coesione comunitaria unificando la programmazione della politica regionale comunitaria (finanziata dai Fondi Strutturali, FEASR, FESR, FEP, FSE) con quella regionale nazionale (finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS). Con questo fine, il Quadro strategico nazionale prevedeva che le Regioni predisponessero un documento di strategia unica (il Documento Unico di Programmazione-DUP), per la politica regionale unitaria relativa alle risorse comunitarie (FEASR, FESR, FEP, FSE) e alle risorse nazionali FSC (ex FAS). Nel caso della Regione Toscana, l'unitarietà di strategia richiesta a livello centrale era già perfettamente espressa nel Programma Regionale di Sviluppo 2006/2010, che ha quindi potuto costituire il documento idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007-2013.

Nel Programma Regionale di Sviluppo 2006/2010 Regione Toscana aveva previsto un ruolo significativo dei Comuni, destinando ad essi una parte ingente di risorse, in modo da ritagliare l'intervento di policy a misura del territorio. Attenendosi al principio della concentrazione territoriale, su cui si fonda la Politica di Coesione, la Regione ha successivamente dedicato i propri Programmi Operativi perlopiù allo sviluppo delle aree urbane, destinando al tempo stesso diverse linee di azione ai comuni montani o collocati in aree svantaggiate. Questo perché un'eccessiva dispersione dei finanziamenti può essere controproducente, mentre una concentrazione territoriale permette la realizzazione di progetti e investimenti di maggiore complessità. Le risorse della Politica Regionale Unitaria che vedono come destinatari finali i Comuni sono i fondi FAS, FESR, FSE, Programma Marittimo Italia-Francia e FEASR. La trattazione in questo lavoro si limiterà ai primi quattro fondi, descritti brevemente di seguito.

Il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) ha l'obiettivo di consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni, finanziando aiuti diretti agli investimenti nelle imprese, infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti, strumenti finanziari per sostenere lo sviluppo regionale e locale ed incentivare la cooperazione fra città e regioni e misure di assistenza tecnica.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è uno strumento istituito per ridurre il divario esistente nella prosperità e nella qualità di vita tra le regioni e gli Stati membri dell'UE attraverso la promozione dell'occupabilità e dell'occupazione.

Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) è lo strumento generale di governo e di sviluppo della nuova politica regionale nazionale per la realizzazione di interventi nelle aree sottoutilizzate. Lo scopo del Fondo è quello di convogliare in un unico contenitore tutte le risorse disponibili autorizzate da disposizioni legislative con finalità di riequilibrio economico e sociale.

Il Programma Italia/Francia 'Marittimo' 2007-2013 è un programma di cooperazione territoriale che mira a migliorare la cooperazione fra le aree transfrontaliere- comprese nello spazio marittimo e costiero dell'arco dell'alto tirrenico- in termini di accessibilità, di innovazione, di valorizzazione delle risorse naturali e culturali al fine di assicurare la coesione territoriale e favorire nel tempo occupazione e sviluppo sostenibile.

3. Le determinanti dell'accesso ai Comuni ai fondi strutturali

In una fase in cui gli enti locali vedono aumentare costantemente le responsabilità amministrative a fronte di una progressiva contrazione delle disponibilità finanziarie, il canale dei fondi di coesione rappresenta un'opportunità di accedere a risorse utili per gli investimenti strutturali che sempre più difficilmente possono essere effettuati in assenza di entrate straordinarie.

In questo quadro diventa quindi rilevante comprendere i fattori che favoriscono l'accesso ai fondi di coesione da parte di alcuni Comuni e non di altri, con differenze non solo tra regioni, ma anche all'interno della stessa Toscana, dove, come visto nel Cap. 2, vi è una certa eterogeneità nel numero di progetti presentati per comune e una non trascurabile percentuale di comuni che non accedono affatto.

Le motivazioni di tale eterogeneità risiedono in parte nelle scelte programmatiche della Regione Toscana, che, ad esempio, più di altre regioni ha orientato il proprio Programma Operativo FESR 2007-2013 allo sviluppo delle aree urbane, dedicando al tempo stesso diverse linee di azione ai comuni montani o collocati in aree svantaggiate².

Accanto a motivazioni di tipo "normativo", legate cioè ai criteri di selezione esplicitati dai bandi secondo gli indirizzi di programmazione regionali, possono avere un ruolo nell'accesso ai fondi di coesione anche variabili strutturali dei comuni, che ne influenzano la capacità o la motivazione all'accesso. Infatti, mentre è impossibile per un comune accedere ai fondi se non è eligibile secondo i criteri selettivi dei bandi, l'eligibilità non è di per sé una condizione sufficiente per garantire l'effettivo godimento dei finanziamenti.

In questo paragrafo ci poniamo l'obiettivo di indagare quali fattori strutturali possono influenzare l'accesso dei comuni toscani ai fondi di coesione, utilizzando informazioni sulle caratteristiche dei comuni dal punto di vista non solo geografico e dimensionale ma anche delle risorse umane e finanziarie disponibili.

3.1 Consistenze e caratteristiche dei Comuni beneficiari di fondi

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la partecipazione dei Comuni toscani ai fondi di coesione è stata diffusa, con il 78% dei Comuni (223 in valore assoluto) che hanno ricevuto almeno un finanziamento. Il 29% dei Comuni beneficiari ha ottenuto il finanziamento di un solo progetto, il 53% un numero di progetti tra due e cinque, il 17% ha ottenuto contributi per più di cinque progetti (Tab. 1)³.

Tabella 1
COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI

Numero progetti	Numero comuni	Valori %
Nessun progetto	62	22
Almeno un progetto	223	78
Di cui:		
1 progetto	65	29
2-5 progetti	119	53
Più di 5 progetti	39	17
TOTALE	285	100

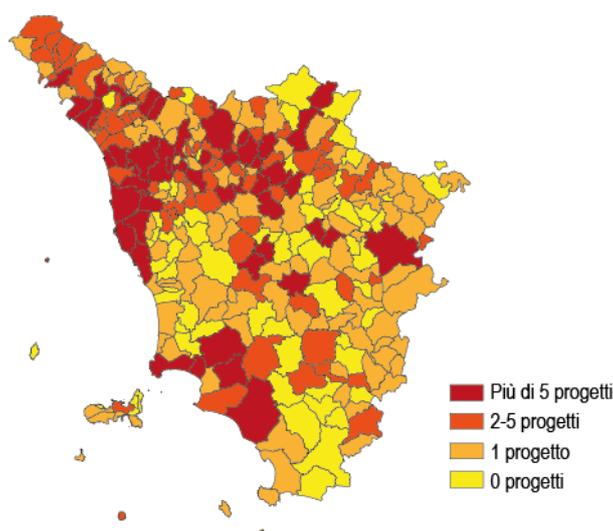
Fonte: dati RT

I Comuni con il maggior numero di progetti finanziati sono localizzati attorno all'area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia. Anche i Comuni delle zone costiere sono destinatari di un numero elevato di progetti. Risultano beneficiari di un minor numero di progetti i Comuni delle aree centro-meridionali non costiere della Regione e quelli collocati ai confini orientali (Fig. 2).

² Ad esempio, all'interno della stessa priorità "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo" si trovano alcune linee di intervento che si rivolgono ai comuni di grandi dimensioni (ad es., la Linea di intervento 5.3a - Attivazione di iniziative mirate di marketing finalizzate a promuovere le risorse endogene e ad attrarre investimenti esteri nei settori avanzati - finanzia progetti integrati di valorizzazione delle aree interessate dai Progetti Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile - PIUSS) e altre che privilegiano i comuni collocati in aree svantaggiate o a carattere montano (è il caso della Linea 5.4.a - Infrastrutture per la cultura nelle aree montane - della Linea 5.4.b - Infrastrutture per lo sviluppo economico, centri servizi alle imprese, centri di competenza PMI nelle aree svantaggiate - e della Linea 5.4.c - Infrastrutture per il turismo e il commercio nelle aree montane).

³ I dati sono stati forniti dalla Regione Toscana e sono aggiornati al 31 dicembre 2013. Per quanto riguarda i finanziamenti, si tratta di importi ammessi a finanziamento.

Figura 2
COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI



Fonte: dati RT

I programmi che intervengono nel finanziamento degli interventi strutturali dei Comuni sono il FESR, il FAS e, in misura molto minore, il FSE e il Programma Italia/Francia “Marittimo”. I finanziamenti FAS riguardano il 72% dei 223 comuni beneficiari di fondi, mentre quelli di fonte FESR e FSE riguardano rispettivamente il 53% e il 42% del totale dei beneficiari; solo il 4% dei comuni beneficia invece di fondi del Programma “Marittimo”.

Le risorse complessivamente destinate ai Comuni sono pari a circa 887 milioni di euro in tutto il periodo di programmazione, con un importo medio per progetto di circa 940mila euro. Il 68% di tali risorse proviene dal FESR con un importo medio per progetto di 1,7 milioni di euro. Consistente anche la quota di finanziamenti FAS, con quasi 260 milioni di euro, mentre hanno un ruolo minoritario i fondi FSE e Programma “Marittimo”, che apportano ai comuni toscani rispettivamente 22 e 2 milioni di euro nel periodo di programmazione 2007-2013, con un importo medio per progetto molto inferiore a quello medio (Tab. 3).

Tabella 2.3
COMUNI, PROGETTI E FINANZIAMENTO (MIGLIAIA DI EURO) PER PROGRAMMA

Programma	Numero comuni	Numero progetti	Totale finanziamento	Valori %	Finanziamento medio per progetto
FAS	161	314	259.500	29	826
FESR	118	339	603.300	68	1.780
FSE	93	282	22.334	3	79
IT_FR	8	11	2.031	0	185
TOTALE	380	946	887.165	100	938

Fonte: dati RT

Le priorità del Quadro Strategico Nazionale di politica regionale su cui insistono i Fondi utilizzati direttamente dai Comuni sono presentate nella tabella 4. La maggior parte dei progetti si concentra nelle priorità relative alla “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo” e alla “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”; una percentuale consistente dei progetti comunali riguarda le priorità relative a “Energia e ambiente”, “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani” e “Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane”, mentre una parte residuale di progetti rientra nelle priorità rimanenti (“Governance”, “Inclusione sociale”, “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività” e “Reti e collegamenti per la mobilità”).

Tabella 2.4
DISTRIBUZIONE % DEI PROGETTI PER PROGRAMMA E PRIORITÀ

Priorità QSN	FAS	FESR	FSE	TOTALE
Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	0	0	0	0
Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	9	0	80	27
Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	10	29	0	14
Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	14	33	0	17
Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	0	2	0	1
Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	5	0	4	3
Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	18	0	15	11
Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	0	1	0	0
Reti e collegamenti per la mobilità	0	6	0	2
Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	44	29	0	25
TOTALE	100	100	100	100

Fonte: dati RT

Guardando ai vari programmi, si osserva una certa caratterizzazione di ognuno su determinate priorità. In particolare, il FAS si concentra sulle priorità relative alla valorizzazione delle risorse umane e delle risorse naturali e culturali. La maggior parte dei progetti finanziati tramite il FESR si concentra su tre priorità: “Energia e ambiente”, “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani” e “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali”. Molto concentrati i progetti FSE, che per l’80% rientrano nella priorità relativa alla “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”.

Considerando l’insieme dei fondi (Tab. 5), notiamo che in sole 4 priorità si concentra quasi il 90% dei finanziamenti destinati ai Comuni.

La priorità con l’entità di risorse più consistente (il 31%) è la mobilità (circa 275 milioni di euro), che tuttavia coinvolge un numero di Comuni limitato (i finanziamenti sono perlopiù concentrati sulla realizzazione della tramvia di Firenze). Segue la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, che assorbe il 30% delle risorse complessive, distribuite su un numero consistente di comuni e di progetti, per un importo medio per progetto di 1,1 milioni di euro. Un’altra fetta importante delle risorse dei fondi strutturali destinati ai Comuni toscani (il 16%) è diretta a interventi destinati alla competitività e attrattività delle città. Questa priorità coinvolge un numero limitato di Comuni (quelli con caratteri di sistema urbano) ma un numero consistente di progetti, con un contributo medio per progetto di 1,1 milioni di euro. La quarta priorità più significativa in termini di risorse coinvolte (12%) è quella sui temi dell’energia e dell’ambiente. Questa priorità coinvolge 88 Comuni e 155 progetti, con un finanziamento medio di 682mila euro. La restante parte dei finanziamenti è suddivisa tra priorità che assorbono un numero variabile di progetti, con importi per progetto di entità comunque modesta (mai superiore ai 300mila euro); anche la priorità relativa alla “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”, che riguarda una quantità consistente di progetti e di comuni, contribuisce al finanziamento del sistema comunale toscano solo per il 6%, poiché riguarda perlopiù progetti di entità modesta (226mila euro è il finanziamento medio per progetto).

Tabella 5
COMUNI BENEFICIARI, PROGETTI E FINANZIAMENTO (MIGLIAIA DI EURO), PER PRIORITÀ

Priorità	Numero comuni	Numero progetti	Totale finanziamento	Distribuzione del finanziamento	Finanziamento medio per progetto
Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1	1	32	0	32
Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	107	254	57.493	6	226
Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	39	129	142.100	16	1.102
Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	88	155	105.700	12	682
Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	7	7	155	0	22
Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	15	27	4.521	1	167
Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	58	99	36.891	4	373
Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	3	4	1.202	0	301
Reti e collegamenti per la mobilità	15	22	274.600	31	12.482
Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	132	237	262.400	30	1.107
TOTALE	285	935	885.093	100	947

Fonte: dati RT

Oltre a riguardare un numero di progetti diverso e ad assorbire un'entità di risorse molto variabile, le diverse priorità si distinguono anche per le caratteristiche dei Comuni beneficiari. Focalizzando l'attenzione sulle principali priorità di intervento (definite tali in termini di risorse finanziarie coinvolte), è possibile individuare chi sono i comuni beneficiari delle diverse tipologie di intervento e dove si concentrano. In particolare l'attenzione sarà rivolta alle priorità della mobilità, dei sistemi urbani, della valorizzazione delle risorse umane, dell'inclusione sociale, della valorizzazione delle risorse culturali e naturali, dell'energia e dell'ambiente ed infine della competitività dei sistemi produttivi e dell'occupazione.

È evidente dalla tabella 6 come i progetti collegati ad alcune priorità riguardino prevalentemente comuni grandi (mobilità, sistemi urbani, risorse umane e inclusione sociale) o di dimensione medio-grande (sistemi produttivi e occupazione), in parte anche per la natura stessa degli interventi ammessi a finanziamento. I progetti relativi alla priorità su energia e ambiente vedono invece una prevalenza di comuni piccoli e a carattere montano, mentre tutte le tipologie di comune sono rappresentate tra i beneficiari degli interventi per le risorse culturali e naturali. Tuttavia, proprio in queste due priorità l'importo medio finanziato per progetto cresce al crescere della popolazione comunale, con i progetti più onerosi collocati nei comuni più grandi. La tabella 7 conferma che il tasso di partecipazione ai progetti finanziati con fondi di coesione è sempre maggiore per i comuni di grandi dimensioni, ad eccezione degli interventi relativi a energia e ambiente, dove invece la probabilità di finanziamento è molto elevata per i comuni di piccole dimensioni. A livello territoriale, infine, i comuni beneficiari si concentrano nell'area fiorentina nella maggior parte delle priorità; fanno eccezione, nuovamente, le due priorità a carattere più trasversale (risorse culturali e naturali e energia e ambiente), che vedono i propri progetti collocati abbastanza uniformemente in tutte le province toscane.

Tabella 6
CARATTERISTICHE DEI COMUNI BENEFICIARI, PER PRIORITÀ DI INTERVENTO

	CHI	QUANTO		DOVE
Mobilità	Comuni grandi e non montani	Finanziamento per progetto molto elevato		Concentrato in alcune province (23% a Firenze)
Sistemi urbani	Perlopiù comuni grandi e a montanità nulla o parziale	Finanziamento per progetto elevato		Concentrato in alcune province (20% a Firenze)
Risorse culturali e naturali	Comuni di tutte le dimensioni e gradi di montanità	Finanziamento per progetto elevato	Crescente al crescere della popolazione	In tutte le province
Energia e ambiente	Perlopiù comuni piccoli e montani	Finanziamento per progetto medio	Crescente al crescere della popolazione	In tutte le province
Sistemi produttivi e occupazione	Perlopiù comuni medio-grandi e non montani	Finanziamento per progetto basso	Maggiore per piccoli e grandi comuni	Concentrato in alcune province (24% a Firenze)
Risorse umane	Perlopiù comuni grandi e non montani	Finanziamento per progetto basso	Indipendente dalla dimensione	Concentrato in alcune province (40% a Firenze)
Inclusione sociale	Perlopiù comuni grandi e non montani	Finanziamento per progetto molto basso	Maggiore per comuni medi	Concentrato in poche province (56% a Firenze)

Tabella 7
TASSO DI PARTECIPAZIONE DEI COMUNI, PER DIMENSIONE E PRIORITÀ
Comuni beneficiari su Comuni totali

	Piccoli (<3mila)	Medi	Grandi (>20mila)
Mobilità	0%	1%	34%
Sistemi urbani	1%	7%	71%
Risorse culturali e naturali	38%	42%	82%
Energia e ambiente	38%	27%	32%
Sistemi produttivi e occupazione	7%	45%	76%
Risorse umane	3%	22%	20%
Inclusione sociale	5%	5%	8%

3.2 La capacità di assorbimento dei fondi da parte dei Comuni: una rassegna della letteratura

Il tema dell'accesso ai fondi di coesione è stato oggetto di un filone di ricerca solo di recente quando si è iniziato a utilizzare il termine "capacità di assorbimento" per indicare il grado di utilizzo dei fondi di coesione da parte di uno Stato o di un ente regionale o locale (Tatar, 2010).

In letteratura sono poche le analisi sulle determinanti della capacità di assorbimento dei fondi europei da parte degli enti locali, probabilmente a causa del fatto che la politica regionale europea è ancora un ambito di ricerca relativamente nuovo (Horvat, 2004). Le poche analisi esistenti si basano su indagini ad hoc o su dati amministrativi per individuare il ruolo che i fattori politici e 'strutturali' hanno nel determinare l'accesso degli enti locali ai finanziamenti europei. La maggior parte delle analisi sono qualitative, basate su indagini

volte a rilevare un'autovalutazione dei sindaci della capacità gestionale del proprio comune in materia di fondi strutturali. Tra queste si ricordano, in particolare, i lavori svolti sui comuni estoni da Tatar (2010) e Lorvi (2013), basati su indagini e interviste svolte rispettivamente nel 2005 e nel 2011. Un'indagine sull'accesso dei comuni ai fondi comunitari è stata recentemente svolta per la Toscana da Anci Toscana (2010) che ha intervistato un campione di amministratori comunali con lo scopo di individuare le principali difficoltà incontrate dagli enti locali nell'accedere ai finanziamenti europei. Diverso è l'approccio di Veiga (2012), che analizza le determinanti dell'assegnazione dei fondi comunitari ai comuni portoghesi utilizzando un dataset longitudinale contenente informazioni relative ai conti comunali, alla demografia, alle caratteristiche socio-economiche e alle elezioni locali e nazionali per il periodo 1992-2006. In questo caso l'approccio è di tipo quantitativo e si basa sulla stima di un modello di regressione che tiene conto della natura dinamica dei dati (stimatore GMM di Arellano e Bond, 1991) e vede come variabile dipendente i finanziamenti comunali pro capite.

Dalle ricerche citate emerge spesso come il primo dei problemi per l'accesso dei comuni ai finanziamenti europei sia legato alla mancata conoscenza dei meccanismi di accesso ai finanziamenti europei. Il problema, citato da Tatar (2010) e emerso anche dall'indagine di Anci Toscana (2010), è più rilevante per i comuni piccoli, mentre negli enti di maggiori dimensioni si riscontra una più completa preparazione sull'argomento.

Un problema aggiuntivo rispetto alle difficoltà informative è costituito dalla scarsità di personale da dedicare alla gestione dei fondi comunitari. Dalla letteratura emerge che le criticità riguardano sia le competenze che la numerosità stessa del personale, e che si acquiscono nei comuni di piccole dimensioni (Tatar, 2010; Lorvi, 2013).

Un ulteriore freno all'accesso dei comuni ai finanziamenti europei è rappresentato dalla mancanza di risorse finanziarie per poter cofinanziare i progetti. Secondo Tatar (2010), la necessità di cofinanziare i progetti rappresenta la principale ragione per cui i comuni estoni non riescono a accedere ai finanziamenti europei. Dall'analisi di Veiga (2012) emerge chiaramente l'effetto delle risorse finanziarie del comune nell'accesso ai fondi europei. I risultati indicano che esiste una relazione positiva tra le entrate del comune e i finanziamenti dell'UE, il che suggerisce che i governi locali con maggiori risorse finanziarie ricevono più fondi strutturali. Ciò non sorprende se si tiene conto che i progetti finanziati dall'UE richiedono un cofinanziamento con risorse locali. Al tempo stesso, anche la quantità di trasferimenti nazionali pro capite ha un effetto positivo e statisticamente significativo sui finanziamenti europei, a indicare che il governo centrale concentra una doppia linea di finanziamenti (trasferimenti e finanziamenti europei) in certi comuni, che sono tendenzialmente quelli più disagiati, per ridurre le disparità economiche tra i territori.

Anche il ruolo dei fattori politici nell'accesso dei comuni ai fondi strutturali è oggetto del lavoro di Veiga (2012) sul Portogallo. Dall'analisi emerge che i finanziamenti europei ai comuni aumentano significativamente negli anni delle elezioni amministrative, ad indicare che i fondi strutturali sono spesso utilizzati come strumento di campagna elettorale. Inoltre, dall'analisi emerge che i fondi sono diretti prevalentemente ai comuni dove è più forte il sostegno al partito che è al governo nazionale.

Un ultimo aspetto rilevante per l'accesso ai fondi strutturali è l'esperienza. I comuni che in passato hanno già beneficiato di finanziamenti europei hanno infatti meno difficoltà a ricandidarsi per beneficiarne nuovamente; questo è ciò che emerge dall'analisi longitudinale di Veiga (2012), che suggerisce l'esistenza di una certa persistenza nell'ammontare di fondi ricevuti dai comuni portoghesi.

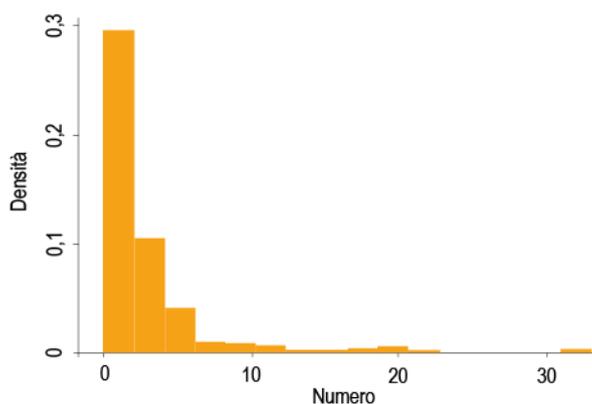
3.3 *L'analisi per i Comuni toscani*

Nell'analisi descrittiva è emerso che la partecipazione dei Comuni toscani ai fondi strutturali europei è molto ampia. Infatti, solo il 22% dei Comuni non partecipa, mentre il 78% presenta e riceve il finanziamento per almeno un progetto. Tra quelli che partecipano, inoltre, il 70% vede finanziato più di un progetto. Per spiegare le determinanti dell'accesso ai fondi europei da parte dei Comuni toscani si è quindi previsto di utilizzare non un semplice modello binario, che stima la probabilità di accedere ad almeno un finanziamento, ma un modello che tenga conto anche dell'intensità dell'accesso, ovvero della numerosità dei progetti presentati.

- *Il modello di stima e le variabili utilizzate*

La variabile che utilizziamo per misurare l'accesso ai fondi di coesione è quindi data dal numero di progetti per i quali ciascun comune ha ottenuto un finanziamento nel periodo di programmazione 2007-2013. La variabile dipendente assume pertanto solo valori non negativi interi (0, 1, 2, 3, ...) e viene per questo definita in statistica "variabile di conteggio" (Fig. 8).

Figura 8
DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI PROGETTI FINANZIATI (ESCLUSI I VALORI OUTLIERS)



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

L'approccio più comune di stima di una regressione è il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS-Ordinary Least Square), che in presenza di variabili di conteggio può tuttavia comportare problemi simili a quelli che si hanno con le variabili binarie (0,1). Nel caso della variabile di conteggio, che può assumere solo valori non negativi interi, la stima OLS potrebbe, infatti, prevedere valori stimati negativi.

Uno dei modi per modellare una variabile di conteggio è quello di utilizzare la distribuzione Poisson. Per $i=1, \dots, n$ si assume che $Y_i \sim \text{Poisson}(\lambda)$, dove il valore atteso e la varianza sono pari a λ , ossia $E(Y_i) = \text{Var}(Y_i) = \lambda$. Il modello di regressione di Poisson è molto utilizzato per le variabili di conteggio. In alcuni casi tuttavia i dati possono presentare un eccesso di dispersione, tale per cui l'assunzione alla base del modello di Poisson di uguaglianza di media e varianza non è rispettata. Inoltre, la presenza eccessiva di zeri può impedire il buon funzionamento di un modello di regressione di Poisson.

In letteratura per trattare questi problemi sono stati adottati vari approcci. Nei dati in cui è presente eccesso di dispersione, cioè quando la varianza supera la media, una soluzione è ricorrere ad una generalizzazione del modello di Poisson, che si basa su una distribuzione binomiale negativa. La binomiale negativa ha, infatti, la stessa struttura di una Poisson con un parametro aggiuntivo per modellare l'eccessiva dispersione. Per risolvere la presenza di zeri eccessivi è, invece, possibile utilizzare i modelli *hurdle* (ostacolo)⁴ (Mullahy, 1986). Un modello *hurdle* è composto di due processi, uno che genera gli zeri e uno che genera i valori positivi. Un modello di probabilità binomiale governa la variabile binaria uguale a 0 se la variabile conteggio è uguale a 0 o uguale a 1 se la variabile di conteggio ha valori positivi. Se il valore della variabile di conteggio è positivo, l'ostacolo è attraversato e la distribuzione condizionata dei valori positivi è governata da un modello di conteggio troncato a zero, che assume solo valori positivi. Le variabili indipendenti impiegate per spiegare i due modelli possono, ma non necessariamente devono, essere le stesse.

La variabile di conteggio relativa al numero di progetti presentati da ciascun comune nel periodo di programmazione 2007-2013 ha una varianza di 64,2 ed una media di 3,3, pertanto l'assunzione di uguaglianza, alla base della distribuzione di Poisson, non è rispettata ed è presente eccessiva dispersione. Anche la presenza di zeri è molto elevata: nella nostra variabile di conteggio la modalità "zero progetti" è quella più frequente. Per questi motivi utilizziamo un modello *hurdle* ed una binomiale negativa per i soli valori positivi della variabile dipendente.

Quindi il nostro modello di stima si articola in due parti. Nella prima si utilizza un modello binario logistico per stimare la probabilità che un comune partecipi alla richiesta di fondi di coesione (1). Nella seconda parte, data la probabilità di partecipare, si stima il numero di progetti presentati con un modello troncato a zero; in particolare, si utilizza una regressione con distribuzione binomiale negativa per spiegare il numero di progetti presentati, solo per i comuni con almeno un progetto (2).

$$P(y_i = 0) = g_1(0) \quad (1)$$

$$P(y_i = j) = (1 - g_1(0)) g_2(j) / (1 - g_2(0)) \quad (2)$$

$$J = 1, 2, \dots$$

⁴ Un'altra classe di modelli che può essere utilizzata in questi casi è quella degli *zero-inflated*.

Per spiegare l'accesso dei comuni toscani ai fondi di coesione si ricorre a sei tipologie di variabili: variabili geo-demografiche, variabili sulle risorse umane, variabili sulle risorse finanziarie ed economiche, variabili sull'esperienza, variabili politiche e variabili relative alle caratteristiche dell'amministrazione comunale. La tabella 9 descrive tutte le variabili che sono state testate nel modello.

Tabella 9
VARIABILI UTILIZZATE PER LA STIMA DELLE DETERMINANTI

Variabile	Tipo di variabile	Fonte	Anno
<i>Geo-demografiche</i>			
Densità demografica	Continua: popolazione/ superficie comunale	CCB - Demolstat	2011
Comune capoluogo	Dummy		
Comune della cintura, urbano, collinare	Categorica	Irpet	2011
<i>Area geografica</i>			
Montanità	Dummy	Istat	
Adesione a progetti intercomunali	Dummy	Dati RT	2007-2013
Numero di progetti finanziati nei comuni confinanti	Continua	Dati RT	2007-2013
<i>Risorse umane</i>			
Addetti (log)	Continua	Conto annuale personale RGS	2011
Elevata incidenza laureati sul totale dipendenti	Dummy	Conto annuale personale RGS	2011
Età media dipendenti	Continua	Conto annuale personale RGS	2011
<i>Finanziarie ed economiche</i>			
Entrate totali pro capite	Continua	CCB	Da 2000 a 2006
Presenza di disavanzo di esercizio	Dummy	CCB	Da 2008 a 2011
Reddito pro capite	Continua	MEF	2011
Debiti pro capite	Continua	CCB	Da 2000 a 2006
Soggetto al PSI	Dummy	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
Obiettivo PSI pro capite	Continua	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
Overshooting rispetto PSI	Continua	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
<i>Esperienza</i>			
Propensione all'investimento nel ciclo di programmazione 2000-2006	Continua: rapporto tra spesa in conto capitale e spesa corrente media	CCB	Da 2000 a 2006
Numero di anni in cui si è ricevuto finanziamenti europei nel ciclo di programmazione 2000-2006	Continua	CCB	Da 2000 a 2006
<i>Politiche</i>			
Cambiamenti politici durante il periodo di programmazione	Continua	Ministero Interno	2007-2013
Schieramento politico a capo dell'amministrazione comunale	Categorica	Ministero Interno	2007-2013
<i>Caratteristiche amministrazione comunale</i>			
Titolo di studio sindaco	Categorica	Ministero Interno	2007-2013
Età del sindaco	Continua	Ministero Interno	2007-2013

Le variabili di tipo geo-demografico sono incluse per controllare se le caratteristiche 'strutturali' e invariabili dei comuni possono influenzarne significativamente le possibilità di accedere ai finanziamenti dei fondi di coesione. La prima variabile considerata è quindi la dimensione del comune, che misuriamo attraverso la densità demografica (popolazione in rapporto alla superficie comunale) e per la quale si attende un segno positivo, come per la dummy che indica se un Comune è capoluogo di Provincia. Un'altra variabile considerata è una classificazione dei Comuni in base alla vicinanza ai centri urbani, che in particolare li suddivide tra quelli urbani, quelli della cintura e quelli collinari. Infine, si utilizza una variabile relativa alla collocazione geografica del comune all'interno di una partizione della regione in quattro aree: l'area metropolitana (province di Firenze, Prato e Pistoia), la costa settentrionale (province di Massa Carrara e Lucca), la costa centrale (province di Lucca e Pisa) e infine l'area meridionale (province di Grosseto, Arezzo e Siena)⁵. Per cogliere l'esistenza di eventuali comportamenti imitativi del comune, si è inserita una variabile relativa al numero dei progetti complessivamente finanziati dai comuni limitrofi. Un'ultima variabile considerata riguarda la partecipazione dei Comuni a progetti intercomunali, che potrebbe incidere positivamente sul numero complessivo di progetti presentati.

Le variabili relative alle risorse umane sono inserite per tenere conto della disponibilità numerica e qualitativa di personale da dedicare all'attività di gestione dei progetti europei. In primo luogo, si considera

⁵ Tali zone corrispondono in linea di massima alle aree vaste toscane, che sono utilizzate anche in ambito sanitario e per la gestione dei servizi pubblici locali.

una variabile relativa alla dimensione dell'organico comunale, espressa in termini logaritmici; in secondo luogo, una *dummy* che individua i comuni in cui la percentuale di dipendenti in possesso di laurea è medio-alta. Ci aspettiamo, infatti, che all'aumentare del personale del Comune siano maggiori le probabilità che vi sia disponibilità di profili da dedicare alla progettazione, tanto più se in organico vi è un'alta percentuale di laureati. Per l'età media del personale dipendente il segno atteso è incerto: l'effetto sull'accesso ai fondi potrebbe essere positivo per un effetto esperienza, ma anche negativo, se prevalesse l'effetto delle maggiori *skills* che generalmente i giovani possiedono in ambito linguistico e informatico⁶.

Un terzo set di variabili è relativo agli aspetti finanziari ed economici. Le entrate totali pro capite (variabile categorizzata in classi), tratte dai bilanci consuntivi di bilancio, forniscono una misura, relativizzata sulla base della popolazione comunale, della ricchezza del Comune e quindi implicitamente della sua capacità di cofinanziare i progetti europei. La variabile è calcolata su una media del periodo di programmazione precedente (2000-2006), per evitare problemi di endogeneità dovuti al fatto che i bilanci comunali sono necessariamente influenzati dalla ricezione di fondi di coesione. Una variabile finanziaria che invece dovrebbe incidere negativamente sulla partecipazione a progetti comunitari è la presenza di un risultato d'esercizio negativo nel ciclo di programmazione in corso (la variabile è calcolata su una media del periodo). Anche il segno atteso relativo alla presenza di debiti, misurato attraverso il debito pro capite medio nel periodo della programmazione comunitaria precedente⁷, è negativo: il Comune molto indebitato potrebbe essere bloccato dal presentare nuovi progetti per la difficoltà di accedere a nuovo credito o per difficoltà finanziarie. Inoltre, sono inseriti alcuni indicatori relativi al Patto di Stabilità Interno, che potrebbe disincentivare la presentazione di progetti per l'accesso ai fondi. Dato che i cofinanziamenti sui fondi europei sono conteggiati all'interno del Patto, i Comuni potrebbero trovarsi impossibilitati ad effettuare i corrispondenti pagamenti e disincentivati ad impegnarsi con ulteriori investimenti. Le variabili relative al peso del patto di stabilità sono tre. Le prime due, per le quali ci aspettiamo un segno negativo, sono una *dummy* che assume valore 1 per i Comuni soggetti al PSI ed una variabile relativa alla stringenza del Patto di Stabilità per i Comuni soggetti al PSI, misurata attraverso il saldo obiettivo pro capite medio del periodo. La terza, che dovrebbe avere segno positivo, è il cosiddetto *overshooting* nel rispetto del Patto di Stabilità, misurato attraverso la differenza tra saldo obiettivo e finanziario in rapporto al saldo obiettivo. I comuni troppo prudenti, infatti, pur di rispettare il patto, potrebbero decidere di non effettuare investimenti e finire per rispettare gli obiettivi anche più del dovuto. La variabile relativa al reddito pro capite, di fonte MEF, è infine inserita per individuare le aree relativamente più svantaggiate sul territorio regionale dal punto di vista economico.

Il terzo insieme di variabili cerca di approssimare l'esperienza dei Comuni nella partecipazione a progetti europei e la loro propensione ad investire. La propensione ad investire è calcolata come rapporto tra spesa in conto capitale e spesa corrente media nel periodo di programmazione precedente (2000-2006). Per fornire invece una proxy dell'esperienza alla partecipazione a programmi comunitari, si utilizza il numero di anni in cui si è ricevuto finanziamenti europei nel periodo di programmazione 2000-2006. È lecito attendersi, infatti, che Comuni che hanno già partecipato nel passato a progetti comunitari siano più preparati e informati per partecipare alla programmazione successiva.

Un ultimo insieme di variabili riguarda le caratteristiche dell'amministrazione comunale. In particolare, si considerano due variabili politiche: il numero di cambi di forza politica al governo dell'amministrazione comunale nel periodo di programmazione e il colore politico prevalente dell'amministrazione comunale. Infine, anche le caratteristiche personali del sindaco sono prese in considerazione: età e titolo di studio come proxy, rispettivamente, dell'esperienza e del capitale umano a disposizione di chi governa il territorio.

• I risultati dell'analisi empirica

Le tabelle 10 e 11 riportano i risultati della versione finale dei due modelli di stima, in cui sono state inserite solo le variabili che rivelano significatività statistica almeno del 10%. In primo luogo, emerge la diversità delle variabili utilizzate nei due modelli, coerente con le differenti domande di ricerca cui ci si prefigge di dare risposta. Le variabili che contribuiscono a spiegare l'accesso ad almeno un finanziamento (modello logit, cfr. Tab. 6) sono più legate alla collocazione geografica del comune e all'esperienza, mentre sul numero di progetti finanziati (modello di regressione binomiale negativo, cfr. Tab. 7) incidono anche lo stato economico-finanziario del comune, la disponibilità di risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate e la continuità e il colore politico dell'amministrazione comunale.

⁶ L'età è chiaramente solo una proxy delle competenze del personale dei Comuni che restano variabili inosservabili.

⁷ Si considera il periodo precedente ancora una volta al fine di evitare problemi di endogeneità.

L'analisi logit (cfr. Tab. 6), in particolare, rivela un certo ruolo delle variabili geografiche. In particolare, un maggiore grado di urbanità del comune, approssimato dalla densità demografica, aumenta la probabilità di accesso ai finanziamenti, come anche la collocazione in un'area diversa dalle province di Livorno e Pisa (categoria di base), che rivelano una probabilità inferiore rispetto alle altre di accedere ai finanziamenti. Si scoprono, inoltre, rilevanti nell'accesso ad almeno un finanziamento la propensione all'investimento e l'esperienza nell'accesso ai fondi di coesione, entrambe misurate per il periodo di programmazione precedente (2000-2006).

Tabella 10
STIMA LOGIT DELLA PROBABILITÀ DI ACCESSO AI FINANZIAMENTI

Accesso / Non accesso	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf	.Interval]
Densità demografica	0,005	0,002	2,920	0,003	0,002	0,008
Area geografica (categoria base: Costa centrale)						
– Area metropolitana	1,212	0,492	2,460	0,014	0,246	2,177
Costa settentrionale	3,714	1,066	3,480	0,000	1,624	5,804
– Area meridionale	0,763	0,402	1,900	0,058	-0,025	1,550
Propensione ad investire ciclo 2000-2006	0,840	0,532	1,580	0,114	-0,202	1,883
N° anni di accesso fin. ciclo 2000-2006	0,315	0,134	2,350	0,019	0,052	0,577
Costante	-1,305	0,594	-2,200	0,028	-2,470	-0,140
Number of obs = 283						
LR chi2(5) = 67.75						
Prob> chi2 = 0.0000						
Pseudo R2 = 0.2258						

Nota: dei 287 Comuni toscani nell'analisi sono stati esclusi i 4 che si sono sciolti nel periodo andando a costituire 2 nuove Unioni di Comuni

Tabella 11
OUTPUT DELLA BINOMIALE NEGATIVA

Numero progetti	(1)	(2)
Capoluogo di provincia	0,814 ***	0,660 ***
Area (categoria base: Costa centrale)		
Area metropolitana	0,263 *	0,147
Costa settentrionale	0,553 ***	0,536 ***
Area meridionale	0,143	0,203
% personale laureato	1,192* *	1,371 *
log(numero di personale)	0,336 ***	0,433 ***
Entrate pro capite (euro) (categoria base: Meno di 1.000 euro)		
Tra 1.000 e 1.300	0,184 *	0,199
Oltre 1.300	0,148	0,248 *
Disavanzo 08-11	-0,196 *	-0,153
Obiettivo PSI pro capite		-1,945 ***
Numero cambi di governo 07-13		
1	0,006	0,4
2	-0,263 *	-0,257
Partito politico (categoria base: Allineato col governo regionale)		
Lista civica	-0,021	-0,073
Allineato con il governo regionale	-0,324 *	-0,304 *
Costante	-0,714 ***	-0,876 **
lnalpha	-2,585 ***	-2,723 ***
Likelihood-ratio test of alpha=0: Prob>=chibar2 =	0	0
Number of obs	219	134
LR chi2(13)	165,57	117,24
Prob> chi2	0	0
Pseudo R2	0,1606	0,1703

Legenda: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Nota: dei 287 Comuni toscani nell'analisi sono stati esclusi i quattro che si sono sciolti nel periodo andando a costituire due nuove Unioni di Comuni

Oltre a comprendere quali fattori influenzano l'accesso ad almeno un finanziamento legato ai fondi di coesione, appare rilevante capire se vi sono determinanti di un accesso più intenso, ovvero di un maggior numero di finanziamenti. Questo perché un'eccessiva dispersione dei finanziamenti può essere

controproducente, mentre una concentrazione territoriale permette la realizzazione di progetti e investimenti di maggiore complessità.

Al fine di analizzare le determinanti del numero di finanziamenti ricevuti da ciascun comune è stata quindi stimata una regressione binomiale negativa (cfr. Tab. 7). In particolare è stata effettuata una prima stima per tutti i comuni (1) ed una seconda solo per quelli soggetti al patto di stabilità (2), quest'ultima per capire meglio il ruolo che i vincoli di bilancio potrebbero avere avuto nel determinare l'accesso ai finanziamenti europei. I risultati delle due regressioni mostrano in effetti che vi sono alcuni fattori che determinano un accesso più o meno intenso ai fondi di coesione tra i comuni che beneficiano di almeno un finanziamento. Anche per il numero di progetti, così come per la probabilità di accesso, la dimensione demografica e la collocazione geografica risultano avere un ruolo rilevante: essere un comune capoluogo o collocato nell'area metropolitana o nell'area nord della regione ha un impatto positivo sul numero di progetti finanziati. Emerge inoltre il ruolo della quantità e della qualità delle risorse umane: nei comuni con maggior disponibilità di personale e in quelli con un'alta incidenza di personale laureato si ha un maggior numero di progetti finanziati. Le risorse umane non sono, quindi, rilevanti nello spiegare l'accesso ai finanziamenti, ma lo sono per il numero di progetti finanziati; in altre parole, un'intensa attività di progettazione richiede risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate a sostenere il carico di lavoro aggiuntivo alla normale attività dell'amministrazione comunale. Allo stesso modo, le variabili finanziarie rivelano una significatività statistica non osservata nel modello logistico. La ricchezza del comune e la presenza di disavanzo hanno quindi un impatto, rispettivamente di segno positivo e negativo, sul numero dei progetti finanziati. Anche la continuità politica sembra avere un ruolo: i comuni che hanno avuto ben due cambi di schieramento politico nell'amministrazione comunale nel settennato di programmazione rivelano una minore intensità di progetti finanziati. Si osserva inoltre una minore attività di progettazione nei comuni perlopiù amministrati da schieramenti politici non allineati con il governo regionale. Nella regressione svolta solo sui comuni soggetti al Patto di Stabilità (2) emerge infine l'effetto negativo del vincolo di bilancio: all'aumentare dell'obiettivo pro capite si riduce il numero di progetti finanziati⁸.

4. Le performance dei Comuni nell'utilizzo dei fondi

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, in Toscana i fondi comunitari e di coesione hanno spesso visto come destinatari finali i Comuni. Sebbene le risorse siano state concentrate sulle città e i poli urbani, la partecipazione dei Comuni è stata ampia. La platea dei Comuni beneficiari di fondi risulta pertanto variegata (dalle città ai comuni piccoli delle aree montane), anche se le diverse tipologie di comune hanno avuto accesso a finanziamenti relativi a priorità diverse: mentre i comuni più piccoli hanno visto finanziati perlopiù progetti relativi alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, quelli urbani e di maggiori dimensioni hanno ricevuto fondi anche per opere infrastrutturali.

La tipologia di progetto finanziato coi fondi di coesione tende spesso a influenzare la probabilità che questo sia portato a compimento e i tempi in cui la fase di spesa è portata a termine. Infatti, i progetti possono essere caratterizzati da diversi gradi di complessità: la realizzazione di un'opera infrastrutturale richiede tempi molto più lunghi e procedure molto più complesse rispetto a quelli necessari per una semplice acquisizione di beni o servizi. Tuttavia, la performance dei comuni nell'utilizzo dei finanziamenti ricevuti può dipendere anche da fattori riconducibili più strettamente alla capacità del comune di portare a compimento il processo, dalla fase di programmazione a quella di presentazione del progetto fino al pagamento.

In questo ultimo capitolo cerchiamo di individuare quali sono le determinanti della diversa capacità di spesa dei finanziamenti ricevuti per i progetti di cui sono beneficiari i Comuni toscani, distinguendo quelle derivanti dalle caratteristiche dei Comuni da quelle che invece dipendono esclusivamente dal tipo di progetto. Per far questo ricorriamo ad una prima analisi descrittiva della capacità di spesa media dei progetti per caratteristiche del progetto e del Comune e successivamente utilizziamo un'analisi multilivello per stimare le determinanti della capacità tenendo conto della struttura gerarchica dei dati. L'analisi multilivello, una metodologia per l'analisi di dati a struttura complessa di variabilità, sembra infatti adeguata ai dati a nostra disposizione, in cui è presente un livello progetto ed un livello comunale.

⁸ Nella regressione svolta sui tutti i comuni l'inserimento della variabile relativa all'essere assoggettati al Patto non ha il segno atteso essendo di fatto esclusivamente legata alla dimensione demografica.

4.1 Un'analisi descrittiva della capacità di spesa

Per descrivere le caratteristiche comunali e di progetto che influenzano la capacità di spesa del comune, utilizziamo come indicatore il rapporto tra il totale pagato e il totale finanziato per progetto in tutto il periodo considerato. La media della capacità di spesa dei progetti di cui sono beneficiari i Comuni toscani è pari al 54,1%, con differenze anche notevoli a seconda delle caratteristiche del progetto e del Comune.

Distinguendo i progetti per il programma attraverso cui sono finanziati (FESR, FAS, FSE), si nota come la capacità di spesa media dei progetti dell'FSE (64,4%) è oltre 15 punti percentuali in più rispetto a quella dei progetti del FAS e 14 superiore rispetto a quelli del FESR. La variabilità della capacità di spesa dei diversi progetti rientranti nell'FSE è anche più contenuta rispetto agli altri due programmi. Il risultato non è sorprendente se si considera che il FSE è dedicato in gran parte al finanziamento di beni e servizi e presenta importi finanziati di importo più contenuto rispetto agli altri due fondi (FESR e FAS), destinati più spesso a progetti di investimento.

Tabella 12
TOTALE PAGATO SU FINANZIATO, PER PROGRAMMA

Programma	Media	Coeff. Variazione
FAS	48,6	0,9
FESR	50,7	0,8
FSE	64,4	0,6
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

Analizzando la capacità di spesa per priorità di intervento le differenze emergono ancora con maggiore chiarezza. Tra le priorità in cui la capacità di spesa media è più elevata ne troviamo alcune finanziate prevalentemente tramite l'FSE, quella relativa all'inclusione sociale (63,9%), quella relativa alla valorizzazione delle risorse umane (66,7%) e quella sulla competitività dei sistemi produttivi e dell'occupazione (57%). L'unica priorità⁹ non finanziata tramite il FSE ma prevalentemente tramite il FAS in cui la capacità di spesa è superiore alla media dei progetti è quella relativa alla valorizzazione delle risorse umane e culturali (59,7%). La variabilità nella capacità di spesa è molto ampia tra i progetti sulle città e i sistemi urbani e tra quelli sulle reti e i collegamenti per la mobilità, e cioè quelli di tipo infrastrutturale destinati sostanzialmente alle città il cui importo di finanziamento è spesso molto elevato.

Tabella 13
PAGATO SU FINANZIATO PER PRIORITÀ

Priorità	Media	Coeff. Variazione
Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	71,2	-
Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	57,0	0,7
Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	32,6	1,1
Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	51,7	0,8
Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	71,4	0,7
Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	63,9	0,6
Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	66,7	0,6
Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	29,0	1,5
Reti e collegamenti per la mobilità	33,8	1,3
Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	59,7	0,7
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

Un altro fattore che dovrebbe incidere sulla capacità di portare a termine un progetto è il tipo di operazione finanziata. Ci aspettiamo, infatti, che progetti il cui obiettivo è la realizzazione di opere pubbliche, specie se di notevole entità, riescano con più lentezza a rispettare i tempi di pagamento rispetto a operazioni di acquisizioni di beni e servizi. In effetti, la media della capacità di spesa dei progetti di acquisto di beni e servizi (57,2%) è superiore di quattro punti percentuali rispetto a quella relativa ai progetti di realizzazione di opere pubbliche (53%). Come già accennato, il legame tra tipo di operazione e programma è rilevante. La realizzazione di opere pubbliche risulta, infatti, finanziata esclusivamente attraverso il FESR e il FAS, mentre la maggioranza dei progetti di acquisizione di beni e servizi sono finanziati tramite FSE.

⁹ Escludendo le priorità che coinvolgono un ammontare di progetti molto contenuto.

Tabella 14
PAGATO SU FINANZIATO PER TIPO DI OPERAZIONE

Tipo di operazione	Media	Coeff. Variazione
Acquisizione di beni e servizi	57,2	0,7
Erogazione di finanziamenti e aiuti a imprese e individui	20,3	1,4
Realizzazione di opere pubbliche	53,0	0,8
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

La tipologia di progetto finanziato sembra quindi influenzare in misura consistente la capacità del comune di portarlo a termine. Con l'obiettivo di individuare anche le caratteristiche più strettamente comunali che influenzano la capacità di spesa, si riportano di seguito alcune statistiche descrittive relative a fattori comunali. Nell'analisi descrittiva per caratteristiche comunali, tuttavia, il rischio che prevalga l'effetto composizione per tipo di progetto presentato è molto alto. I Comuni più grandi ad esempio hanno maggiore probabilità di partecipare a progetti di grande entità, la cui realizzazione è di per se stessa molto complessa e richiede tempi incerti e lunghi. I progetti in alcuni casi possono essere talmente grandi che la performance di spesa di un comune è legata esclusivamente alla performance relativa a un singolo progetto; nel Comune di Firenze, ad esempio, il progetto per la realizzazione della tramvia rappresenta il 70% del totale dei finanziamenti ricevuti. Viceversa i Comuni di più ridotte dimensioni potrebbero più spesso partecipare a progetti minori o anche solo a operazioni di acquisizione di beni e servizi.

Suddividendo i Comuni per dimensione comunale e analizzando la media della capacità di spesa per progetto si osserva un andamento ad "U" rovesciata. Per i Comuni molto piccoli, sotto 5.000 euro, la capacità di spesa è elevata (attorno al 63%), le performance finanziarie peggiorano per i Comuni appartenenti alle classi dimensionali centrali (tra 41,1% e 54,4%) e migliorano per i Comuni oltre 100.000 abitanti (si tratta di soli tre comuni capoluogo di provincia) (66,6%).

Tabella 15
PAGATO SU FINANZIATO PER DIMENSIONE DEL COMUNE BENEFICIARIO

Classe dimensionale	Media	Coeff. Variazione
Fino a 3.000	63,8	0,6
Tra 3.000 e 5.000	64,7	0,6
Tra 5.000 e 10.000	54,3	0,8
Tra 10.000 e 20.000	54,4	0,8
Tra 20.000 e 100.000	41,1	1,0
Oltre 100.000	66,8	0,6
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

Una certa eterogeneità emerge anche nell'analisi per Provincia di appartenenza del Comune. All'estremo opposto si trovano i comuni della provincia di Arezzo con una capacità di spesa media del 38,4% e quelli della provincia di Firenze con il 64,9%. Nel mezzo ci sono i comuni delle altre province, con valori bassi per Pisa (44,9%), Pistoia (47,9%), Prato (49,5%) e valori alti per Siena (61,6%) e Livorno (60,7%).

Tabella 16
PAGATO SU FINANZIATO PER PROVINCIA DEL COMUNE BENEFICIARIO

	Media	Coeff. Variazione
Arezzo	38,4	1,0
Firenze	64,9	0,6
Grosseto	53,8	0,8
Livorno	60,7	0,6
Lucca	50,3	0,9
Massa Carrara	53,1	0,8
Pisa	44,9	0,9
Pistoia	47,9	0,9
Prato	49,5	0,9
Siena	61,6	0,7
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

Infine, la capacità di spesa è più elevata per i comuni totalmente montani (59,3%) contro il 56,4% dei comuni non montani e il 42,5% di quelli parzialmente montani (Tab. 17).

Tabella 17
PAGATO SU FINANZIATO PER GRADO DI MONTANITÀ DEL COMUNE BENEFICIARIO

Montanità	Media	Coeff. Variazione
Non montani	56,4	0,8
Parzialmente montani	42,5	0,9
Totalmente montani	59,3	0,7
TOTALE	54,1	0,8

Fonte: dati RT

4.2 Una stima multilivello delle determinanti della capacità di spesa

L'analisi descrittiva ha evidenziato come le caratteristiche dei progetti, ma anche quelle dei comuni che li realizzano, possano influenzare la capacità di portare a termine l'attività finanziata con fondi di coesione. Per isolare l'“effetto comune” nella capacità di spesa, si è scelto di stimare un modello multilivello, che permette di tenere conto della struttura gerarchica dei dati (progetti nei Comuni).

- *Il modello utilizzato e le variabili utilizzate*

L'analisi delle determinanti della capacità di spesa richiede l'utilizzo di un modello multilivello, che permetta di tenere conto del fatto che dati relativi alle unità di primo livello (progetti) sono raggruppati in macro unità di secondo livello (Comuni), e pertanto che progetti svolti dallo stesso Comune sono realizzati in simili condizioni e avranno quindi performance di spesa più simili tra loro rispetto ai progetti di altri comuni. L'analisi di regressione multilivello stima quindi un'equazione di regressione che tiene conto della correlazione tra la capacità di spesa di progetti dello stesso Comune, ottenendo così stime più corrette del ruolo svolto da diversi fattori (de Leeuw e Meijer, 2008).

Il modello a due livelli per la capacità di spesa Y per il progetto i del Comune j è:

$$y_{ij} = \alpha + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{ijk} + u_j + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

dove α è l'intercetta, x_{ijk} è la k -ma variabile esplicativa (misurata a livello di progetto o di Comune), con coefficiente β_k , u_j è il residuo a livello di Comune, e ε_{ij} il residuo a livello di progetto. I residui u e ε sono variabili casuali non osservabili, per i quali si assume che siano indipendenti e normalmente distribuiti, con media nulla e deviazione standard σ_u e σ_ε rispettivamente.

Nel nostro caso la variabile dipendente y_{ij} è costituita dal rapporto tra importo speso e finanziato per progetto.

Il primo step di un'analisi multilivello è la stima di un modello nullo, ossia il modello (1) senza variabili esplicative, nel quale si assume che la performance di spesa di ogni progetto oscilli intorno alla media generale (intercetta), al variare dei residui a livello di progetto e di Comune. Questo modello assume che la variabilità complessiva osservata nella variabile dipendente sia dovuta a due fonti: la variabilità tra Comuni e la variabilità tra progetti nello stesso comune. La stima del modello nullo consente di determinare quanta parte della variabilità nei risultati scolastici sia imputabile ad ognuno dei livelli gerarchici considerati e di capire se la struttura dei dati richiede o meno l'adozione di un modello multilivello.

- *Risultati dell'analisi multilivello: fattori di progetto e fattori di Comune per spiegare la variabilità nelle performance di spesa*

Il modello (1) a due livelli sopra descritto è stato stimato in più passi, inserendo dapprima le sole caratteristiche dei progetti (fattori individuali o di primo livello), poi quelle dei Comuni (fattori di gruppo o di secondo livello). I modelli sono stati stimati con la procedura *xtmixed* di Stata (Stata Corp., 2013) e i risultati sono presentati nella tabella 18 per il modello nullo (A), per quello con sole covariate di progetto (B) e per quello con tutte le covariate (C). Il modello C con tutte le covariate è stato stimato anche sul sottoinsieme di Comuni soggetti al Patto di Stabilità per valutare l'effetto dei vincoli di bilancio sulla capacità di spesa (2) (Tab. 18).

Il modello nullo (A) mostra che la maggior parte della variabilità è tra i progetti (il 91%). Anche se la variabilità tra Comuni è significativamente diversa da zero essa rappresenta solo il 9% della variabilità totale. Dopo l'inserimento delle variabili di progetto (B) diminuiscono sia la varianza tra progetti (-44%) che quella

tra comuni (-32%). La forte riduzione della variabilità tra comuni con l'inserimento di covariate di progetto indica la rilevanza della diversa distribuzione dei progetti tra i comuni nello spiegare la variabilità intercomunale.

Quasi tutti i segni delle covariate rispecchiano quanto emerso nell'analisi descrittiva. I progetti finanziati tramite FAS sono quelli per i quali la capacità di spesa è significativamente più bassa, sia rispetto al FESR ma soprattutto all'FSE. Relativamente alla priorità di intervento, la significatività statistica è scarsa, in quanto l'effetto della tipologia di finanziamento viene colto perlopiù dal programma cui appartiene, con l'unica eccezione della priorità relativa alla valorizzazione e al miglioramento delle risorse umane che risulta avere una capacità di spesa significativamente più elevata. Contrariamente a quanto atteso, l'entità del finanziamento non ha un impatto significativo sulla performance di spesa; a parità di programma e di priorità di intervento, pare quindi che i Comuni non si espongano in progetti di entità eccessiva rispetto loro possibilità. Il numero di soggetti attuatori del progetto rivela invece un atteso segno negativo, anche se nuovamente di scarsa significatività statistica¹⁰.

Tabella 18
OUTPUT MULTILIVELLO

Categoria base	Variabile	(1)			(2)
		Modello A	Modello B	Modello C	Modello C
FAS	FESR		0,099***	0,104***	0,117***
	FSE		0,215***	0,219***	0,227***
Sistemi produttivi e occupazione	Sistemi urbani		-0,063	-0,054	-0,047
	Energia e ambiente		-0,059	-0,091*	-0,127**
	Inclusione sociale		0,018	0,012	-0,035
	Risorse umane		0,078*	0,089**	0,085*
	Mobilità		-0,101	-0,078	-0,066
	Risorse culturali e naturali		-0,008	-0,032	0,008
	Totale finanziamento progetto		0,000	0,000	0,000
	Numero soggetti attuatori		-0,007	-0,003	0,000
Meno di 3mila/meno di 10.000Mila	Tra 3.000 E 5.000 Ab			-0,089*	
	Tra 5.000 E 10.000 Ab			-0,091**	
	Tra 10.000 E 20.000 Ab			-0,144***	-0,036
	Tra 20.000 E 100.000 Ab			-0,206***	-0,097**
	Oltre 100.000 Ab			-0,237**	-0,039
	Obiettivo psi pro capite				-0,286*
Numero di cambi di colore politico: 0	Cambi di colore politico:1			0,02	0,018
	Cambi di colore politico: 2			0,111***	0,126***
	Numero di progetti finanziati nel comune			0,000*	0,001**
	Numero di progetti di tipologie diverse			-0,013	-0,024**
	Numero di progetti finanziati*numero tipologie			-0,000*	-0,000**
Arezzo	Firenze			0,138***	0,113*
	Grosseto			0,113**	0,160**
	Livorno			0,224***	0,204***
	Lucca			0,081*	0,095*
	Massa Carrara			0,057	0,087
	Pisa			0,004	-0,002
	Pistoia			0,068	0,057
	Prato			0,078	0,035
	Siena			0,169***	0,162**
	Dummy annuali		SI	SI	SI
	Dummy di colore politico al governo		NO	SI	SI
Costante	0,556***	0,864***	0,867***	0,836***	
Random effects					
Varianza between		0,01	0,01	0,00	0,00
Varianza within		0,15	0,09	0,09	0,08
Variance totale		0,17	0,10	0,09	0,08
% between su totale (ICC)		9%	11%	0%	0,00
Var. % varianza between			-32%	-100%	
Var. % varianza within			-44%	-43%	
Var. % varianza TOTALE			-43	-48%	
Number of obs		834	834	834	665

Livello di significatività statistica: * 1%, ** 5%, *** 10%

¹⁰ È interessante notare l'effetto soglia sul numero di attuatori: un tentativo di categorizzazione della variabile ha infatti evidenziato come il segno del coefficiente fosse positivo nel caso di due soggetti attuatori e divenisse negativo solo per numerosità superiori. Ciò sembrerebbe indicare un effetto positivo delle partnership, con un limite però posto dall'eccessiva complessità gestionale di progetti in cui operano un numero elevato di soggetti.

Con l'inserimento delle variabili comunali (modello C) la variabilità *between* si riduce fino ad azzerarsi mentre rimane sostanzialmente stabile la variabilità *within*. Non ci sono cambiamenti rilevanti nel segno dei coefficienti delle covariate di progetto. Le covariate relative all'area geografica dei comuni beneficiari, identificata attraverso la provincia di appartenenza, rispecchiano quanto visto nell'analisi descrittiva. Rispetto ai Comuni della provincia di Arezzo hanno capacità di spesa significativamente superiore quelli delle province di Firenze, Livorno, Lucca, Grosseto e Siena. Rispetto ai Comuni molto piccoli, i Comuni di dimensioni medio-grandi e molto grandi hanno capacità di spesa inferiore¹¹.

L'inserimento di variabili relative al numero e alla tipologia di progetti finanziati nel comune rivela che se i finanziamenti sono molteplici ma riguardano uno stesso obiettivo di investimento, la capacità di spesa ne risente in modo significativo, poiché vi è un impegno nel concentrare risorse e impegno della macchina amministrativa a un unico fine; al contrario, nel caso di attività di diverse tipologie, l'effetto sulla capacità di spesa diviene negativo, per effetto di una dispersione della spesa. Inoltre, una variabile di interesse è quella sull'alternanza politica nell'amministrazione comunale, che pare indicare un effetto positivo della stessa sulla capacità dei Comuni di portare a termine i progetti finanziati.

Infine, il fatto che i Comuni di minori dimensioni, non soggetti al Patto di Stabilità, siano quelli con più elevata capacità di spesa potrebbe essere un segnale del ruolo del Patto nel ridurre i pagamenti di opere avviate in passato. Le regole del Patto di Stabilità prevedono, infatti, che siano escluse dal computo le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea, ma non le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali, regionali o degli enti locali. Nella regressione svolta solo sui comuni soggetti al patto (2) emerge un effetto statisticamente significativo al 10% e negativo del Patto di Stabilità, espresso come obiettivo pro capite, sulla capacità di spesa dei finanziamenti che, come atteso, può rendere difficile per i Comuni portare a termine i progetti avviati.

Alla fine, il modello di stima spiega una parte significativa della variabilità totale nella capacità di spesa (circa il 48% della varianza totale). Il 52% di variabilità resta tuttavia non spiegata e rimane nel residuo, che quindi raccoglie tutti i fattori inosservabili che hanno un effetto sulla capacità di spesa dei progetti finanziati coi fondi di coesione. Il residuo di primo livello raccoglie quindi le caratteristiche dei progetti finanziati che vanno al di là dell'anno di avvio, della priorità di intervento, dell'importo e che influenzano le tempistiche della spesa e della conclusione dei progetti stessi. Il residuo di secondo livello può invece essere considerato una sorta di efficacia comunale nella realizzazione dei progetti finanziati, una volta tenuto conto dei fattori contestuali al di fuori del controllo del Comune (incidenza del patto di stabilità, dimensione e localizzazione del comune, dinamiche politiche ecc.). Tuttavia, l'analisi della varianza residua del modello completo (C) mostra che la variabilità tra Comuni viene completamente azzerata una volta controllato per le variabili di primo e di secondo livello inserite nella stima; sembra non esserci, quindi, un "effetto Comune netto", ovvero una capacità di gestione dei fondi e dei progetti che può essere attribuita al Comune stesso indipendentemente dalle caratteristiche dei progetti e dal contesto in cui si svolgono.

5. Conclusioni

Dopo anni di rigore finanziario e riduzione della spesa locale, sembra volersi avviare oggi una fase di manovre espansive, rivolte al rilancio dell'economia e della crescita attraverso interventi sul territorio e, in particolare, investimenti pubblici. In questo contesto il ruolo giocato dai Fondi comunitari può essere particolarmente importante, dal momento che questi rappresentano la fonte di finanziamento più sicura e dotata di maggiori disponibilità. Ciononostante, sono note le difficoltà delle amministrazioni nell'utilizzo di queste risorse, date dalle difficoltà di accesso – prima – e di spesa – poi. Questo lavoro si è concentrato su entrambi questi aspetti, indagando prima le motivazioni dietro l'accesso più o meno intenso da parte dei Comuni ai fondi comunitari e poi le determinanti della loro capacità di spesa delle risorse stesse.

¹¹ L'interpretazione delle variabili comunali dovrebbe tuttavia essere fatta con cautela. È infatti probabile che le caratteristiche dei comuni (Comuni grandi, comuni localizzati in una certa area) riflettano in realtà un'allocazione tra Comuni differenziata delle tipologie di progetti, relativamente a caratteristiche progettuali non colte dalle variabili di primo livello. A parità di finanziamento, i Comuni più grandi possono aver intrapreso progetti di complessità maggiore e quindi aver avuto maggiori difficoltà a portare a termine la spesa entro la fine del periodo di programmazione. Il fatto poi che l'attribuzione dei progetti ai comuni non sia casuale, motiva ad utilizzare i risultati con ancora maggiore cautela. Infatti, sia le scelte regionali (concretizzate nei criteri di selezione dei bandi), sia le scelte del Comune determinano la tipologia di progetto finanziato; un Comune piccolo può quindi risultare particolarmente efficace semplicemente perché impossibilitato, da bando, ad accedere ai finanziamenti più corposi, o perché è stato cauto nella scelta dei progetti.

I risultati emersi sul primo aspetto forniscono fondamento ad alcune ipotesi sostenute in letteratura. In particolare, assieme ad altre determinanti quali la dimensione demografica e l'area geografica, emerge l'importanza del fattore esperienza nella capacità/possibilità di accedere ai fondi comunitari. Tuttavia, se l'accesso è possibile ai più, non sono molti i comuni che riescono a cumulare finanziamenti relativi a più progetti. E', infatti, la disponibilità di personale e competenze adeguate a gestire la complessa fase di progettazione, così come la stabilità finanziaria e la disponibilità di risorse per il co-finanziamento, a permettere che una opportunità occasionale si tramuti in una attività consolidata all'interno dei comuni. In questo senso il peso del Patto di stabilità si conferma come un fardello che ha gravato sui comuni da più punti di vista: non solo riducendo le possibilità per gli enti di spendere le proprie risorse, ma anche impedendo l'accesso a questi fondi aggiuntivi. Un ulteriore ostacolo alla possibilità di un accesso intensivo ai fondi è rappresentato, infine, dall'instabilità politica, che costituisce un limite al funzionamento dalle amministrazioni, rappresentando quindi in un costo per i cittadini.

Sul secondo aspetto, relativo alla capacità di spesa dei fondi da parte dei comuni, la nostra analisi econometria ha permesso di evidenziare che la maggior parte della variabilità nella capacità di spesa dipende dalle caratteristiche del progetto. La variabilità tra Comuni viene completamente annullata una volta controllato per le variabili di primo e di secondo livello inserite nella stima. In particolare emerge che i progetti finanziati tramite FAS sono quelli per i quali la capacità di spesa è significativamente più bassa, sia rispetto al FESR ma soprattutto all'FSE e i progetti relativi al miglioramento e alla valorizzazione delle risorse umane risultano avere una maggiore capacità di spesa. Le variabili di secondo livello che risultano incidere significativamente sulla capacità di spesa sono la dimensione demografica comunale, con effetto negativo, la stabilità politica, con effetto positivo, e la Provincia di appartenenza. Inoltre per i comuni in cui i finanziamenti sono molteplici ma riguardano uno stesso obiettivo di investimento la capacità di spesa aumenta. Emerge infine un effetto negativo dei vincoli del Patto di Stabilità Interno sulla capacità di pagare i progetti avviati.

Sembra quindi possibile affermare che una nuova stagione di programmazione comunitaria si avvierebbe con prospettive molto migliori se i comuni fossero dotati di competenze adeguate e di sufficienti risorse, meno oppressi da rigidità finanziarie imposte dall'esterno e garantiti di buona stabilità politica. In questo modo la gestione dei fondi da parte degli enti locali perderebbe la dimensione della eccezionalità per diventare una modalità consolidata di accesso alle risorse pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Anci Toscana (2010), *La Toscana e l'Europa: un'indagine tra le amministrazioni comunali. Ai comuni toscani serve l'europrogettazione*.
- Arellano M., Bond S. (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *The Review of Economic Studies*, 58, 277-297, DOI: 10.2307/2297968.
- de Leeuw J., Meijer E. (2008), *Handbook of Multilevel Analysis*, Springer, New York.
- De Rooij R. (2002), "The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands", *Journal of European Public Policy*, 11 (6), 1000-1019, DOI: 10.1080/13501760210139713.
- Horvat A. (2004), *Absorption Problems in the EU Structural Funds. Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia*, National Agency for Regional Development of Slovenia.
- Kerli L. (2013), "Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: The Estonian Case", *Halduskultuur-Administrative Culture*, 14(1), 98-124.
- StataCorp (2013), *Stata: Release 13. Statistical Software College Station*, StataCorp LP, TX.
- Šumpíková M., Jan P., Stanislav K. (2004), *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Conference Proceedings of the 12th NISPAcee Conference "Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide", Vilnius, Lituania, 13-15 Maggio.
- Tatar M. (2010), "Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds", *Halduskultuur - Administrative Culture*, 11(2), 202-236.
- Veiga L. (2012), "Determinants of the assignment of EU funds to Portuguese municipalities", *Public Choice*, 153, 215-233, DOI: 10.1007/s 11127-011-9786-y.
- Zerbinati S., Vangelis S. (2005), "Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Governments", *Entrepreneurship and Regional Development*, 17, 43-64, DOI: 10.1080/0898562042000310723.