



RAFFORZAMENTO DEL BUON GOVERNO E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER LA POLITICA DI COESIONE

- AZIONE PILOTA IN COOPERAZIONE CON L'OCSE -

CONTESTO

È importante avere istituzioni di qualità e amministrazioni ben funzionanti affinché i fondi UE abbiano efficacia e impatto negli Stati membri e nelle regioni. Concentrando l'attenzione sulla politica di coesione dell'UE, la settima relazione sulla coesione e recenti studi accademici e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) hanno mostrato che le regioni che hanno istituzioni deboli vanno incontro a maggiori difficoltà nell'assorbire efficacemente i fondi di sviluppo regionale e di coesione e nello sfruttare al meglio gli investimenti sostenuti da questi fondi. La qualità dell'amministrazione a tutti i livelli di governo influisce sul modo in cui gli investimenti per la coesione si traducono in una maggiore crescita. Inoltre, le istituzioni di qualità (e, attraverso di esse, le pratiche istituzionali), possono influenzare positivamente i rendimenti degli investimenti della politica di coesione, la competitività regionale e la crescita economica, mentre le istituzioni di scarsa qualità avranno un effetto negativo. Pertanto, è essenziale investire nell'amministrazione per costruire adeguate capacità a tutti i livelli di governo per gestire i fondi UE e per progettare solide strategie di investimento.

IL PROGETTO PILOTA

L'azione pilota "anticipare lo sviluppo della capacità amministrativa in vista del periodo di programmazione 2021-2027" è stata avviata nel giugno 2018 per fornire il sostegno pratico di esperti della Commissione e dell'OCSE al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle autorità che si occupano quotidianamente di fondi UE. L'obiettivo è di sperimentare e sviluppare nuove soluzioni per rafforzare la capacità amministrativa nell'esercizio finanziario successivo al 2020.

Fase I

- ▶ identificazione di punti di forza e di specifici punti deboli da affrontare attraverso un processo partecipativo, che coinvolga tutte le parti interessate;
- ▶ preparazione di tabelle di marcia per affrontare i punti deboli con traguardi, obiettivi e scadenze.

Fase II

- ▶ attuazione delle principali azioni pertinenti dalle tabelle di marcia.



I CINQUE PROGRAMMI CHE PARTECIPANO

- il programma "Infrastrutture di trasporto, ambiente e sviluppo sostenibile" in Grecia;
- il programma regionale Lubelskie in Polonia;
- il programma regionale Estremadura in Spagna;
- il programma "Competitività e coesione" in Croazia;
- il programma "Regioni in crescita" in Bulgaria.

Il presente quadro analitico ha informato il processo diagnostico utilizzato per elaborare le tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa

RISULTATI PRINCIPALI



Ambito della sfida 1: gestione organizzativa e delle risorse umane

- le autorità di gestione dispongono generalmente di personale qualificato e professionale, ma esso non è percepito o gestito come una risorsa strategica;
- vi è un diffuso desiderio di maggiore formazione, ma i moduli di apprendimento e sviluppo non hanno una visione strategica e sono sottoutilizzati;
- le autorità di gestione devono essere in grado di reclutare e trattenere i migliori talenti, ma si sentono vincolate nelle loro opzioni per affrontare questo aspetto.



Ambito della sfida 2: attuazione strategica del programma

- le autorità devono affrontare sfide comuni nel loro approccio strategico all'attuazione degli investimenti, il che incide sulla loro efficacia;
- vi è spazio per costruire partenariati più forti tra le parti interessate, in particolare con i beneficiari, anche attraverso approcci più mirati e personalizzati.



Ambito della sfida 3: condizioni quadro abilitanti

- condizioni quadro, come la qualità normativa, la certezza e la stabilità del diritto, la burocrazia e la qualità delle istituzioni, esercitano una pressione significativa sulla capacità complessiva di investimento e sulla qualità dei risultati.



Sfide di più alto livello

- vi è spazio per una maggiore innovazione nel modo in cui le autorità di gestione operano e nell'attuazione pratica dei programmi;
- le iniziative per sviluppare la capacità amministrativa delle autorità di gestione dovrebbero essere intraprese su scala appropriata e con un approccio strategico e globale.

RACCOMANDAZIONI CHIAVE

Sviluppare una base di elementi concreti per iniziative di miglioramento organizzativo attraverso indagini sistematiche sul coinvolgimento dei lavoratori dipendenti .	Identificare le competenze desiderate e orientare i processi amministrativi quali la gestione delle prestazioni e l'apprendimento e lo sviluppo al fine di migliorare e premiare tali competenze.	Riesaminare le strategie di reperimento dei candidati e di branding dei datori di lavoro per ampliare la riserva di candidati qualificati.	Esplorare le opzioni di mobilità interna per il personale, vale a dire la "rotazione" a breve termine in servizi dell'autorità di gestione.
Stabilire priorità d'investimento del programma operativo che riflettano le esigenze di sviluppo nazionale e regionale, attraverso l'inclusione delle parti interessate nella definizione e convalida tali priorità	Istituire un forum per lo scambio tra autorità di gestione e organismi di coordinamento.	Intraprendere programmi di formazione o seminari dedicati alla progettazione di solidi indicatori di realizzazione e di risultato, di tecniche di valutazione dei dati e delle azioni , nonché alla loro applicazione.	Elaborare una strategia e un piano d'azione per lo sviluppo delle capacità amministrative adattati a diversi tipi di autorità locali coinvolte nel programma operativo in un approccio partecipativo (dialogo con le autorità locali e gli organismi nazionali pertinenti).

AUTORITÀ DI GESTIONE

Raccomandazioni per l'ambito della sfida 1: gestione organizzativa e delle risorse umane

Per sviluppare una forza lavoro qualificata e adattabile, con un adeguato insieme di competenze per una gestione efficace dei fondi UE, le autorità di gestione potrebbero:

- identificare le competenze esistenti e desiderate per un'amministrazione efficace dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) attraverso strumenti quali il quadro delle competenze e lo strumento per l'autovalutazione della Commissione europea, il coinvolgimento dei lavoratori dipendenti e delle parti interessate e la valutazione comparativa con altre autorità di gestione;

- mappare le competenze esistenti e identificare i punti di forza e le lacune;
- esplorare il modo in cui gli strumenti esistenti, come i moduli di apprendimento e sviluppo, i gruppi di discussione, le reti informali per lo scambio delle conoscenze ecc., possano informare lo sviluppo o la revisione di un quadro delle competenze e di una valutazione delle abilità.

Per attrarre e reclutare candidati con le competenze adeguate, le autorità di gestione potrebbero:

- impiegare strumenti aggiuntivi per attrarre candidati che vadano oltre ai tradizionali bacini di candidati, ad esempio tramite i media sociali, un maggiore coinvolgimento delle università e descrizioni dei posti di lavoro e portali per la presentazione delle domande rinnovati;
- adeguare i processi di reclutamento, ove possibile, per verificare una gamma più ampia di abilità e competenze durante la valutazione;
- considerare il modo in cui i processi di assunzione e i programmi di avviamento potrebbero essere utilizzati in modo più efficace per l'integrazione di nuovo personale e per dotarlo delle competenze necessarie perché sia aggiornato e operativo il più rapidamente possibile.

Per migliorare l'orientamento a lungo termine e strategico per l'apprendimento e lo sviluppo, le autorità di gestione potrebbero:

- sviluppare una base di elementi concreti per quanto riguarda le esigenze in termini di competenze attraverso un'analisi delle lacune (si veda sopra) e la raccolta di riscontro pratico da parte del personale ai livelli operativi e della dirigenza sulle loro esigenze di apprendimento e sviluppo;
- assegnare una maggiore responsabilità al personale per lo sviluppo della propria carriera ampliando l'insieme di opzioni di apprendimento a loro disposizione, come ad esempio, formazione in classe, corsi online, seminari interattivi. Lo strumento della Commissione europea a sostegno dello scambio tra pari - TAIX-REGIO Peer 2 Peer - potrebbe essere utilizzato a sostegno;
- allineare le iniziative di apprendimento e sviluppo con un quadro di competenze e integrarlo come parte dei processi di gestione delle prestazioni e sviluppo della carriera in corso.

Per aumentare il coinvolgimento e la motivazione dei lavoratori dipendenti, le autorità di gestione potrebbero:

- sviluppare una base di elementi concreti attraverso indagini più sistematiche sul coinvolgimento dei lavoratori dipendenti e sondaggi alla fine del contratto di lavoro. Ciò dovrebbe essere diffuso a un pubblico il più ampio possibile per migliorare la comparabilità, facendo sufficientemente attenzione a comunicare gli obiettivi in anticipo e ottenere il coinvolgimento dell'alta dirigenza;
- migliorare la comunicazione riguardo ai processi amministrativi chiave - come la gestione delle prestazioni - per migliorare la disponibilità di informazioni e aumentare la trasparenza delle decisioni che incidono sulle carriere del personale, quali promozione, accesso alla formazione, retribuzione correlata alle prestazioni ecc.;
- sviluppare un più sistematica sensibilizzazione dell'alta dirigenza e della direzione per iniziative di coinvolgimento dei lavoratori dipendenti attraverso riunioni informali pubbliche periodiche, gruppi di discussione, nonché formazione specializzata per il personale direttivo.

Per sviluppare capacità strategiche di pianificazione della forza lavoro per affrontare le sfide del periodo 2021-2027, le autorità di gestione potrebbero:

- posizionare le unità delle risorse umane in maniera più strategica in modo che possano svolgere un ruolo di maggior rilievo nel raggiungimento degli obiettivi organizzativi, in particolare attraverso l'identificazione, il reclutamento e lo sviluppo di talenti dotati di un elevato potenziale;
- monitorare l'impatto delle politiche e delle procedure riguardanti le risorse umane, raccogliere e rivedere i dati relativi alla forza lavoro e adeguare le politiche, se del caso, anche attraverso la riassegnazione delle risorse di bilancio e del personale, in linea con gli obiettivi organizzativi;
- identificare le competenze desiderate e orientare i processi amministrativi quali la gestione delle prestazioni e l'apprendimento e lo sviluppo, al fine di migliorare e premiare tali competenze.

Per assicurarsi che la propria struttura organizzativa sia idonea allo scopo, le autorità di gestione potrebbero:

- determinare se la struttura organizzativa e l'organigramma esistenti rispondano alle sfide del periodo successivo al 2020 e siano sufficientemente flessibili per sfruttarne le opportunità;
- determinare il margine di manovra in contesti in cui una rigida legislazione rende impraticabile il cambiamento a livello globale, coinvolgendo il personale operativo e la dirigenza in un dialogo sulle risorse e sui processi dell'amministrazione;

- identificare modi per abbinare il flusso di lavoro con le risorse del personale utilizzando in maniera più strategica le possibilità di contratti temporanei o a breve termine.

Per accrescere la mobilità interna e per un migliore abbinamento delle competenze, le autorità di gestione potrebbero:

- sviluppare una riserva di personale con qualifiche, abilità e competenze adeguate in grado di intraprendere un distacco a breve termine o uno scambio di lavoro in un'altra parte dell'autorità di gestione;
- integrare la mobilità interna nella gestione delle prestazioni e nei piani di apprendimento e sviluppo in modo che possa essere utilizzata dai dirigenti come strumento per lo sviluppo del proprio personale;
- comunicare in modo chiaro a tutto il personale le opportunità, i requisiti e le aspettative e semplificare i processi decisionali per la mobilità interna.

Per migliorare la gestione delle conoscenze e i flussi di comunicazione, le autorità di gestione potrebbero:

- sviluppare e sostenere comunità di pratica o gruppi di discussione tra il personale a livello operativo, con la partecipazione del livello dirigenziale, se del caso, per migliorare il flusso di conoscenze laddove le rigidità in termini organizzativi o istituzionali sono percepite come causa di strozzature nella programmazione;
- sviluppare un sistema intranet tramite il quale il personale possa accedere a informazioni senza l'obbligo di passare per canali più formali (ad esempio risposte scritte a domande scritte sull'interpretazione della legislazione);
- laddove esistono strumenti come i sistemi di tracciamento dei documenti, le autorità di gestione dovrebbero investire tempo nello sviluppo di una cultura comune relativa al modo in cui il personale utilizza tali sistemi, in quanto le differenze di approccio possono spesso ridurre l'efficacia di un sistema.

Raccomandazioni per l'ambito della sfida 2: attuazione strategica del programma operativo

Per adottare un approccio più strategico alla pianificazione, alla programmazione e alla definizione delle priorità, le autorità di gestione potrebbero:

- esaminare l'impatto di ciascuna fase del processo di attuazione per identificare il modo di gestire il programma per fare sì che esso sostenga il raggiungimento dei propri obiettivi, contribuendo al contempo alle ambizioni di sviluppo regionale o del settore nazionale;
- stabilire priorità d'investimento che riflettano le esigenze di sviluppo nazionale e regionale, coinvolgendo le parti interessate nel processo di definizione e convalida delle priorità d'investimento, per garantire solidità, aggiungere elementi di prova e aumentare il potenziale di risposta agli inviti a presentare progetti (attraverso una maggiore "titolarità");
- identificare obiettivi comuni o complementari tra diversi programmi o priorità all'inizio del periodo di programmazione e sviluppare criteri di progetto che potrebbero promuovere tale complementarietà;
- introdurre incentivi per cogliere le sinergie all'interno e tra i programmi, ad esempio introducendo punti bonus per i progetti che aiutano a raggiungere gli obiettivi in più assi prioritari o per progetti integrati che contribuiscono a più di un programma.

Per ottimizzare il coordinamento per l'elaborazione e l'attuazione del programma, le autorità di gestione potrebbero:

- valutare gli esistenti meccanismi di dialogo (gruppi di lavoro tematici, reti, comitati, sottocomitati ecc.) e individuare se debbano essere integrati con un organo di dialogo con più parti interessate che si concentri esclusivamente sul programma, o uno che sostenga il dialogo tra le diverse autorità di gestione del paese. Oppure, valutare se gli attuali organi di dialogo necessitano di essere razionalizzati e adattati. Assicurarsi che i meccanismi di dialogo abbiano obiettivi chiari.

Per colmare le lacune informative, migliorare la condivisione delle conoscenze e ampliare la comunicazione, le autorità di gestione potrebbero:

- sviluppare un più solido approccio dal basso per la condivisione delle informazioni e delle conoscenze in tutto il sistema di attuazione, introducendo opportunità periodiche di interazione per una comunicazione bidirezionale con gli organismi intermedi e i beneficiari riguardo a modifiche nei regolamenti, nei processi o nei programmi;
- garantire una comunicazione regolare e ben strutturata con i beneficiari, anche comunicando attivamente i benefici che i fondi offrono ai beneficiari per la realizzazione dei loro obiettivi di sviluppo;
- fornire ai cittadini l'opportunità di esprimere le loro opinioni e la loro comprensione delle esigenze di investimento locali, dei risultati dei progetti proposti o dei fondi UE in generale.

Per sviluppare in modo efficace le capacità dei beneficiari, le autorità di gestione potrebbero:

- ottimizzare il processo di sostegno dei beneficiari e di interazione con essi, ad esempio creando un singolo punto di contatto per i beneficiari lungo tutto il ciclo di esecuzione del progetto;
- migliorare la frequenza e la qualità dell'orientamento e del sostegno forniti ai beneficiari da parte delle autorità di gestione o degli organismi intermedi, sviluppando una comprensione globale dei loro beneficiari e delle loro attuali capacità all'inizio di un periodo di programmazione e usando le lacune identificate in termini di capacità come base per individuare chi dovrebbe contribuire a sviluppare capacità in settori specifici e con quale modalità;
- promuovere regolari e costanti scambi di informazioni con i beneficiari e tra di essi attraverso seminari interattivi, reti, guide di apprendimento in linea ecc.;
- collaborare con organizzazioni di sostegno dei beneficiari, quali consulenti, camere di commercio e associazioni governative subnazionali per identificare le esigenze in termini di capacità e offrire seminari pertinenti.

Per interagire attivamente con un'ampia base di parti interessate esterne, le autorità di gestione potrebbero:

- assicurare il coinvolgimento delle parti interessate durante l'intero ciclo di investimento del programma, dal processo di pianificazione e attuazione fino alla fase di monitoraggio e valutazione;
- sviluppare piattaforme per il dialogo tra più parti interessate per un contributo delle parti interessate maggiormente ampio e più efficace, ad esempio istituendo un forum di dialogo intersettoriale dei fondi SIE con un'ampia base di partecipanti provenienti da gruppi di beneficiari, da altri enti del settore pubblico, del settore privato, della società civile ecc.;

Per migliorare la strategia dei processi di attuazione dei programmi, le autorità di gestione potrebbero:

- ampliare i canali attraverso cui vengono effettuati gli inviti (ad esempio media sociali, app specifiche, riunioni delle camere di commercio, associazioni professionali, università, reti di ONG ecc.);
- elaborare un progetto pilota per sperimentare nuovi approcci ai processi di invito e alla selezione dei progetti;
- creare una serie di progetti pronti in modo che l'autorità di gestione possa metterli in atto il più rapidamente possibile una volta avviato il nuovo periodo e ridurre al minimo l'impatto di dover portare avanti i progetti in un nuovo periodo di programmazione.

Per ampliare le pratiche di misurazione delle prestazioni a sostegno di basi di elementi concreti e di valutazioni dei risultati, le autorità di gestione potrebbero:

- intraprendere progetti di formazione o seminari dedicati alla progettazione di solidi indicatori di realizzazione e di risultato, di tecniche di valutazione dei dati e delle azioni e capire come applicare quanto appreso all'elaborazione, alla programmazione e all'adeguamento dei progetti. Tali seminari possono essere progettati e attuati a livello nazionale per tutte le autorità di gestione (ad esempio da un organismo di coordinamento nazionale congiuntamente a un'agenzia di statistica) o a livello dell'UE per le autorità nazionali di coordinamento e le autorità di gestione;
- integrare la raccolta di dati quantitativi con la raccolta di dati qualitativi, anche in indagini, ricerche di gruppi di riflessione e studi di valutazione.

AUTORITÀ NAZIONALI

Nella presente azione pilota è stata esaminata una serie di questioni che richiedono un sostegno e un'azione di più alto livello per poter essere affrontate. Tra queste si distinguono le seguenti:

- vi è la necessità di sostenere una maggiore innovazione nel modo di operare delle autorità di gestione e nell'attuazione pratica dei loro programmi;
- lo sviluppo della capacità amministrativa delle autorità di gestione dovrebbe essere intrapreso su scala appropriata;
- la riconsiderazione dell'approccio ai regolamenti e alle leggi che governano i fondi SIE a livello nazionale potrebbe promuovere un'attuazione tempestiva degli investimenti;
- vi è spazio per rivalutare ed eventualmente ricalibrare le disposizioni istituzionali per i sistemi di gestione e controllo e per i comitati di sorveglianza al fine di renderli più adatti allo scopo;
- le esigenze di riconsiderazione e ricalibrazione si estendono anche all'impegno pratico dei comitati di sorveglianza;
- si potrebbero ricercare più attivamente o incoraggiare una maggiore partecipazione e un maggiore contributo delle autorità di gestione nelle considerazioni strategiche e operative.

LA COMMISSIONE EUROPEA

Le informazioni raccolte attraverso la presente azione pilota hanno messo in evidenza diverse ulteriori aree in cui la Commissione europea potrebbe considerare il modo migliore per accrescere la capacità delle autorità di gestione e di altre autorità di sostenere gli obiettivi della politica di coesione dell'UE. Se ne distinguono in particolare quattro:

- lo sviluppo della capacità amministrativa delle autorità di gestione dovrebbe essere intrapreso su scala appropriata;
- le autorità di gestione potrebbero trarre benefici da un sostegno più mirato che prenda in considerazione la varietà di attori istituzionali e le limitazioni che essi devono affrontare;
- si potrebbero ulteriormente incoraggiare le autorità nazionali a consultare le autorità di gestione nella progettazione dei sistemi di gestione e controllo e dei processi richiesti per attuare i programmi;
- sarebbe gradito e utile istituire un forum di scambio tra le autorità di gestione.



EUinmyregion



#EUinmyregion