

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

COTER-IV-003

**PROGETTO DI PARERE DI PROSPETTIVA
del Comitato delle regioni**

L'EFFETTO LEVA DELLA POLITICA EUROPEA DI COESIONE

Relatore: **Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES)**
presidente della giunta dell'Andalusia

IL COMITATO DELLE REGIONI

vista la decisione della Commissione europea del 24 marzo 2006 di consultarlo su questo argomento a norma dell'articolo 265, primo comma del Trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la lettera del 20 luglio 2006, con la quale il Parlamento europeo gli chiede di elaborare un parere sul tema *L'impatto e le conseguenze della politica regionale sulla coesione nell'Unione europea* (trad. provv.),

vista la decisione del proprio Presidente in data 1° giugno 2006 di incaricare la commissione Politica di coesione territoriale di elaborare un parere in materia,

visto il proprio parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013* (COM(2004) 101 def.) (CdR 162/2004 fin)¹,

visto il proprio parere in merito al *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale* (CdR 120/2004 fin)²,

visto il proprio parere in merito alla *Comunicazione della Commissione - Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* (COM(2005) 299 def.) (CdR 140/2005 fin),

visto il proprio progetto di parere (CdR 118/2006 riv. 2) adottato l'11 dicembre 2006 dalla commissione Politica territoriale (relatore: Manuel CHAVES GONZALEZ (PSE/ES), presidente della giunta dell'Andalusia),

ha adottato il seguente parere in data... nel corso della ... sessione plenaria.

*

* *

¹ GU C 164 del 5.7.2005, pag. 4.

² GU C 318 del 22.12.2004, pag. 1.

1. **Contesto socioeconomico e politico del parere di prospettiva**

- 1.1 La Commissione europea, con lettera del commissario WALLSTRÖM del 24 marzo 2006, ha chiesto al Comitato delle regioni un parere di prospettiva sul tema *L'effetto leva della politica europea di coesione attuata mediante i fondi strutturali*. La Commissione ritiene che il parere del Comitato costituirà un importante contributo al Quarto rapporto sulla coesione, che dovrebbe essere adottato nella primavera del 2007.
- 1.2 Inoltre in data 20 luglio 2006, il Comitato delle regioni ha ricevuto una lettera con cui il Presidente del Parlamento europeo Josep BORRELL lo invitava a elaborare un parere sulla relazione della deputata del Parlamento europeo Francisca PLEGUEZUELOS AGUILAR (ES/PSE), membro della commissione per lo sviluppo regionale (REGI) del Parlamento, riguardante le ripercussioni della politica strutturale sulla coesione nell'UE. La commissione COTER decide che il presente parere di prospettiva risponderà anche alla consultazione del Parlamento.
- 1.3 Obiettivo del presente parere è quello di dare un contributo al dibattito sul futuro della politica di coesione nell'Europa allargata e sul posto di tale politica nel bilancio dell'UE. A giudizio del Comitato, molte proposte in passato hanno messo in discussione l'efficacia della politica di coesione in un'Europa caratterizzata dalla necessità di riforme imposta dall'allargamento e in piena epoca di globalizzazione. La nostra preoccupazione si fonda sull'inadeguata valutazione degli effetti della politica di coesione che è sottintesa a tali proposte.
- 1.4 Questo è infatti per l'UE un periodo di intensi cambiamenti socioeconomici e di grandi sfide tecnologiche, che sono al centro del grande progetto definito nel 2000 dall'agenda di Lisbona, vale a dire la salvaguardia e il miglioramento di un modello europeo capace di unire prosperità e solidarietà. A tale proposito occorre prendere atto che ciò sarà possibile solo conservando un quadro politico forte in grado di mettere a disposizione degli attori gli strumenti necessari per sfruttare le opportunità, ma anche capace di dare una risposta alle conseguenze che ne derivino.
- 1.5 Le regioni e le comunità locali dell'UE sono tra le più esposte a queste sfide, ma dispongono anche di una grande capacità di tradurre orientamenti strategici nella realtà delle azioni concrete, mobilitando gli attori sociali e economici dei diversi territori.
- 1.6 La strategia riveduta dell'UE per la crescita e l'occupazione può dare risultati positivi solo se è in grado di mobilitare le sue risorse in tutte le aree territoriali dell'UE. Ma sia i bilanci nazionali che quello dell'UE sono sotto pressione. Per questo motivo l'UE deve cercare di moltiplicare le risorse finanziarie disponibili nel modo più efficace. Secondo il Comitato, la politica di coesione, sia per il suo orientamento strategico che per i suoi meccanismi di attuazione, è uno strumento con effetto moltiplicatore a disposizione degli obiettivi dell'UE.

1.7 Il presente parere cercherà di fornire una serie di elementi per il dibattito, attraverso un'ampia analisi dell'effetto leva, che tenga conto di una serie di conseguenze prodotte dalla politica di coesione nel territorio dell'UE. L'allegato metodologico contiene le informazioni necessarie sulla metodologia scientifica e la dinamica di lavoro usata dal Comitato nell'elaborazione di questo parere.

2. **Un tentativo di definire le dimensioni dell'effetto leva**

Il Comitato delle regioni propone di adottare, in questo parere, una concezione ampia dell'effetto leva, che tenga conto di una serie di fattori importanti per la valutazione dell'impatto dei fondi strutturali. L'obiettivo del parere è quello di tener conto in questo modo in maniera integrata dell'effetto leva dei fondi comunitari per quanto riguarda:

- gli aspetti finanziari,
- gli aspetti politici e strategici di concentrazione tematica,
- i miglioramenti nella capacità istituzionale,
- l'aumento della coesione in Europa.

2.1 *Gli aspetti finanziari dell'effetto leva*

2.1.1 La politica di coesione fornisce nell'ambito europeo un rilevante valore aggiunto, dato che la spesa comunitaria permette di ottenere dei risultati e un effetto di mobilitazione degli operatori maggiori di quelli ottenibili a livello nazionale o regionale. In base alle stime della stessa Commissione europea³ per ciascun euro speso nell'UE per le politiche di coesione nelle regioni che rientrano nell'Obiettivo 1, si genera in media una spesa addizionale di 0,9 euro. Se si considerano le regioni che rientrano nell'Obiettivo 2, in media la spesa addizionale mobilitata sale a 3 euro per ciascun euro investito.

2.1.2 Questo effetto moltiplicatore deriva in primo luogo dalla concentrazione tematica e geografica dei fondi strutturali. La concentrazione dei fondi, accompagnata da un insieme appropriato di strumenti, aumenta le possibilità di raggiungere la massa critica necessaria, creando in tal modo le condizioni per generare un ulteriore aumento degli investimenti. In tal senso, la concentrazione geografica e tematica può avere un effetto di incremento della capacità di attirare investimenti, in quanto essa permette di realizzare gli investimenti con un costo amministrativo inferiore.

2.1.3 In secondo luogo, l'effetto leva deriva anche dalla possibilità di disporre di un elenco differenziato di strumenti di finanziamento, sebbene in numerose occasioni gli Stati membri e le regioni non siano capaci di utilizzare adeguatamente tutti i dispositivi potenziali della politica di coesione. Per esempio, la sovvenzione globale è stata individuata nel nostro studio

³ Cfr. Commissione europea, COM(2005) 299 def. *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles 5.7.2005.

come uno strumento flessibile capace di generare e aumentare l'effetto leva finanziario di numerosi progetti e programmi.

- 2.1.4 Altri interessanti strumenti che possono accrescere l'effetto leva sono quelli che derivano dalla partecipazione dei fondi strutturali agli strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, in particolare le PMI, ad esempio i fondi di capitale di rischio, i fondi di garanzia, i fondi di prestiti e i fondi di sviluppo urbano. In numerose regioni ammissibili agli aiuti, con l'impiego dei fondi strutturali sono state già acquisite molte esperienze in merito a tali strumenti, soprattutto nel campo del finanziamento con capitali di rischio. Ciò vale anche per la creazione dei fondi di rotazione, che al di là dell'orizzonte temporale del sostegno, possono offrire un contributo allo sviluppo regionale. In tale contesto vanno accolte favorevolmente le iniziative Jeremie, Jaspers e Jessica, tra i cui promotori figura la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) i quali possono essere soggetti molto importanti nell'attuazione di azioni di questo tipo.
- 2.1.5 Questo tipo di strumenti può inoltre incrementare allo stesso tempo le capacità di cooperazione dei poteri pubblici con le istituzioni finanziarie internazionali e il sistema bancario privato, che possono costituire fonti di finanziamento di altri progetti di sviluppo. Altri vantaggi aggiuntivi dell'impiego di tali strumenti possono essere la maggiore flessibilità che essi possono fornire alla gestione dei fondi strutturali e l'aumento della solvibilità dinanzi agli operatori esterni offerto sia dalla BEI che dal FEI.
- 2.1.6 Da ultimo, l'effetto leva può essere aumentato migliorando una serie di fattori relativi al rafforzamento dei partenariati pubblico-privati (PPP). In tal senso, la capacità di individuare gli ostacoli che allontanano gli investitori privati e la creazione e il sostegno di un gruppo di progetto (*project team*) e forme di partenariato con il settore privato sono fattori essenziali per generare investimenti privati in tempi relativamente brevi.
- 2.1.7 La politica di coesione, grazie alla stabilità del suo finanziamento e alla programmazione pluriennale permette inoltre di stabilire con il settore privato solide relazioni capaci di generare maggiori investimenti in un arco di tempo più lungo. Questo elemento caratteristico della politica di coesione rispetto alle politiche nazionali dello stesso tipo costituisce un valore aggiunto che non bisogna ignorare.
- 2.1.8 Questo dato va situato in un contesto in cui in alcuni Stati membri, in particolare nei dieci nuovi Stati membri, un forte aumento degli investimenti pubblici potrebbe pregiudicare a breve e a medio termine il soddisfacimento del criterio relativo al disavanzo e il rispetto del patto di stabilità e di crescita. Una valida soluzione alternativa in caso di aumento diretto degli investimenti pubblici potrebbe consistere nel ricorso più frequente ai PPP.

2.2 *Orientamento strategico delle politiche*

- 2.2.1 Gli investimenti pubblici devono essere definiti attentamente e pianificati in maniera adeguata a tutti i livelli. Per tale motivo è importante mettere in risalto il fatto che la politica di coesione svolge un ruolo cruciale nel riaggregare le priorità regionali e nazionali per creare una sinergia sul piano europeo. Una strategia europea di investimento, in effetti, dev'essere accompagnata dalle politiche nazionali e regionali corrispondenti, che dovranno riflettersi in investimenti pubblici di qualità elevata nei campi collegati alla strategia di Lisbona.
- 2.2.2 Questi investimenti sono quelli nel campo dell'istruzione, della conoscenza, dell'innovazione, della ricerca, dei servizi sociali, della formazione permanente e della creazione di strutture europee. Essi non soltanto si riflettono sulla domanda, ma sono anche all'origine di effetti strutturali a lungo termine nell'economia, facendo aumentare la crescita economica e la competitività delle regioni. In questo senso, l'effetto leva generato dalla politica di coesione viene messo in moto da una serie di fattori.
- 2.2.3 In primo luogo, esso è innescato dall'introduzione di nuove idee e approcci nelle politiche degli Stati membri e delle regioni orientate a promuovere il ruolo dell'innovazione nello sviluppo economico. La casistica analizzata permette di concludere che la politica di coesione ha potenziato l'orientamento delle priorità politiche nazionali a favore di settori importanti per la crescita economica come l'innovazione, la ricerca, le politiche attive dell'occupazione e quelle a favore dell'inclusione sociale.
- 2.2.4 Questo orientamento si è affermato soprattutto grazie alla possibilità di introdurre progetti pilota attraverso i fondi, con nuovi approcci e strumenti, come le politiche di *cluster* a favore dell'innovazione o l'uso di approcci più partecipativi. Ciò ha contribuito a far aumentare la presa di coscienza e ad ampliare la portata del concetto di innovazione, integrando meglio nelle strategie di sviluppo regionale gli aspetti organizzativi, finanziari, gestionali e di formazione e promozione dell'innovazione.
- 2.2.5 Secondariamente, la politica di coesione ha determinato la presa in considerazione di settori di cui precedentemente le politiche nazionali o regionali non tenevano conto. Numerose iniziative pilota come la RIS (strategia di innovazione regionale) e le azioni innovative del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) si sono consolidate nel tempo come politiche fondamentali a livello nazionale e regionale. In generale si può affermare che approcci più flessibili e più orientati al mercato sono stati il denominatore comune dei nuovi orientamenti introdotti dalla politica di coesione.
- 2.2.6 Da ultimo, le strategie di sviluppo integrate proprie della politica di coesione, concepite insieme dai livelli nazionale e regionale hanno promosso l'adozione di approcci più strategici in materia di sviluppo economico e di occupazione, permettendo l'attuazione di progetti di grande significato. Molti settori come la tecnologia, l'innovazione, la formazione del capitale

umano, le pari opportunità o l'ambiente, sono stati individuati come fattori importanti per la crescita e incorporati nelle politiche corrispondenti con un approccio più integrato.

2.3 *Rafforzamento della capacità istituzionale*

- 2.3.1 Un altro aspetto degno di nota dell'effetto leva collegato all'impiego dei fondi strutturali è il loro impatto sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, impatto che si manifesta nella loro modernizzazione, nel miglioramento della loro gestione e nell'armonizzazione delle loro procedure in ambito europeo. La politica di coesione ha favorito l'applicazione delle politiche comunitarie, specie di quella ambientale e di quella delle pari opportunità, e la ristrutturazione economica e sociale, in base alle priorità fissate dalle strategie di Lisbona e di Göteborg.
- 2.3.2 Sotto questo profilo bisogna mettere in risalto la centralità dell'avvio dei Piani nazionali di riforma ai fini del conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona riveduta e il coordinamento necessario tra questi Piani e i quadri strategici di riferimento nazionali 2007-2013.
- 2.3.3 In questo contesto è inoltre doveroso menzionare l'incentivazione del partenariato, il miglioramento della capacità istituzionale di definizione e di applicazione delle politiche pubbliche, l'estensione di una cultura della valutazione, la trasparenza e lo scambio di buone prassi; sono tutti fattori che fanno parte del sistema costruito sulla politica di coesione e che si è sviluppato nell'UE contribuendo a migliorare la *governance* a tutti i livelli, dato che molte di queste tecniche vengono poi applicate da altri settori dell'amministrazione. Anche la creazione di nuove strutture, come le agenzie di sviluppo regionale, ha svolto un ruolo decisivo a favore dello sviluppo in molte regioni dell'UE.
- 2.3.4 La politica di coesione ha inoltre contribuito a far progredire in misura notevole la formulazione dei piani e dei programmi ad essa relativi. È sempre più esteso l'ambito preso in considerazione per la diagnosi e l'analisi, che vengono realizzate in modo rigoroso, si registrano una maggiore precisione nella formulazione degli obiettivi e un miglioramento della supervisione e della valutazione dei piani e dei programmi, con l'ausilio di parametri di riferimento. Nell'attuale cultura della pianificazione il concepimento di strategie a lungo termine per gli investimenti pubblici è divenuto un elemento normale.
- 2.3.5 Ciò ha comportato anche una maggiore capacità degli Stati membri di adottare e applicare effettivamente la legislazione comunitaria in numerosi campi, come l'ambiente. In particolare, la politica di coesione ha promosso importanti cambiamenti nella legislazione degli appalti pubblici degli Stati membri, rendendo possibile l'accesso a tale settore e la sua apertura a tutte le imprese dell'UE, rafforzando così il mercato unico. Si tratta di un aspetto rilevante che va considerato nel quadro del recente allargamento.

2.3.6 Infine è lecito affermare che la politica di coesione ha stimolato e rafforzato il ruolo delle regioni nel processo decisionale relativo alla preparazione e alla realizzazione delle politiche regionali comunitarie. La creazione della massa critica sufficiente, dal punto di vista delle risorse umane, per la gestione appropriata dei fondi ha permesso una maggiore autonomia degli enti locali e regionali e un effettivo aumento della regionalizzazione e dell'autonomia locale nell'UE.

2.4 *Aumento della coesione nell'UE*

2.4.1 La politica di coesione ha altresì esercitato un effetto leva a favore di un'Europa più coesa grazie a una serie di elementi.

2.4.2 In primo luogo, il principio di partenariato e il dinamismo dei responsabili hanno favorito la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e i diversi gruppi sociali, con un approccio dall'alto verso il basso che si è rivelato decisivo nell'individuare le soluzioni dei problemi.

2.4.3 Secondariamente si può affermare che la politica di coesione ha permesso l'articolazione di soluzioni multidimensionali a problemi molto complessi e diversi. In realtà, i problemi di cui soffrono i distinti territori dell'UE sono differenziati e i contesti e le congiunture sono differenti. Nonostante ciò, la politica di coesione ha permesso di tener conto di tale diversità di situazioni, specie nelle zone periferiche e più arretrate dell'UE. Questo approccio improntato alla coesione ha altresì influito in misura considerevole su altre politiche sviluppate dagli Stati membri.

2.4.4 La politica di coesione ha consentito di creare inoltre un terreno adeguato alla cooperazione tra le regioni e gli enti locali dell'UE, principalmente attraverso l'iniziativa Interreg, e ha così permesso che si superassero conflitti annosi o si colmassero fossati antichissimi tra i due lati di una frontiera. Inoltre la cooperazione di comuni e regioni che non hanno frontiere comuni, grazie alla promozione della cooperazione interregionale, si è fortemente estesa e contribuisce in modo non trascurabile allo sviluppo di nuove strategie regionali.

2.4.5 A questo riguardo particolarmente significativi sono stati gli effetti dei programmi URBAN, capaci di incidere sia in termini di rigenerazione fisica che in termini di inclusione sociale. L'effetto dei programmi è stato duplice: da un lato la sensibilizzazione dei cittadini sul valore aggiunto della politica europea, dall'altro quello dell'efficacia, assicurato dalla concentrazione degli interventi.

2.4.6 La politica di coesione ha infine esercitato un effetto moltiplicatore essenziale sulla visibilità del progetto di integrazione europea. Questo effetto è stato più ampio quando la politica di coesione ha consentito di migliorare i servizi pubblici e la qualità di vita dei cittadini.

3. Conclusioni

In considerazione degli elementi analizzati, il Comitato delle regioni sottolinea quanto segue:

- 3.1 La politica di coesione europea, con le sue caratteristiche specifiche (partenariato, addizionalità, programmazione strategica e finanziamento pluriennale) ha mostrato diversi tipi significativi di impatto e effetto leva.
- 3.2 La politica di coesione europea esercita un effetto leva di mobilitazione e generazione di risorse e PPP. Essa è un catalizzatore sia di finanziamenti pubblici che privati in numerosi settori, grazie alla stabilità del suo meccanismo di finanziamento pluriennale e alla sua capacità di mobilitare la massa di investimenti critica necessaria.
- 3.3 Si è potuto constatare che sia l'effetto leva che le altre forme di impatto risultanti dalla politica di coesione si manifestano in tutti i tipi di regione e per una ampia gamma di programmi e progetti, indipendentemente dalle somme spese.
- 3.4 È inoltre importante segnalare che è necessario ridurre la complessità della gestione dei fondi con l'obiettivo di massimizzare il possibile effetto leva dei partenariati. Inoltre, il fatto che le aree ammissibili siano troppo piccole e frammentate può rendere difficile in alcune regioni l'articolazione di partenariati e ciò ha ripercussioni rilevanti sulla scelta e l'impegno dei soggetti di un partenariato. Tale problema sarà però superato nel periodo di programmazione 2007-2013 grazie al fatto che con i nuovi regolamenti si è voluto superare la zonizzazione dell'Obiettivo 2.
- 3.5 La politica di coesione europea è un fattore cruciale di orientamento strategico delle politiche pubbliche. Essa dispone della capacità e del potenziale per promuovere approcci innovativi in diversi settori e di orientare un numero consistente di politiche pubbliche a livello nazionale, regionale e locale. La politica di coesione è effettivamente una cinghia di trasmissione tra gli obiettivi dell'UE, come la strategia di Lisbona, e la sua reale appropriazione e realizzazione da parte dei soggetti chiave nei diversi territori dell'UE.
- 3.6 La politica di coesione europea favorisce inoltre un effetto leva di mobilitazione delle risorse, che sostengono con determinazione le azioni dirette a sviluppare gli orientamenti stabiliti dalla strategia di Lisbona e incentrati sulla RSI, come fattore decisivo di crescita nel medio e nel lungo periodo.
- 3.7 Si è potuto constatare che un fattore di grande importanza nel determinare il successo di numerosi programmi e progetti innovativi avviati dalla politica di coesione si trova nell'appoggio che gli alti livelli politici e amministrativi danno "ai concetti e agli approcci innovativi". In questo contesto è inoltre importante la coerenza delle strategie e la collaborazione tra le amministrazioni. Si tratta di fatti che hanno stimolato l'effetto leva dei fondi strutturali.

- 3.8 La politica di coesione ha effetti di rilievo sulla costruzione della capacità istituzionale. Attraverso il principio di partenariato, essa ha promosso in tutto il territorio dell'UE un nuovo modello di *governance*, coinvolgendo strategicamente i diversi livelli di governo e la società civile e permettendo in tal modo un incremento del capitale sociale delle regioni e degli enti locali. Questo sarà un fattore critico nello sviluppo futuro dei nuovi Stati membri.
- 3.9 Allo scopo di massimizzare l'effetto leva a lungo termine dei fondi strutturali, è importante tener conto del contesto generale e dell'identità culturale di una regione. In tal senso deve anche esservi sempre un rapporto equilibrato tra i criteri stabiliti per tutta l'UE e la fissazione di priorità regionali. Adoperarsi a favore dei cambiamenti nella cultura e nella mentalità di una società, promuovendo l'innovazione, l'istruzione, l'imprenditorialità e la creatività garantisce la sostenibilità dei cambiamenti che possono essere generati dai fondi strutturali.
- 3.10 La politica di coesione svolge un effetto leva decisivo a favore di un'integrazione dell'UE caratterizzata da una maggiore coesione. Essa ha la capacità di integrare diversi tipi di territori in tutto il continente, permette una partecipazione attiva di tutti gli attori sociali e economici, è visibile ed è percepita come una politica d'inclusione da parte dei cittadini europei grazie al suo contributo concreto al miglioramento della qualità di vita.
- 3.11 La politica di coesione contribuisce a favorire un effetto leva che si traduce in una crescita sostenibile rispettosa dell'ambiente, evitando che il disinteresse per l'ambiente si converta in fattore di limitazione della crescita, oltre che della qualità di vita e della conservazione delle risorse naturali.
- 3.12 Con la sua applicazione a tutti i territori dell'UE, la politica di coesione offre un quadro adeguato a livello continentale per uno sviluppo economico e sociale equilibrato. Prendendo in considerazione i fattori di convergenza e quelli di competitività, crea le condizioni essenziali per l'acquisizione di esperienze e lo scambio di buone pratiche. Meglio ancora, essa assicura un quadro integrato che consolida l'apprendimento reciproco, consentendo allo stesso tempo di finanziare e replicare le iniziative coronate da successo attraverso forme di attuazione concrete.
- 3.13 Il CdR ritiene che l'effetto leva della politica di coesione possa rafforzarsi nel periodo di programmazione 2007-2013. I principi di tale politica, già ben collaudati e consolidati, sono stati completati da una serie di misure: adozione di un approccio più strategico alla politica di coesione, attribuzione (*earmarking*) e maggiore concentrazione dei fondi nei settori prioritari, un quadro giuridico più adeguato all'adozione di schemi di finanziamento sofisticati e innovativi, un adeguato rilievo riservato ai programmi di sviluppo urbano e un miglioramento della cooperazione territoriale. Questi cambiamenti hanno confermato che, dinanzi a un mutamento rilevante degli obiettivi dell'UE, la politica di coesione può svolgere un ruolo centrale nell'ispirare e appoggiare concretamente la trasformazione economica e sociale in tutti i territori dell'UE.

- 3.14 Si è stabilito che il processo di sviluppo e selezione di progetti è un fattore chiave del successo: il tipo di strumenti da utilizzare va scelto con cura affinché comprenda gli elementi che meglio corrispondono al contesto regionale e agli obiettivi da conseguire.

4. **Raccomandazioni**

Il Comitato delle regioni:

- 4.1 raccomanda alla Commissione europea di inserire il concetto di effetto leva ampliato nella sua prossima valutazione sulla situazione e sui progressi della coesione nell'UE;
- 4.2 invita la Commissione, il Parlamento e il Consiglio a individuare nell'effetto leva un quadro adeguato per la valutazione delle politiche comunitarie, soprattutto in vista della revisione a medio termine del bilancio comunitario;
- 4.3 raccomanda alla Commissione di aumentare gli sforzi volti a stimolare la conoscenza dei benefici, il profilo e l'immagine della politica di coesione;
- 4.4 raccomanda alla Commissione di intensificare gli sforzi già avviati per la promozione dei diversi strumenti finanziari (Jeremie, Jessica, ecc.) attraverso i fondi strutturali e in particolare di creare nel quadro della normativa sulla concorrenza le opportunità necessarie per lo sviluppo dei fondi di capitale di rischio e dei programmi di garanzia nelle regioni;
- 4.5 esorta gli Stati membri a semplificare le pratiche burocratiche, a definire un quadro legale, amministrativo e finanziario che faciliti l'attività innovativa e a potenziare forme di finanziamento idonee alle imprese innovative (capitali di rischio, *business angels*, microcrediti, ecc.);
- 4.6 invita la Commissione e gli Stati membri a valutare i progressi nella semplificazione e nel decentramento della gestione dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013. Raccomanda in particolare di impegnarsi specialmente affinché vi sia proporzionalità tra gli oneri amministrativi e il tipo e la portata dell'intervento;
- 4.7 raccomanda agli Stati membri di rafforzare il partenariato a tutti i livelli di governo e di gestione dei fondi strutturali, attraverso misure effettive di coinvolgimento degli enti regionali e locali e della società civile in ogni fase del processo e raccomanda una stretta collaborazione con le città, dato il loro potenziale fattore trainante per la crescita e l'occupazione;

- 4.8 incita la Commissione, il Parlamento, gli Stati membri e la BEI a definire in modo preciso gli ostacoli che rendono difficile la creazione dei PPP nel campo della gestione dei progetti finanziati dai fondi strutturali. In questo senso sarebbero di grande aiuto un'interpretazione chiara a livello dell'UE dei concetti di base degli accordi di PPP e la semplificazione del regime di aiuti di Stato. È necessaria anche una maggiore diffusione di informazioni sulle potenzialità e sui problemi dei PPP tra gli enti locali e regionali dell'Unione;
- 4.9 raccomanda alla Commissione europea e agli Stati membri di salvaguardare la funzione sperimentale e pionieristica svolta in molti casi dai fondi strutturali. A tale proposito invita gli Stati membri a usare le riserve previste e altri strumenti allo scopo di premiare e diffondere le strategie più riuscite e consolidare i risultati della cooperazione territoriale;
- 4.10 esorta a prestare particolare attenzione, al momento di impiegare i fondi strutturali, agli obiettivi del protocollo di Kyoto e a ritrovare un percorso di crescita sostenibile nel rispetto dell'ambiente;
- 4.11 invita gli Stati membri e la Commissione a stimolare l'effetto leva nel processo di programmazione dei fondi strutturali in modo da favorire la generazione, l'incentivazione e il finanziamento di progetti con un forte effetto leva, e di considerare tale effetto nell'elaborazione di relazioni e nel ciclo della valutazione;
- 4.12 raccomanda che, per sfruttare appieno l'effetto leva dei fondi strutturali, le regioni e gli Stati membri adottino una linea di estremo rigore nello stabilire una giusta coerenza tra le strategie regionali, i Piani nazionali di riforma, i quadri strategici di riferimento nazionali e i programmi operativi destinati a sviluppare la politica di coesione europea;
- 4.13 propone che si tratti il tema dei benefici dell'effetto leva e di operare perché aumenti la consapevolezza dei potenziali benefici nell'opinione pubblica mediante attività di diffusione e di promozione sia a livello specializzato che su grande scala;
- 4.14 raccomanda alla Commissione di analizzare e misurare lo sviluppo nel lungo termine delle regioni, mettendo in evidenza la necessità dei cambiamenti culturali e di mentalità al fine di garantire che tali regioni facciano un effettivo passo avanti nel loro sviluppo sociale e economico;
- 4.15 accoglie con favore l'iniziativa di creare le reti delle "regioni per il cambiamento economico" lanciata dalla Commissione e raccomanda che si consideri un ampio ventaglio di temi per rispecchiare le diverse dinamiche territoriali di cambiamento, approfittando delle innovazioni prodotte nell'attuale periodo di programmazione e coinvolgendo attivamente gli enti locali e regionali nel processo di selezione dei settori prioritari dell'iniziativa, nello sviluppo della quale si attende di essere pienamente coinvolto;

- 4.16 invita le istituzioni europee ad adottare il concetto di solidarietà tra i territori dell'UE come dimensione fondamentale del concetto di coesione dell'UE. La politica di coesione deve rimanere anche in futuro un elemento centrale della politica d'integrazione europea.

Bruxelles, ...

Il Presidente
del Comitato delle regioni

Michel DELEBARRE

Il Segretario generale
del Comitato delle regioni

Gerhard STAHL

*

* *

NB: Seguono allegati.

ALLEGATO 1: METODOLOGIA DI ELABORAZIONE DEL PARERE

1. Contesto del presente parere di prospettiva

La Commissione europea, in data 24 marzo 2006, si è dichiarata interessata a che il Comitato delle regioni elaborasse un parere di prospettiva sul tema *L'effetto leva della politica europea di coesione attuata mediante i fondi strutturali*. La Commissione ritiene che il parere del Comitato costituirà un importante contributo al Quarto rapporto sulla coesione, che dovrebbe essere adottato nella primavera del 2007.

La commissione Politica di coesione territoriale (COTER) del Comitato, convinta che il parere costituisca una priorità per il 2006, ha deciso, il 5 aprile scorso, di istituire un gruppo di lavoro incaricato di assistere il relatore nella preparazione di tale documento, attraverso l'apporto di esperienze e punti di vista differenti di regioni e città nella gestione dei fondi strutturali.

Nella riunione della commissione COTER del 23 giugno 2006 si è stabilito che il gruppo di lavoro sarebbe stato composto, oltre che dal relatore CHAVES GONZÁLEZ (ES/PSE), dai seguenti sette membri: Albert BORE (UK/PSE); Bernard SOULAGE (FR/PSE); Michael SCHENEIDER (DE/PPE); Luc van den BRANDE (BE/PPE); José Macário CORREIA (PT/PPE); Väino HALLIKMÄGI (EE/ALDE) e Witold KROCHMAL (PL/UEN-AE). Il gruppo di lavoro si è finora riunito due volte, il 7 giugno e il 14 settembre 2006.

Il CdR ha inoltre ricevuto una lettera con cui il Presidente del Parlamento europeo Josep BORRELL lo invita a presentare un parere sulla relazione dell'eurodeputata Francisca PLEGUEZUELOS AGUILAR (ES/PSE), membro della commissione affari regionali del Parlamento, riguardante le ripercussioni della politica strutturale sulla coesione nell'UE. La commissione COTER decide che con il presente parere di prospettiva si risponderà anche alla consultazione del Parlamento.

2. Metodologia e dinamica di lavoro

Sono stati individuati i principali effetti leva che saranno trattati nel presente parere:

- effetto leva finanziario e partenariato pubblico-privati (PPP), cofinanziamento nazionale (pubblico), finanziamento privato e PPP, nuovi piani, per esempio di ingegneria finanziaria (JJJ - Jaspers, Jeremie, Jessica),
- effetto leva nell'applicazione delle politiche, approccio strategico, capacità istituzionale, scambio di esperienze.

Per integrare il lavoro del relatore e del gruppo di lavoro, il Comitato delle regioni ha deciso di commissionare all'Istituto austriaco per gli studi regionali e l'assetto territoriale (ÖIR), uno studio volto a elaborare, attraverso l'analisi di casi concreti, un corpus di dimostrazioni dell'effetto leva dei fondi strutturali. Tale studio figura in allegato al parere di prospettiva.

I casi studiati sono suddivisi tra quattro temi principali:

- orientamento strategico,
- finanziamento comune e PPP,
- acquisizione di capacità istituzionali,
- costruzione di un'Europa coesiva e orizzontale.

Si cerca anche che vi sia una ripartizione omogenea degli studi tra i vari regimi di finanziamento dei fondi (Obiettivo 1, Obiettivo 2, Fondo di coesione, cooperazione Interreg/Urban) e tra i vari Stati membri.

3. Tentativo di definire le dimensioni del concetto di effetto leva

Non è facile definire il concetto di effetto leva dei fondi strutturali. Sebbene si possa convenire che si tratta della mobilitazione, provocata dall'impiego di tali fondi, di risorse pubbliche e private, a livello sia statale che regionale, non si tratta tuttavia di una questione assodata né dal punto di vista della dottrina scientifica né da quello dei soggetti coinvolti (regioni, Stati e Commissione europea).

L'effetto leva va considerato come parte del valore aggiunto comunitario, definito in un documento della DG REGIO del 2002⁴; esso è chiaramente distinto dal concetto di addizionalità. Il presente documento considera pertanto in maniera integrata l'effetto leva e la parte restante del valore aggiunto dei fondi comunitari nei seguenti ambiti:

- aspetti finanziari (*Financial Pooling*, PPP),
- aspetti politici e strategici della concentrazione tematica sugli obiettivi di Lisbona (*Strategy Policy Orientation*),
- miglioramento della *governance* e dell'amministrazione (*Capacity building*),
- aumento della coesione in Europa (*Cohesive building*).

Per maggior chiarezza possiamo utilizzare le definizioni di "addizionalità", "effetto leva" e "valore aggiunto comunitario" che si trovano nel documento MEANS⁵ della Commissione.

- *Valore aggiunto comunitario*: il valore derivante dall'intervento comunitario e superiore al valore che sarebbe derivato dall'intervento delle pubbliche autorità nazionali o regionali e/o del settore privato. Tale valore non deriva esclusivamente dalla mobilitazione di risorse finanziarie (cfr. tabella 1).
- *Addizionalità*: concetto riferito al requisito in base al quale il sostegno finanziario dei fondi europei non deve comportare una riduzione degli sforzi finanziari dei governi regionali; vale a

⁴ Commissione europea (2002): *Community Added Value: Definition and evaluation criteria*, documento di lavoro, DG REGIO, Bruxelles.

⁵ MEANS (1999): *Valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico* - Commissione europea, Lussemburgo. Tali definizioni coincidono con quelle proposte dal Tavistock Institute (2003) nel testo *The evaluation of socio-economic development, the Guide*.

dire che le risorse fornite dagli Stati beneficiari devono rimanere complessivamente almeno uguali a quelle esistenti prima dell'intervento dei fondi strutturali.

- *Effetto leva (leverage effect)*: capacità degli interventi pubblici di indurre spese private tra i destinatari finali degli aiuti. Per gli interventi pubblici che consistono di sovvenzioni agli investimenti privati, l'effetto leva è proporzionale all'importo della spesa privata indotta dalle sovvenzioni stesse.

TABELLA 1

Sviluppo degli elementi principali del valore aggiunto comunitario

1. Coesione economica e sociale
2. Priorità comunitarie
2.1. Infrastrutture e società dell'informazione
2.2. Competitività regionale
2.3. Concentrazione sullo sviluppo sostenibile
2.4. Concentrazione sulle pari opportunità
3. Addizionalità e valore aggiunto in termini finanziari
4. Metodi di attuazione degli interventi
4.1. Partenariato
4.2. Natura dei progetti
4.3. Azioni pilota e azioni innovative
4.4. Sistema di <i>auditing</i>
4.5. Sistema di sorveglianza
4.6. Sistema di valutazione
5. Scambio di esperienze e lavoro in rete

La tabella 1 è stata realizzata dall'Università di Malaga (A. Mercante e B. Ortega) sulla base del lavoro di A. Mairate (2006) *The "Added Value" of European Union Cohesion Policy, Regional Studies*, vol. 40(2), pagg. 167-177.

Possiamo quindi considerare compreso nell'effetto leva generale sia il fatto che i fondi comunitari, oltre a non sostituire i fondi nazionali, finanzino progetti che altrimenti non sarebbero stati realizzati sia il fatto che, in aggiunta a quanto precede, gli investimenti pubblici complessivi, al netto dei fondi europei, aumentino in maniera significativa durante l'attuazione del quadro comunitario di sostegno o di altri tipi di programmazione pluriennale delle risorse legati ai fondi strutturali, con tutti gli effetti che ne conseguono⁶.

Non possiamo d'altro canto dimenticare che ciò che conta realmente è l'impatto o l'effetto di questi strumenti finanziari nell'ambito regionale. La dinamica dello sviluppo regionale non dipende esclusivamente dall'uso buono o cattivo dei fondi strutturali, ma è fortemente influenzata, tra l'altro, dai cicli macroeconomici, dalla situazione internazionale e dalle condizioni di sviluppo nazionale.

In ogni caso l'evoluzione di un'economia regionale dipenderà da vari fattori che interagiscono tra loro, ragion per cui risulta più difficile isolare l'effetto imputabile esclusivamente all'impiego dei fondi strutturali.

Volendo passare dalla teoria alla pratica e illustrare le nostre affermazioni con dei dati, possiamo esaminare, con riferimento all'effetto leva finanziario degli investimenti dei fondi, l'esperienza del Programma operativo integrato dell'Andalusia (POIA) per il periodo 2000-2006, il maggior programma cofinanziato nell'UE durante tale periodo.

Nella tabella 2, elaborata dal valutatore indipendente⁷, sono quantificati gli investimenti privati indotti dai progetti cofinanziati dai fondi nell'ambito di misure di sostegno agli investimenti produttivi. Viene inoltre mostrato il quoziente relativo all'effetto leva delle stesse misure in relazione al Quadro comunitario di sostegno delle regioni spagnole dell'Obiettivo 1. Risalta in particolare il dato relativo alla misura 1.55, gestita dall'agenzia IDEA e concernente il sostegno alle imprese attraverso gli strumenti finanziari; il rapporto tra investimenti pubblici indotti e investimento pubblico è di 20 a 1.

⁶ Andrea Mairate. *Regional studies*. Vol. 40.2, pagg. 167-177, aprile 2006.

⁷ Università di Malaga (2005) - Attualizzazione della valutazione intermedia del Programma operativo integrato dell'Andalusia 2000-2006.

TABELLA 2

Effetto leva finanziario delle misure di aiuto agli investimenti produttivi del Programma operativo integrato dell'Andalusia (POIA) e del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006

Asse	Misura	Titolo	Investimento totale POIA 2000-2004 (euro) (1)	Investimento privato lordo prodotto 2000-2004 (euro) (2)	Effetto leva finanziario lordo 2000-2004 POIA (3)=(2)/(1)	Effetto leva finanziario lordo 2000-2004 QCS (4)
1	2	Miglioramento della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli (FEAOG, sezione orientamento)	142.203.635	554.430.999	3,90	2,13
1	3	Creazione e adeguamento di spazi produttivi e di servizi alle imprese (FESR)	74.254.728	12.087.939	0,16	0,21
1	4	Sostegno alle imprese dell'economia sociale (FESR)	9.644.249	59.513.727	6,17	3,23
1	7	Promozione del capitale organizzativo delle imprese (FESR)	4.737.702	6.114.598	1,29	2,22
1	51	Sostegno a imprese industriali, commerciali e di servizi (FESR)	163.047.524	818.810.138	5,02	5,00
1	53	Creazione e adeguamento di spazi produttivi e di servizi alle imprese (FESR)	4.270.670	17.965.950	4,21	2,38
1	55	Miglioramento delle condizioni di finanziamento delle imprese (FESR)	93.263.386	1.955.027.559	20,96	20,00
6	10	Aiuti all'efficienza e al risparmio energetico delle imprese (FESR)	11.183.104	170.564.890	15,25	6,67
7	55	Sviluppo endogeno delle zone rurali, nell'ambito agricolo: differenziazione agraria (FEAOG, sezione orientamento)	36.498.019	19.862.397	0,54	0,54

Nota: si considerano unicamente le misure del POIA 2000-2006, alle quali si assegna come unico indicatore dei risultati l'investimento privato indotto (codice indicatore 548).

Fonte: Attualizzazione della valutazione intermedia del POIA 2000-2006.

Va ricordato che le valutazioni di cui sopra sono riferite agli investimenti privati lordi indotti dall'investimento pubblico. In termini netti tale effetto sarebbe necessariamente inferiore. Per comprendere questa differenza bisogna considerare almeno due effetti sugli investimenti:

- *effetto di sostituzione (deadweight effect)*: è da ritenere che in una certa misura gli investimenti produttivi finanziati con fondi europei sarebbero stati effettuati anche senza il concorso di tali fondi. In tal caso una parte dei fondi pubblici prenderebbero il posto del finanziamento privato, sostituendosi,
- *effetto di crowding out*: nella misura in cui le risorse pubbliche devono essere finanziate con imposte o con debito pubblico, le risorse disponibili per l'investimento produttivo privato si riducono.

Di conseguenza, per stimare l'impatto netto degli investimenti pubblici di sostegno all'attività produttiva bisognerebbe valutare l'ampiezza di questi due effetti.

* * *

ALLEGATO 2: SINTESI DELLA RELAZIONE SULL'EFFETTO LEVA

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

**L'EFFETTO LEVA DELLA
POLITICA EUROPEA DI
COESIONE NEL QUADRO DEI
FONDI STRUTTURALI**

Sintesi

della relazione finale di ricerca commissionata dal CdR all'*ÖIR*
Managementdienste GmbH

Relazione elaborata nell'ambito del contratto quadro per l'analisi delle politiche stipulato dalla
direzione Lavori consultivi del CdR

Datemi un punto d'appoggio e vi solleverò il mondo - questa famosa citazione attribuita ad Archimede da Pappo di Alessandria nelle sue *Collezioni matematiche (Synagoge, Libro VIII, 340 d.C. circa)* descrive abilmente l'importanza della leva come strumento per avviare un movimento e di conseguenza un cambiamento. Movimento e cambiamento sono processi dinamici che, una volta avviati opportunamente, creano un effetto onda - anche solo accennato - che si propaga continuamente verso l'esterno in forme che l'iniziatore di tali processi forse non aveva previsto o neanche immaginato. La presente relazione intende analizzare l'effetto leva dei fondi europei (strutturali e di coesione) prendendo in esame 11 casi concreti. L'analisi non si limita al tipico approccio europeo - per lo più basato su dati contabili e indicatori - che viene tradizionalmente utilizzato per misurare gli effetti leva di tali politiche, ma si spinge oltre, in modo da presentare un quadro più dinamico ed inclusivo di questi effetti in azione.

La relazione è stata commissionata dal Comitato delle regioni a sostegno del suo parere di prospettiva sull'argomento. Il CdR ha da parte sua partecipato alla selezione dei casi da esaminare.

Il capitolo 2 della relazione contiene un'analisi concettuale che definisce sia il contesto dello studio sia i quadri operativi generali nel cui ambito collocare i diversi casi. L'espressione "effetto leva" è spesso limitata a considerazioni puramente finanziarie quando tale effetto è misurato in termini di entità dei fondi supplementari che vengono attratti o mobilizzati a seguito di un determinato investimento.

Pur trattandosi di un approccio valido perché comprensibile, esso non può fornire nulla che assomigli a una visione onnicomprensiva degli effetti leva in azione. È relativamente semplice rilevare la portata di un investimento in un progetto, stabilire se la costruzione di determinate infrastrutture abbia effettivamente migliorato, come previsto, la mobilità o se un progetto destinato ad attrarre investimenti e a creare occupazione sia effettivamente riuscito, come previsto, in questo suo scopo.

Più difficile, invece, è valutare in termini statistici gli effetti leva derivanti da altri investimenti, benché tali effetti siano immediatamente osservabili - se solo si prova a farlo. Come misurare gli effetti leva prodotti dal tentativo di riconciliare tra loro e con le rispettive autorità nazionali comunità ormai estranee l'una all'altra, grazie ad esempio al programma PEACE? Se si favorisce l'instaurarsi di una società "normale" all'indomani di un conflitto, si contribuisce a creare attività commerciali e posti di lavoro dall'interno della società, nonché ad attrarre investimenti dall'esterno in ambito aziendale e turistico. L'estrema difficoltà con cui si può quantificare questo tipo di effetto leva in euro o numero di posti di lavoro ha spesso fatto sì, in passato, che tale effetto non venisse semplicemente riconosciuto.

La riforma delle strutture, delle istituzioni, delle politiche e degli approcci esistenti è un processo difficile, complesso e di solito lungo, che per tradizione è la conseguenza diretta di un'analisi teorica e adotta sovente un approccio dall'alto verso il basso. Quando questo tipo di riforma presenta aspetti di portata transfrontaliera che interessano due o più Stati nazionali, il grado di complessità aumenta considerevolmente. Quando gli enti regionali austriaci creano, in base al progetto finanziato, strutture

efficaci in grado di stimolare lo sviluppo economico e quando queste strutture suscitano l'interesse di Stati vicini, i fondi europei producono un autentico effetto leva.

Quando i cittadini e i servizi di Stati membri diversi riescono a mettere insieme le loro forze per creare nuovi servizi di qualità migliore in una regione transfrontaliera, si generano allora posti di lavoro, si attraggono investimenti e si dà ulteriore forza e credibilità all'intero progetto della costruzione europea. In mancanza di finanziamenti europei che consentano anche solo di esplorare nuove possibilità e di avviare progetti iniziali e pertanto innovativi, verrebbero meno semplicemente tali condizioni. Il progetto *Zorg over de Grens* che coinvolge enti belgi, olandesi e tedeschi nel vasto settore dell'assistenza sanitaria è un esempio di quanto sia difficile quantificare l'effetto leva in azione.

La relazione mira a comprendere a fondo gli effetti delle svariate attività condotte nell'ambito dei fondi strutturali, le quali sono caratterizzate dall'aspetto della *governance* a più livelli con il coinvolgimento di numerosi attori, dal considerevole volume finanziario a forte concentrazione geografica e tematica e dalle regole specifiche di attuazione. Essa intende inoltre superare il divario tra la complessità dell'approccio, da un lato, e il suo monitoraggio e la sua valutazione, dall'altro: gran parte dei tentativi di valutare l'impatto dei programmi ricorrendo ad indicatori fisici ha ottenuto risultati positivi in termini di quantificazione dei risultati, ma non è riuscita ad effettuare una mappatura di questo impatto a livello di *governance*. Le discussioni condotte di recente si sono concentrate sugli approcci, nel tentativo di cogliere la complessità dell'intervento e di catturare i benefici e gli impatti delle politiche di coesione che vanno oltre la logica attuale: si tratta del concetto di valore aggiunto, degli esercizi di analisi comparativa, delle prassi migliori e del concetto di effetto leva, il quale sembra offrire una comprensione più completa degli effetti e delle ricadute delle politiche di coesione.

L'effetto leva costituisce un tipo particolare di impatto: l'impatto delle politiche europee deriva dall'intervento diretto sul terreno e nelle regioni e dovrebbe essere considerato il *valore aggiunto* delle politiche di coesione. Tale impatto va ben oltre l'effetto leva ed è tra le principali istanze delle politiche europee. Il *valore aggiunto* si può considerare come un elemento dell'impatto in quanto si riferisce alle conseguenze desiderate e può essere collegato agli obiettivi della politica di coesione europea. L'effetto leva è un'azione derivante da uno stimolo creato da altre azioni (ha pertanto una direzione e un'origine).

La presente ricerca analizza quattro tipi di effetto leva, più precisamente:

- Il finanziamento comune e il partenariato pubblico-privati (PPP) possono fungere da leva nei confronti di altre fonti di finanziamento pubblico in vista del cofinanziamento dei fondi strutturali, o di finanziamenti privati tramite accordi di PPP, oppure possono attrarre investimenti privati tramite forme diverse di ingegneria finanziaria (microcredito, capitale di rischio).
- Spesso, inoltre, la politica di coesione influisce sulla qualità del processo di elaborazione delle politiche fornendo orientamenti strategici specifici nelle regioni e negli Stati membri, i quali introducono nelle loro politiche aspetti fino ad allora non considerati o danno priorità ad esigenze che rispondono a una logica europea.

- Il rafforzamento delle capacità istituzionali è connesso ai requisiti della programmazione pluriennale: l'approccio strategico, il monitoraggio, la valutazione, le regole della responsabilità e del controllo finanziario, nonché la necessità di sviluppo di un progetto. Il miglioramento delle capacità di *governance* e amministrative da impiegare per l'attuazione e gestione di questi programmi ha rappresentato una delle principali strategie adottate dalle regioni per incrementare i vantaggi delle politiche di coesione. Questo effetto leva si colloca pertanto sia a monte sia a valle delle politiche di coesione.
- La costruzione dell'Europa secondo il principio della coesione rappresenta un aspetto generico delle politiche di coesione e caratterizza la politica di integrazione delle diverse parti interessate, dei diversi gruppi sociali e dei diversi tipi di territorio in tutta Europa. Essa dovrebbe rafforzare la coesione economica e sociale, migliorando così la qualità di vita di tutti i gruppi di cittadini e rendendo le politiche europee più visibili "sul campo".

Per la presente relazione sono stati selezionati alcuni casi determinati allo scopo di analizzare a fondo ciascuno di questi effetti leva. L'approccio finanziario è stato esaminato in particolare nel caso dell'*Agencia IDEA* in Spagna, del meccanismo di sviluppo regionale nella Repubblica ceca e del progetto *Eastside Masshouse Redevelopment* nel Regno Unito. La capacità di contribuire all'orientamento strategico delle politiche viene messa in evidenza nei seguenti casi: ricorso ai fondi strutturali nel Regno Unito, programma *Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet* nella Renania settentrionale-Vestfalia (Germania) e programma regionale di azioni innovative *Legite* in Castiglia-Leon (Spagna). Gli esempi del ponte tra Rio e Antirio (Grecia), della gestione regionale in Stiria (Austria) e della Società regionale di garanzia Marche (Italia) vengono infine analizzati per il loro contributo alla creazione di capacità istituzionali.

La ricerca considera altresì gli effetti leva in termini di contributo alla costruzione europea all'insegna della coesione, come nel caso delle piattaforme transfrontaliere in cui gli enti regionali e nazionali possono migliorare i servizi per i residenti (Euroregione Reno-Mosa, Belgio/Germania/Paesi Bassi) o in cui la cooperazione tra l'UE, da un lato, e gli Stati membri e le comunità locali, dall'altro, può contribuire ad affrontare determinate situazioni di sviluppo o successive ad un conflitto (programma PEACE, Regno Unito/Irlanda).

L'*Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA* - Agenzia di innovazione e sviluppo dell'Andalusia) è un'agenzia pubblica del governo regionale andaluso che coinvolge anche le università della regione, i fondi di capitale di rischio e gli investitori privati. Essa coniuga assieme il sostegno fornito dai fondi strutturali comunitari e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) per proporre ai giovani imprenditori finanziamenti sotto forma di fondo di capitale di rischio, microcredito e garanzie per prestiti bancari. Man mano che i prestiti vengono rimborsati, i fondi vengono riciclati producendo così un effetto leva finanziario molto diretto. Si pensa ora di allargare il campo d'azione dell'agenzia al Portogallo meridionale.

L'iniziativa *Eastside-Masshouse Redevelopment* (recupero del quartiere Eastside-Masshouse a Birmingham nel Regno Unito) è gestita dal consiglio comunale di Birmingham con il contributo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) nel quadro del programma avviato dal consiglio per

dare nuovo impulso al centro cittadino. Grazie ai fondi strutturali dell'UE, il consiglio comunale è riuscito a produrre importanti effetti leva in tre settori. Innanzitutto, in termini concreti, ha fatto eliminare il "collare di cemento" costituito dalla circonvallazione interna sopraelevata creata negli anni '60 nel quartiere di Masshouse, sostituendola con una struttura a livello del suolo. Si è ristabilito così l'accesso all'*Eastside* (quartiere orientale) della città, favorendo inoltre gli investimenti privati per lo sviluppo del quartiere. Il consiglio comunale sostiene questi investimenti attraverso due agenzie: l'*Eastside Development Team* e l'*Eastside City Jobs Team*. La prima assiste gli investitori e gli attori dello sviluppo, la seconda funge da agenzia di collocamento, agevolando l'assunzione della popolazione locale per i posti di lavoro che si creano nella zona.

Nella Repubblica ceca, il meccanismo per lo sviluppo regionale è gestito dalla *Czech Moravian Guarantee Bank* associata alla Banca europea per gli investimenti (BEI). Il suo obiettivo è quello di proporre un cofinanziamento adeguato alle regioni e ai comuni cechi per progetti che godono già del sostegno dei fondi strutturali e di coesione nei settori dei trasporti, dell'istruzione, dell'ambiente e della salute. Pur essendo operativo sin dalla fine del 2004, tale meccanismo non è stato ancora utilizzato. Dall'analisi di questo caso risulta che la mancanza di effetto leva è motivata da quattro ragioni principali. In primo luogo, i potenziali beneficiari finali non sempre hanno cercato cofinanziamenti esterni. In secondo luogo, il governo ceco ha rifiutato di fornire una garanzia sovrana per il prestito globale BEI in quanto temeva le conseguenze di tale garanzia sul disavanzo pubblico e sui criteri di convergenza da rispettare per poter adottare l'euro. Quest'assenza di garanzia ha generato un terzo ostacolo nel senso che i prestiti accordati dal meccanismo non risultavano necessariamente più interessanti delle altre possibilità di finanziamento. Il quarto e ultimo fattore è costituito dalla presenza nella Repubblica ceca di divergenze politiche tra il governo centrale e gli enti regionali/locali. La ricerca individua numerosi insegnamenti da trarre da questa esperienza.

Nel caso dei fondi strutturali nel Regno Unito la ricerca esamina l'impatto globale di tali fondi su tutto il paese (compresa l'Irlanda del nord). Circa il 40% della popolazione è interessato in modo concreto o potenziale dai programmi finanziati dai fondi strutturali nell'ambito degli Obiettivi 1, 2 o 3. Da un'analisi del caso emerge che questi finanziamenti hanno avuto effetti leva tangibili soprattutto in termini, da un lato, di rafforzamento delle priorità di politica interna in campi specifici come le politiche attive del mercato del lavoro e, dall'altro, di rafforzamento delle capacità: gli attori regionali/locali sono stati infatti messi in condizione di incontrarsi, sono stati aiutati a definire gli obiettivi e assistiti nei loro sforzi volti a perseguire tali obiettivi. L'iniziativa di partenariato *Southwest* (sudoccidentale) per la Cornovaglia e le isole Scilly è uno degli esempi che la ricerca cita al riguardo.

Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet (la "concorrenza futura" nella zona della Ruhr - Germania) è un programma che mira a sostenere le imprese locali che ricorrono a tecnologie innovative nel *Land Renania settentrionale-Vestfalia*. Esso coinvolge il governo regionale, le camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato e consiste in un finanziamento assegnato tramite concorso. Le imprese situate in zone dell'Obiettivo 2 all'interno della regione della Ruhr (che è in pieno periodo di transizione, in quanto vuole uscire dalla vecchia economia basata sul carbone e l'acciaio) presentano i loro progetti a una giuria. Tali progetti devono essere incentrati su tecnologie e prevedere una cooperazione tra l'impresa candidata e una università o un istituto di ricerca. In questo caso la ricerca

individua tre effetti leva principali. Il primo è finanziario: dal momento che il finanziamento del progetto si limita al 35-50% del costo totale, il resto va fornito dall'impresa candidata. Il secondo è costituito dall'associazione tra università/istituti di ricerca e imprese, e il terzo deriva dal gran numero di progetti che superano le tradizionali frontiere tra settori ed incrementano la capacità da parte dei poteri pubblici di gestire approcci così complessi.

Legite (Excelencia y Generalización de la Innovación en las Empresas de Castilla y León) è un programma regionale di azioni innovative della Comunità autonoma di Castiglia-Leon (Spagna) che riunisce le imprese e le loro organizzazioni, il governo regionale, le reti pubblico-privati e gli attori locali dell'innovazione, per sostenere le azioni innovative delle PMI nelle zone meno favorite e più isolate dalla regione. Il programma è incentrato sull'innovazione nei settori di attività più dinamici e sull'incentivazione di settori tradizionali come l'alimentazione, la lavorazione della pietra e del legno, il tessile, la fabbricazione di mobili e il turismo sostenibile. Gli effetti leva di *Legite* derivano dal fatto di associare in modo strutturato i settori pubblico e privato in modo da trasformare l'investimento regionale in innovazione, ricerca e sviluppo.

Il progetto di realizzare un ponte tra Rio e Antirio nel golfo di Corinto (Grecia), proposto inizialmente nel 1880, è indispensabile per la rete autostradale greca; ad esso hanno collaborato il governo greco e le autorità pubbliche, i fondi strutturali dell'UE, la BEI, alcune banche commerciali e un consorzio di imprese greche e straniere. Il consorzio era incaricato di costruire il ponte e di gestirlo in concessione per 42 anni. Le modalità di finanziamento sono state fissate alla fine del 1997 e il ponte è stato inaugurato nell'agosto 2004. Gli effetti leva del progetto vanno ben oltre le conseguenze dirette della costruzione della struttura (anche se, grazie ad essa, l'attraversamento è più rapido del 90% rispetto al percorso in traghetto). La ricerca individua due effetti leva indiretti: da un lato l'impatto che un approccio basato su progetto ha avuto sulle strategie operative delle amministrazioni centrali greche e dall'altro le competenze che le imprese greche hanno acquisito grazie alla loro partecipazione a un consorzio internazionale.

Nell'ambito dell'iniziativa *Regionalmanagement Steiermark* (gestione regionale della Stiria, Austria) sette agenzie di sviluppo regionale sono state create nel *Land* Stiria, le quali riuniscono gli enti locali, le ONG ed altri attori per elaborare strategie di sviluppo regionale, promuovere la cooperazione tra i diretti interessati, lo sviluppo di progetti e le attività d'informazione. L'esempio della Stiria costituisce un approccio dal basso verso l'alto e al contempo variabile nel senso che queste agenzie sono state istituite per soddisfare le esigenze locali e variano di conseguenza in termini di dimensioni, composizione e priorità. Ciò contrasta con l'approccio più classico, dall'alto verso il basso, adottato altrove in Austria (ed in altri paesi ancora). Gli effetti leva generati dall'approccio della Stiria hanno condotto alla sua classificazione tra le migliori prassi adottate in Austria ed alla possibilità di adottare approcci simili in Stati confinanti, come l'Ungheria.

La Società regionale di garanzia Marche (SRGM), una struttura che garantisce il finanziamento degli investimenti nella regione Marche, è un'autentica cooperativa che offre garanzie finanziarie alle 1.171 imprese che la compongono e alle 32 associazioni che la sostengono nella zona di Ancona. Le Marche sono caratterizzate da piccole imprese che spesso mancano di capitali sufficienti. Sin dalla sua

creazione nel 1995, la SRGM ha messo assieme finanziamenti provenienti dal FESR (Obiettivo 2), da fondi nazionali italiani e da capitali privati a sostegno dei suoi membri e affiliati. Assieme ad altri attori finanziari, la SRGM ha recentemente rafforzato la sua cooperazione con il FEI. Gli effetti leva delle attività della SRGM derivano soprattutto dal fatto di aver trasformato le modalità di finanziamento delle imprese nella regione, utilizzando i fondi e la sua conoscenza approfondita delle imprese locali per costruire un nuovo rapporto tra imprese, agenzie pubbliche e settore finanziario.

Tramite un'agenzia unica (un organo speciale per i programmi UE), il programma comunitario PEACE II (Regno Unito/Irlanda) per la pace e la riconciliazione indirizza i finanziamenti (europei, britannici ed irlandesi) verso numerosi progetti e programmi in Irlanda del Nord e nelle regioni frontaliere dell'Eire. Il programma PEACE è stato istituito dal Consiglio europeo per sostenere il processo di pace in Irlanda del Nord al termine del conflitto armato. Gli effetti leva prodotti dal programma sono molteplici e, se molti di essi sono riscontrabili anche in altri Stati membri (si pensi al fatto di mettere assieme attori locali, infrastrutture, formazione, ecc.), un effetto, invece, caratteristico di tale programma deriva dall'offerta di una matrice di sostegno europea integrata in una regione in condizioni arretrate a seguito del conflitto.

Il progetto *Zorg over de Grens* opera in 16 campi specifici per integrare (o rendere complementari) i servizi sanitari e sviluppare poli di eccellenza per l'assistenza sanitaria nell'Euroregione Reno-Mosa che si estende da Aquisgrana (Germania) e Maastricht (Paesi Bassi) fino a Liegi (Belgio). Il programma rappresenta poco più del 5% dello sforzo di bilancio compiuto da questa Euroregione per le diverse azioni di interesse comune condotte. Tre sono i principali effetti leva del programma. Il primo consiste nell'offerta di piattaforme in cui i partner regionali possono lavorare insieme, proponendo così alla popolazione della regione una scelta più ampia di servizi sanitari. Il secondo consiste nel dimostrare che un'attenta cooperazione transfrontaliera regionale può migliorare la qualità di vita dei cittadini europei senza necessariamente richiedere riforme legislative o istituzionali radicali a livello nazionale. Il terzo mostra come la cooperazione regionale possa riguardare settori (in questo caso l'assistenza sanitaria) che interessano i cittadini, ma non sono coperti dai Trattati europei.

Il raffronto tra priorità, misure e procedure di attuazione dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 evidenzia le grandi evoluzioni strategiche registrate dai quadri di riferimento strategici nazionali (QRSN) in Spagna, Finlandia e Ungheria. In Spagna, tale evoluzione consiste nel passaggio dall'obiettivo "convergenza" a quello "competitività regionale ed occupazione" e nell'attenzione crescente per l'innovazione. In Finlandia, che è già tra i paesi più avanzati in termini di innovazione, nel prossimo futuro l'attenzione passerà dalla diffusione della banda larga alle tecnologie dell'informazione e alla produzione di contenuto. Inoltre, l'isolamento di alcune sue regioni, la bassa densità di popolazione ed il relativo invecchiamento restano tra le sfide principali da affrontare nel prossimo periodo di programmazione. In Ungheria, il nuovo periodo di programmazione prevede importanti finanziamenti che serviranno soprattutto a stimolare la crescita nazionale.

Il presente documento di sintesi è naturalmente realizzato sulla base dei risultati ottenuti dall'esame dei diversi casi ed individua quattro tematiche principali: i pool finanziari ed i partenariati pubblico-privati (PPP), l'orientamento strategico delle politiche, il rafforzamento delle capacità istituzionali e la costruzione europea all'insegna della coesione (cfr. capitolo 4).

La casistica mostra che i finanziamenti comunitari producono spesso effetti leva a vari livelli e secondo diverse combinazioni. Un elemento centrale è che la disponibilità di fondi europei porta i diversi attori interessati (della sfera pubblica, privata e associativa) a riflettere insieme sugli obiettivi strategici locali/regionali/nazionali della politica di coesione concordati. In mancanza di finanziamenti europei, questi processi congiunti non esistono oppure sono spesso condotti separatamente. Questa regola sembrerebbe applicarsi sia agli Stati membri presi individualmente sia ai progetti e approcci che coinvolgono più di uno Stato membro. In entrambi i casi, ciò favorisce il decentramento e fa sì che le decisioni vengano meditate (se non addirittura prese) ad un livello molto più vicino al consumatore finale. Queste dinamiche hanno ricadute anche sulle procedure e sugli approcci adottati dalle amministrazioni nazionali e regionali che - in via permanente o solo puntuale - sviluppano strutture e metodi di lavoro orientati verso i compiti da realizzare. Questo approccio imperniato sul progetto può anche avviare un processo di riforma nei servizi pubblici interessati. L'analisi dei casi ha messo in luce numerosi esempi di progetti finanziati dai fondi strutturali che attraggono investitori privati (come il ponte Rio-Antirio realizzato con i prestiti della BEI e di altre banche o la SRGM che offre garanzie bancarie) o fondi pubblici di origini diverse (gestione regionale della Stiria).

I pool finanziari e i PPP possono concretizzarsi in varie forme di cooperazione tra partner pubblici e privati: autorità responsabili dell'attuazione, da un lato, e banche private o fondi di capitale di rischio per la creazione di strumenti finanziari (IDEA) dall'altro; comuni + banche private + BEI (cfr. il caso della Repubblica ceca). Dalla ricerca condotta emerge che alcuni fattori sono essenziali per incoraggiare i pool finanziari e i PPP:

- la concentrazione tematica e geografica per raggiungere una certa massa critica è molto utile allo scopo di coinvolgere partner diversi nel finanziamento e nell'attuazione (*Zukunftswettbewerb* e IDEA),
- l'aggiunta di una dimensione regionale, nazionale, transfrontaliera o perfino europea a un progetto locale contribuisce ad attrarre un'ampia gamma di partner finanziari (si prenda come esempio la gestione regionale della Stiria, dove lo sviluppo locale è incoraggiato da un approccio di portata regionale),
- i partenariati finanziari possono essere realizzati solo se ciascuna delle parti riconosce che il coinvolgimento dell'altra è nell'interesse di tutti. In termini monetari, ciò significa che i costi generati dalla non azione (costi di opportunità) sono superiori ai costi di cooperazione. Tuttavia, per restare misurabili, i ruoli e le responsabilità di ciascuno in questi partenariati formali o informali devono essere definiti chiaramente (*Masshouse*, IDEA),
- alcune caratteristiche dei progetti (ad esempio, presenza di un gruppo di consumatori che ne utilizzerà i risultati, costi esatti e giustificati, progetto tale da produrre entrate e ritorno quantitativo del capitale investito, ecc.) contribuiscono ad attrarre l'attenzione degli investitori privati, motivandoli ad investire o a partecipare a un PPP; i programmi che prevedono elementi

rimborsabili possono suscitare l'interesse dei fondi privati. La partecipazione dei privati è possibile solo se il progetto è presentato al possibile investitore in una forma familiare e riconoscibile (ad esempio, la componente del progetto *Masshouse* imperniata sullo sviluppo immobiliare offre un forte potenziale d'investimento per qualunque privato attivo nel settore),

- i programmi che prevedono elementi rimborsabili possono suscitare l'interesse dei fondi privati come dimostrano in particolare le sovvenzioni globali, il meccanismo per lo sviluppo regionale della Repubblica ceca e, fino ad un certo punto, il programma PEACE,
- una buona intesa sugli obiettivi ed una definizione chiara di ruoli e responsabilità sono una condizione imprescindibile per l'instaurarsi di partenariati proficui. Per questo sono stati stipulati accordi formali (SRGM, IDEA) o sono stati almeno definiti schemi chiari di ripartizione dei compiti (*Masshouse*).

L'orientamento strategico delle politiche deriva dall'integrazione delle politiche europee in quelle nazionali tramite il meccanismo del cofinanziamento. Ciò ha influenzato l'elaborazione delle politiche nazionali, in quanto le regioni e gli Stati membri hanno applicato priorità e principi d'attuazione europei alle loro iniziative - e non solo a quelle cofinanziate. I singoli casi allo studio mostrano che la politica di coesione è in grado di attribuire priorità a strategie politiche in settori che, in mancanza di tale politica, non avrebbero ricevuto altrettanta attenzione, quali ad esempio:

- politiche attive del mercato del lavoro (fondi strutturali nel Regno Unito),
- politiche all'insegna dell'innovazione ed approcci di gruppo (*Zukunftswettbewerb*),
- fornitura di servizi transfrontalieri (*Zorg over de Grens*),
- miglioramento della legislazione in materia di opere pubbliche (ponte Rio-Antirio),
- riconciliazione di gruppi sociali (PEACE),
- pari opportunità, approccio partecipativo ed inclusione sociale (*Masshouse*).

Sono questi gli elementi di maggior spicco che, in mancanza di una politica europea, non sarebbero esistiti affatto o, almeno, non nella stessa misura.

Il rafforzamento delle capacità, che si situa a monte e a valle dell'attuazione del progetto/programma, è la condizione imprescindibile perché l'attuazione riesca, al pari della presenza di personale qualificato/formato, di norme adeguate e di elementi specifici come:

- la gestione di strumenti esterni (SRGM),
- la combinazione di sovvenzioni e di prestiti (meccanismo per lo sviluppo regionale nella Repubblica ceca),
- la creazione di partenariati strategici locali (gestione regionale della Stiria, PEACE).

L'applicazione dei principi che ispirano i fondi strutturali ha condotto alla diffusione di competenze e capacità all'interno di strutture decentrate e alla costituzione di serbatoi di *know-how* in seno ad istituzioni ed organismi regionali e locali.

- Miglioramento della cooperazione tra diretti interessati (Regno Unito, PEACE),
- rafforzamento dell'autonomia a livello locale, consolidamento degli approcci dal basso verso l'alto, dotazione a livello locale di capacità per lo sviluppo di progetti (Regno Unito, gestione regionale della Stiria),
- accordi formali e cooperazione tra organismi che operano di solito a livello nazionale o regionale, come l'assicurazione e i servizi sanitari (*Zorg over de Grens*).

I fondi strutturali hanno contribuito a creare un ambiente inclusivo per i cittadini e per gli attori socioeconomici nel quadro delle politiche europee. La partecipazione attiva di diversi gruppi alla formulazione delle politiche ha contribuito alla costruzione europea all'insegna della coesione nei seguenti modi:

- coinvolgimento di una vasta gamma di attori interessati: agricoltura, PMI, enti locali, politica attiva del mercato del lavoro e politica regionale (gestione regionale della Stiria),
- riconciliazione di gruppi sociali e conciliazione di differenze etniche, solidarietà (PEACE),
- partecipazione di intermediari finanziari e PMI alla politica di coesione (SRGM, IDEA).

L'ultimo capitolo della ricerca formula alcune conclusioni particolarmente importanti per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013. Come emerge dalla relazione, la valutazione degli effetti leva deve andare oltre i "risultati tangibili". Anche se la definizione dettagliata di altri criteri di misurazione dell'effetto leva non rientra tra gli obiettivi della ricerca, le sue conclusioni formulano comunque alcuni suggerimenti al riguardo. L'approccio adottato si fonda sulla percezione dell'effetto leva come una dinamica a cascata. I finanziamenti europei generano regolarmente iniziative ed approcci le cui ripercussioni trascendono spesso il progetto originale dal punto di vista sia geografico e settoriale sia temporale.

In futuro sarà necessario riconoscere, studiare e diffondere maggiormente questi effetti leva, i quali hanno dimostrato di presentare chiari vantaggi finanziari in termini di offerta sia di finanziamenti per i progetti innovativi sia di risorse supplementari. Se quest'ultimo aspetto (il fatto cioè che i fondi europei forniscano un apporto aggiuntivo) è più generalmente riconosciuto, l'aspetto innovativo, invece, è in molti casi dimenticato. Spesso i fondi europei forniscono agli attori regionali (della sfera pubblica, privata e associativa) il capitale iniziale che permette loro di cominciare a cooperare. Questo tipo di finanziamento di partenza solo di rado è previsto nei bilanci nazionali o regionali.

Una volta che questi effetti vengono studiati e i loro risultati sono meglio compresi e rilevati, essi vanno poi integrati nella futura programmazione in modo da stimolare ulteriori effetti leva a più largo raggio nei progetti/programmi finanziati dai fondi strutturali e di coesione.

Il concetto di "effetto leva" ha il potenziale necessario per fare meglio comprendere agli attori interessati e a un pubblico allargato i vantaggi molteplici e complessi dei fondi strutturali. Un'argomentazione convincente consiste nel dire che gli effetti leva contribuiscono a diffondere i principi e gli obiettivi delle politiche di coesione, cosa che probabilmente non si produrrebbe affatto (o si produrrebbe in misura ben minore) se questi interventi fossero realizzati solo tramite strumenti e fondi regionali o nazionali. Si può inoltre concludere che questi effetti si verificano in tutti i tipi di regioni e tramite interventi e progetti dalle forme più diverse ed è proprio questo uno dei loro vantaggi: la loro indipendenza (almeno fino a un certo punto) dall'ammontare del finanziamento.

Nelle conclusioni della ricerca vengono fornite alcune precisazioni su come indurre gli effetti leva: i pool finanziari richiedono una concentrazione dei fondi ed un insieme di strumenti accuratamente combinati, come pure progetti adeguatamente concepiti e preparati e interventi di sostegno a garanzia di un contesto favorevole al progetto. Per favorire l'orientamento europeo dei progetti regionali e nazionali, le regole che disciplinano la politica di coesione devono realmente incoraggiare le soluzioni innovative e i meccanismi di attuazione devono consentire di avanzare per tentativi e di adottare procedure semplificate per questo tipo di progetti. Il rafforzamento delle capacità è uno dei maggiori vantaggi ed è anche una condizione imprescindibile per una elaborazione e attuazione riuscita delle politiche di coesione. Si tratta di un processo di apprendimento che comporta un adattamento all'ambiente in continua mutazione, a nuovi concetti e a nuovi progetti. Ed è per questo motivo un esercizio continuo con le caratteristiche non tanto di un intervento unico e autonomo quanto piuttosto di un approccio basato sull'apprendimento permanente. La politica di coesione dispone del potenziale necessario per trovare soluzioni pluridimensionali a problemi molto complessi connessi con la coesione sociale e territoriale.

L'incentivazione degli effetti leva deve essere integrata nel ciclo di programmazione, ma va anche esaminata al livello europeo o almeno transnazionale, che è poi dove le buone prassi sono esaminate e diffuse per poi eventualmente servire come esempio di progetti riusciti o, al contrario, falliti.