

**LA CAPACITA' DI ASSORBIMENTO DEI FONDI DI COESIONE:
UN'ANALISI DELLE DETERMINANTI SUI COMUNI TOSCANI**

Silvia DURANTI¹, Patrizia LATTARULO², Letizia RAVAGLI³

SOMMARIO

L'obiettivo di questo lavoro è spiegare quali sono le determinanti della partecipazione dei Comuni toscani ai finanziamenti della politica di coesione, sia in termini di accesso che di numerosità di progetti finanziati. A tal fine abbiamo utilizzato un modello *hurdle* che è composto di due parti. Nella prima si utilizza un modello binario logistico per stimare la probabilità che un comune partecipi alla richiesta di fondi. Nella seconda, solo per i comuni con almeno un progetto si stima, utilizzando una regressione con distribuzione binomiale negativa, le determinanti del numero di progetti presentati. I risultati mostrano che sulla probabilità di accedere ad almeno un progetto europeo incidono sostanzialmente tre fattori: la dimensione demografica del comune, l'esperienza accumulata nei precedenti cicli di programmazione, entrambe positivamente, e l'area geografica di appartenenza. Per i Comuni beneficiari di almeno un progetto il numero di finanziamenti ricevuti dipende anche da altri fattori. Uno di questi è l'adeguatezza della dotazione di personale sia in termini di numerosità che di preparazione, quest'ultima misurata attraverso l'incidenza di personale laureato. Sul numero di progetti presentati incide inoltre positivamente la ricchezza del comune, negativamente la presenza di disavanzo, mentre i vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno sembrano avere un impatto negativo. Anche la stabilità politica infine risulta avere un ruolo positivo nella capacità del Comune di intercettare i finanziamenti.

¹ IRPET, Via Pietro Dazzi, 1, 50141 Firenze (FI), e-mail: silvia.duranti@irpet.it (corresponding author).

² IRPET, Via Pietro Dazzi, 1, 50141 Firenze (FI), e-mail: patrizia.lattarulo@irpet.it

³ IRPET, Via Pietro Dazzi, 1, 50141 Firenze (FI), e-mail: letizia.ravagli@irpet.it

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.

La Toscana è una delle Regioni con la più ampia partecipazione delle istituzioni comunali in veste di soggetti attuatori di progetti finanziati attraverso i fondi della politica di coesione. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la platea di Comuni beneficiari è stata ampia (dalle città ai comuni piccoli delle aree montane), anche se le diverse tipologie di comune hanno avuto accesso a finanziamenti relativi a priorità diverse. Inoltre, accanto a Comuni che hanno visto finanziarsi solo un progetto, ve ne sono alcuni intorno ai quali si sono concentrati molti finanziamenti provenienti da fondi di coesione.

L'obiettivo di questo lavoro è spiegare quali sono le determinanti della partecipazione dei Comuni toscani ai finanziamenti della politica di coesione, sia in termini di accesso che di numerosità di progetti finanziati. L'allocatione dei fondi sul territorio regionale non risponde infatti 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 metodologia impiegata per l'analisi delle determinanti dell'accesso dei Comuni toscani ai fondi di coesione consiste in un modello *hurdle* che si compone di due steps. Nel primo step si utilizza un modello binario logistico per stimare la probabilità che un comune partecipi alla richiesta di fondi. Nel secondo, solo per i comuni con almeno un progetto si stima, utilizzando una regressione con distribuzione binomiale negativa, le determinanti del numero di progetti presentati.

Il paper si compone di 4 paragrafi. Nel primo si descrivono brevemente gli obiettivi della Politica Regionale Unitaria Toscana e dei fondi che ne fanno parte, mentre il secondo fornisce alcuni dati sulla distribuzione territoriale dei finanziamenti. Il terzo paragrafo introduce il recente filone di letteratura sulla capacità di assorbimento dei fondi di coesione, mentre il quarto descrive la metodologia e i risultati della stima delle determinanti di accesso ai fondi da parte dei Comuni toscani. Terminano alcune riflessioni conclusive.

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. In Toscana il FESR interviene nell'ambito dell'obiettivo Competitività regionale e Occupazione (con il POR CREO 2007-2013-obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione), con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo qualificato, nell'ambito di un quadro di sostenibilità ambientale, da perseguire attraverso il potenziamento della competitività delle imprese e di tutto il "sistema Toscana" e la conseguente crescita dell'economia e dei posti di lavoro.

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. In Toscana il FSE interviene con il Programma operativo regionale competitività e occupazione in materia di istruzione, formazione, lavoro, inclusione sociale, ricerca, mobilità internazionale di studenti, lavoratori e apprendisti.

Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito dalla Legge Finanziaria 2003 e modificato con la Legge finanziaria 2007 (che ha definito lo stanziamento settennale e l'attribuzione regionale⁴), 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; affluiscono, quindi, al Fas una serie di risorse finanziarie dapprima previste da distinti provvedimenti legislativi, permettendo una visione più chiara e trasparente degli stanziamenti destinati ad interventi speciali ed aggiuntivi per le aree sottoutilizzate.

La programmazione delle risorse a livello regionale avviene attraverso il Programma attuativo regionali (Par), che nel caso della Toscana nel periodo 2007-2013 finanzia interventi rientranti in due gruppi principali: i investimenti pubblici per infrastrutturazioni materiali ed immateriali e incentivi a soggetti privati. Le azioni riguardano quindi interventi infrastrutturali di rilievo strategico, interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, le opere finalizzate alla mitigazione del rischio idrogeologico, l'estensione di infrastruttura a banda larga sul territorio regionale e numerosi interventi sulla viabilità regionale. Sono inoltre previsti finanziamenti per progetti nei settori della ricerca e dell'innovazione, del commercio e del turismo, del trasferimento tecnologico e degli aiuti alle imprese, del sistema portuale e aeroportuale e dei servizi all'infanzia e adolescenza.

⁴ La legge finanziaria per il 2007 ha attribuito l'85 per cento dei fondi Fas ai territori delle otto Regioni del Mezzogiorno e l'15 per cento dei fondi ai territori delle undici Regioni e delle due Province Autonome del Centro-Nord. Per la quota di tali risorse che sono direttamente assegnate, all'interno delle due macroaree (Mezzogiorno e Centro-Nord), alle Regioni e Province Autonome, il riparto delle risorse avviene sulla base dei criteri convenuti in sede nazionale, che tengono conto della dimensione regionale, corretta per la gravità delle condizioni di svantaggio relativo.

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. Il Programma Italia/Francia 'Marittimo' viene finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Tra le zone NUTS 3 ammissibili al Programma Italia-Francia 'Marittimo' vi sono 5 province toscane: Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno, Grosseto⁵.

3. Le 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 uno e cinque, l'17% ha ottenuto contributi per più di cinque progetti (tab. 1)⁶.

Tabella 1
COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI

Numero progetti	Numero comuni	%
Nessun progetto	62	22
Almeno un progetto	223	78
<i>Di cui:</i>		
<i>1 progetto</i>	<i>65</i>	<i>29</i>
<i>2-5 progetti</i>	<i>119</i>	<i>53</i>
<i>Più di 5 progetti</i>	<i>39</i>	<i>17</i>
TOTALE COMUNI TOSCANI	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. 1).

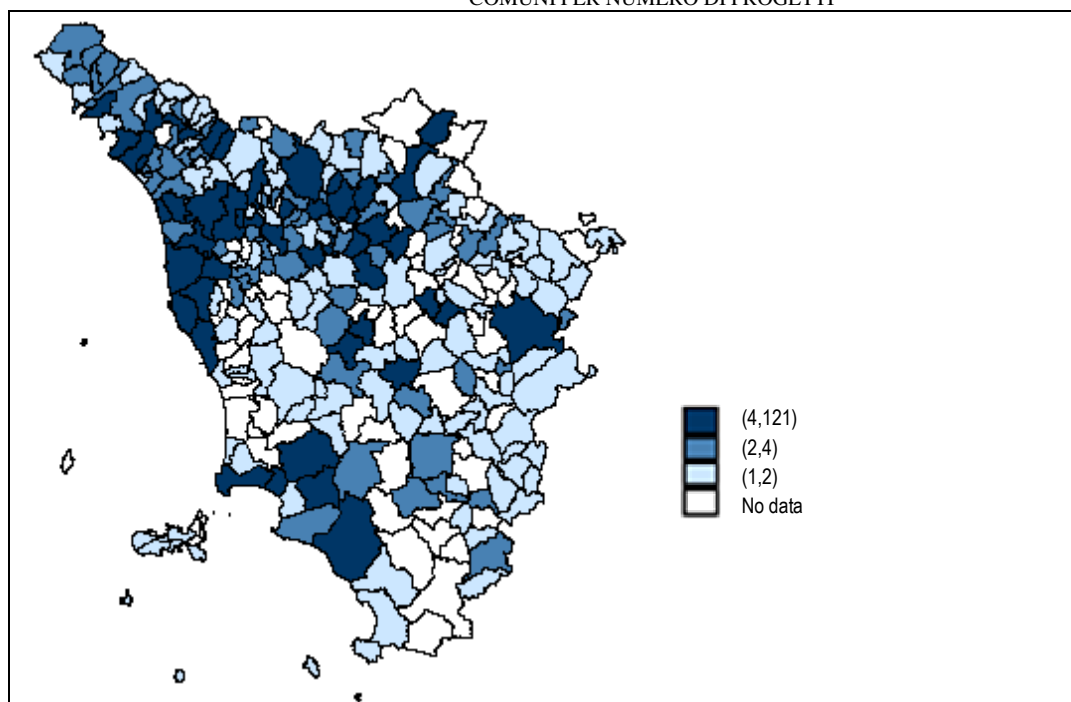
I programmi che intervengono nel finanziamento degli interventi strutturali dei Comuni sono il FESR, il FAS e, in misura molto minore, il FSE e il Programma Italia/Francia 'Marittimo'. I finanziamenti FAS riguardano il 72% dei 223 comuni beneficiari di fondi, mentre quelli di fonte FESR e FSE riguardano 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. 2).

⁵ Le altre sono: la Sardegna, la Liguria e la Corsica.

⁶ 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 1
COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI



Fonte: dati RT

Tabella 2
COMUNI, PROGETTI E FINANZIAMENTO (MIGLIAIA DI EURO) PER PROGRAMMA

Programma	Numero comuni	Numero progetti	Totale finanziamento	%	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 3. 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”).

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”.

Tabella 3
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

Considerando l'insieme dei fondi (Tab. 4), 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 4
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 5 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 6 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 5
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 6.
TASSO DI PARTECIPAZIONE DEI COMUNI, PER DIMENSIONE E PRIORITÀ
Comuni beneficiari su Comuni totali

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

L'eterogeneità nell'accesso ai fondi di coesione da parte dei Comuni toscani richiama l'attenzione su quali siano i fattori determinanti di comportamenti così differenziati. In parte le motivazioni di tale eterogeneità risiedono certamente 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 svantaggiate⁷. Ma 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.

4. Una rassegna della letteratura

Il tema della capacità di accesso ai fondi di coesione è quanto mai centrale in questa fase iniziale del nuovo ciclo di programmazione. Comprendere le motivazioni strutturali di un diverso grado di accesso dei comuni ai fondi di coesione è fondamentale per raggiungere livelli di assorbimento ottimali in questa nuova fase programmatica.

Tuttavia, il tema 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 accesso e utilizzo dei fondi di coesione da parte di uno Stato o di un ente regionale o locale (Tatar, 2010). Secondo Lorvi (2013), la capacità di assorbimento può essere definita come la capacità di un ente di partecipare al processo di programmazione europea, preparando delle candidature di alta qualità ai bandi, fornendo un adeguato cofinanziamento, implementando i progetti efficacemente e, infine, monitorando il raggiungimento degli obiettivi preposti col progetto.

Secondo Šumpíková, Pavel e Klazar (2004) la capacità di assorbimento è legata a tre tipi di fattori, di cui due riconducibili al lato della domanda: la capacità amministrativa di assorbimento e la capacità finanziaria di assorbimento. La capacità amministrativa di assorbimento può essere definita come la capacità e l'abilità delle autorità (centrali, regionali e locali) di preparare progetti adeguati in tempo utile, di organizzare il coordinamento tra i principali partner, di far fronte agli adempimenti amministrativi e di rendicontazione e di controllare correttamente l'attuazione dei progetti, evitando quanto possibile qualsiasi tipo di irregolarità (Horvat, 2004; Šumpíková, Pavel e Klazar, 2004). È chiaro quindi che i governi locali dovrebbero possedere una certa capacità progettuale per poter accedere ai finanziamenti. La capacità finanziaria di assorbimento consiste nella capacità di un ente di cofinanziare i progetti europei, pianificando la spesa in un'ottica pluriennale.

Infatti, l'accesso ai finanziamenti europei richiede di adempiere una serie di procedure che possono risultare particolarmente onerose per certi enti locali. Attraverso l'analisi di 10 casi di studio presso amministrazioni locali italiane e inglesi, Soutaris e Zerbinati (2004) individuano alcune fasi-chiave del processo di accesso ai finanziamenti europei, mettendo in evidenza le attività che al loro interno potrebbero rappresentare delle criticità per l'accesso dei comuni.

Individuazione dell'Unione Europea come possibile soluzione ai problemi di finanziamento.

⁷ 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).

Decisione di sviluppare un progetto per candidarsi ai finanziamenti europei, solitamente presa grazie all'azione di un "agente" interno all'organizzazione amministrativa o politica dell'ente locale.

Valutazione di cosa serve per preparare un buon progetto e poi per implementarlo, in termini di competenze (per ideare il progetto e poi per preparare la candidatura), supporto politico (a livello regionale, nazionale e europeo), partenariati e risorse finanziarie per il cofinanziamento.

Acquisizione delle risorse necessarie, tra le quali: reclutamento di personale competente specializzato, formazione dell'organico esistente, individuazione di consulenti esterni, creazione di partenariati, reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il cofinanziamento.

Gestione del processo: sono necessarie buone competenze gestionali per sottoporre la candidatura (preparare la domanda in accordo di principi e alle richieste delle UE) e, successivamente, per implementare il progetto.

In letteratura sono poche le analisi sulle determinanti dei problemi di accesso ai 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 ad hoc 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.

Un primo aspetto da considerare quando si parla delle determinanti dell'accesso dei comuni ai fondi strutturali è legato alla questione dell'eligibilità. Tra i comuni estoni intervistati da Tatar (2010) l'eligibilità è il terzo motivo in ordine di importanza per il mancato accesso ai fondi comunitari. Infatti, il 19% dei comuni analizzati ha indicato che nei bandi per i finanziamenti europei non vi sono misure adeguate per le loro attività di sviluppo, il che significa che molto spesso i loro bisogni non soddisfano i criteri di ammissibilità dei fondi strutturali.

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 è citato da Tatar (2010) e emerge anche dall'indagine di Anci Toscana (2010), secondo la quale il 49% dei comuni si sente poco informato sulle modalità di partecipazione ai progetti europei e solo il 7% si sente molto informato. Il problema è più rilevante per i comuni piccoli, mentre negli enti di maggiori dimensioni si riscontra una più completa preparazione sull'argomento: in particolare, nei comuni con oltre 30.000 abitanti aumenta notevolmente la quota di chi si sente informato e, soprattutto, di chi afferma di essere molto informato.

Un problema aggiuntivo rispetto alle difficoltà informative è costituito dall'inadeguatezza delle strutture comunali, le quali risultano spesso troppo poco attrezzate per la realizzazione di progetti europei. A tal riguardo i dati della rilevazione di Anci Toscana (2010) parlano chiaro: appena un Comune su tre (34%) si

sente “molto” o “abbastanza” attrezzato. Il 66% degli interpellati dichiara invece un’oggettiva difficoltà del proprio Comune sotto questo aspetto, suddiviso tra un 57% che definisce il Comune “poco attrezzato” e un 9% “per niente attrezzato”.

A incidere negativamente sulle possibilità di un Comune di gestire la realizzazione dei progetti europei è soprattutto la scarsità di personale da dedicarvi, di cui si lamenta l’81% di quanti non giudicano il proprio Comune attrezzato per la progettazione europea (Anci Toscana, 2010). Dall’indagine toscana emerge che la criticità riguarda non tanto le competenze del personale (solo il 36% dei Comuni che non si sentono attrezzati per la progettazione europea lamenta la mancanza di formazione del personale), quanto la numerosità del personale in sé, che rende difficile dedicare un dipendente integralmente o anche parzialmente ad una questione complessa come la progettazione europea. In ogni caso, è complessivamente elevato (87%) l’interesse dei comuni toscani verso un’eventuale partecipazione a specifici percorsi di formazione del personale, con differenze comunque significative tra piccoli e grandi comuni. Si assiste, infatti, ad un progressivo calo di interesse al diminuire della dimensione demografica: ciò è verosimilmente imputabile alla minore disponibilità di personale generalmente riscontrabile nelle piccole amministrazioni, piuttosto che ad una minore sensibilità dei piccoli comuni rispetto al tema della formazione⁸. Anche dall’indagine di Tatar (2010) la carenza di risorse umane adeguate risulta una delle determinanti chiave dello scarso assorbimento dei fondi comunitari. Il 44% dei soggetti intervistati ammette che il proprio comune non dispone di personale con le competenze necessarie per attivare richieste di fondi strutturali. Ciò è vero in particolare per i comuni di piccole dimensioni, in cui la gestione dei progetti europei deve spesso essere svolta dai dipendenti comunali in aggiunta ai normali carichi di lavoro, con la conseguenza che spesso le progettazioni risultano di bassa qualità e la gestione delle attività problematica. In alcuni casi la carenza di personale adeguato stimola i comuni a creare una nuova posizione nella struttura organizzativa con lo specifico compito di occuparsi della progettazione e della gestione dei progetti europei; ciò avviene nel 30% dei comuni intervistati, nei quali, tuttavia, molte attività specifiche continuano comunque ad essere esternalizzate a professionalità con competenze specifiche. Il ricorso a professionisti esterni è confermato dalla successiva indagine di Lovri (2013), secondo la quale il 20% dei comuni esternalizza la preparazione dei progetti a esperti del settore. Dalle indagini sul tema, emerge tuttavia come le scelte relative alle risorse umane da dedicare al processo di progettazione europea differiscono sensibilmente tra piccoli e grandi comuni. Nei comuni più piccoli l’assunzione di personale specialista full-time può infatti non essere la soluzione migliore perché la necessità di candidarsi per i finanziamenti può essere di breve periodo e non continuativa, tanto da risultare preferibile reclutare consulenti a progetto che dispongono delle competenze e dell’esperienza necessari per occuparsi di progetti europei (Tatar, 2010). La diversa strategia perseguita da comuni di diverse dimensioni è enfatizzata anche nello studio condotto da Soutaris e Zerbinati (2004) in Inghilterra e in Italia. Nel caso inglese, la maggior parte degli enti locali analizzati impiega un manager professionista con competenze in finanziamenti europei. Invece i comuni italiani, di dimensioni più ridotte, preferiscono puntare sulla formazione dell’organico esistente, facendo leva sporadicamente sulle consulenze di professionisti specializzati. Ciò è confermato anche dall’indagine svolta in Estonia da Tatar (2010), che indica che mentre nelle città e nei comuni più grandi vi sono uffici interamente dedicati alle questioni europee, con personale altamente competente in materia, nelle realtà più piccole e periferiche è una sola persona che deve occuparsi di tutte le fasi della progettazione europea (non trascurando al contempo le attività di base) anche perché i consulenti non possono essere utilizzati a causa della mancanza di risorse finanziarie. Nel caso del ricorso al personale esistente, la formazione assume un ruolo chiave per garantire al comune la possibilità di accedere e gestire i finanziamenti europei. Nell’indagine di Tatar (2010), i comuni intervistati stimano che circa il 25% dei fabbisogni finanziari riconducibili ai fondi strutturali per i cosiddetti “soft-projects” sia diretto allo sviluppo e alla formazione delle risorse umane, che rappresenta la priorità di

⁸ La percentuale di comuni “molto” interessati alla formazione passa dall’83% riferito agli enti compresi tra 30.000 e 100.000 residenti al 44% relativo a quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

finanziamento in questa categoria di progetti. Nonostante questo, dall'indagine di Lorvi (2013) emerge che nel 21% dei comuni intervistati gli addetti alla gestione dei fondi non ha ricevuto alcuna formazione specifica in materia. Anche se la disponibilità di risorse umane adeguate numericamente e qualitativamente è fondamentale per la buona riuscita del processo di progettazione per l'accesso ai fondi strutturali, talvolta la capacità dei comuni di accedere ai finanziamenti europei dipende più che altro dalla presenza di una personalità leader all'interno dello staff comunale, figura che diventa rilevante soprattutto nelle realtà più periferiche (Tatar, 2010).

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. Dalla successiva indagine svolta da Lovri (2013) il problema del cofinanziamento emerge con ancora maggiore evidenza; secondo la metà dei comuni intervistati, con la crisi economica e l'aumento dei vincoli posti ai bilanci comunali la capacità di cofinanziamento è diminuita notevolmente, con la conseguenza che hanno potuto utilizzare meno finanziamenti europei di quanto preventivato; solo un terzo dei comuni sono stati capaci di cofinanziare i progetti per i quali avevano ottenuto fondi strutturali. Uno strumento utilizzato di frequente per poter cofinanziare i progetti europei è il prestito: dall'indagine di Lovri (2013) emerge che l'84% dei comuni, di dimensione piccola, media e grande, è ricorso all'indebitamento per accedere ai fondi strutturali.

Dall'analisi di Veiga (2012) emerge chiaramente l'effetto delle risorse finanziarie del comune nell'accesso ai fondi europei. Le variabili considerate riguardano la quantità pro capite di trasferimenti da parte del governo centrale e i tributi pro capite locali raccolti l'anno precedente⁹. I risultati indicano che esiste una relazione positiva tra imposte raccolte dal comune e 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 le caratteristiche socio-demografiche hanno un ruolo nel determinare l'accesso o meno ai fondi strutturali da parte dei comuni. Nell'analisi di Veiga (2012) trova parziale conferma l'ipotesi che siano i comuni maggiormente disagiati a beneficiare di maggiori finanziamenti europei pro capite¹⁰, in linea con gli obiettivi della politica di coesione di uniformare i livelli di benessere all'interno dei confini dell'Unione Europea.

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. Le elezioni politiche sembrano invece non avere nessun effetto statisticamente significativo sui finanziamenti pro capite ricevuti dai comuni, anche se tale effetto può essere spiegato dal fatto che nel periodo di osservazione ci sono state due elezioni anticipate; si osserva invece un aumento dei finanziamenti negli anni precedenti la normale scadenza del mandato elettorale.

⁹In entrambi i casi sono inserite ritardate, in modo da evitare endogeneità nel modello

¹⁰ Nell'analisi di Veiga (2012) la variabile relativa al tasso di analfabetismo del comune ottiene un coefficiente positivo e statisticamente significativo; al tempo stesso, tuttavia, la variabile relativa alla percentuale di abitazioni collegate al servizio idrico pubblico assume un segno negativo e altrettanto statisticamente significativo.

Infine, De Rooij (2002) rileva l'esistenza di "atteggiamenti proattivi" degli enti locali per influenzare la distribuzione dei fondi comunitari in un processo di tipo bottom-up. L'indagine di Tatar (2010) conferma che vi sono alcuni comuni estoni più proattivi di altri nello svolgere attività di lobbying per l'ottenimento dei fondi europei. Per questo motivo il processo di allocazione dei fondi è spesso percepito come ingiusto, perché guidato perlopiù dalle conoscenze personali e dai contatti; ciò va indubbiamente a favore dei comuni più grandi che possiedono più risorse in termini di informazione, contatti e capacità contrattuale rispetto a quelli di piccole dimensioni.

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.

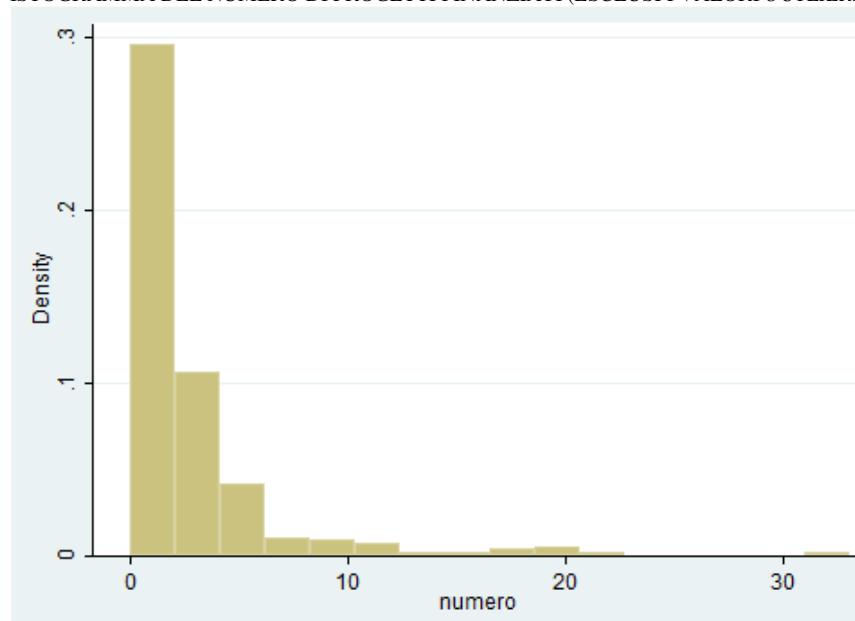
5. L'analisi delle determinanti dell'accesso dei comuni toscani ai fondi strutturali

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.

5.1 Il modello di stima

La variabile che utilizziamo per misurare l'accesso ai fondi di coesione è data dal numero di progetti per i quali ciascun comune ha ottenuto un finanziamento nel periodo di programmazione 2007-2013. Un comune può, infatti, ottenere il finanziamento per più progetti (appartenenti o meno allo stesso Fondo). La variabile dipendente assume pertanto solo valori non negativi interi (0,1,2,3,...) e viene per questo definita in statistica "variabile di conteggio" (figura 2).

Figura 2
ISTOGRAMMA DEL NUMERO DI PROGETTI FINANZIATI (ESCLUSI I VALORI *OUTLIERS*)



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)¹¹ (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 ad 0 se la variabile conteggio è uguale ad 0 o uguale ad 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 devono essere necessariamente 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 di 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)

$$P(y_i=0) = g1(0) \quad (1)$$

$$P(y_i=j) = (1-g1(0)) g2(j)/(1-g2(0)) \quad (2)$$

$$j=1,2,\dots$$

5.2 Selezione delle variabili indipendenti

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 tab. 7 descrive tutte le variabili che sono state testate nel modello.

¹¹ Un'altra classe di modelli che può essere utilizzata in questi casi è quella degli *zero-inflated*.

Tabella 7
VARIABILI UTILIZZATE PER LA STIMA DELLE DETERMINANTI

Variabile	Fonte	Anno
Geo-demografiche		
Densità demografica	CCB - DemoIstat	2011
Comune capoluogo		
Comune della cintura, urbano, collinare	Irpel	2011
Area geografica		
Montanità	Istat	
Adesione a progetti intercomunali	Dati RT	2007-2013
Numero di progetti finanziati nei comuni confinanti	Dati RT	2007-2013
Risorse umane		
Addetti (log)	Conto annuale personale RGS	2011
Incidenza laureati sul totale dipendenti	Conto annuale personale RGS	2011
Età media dipendenti	Conto annuale personale RGS	2011
Incidenza collaboratori sul totale dipendenti	Conto annuale personale RGS	2011
Finanziarie ed economiche		
Entrate totali pro capite	CCB	Da 2000 a 2006
Presenza di disavanzo di esercizio	CCB	Da 2008 a 2011
Reddito pro capite	MEF	2011
Debiti pro capite	CCB	Da 2000 a 2006
Soggetto al PSI	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
Obiettivo PSI pro capite	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
Overshooting rispetto PSI	Monitoraggio PSI RGS	Da 2010 a 2013
Esperienza		
Propensione all'investimento nel ciclo di programmazione 2000-2006	CCB	Da 2000 a 2006
Numero di anni in cui si è ricevuto finanziamenti europei nel ciclo di programmazione 2000-2006	CCB	Da 2000 a 2006
Politiche		
Cambiamenti politici durante il periodo di programmazione	Ministero Interno	2007-2013
Schieramento politico a capo dell'amministrazione comunale	Ministero Interno	2007-2013
Caratteristiche amministrazione comunale		
Titolo di studio sindaco	Ministero Interno	2007-2013
Età del sindaco	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. In particolare, la dimensione del comune è rilevante perché i comuni di minori dimensioni generalmente hanno meno risorse umane da dedicare all'attività di progettazione europea, meno risorse finanziarie per ampliare l'organico o cofinanziare i progetti e meno possibilità di svolgere attività di *lobbying* presso le istituzioni regionali (De Rooij, 2002; Soutaris e Zerbinati, 2004; Lovri, 2013). Alla minore flessibilità di utilizzo delle risorse umane e finanziarie si aggiunge spesso la mancanza di una dimensione tale da poter sviluppare progetti di dimensioni ammissibili dai bandi, che rende i comuni più piccoli di fatto non eligibili per una parte dei finanziamenti disponibili.

La prima variabile considerata è quindi la dimensione del comune, che misuriamo attraverso la densità demografica (popolazione in rapporto alla superficie comunale). Un'altra variabile che tiene conto implicitamente della dimensione del Comune è la dummy che indica se un Comune è capoluogo di Provincia. Ci si attende che la probabilità di accesso ai fondi di coesione aumenti al crescere delle dimensioni del comune e sia maggiore nei Comuni capoluogo. Dato che dall'analisi descrittiva è emersa una

certa concentrazione dei progetti attorno ai Comuni capoluogo, 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. Una variabile relativa alla montanità del comune è inserita per tenere conto del fatto che alcune tipologie di intervento sono state destinate da Regione Toscana alle aree a carattere montano, che potrebbero quindi mostrare una probabilità di accesso maggiore. Infine, si utilizza una variabile relativa alla collocazione geografica del comune, perché le analisi descrittive hanno evidenziato una certa concentrazione delle aree territoriali nell'accesso ai fondi. In particolare, i Comuni sono stati divisi in quattro aree: l'area metropolitana delle province di Firenze, Prato e Pistoia, la zona nord delle province di Massa Carrara e Lucca, la zona costiera delle province di Lucca e Pisa e infine l'area meridionale delle province di Grosseto, Arezzo e Siena. 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. Per cogliere l'esistenza di eventuali comportamenti imitativi del comune, legati alla prossimità geografica con territori ad alta intensità di accesso ai fondi, 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. Soprattutto per l'FSE è, infatti, emerso come la vicinanza geografica di alcuni comuni faciliti la partecipazione a progetti intercomunali. La partecipazione a progetti intercomunali potrebbe a sua volta 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 letteratura la questione delle risorse umane è infatti centrale nello spiegare le possibilità di accesso degli enti locali ai fondi strutturali: dimensione dell'organico, competenze dei dipendenti, disponibilità di collaboratori esterni sono tutte dimensioni che possono influire nella capacità amministrativa di assorbimento dei fondi. Per questo, si inseriscono una serie di variabili volte a cogliere queste diverse informazioni. In primo luogo, 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 le risorse da dedicare alla progettazione per partecipare ai fondi europei siano più elevate e tali anche da poter costituire uffici appositamente dedicati a questo obiettivo. La quota di laureati all'interno del personale dovrebbe incidere positivamente sull'accesso ai fondi, in quanto ci attendiamo che personale più preparato sia più capace di intercettare i finanziamenti e predisporre tutta la complessa documentazione necessaria durante l'iter programmatico. 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 informatico. Si controlla infine per l'incidenza dei collaboratori esterni, per i quali ci si attende nuovamente un segno positivo: all'aumento della disponibilità di risorse umane extra-organico, i Comuni hanno più possibilità di dedicarsi ad attività non routinarie come la progettazione europea; tale variabile non è stata tuttavia inserita nella versione definitiva della stima, perché potenzialmente affetta da problemi di endogeneità: il numero di collaboratori può essere esso stesso effetto piuttosto che determinante dell'accesso ai fondi, perché spesso i comuni ricorrono a consulenze esterne proprio per rafforzare la funzione di progettazione che non sempre possono svolgere all'interno (Lovri (2013).

Un terzo set di variabili è relativo agli aspetti finanziari ed economici. Relativamente ai primi, 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. Uno dei motivi per cui i Comuni non accedono ai progetti potrebbe essere, infatti, la mancanza di risorse per il cofinanziamento. 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). Si presume, infatti, che un Comune con risultato d'esercizio negativo non abbia molte risorse da destinare alla partecipazione ai progetti comunitari. Anche il segno atteso relativo alla presenza di debiti, misurato attraverso il debito pro capite medio nel periodo della programmazione comunitaria precedente¹², 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. Sempre per quanto riguarda le variabili finanziarie sono stati inseriti alcuni indicatori relativi al Patto di Stabilità Interno. L'esser soggetto al Patto di Stabilità potrebbe, infatti, disincentivare la partecipazione o la presentazione di numerosi progetti. 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, per le quali ci aspettiamo quindi un segno negativo, sono, oltre ad una dummy che assume valore 1 per i Comuni soggetti al PSI, 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. Una variabile invece 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, 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. Se il segno risulta negativo si potrà dedurre che le scelte di programmazione di Regione Toscana avranno privilegiato le aree meno sviluppate.

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, che in letteratura emerge come una delle determinanti dei finanziamenti acquisiti a livello comunale (Veiga, 2012), si utilizza il numero di anni in cui si è ricevuto finanziamenti europei nel periodo di programmazione 2000-2006. E' 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.

5.3 I risultati dell'analisi empirica

Le tab. 8 e 9 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%¹³. Colpisce subito 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, tabella 8) sono più legate alla collocazione geografica del comune e all'esperienza, mentre sul numero di progetti finanziati (modello di regressione binomiale negativo) incidono anche lo stato economico-

¹² Si considera il periodo precedente ancora una volta al fine di evitare problemi di endogeneità.

¹³ 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.

finanziario del comune, la disponibilità di risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate e la continuità e il colore politico dell'amministrazione comunale. L'analisi logit, in particolare, rivela un certo ruolo delle variabili geografiche; 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 8
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						
<i>Firenze - Prato - Pistoia</i>	1.212	0.492	2.460	0.014	0.246	2.177
<i>Lucca - Massa Carrara</i>	3.714	1.066	3.480	0.000	1.624	5.804
<i>Grosseto - Siena - Arezzo</i>	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

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. In particolare è stata effettuata una prima stima per tutti i comuni (1) ed una seconda solo per quelli soggetti al patto di stabilità¹⁴ (2), quest'ultima per capire meglio il ruolo che i vincoli di bilancio potrebbero avere avuto nel determinare l'accesso ai finanziamenti europei (tab. 9).

I risultati delle 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. Si conferma anche sul fronte dell'intensità di accesso l'effetto della dimensione demografica e della collocazione geografica: 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

¹⁴ I comuni soggetti al Patto fino al 2012 sono quelli con più di 5.000 abitanti. Dal 2013 la disciplina del Patto è stata estesa anche ai comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti. In questa analisi si considerano soggetti al patto quelli che lo sono stati per la maggioranza degli anni del ciclo di programmazione, quindi quelli con più di 5.000 abitanti.

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 di centro-destra. 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 finanziati¹⁵.

Tabella 9
OUTPUT DELLA BINOMIALE NEGATIVA

Numero progetti	(1)	(2)
Capoluogo di provincia	0.814***	0.660***
Area		
<i>Firenze-Prato-Pistoia</i>	0.263*	0.147
<i>Lucca-Massa Carrara</i>	0.553***	0.536***
<i>Grosseto - Siena - Arezzo</i>	0.143	0.203
% personale laureato	1.192*	1.371*
log(numero di personale)	0.336***	0.433***
Entrate pro capite (euro)		
<i>Tra 1.000 e 1.300</i>	0.184*	0.199
<i>Oltre 1.300</i>	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	0.04
	2 -0.263*	-0.257
Partito politico		
<i>Lista civica</i>	-0.021	-0.073
<i>Centro-destra</i>	-0.324*	-0.304*
Costante	-0.714***	-0.876**
/lnalpha l	-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

6. Conclusioni

La Toscana è una delle Regioni con la più ampia partecipazione delle istituzioni comunali in veste di soggetti attuatori di progetti finanziati attraverso i fondi della politica di coesione. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il 78% dei Comuni toscani ha ricevuto almeno un finanziamento, di cui il 29% per un solo progetto, il 53% per un numero di progetti tra uno e cinque, l'17% per più di cinque progetti.

L'obiettivo di questo lavoro era spiegare quali sono le determinanti della partecipazione dei Comuni toscani ai finanziamenti della politica di coesione, sia in termini di accesso che di numerosità di progetti finanziati. A tal fine abbiamo utilizzato un modello *hurdle* che è composto di due parti. Nella prima si utilizza un modello binario logistico per stimare la probabilità che un comune partecipi alla richiesta di fondi. Nella seconda, solo per i comuni con almeno un progetto si stima, utilizzando una regressione con distribuzione binomiale negativa, le determinanti del numero di progetti presentati. I risultati mostrano che sulla probabilità di accedere ad almeno un progetto europeo incidono sostanzialmente tre fattori: la dimensione demografica del comune, l'esperienza accumulata nei precedenti cicli di programmazione, entrambe positivamente, e l'area geografica di appartenenza, con un maggiore accesso dei Comuni dell'area metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia e quelli della Toscana del nord. 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

¹⁵ 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.

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.

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.

de Leeuw J. and Meijer E. (2008), *Handbook of Multilevel Analysis*, Springer, New York.

De Rooij, Rob. 2002. "The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands." *Journal of European Public Policy* 11 (6), 1000-1019.

Horvat, Andrej. 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 Lorvi. 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, TX: StataCorp LP.

Šumpíková, Markéta, Jan Pavel e Stanislav Klazar. 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, Lithuania, 13-15 Maggio 2004.

Tatar, Merit. 2010. "Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds." *Halduskultuur – Administrative Culture* 11(2), 202-236.

Veiga, Linda. 2012. "Determinants of the assignment of EU funds to Portuguese municipalities". *Public Choice*, 153: 215-233.

Zerbinati, Stefania e Vangelis Souitarist. 2005. "Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Governments." *Entrepreneurship and Regional Development* 17 (gennaio), 43-64.