

Spesa pubblica e vincoli di risorse: quali opportunità dai fondi di coesione?

di: Silvia Duranti, Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli
EyesReg, Vol.5, N.6, Novembre 2015

E' ormai noto che i pesanti vincoli di finanza pubblica concordati in sede europea hanno limitato pesantemente la capacità di investimento nel nostro paese, soprattutto da parte degli enti locali. Quelle comunitarie sembrano, dunque, destinate a diventare tra le principali risorse finanziarie degli enti nel prossimo futuro. Non poche però sono state fino ad oggi le difficoltà nell'accesso - in primo luogo - (oltre che nella capacità di spesa), di queste disponibilità economiche. E' necessario quindi comprendere quali sono i freni che hanno condizionato l'accesso a queste risorse, al fine di agevolarne l'utilizzo. 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 e rappresenta, quindi, un interessante ambito di studio.

Per capire quali sono gli aspetti che favoriscono l'accesso ai fondi di coesione abbiamo svolto un'analisi delle determinanti della partecipazione dei Comuni toscani ai finanziamenti della politica di coesione nel ciclo di programmazione 2007-2013. Su questi temi la letteratura offre ancora poche evidenze e la difficoltà nel raccogliere le informazioni quantitative ha reso altrettanto difficile condurre approfondimenti statistici. Dal lavoro emerge che l'allocatione dei fondi sul territorio regionale non risponde 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 nella capacità di assorbimento dei fondi di coesione anche variabili "strutturali" dei comuni, che ne influenzano la capacità o la motivazione all'accesso. Tra queste ricordiamo, ad esempio, le risorse umane e finanziarie degli enti, l'esperienza maturata nella progettazione europea, ma anche le caratteristiche del comune per dimensione demografica, e specializzazione economico-territoriale. Nell'analisi si considereranno anche aspetti di indubbio interesse nel dibattito attuale quali l'effetto del Patto di Stabilità Interno e la continuità politica dell'amministrazione. L'esercizio che si propone dunque, rappresenta una esperienza di sintesi empirica utile a trarre alcune indicazioni di policy.

Le caratteristiche dei Comuni beneficiari di fondi

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la partecipazione dei Comuni toscani ai fondi di coesione è stata piuttosto diffusa, con il 78% dei Comuni (223 in valore assoluto) che ha 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, il 17% ha ottenuto contributi per più di cinque progetti (tabella 1) (1).

Tabella 1: COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI

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

Fonte: dati RT

Hanno usufruito di finanziamenti FAS 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 (tabella 2).

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

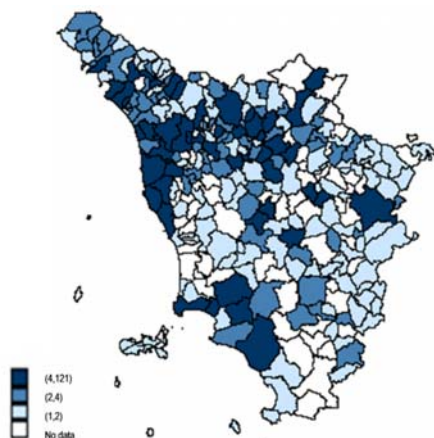
I Comuni con il maggior numero di progetti finanziati sono localizzati attorno all'area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia. Anche i Comuni delle zone costiere sono destinatari di un numero elevato di progetti. Risultano beneficiari di un minor numero di progetti i Comuni delle aree centro-meridionali non costiere della Regione e quelli collocati ai confini orientali (figura 1).

Figura 1: COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI



aree centro-meridionali non costiere della Regione e quelli collocati ai confini orientali (figura 1).

Figura 1: COMUNI PER NUMERO DI PROGETTI



Fonte: dati RT

Le determinanti della capacità di assorbimento dei fondi di coesione

Dato che i Comuni possono partecipare a più di un progetto, sia nell'ambito dello stesso che di programmi diversi, per spiegare le determinanti dell'accesso conviene utilizzare non un semplice modello binario, che stima la probabilità di accedere ai finanziamenti, ma un modello che tenga conto anche dell'intensità dell'accesso, ovvero della numerosità dei progetti presentati. Il modello *hurdle*, composto di due parti, consente questo tipo di analisi. Nella prima parte si utilizza un modello binario logistico per stimare la probabilità che un comune partecipi alla richiesta di fondi di coesione (quindi con almeno un finanziamento). Nella seconda, data la probabilità di partecipare, si utilizza una regressione con distribuzione binomiale negativa per spiegare il numero di progetti presentati, solo per i comuni con almeno un progetto.

Le tabelle 3 e 4 riportano i risultati delle due parti del modello *hurdle* (2). Una prima evidenza è la diversità delle variabili risultate significative nei due modelli. Quelle che contribuiscono a spiegare l'accesso ad almeno un finanziamento (modello logit, tabella 3) sono più legate alla collocazione geografica del comune e all'esperienza, mentre sul numero di progetti finanziati (modello di regressione binomiale negativo, tabella 4) 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.

L'analisi logit, in particolare, rivela il 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 geografica all'interno della regione, dal momento che i comuni appartenenti alla macroarea delle province di Livorno e Pisa (categoria di base), rivelano una probabilità inferiore rispetto alle altre di accedere ai finanziamenti. Si scoprono inoltre significative nello spiegare l'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) (3).

Tabella 3: 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						

Si vuole anche comprendere l'effetto cumulativo dell'accesso a questa fonte di finanziamento, cioè l'intensità e la frequenza del ricorso ai fondi di coesione. Appare, infatti, rilevante capire se vi sono determinanti di un accesso più intenso, cioè 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 Stabilità, cioè sopra i 5.000 abitanti (2), quest'ultima per capire meglio il ruolo che i vincoli di bilancio potrebbero avere avuto nel determinare l'accesso ai finanziamenti europei (tabella 4).

Tabella 4: 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 mesi di gestione		

log(numero di personale) Entrate pro capite (euro)		0.530***	0.433***
	<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**
/ln(alpha)		-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

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 e negativo, sul numero dei progetti finanziati. Anche la continuità politica sembra avere un impatto: 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 finanziati.

Concludendo, l'analisi proposta, basata su un ricco data set di informazioni relative ai comuni toscani, ha consentito di evidenziare, in primo luogo, la distribuzione molto diffusa dei finanziamenti ai comuni nel territorio regionale; in altri termini, i diversi fondi vengono distribuiti in modo abbastanza diffuso sul territorio, compensandosi vicendevolmente. La capacità di assorbimento è legata, in questo caso, alle caratteristiche più generali quali l'urbanità e la propensione ad investire da parte dell'ente. Una maggiore discriminazione sembra, invece, caratterizzare l'accesso ripetuto nel tempo a più finanziamenti. In questo caso diventa rilevante la disponibilità di risorse finanziarie proprie e soprattutto di risorse umane da parte del comune, nonché l'esperienza maturata nella progettazione. Emerge, quindi, il ruolo delle competenze di cui l'ente deve dotarsi, e funzionale in tal senso è, ancora una volta, la proposta di condivisione di servizi specializzati tra comuni. La solidità finanziaria dell'ente, assieme alla continuità politica, sono ulteriori aspetti che evidenziano che le risorse comunitarie non ricoprono una funzione di compensazione, ma integrano e arricchiscono le disponibilità degli enti più virtuosi. In tal senso si muove anche il Patto di Stabilità, il principale accusato dei vincoli imposti alla gestione dei comuni. In realtà, questo non emerge come il principale ostacolo all'accesso ai fondi, seppure costituisce un vincolo aggiuntivo laddove già le difficoltà finanziarie rappresentano un impedimento.

Silvia Duranti, IRPET

Patrizia Lattarulo, IRPET

Letizia Ravagli, IRPET

Note

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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.